

Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse
Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo
Band: - (2019)
Heft: 29

Artikel: Le cadastre RDPPF du canton d'Uri assure la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication
Autor: Graeff, Bastian
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-871450>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le cadastre RDPPF du canton d'Uri assure la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication

Si la loi assigne une fonction minimale au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) qui consiste à fournir des informations complètes sur toutes les RDPPF qui y sont inscrites en vertu de l'article 16 LGéo, ce cadastre peut également assurer la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication. Le présent article décrit cette fonction supplémentaire et présente l'organe de publication du canton d'Uri.

L'ordonnance du Conseil fédéral sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP¹), entrée en vigueur le 1er octobre 2009, a prévu la possibilité d'utiliser le cadastre RDPPF comme organe officiel de publication à son article 16. Cette fonction va être reformulée et précisée dans le nouvel article 2 de cette ordonnance dont la révision est en cours et devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2020. C'est sur cette base que le canton d'Uri a entrepris de mettre en œuvre la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication et l'a mise en service dans son système du cadastre RDPPF.

L'organe officiel de publication et sa fonction particulière

Les publications officielles résultent d'un principe important dans un Etat de droit, à savoir que toute règle de droit nouvellement créée doit être portée à la connaissance des personnes concernées (ou de l'ensemble de la population) via un canal d'information officiel avant d'entrer en vigueur et d'être effectivement appliquée. On parle également d'obligation de publicité à propos de cette exigence qui constitue du reste un des fondements d'un Etat de droit. Il s'agit par ailleurs d'une condition nécessaire au fonctionnement démocratique de l'Etat, prévoyant aussi une participation possible (sous la forme de droits d'approbation, d'opposition ou d'autres droits) au-delà de l'obligation de publicité.

L'annonce de la création de nouvelles règles de droit via le canal officiel – l'«organe officiel de publication» – conclut la procédure législative sur le plan formel. En d'autres termes, pour qu'une nouvelle règle de droit puisse être instaurée dans un Etat de droit, elle doit être communiquée au public via l'organe officiel de publication concerné. Cet organe permet donc à la population d'avoir l'assurance de pouvoir prendre connaissance de toute (nouvelle) règle de droit applicable. L'organe de publication a valeur de source fiable pour ces informations officielles et crée ainsi la base sur laquelle repose la confiance des citoyens dans l'Etat. C'est toutefois une démarche active qui est demandée aux individus, puis-

qu'il leur incombe d'aller consulter l'organe officiel de publication pour prendre connaissance des textes. En ce sens, cet organe joue ici le rôle d'interface entre l'Etat et la population.

La publication officielle a pris des formes diverses au fil du temps: les nouvelles dispositions juridiques ont d'abord été proclamées en place publique par des représentants de l'Etat, puis les avis ont été placardés au vu de tous sur des panneaux d'affichage voire des colonnes Morris avant d'être remplacés par la publication d'imprimés spécifiques, à parution généralement hebdomadaire, appelés Feuilles ou bulletins officiels. Aujourd'hui encore, les Feuilles officielles constituent la forme d'organe officiel de publication la plus courante et sont généralement éditées par les chancelleries (chancellerie fédérale, cantonale, municipale ou communale). Les annonces légales sont du reste au cœur de l'activité des chancelleries.

Organes officiels de publication en Suisse

De tels organes sont gérés à tous les niveaux de l'Etat. Au niveau fédéral, c'est pour l'essentiel la loi sur les publications officielles (LPubl)² qui définit quels supports sont utilisés pour quelles publications officielles de la Confédération. Elle cite les recueils du droit fédéral, comprenant d'une part le recueil officiel du droit fédéral (RO) et le recueil systématique du droit fédéral (RS) qui en découle et d'autre part la Feuille fédérale (FF) qui est la Feuille officielle de la Confédération. D'autres publications officielles de la Confédération sont effectuées dans le registre du commerce et dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) de même que dans quelques autres organes officiels, désignés pour certains domaines particuliers dans des lois spécialisées³.

