



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de la défense,
de la protection de la population et des sports DDPS

Office fédéral de topographie swisstopo

14 février 2025

Modification de la loi sur la géoinformation

Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

Rapport explicatif

pour l'ouverture de la procédure de consultation

Condensé

Le présent projet se fonde sur les résultats de l'évaluation du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière déjà présentée au Parlement et contient les adaptations de la loi qui en ont résulté. Les modifications prévues de la loi sur la géoinformation et les modifications induites qui leur sont associées visent à clarifier les relations entre le cadastre et le registre foncier tout en permettant d'étendre le contenu du cadastre. En outre, c'est dans un esprit de simplification et pour éviter des incertitudes juridiques que la responsabilité spécifique introduite dans la loi est supprimée sans être remplacée, de même que la disposition selon laquelle le contenu du cadastre est réputé connu.

Contexte

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) a été créé lorsque la loi sur la géoinformation a été édictée en 2007. La perception de ce cadastre a fortement évolué depuis sa conception et son développement s'est poursuivi depuis son introduction. Cela s'est notamment répercuté sur ses différentes fonctions et par voie de conséquence sur son effet juridique. Sur le plan thématique, le cadastre RDPPF comportait 17 thèmes de restrictions de droit public à la propriété foncière à l'origine, puis 22 thèmes relevant du droit fédéral en 2023. Une évaluation du cadastre RDPPF à l'issue de son introduction est prévue dans la loi sur la géoinformation. Cette évaluation a été entreprise par une société de conseil indépendante. C'est sur la base de ces travaux que le Conseil fédéral en est venu à conclure que les modifications suivantes devaient être apportées à la loi sur la géoinformation concernant le cadastre RDPPF et qu'il a fait procéder à l'élaboration d'un projet en ce sens:

- ne plus faire doublon avec le registre foncier: des propositions d'adaptation de l'article 16 de la loi sur la géoinformation, tenant compte des prescriptions de l'article 962 du code civil et de l'article 129 de l'ordonnance sur le registre foncier et faisant disparaître les doublons pour les restrictions de droit public à la propriété foncière, doivent être analysées dans une étude juridique approfondie et des modifications de la législation doivent être demandées le cas échéant;
- supprimer la règle de responsabilité sans la remplacer: la norme de responsabilité figurant à l'article 18 de la loi sur la géoinformation et régissant la gestion du cadastre RDPPF ne remplit pas son rôle, si bien qu'il est proposé de supprimer cet article sans le remplacer;
- préparer le portail dédié aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises: le cadastre RDPPF doit être complété de telle façon que son contenu puisse également être publié sur un futur portail dédié aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises.

Contenu du projet

Le projet met en œuvre le mandat du Conseil fédéral en reformulant complètement la section consacrée au cadastre RDPPF dans la loi sur la géoinformation (section 4 du chapitre 2 de la LGéo), même si le contenu de nombreuses règles reste inchangé. Le but est ainsi d'améliorer et de rendre plus aisément compréhensibles les règles régissant le cadastre RDPPF. Dans un esprit de simplification du droit et afin d'éviter des problèmes juridiques, la responsabilité spécifique introduite à l'article 18 LGéo est supprimée sans être remplacée, tout comme l'effet de publicité ancré à l'article 17. Le projet vise principalement à clarifier les fonctions respectives des mentions au registre foncier des restrictions de droit public à la propriété foncière et de l'intégration de ces dernières dans le cadastre RDPPF. Il est cependant renoncé à une obligation de mise au net rétroactive pour des raisons financières. En outre, le cadastre est également ouvert à l'avenir à des restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait ainsi qu'à des dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière.

TABLE DES MATIÈRES

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs.....	4
1.2	Autres options examinées et solution retenue	6
1.3	Lien avec le programme de la législature et le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	7
1.4	Classement d'interventions parlementaires	7
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment avec le droit européen.....	7
3	Grandes lignes du projet	7
3.1	La nouvelle réglementation demandée	7
3.2	Questions de mise en œuvre	9
4	Explications relatives aux différents articles	9
4.1	Modifications dans la loi sur la géoinformation.....	9
4.2	Modifications du code civil suisse (annexe 1)	11
4.3	Modifications de la loi sur l'énergie nucléaire (annexe 1).....	12
5	Conséquences.....	13
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	13
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	14
5.3	Conséquences pour l'économie nationale	14
5.4	Conséquences pour la société	15
5.5	Conséquences pour l'environnement.....	15
5.6	Autres conséquences.....	15
6	Aspects juridiques	15
6.1	Constitutionnalité	15
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	15
6.3	Forme de l'acte législatif.....	16
6.4	Assujettissement au frein aux dépenses.....	16
6.5	Respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale.....	16
6.6	Respect des principes de la loi sur les subventions.....	16
6.7	Délégation de compétences législatives	16
6.8	Protection des données.....	16

Rapport explicatif

1 CONTEXTE

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) a été créé lorsque la loi sur la géoinformation (LGéo)¹ a été édictée en 2007. L'ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)² régit ce cadastre en détail sur la base des règles figurant aux articles 16 à 18 LGéo. Le cadastre vise à rendre accessibles au public sous une forme actuelle et fiable les restrictions de droit public à la propriété foncière, désignées par la Confédération et les cantons, qui grèvent un immeuble. Les informations fiables du cadastre RDPPF accroissent la sécurité du droit en matière de propriété foncière et permettent d'obtenir les informations plus efficacement qu'auparavant.

Entre sa conception et son introduction, puis au fil de la poursuite de son développement, la perception du cadastre RDPPF a fortement évolué, ce qui s'est notamment répercuté sur ses différentes fonctions et par voie de conséquence, sur son effet juridique. L'objectif initialement poursuivi à sa conception était de faire du cadastre RDPPF une institution juridique sur le modèle du registre foncier, au sein de laquelle des droits et/ou des charges sont constitués, resp. publiés de manière officielle et juridiquement contraignante. Cette conception n'a toutefois pas été mise en œuvre dans la LGéo, mais elle a fortement imprégné la perception du cadastre RDPPF. Il est clair aujourd'hui, à l'issue de l'introduction par étapes, que l'effet attribué par la loi fédérale au cadastre RDPPF en sa qualité de système d'information est purement informatif et non constitutif de droits.

Le cadastre RDPPF a été introduit en deux étapes. Au cours de la première d'entre elles (2012-2015), l'introduction a concerné huit cantons pilotes sélectionnés (Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Obwald et Nidwald, Thurgovie, Zurich). Lors de la seconde étape (2016-2019), elle a concerné tous les autres cantons. A la fin de l'année 2020, 24 cantons avaient mis leur cadastre RDPPF en service. Le portail du cadastre RDPPF du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR) est venu s'y ajouter en juillet 2021, suivi par celui du canton de Saint-Gall (SG) en novembre de la même année. De ce fait, le cadastre RDPPF est disponible dans la Suisse entière depuis novembre 2021.

Sur le plan thématique, le cadastre RDPPF comportait 17 thèmes de restrictions de droit public à la propriété foncière (dits thèmes RDPPF) à l'origine, puis 22 thèmes relevant du droit fédéral en 2023.

En vertu de l'article 43 LGéo, le Conseil fédéral est tenu de procéder à une évaluation du cadastre RDPPF. Un rapport destiné à l'Assemblée fédérale doit être établi. Portant sur la nécessité de ce cadastre, son opportunité, son efficacité et son efficience économique, il formule le cas échéant des propositions pour la modification des bases légales. C'est dans cette optique que la société de conseil Interface Politikstudien Forschung Beratung AG (simplement appelée INTERFACE dans la suite) a élaboré un système d'indicateurs en 2016, permettant d'apprécier la nécessité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique du cadastre RDPPF, avant de procéder à une première évaluation servant de référence. Les réponses apportées aux questions de l'évaluation, relatives aux huit indicateurs définis, se sont fondées sur des requêtes aléatoires d'informations RDPPF, sur une enquête auprès de la population menée par téléphone, sur des enquêtes en ligne auprès de huit groupes professionnels ciblés du cadastre (communes, notaires, offices du registre foncier, secteur immobilier, aménagistes et architectes, géomètres et services cantonaux) ainsi que sur les indications des cantons en matière de coûts et d'utilisation du cadastre. INTERFACE a effectué une nouvelle enquête en 2021.

