

Adaptation de la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation

RAPPORT EXPLICATIF de l'avant-projet de loi

établi par le groupe de travail restreint

I. Contexte

Le nouvel art. 75a de la Constitution fédérale, qui établit les bases de droit constitutionnel nécessaires à l'activité de la Confédération dans le domaine de la géoinformation (mensuration nationale, mensuration officielle, harmonisation de la géoinformation) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Adoptée en vote final le 5 octobre 2007, la loi fédérale sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62) constitue la concrétisation de ce nouvel art. 75a Cst.

La plupart des dispositions de la LGéo sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008, en même temps que ses ordonnances d'accompagnement, notamment l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo, RS 510.620). L'ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP, RS 510.622.4) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009.

La LGéo impartit aux cantons un délai au 1^{er} juillet 2011 pour adapter leur législation aux exigences du nouveau droit fédéral de la géoinformation (art. 46 al. 4 LGéo, art. 53 al. 1 OGéo).

II. Méthode de travail

La Direction des finances a désigné un groupe de travail restreint en vue d'élaborer le texte d'un projet de loi d'adaptation de la législation fribourgeoise à la nouvelle réglementation fédérale. Ce groupe est composé des personnes suivantes :

- Michel Mooser, président, professeur titulaire à l'Université, notaire,
- Remo Durisch, géomètre cantonal,
- Vincent Grandgirard, coordinateur SIT, et
- Marco Schwab, chef de section auprès de la DAEC.

Ce groupe a établi une première version de la loi, qui a été soumise à un groupe élargi. Celui-ci s'est réuni à deux reprises. Le présent rapport tient compte des décisions prises par le groupe élargi.

Le groupe de travail restreint a fondé son activité sur les principes suivants :

- 1° La géoinformation doit, au niveau cantonal, faire l'objet d'une loi spéciale ; l'idée de réunir en une même loi les dispositions sur la géoinformation et sur la mensuration officielle n'a pas été retenue. La loi cantonale sur la mensuration officielle fera l'objet d'une adaptation ultérieure, à l'occasion de laquelle un toilettage de quelques dispositions sera également effectué.
- 2° Le projet ne contient que les dispositions spécifiques à la géoinformation au niveau cantonal ; les dispositions qu'il contient complètent ainsi la réglementation fédérale, qui n'est pas rappelée. Le projet reprend dans la mesure du possible la terminologie utilisée par le droit fédéral, de façon à faciliter l'interprétation du texte.
- 3° Le projet résulte pour l'essentiel d'une lecture « verticale » des dispositions fédérales ; en particulier, le groupe s'est penché sur toutes les dispositions par lesquelles le législateur fédéral et le Conseil fédéral ont délégué des compétences aux cantons. Cet examen a été réalisé notamment au vu du Guide fédéral pour l'introduction par les cantons du nouveau droit de la géoinformation (version du 30 avril 2010). Par ailleurs, le groupe a examiné, dans le cadre d'une lecture « horizontale », les projets de lois cantonales neuchâteloise, vaudoise, bernoise et zurichoise.

III. Présentation générale de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation

On parle de géodonnées pour désigner les données à référence spatiale qui décrivent l'étendue et les propriétés d'espaces et d'objets donnés à un instant donné, en particulier la position, la nature, l'utilisation et le statut juridique de ces éléments (art. 3 al. 1 litt. a LGéo) ; les informations à références spatiale acquises par la mise en relation de géodonnées constituent des géoformations (art. 3 al. 1 litt. b LGéo).

Dans la société actuelle de l'information et du savoir, les géodonnées et les géoformations sont à la base de très nombreuses décisions, mesures ou planifications émanant des autorités. Elles servent en outre à la population au stade de la conception de projets ou de la conclusion d'actes juridiques.

La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoformation vise à ce que les autorités fédérales, cantonales et communales, les milieux économiques, la population et les milieux scientifiques disposent rapidement, simplement et durablement de géodonnées mises à jour, au niveau de qualité requis et d'un coût approprié, couvrant le territoire de la Confédération suisse en vue d'une large utilisation (art. 1).

