

Le cadastre RDPPF

Une exploitation optimale des technologies de l'information mais aussi une nouvelle culture en matière de restrictions de droits à référence spatiale

L'ambition du cadastre RDPPF est de délivrer à tous les citoyens des informations officielles, fiables et facilement accessibles relatives à un certain nombre de restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF), restrictions dont le catalogue est arrêté par le Conseil fédéral¹.

L'obiettivo principale del catasto RDPPF consiste nel rendere accessibili a tutti i cittadini delle informazioni complete ed affidabili su determinate restrizioni di diritto pubblico della proprietà (RDPPF). Il Consiglio federale fissa, nell'allegato del cosiddetto catalogo dei geodati di base sull'Ordinanza della geoinformazione (OGI) SR 510.620, in modo conclusivo quali RDPPF sono riprese nel catasto.

J.-P. Miserez, F. Wicki

Les RDPPF sont en fait constituées de 2 éléments bien distincts:

- une définition juridique, sous forme de règlement, d'arrêté ou de tout autre texte officiel, et
- une délimitation géométrique sous forme de point, de ligne ou de périmètre spatialement bien localisée.

Traditionnellement, ces deux éléments sont gérés sur des supports distincts, indépendants les uns des autres. Mais finalement, c'est l'ensemble de ces deux parties qui constitue la base de la décision de droit public qui fonde la restriction. Les questions relatives à la primauté d'un élément sur l'autre, à l'éventuelle mauvaise cohésion entre ces éléments ou encore à l'indétermination issue de l'interprétation du plan ou du texte sont généralement réglées à travers les compétences d'interprétation que se sont réservées les autorités de décision ou les services administratifs qu'elles ont délégués.

Actuellement, il est possible de gérer des systèmes d'information du territoire qui traitent simultanément les informations textuelles et spatiales. À une surface donnée, il est possible de lier des attributs textuels, réciproquement, à un article de loi, il est possible de lier une représentation

graphique. Ainsi donc, la fusion de ces deux éléments constitue un pas déterminant dans la gestion simultanée de la localisation et de la description des RDPPF. Ces systèmes pouvant être consultés par internet, l'objectif de faciliter l'accessibilité aux informations est ainsi acquise.

Les informations textuelles

L'intégration des informations textuelles dans un tel système d'information géographique ne pose en principe pas de problème particulier, si ce n'est celui du transfert d'un support papier à un support numérique. L'information n'est pas altérée par ce transfert. Un texte sous forme analogique ou sous forme numérique a exactement la même signification et ne prête à aucune différence d'interprétation. Un texte n'est composé que de 26 lettres, plus quelques signes typographiques, lisibles uniquement linéairement, de gauche à droite. Les ajouts de police d'écriture, de soulignement ou de caractère gras facilitent la lecture, mais ne modifient pas le sens du texte.

Les informations graphiques

Pour le transfert de l'information graphique du monde analogique au monde

numérique, le problème est beaucoup plus complexe. Un graphique est beaucoup plus complexe que du texte. On peut le lire spatialement, au moins dans deux dimensions, la couleur des traits et des surfaces, l'épaisseur du trait, l'échelle, et tant d'autres éléments ont une importance significative. Le transfert d'un graphique dans un support numérique risque de compromettre la sémiologie² d'origine. Sans compter la prise en compte des déformations physiques et des dégradations que le support analogique aura subies. Le résultat sera aussi différent si l'on effectue le transfert dans un système vectoriel ou simplement par scannage. Celui qui a la maîtrise de ces données graphiques sera alors très sollicité pour veiller à ce que le produit numérisé soit conforme à la base analogique. Il devra aussi parfois entreprendre des adaptations ou des interprétations, et juger alors si de telles modifications sont de sa compétence où si elles doivent faire l'objet par exemple d'une nouvelle enquête publique.