Les investigations entreprises par INTERFACE ont produit les résultats suivants: l'enquête menée en 2021³ a montré que le cadastre RDPPF a fondamentalement atteint ses objectifs. Les résultats positifs, déjà constatés en 2016/2017 pour les cantons pilotes, se sont encore améliorés en certains endroits et sont également présents dans des cantons ayant introduit le cadastre à un stade ultérieur. La nécessité de l'introduction est acquise et le cadastre se montre tout à fait opportun en termes d'utilisation – tout autant pour les groupes professionnels visés que pour les personnes intéressées issues de la population générale. Les dépenses engagées pour la mise en place et l'exploitation du cadastre sont contrebalancées par des gains d'efficience marqués au sein des groupes professionnels visés, de sorte que l'efficience économique est aussi au rendez-vous. Dans son évaluation, INTERFACE estime qu'en exploitation complète, les économies permises par le

¹ RS 510.62

² RS 510.622.4

³ INTERFACE, Evaluation du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) – Evaluation 2021, rapport du 18 octobre 2021 destiné à l'Office fédéral de topographie.

cadastre DRPPF dépasseront les dépenses consenties pour lui au bout de trois ans. L'essentiel des gains d'efficience concerne cependant les particuliers et les utilisateurs du secteur privé et non les pouvoirs publics. L'efficacité du cadastre apparaît dans différents domaines et peut également être considérée comme acquise. Au vu de l'utilisation élevée du cadastre, qui s'est encore accrue du reste, on ne peut que déplorer les lacunes au niveau de son introduction qui persistaient au début de l'année 2021, contrairement à ce qui était prévu.

C'est en se fondant sur les travaux d'INTERFACE que le Conseil fédéral en est venu à conclure, le 12 janvier 2022, que les modifications suivantes devaient être apportées à la LGéo concernant le cadastre RDPPF⁴:

- *ne plus faire doublon avec le registre foncier*: des propositions visant à clarifier les fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF pour les restrictions de droit public à la propriété foncière doivent être élaborées et examinées dans le cadre d'une étude juridique approfondie; les adaptations requises de la LGéo doivent être élaborées, en tenant compte des prescriptions de l'article 962 du code civil (CC)⁵ et de l'article 129 de l'ordonnance sur le registre foncier (ORF)⁶;
- *supprimer la règle de responsabilité sans la remplacer*: la norme de responsabilité figurant à l'article 18 LGéo et régissant la gestion du cadastre RDPPF ne remplit pas son rôle, si bien qu'il est proposé de supprimer cet article sans le remplacer;
- *préparer le portail dédié aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises*: le cadastre RDPPF doit être complété de telle façon que son contenu puisse également être publié sur un futur portail dédié aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises.

En 2018 déjà, un juriste bâlois, le Dr Amir Moshe, avait consacré une expertise juridique aux tiraillements entre le registre foncier et le cadastre RDPPF ainsi qu'à la norme de responsabilité de l'article 18 LGéo et était parvenu aux mêmes conclusions⁷. L'interaction entre l'article 16 LGéo d'une part et les articles 962 CC et 129 ORF d'autre part est insatisfaisante et conduit à ce que les restrictions de droit public à la propriété foncière instituées de manière individuelle et concrète (par une décision ou par un contrat de droit public) doivent faire l'objet d'une mention au registre foncier et sont donc absentes du cadastre RDPPF. Les restrictions de droit public à la propriété foncière devraient systématiquement figurer dans le cadastre RDPPF, sauf si des raisons impérieuses militent en faveur d'une mention au registre foncier, ce qui est par exemple le cas lorsque la restriction de propriété est directement liée à des processus du registre foncier. L'expertise juridique en est aussi venue à conclure que la norme de responsabilité de l'article 18 LGéo devait être abrogée.

Les analyses fouillées des besoins des législations spécialisées menées depuis lors ont conduit à des clarifications supplémentaires:

- l'article 962 alinéa 1 CC a éveillé des attentes qu'il a été impossible de satisfaire: il implique que toute restriction, fondée sur le droit public, de la propriété d'un immeuble déterminé qu'une collectivité publique a décidée et qui a pour effet d'en entraver durablement l'utilisation, de restreindre durablement le pouvoir du propriétaire d'en disposer ou de créer une obligation déterminée durable à sa charge en relation avec l'immeuble pourrait et devrait être inscrite au registre foncier; cela n'a jamais été une réalité;
- l'intégration de l'ensemble des restrictions de droit public à la propriété foncière dans le cadastre n'est pas non plus possible, parce que de nouvelles RDPPF de nature individuelle et concrète peuvent être générées à tout moment par les autorités, via des autorisations par exemple; en conséquence, le cadastre RDPPF doit pouvoir continuer à être développé à la fois par la Confédération et par les cantons, de manière progressive, en soupesant les avantages et les inconvénients qui y sont associés;
- la suppression de la règle de responsabilité de l'article 18 LGéo sans la remplacer montre clairement que le cadastre RDPPF ne doit pas être une institution juridique comparable au registre foncier, au sein de laquelle des droits et/ou des charges sont constitués;
- l'article 16 alinéa 1 LGéo doit en revanche être abrogé, pour autant qu'il restreigne la possibilité de mentionner des restrictions de droit public à la propriété foncière dans le registre foncier tout en les faisant

⁴ Rapport «Evaluation du cadastre RDPPF» du Conseil fédéral du 18 octobre 2021, p. 6.

⁵ RS 210

⁶ RS 211.432.1

⁷ Amir Noah Moshe, Gutachten in Sachen Erläuterung des Spannungsverhältnisses zwischen ÖREB-Kataster und Grundbuch und Darlegung der daraus resultierenden Schnittstellen (vgl. Art. 962 ZGB, Art. 16 GeolG und Art. 129 Abs. 2 GBV) einerseits sowie in Sachen Auslegung der Haftungsnorm für die Führung des ÖREB-Katasters (Art. 18 GeolG) und Beleuchtung der Fiktion der Kenntnis dessen Inhalts (Art. 17 GeolG) andererseits, 29 juillet 2018 (*expertise non traduite*), cf. aussi la critique du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF, Moshe, cadastre 27/2018, p. 8 ss. avec d'autres renvois.

figurer dans le cadastre RDPPF. Les prescriptions du droit fédéral doivent indiquer les canaux d'information pouvant ou devant être utilisés.

Le présent projet poursuit par conséquent les objectifs suivants:

- une clarification générale des fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF en matière de restrictions de droit public à la propriété foncière est visée, pour faire disparaître les doublons; bien que les restrictions de droit public à la propriété foncière puissent figurer aussi bien dans le registre foncier que dans le cadastre RDPPF à l'avenir (cf. art. 16 al. 1 LGéo), il est prévisible que la balance va pencher en faveur de l'intégration dans le cadastre RDPPF, au détriment de la mention au registre foncier;
- les bases légales régissant le cadastre RDPPF doivent être repensées de telle façon que ce dernier puisse aussi comporter désormais des restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait (comme des distances légales par rapport aux limites) et des dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière;
- la norme de responsabilité de l'article 18 LGéo doit être abrogée sans être remplacée, parce que l'on s'éloigne de l'idée de faire du cadastre RDPPF une institution juridique régie par le droit fédéral – sur le modèle du registre foncier –, au sein de laquelle des droits et/ou des charges sont constitués.

1.2 Autres options examinées et solution retenue

Deux options étaient techniquement envisageables: procéder à une adaptation minimale des règles existantes régissant le cadastre RDPPF (art. 16-18 LGéo) ou reformuler complètement la section consacrée au cadastre RDPPF dans la loi (section 4 du chapitre 2 de la LGéo). Certaines des règles régissant aujourd'hui le cadastre RDPPF ont été rédigées à un stade relativement tardif du processus législatif à l'époque, sous la pression des délais et en devant reprendre la délimitation par rapport à l'article 962 CC d'un projet élaboré peu de temps auparavant, portant sur la révision des droits réels. C'est pourquoi il a été proposé de reformuler la section consacrée au cadastre RDPPF dans la loi sur la géoinformation, laquelle contribuera aussi à une meilleure compréhension de la conception du cadastre RDPPF.