Les cantons ont leurs propres organes officiels de publication: chacun d'entre eux possède un recueil du droit ainsi qu'une Feuille officielle ou cantonale. En règle générale, les villes et les communes, échelon le plus bas

¹ Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), RS 510.622.4

² Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl), RS 170.512

³ Une énumération figure sous RS 170.5 «Publications officielles», www.admin.ch → Recueil systématique du droit → Recherche de «RS 170.5»

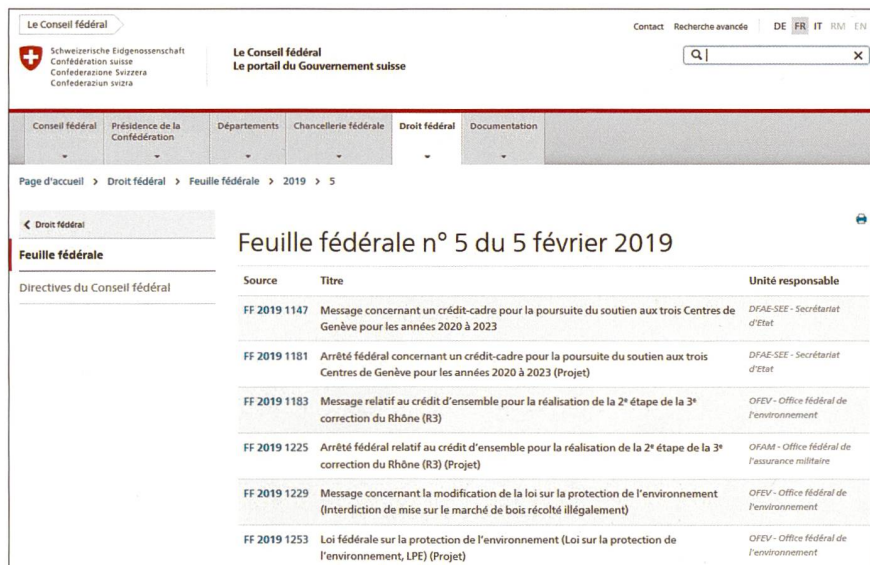


Figure 1: la Feuille fédérale (en version numérique ici) est l'un des organes officiels de publication de la Confédération.

Figure 2: la Feuille officielle est l'organe officiel de publication le plus important pour le canton d'Uri et ses communes (page de titre de la version papier).



de l'Etat, disposent elles aussi d'un support pour leurs communications officielles, pour autant qu'elles ne se servent pas de la Feuille cantonale à cette fin, comme c'est parfois le cas. Dans le canton d'Uri par exemple, il existe un recueil systématique du droit uranais constamment tenu à jour et baptisé «Urner Rechtsbuch»⁴. Il est complété par une Feuille officielle à parution hebdomadaire comprenant à la fois les modifications des lois par ordre chronologique, les autres communications officielles du canton et de l'administration cantonale ainsi que les publications officielles des 20 communes uranaises.

A l'heure actuelle, les organes de publication cités existent tous sous forme numérique et peuvent être consultés via Internet par tout un chacun, à toute heure et en tout lieu.

Publications officielles de RDPPF

Dans le cas des restrictions de droit public à la propriété foncière, les dispositions juridiques lient les propriétaires fonciers, de sorte qu'elles sont toujours publiques. Conformément à l'obligation de publicité existant dans un Etat de droit, elles doivent être communiquées à la population via un organe officiel de publication avant leur entrée en vigueur.

Les données RDPPF comprenant des géodonnées sous forme de plans et des dispositions juridiques associées selon l'article 3 OCRDP, la publication concerne donc plusieurs documents: des plans (graphiques) et des projets de dispositions juridiques (comme des règlements des constructions et des zones ou d'autres règlements), complétés par des documents explicatifs supplémentaires requis pour édicter les nouvelles données RDPPF (par exemple des messages et des explications).

