

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales
dans le domaine de la mensuration officielle**

du 14 novembre 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet d'arrêté fédéral ci-joint concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 novembre 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'œuvre cadastrale se base aujourd'hui encore en grande partie sur des textes légaux reflétant les conditions régnant au début du siècle. Dans sa forme actuelle, la mensuration officielle n'est pratiquement plus en mesure de tenir compte des besoins de ses utilisateurs. L'insuffisance des informations proposées, un manque de souplesse dans la diffusion des données et la vétusté des moyens techniques provoquent une multitude d'opérations qui font double emploi et qui coûtent du temps et de l'argent. Cette constatation a amené le Département fédéral de justice et police à mettre sur pied une réforme de la mensuration officielle.

Cette réforme aura pour but d'améliorer les prestations que la mensuration officielle propose à l'administration, à l'économie et aux particuliers, grâce notamment à une présentation nouvelle des données relatives au territoire et au sol (c'est-à-dire susceptibles d'être traitées par ordinateur), ainsi qu'à une simplification de l'accès à cette information. Pour atteindre cet objectif, il faut essentiellement recourir aux techniques modernes, telles que le traitement électronique des données, la diffusion des données sur des supports électroniques et le tracé de plans assisté par ordinateur.

La réalisation des propositions du projet exige une révision totale des prescriptions actuelles sur la mensuration officielle. Alors que la fixation de la part de la Confédération aux coûts de la mensuration officielle est de la compétence des Chambres fédérales, c'est le Conseil fédéral qui décide suivant quels principes la mensuration officielle doit être exécutée. Les travaux de révision des prescriptions sont actuellement en cours. Le Conseil fédéral a l'intention de faire entrer en vigueur les nouvelles prescriptions dans le courant de l'année 1991.

Les coûts globaux de la réforme se montent à 3530 millions de francs. 2800 millions concernent la mensuration officielle, le reste l'abornement. La participation de la Confédération se monte à 1377 millions. Il faut compter un temps d'exécution de 30 ans.

Les coûts du projet doivent être mis en relation avec les coûts de la mensuration qu'il faudrait de toute façon effectuer. En effet, un tiers environ du territoire national n'est pas encore mesuré et devra l'être, même sans la réforme. De plus, on ne pourra guère éviter durant les prochaines décennies une rénovation coûteuse de nombreuses mensurations existantes pour les adapter aux nouveaux besoins et aux nouvelles techniques. Un rapport utilité/coût positif ne peut guère être atteint que par le projet de réforme.

Les coûts d'achèvement de la première mensuration et du renouvellement conventionnel des mensurations existantes se montent à 3315 millions de francs, la réalisation du projet provoquera une augmentation totale des frais de seulement 215 millions.

Le présent projet d'arrêté fixe le montant des indemnités fédérales pour la nouvelle mensuration officielle. Il part du principe de la neutralité de coûts pour la Confédération. La charge financière pour la Confédération est maintenue dans le même ordre de grandeur que pour l'achèvement et le renouvellement selon le droit actuel. Ainsi,

contrairement aux résultats de la consultation, les coûts supplémentaires de la réforme sont reportés totalement sur les cantons, notamment pour les raisons suivantes: d'abord parce que ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui tirent le plus grand avantage du projet de réforme et que ce sont eux qui seront les premiers bénéficiaires des économies que permettra la réalisation du projet. Ensuite, parce qu'il faut considérer que les cantons n'ont pas à supporter seuls le solde des coûts après déduction des contributions fédérales: ils peuvent les répartir entre plusieurs bénéficiaires. Au nombre de ces derniers, il y aura, comme jusqu'à présent, les communes et les propriétaires fonciers, mais aussi les futurs utilisateurs permanents de la mensuration officielle. Cela allégera même dans une certaine mesure les contributions financières des cantons et des communes.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Objectif et importance de la mensuration officielle

La mensuration officielle désigne les opérations de mesure reconnues par la Confédération et dont les résultats constituent les informations de base du registre foncier fédéral. Elle comprend aujourd'hui la triangulation de quatrième ordre, la mensuration parcellaire, le plan d'ensemble et la mise à jour de ces documents.

La mensuration officielle fait partie intégrante du registre foncier (art. 942 et 950 CC). Elle a pour tâche de fournir des informations sur la situation, la forme et le contenu des immeubles, à les faire figurer sur des plans et des registres, à les gérer et à les mettre à jour. Elle permet ainsi de garantir la propriété foncière et de sauvegarder les droits et les obligations qui en découlent. Elle forme, avec le registre foncier, la condition sine qua non de l'existence et de la protection des droits attachés à un immeuble. Le registre foncier ainsi que la propriété foncière et ses mutations bénéficient donc en premier lieu des mensurations officielles.

Outre l'importance qu'elle revêt pour la documentation et la tenue du registre foncier, la mensuration officielle rend bien d'autres services encore. Les pères de la mensuration officielle s'en étaient aperçus dès le début; ils trouvaient tout naturel d'accroître son utilité et d'amortir le coût des mensurations en étendant à d'autres usages l'emploi des plans et des registres. Ainsi, dès l'introduction du code civil, la mensuration a été aménagée de manière à ce que les plans et les registres puissent servir aussi à d'autres fins. Les produits de la mensuration officielle représentent ainsi des instruments de base indispensables à tous les secteurs de l'administration, de l'économie et de la science qui ont un rapport avec la propriété foncière ou, plus généralement, avec le sol. Les planifications et les décisions qui, d'une manière ou d'une autre, se réfèrent au sol doivent absolument pouvoir compter sur des bases de mensurations précises, fiables et objectives. C'est pourquoi la mensuration officielle, si elle est le cadastre légal, est considérée depuis toujours, en pratique, comme une sorte de cadastre polyvalent.