Différentes options ont été examinées pour ce qui concerne la clarification des fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF. Il est renvoyé ici aux explications relatives à l'article 46a (dispositions transitoires).

S'agissant de savoir à quelle vitesse et jusqu'où l'extension du cadastre RDPPF doit se poursuivre, il pourrait être avisé de se satisfaire de peu. La présente révision doit offrir de nouvelles possibilités, mais elle ne contient pour l'heure qu'une obligation dans le contexte de la loi sur l'énergie nucléaire (LENu)⁸.

Dans le cadre des travaux préparatoires du présent projet, toutes les lois fédérales prévoyant la mention de restrictions de droit public à la propriété foncière dans le registre foncier ont été examinées en collaboration avec les offices fédéraux concernés, afin de déterminer si cette mention était nécessaire ou judicieuse et si une intégration de la restriction de propriété considérée dans le cadastre RDPPF constituerait une meilleure solution, induisant de ce fait une modification dans la loi fédérale en question. Pour la LENu, on en est venu à conclure que des adaptations appropriées devaient être entreprises (cf. à ce sujet § 4.3). En revanche, il a été renoncé à une modification pour les dispositions de lois suivantes, si bien que la restriction de droit public à la propriété privée continuera à faire l'objet d'une mention au registre foncier: article 86 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDfR)⁹, article 14 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)¹⁰, article 13 alinéa 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹¹, article 5 alinéa 3 ainsi qu'article 24b alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)¹², article 7 alinéa 4, article 8 alinéa 2, article 11 alinéa 4 de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS)¹³, article 43 de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx)¹⁴, article 32d alinéa 4 (sites pollués) de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁵, article 30e de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁶, article 20 alinéa 3, article 31 alinéa 2 de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG)¹⁷, article 9 alinéa 2, article 24 alinéa 4, article 46 alinéa 3, article 5 alinéa 3 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)¹⁸,

⁸ RS 732.1

⁹ RS 211.412.11

¹⁰ RS 211.412.41

¹¹ RS 451

¹² RS 700

¹³ RS 702

¹⁴ SR 711

¹⁵ RS 814.01

¹⁶ RS 831.40

¹⁷ RS 842

¹⁸ RS 843

article 13 alinéas 3 et 4 de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALRM dans la suite)¹⁹ et article 104 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr)²⁰.

1.3 Lien avec le programme de la législature et le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 Janvier 2024²¹ sur le programme de la législature 2023 à 2027, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024²² sur le programme de la législature 2023 à 2027.

L'évaluation du cadastre RDPPF correspond à un mandat légal (art. 43 al. 1 LGéo). Le Conseil fédéral est légalement tenu de produire un rapport sur le résultat de l'évaluation à l'Assemblée fédérale au terme de l'introduction complète du cadastre RDPPF et de lui soumettre des propositions pour les changements qui s'imposent en vertu de l'évaluation conduite (art. 43 al. 2 LGéo). Le moment auquel l'évaluation sera entreprise est également prescrit par la LGéo.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Il n'y a aucune intervention parlementaire à traiter et à classer en lien avec le présent projet.

2 COMPARAISON AVEC LE DROIT ÉTRANGER, NOTAMMENT AVEC LE DROIT EUROPÉEN

Une comparaison avec le droit étranger ne s'impose pas, puisqu'il est question ici de la mise en œuvre des résultats d'une évaluation concernant une législation existante. Le cadastre RDPPF est un système d'information dont l'idée est née en Suisse (tout est parti d'un rapport intitulé «Cadastre 2014»²³), y a été développée puis finalement introduite avec la LGéo²⁴. Le mandat d'évaluation n'intégrait pas de comparaison en droit qui n'aurait guère fourni de résultats. La Principauté de Liechtenstein a repris l'idée du cadastre RDPPF et l'a mise en œuvre sur le plan juridique. Dans le Land fédéral allemand de Bavière et en Autriche, l'idée a été examinée, sans avoir été mise en œuvre jusqu'à présent. Aucun autre Etat européen n'a entrepris d'efforts visant à créer un cadastre RDPPF ou des systèmes d'information semblables.

3 GRANDES LIGNES DU PROJET

3.1 La nouvelle réglementation demandée

Le présent projet vise en premier lieu à *clarifier les relations entre la mention au registre foncier et l'information dans le cadastre RDPPF pour les restrictions de droit public à la propriété foncière*. Cet objectif doit être atteint, dans la nouvelle version des articles 16 à 18a LGéo, en ne faisant plus dépendre la possibilité d'une intégration dans le cadastre RDPPF de l'absence de mention dans le registre foncier. En outre, l'obligation de mentionner la totalité des restrictions de droit public à la propriété foncière doit être remplacée à l'article 962 CC. Dans le cas des restrictions de propriété relevant du droit fédéral, c'est un renvoi tacite à la législation spécialisée qui y pourvoit. Dans celui des restrictions de propriété relevant du droit cantonal, le Conseil fédéral doit déterminer les types de restrictions de droit public à la propriété foncière qui doivent être mentionnés au registre foncier et ceux qui peuvent l'être. Dans ce dernier cas de figure, c'est aux cantons qu'il incombe de décider si de telles restrictions doivent être mentionnées au registre foncier à l'avenir et si oui, dans quelles conditions elles doivent l'être (cf. à ce sujet § 4.2 suivant). Cela permet une attribution appropriée et apporte la flexibilité requise.

Désormais, des restrictions de droit public à la propriété foncière de nature individuelle et concrète, instituées par une décision ou un contrat de droit public doivent aussi pouvoir figurer dans le cadastre RDPPF pour certains domaines de spécialité. Quelques lois fédérales comportent des normes de droit prescrivant la mention de restrictions de droit public à la propriété foncière données au registre foncier. Leur adéquation a été examinée conjointement avec les offices fédéraux compétents pour elles (cf. § 1.2 précédent). Au niveau de la loi, cela a uniquement induit des modifications dans la loi sur l'énergie nucléaire, en matière de dépôts en profondeur (cf. à ce sujet § 4.3 suivant).

Le projet vise en deuxième lieu à ouvrir le cadastre RDPPF, afin que des restrictions de droit public à la propriété foncière liant indirectement les propriétaires ou à caractère général et abstrait puissent également

¹⁹ RS 844

²⁰ RS 910.1

²¹ FF 2024 525

²² FF 2024 1440

²³ Jürg Kaufmann/Daniel Steudler: Cadastre 2014; Vision pour un système cadastral dans le futur; Berne 1998.

²⁴ Pour ce qui concerne le contexte dans lequel s'inscrit le cadastre RDPPF, cf. aussi le message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 6 septembre 2006, FF 2006 7407, p. 7447 s.

figurer dans le cadastre RDPPF à l'avenir. Par restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait, on entend des restrictions définies de manière générale dans un acte législatif (loi, ordonnance, règlement). Il peut ainsi s'agir de distances par rapport à une limite, un bâtiment ou une route, de prescriptions générales pour les distances par rapport à la forêt, de distances par rapport aux eaux ou de distances de sécurité.

L'intégration de RDPPF à caractère général et abstrait avait été envisagée dès la conception initiale du cadastre RDPPF²⁵, mais elle n'avait pas encore été permise durant la première phase de son introduction. Cette demande a été reconsidérée dans le cadre du projet prioritaire 32, réalisé dans le canton de Thurgovie²⁶. Il traitait principalement des dispositions liant les autorités qui exercent un effet indirect sur la propriété foncière. Il existe bon nombre de telles dispositions à effet restrictif indirect sur la propriété foncière (comme les cartes de dangers, les plans directeurs, les inventaires cantonaux de protection), mais elles ne constituent pas des restrictions de droit public à la propriété foncière au sens strict selon la pratique du Tribunal fédéral, bien qu'elles puissent en entraver l'utilisation dans les faits, à l'instar des restrictions de propriété formelles (une carte des dangers peut aussi entraîner des restrictions pour des projets de construction susceptibles d'être autorisés, mais les voies de recours existant pour d'autres motifs de refus de l'autorisation de construire ne sont pas disponibles pour elles). Pour les propriétaires fonciers, le personnel des bureaux d'architectes et d'aménagistes ainsi que les autorités, il est important de savoir qu'un immeuble donné est grevé d'une telle charge. C'est pourquoi il doit être possible à l'avenir d'utiliser le cadastre RDPPF pour de telles restrictions exerçant un effet indirect.

