

Ordonnance sur la géoinformation (OCGéo)

Rapport explicatif

Introduction

Le 8 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté la loi sur la géoinformation (LCGéo ; RSF 214.7.1 ; pour le message du Conseil d'Etat, cf. BGC 2012 p. 2355 ss). Cette loi nécessite l'adoption de plusieurs dispositions d'exécution, qui font l'objet du projet d'ordonnance actuellement mis en consultation.

Article 1

L'article 4 LCGéo charge le Conseil d'Etat d'établir un catalogue des géodonnées de base cantonales et de fixer des dispositions spécifiques applicables à ces données. L'article 1 du projet d'ordonnance a pour objet la mise en œuvre de cette disposition.

Les géodonnées sont listées dans les deux annexes de l'ordonnance. L'annexe 1 inventorie les données prévues par la législation cantonale, alors que les géodonnées de base de droit fédéral dont la compétence relève du canton ou des communes figurent dans la liste de l'annexe 2.

En application des alinéas 3 à 6 de l'article 4 LCGéo, les deux annexes contiennent en particulier les rubriques suivantes, complétées pour chaque géodonnée de base :

- désignation de la géodonnée de base;
- bases légales concernées;
- service compétent (NB: s'il s'agit des communes, le service compétent correspondant du canton est également indiqué);
- géodonnée de référence;
- géodonnée faisant partie du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière;
- niveau d'autorisation d'accès (A – accessibles au public, B – partiellement accessibles au public, C – non accessibles au public);
- service de téléchargement.

À signaler que les dispositions sur les exigences qualitatives et techniques applicables aux géodonnées de base prévues par la législation cantonale et aux géométagonnées qui les décrivent, visées par l'article 4 al. 2 LCGéo, sont énoncées à l'article 2 du projet d'ordonnance.

Article 2

S'agissant des exigences qualitatives et techniques applicables aux géodonnées de base prévues par la législation cantonale et aux géométagonnées qui les décrivent, évoquées ci-dessus, le projet d'ordonnance renvoie, de façon pragmatique et par souci d'harmonisation, aux dispositions fédérales en la matière.

En complément des dispositions fédérales, il est prévu que soient établis, pour chaque géodonnée de base prévue par la législation cantonale (art. 4 al. 2 LCGéo), un modèle minimal de géodonnées et en principe au moins un modèle de représentation.

Les modèles minimaux de géodonnées sont des représentations simplifiées de la réalité qui fixent la structure et le contenu des géodonnées. Ils se limitent en principe au contenu obligatoire mais peuvent inclure des informations optionnelles. Les modèles de représentation sont des définitions de représentations graphiques destinées à la visualisation des géodonnées. La compatibilité des modèles ainsi élaborés avec les modèles fédéraux existants et les principes arrêtés par le Service du cadastre et de la géomatique doit être garantie.

Il incombera au service compétent désigné dans l'annexe 1 de l'ordonnance d'établir lesdits modèles.

Par ailleurs, dans le cas des géodonnées de base de la compétence des communes, les modèles seront établis par les services compétents correspondants du canton, après consultation de l'Association des communes fribourgeoises. Il appartiendra à cette association d'évaluer dans chaque cas s'il est opportun de consulter directement l'ensemble des communes. Il serait en effet excessif de prévoir de manière globale dans l'ordonnance une obligation générale de consulter toutes les communes.

Article 3

L'article 3 régit l'accès aux géodonnées de base de droit cantonal ainsi que leur utilisation.

S'agissant de l'accès aux géodonnées, trois niveaux sont prévus : le niveau A est attribué aux géodonnées qui sont accessibles au public ; le niveau B correspond aux géodonnées de base qui sont accessibles au public sous certaines conditions ; les géodonnées de base de niveau C ne sont pas accessibles au public. Le catalogue des géodonnées de base précise le niveau d'accès de chaque géodonnée.

L'accès aux géodonnées de base de niveau A et C n'appelle pas de commentaire particulier. S'agissant des géodonnées de base de niveau B, il convient de préciser que les conditions d'accès à ces données et la procédure applicable en la matière sont réglées dans la législation spéciale.