Pour le technicien qui sera chargé de procéder à cette numérisation, il devra non seulement faire preuve d'une compétence technique très élevée, mais encore d'une éthique pointilleuse qui évitera de déformer la volonté initiale du décideur. Dans ces cas, il est illusoire de rechercher une automatisation poussée des processus et il serait téméraire d'exporter vers des contrées plus économiques de telles digitalisations. Mais on attend aussi du technicien qu'il mette à disposition du preneur de décision des moyens qui permettent d'effectuer cette transition dans le respect de la sémiologie d'origine. Nous pensons ici en particulier à la possibilité d'intégrer dans le modèle numérique une marge d'incertitude qui permette de prendre en compte l'épaisseur de trait analogique, ou encore une fonction d'accrochage obligatoire (snappage) sur une ligne de référence.

Nous avons consacré dans le Rapport final du groupe SIDIS³ tout un chapitre à la sémiologie graphique, et en particulier à «la conversion du papier vers le numérique». Rappelons ici l'organigramme du

processus d'intégration des incidences spatiales des RDPPF au sein d'un cadastre numérique (fig. 1).

Des informations graphiques publiées dans un cadastre RDPPF ne seront fiables que dans la mesure où les plans délivrés seront parfaitement conformes à la volonté du décideur, c'est-à-dire que toute la sémologie d'origine aura été scrupuleusement respectée ou interprétée en parfaite entente avec le décideur.

L'officialité du cadastre

Quant à l'officialité, elle n'aura été atteinte que lorsque le décideur aura formellement reconnu les informations (graphiques et textuelles) livrées au cadastre RDPPF comme parfaitement conformes à sa volonté.

Une nouvelle approche culturelle des RDPPF

La diffusion claire des informations relatives aux RDPPF n'est pas qu'une question technique qui se limite à résoudre le passage de l'analogique au numérique. C'est aussi, à moyen terme, une question d'exploiter les ressources nouvelles qu'offre la technologie pour atteindre au mieux les objectifs du décideur et pour informer clairement l'administré.

Les systèmes d'information géographique permettent d'établir une intersection entre différentes couches de données. Il sera ainsi possible de savoir quelle portion de territoire est simultanément touchée par deux restrictions différentes. Et une intersection supplémentaire avec le plan parcellaire permettra d'inventorier quels biens-fonds sont concernés, en totalité ou en partie. Par exemple, il n'est plus nécessaire d'établir manuellement la liste des parcelles touchées par un remaniement parcellaire pour procéder à l'inscription des mentions AF au registre foncier; il suffit d'effectuer l'intersection entre le périmètre du remaniement et la couche des biens-fonds de la mensuration officielle pour obtenir automatiquement la liste des parcelles touchées, puis la liste des propriétaires concernés.