Le projet vise enfin à abroger la norme de responsabilité de l'article 18 LGéo sans la remplacer. Une telle norme n'est plus requise en effet, parce que l'on s'éloigne de l'idée de faire du cadastre RDPPF une institution juridique régie par le droit fédéral – sur le modèle du registre foncier –, au sein de laquelle des droits et/ou des charges sont constitués. Il n'est plus possible aujourd'hui de retracer le cheminement complet ayant conduit à la naissance de cette norme de responsabilité durant les travaux préparatoires de la LGéo. Des analyses récentes ont par ailleurs montré qu'elle contrevenait à notre système juridique²⁷ et allait bien au-delà de l'objectif visé. Il a également résulté des clarifications entreprises par l'Office fédéral de topographie (swisstopo) que la norme de responsabilité n'a pas été utilisée une seule fois à l'échelle du pays entier entre l'entrée en vigueur des règles régissant le cadastre RDPPF en 2009 et l'année 2023. En outre, la norme de responsabilité dans la LGéo est en concurrence avec le droit cantonal en matière de responsabilité de l'Etat. Si cette situation est parfaitement admissible sur le plan juridique, elle est porteuse d'un surcroît de complexité dans les cas où le droit de la responsabilité trouve à s'appliquer. Abroger la norme de responsabilité revient donc à alléger la législation sur la géoinformation, mais ne fait pas disparaître pour autant toute responsabilité en matière de tenue du cadastre RDPPF. Elle ne relève cependant plus que du droit cantonal de la responsabilité de l'Etat.

L'article 17 LGéo n'était concerné ni par l'évaluation du cadastre RDPPF ni par le mandat confié au Département par le Conseil fédéral pour qu'il examine et élabore les adaptations requises du droit. Dans le cadre des travaux préparatoires de ce projet, il s'est toutefois révélé nécessaire de s'intéresser de plus près à l'effet de publicité positif du cadastre RDPPF. Il s'est ainsi avéré qu'il existe une inégalité due au fait qu'une mention au registre foncier est dépourvue de tout effet de publicité, alors qu'un tel effet est associé à l'intégration au cadastre RDPPF. L'auteur de l'expertise réalisée est parvenu à la conclusion qu'il serait judicieux d'abroger sans le remplacer l'effet de publicité positif aujourd'hui ancré à l'article 17 LGéo²⁸, contribuant à purger un peu plus la législation sur la géoinformation de règles qui n'y ont pas leur place.

Si un canton veut utiliser le cadastre RDPPF comme organe officiel de publication, il peut toujours le faire, à la condition cependant d'ancrer cela de manière suffisante dans le droit cantonal, conformément au droit constitutionnel cantonal. C'est sans effet sur la fonction de système d'information conférée par le droit fédéral au cadastre RDPPF. Et même s'il s'agit des mêmes jeux de données sur la même plateforme, une distinction claire doit être établie sur le plan juridique – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – entre la fonction de système d'information conférée par le droit fédéral et celle d'organe officiel de publication assignée par le droit cantonal.

²⁵ Cf. Lienhard/Zumstein, *Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (document non traduit)*, p. 20: «Bezüglich ÖREB aus Erlasse kann eine grundstücksbezogene (kartographische) Umsetzung sinnvollerweise in den ÖREB-Kataster Eingang finden (*En matière de RDPPF issues d'actes, une mise en œuvre (cartographique) liée aux immeubles peut judicieusement avoir lieu dans le cadastre RDPPF*).»

²⁶ Cf. à ce sujet le rapport final du PP32-TG (*non daté et non traduit*), Die Berücksichtigung von behördenverbindlichen bzw. mittelbar eigentümerverbindlichen Beschränkungen und weitere Vervollständigungsmassnahmen in Bezug auf den Inhalt des ÖREB-Katasters, <https://backend.cadastre-manual.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-cadastremanch-files/files/2023/08/25/25d55157-ad28-4909-aa4b-46e38fd1b2d4.pdf>.

²⁷ Amir Noah Moshe, Gutachten in Sachen Erläuterung des Spannungsverhältnisses zwischen ÖREB-Kataster und Grundbuch und Darlegung der daraus resultierenden Schnittstellen (vgl. Art. 962 ZGB, Art. 16 GeolG und Art. 129 Abs. 2 GBV) einerseits sowie in Sachen Auslegung der Haftungsnorm für die Führung des ÖREB-Katasters (Art. 18 GeolG) und Beleuchtung der Fiktion der Kenntnis dessen Inhalts (Art. 17 GeolG) andererseits, 29 juillet 2018 (*expertise non traduite*).

²⁸ Amir Noah Moshe, Gutachten in Sachen rechtliche Würdigung der Vorschrift von Art. 17 GeolG, insbesondere in einer Gegenüberstellung der positiven Rechtskraft des Grundbuchs (Art. 970 Abs. 4 ZGB) und der positiven Publizitätswirkung des Handelsregister (Art. 936b Abs. 1 OR) einerseits, sowie in Berücksichtigung des ÖREB-Katasters als (kantonales) Publikationsorgan (Art. 2 Abs. 2 ÖREBKV) und der geplanten Vervollständigungsmassnahmen aus dem SGP32-Thurgau andererseits im Rahmen der Teilrevision des Geoinformationsgesetzes (GeolG), *expertise non traduite*.

Pour une première approche d'ensemble des conditions de propriété pour un immeuble donné, avec les droits et les devoirs qui s'y rapportent, il reste important de consulter à la fois le registre foncier et le cadastre RDPPF.

3.2 Questions de mise en œuvre

Il est renvoyé aux explications relatives à l'article 46a (dispositions transitoires), (cf. à ce sujet § 4.1 suivant).

4 EXPLICATIONS RELATIVES AUX DIFFÉRENTS ARTICLES

4.1 Modifications dans la loi sur la géoinformation

ART. 16 *BUT*

Bien que le cadastre RDPPF soit souvent utilisé et malgré les multiples publications, informations sur les sites Internet des autorités et manifestations d'information le concernant, un grand flou semble toujours entourer son essence même et ses effets et cela, jusque dans les milieux spécialisés. C'est la raison pour laquelle les règles entièrement repensées régissant le cadastre RDPPF doivent être précédées par un article qui en précise le but, exposant son caractère à la fois juridique et spécialisé en termes clairs et fournissant des indications sur son ouverture à d'autres informations visée (cf. 3.1 précédent). Il doit aussi être renoncé ici à la délimitation (négative) entre le cadastre RDPPF et le registre foncier figurant aujourd'hui à l'article 16 alinéa 1 LGéo. Le registre foncier et le cadastre RDPPF sont tous deux des supports d'informations sur les restrictions de droit public à la propriété foncière et chacun doit être considéré comme un système indépendant.

Il est indiqué à l'alinéa 1 que le cadastre RDPPF est un système d'information, exprimant clairement en cela qu'il ne constitue pas un registre relevant du droit civil (comme le sont par exemple le registre foncier ou le registre du commerce) ou du droit public (cas par exemple du registre IDE) et qu'il est uniquement doté d'une fonction d'information, à l'exclusion de tout effet juridique ou de publicité. L'objectif d'harmonisation qui résulte de l'article 75a alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.)²⁹ est ensuite mentionné en ce sens que des géodonnées et des informations juridiques relatives à des restrictions de droit public à la propriété foncière doivent être mises à disposition de manière homogène, en couvrant le territoire de la Confédération suisse. L'indication selon laquelle le cadastre RDPPF doit comprendre à la fois des géodonnées et des informations juridiques relatives à des restrictions de droit public à la propriété foncière et qu'il doit les mettre en relation entre elles revêt également de l'importance. C'est l'une des idées-force du cadastre. Contrairement à aujourd'hui, il est renoncé à la notion de géodonnées de base pour décrire le contenu du cadastre RDPPF et la notion ouverte de géodonnées lui est préférée. La raison en est que des dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière peuvent désormais faire partie du cadastre.