On notera que l'utilisation des géodonnées de base de niveau A n'est soumise à aucune restriction. En revanche, les géodonnées de base de niveau B doivent être utilisées conformément aux dispositions prescrites.

L'utilisation de toutes les géodonnées de base de droit cantonal est en outre subordonnée au respect des dispositions générales du droit, notamment à celles applicables dans le domaine du droit d'auteur ainsi qu'à celles de la protection des données, auxquelles les dispositions spéciales du domaine de la géoinformation ne dérogent pas (cpr art. 11 LGéo par le renvoi de l'art. 4 al. 3 LCgé).

Article 4

Selon l'article 9 al. 1 OGéo, le « service spécialisé compétent de la Confédération prescrit un modèle de géodonnées *minimal*. Il y fixe la structure et le degré de spécification du contenu ». Le modèle établi par le service fédéral compétent peut ainsi être étendu. A cet égard, dans le domaine de la mensuration officielle, l'article 10 de l'ordonnance fédérale du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle est plus explicite. Il prescrit que les « cantons peuvent élargir le contenu de la mensuration officielle prévu par le droit fédéral dans les limites fixées par le DDPS et prescrire des exigences supplémentaires en matière de mensuration ».

L'article 4 précise ainsi la compétence des services cantonaux d'étendre, avec force obligatoire, les modèles minimaux prescrits par les autorités fédérales.

Article 5

Cette disposition énonce les géoservices d'intérêt cantonal, conformément à l'article 5 LCGéo.

Il s'agit des services qui permettent la consultation de géodonnées de base accessibles au public (par exemple le portail cartographique du canton de Fribourg – www.map.geo.fr.ch), des services de téléchargement et des services de recherche permettant d'accéder aux métadonnées (actuellement, le canton de Fribourg décrit ses géodonnées dans le catalogue de métadonnées geocat.ch, qui est utilisé à la fois comme outil de saisie et comme service de recherche).

Les géoservices d'intérêt cantonal doivent être mis en place et exploités par le Service du cadastre et de la géomatique (cf. al. 2, ainsi que art. 5 al. 1 2^{ème} phr. LCGéo).

Article 6

L'article 6 prescrit que l'accès aux géodonnées de base accessibles au public, qu'il s'agisse des géodonnées de niveau A ou de géodonnées de niveau B, et leur utilisation sont en principe gratuits.

Lorsque cet accès et/ou utilisation nécessitent des prestations particulières de la part des services qui mettent à disposition ces données, il est toutefois prévu qu'un émolument, correspondant au temps effectif du travail accompli en relation avec la fourniture desdites prestations, soit perçu. Le montant de cet émolument, d'un minimum de 50 francs, sera fixé en application des recommandations relatives aux honoraires d'architectes et d'ingénieurs élaborées, et actualisées chaque année, par la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB). Les tarifs horaires prévus dans ces recommandations sont fixés en fonction du niveau de qualification de la personne fournissant la prestation. Pour les prestations spéciales évoquées à l'article 6, on peut estimer que ce niveau devrait être compris entre la catégorie G (en 2015, taux horaire maximum de Fr. 97.-) et la catégorie D (en 2015, taux horaire maximum de Fr. 133.-). A noter que le Service des ponts et chaussées, le Service de la mobilité, le Service des bâtiments, le Service de l'agriculture et le Service du cadastre et de la géomatique valident chaque année les montants prévus dans le tarif KBOB.

Les dispositions spéciales sont réservées (par exemple le tarif des émoluments du registre foncier).

Article 7

Compte tenu de l'importance croissante que prennent les données géoréférencées et la géoinformation en général, le Conseil d'Etat a créé, il y a plus de dix ans, le poste de délégué-e à la coordination en matière de système d'information du territoire (coordinateur ou coordinatrice SIT). Le coordinateur ou la coordinatrice SIT joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la législation sur la géoinformation. Il ou elle est un élément fondamental de l'organisation cantonale dans ce domaine.