La Feuille officielle imprimée ou numérique ne se présente cependant pas sous une forme lui permettant d'intégrer des plans de grand format et des documents d'une certaine ampleur (règles de droit complètes, explications et autres) pour les porter à la connaissance des citoyens. C'est pourquoi les législations spécialisées prévoient la publication officielle de telles restrictions de droit public à la propriété foncière dans le cadre de l'enquête publique relative à des modifications prévues et en cours. Les Feuilles officielles se contentent alors de renvoyer vers une enquête publique qui se déroule à heures fixes en un lieu donné, durant le délai d'enquête défini dans la législation. Un tel renvoi dans la Feuille officielle vaut publication officielle de la modification prévue et en cours de la RDPPF concernée, si bien que l'obligation de publicité est satisfaite. En règle générale, ces enquêtes publiques se déroulent dans des locaux administratifs adaptés, librement accessibles à tous (par exemple dans un bureau de la chancellerie communale pour les plans d'affectation).

A l'ère du numérique, de nouvelles possibilités s'ouvrent pour les publications officielles et les enquêtes publiques. Les différents niveaux de l'Etat ont tous remplacé depuis longtemps les Feuilles officielles, uniquement disponibles sous forme imprimée initialement, par des versions numériques. La législation a déjà partiellement accordé la primauté à ces dernières par rapport aux versions papier. Internet permet aujourd'hui de proposer une solution élégante à tout un chacun pour consulter simplement et à toute heure les publications officielles. Il est donc temps de remettre en question la procédure de publication officielle des RDPPF en usage jusqu'à présent, avec ses contraintes physiques et ses heures d'ouverture bien trop limitées.

⁴ Urner Rechtsbuch (RB), pour la version en ligne, cf. <http://ur.lexspider.com>

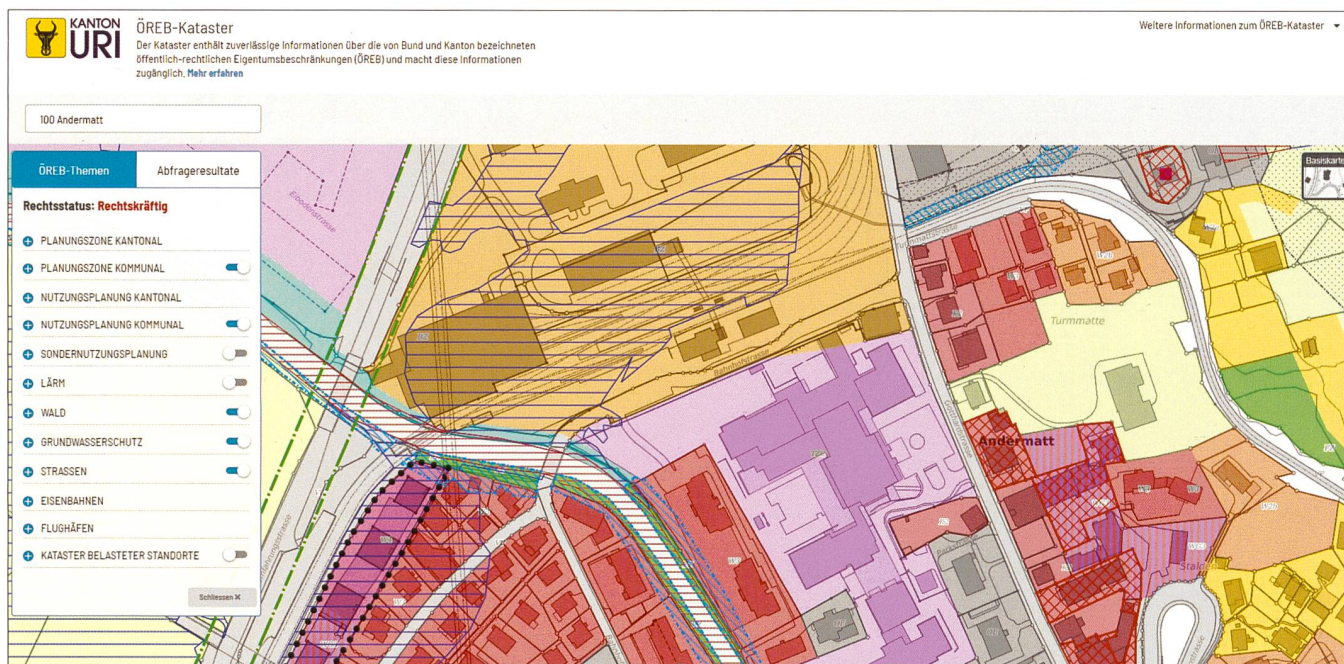


Figure 3:
extrait du cadastre RDPPF
du canton d'Uri (commune
d'Andermatt).