Un effet juridique direct ne peut être attribué au cadastre RDPPF que s'il est utilisé comme organe de publication cantonal (cf. § 3.1), en vertu du droit cantonal qui définit alors cet effet.

L'alinéa 2 dresse la liste des types de contenus du cadastre RDPPF: il informe d'ores et déjà des restrictions de droit public à la propriété foncière en vigueur et prévues.

L'alinéa 3 permet au cadastre RDPPF de pouvoir informer à l'avenir des dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière. Il est tenu compte du fait, avec la formulation potestative («peut»), que ces dispositions ne font pas encore partie du contenu du cadastre aujourd'hui et qu'elles n'en feront partie, à l'échelle nationale, qu'en cas d'extension correspondante du cadastre par le Conseil fédéral. Les cantons peuvent également intégrer eux-mêmes de tels contenus cantonaux dans le cadastre, s'ils l'estiment nécessaire.

Même avec l'ensemble des compléments prévus dans le présent projet, le cadastre RDPPF ne sera pas en mesure de proposer une vue complète de toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière existantes. Cela n'était pas prévu à la création du cadastre et cela reste toujours vrai³⁰.

ART. 17 *OBJET*

Comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 16 al. 2 LGéo), le Conseil fédéral doit indiquer dans une ordonnance les restrictions de propriété relevant du droit fédéral qui doivent figurer dans le cadastre RDPPF dans tous les cantons. Lorsque les restrictions de droit public à la propriété foncière sont en lien avec des géodonnées de base relevant du droit fédéral, cette indication continuera à s'effectuer via l'annexe 1 de l'ordonnance sur la géoinformation (OGéo)³¹, appelée le «catalogue des géodonnées de base». Il est prévu de

²⁹ RS 101

³⁰ Cf. message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 6 septembre 2006, FF 2006 7407, p. 7448.

³¹ RS 510.620

régler cette question dans une annexe de l'OCRDP pour les restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait.

Comme dans le droit en vigueur (art. 16 al. 3 LGéo), les cantons doivent pouvoir continuer à déterminer les restrictions de droit public à la propriété foncière relevant du droit cantonal devant figurer dans le cadastre. Le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance le cadre dans lequel cela doit s'inscrire. Il n'est pas question ici de savoir quels thèmes les cantons peuvent intégrer dans le cadastre, mais de savoir *comment* ils doivent procéder s'ils ont décidé d'une telle intégration. Agir ainsi doit permettre d'atteindre une certaine harmonisation au niveau du contenu du cadastre en dépit des disparités d'ordre matériel, parfaitement justifiées, dans le droit des cantons. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, ces règles au niveau de l'ordonnance devront être complétées par des directives de swisstopo à l'avenir.

ART. 18 ACCÈS

L'article 18 régit désormais l'accès au cadastre RDPPF. On estimait jusqu'alors que les règles d'accès aux géodonnées de base relevant du droit fédéral figurant aux articles 10 à 12 LGéo couvraient suffisamment bien le libre accès au cadastre RDPPF. A y regarder de plus près, ces règles se rapportent exclusivement aux géodonnées de base et donc uniquement à la géométrie et non aux informations juridiques qui font elles aussi partie du cadastre. Une expertise en est ainsi venue à conclure que des règles légales supplémentaires étaient nécessaires afin d'assurer le libre accès³² au cadastre RDPPF et par suite, à l'intégralité de son contenu (géométrie, informations juridiques, etc.), en vertu du principe de transparence. Les dispositions juridiques, c.-à-d. les documents renseignant directement sur l'origine juridique et le contenu d'une restriction de droit public à la propriété foncière donnée (une décision d'aménagement, une décision de portée générale, une décision individuelle, un contrat ou autre) doivent notamment être accessibles à tous. Sans ces informations, il est souvent difficile de connaître le contenu matériel d'une restriction de droit public à la propriété foncière.

Toute législation régissant l'établissement de restrictions de propriété doit décider des informations ouvertes à tous et des cas où des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent à une publication. Lorsque des informations dignes d'être protégées en viennent malgré tout à figurer dans le cadastre, l'alinéa 2 habilite le Conseil fédéral à édicter de telles règles restrictives pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants: les droits de la personnalité (notamment pour protéger l'autodétermination informationnelle, art. 13 Cst.), des secrets de fabrication et d'affaires ou des informations de la Confédération dignes de protection.

Les clarifications entreprises ont révélé que des données personnelles peuvent être divulguées avec les bases légales directes relatives à des restrictions de propriété de nature individuelle et concrète lorsqu'elles sont en lien direct avec le contenu de la restriction de propriété, c.-à-d. qu'elles revêtent de l'importance pour sa bonne compréhension, ou si elles entretiennent un lien direct avec la procédure au cours de laquelle la restriction a vu le jour³³. Dans tout autre cas, les données personnelles doivent être anonymisées. Cela correspond à la pratique générale actuelle en matière de lois sur la transparence (cf. art. 9 al. 1 LTrans³⁴). Les données personnelles des employés de l'administration publique ou de membres des autorités peuvent parfaitement être divulguées si elles sont liées à l'exercice de leur activité publique³⁵. Cela s'applique également aux contrats de droit public. On notera cependant que les contrats de ce type peuvent comporter une garantie de confidentialité³⁶. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une telle garantie doit avoir été expressément convenue dans le cas considéré et il doit par ailleurs s'agir d'informations provenant de particuliers, les informations devant en outre avoir été mises à disposition volontairement³⁷.

La nouvelle règle de l'article 18 LGéo et les normes de droit édictées par le Conseil fédéral sur cette base priment le droit général de la protection des données de la Confédération ancré dans la loi sur la protection des données (LPD)³⁸ ainsi que les lois sur la protection des données des cantons. L'article 11 alinéa 3 LGéo habilite d'ores et déjà le Conseil fédéral à prévoir des niveaux d'autorisation d'accès contraignants pour les géodonnées de base relevant du droit fédéral.

Il va de soi que l'accès au cadastre RDPPF reste gratuit.

ART. 18a ORGANISATION, QUALITÉ ET PROCÉDURES

Le nouvel article 18a LGéo régit l'organisation du cadastre RDPPF, sa qualité et le déroulement de ses procédures. Le fait que le cadastre doive être géré par les cantons pour le territoire dont ils ont la charge (alinéa

³² Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen («Rechtsvorschriften») bei individuell-konkreten ÖREB, brève expertise du 19 septembre 2024 (*non traduite*).

³³ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen («Rechtsvorschriften») bei individuell-konkreten ÖREB, brève expertise du 19 septembre 2024 (*non traduite*).

³⁴ RS 152.3

³⁵ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen («Rechtsvorschriften») bei individuell-konkreten ÖREB, brève expertise du 19 septembre 2024 (*non traduite*).

³⁶ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen («Rechtsvorschriften») bei individuell-konkreten ÖREB, brève expertise du 19 septembre 2024 (*non traduite*).

³⁷ Cf. Arrêt 1C_500/2020 du Tribunal fédéral du 11 mars 2021, consid. 3.2.

³⁸ RS 235.1

1) correspond au droit en vigueur (art. 34 al. 2 let. b LGéo, art. 17 OCRDP). Certains cantons ou la totalité d'entre eux peuvent gérer le cadastre RDPPF conjointement. Cela nécessite cependant la présence de bases légales correspondantes dans le droit cantonal ou d'une convention intercantonale.

L'alinéa 2 reprend quasiment sans changement la règle figurant aujourd'hui à l'article 16 alinéa 5 LGéo. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les règles au niveau de l'ordonnance seront complétées par des instructions de l'Office fédéral de topographie.

ART. 46a DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LA MODIFICATION DU ...