On distingue des géodonnées de base relevant du droit fédéral, du droit cantonal et du droit communal. La LGéo s'applique exclusivement aux premières (art. 2 al. 1). Les cantons et les communes peuvent, de leur côté, édicter des règles, parfois inspirées de la législation fédérale, qui concernent leurs propres géodonnées.

IV. Structure de la nouvelle loi

A l'image de la loi fédérale et de nombreuses lois cantonales, la première disposition du projet concerne le but de la loi ; celui-ci consiste à réglementer, au niveau de notre canton, la géoformation et à assurer l'application de la législation fédérale.

La loi contient ensuite deux parties. La première contient des dispositions générales sur la géoformation. La seconde se rapporte au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Ce cadastre ne devrait pas être introduit dans le canton avant plusieurs années. Le canton de Fribourg ne figurera pas dans la liste des cantons désignés par la Confédération pour fonctionner comme canton-pilote. Mais il convient d'emblée d'introduire dans la nouvelle loi les règles applicables à ce cadastre, tout en ayant à l'esprit qu'une partie d'entre elles pourrait certes devoir être modifiées dans le cas où, en fonction des expériences faites, la législation fédérale en la matière devrait être modifiée.

Une disposition finale clôt le projet et donne au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter la date de la mise en vigueur de la nouvelle réglementation.

V. Commentaire par articles

Article 1 1. Dispositions générales Objet de la loi

La réglementation cantonale contient principalement les dispositions prises par le canton dans le cadre de la délégation de compétence que lui accorde le droit fédéral. A ce titre, elle constitue le fondement de géodonnées de base relevant du droit cantonal ; elle contient en particulier les dispositions sur la mise en place d'un service central de la géo-information, de l'infrastructure cantonale des géodonnées et du cadastre des restrictions de droit public à la propriété.

La nouvelle loi ne contient pas les prescriptions cantonales en matière de mensuration officielle, partie importante du domaine de la géo-information. Celle-ci fait l'objet d'une loi existante, qui sera adaptée en fonction des règles de la LGéo et de ses ordonnances d'exécution. Parmi ces dernières, figure l'ordonnance du 21 mai 2008 sur les noms géographiques. Cette adaptation sera réalisée selon une méthode de travail comparable à celle qui a été suivie dans le cadre de la rédaction de la présente loi.

D'autres textes contiennent des dispositions spéciales, qui concernent également les géodonnées de base ; c'est en particulier le cas de la législation sur le registre foncier, qui fixe notamment les conditions d'accès à ces données et les tarifs applicables. De telles dispositions sont réservées, sans que cela fasse l'objet d'une réserve expresse dans le projet. La réserve contenue à l'alinéa 2 en faveur de la loi sur la mensuration officielle résulte du fait que la LGéo contient elle-même des dispositions qui concernent directement la mensuration officielle.

Article 2 Organisation a. Conseil d'Etat

Au même titre qu'en matière de mensuration officielle (cf. art. 4 al. 1 LMO), il convient de prévoir que le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de géo-information (al. 1 du projet).

Il appartient au Conseil d'Etat de conclure les conventions-programmes avec la Confédération, en vertu de l'art. 6a al. 1 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

Article 3 b. Service central

Il convient de prévoir, au niveau cantonal, la mise en place d'un service central (cf. art. 51 LOCEA), à l'image par exemple du Service informatique de l'Etat.

Le rôle principal du Service consistera à assumer la coordination des services cantonaux dans le domaine de la géoinformation (al. 1 du projet). Ce faisant, le Service respectera les principes et directives aménagés par l'Etat en matière informatique ; il collaborera en particulier avec le SITel dans tous les domaines qui touchent le budget et les systèmes informatiques (architectures applicatives et infrastructures, exigences techniques et de sécurité).

A ce titre, le Service aura notamment les tâches suivantes :

- assumer la coordination entre les services visés par l'art. 8 al. 1 LGéo et, à ce titre, définir l'infrastructure cantonale des géodonnées (al. 1 du projet),
- veiller à ce que les géodonnées soient accessibles à la population et puissent être utilisées par chacun (cf. art. 1 LGéo), conformément aux exigences en matière de transparence et de protection des données,
- identifier les doublons (cf. art. 8 al. 2 LGéo),
- conseiller les services de l'administration cantonale lors de l'acquisition des géodonnées et de la mise en œuvre des géoservices,
- coordonner l'archivage des géodonnées (cf. art. 8 du projet).