Conditions requises pour une publication officielle de RDPPF

Dans la version actuelle de l'OCRDP, en vigueur depuis 2009, le Conseil fédéral a déjà accordé le droit aux cantons (à l'article 16) d'attribuer la fonction d'organe officiel de publication au cadastre pour certaines RDPPF (c'est l'article 2 alinéa 3 qui sera déterminant dans la version révisée de l'OCRDP qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020).

Trois conditions importantes doivent être réunies pour que cette fonction supplémentaire puisse être utilisée:

1. Le cadastre RDPPF doit effectivement comprendre les données en vigueur et seules peuvent (ou doivent) être entreprises en son sein les mises à jour en parfait accord avec les ajustements apportés à la législation régissant les RDPPF. Il est impératif que l'on puisse avoir confiance dans les données publiées dans un organe officiel de publication. Tout écart entre les données numériques du cadastre RDPPF et la réalité du droit remet cette confiance en cause.
2. L'obligation de publicité exige que la publication officielle précède l'entrée en force, en règle générale. L'enquête publique, prévue comme une étape de la procédure par la législation spécialisée pour la quasi-totalité des thèmes RDPPF, est le stade le plus précoce, mais aussi le moment adéquat pour une publication officielle de RDPPF, laquelle doit intervenir au plus tard juste avant l'entrée en vigueur des RDPPF pour que l'obligation de publicité soit respectée.
3. Le canton doit activer la disposition de l'article 16 OCRDP – ou de l'article 2 alinéa 3 OCRDP à partir de 2020, dans sa version révisée – et déclarer le cadastre RDPPF comme organe officiel de publication pour certaines RDPPF.

Un défi est à relever pour que la première condition puisse être satisfaite, puisque seuls les plans graphiques des données RDPPF font généralement foi actuellement. Cet obstacle peut être contourné élégamment en changeant le support juridique des RDPPF pour le faire passer des données analogiques (plans graphiques) aux données numériques contenues dans le cadastre RDPPF. En outre, seul un système d'annonces parfaitement rigoureux et sans faille, couplé à des processus efficaces au sein de l'organisme responsable du cadastre, est en mesure de minimiser les écarts entre le contenu du cadastre RDPPF et la réalité du droit, voire d'éviter leur survenue.

Une gestion efficace des données n'est véritablement requise que lorsque la deuxième condition doit être respectée: l'organisme responsable du cadastre doit pouvoir mettre de nouvelles données RDPPF à disposition *avant* leur entrée en vigueur. Et c'est encore mieux si cet organisme peut tenir les données RDPPF constamment prêtes et les mettre déjà à jour aux états «modifications prévues» et «modifications en cours», en accompagnant la procédure prescrite par la législation spécialisée, ce qui suppose une collaboration sur des bases très différentes avec les aménagistes, qui se considéraient jusqu'alors comme les «maîtres de la procédure».

Le canton doit enfin attribuer la fonction d'organe officiel de publication au cadastre RDPPF par voie de droit pour que la troisième condition puisse être remplie. Sans cela, la fonction de publication officielle reste réservée à la seule Feuille officielle via l'enquête publique ou la mise en vigueur et le cadastre RDPPF est à caractère purement informatif.