En matière de mise en œuvre des modifications prévues de la loi, il a été examiné si la clarification des fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF pour les restrictions de droit public à la propriété foncière peut être entreprise rétroactivement à l'issue de l'entrée en vigueur de cette modification de la loi. En présence de restrictions de droit public à la propriété foncière faisant l'objet d'une mention au registre foncier et devant désormais figurer dans le cadastre RDPPF, un «transfert» de ces restrictions dans le cadastre pourrait par exemple être opéré de telle manière qu'elles soient intégrées au cadastre et que la mention au registre foncier soit supprimée dans la foulée. Ce mode opératoire serait porteur du bénéfice le plus important selon l'étude de faisabilité réalisée³⁹. Il a toutefois été renoncé à cette solution en raison de la forte charge de travail qu'elle impliquerait pour les cantons. Ces derniers sont cependant libres de transférer a posteriori dans le cadastre RDPPF, mais à leurs frais, des restrictions de propriété faisant l'objet d'une mention au registre foncier selon le droit en vigueur et devant dorénavant figurer dans le cadastre RDPPF. Ils édictent les règles de droit nécessaires à cette fin. Cela résulte du principe de légalité et est nécessaire pour pouvoir suivre les modifications apportées au registre foncier et au cadastre RDPPF.

En conséquence, les nouvelles règles ne doivent déployer un effet qu'après leur entrée en vigueur et il est renoncé à une application rétroactive. Les restrictions de propriété mentionnées selon le droit en vigueur jusqu'alors et qui ne devraient plus l'être selon le nouveau droit, ne doivent donc pas être supprimées du registre foncier.

Les dispositions transitoires de l'article 46a LGéo ne s'appliquent qu'aux modifications touchant la LGéo elle-même, soit aux nouveaux articles 16 à 18a LGéo. Les modifications apportées à l'article 962 CC ne requièrent aucune disposition transitoire au niveau de la loi. Il y aurait uniquement besoin de règles transitoires si le catalogue de l'article 129 alinéa 1 ORF venait à être modifié. S'il s'avérait qu'une modification de l'article 129 alinéa 1 ORF s'impose lors de l'adaptation des ordonnances associées, il serait toujours temps d'édicter des dispositions transitoires dans l'acte législatif portant modification des ordonnances.

Le Conseil fédéral établit le plan de mise en œuvre applicable à l'exécution des modifications. Il peut déléguer cette tâche au département. Ce mode opératoire a déjà fait ses preuves lors de l'introduction du cadastre RDPPF. Il permet une certaine souplesse lors de la mise en œuvre⁴⁰. L'exemple suivant l'illustre clairement: le contenu possible du cadastre RDPPF est étendu par le nouvel article 16 alinéas 2 et 3 LGéo. Cette extension exigera une adaptation du modèle-cadre pour le cadastre RDPPF qui devra être définie au sein d'un plan de mise en œuvre précisant notamment le délai imparti à la Confédération pour édicter le modèle-cadre adapté. Cela vaut également pour les autres prescriptions et instructions que la Confédération doit produire, resp. modifier⁴¹.

L'extension possible du cadastre RDPPF par de nouveaux thèmes RDPPF, ou par des thèmes de dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière, doit intervenir par étapes claires au cours des périodes de quatre ans ayant fait toutes leurs preuves. Une modification d'ordonnance étant toujours requise pour les extensions de thèmes du cadastre RDPPF, un feu vert est toujours donné de fait par le Conseil fédéral pour tout nouveau thème RDPPF d'ampleur nationale. Les détails de la mise en œuvre peuvent alors être définis dans les conventions-programmes, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

4.2 Modifications du code civil suisse (annexe 1)

ART. 962 CC MENTION DE RESTRICTIONS DE DROIT PUBLIC À LA PROPRIÉTÉ

L'article 962 CC actuel prévoit la mention obligatoire des restrictions de droit public à la propriété foncière relevant du droit cantonal depuis l'entrée en vigueur de la révision des droits réels immobiliers le 1^{er} janvier 2012. Cette obligation n'a cependant jamais été mise en œuvre de manière cohérente en pratique. La clarification prévue des fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF impose donc de modifier l'article 962 CC. Désormais, une restriction, fondée sur le droit public, de la propriété d'un immeuble déterminé que la collectivité publique ou une autre entité qui accomplit une tâche d'intérêt public a décidée ou qui résulte de la conclusion d'un contrat et qui a pour effet d'en entraver durablement l'utilisation, de restreindre durablement le pouvoir du propriétaire d'en disposer ou de créer une obligation déterminée durable à sa charge en

³⁹ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

⁴⁰ Cf. à ce sujet [RO 2009 4723](#), art. 26-31.

⁴¹ De telles règles étaient déjà nécessaires lors de l'introduction du cadastre RDPPF, cf. [RO 2009 4723](#), art. 27.

relation avec l'immeuble, ne doit plus impérativement être mentionnée au registre foncier dans tous les cas, mais uniquement si le droit fédéral le prévoit. Le droit fédéral peut aussi déléguer cela aux cantons à l'avenir.

L'incompatibilité entre la mention au registre foncier et l'intégration au cadastre RDPPF disparaissant, il sera dorénavant possible que de telles restrictions de droit public à la propriété foncière de nature individuelle et concrète puissent figurer dans le cadastre RDPPF, dès lors que le droit fédéral le prévoit ou l'admet.

Si toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière grevant un immeuble donné ne doivent plus être mentionnées au registre foncier, une règle de triage doit être introduite. Pour les restrictions de propriété relevant du droit fédéral, cela résulte des dispositions de la législation spécialisée concernée ayant institué la restriction considérée.

L'alinéa 2 reste inchangé.

Les restrictions de droit public à la propriété foncière relevant du droit cantonal et ciblant un immeuble donné ne doivent plus être impérativement mentionnées au registre foncier. Ici également, l'attribution la plus appropriée, entre la mention au registre foncier et l'intégration dans le cadastre RDPPF, devra être possible à l'avenir. En conséquence, le Conseil fédéral va devoir déterminer par ordonnance, conformément à l'alinéa 3:

- les types de restrictions de la propriété relevant du droit cantonal qui doivent être mentionnés au registre foncier et
- les types de restrictions de la propriété relevant du droit cantonal qui peuvent être mentionnés au registre foncier.

En présence de restrictions de propriété relevant du droit cantonal pouvant faire l'objet d'une mention au niveau cantonal selon le Conseil fédéral (art. 962 al. 3 ch. 2 CC), les cantons décident dorénavant si la mention au registre foncier est requise et si c'est le cas, ils fixent les conditions dans lesquelles elle doit l'être (al. 4). C'est aux cantons qu'il incombe de définir quand une restriction de droit public à la propriété foncière se révèle suffisamment importante pour faire l'objet d'une mention au registre foncier et de préciser les domaines dans lesquels une marge de manœuvre peut éventuellement être accordée à l'office spécialisé compétent.

Les cantons peuvent déterminer en vertu de l'article 17 alinéa 2 LGéo les restrictions de droit public à la propriété foncière cantonales qui doivent figurer dans le cadastre RDPPF.

4.3 Modifications de la loi sur l'énergie nucléaire (annexe 1)

ART. 40 AL. 3 ET 5 LOI SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

Une zone de protection tridimensionnelle est définie dans le sous-sol pour protéger un dépôt en profondeur de déchets radioactifs de toute atteinte extérieure. Cette zone de protection est la zone souterraine dans laquelle toute intervention risque de porter atteinte à la sécurité du dépôt en profondeur (art. 40 al. 1 LENu). Quiconque entend procéder à un forage profond, au percement d'une galerie souterraine, à une opération de minage ou à toute autre opération touchant une zone de protection doit en demander l'autorisation (art. 40 al. 2 LENu).

La zone de protection d'un dépôt en profondeur est définie provisoirement par le Conseil fédéral avec l'autorisation générale et l'est définitivement avec l'autorisation d'exploiter. Dans sa demande d'autorisation générale pour un dépôt en profondeur, la Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (Nagra) propose une zone de protection provisoire devant couvrir une surface de 30 km². La détermination de la zone de protection provisoire doit intervenir en 2031 selon le planning actuel. La zone de protection définitive sera plus restreinte que la zone provisoire selon l'estimation actuelle.