Il disposera à cet effet du pouvoir d'établir les directives nécessaires.

Dans l'exécution de sa tâche, le Service central pourra collaborer avec d'autres cantons, les communes, les milieux privés ou semi-publics intéressés et, à ce titre, adhérer à des conventions. Il pourra également créer des commissions spéciales ou participer à de telles commissions.

En principe, le Service central de la géoinformation devrait relever de la Direction des finances (cf. al. 2 du projet). Plus précisément, il s'agira du Service cantonal du cadastre et de la géomatique, auquel sera rattaché le centre de compétence SIT.

Le projet renonce, à la différence de la loi sur le registre foncier et de la loi sur la mensuration officielle, à prévoir expressément que le chef du Service doit être au bénéfice d'une formation supérieure (master). Au vu de l'interdisciplinarité et de l'importance de la tâche qu'il doit assumer, aussi bien en matière de géoinformation

que comme préposé au cadastre des restrictions de droit public (cf. art. 9 du projet), une telle formation est sous-entendue ; le candidat devra naturellement marquer de l'intérêt pour ce domaine et disposer de connaissances spécifiques.

Article 4 Catalogue

Il appartient au Conseil d'Etat de prévoir le catalogue des géodonnées de base de droit cantonal (al. 1 du projet). Ce catalogue aura la même structure et la même présentation que le catalogue fédéral, contenu dans l'annexe à l'OGéo, et définit à ce titre les niveaux d'autorisation d'accès à ces données (al. 3 du projet).

Les dispositions de droit fédéral sont applicables par analogie aux géodonnées de base de droit cantonal (al. 1 du projet). Ce renvoi concerne en particulier les définitions des notions liées à la géoinformation (cf. art. 3 LGéo et art. 2 OGéo) ou la mise à jour et l'établissement de l'historique (cf. art. 12 et 13 OGéo).

L'art. 5 LGéo dispose que le Conseil fédéral définit les géodonnées de base relevant du droit fédéral (al. 1) et qu'il édicte (al. 2) des dispositions sur les exigences qualitatives et techniques qui s'y rapportent. Il convient de prévoir une règle comparable à propos des géodonnées de droit cantonal. Dans la mesure où il s'agit de règles de nature technique, le Conseil d'Etat pourra toutefois déléguer cette compétence au Service central (al. 2 du projet).

S'agissant des niveaux d'autorisation d'accès, le Guide fédéral (p. 18) prévoit que les cantons ont deux options fondamentales possibles : la reprise du modèle fédéral avec niveau d'autorisation d'accès pour les géodonnées de base relevant du droit cantonal, ou l'application de la législation cantonale régissant la protection des données et le principe de transparence. Le projet préconise l'adoption de la première solution, de façon notamment à disposer d'une réglementation uniforme pour les géodonnées de droit fédéral et de droit cantonal (al. 3).

L'art. 8 LGéo dispose que la législation désigne les services dont relèvent la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base. Etabli sur le modèle du catalogue fédéral (annexe à l'OGéo), le catalogue des géodonnées de base de droit cantonal contient l'indication des services compétents. Il indique aussi les services compétents pour les géodonnées de base de droit fédéral dont la maîtrise est attribuée au canton (al. 5).

Article 5 Géoservices

L’art. 13 al. 1 LGéo prévoit que le Conseil fédéral détermine les géoservices d’intérêt national et en définit l’offre minimale. Parmi ceux-ci, figurent notamment les instruments de diffusion informatique des données du registre foncier. Il convient de prévoir une règle comparable, relative aux géoservices d’intérêt cantonal (al. 1 du projet).

Selon l’art. 13 al. 2 LGéo, le Conseil fédéral fixe les exigences qualitatives et techniques applicables à ces géoservices dans la perspective d’une interconnexion optimale. Le projet contient une règle comparable au niveau cantonal, en relation avec les géoservices d’intérêt cantonal (al. 2 du projet). Dans la mesure où il s’agit d’exigences d’ordre technique, le Conseil d’Etat pourra toutefois déléguer cette compétence au Service central.