Situation dans le canton d'Uri

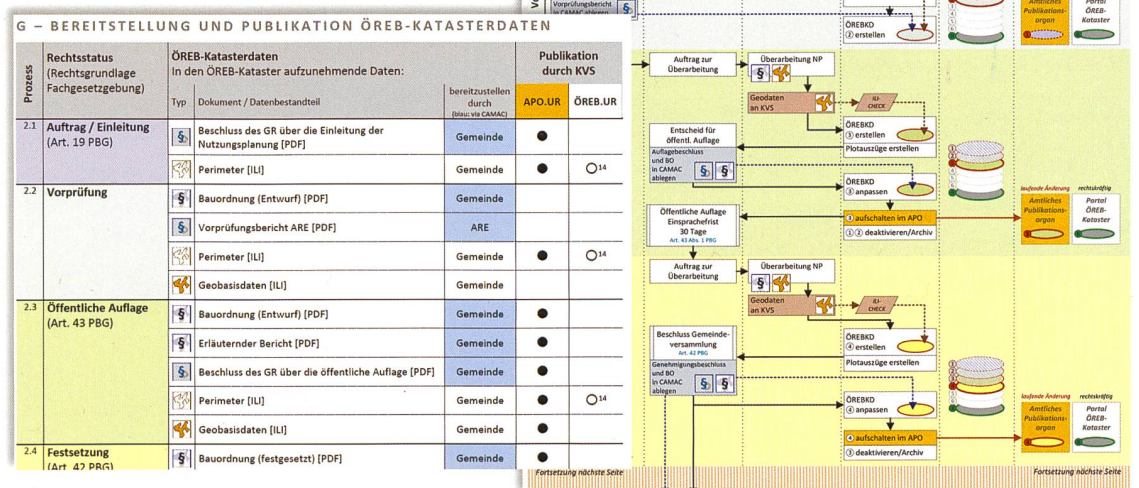
En avril 2018, le canton d'Uri a mis en service le système du cadastre RDPPF en englobant 14 des 20 communes uranaises dans un premier temps (portail cf. www.oereb.ur.ch). L'intégralité du territoire cantonal était couverte le 1^{er} février 2019. Au-delà du contenu minimal des 17 thèmes RDPPF relevant du droit fédéral, le canton d'Uri a intégré huit autres thèmes RDPPF dans le cadastre, dont les zones réservées du canton et des communes. Les instructions uranaises sur le cadastre RDPPF (ÖREB-Katasterweisungen)⁵ imposent par ailleurs que toutes les modifications prévues et en cours (données projetées du cadastre RDPPF) concernant l'ensemble des thèmes RDPPF soient gérées dans le cadastre par l'organisme qui en est responsable, à savoir Lisag AG, en plus des données en vigueur du cadastre RDPPF. La Confédération a définitivement approuvé le système du cadastre RDPPF qui est donc entré dans sa phase d'exploitation.

Le système d'annonce des modifications prévues et en cours des thèmes RDPPF a été intégré dans le système officiel CAMAC du canton et des communes, si bien que la création ou la modification par les autorités (Conseil d'Etat, communes) de règles de droit régissant les RDPPF et la mise à jour des géodonnées des RDPPF concernées sont nécessairement coordonnées. Les décisions des autorités (Conseil d'Etat, communes) s'appliquent donc directement aux données du cadastre RDPPF et plus aux plans fournis par les aménagistes.

La fonction supplémentaire d'organe officiel de publication est légalement activée par l'article 19 de l'ordonnance du Parlement sur la géoinformation (kGeoIV)⁶. Dans le règlement relatif à la loi sur l'aménagement et les constructions (RPBG)⁷, le Conseil d'Etat a par ailleurs stipulé que les données numériques font foi (RPBG, art. 1a) et que le cadastre RDPPF est utilisé comme organe officiel de publication pour l'enquête publique (RPBG art. 1b). Les instructions sur le cadastre RDPPF précisent ces dispositions dans l'optique des flux d'annonces et de données nécessaires. Toutes les conditions importantes pour l'utilisation du cadastre RDPPF comme organe officiel de publication sont ainsi réunies.

Toutefois, la publication officielle «classique» par annonce dans la Feuille officielle et enquête publique dans les chancelleries communales est maintenue en parallèle dans un premier temps (RPBG, art. 1b). Elle pourra cesser à un stade ultérieur, lorsque l'organe officiel de publication mis en place dans le système du cadastre RDPPF aura fait ses preuves.