Le coordinateur SIT est actuellement rattaché au Service du cadastre et de la géomatique. Cette organisation est justifiée du point de vue matériel et donne entière satisfaction. Il est donc prévu de l'ancrer dans l'ordonnance de manière à asseoir la légitimité du coordinateur ou de la coordinatrice SIT au sein de l'administration cantonale.

Article 8

L'article 8 institue la Commission cantonale de la géoinformation. Cette Commission remplace le Comité de direction de SYSIF. Ce Comité, institué en 1998, était composé du Conseiller d'Etat-Directeur des finances, du Conseiller d'Etat-Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts et du Conseiller d'Etat-Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ainsi des chefs du Service de l'informatique et des télécommunications et du Service du cadastre et de la géomatique. Après quelques années où le Comité de direction du SYSIF a utilement œuvré à la mise en place des structures nécessaires, il est apparu, en 2012, que, sous cette forme, il ne constituait plus une entité très adaptée aux besoins, dès lors que les questions qu'il avait à traiter étaient de nature essentiellement technique. Sur proposition de la Direction des finances, le Conseil d'Etat en a donc décidé la dissolution, avec l'objectif de lui substituer une commission composée de spécialistes des services principalement concernés par le thème de la géoinformation.

Cette Commission, telle que proposée dans le projet d'ordonnance mis en consultation, est composée de neuf membres, dont le coordinateur ou la coordinatrice SIT qui en assure la présidence. Sont représentés le Service de l'agriculture, le Service des forêts et de la faune, le Service de l'informatique et des télécommunications, le Service du cadastre et de la géomatique, le Service des constructions et de l'aménagement, le Service de l'environnement, le Service des ponts et chaussées ainsi que les communes. Sont ainsi représentés, outre les communes, les principaux services cantonaux éditeurs et utilisateurs des géodonnées de base de droit cantonal. Compte tenu du caractère global et transversal de la géoinformation, d'autres services sont certes également concernés par le domaine d'activité de la Commission. Il n'est toutefois pas réaliste de prévoir une représentation de la totalité d'entre eux au sein de la Commission. Tous les services intéressés, même s'ils sont subordonnés à une Direction peu concernée par la géoinformation et qui n'a en conséquence pas de représentant dans la Commission, disposent d'un correspondant ou d'une correspondante SIT qui sera informé des principaux objets traités et des principales décisions de la Commission. A noter encore que la composition de la Commission, telle que proposée, n'est pas définitive. La liste des membres de la Commission a été retenue au vu de la situation actuelle, mais, suivant les futurs développements dans le domaine de la géoinformation, elle pourra, si nécessaire, être complétée ou adaptée par simple révision de l'ordonnance.

Article 9

Cette disposition énonce les attributions de la Commission cantonale de la géoinformation. Celle-ci est l'interlocuteur du Conseil d'Etat pour toutes les questions liées à la géoinformation. Son rôle est consultatif ; elle n'a pas de pouvoir décisionnel, mais est habilitée à présenter des propositions concernant son domaine de compétence. Celui-ci recouvre des projets de natures très diverses. Ils peuvent concerner des questions liées à l'infrastructure informatique, à la création d'une géodonnée ou d'un système d'informations, au développement d'une application, à la mise en place de géo-services (par ex. eGov), à la contribution à un programme national, etc.

Un certain nombre de ces projets ont un volet informatique. Dans un tel cas, il est nécessaire que les projets soient traités en collaboration avec la Commission informatique de l'Etat ainsi qu'avec le Service de l'informatique et des télécommunications. Il appartiendra en principe au représentant ou à la représentante de ce Service au sein de la Commission cantonale de la géoinformation de faire le lien entre les différents acteurs concernés. Dans les cas complexes, il pourra toutefois être opportun de renforcer et de formaliser la collaboration. Il est par exemple tout à fait concevable que des séances communes entre les deux Commissions précitées, ou une délégation de leurs membres, soient organisées, afin de coordonner les approches et de répondre de manière uniforme et pragma-

tique aux demandes et aux besoins des services et entités concernés. Si nécessaire, des règles de fonctionnement, notamment en matière de compétence et de communication, pourront être établies.