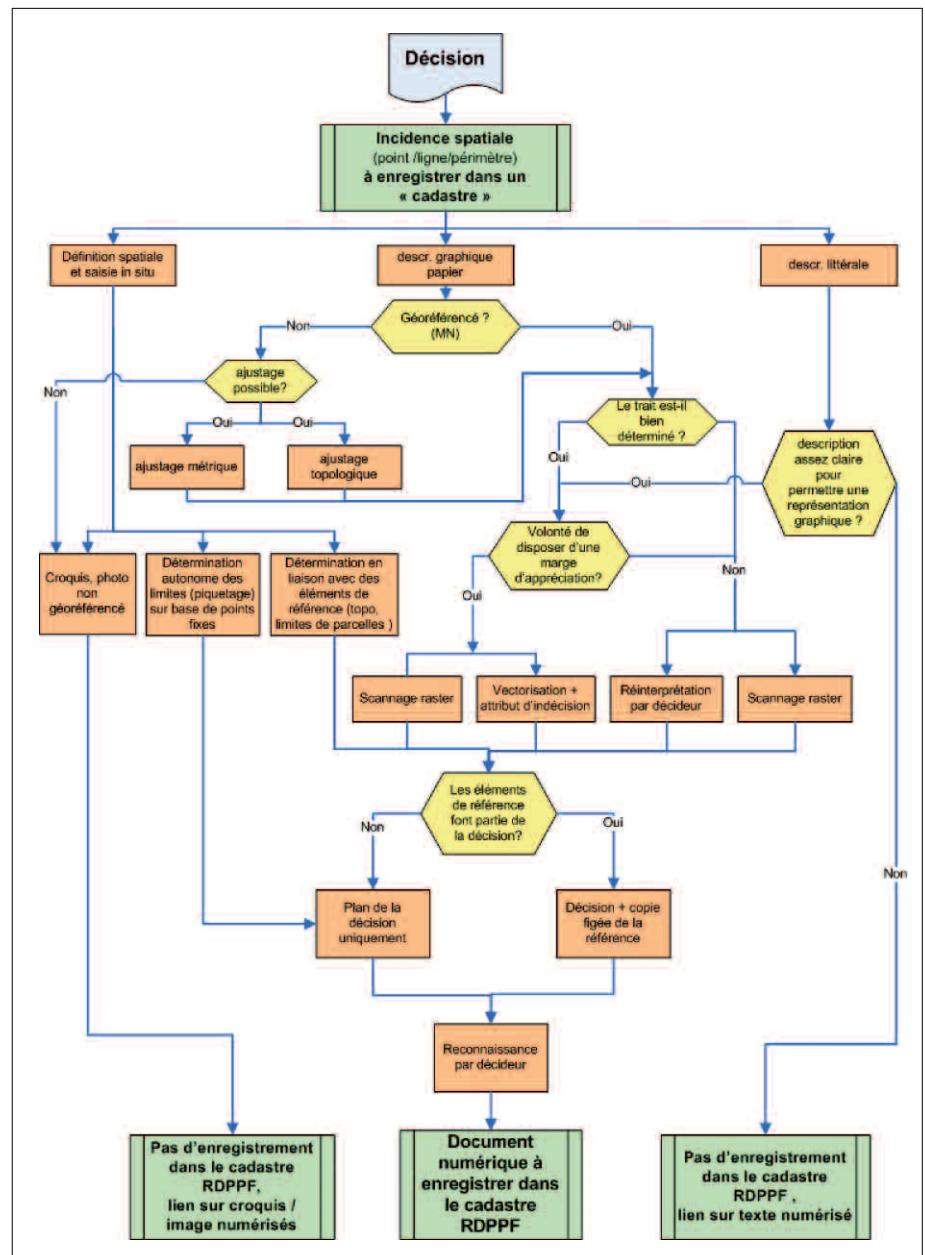


Fig. 1: Conversion du papier vers le numérique.

Dès lors, la définition d'un périmètre de RDPPF pourra être faite pour elle-même, selon des critères spécifiques tels que la couverture du sol, la topographie, la géologie, les phénomènes naturels, etc. Elle ne sera donc plus dépendante du plan de référence utilisé (carte topographique, plan d'ensemble, plan parcellaire, etc). Il n'est par exemple plus nécessaire d'ajuster la limite des zones de protection des eaux aux limites de propriété, comme cela se fait, pour des raisons de sécurité juridique, dans certains cantons. Ce n'est qu'au moment de la superposition de la

couche parcellaire avec la couche d'une RDPPF donnée que l'on saura si telle ou telle parcelle est complètement ou partiellement touchée.

Mais il est aussi tout à fait possible que, dès le départ, le législateur fixe qu'une limite de RDPPF doit être coordonnée avec une couche de référence donnée. C'est typiquement le cas pour le plan d'affectation où on pourra exiger que les limites de zones se confondent avec une limite de bien-fonds voisine. Cela est parfaitement possible, mais ce choix est de la compétence du décideur et non du