Figure 4: les instructions sur le cadastre RDPPF du canton d'Uri régissent en détail les flux de données (dispositions juridiques et documents compris) et indiquent quelles données avec quel statut juridique sont mises en ligne sur l'organe officiel de publication APO.UR.



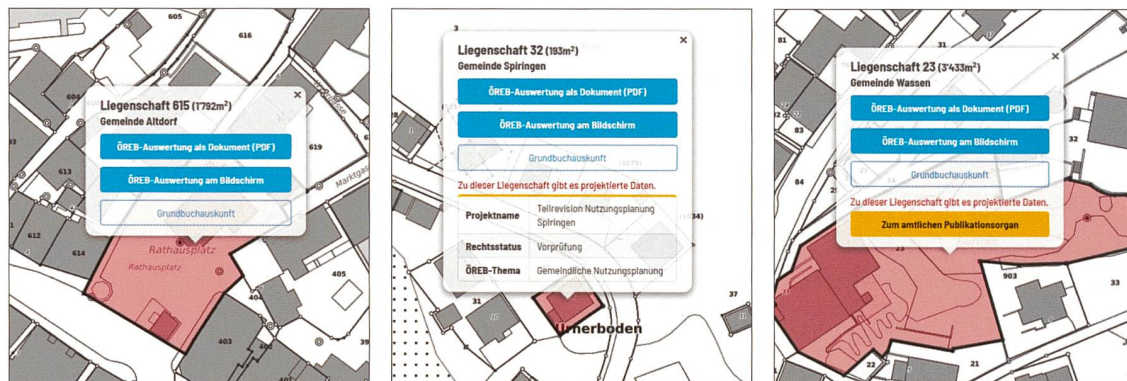
⁵ www.oereb.ur.ch → Weitere Informationen → ÖREB-Katasterweisungen (Etat le 1^{er} février 2019)

⁶ Verordnung über Geoinformation (kantonale Geoinformationsverordnung, kGeoIV), RB 9.3431

⁷ Reglement zum Planungs- und Baugesetz (RPBG), RB 40.1115

Figure 5a–c: lorsque le résultat d'une requête pour une parcelle est affiché dans le cadastre RDPPF du canton d'Uri, elle contient des informations sur les modifications prévues et en cours touchant le bien-fonds concerné.

(a) Exemple d'Altdorf: il n'y a actuellement aucune modification prévue ou en cours. (b) Exemple de Spiringen: des informations sont fournies sur les modifications prévues et en cours qui n'en sont pas encore au stade de l'enquête publique. (c) Exemple de Wassen: fonction supplémentaire d'organe officiel de publication.



Réalisation de l'organe officiel de publication associé au cadastre RDPPF dans le canton d'Uri

Lisag AG, en tant qu'organisme responsable et exploitant du cadastre RDPPF, a étendu ce dernier en conséquence sur le plan technique par la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication. Le système cadastral est conçu de façon à fournir, pour la parcelle considérée, au moins une information sur l'état de la procédure de RDPPF projetées, dès lors que des modifications sont prévues et en cours (exemple de Spiringen, figure 5b).