Lorsque la LENu a été décidée en 2003 et la création d'une zone de protection avec elle, la mention au registre foncier constituait la seule possibilité pertinente existante pour rendre accessible l'information sur la zone de protection. Un instrument plus adapté pour la diffusion de l'information est disponible depuis lors avec le cadastre RDPPF. La restriction de propriété qui découle de la zone de protection est de nature générale et concrète et n'a pas de caractère individuel établi pour des immeubles isolés, susceptible de justifier une mention au registre foncier. Elle est donc à affecter au cadastre RDPPF. L'article 40 alinéa 3 LENu est modifié en ce sens que la mention au registre foncier est remplacée par l'intégration dans le cadastre RDPPF.

De même, l'invitation à radier la zone de protection du registre foncier est supprimée à l'alinéa 5. Une règle analogue invitant à radier la zone de protection du cadastre RDPPF n'est pas nécessaire. Si la zone de protection devait être supprimée, les données devraient aussi disparaître du cadastre sans qu'une règle particulière soit requise, puisqu'il n'existerait plus alors de restriction de propriété en vigueur. Cela résulte indirectement de l'article 2 alinéa 1 et de l'article 7 alinéa 1 OCRDP qui supposent qu'une restriction de propriété soit entrée en force. Une inscription «désuète» au cadastre serait du reste sans effet (art. 3a OCRDP).

Les relations entre les jeux de géodonnées de base selon les articles 40 alinéa 3 et alinéa 4 LENu devront être régies au niveau de l'ordonnance.

ART. 59 AL. 3 LOI SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

La modification de l'article 40 entraîne une adaptation en conséquence de l'article 59 alinéa 3 LENU. L'intégration des zones de protection dans le cadastre RDPPF au sens de l'article 40 alinéa 3 LENU a l'effet de publicité d'une disposition de loi spéciale (au sens d'une exception) et possède un effet déclenchant pour le délai de péremption fixé à l'article 59 alinéa 3 LENU.

ART. 83 AL. 1 LET. E (NOUVELLE) ET ART. 84 LET. D (ABROGÉE) LOI SUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

Le principe pollueur-payeur s'applique à l'évacuation des déchets radioactifs: les frais d'évacuation sont à la charge de ceux qui ont produit les déchets (art. 31 LENU). La construction et l'exploitation d'un dépôt en profondeur en font également partie, au même titre donc que les frais liés à la mise en place de la zone de protection. Selon le droit en vigueur jusqu'à présent, les cantons sont habilités à prélever des émoluments auprès des détenteurs d'installations nucléaires, d'articles nucléaires et de déchets radioactifs et à exiger d'eux le remboursement des frais liés à la mensuration des immeubles dans la zone de protection, à leur immatriculation ainsi qu'à leur inscription au registre foncier (art. 84 let. d). Dans le cas d'une inscription au cadastre RDPPF, c'est l'office fédéral compétent qui aura des frais à supporter. En vertu du principe pollueur-payeur, ils devront pouvoir être répercutés au requérant (art. 83 let. e).

5 CONSÉQUENCES

5.1 Conséquences pour la Confédération

Lors de l'introduction du cadastre RDPPF entre 2012 et 2019, 17 thèmes RDPPF⁴² étaient initialement demandés par la Confédération et cofinancés par elle. Cette introduction a provoqué une dépense totale de 47,8 millions de francs de la part des cantons entre 2012 et 2023 (partie verte du tableau). Les frais d'exploitation des cantons se sont élevés à 30,7 millions de francs entre 2016 et 2023. La poursuite du développement a rajouté cinq nouveaux thèmes RDPPF relevant du droit fédéral entre 2020 et 2023⁴³, ce qui a entraîné des dépenses supplémentaires de 12,8 millions de francs pour les cantons. La Confédération a indemnisé les prestations effectuées par les cantons entre 2012 et 2023 à hauteur de 40,3 millions de francs sur un total de 91,3 millions de francs.

La Confédération et les cantons supportent conjointement les frais inhérents au cadastre RDPPF. Entre 2012 et 2023, les cantons y ont contribué à hauteur de 56 %, alors que la Confédération n'a couvert que 44 % des frais. Dans l'optique d'un équilibre des contributions des deux parties (soit une charge de 45,65 millions de francs pour chacune d'entre elles), la Confédération doit encore reverser 5,35 millions de francs aux cantons. Ce sera le cas entre 2024 et 2027, parce que les frais seront moins élevés que prévu, les cantons n'ayant pas encore tous atteint le stade de l'exploitation complète.

Dépenses des cantons de	2012 à 2015	2016 à 2019	2020 à 2023	Total
Introduction	14'600'000	25'800'000	7'400'000	47'800'000
Exploitation		10'100'000	20'600'000	30'700'000
Poursuite du développement			12'800'000	12'800'000
TOTAL	14'600'000	35'900'000	40'800'000	91'300'000
Contributions fédérales				
Cantons pilotes, art. 29	4'000'000			4'000'000
Frais d'exploitation, art. 20*	4'350'000	11'100'000	17'500'000	32'950'000
Poursuite du développement, art. 20			3'350'000	3'350'000
TOTAL	8'300'000	11'100'000	20'850'000	40'300'000
*) Les projets prioritaires sont inclus dans les contributions aux frais d'exploitation.				

⁴² Plans d'affectation, zones réservées des routes nationales, alignements des routes nationales, zones réservées des installations ferroviaires, alignements des installations ferroviaires, zones réservées des installations aéroportuaires, alignements des installations aéroportuaires, plan de la zone de sécurité, cadastre des sites pollués, cadastre des sites pollués - domaine militaire, cadastre des sites pollués - domaine des aéroports civils, cadastre des sites pollués - domaine des transports publics, zones de protection des eaux souterraines, périmètres de protection des eaux souterraines, degré de sensibilité au bruit (dans les zones d'affectation), limites forestières statiques, distances par rapport à la forêt.

⁴³ Zones réservées, réserves forestières, espace réservé aux eaux, zones réservées des lignes d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kV, alignements des installations électriques à courant fort.

Aucun développement complémentaire et aucun projet prioritaire (PP) n'aura lien entre 2024 et 2027. Du point de vue fédéral, le cadastre RDPPF est en exploitation pure. Les cantons auront donc vraisemblablement des dépenses totales de 33 millions de francs à consentir. La Confédération prévoit des contributions à hauteur de 16,5 millions en tout, si bien que l'équilibre entre les deux parties sera assuré. Les frais d'exploitation effectifs des cantons entre 2020 et 2023 étaient inférieurs (20,6 millions de francs) à la suite d'introductions retardées.

Dépenses des cantons en	2024	2025	2026	2027	Total
Exploitation	9'000'000	8'000'000	8'000'000	8'000'000	33'000'000
Contributions fédérales					
Frais d'exploitation, art. 20*	4'500'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	16'500'000

Les modifications apportées à la LGéo ouvrent le spectre du cadastre RDPPF. Cela ne conduit pas (encore) à des dépenses supplémentaires. Seule l'intégration de thèmes RDPPF supplémentaires dans le cadastre s'accompagnerait de conséquences financières. Le Conseil fédéral décidera à un stade ultérieur, dans le cadre de l'adaptation nécessaire de l'OGéo, si de nouveaux thèmes doivent être intégrés et si c'est le cas, desquels il devra s'agir. Il mettra alors en balance les coûts engagés et les bénéfices retirés.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons supportent la moitié du coût de la mise en œuvre de ce projet (cf. § 5.1 précédent). Les dépenses que les différentes mesures vont vraisemblablement occasionner vont être indiquées dans la suite, telles qu'elles résultent de l'étude de faisabilité.

Au vu de la manière dont la clarification des fonctions respectives du registre foncier et du cadastre RDPPF est désormais prévue, l'effet produit se limitera à une «adaptation des pratiques en matière d'exécution, dénuée de conséquences directes lourdes en termes de coûts»⁴⁴.