Cela étant, la priorité devant être accordée aux compétences « métier » plutôt qu'à l'aspect pratique de la mise à disposition des infrastructures, il incombe à la Commission de planifier la réalisation des projets importants dans le domaine de la géoinformation. A titre d'exemples de projets importants réalisés par le passé, on peut citer l'établissement des cartes de dangers et la mise en ligne des sites pollués. Actuellement, l'inventaire des surfaces d'assolement et la révision du Plan directeur cantonal doivent assurément être considérés comme des projets importants au sens de l'ordonnance. Dans le futur, en cas de volonté politique de mettre en place une stratégie « Open Government Data » pour les géodonnées, le projet correspondant relèverait de la compétence de la Commission. Quant à la planification, elle peut se fonder sur divers éléments, tels que l'application des bases légales, la mise en œuvre de stratégies (au niveau national, intercantonal ou cantonal), les priorités politiques, les ressources à disposition, la technologie, etc.

La Commission doit par ailleurs veiller à la coordination entre les diverses entités concernées et proposer au moins une fois par année au Conseil d'Etat la mise à jour du catalogue des géodonnées (annexes de l'ordonnance).

Article 10

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 11

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 12

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Annexes

Le catalogue prévu à l'art. 4 LCGéo ainsi qu'à l'art. 1 OCGéo est matérialisé par les annexes de l'OCGéo:

- Annexe 1: catalogue des géodonnées de base prévues par la législation cantonale;
- Annexe 2: catalogue des géodonnées de base de droit fédéral et dont la compétence relève du canton.

Afin d'assurer la meilleure compréhension possible, nous présentons ci-dessous la méthodologie que nous avons suivie pour l'établissement de ce catalogue. La suite de ce texte décrit les principes appliqués pour répondre aux questions suivantes: qu'est-ce qui fait qu'une géodonnée est une géodonnée de base? Quel est le service compétent? Comment définit-on qu'une géodonnée doit faire l'objet d'un service de consultation ou/et de téléchargement?

Choix des géodonnées de base

Pour qu'une géodonnée soit considérée comme une géodonnée de base, « un lien techniquement vraisemblable doit pouvoir être établi entre un jeu de données spécifique et un acte juridique (loi, ordonnance) » (message relatif à la LGéo du 6 septembre 2006).

La majorité des géodonnées inscrites au catalogue de l'OCGéo sont identifiables de façon univoque dans les actes juridiques. Néanmoins, pour un certain nombre de cas, le lien entre une base légale et une géodonnée n'est parfois qu'implicite. Dans ce cas de figure, la règle suivante a été appliquée : dans le cas où la tâche confiée par la loi rend impérativement nécessaires l'existence de géodonnées, ces dernières sont alors considérées comme des géodonnées de base. Dans ce cadre bien précis, le contenu du plan directeur cantonal ou de certains plans sectoriels a parfois servi d'aide à la décision pour l'inscription d'une géodonnée au catalogue de l'OCGéo, même si ces documents de planification ne peuvent être considérés comme un acte juridique sensu stricto.

Dans le catalogue de l'OCGéo, les géodonnées de base dont le lien avec un acte juridique n'est qu'implicite sont souvent désignées comme « géodonnées du... ». Il incombera par la suite aux services concernés d'en définir le contenu détaillé lors de l'établissement des modèles de géodonnées.

A noter que le critère de l'existence d'une géodonnée sous forme numérique n'est pas déterminant pour son inscription au catalogue de l'OCGéo. En effet, la notion de géodonnées de base s'étend aussi bien à des données numériques qu'analogiques (cartes et plans traditionnels, répertoires de localités, etc.).

Choix du service compétent

Au sens de l'art. 8 al. 1 LGéo, le service compétent est celui dont relèvent la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base. Par principe, on ne définit qu'un seul service compétent. Seules deux exceptions ont été faites à ce principe:

- SEnOF et le SEnOA: il s'agit de deux services-jumeaux qui effectuent les mêmes tâches, l'un pour l'enseignement en langue française et l'autre pour l'enseignement en langue allemande;
- SPC et SEn pour les « Cadastres de bruit pour les routes cantonales » (ID 144A): le SPC est le service compétent, celui qui gère la géodonnée de base, mais c'est le SEn qui est le service spécialisé du canton.