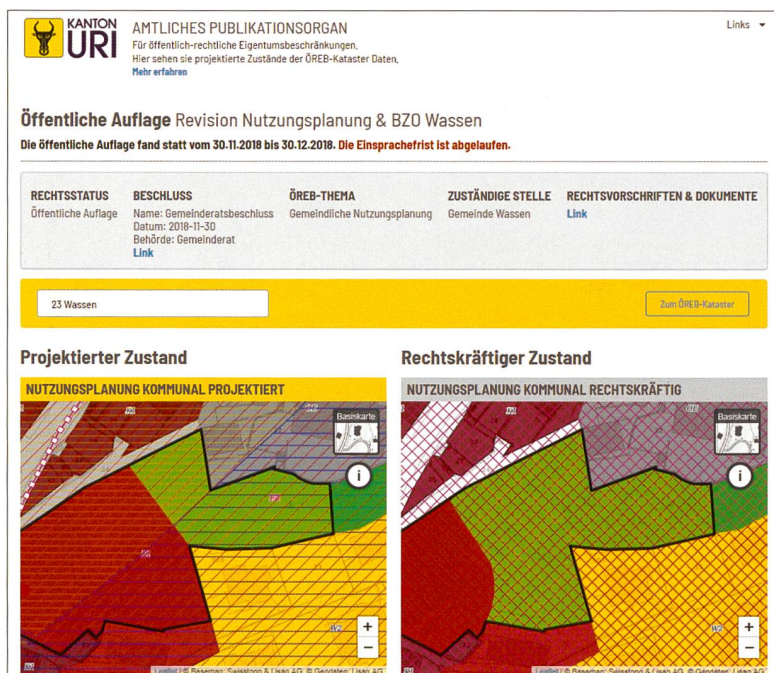
Là où une procédure en cours relative à un thème RDPPF a déjà atteint le stade de l'enquête publique, une vraie fonction supplémentaire d'organe officiel de publication est disponible sur le portail du cadastre RDPPF (figure 5c). En cliquant sur «zum amtlichen Publikationsorgan»,

on accède à un portail séparé où le nouvel état prévu et l'état en vigueur sont visualisés côte à côte, les documents juridiques actuels de l'état projeté étant également proposés. Il est aussi possible de consulter des dispositions juridiques projetées et d'autres documents en version numérique, comme des explications et des rapports (cf. exemple de la commune de Wassen à la figure 6).

L'enquête publique peut aussi être consultée comme un tout, sans lien avec une parcelle donnée (du point de vue d'une autorité par exemple, désireuse de visualiser l'ensemble des modifications prévues et en cours). Les données numériques faisant d'ores et déjà foi dans le canton d'Uri pour les plans d'affectation, la consultation via le portail de l'organe officiel de publication porte directement sur les données numériques en vigueur auxquelles les données de l'enquête numérisées ont été associées, afin que les décideurs puissent trancher en toute connaissance de cause.

Le canton d'Uri fait œuvre pionnière avec l'organe officiel de publication associé au cadastre RDPPF. Il a créé un outil innovant qui vise une transparence maximale. On songe désormais à une extension vers un outil participatif permettant de former des oppositions en ligne. Couplées à une localisation précise, elles pourraient être saisies sur un formulaire durant le délai imparti à l'enquête publique.

Figure 6: organe officiel de publication associé au cadastre RDPPF du canton d'Uri: enquête publique de la révision des plans d'affectation à Wassen avec une vue d'ensemble des états projeté/en vigueur et des liens vers tous les documents importants de l'enquête (vue liée à la parcelle considérée).