Article 6 Echange entre autorités

L’art. 14 LGéo dispose que la Confédération et les cantons s’accordent mutuellement un accès simple et direct aux géodonnées de base (al. 1) et que le Conseil fédéral règle les modalités de l’échange des géodonnées de base relevant du droit fédéral (al. 2). Les règles en question sont contenues aux art. 37ss OGéo. Il convient de prévoir une règle comparable au niveau cantonal, en reprenant dans le projet (al. 1) une formulation comparable à celle de l’art. 14 al. 1 LGéo. Les modalités de l’échange obéissent aux mêmes règles que l’échange entre la Confédération et le canton, de sorte qu’il peut être renvoyé aux art. 37 à 39 OGéo, applicables par analogie. Cela dit, il n’y a pas lieu de renvoyer à l’art. 40 OGéo, relatif à la transmission à des tiers ; on part en effet de l’idée que c’est le service chargé de la gestion des données (art. 8 al. 1 LGéo) qui permet l’accès, aux conditions financières figurant à l’art. 7 du projet, des géodonnées à des tiers.

L’art. 14 al. 3 LGéo règle la question de l’indemnisation, en prévoyant que celle-ci est forfaitaire et que les modalités sont réglées dans des contrats de droit public. Le projet (al. 3), reprenant une pratique établie au niveau cantonal, consacre le principe de l’échange gratuit des géodonnées entre les autorités (autorités cantonales entre elles ou autorités cantonales et communales). Cette formule présente l’avantage de la simplicité et participe de la volonté du canton d’atteindre les buts que fixe l’art. 1 LGéo.

Article 7 Emoluments

L’art. 15 LGéo prévoit que la Confédération et les cantons peuvent percevoir des émoluments pour l’accès aux géodonnées de base et pour leur utilisation (al. 1). Au niveau fédéral, il confère au Conseil fédéral le soin de définir les principes de base en matière d’émoluments (al. 3). Les art. 43ss OGéo définissent à ce titre les principes applicables au niveau fédéral, notamment la composition et le calcul des émoluments (art. 44). Le projet (al. 3) contient une règle comparable à celle que contient la LGéo en matière d’utilisation des géodonnées à des fins privées (art. 15 al. 3 litt. a) ; il ne distingue pas selon qu’il y a utilisation privée ou à des fins commerciales, de façon à simplifier l’application de la loi et à éviter de devoir procéder, dans des cas concrets, à des distinctions délicates à opérer. La règle reprend par ailleurs le principe applicable à ce jour. Les détails pourront figurer dans le règlement d’exécution. Les émoluments constituent d’office des titres de mainlevée définitive (art. 80 al. 2 ch. 2 LP).

Article 8 Archivage

L’art. 14 al. 1 OGéo prévoit que le service visé à l’art. 8 al. 1 LGéo conserve les géodonnées de base de façon à assurer le maintien de leur état et de leur qualité ; l’aliéna 2 ajoute que ce même service sauvegarde les géodonnées de base dans le respect des normes reconnues et conformément à l’état de la technique. L’art. 15 OGéo dispose que le canton désigne, pour les services relevant de sa compétence, le service chargé de l’archivage dans sa législation. Cette tâche doit incomber au Service central. Il appartiendra à ce dernier d’élaborer un concept d’archivage valant pour toutes les données de base concernées (art. 16 al. 2 OGéo). Cette façon de procéder assure une uniformisation dans l’archivage des géodonnées et facilite l’accès à celles-ci. Le concept en question pourra naturellement prévoir que certains services (art. 8 al. 1 LGEO) assument eux-mêmes l’archivage de leurs géodonnées (par exemple le registre foncier, comme c’est le cas maintenant) ou que cet archivage sera assumé par un tiers (par exemple la Confédération, pour les données MISTRA).

Dans ce contexte, le service pourra définir la périodicité de l’établissement de l’historique des données de base (cf. art. 13 OGéo).

Article 9 2. Cadastre des restrictions de droit public Organisation

Selon l’art. 17 ORCDP, le canton règle l’organisation du cadastre (al. 1) et désigne un organe responsable du cadastre (al. 2). La règle proposée s’inspire de celles que contiennent les art. 2ss LRF et 4ss LMO.