La LGéo (art. 8 al. 1) prévoit le cas où la législation n'est pas claire. Elle stipule que faute de dispositions correspondantes, la compétence pour une géodonnée de base incombe au service spécialisé de la Confédération ou du canton dont la compétence s'étend au domaine concerné.

Les règles indiquées dans le tableau ci-dessous ont été appliquées :

	Principe	Décision
1	La désignation de la géodonnée de base et du service compétent est indiquée clairement dans une loi ou une ordonnance.	Le nom du service compétent est indiqué dans le catalogue de l'OCGéo.
2A	La désignation de la géodonnée de base est indiquée clairement, mais seule la désignation de la Direction est indiquée dans une loi ou une ordonnance.	Aucune base légale ne précise le service compétent, mais le Plan directeur cantonal précise la répartition des tâches. Dans ce cas, l'indication du service compétent se base sur le Plan directeur cantonal.
2B		Le nom du service est indiqué dans une autre base légale pour une géodonnée similaire ou proche. Ce service est considéré comme compétent par analogie.

3	La compétence pour une géodonnée de base est indiquée clairement, mais sa désignation peut porter à confusion avec une géodonnée de base similaire indiquée dans une autre base légale pour laquelle un autre service est désigné comme compétent.	En cas d'ambiguïté entre deux services, une discussion a été menée avec les services concernés, et le choix du service compétent est pris d'un commun accord. Le Plan directeur cantonal peut servir d'aide à la décision pour la désignation de la compétence.
---	--	---

Service de consultation et de téléchargement

L'art. 34 al. 1 lit. a OGéo indique que toutes les géodonnées de base de niveau A sont rendues accessibles et utilisables par des géoservices de consultation. Selon l'art. 6 al. 1 OCGéo, ces dispositions pourraient être également s'appliquer aux géodonnées de base de niveau B accessibles au public (l'accès et l'utilisation gratuits sont implicitement liés à des géoservices de consultation).

L'attribution du niveau d'accès A, B ou C a été effectuée selon les critères définis dans les articles 22 à 24 de l'OGéo, critères appliqués par analogie à l'OCGéo.

Pour déterminer si une géodonnée de base doit également faire l'objet d'un service de téléchargement, les principes suivants ont été appliqués :

Critères pour le service de téléchargement	OUI	NON
La géodonnée de base est de niveau A, son contenu est à jour, son contenu est existant pour tout le canton. NB: le service qui invoque des problèmes de mise à jour pour exclure une de ses géodonnée du géoservice de téléchargement doit fournir une justification.	X	
La géodonnée de base est de niveau A, son contenu est à jour, son contenu est disponible pour certaines portions de territoire mais pas pour l'ensemble du canton. NB: dans ce cas de figure, la géodonnée est complétée par une classe d'entité « état de la disponibilité de la géodonnée » qui indique où la géodonnée est disponible/indisponible et où elle est à jour/pas à jour.	X	
La géodonnée de base est de niveau A, mais elle n'est pas disponible sous forme numérique ou son contenu n'est pas à jour. Elle est provisoirement non-téléchargeable. Un état de lieux de chaque géodonnée est effectué chaque année. Lorsque la situation change, Commission cantonale de la géoinformation propose d'adapter le catalogue (art. 9 lit. d OCGéo).		X
La géodonnée de base est de niveau A, mais porte atteinte à la Loi sur la protection des données (normalement, une telle géodonnée ne devrait pas être de niveau A). NB: le service compétent doit justifier l'atteinte à la Loi sur la protection des données (art. 9 LPD et art. 11, 12 et 25 LPrD).		X
La géodonnée de base est de niveau B. Une demande particulière doit être adressée au service compétent pour obtenir ces géodonnées.		X
La géodonnée de base est de niveau C.		X