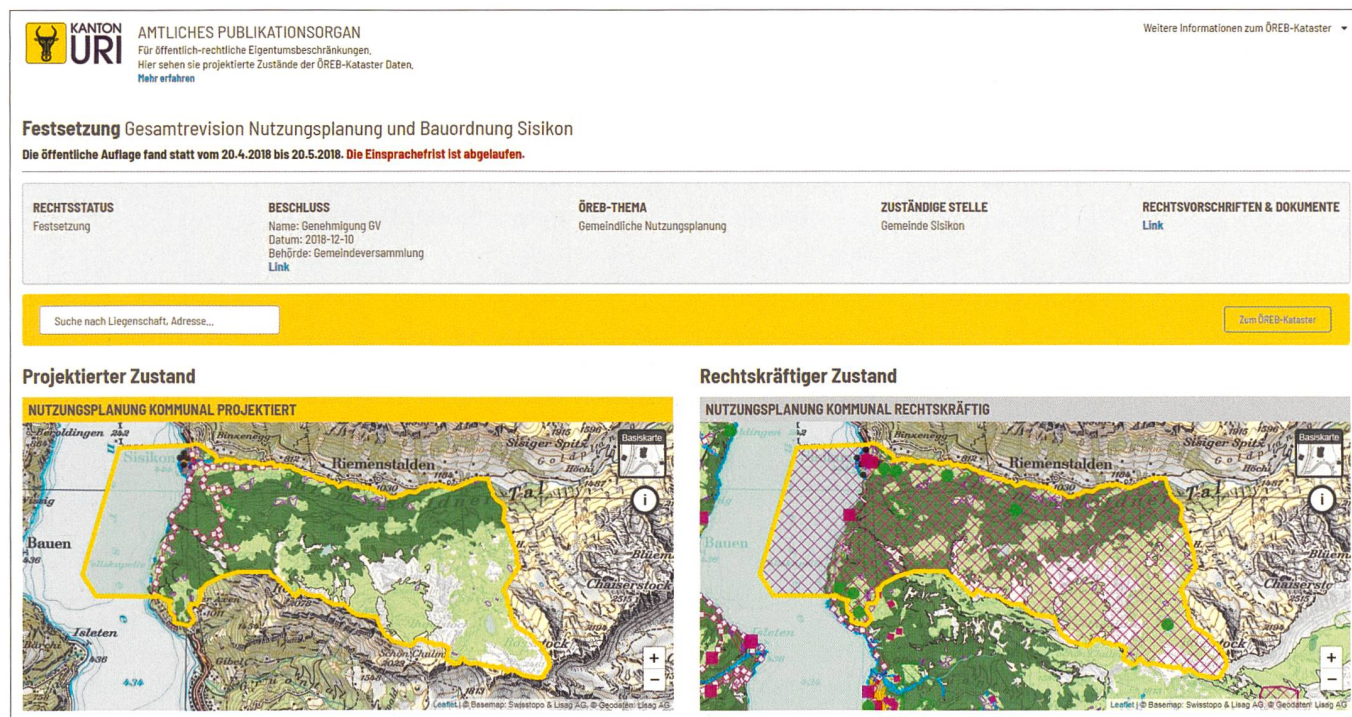


Figure 7: organe officiel de publication associé au cadastre RDPPF du canton d'Uri: vue d'ensemble de la publication de la révision des plans d'affectation de Sisikon dans l'état déjà approuvé par la commune. Le canton n'a pas encore donné son approbation à ce stade.

Conclusion: la confiance est cruciale

Les conditions techniques requises pour une publication officielle numérique de données géoréférencées qui lient les propriétaires fonciers, accompagnant ou assistant la procédure juridique prévue dans la législation spécialisée sont réunies depuis un certain temps déjà. Comme beaucoup d'autres innovations dans des domaines où la sécurité du droit et son caractère contraignant sont des critères de poids (lors de l'introduction par exemple de registres fonciers électroniques), la fonction supplémentaire d'organe officiel de publication du cadastre RDPPF doit pouvoir s'appuyer sur un système alliant la satisfaction d'exigences claires sur les plans organisationnel et juridique à des possibilités techniques poussées. Si ce n'est pas le cas, les personnes concernées par les restrictions de droit public à la propriété foncière, malgré leur publication sur des supports numériques sécurisés, ne parviendront pas à accorder leur confiance au cadastre RDPPF et à sa fonction supplémentaire d'organe officiel de publication.

La stratégie du cadastre RDPPF pour les années 2020 à 2023 ainsi que le plan de mesures associé pour la même période prévoient un projet prioritaire approprié dans une double perspective: celle, générale, du passage croissant au numérique et celle, plus spécifique, du développement et de la mise en service par le canton d'Uri du premier organe officiel de publication associé au cadastre RDPPF. Il est recommandé aux cantons,

dans l'optique des articles 2 (fonctions principale et supplémentaire) et 8b (informations supplémentaires) nouvellement formulés dans l'OCRDP révisée, d'étendre le cadastre RDPPF par des possibilités d'utilisation et des fonctions supplémentaires visant à le faire évoluer vers un cadastre dépassant son seul rôle d'information pour endosser une fonction importante dans le cadre de l'obligation de publicité existant dans un Etat de droit.

Bastian Graeff, Dr.sc. techn. ETH
Lisag AG, Altdorf (UR)
b.graeff@lisag.ch