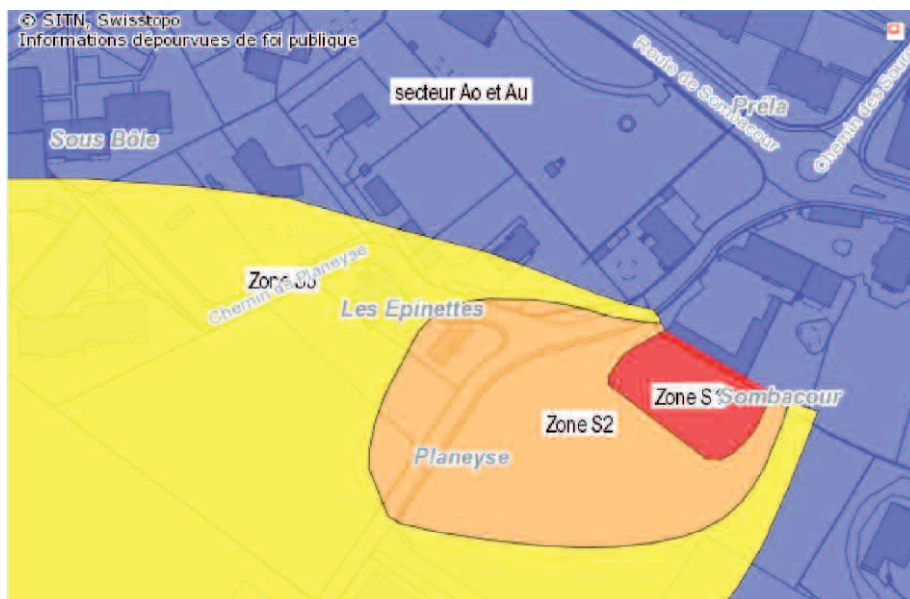


Fig. 2: Les RDPP peuvent être indépendantes du plan de référence.

technicien qui procède à la numérisation du plan. Se pose alors une question qui devra être résolue par le preneur de décision : que se passe-t-il lorsqu'une des deux couches d'information mises en relation se modifie? Question d'autant plus épineuse que le plan parcellaire répond à des critères de droit privé et le plan d'affectation à des critères de droit public.

La nouvelle culture qui est offerte par les systèmes d'information du territoire est qu'il faut dès lors concevoir les périmètres de RDPPF comme des entités indépendantes, définies selon des critères propres. Le lien avec des géodonnées de référence n'est plus obligatoire, c'est une option en fonction du but recherché et des contingences légales. Ainsi donc, il sera possible de prendre une décision sur les degrés de sensibilité au bruit sans la lier nécessairement au plan de zone; ou encore de rendre des zones de protection contre les dangers naturels opposable à des tiers sans devoir attendre la révision du plan d'affectation.

La possibilité de traiter les différentes RDPPF par couches indépendantes mais superposables offre deux avantages qui peuvent paraître, au premier abord, contradictoires.

- Le traitement d'une RDPPF (par exemple le cadastre des sites pollués ou les zones de protection des eaux souterraines)

permet d'attacher toute son attention à cet objet lui-même et de le traiter selon ses propres critères techniques, physiques ou juridiques. Cela permet aussi d'ouvrir une procédure de consultation, de mise à l'enquête et de décision au-

tonome, sans devoir joindre, comme c'est le cas actuellement, les zones de danger naturel et les zones d'affectation.

- Mais, par contre, ce procédé permet en tout temps de superposer la couche en travail avec d'autres couches de RDPPF disponibles dans le cadastre, ce qui permet d'assurer une coordination verticale optimale entre toutes les RDPPF.

Le lien entre plan et texte

Le lien possible entre un lieu indiqué sur un plan et une disposition juridique textuelle est un outil très puissant pour répondre simultanément non seulement à la question « où ? », mais aussi à la question « quoi ? ». Se pose alors le dilemme de savoir si l'on va lier le périmètre de la RDPPF à l'ensemble de la disposition juridique qui est applicable, ou si l'on va renvoyer à l'article spécifique qui concerne cet objet. Concrètement, pour une zone de construction donnée, va-t-on renvoyer à l'ensemble du règlement communal de