Du point de vue financier, on peut globalement affirmer que l'intégration de restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait dans le cadastre RDPPF n'entraîne généralement que des dépenses relativement faibles, dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie⁴⁵:

- une ligne statique, marquant une distance à respecter, existe et peut être présentée comme une géoinformation dans le cadastre RDPPF ou
- une ligne dynamique, marquant une distance à respecter, existe et des hypothèses sont formulées concernant la manière dont cette information doit être présentée (sous forme de zone tampon ou de texte).

On peut enfin relever les écarts conséquents qui existent en termes de coûts à assumer pour compléter le cadastre RDPPF par des restrictions de droit public à la propriété foncière liant les autorités, à effet indirect. Aux dires des personnes interrogées dans le cadre de l'étude de faisabilité, de nombreuses restrictions de droit public saisies géométriquement sont déjà disponibles et répertoriées dans des inventaires numériques. En revanche, les personnes interrogées jugent la charge de travail requise bien plus lourde pour compléter le cadastre RDPPF par des restrictions de droit public à la propriété foncière liant les autorités, pour lesquelles on ne dispose encore d'aucune géodonnée. Il est difficile de se prononcer de manière générale à ce sujet⁴⁶.

5.3 Conséquences pour l'économie nationale

Selon l'étude de faisabilité, le bénéfice retiré de l'intégration de RDPPF à caractère général et abstrait et de RDPPF liant les autorités peut être considéré comme étant élevé, voire très élevé pour l'ensemble des utilisateurs. Il y est établi ce qui suit: «Il ressort des enquêtes menées que les aménagistes, les architectes ainsi que les représentantes et représentants du secteur immobilier estiment que des bénéfices très élevés seraient retirés d'une intégration de RDPPF liant les autorités. L'amélioration de la qualité de l'aménagement réalisé et du service rendu à la clientèle est particulièrement mise en avant. Le complément du cadastre RDPPF par des RDPPF liant les autorités bénéficie d'appréciations nettement plus positives que le statu quo, pour tous les critères d'appréciation, ce qui indique le niveau de plus-value qui lui est associé.»⁴⁷

⁴⁴ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

⁴⁵ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

⁴⁶ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

⁴⁷ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

5.4 Conséquences pour la société

Selon l'étude de faisabilité, le bénéfice retiré de l'intégration de RDPPF à caractère général et abstrait et de RDPPF liant les autorités peut être considéré comme étant élevé, voire très élevé pour l'ensemble des utilisateurs. Il y est établi ce qui suit: «Les aménagistes, les architectes ainsi que les représentantes et représentants du secteur immobilier estiment que des bénéfices élevés seraient retirés d'une intégration de RDPPF à caractère général et abstrait. Une forte plus-value est notamment vue pour les acheteurs potentiels d'objets ou d'immeubles, inhérente à la sécurité juridique accrue et aux bases de décisions améliorées qui leur seraient alors procurées. Ainsi, la plus-value résultant d'un tel complément résiderait surtout dans des facteurs non monétaires.»⁴⁸

5.5 Conséquences pour l'environnement

Le projet n'a aucune conséquence directe sur l'environnement. Une partie des restrictions de droit public à la propriété foncière de nature individuelle et concrète qui peuvent désormais être intégrées dans le cadastre RDPPF concerne également l'environnement et peut lui bénéficier. Le projet a donc tendance à faciliter la protection de l'environnement, voire sa mise en application, grâce à une transparence accrue et à une plus grande disponibilité des données.

5.6 Autres conséquences

Au vu des menaces actuelles et futures, on peut opposer un inconvénient aux nombreux avantages que présente le projet prévu, à savoir celui de pouvoir disposer simplement d'informations permettant de planifier des activités illégales allant d'actes de sabotage délibérés jusqu'à une sélection très fine et une documentation très précise de cibles pour des armes à longue portée.

6 ASPECTS JURIDIQUES

6.1 Constitutionnalité

En vertu de l'article 75a alinéa 3 Cst., la Confédération peut légiférer sur l'harmonisation et la coordination des informations foncières officielles⁴⁹. Cette habilitation s'étend également à la création et à la réglementation du cadastre RDPPF⁵⁰. Les efforts entrepris en matière d'harmonisation visent à garantir que les collectivités publiques (Confédération, cantons et communes) puissent accomplir les tâches qui leur incombent avec efficacité et que les acteurs du marché foncier obtiennent des informations à jour, vérifiées et aussi complètes que possible⁵¹. Les modifications prévues servent à atteindre l'objectif ainsi formulé. Elles doivent notamment améliorer la coordination entre le cadastre RDPPF et le registre foncier tout en élargissant l'information fournie aux dispositions prises par l'Etat qui exercent un effet restrictif sur la propriété foncière. Le projet entre par conséquent dans le champ d'application de l'article 75a alinéa 3 Cst. Si le droit du registre foncier est également modifié par le projet, ce dernier se fonde aussi sur l'article 122 Cst., lequel accorde à la Confédération la compétence à légiférer en matière de droit civil.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Aucune obligation internationale de la Suisse ne s'oppose aux modifications prévues de la LGéo.

⁴⁸ INTERFACE, Etude de faisabilité du cadastre RDPPF, 2023, rapport du 19 décembre 2023.

⁴⁹ Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001, FF 2002 2155, p. 2330; Message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation du 6 septembre 2006, FF 2006 7407, p. 7417.

⁵⁰ Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001, FF 2002 2155, p. 2330; Amir Noah Mosche, Das Spannungsverhältnis zwischen der flankierenden Harmonisierungsaufgabe bzw. -pflicht des Bundes und der föderalen Autonomie hinsichtlich der amtlichen Informationen den Grund und Boden betreffend, am Beispiel der Geodatenmodellierung für den Nutzungsplan im Zuge der Einführung des ÖREB-Katasters – unter Berücksichtigung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Rechtsgutachten zuhanden des Amts für Geoinformation des Kantons Thurgau vom 2. Dezember 2020, p. 53 (*expertise non traduite*).

⁵¹ Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001, FF 2002 2155, p. 2330.

6.3 Forme de l'acte législatif

Il s'agit d'une modification d'un texte de loi existant. Toutes les règles incluses dans ce projet doivent être ancrées dans une loi fédérale conformément à l'article 164 alinéa 1 Cst.

6.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Le projet ne comporte la création d'aucune nouvelle disposition relative à des subventions (entraînant des dépenses excédant l'un des seuils) et aucun nouveau crédit d'engagement / plafond de dépenses (avec dépassement de l'un des seuils) n'est décidé.

6.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale

Il est renvoyé aux développements du chapitre 5.

6.6 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le cadastre RDPPF est une tâche commune depuis son introduction (art. 39 LGéo). Le présent projet n'y change rien. Le respect des principes énoncés à l'article 9 alinéa 2 de la loi sur les subventions⁵² continue à être assuré.

6.7 Délégation de compétences législatives

Selon la version actuellement en vigueur de l'article 16 alinéa 2 LGéo, le Conseil fédéral détermine les géo-données de base relevant du droit fédéral qui doivent figurer dans le cadastre. Pour des raisons rédactionnelles, cette compétence est désormais attribuée à l'article 17 alinéa 1 LGéo.

De même, c'est à l'article 16 alinéa 5 LGéo que le Conseil fédéral fixe d'ores et déjà les exigences minimales applicables au cadastre en matière d'organisation, de gestion, d'harmonisation et de qualité des données, de méthodes et de procédures. Cette norme de délégation a elle aussi été déplacée et figure dorénavant à l'article 18a alinéa 2 LGéo du fait de la nouvelle rédaction des règles.

Une nouvelle compétence législative est accordée au Conseil fédéral par le nouvel article 18 LGéo régissant l'accès au cadastre RDPPF. Il doit pouvoir édicter des restrictions à l'accès au cadastre RDPPF, en principe ouvert à tous, pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants. Au vu du niveau de détail des règles à introduire et de la rapidité de l'évolution des technologies, il est judicieux que de telles mesures de protection relèvent de la compétence du Conseil fédéral, afin de pouvoir réagir rapidement en cas de besoin.

6.8 Protection des données

Dans le présent projet, seules les nouvelles règles portant sur l'accès au cadastre RDPPF dans le nouvel article 18 LGéo sont concernées par la protection des données. C'est pourquoi il est renvoyé ici aux développements relatifs à cet article 18.

⁵² RS 616.1