Le Service central en matière de géoinformation (art. 3 du projet) est ainsi également tenu d'assurer la tenue du cadastre des restrictions de droit public à la propriété ; cette tâche ne peut pas être déléguée à des tiers. La formule préconisée est, selon le groupe de travail, rationnelle, cohérente et propre à favoriser des synergies et des économies de ressources. Le Service veille à la mise en place et au bon fonctionnement de ce cadastre, à l'image du conservateur du registre foncier pour les inscriptions relevant du droit privé.

Article 10 Contenu

Les géodonnées de base relevant du droit fédéral qui doivent figurer dans le cadastre (art. 16 al. 2 LGéo) sont indiquées dans l'annexe à l'OGéo (et sont définies avec une croix dans le tableau en question). Selon l'art. 16 al. 3 LGéo, les cantons peuvent déterminer les géodonnées de base supplémentaires qui lient les propriétaires et figurent dans le cadastre. Le projet autorise le Conseil d'Etat à introduire dans le cadastre des géodonnées de base de droit cantonal, voire communal. En revanche, les communes ne peuvent pas, de leur côté, prévoir que le cadastre contient des géodonnées de droit communal, au risque d'encombrer le cadastre.

Article 11 Procédure d'inscription

L'art. 8 ORCDP prévoit que le canton règle les modalités de la procédure d'inscription. Les modalités de base sont contenues dans l'Ordonnance fédérale, qui indique en particulier qui requiert l'inscription (art. 5 al. 1), quand l'inscription doit être requise (art. 7 al. 1) et quelles décisions le responsable du cadastre prend (art. 6). A ce propos, il est utile de préciser dans la loi cantonale (al. 1 du projet) que, lorsque le Service constate que les conditions de l'inscription ne sont pas remplies, il en informe le service compétent et ne procède pas à l'inscription ; la situation est comparable à une décision de rejet prise par le conservateur du registre foncier (art. 966 al. 1 CC). Le projet prévoit également la possibilité de recours contre une telle décision (al. 2) et renvoie pour la procédure au CPJA (al. 3).

Article 12 Extrait certifié conforme

Un extrait du cadastre consiste en une représentation analogique ou numérique du contenu du cadastre se rapportant à un bien-fonds ou à un droit distinct et permanent (art. 10 al. 1 ORCDP). Lorsqu'il est réalisé par le biais d'un service de consultation (art. 9 al. 1 ORCDP), il ne contient aucune confirmation d'exactitude. Mais des extraits certifiés conformes doivent être délivrés sur demande (art. 14 al. 2 ORCDP). L'art. 14 al. 1 ORCDP dispose que le canton désigne les organismes chargés de la

production et de la délivrance des extraits certifiés conformes ; l’alinéa 4 ajoute que le canton règle les modalités de la procédure de certification.

Pour des raisons d’organisation, il y a lieu de centraliser la production d’extraits conformes et de ne confier la compétence de les délivrer qu’au Service central. Celui-ci devra procéder aux vérifications qu’impose l’art. 14 al. 3 ORCDP.

L’art. 15 ORCDP prévoit que les cantons peuvent autoriser la certification a posteriori des restitutions de géodonnées de base du cadastre. Cette règle vise notamment le cas où des extraits non certifiés ont été délivrés à une certaine date, puis qu’une certification est demandée ultérieurement pour les mêmes données. Ce travail impose dès lors une comparaison de la situation actuelle avec celle qui prévalait au moment de la livraison des données, soit un travail et une responsabilité supplémentaires. Il n’y a donc pas lieu de prévoir une telle possibilité, d’autant que celle-ci poserait des problèmes techniques particuliers (historisation des données).

L’art. 16 ORCDP dispose que les cantons peuvent prescrire que la fonction d’organe officiel de publication soit attribuée au cadastre pour certaines restrictions de droit public à la propriété. La question ne se pose pas dans notre canton, où les restrictions de droit public à la propriété foncière ne prennent pas naissance par la publication dans la FO, mais par la décision qui les ordonne.

Article 13 3. Dispositions finales

Le Conseil d’Etat sera chargé d’arrêter la date d’entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Cette date pourra être différente, selon qu’il s’agit des dispositions générales ou de celles qui se rapportent au cadastre des restrictions de droit public à la propriété.