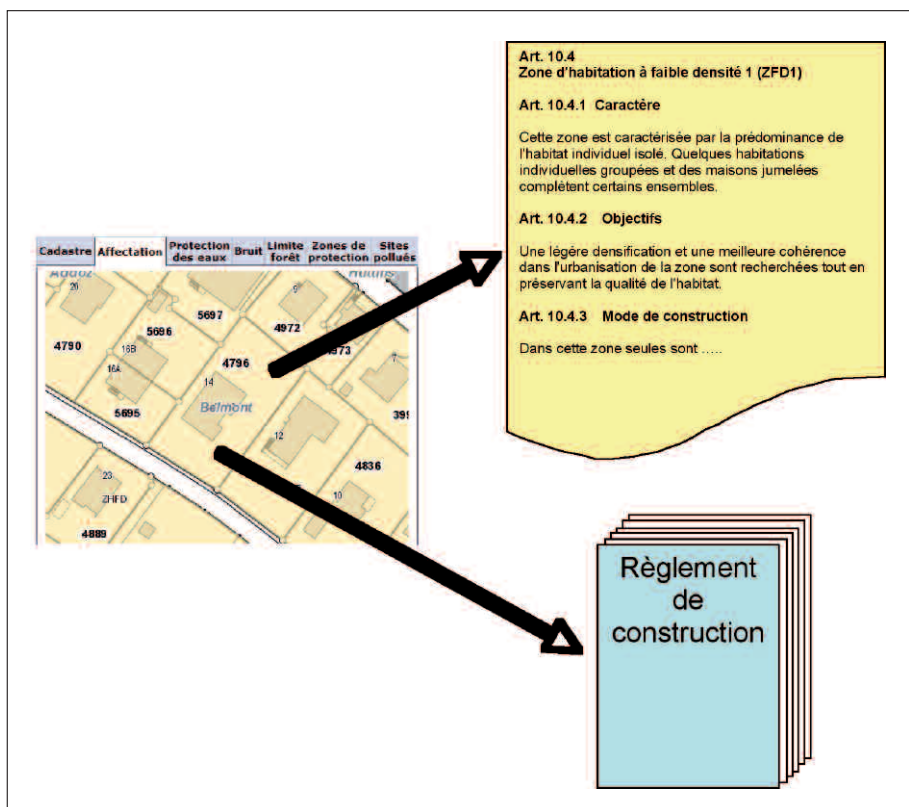


Fig 3: D'une zone d'affectation sur l'article directement concerné ou sur l'ensemble du règlement de construction?

construction ou à l'article de ce règlement qui concerne cette zone. Dans ce cas, le risque existe certes que celui qui consulte le cadastre oublie que dans d'autres parties du règlement on traite des places de jeux pour enfants ou des places de parc, mais on lui aura évité de devoir parcourir des dizaines de pages de règlement pas toujours très faciles à lire. On peut aussi espérer que l'utilisation des hyperliens se généralise pour faciliter la consultation de textes, comme cela se fait sur internet.

En conclusion, on peut constater que la technologie offerte par les systèmes d'information géographiques est parfaitement adaptée au traitement des restrictions de droit public à la propriété foncière. Reste encore à informer et à former

les décideurs et les spécialistes de chaque domaine (textuel ou graphique) sur les possibilités offertes par ces nouveaux outils. Il sera alors possible d'adapter le processus d'étude, de représentation, de consultation et de décision dans chacun des domaines concernés pour pouvoir offrir à tous les partenaires concernés une source fiable, officielle et facilement accessible aux informations relatives aux restrictions de droit public à la propriété foncière.

Remarques:

- ¹ Annexe à l'ordonnance sur la géoinformation (OGéo), RS 510.620
- ² sémiologie: science qui étudie les systèmes de signes

³ Rapport final; Les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), voir www.cadastre.ch → Documentation → Publications → moteur de recherche «cadastre RDPPF»

www.swisstopo.ch / www.cadastre.ch

Jean-Paul Miserez
Dr. Fridolin Wicki
Office fédéral de topographie swisstopo
Direction fédérale des mensurations
cadastrales
Seftigenstrasse 264
CH-3084 Wabern
Jean-Paul.Miserez@swisstopo.ch
Fridolin.Wicki@swisstopo.ch