112 Organisation de la mensuration officielle

La mensuration officielle est l'une des tâches de la Confédération. Elle repose sur la compétence de droit civil de celle-ci et sa base légale figure dans le code civil. D'une manière analogue à ce qui se passe pour le registre foncier, son exécution est confiée aux cantons. La Confédération conserve toutefois la direction générale et la haute surveillance des opérations. La direction générale se concrétise par le fait qu'elle fixe les objets à mesurer ainsi que les exigences techniques. Sa haute surveillance s'exerce à travers le contrôle technique et financier des activités cantonales, la réglementation de la formation professionnelle des ingénieurs géomètres et l'approbation des tarifs et des honoraires. L'étendue de la surveil-

lance dévolue à la Confédération garantit que la mensuration officielle est exécutée de la même manière partout en Suisse et que les intérêts financiers de la Confédération sont sauvegardés.

L'organisation de la mensuration officielle dans les cantons est à l'image de notre système fédéraliste. Dans la plupart d'entre eux, les travaux de mensuration sont confiés à des ingénieurs géomètres privés qui s'acquittent de cette tâche en tant qu'entrepreneur privé, situation qui peut être comparée à celle des notaires dans les cantons où cette profession est libre. Dans ce cas, les cantons se contentent de surveiller et de contrôler le travail des géomètres. Dans d'autres cantons, les mensurations cadastrales sont étatisées, c'est-à-dire que tous les travaux sont effectués par un service officiel cantonal. Il y a enfin une série de cantons qui répartissent les tâches entre les services officiels et les bureaux privés. La mensuration officielle occupe actuellement environ 3000 spécialistes dans toute la Suisse.

113 Etat de la mensuration officielle

Par l'arrêté du 13 novembre 1923, le Conseil fédéral – après avoir pris l'avis des cantons – avait établi un programme général d'exécution de la mensuration officielle dans toute la Suisse. A l'époque, il avait considéré qu'un délai échéant à la fin de 1976 serait suffisant, mais il avait été trop optimiste. En accord avec les cantons, le Conseil fédéral a donc adopté en 1980 un second programme pour la mensuration (le «programme 2000»), qui prévoit l'achèvement de la première mensuration pour l'an 2000 sur toute l'étendue du territoire de la Confédération. Dans l'état actuel des choses, on peut penser que la plupart des cantons seront en mesure de respecter ce délai sans qu'on ait à déplorer trop de dépassements. Toutefois, les cantons où les remaniements parcellaires ne sont pas encore achevés ou ne le sont que lentement nous causent encore des soucis, du fait que, selon les dispositions en vigueur, les mensurations ne peuvent être faites, dans les régions nécessitant un remaniement parcellaire, qu'une fois ce remaniement terminé. Le Conseil fédéral a toutefois l'intention d'assouplir ces dispositions et de prévoir une mensuration simplifiée dans les régions où le remaniement ne pourra pas être achevé dans un délai rapproché.

A la fin de 1989, l'état de la mensuration officielle se présentait ainsi:

<i>1. Mensuration parcellaire</i>	km ²	%
Approuvée définitivement	21 027	54,2
Approuvée provisoirement	7 216	18,6
En travail	2 635	6,8
Non encore exécutée	7 934	20,4

2. Plan d'ensemble

a. Levé original

– achevé et approuvé	38 541	96,5
– en travail	987	2,5
– non encore exécuté	415	1,0

	km ²	%
b. Reproduction		
– achevée et approuvée	31 933	80,0
– en travail	1 893	4,7
– non encore exécutée	6 117	15,3

Les mensurations approuvées provisoirement par la Confédération concernent des mensurations cantonales qui datent du siècle dernier et qui ne répondent qu'en partie aux exigences du droit fédéral. Elles doivent donc être remplacées petit à petit par de nouvelles mensurations.

114 La nécessité d'une réforme de la mensuration officielle

Le contexte de la mensuration officielle s'est considérablement modifié au cours des dernières décennies. La densité des réglementations légales en matière de construction, de planification, de protection de l'environnement, d'approvisionnement en énergie, de statistique, etc., qui résulte de l'exploitation beaucoup plus intense de notre sol, s'est traduite par un accroissement des besoins d'informations à la fois plus nombreuses, plus sûres et plus complètes, sur le territoire et sur le sol. Les services communaux, cantonaux et fédéraux compétents, ainsi que de nombreuses institutions et entreprises étatiques, semi-étatiques ou privées ont créé à cet effet des systèmes d'informations du territoire ou envisagent de le faire. On entend par là des systèmes faisant appel à l'informatique et dont les données ont un rapport avec le sol. Quel que soit l'objectif propre de chacun de ces systèmes, ils ont un point en commun: ils ont besoin des informations de base que constituent les données géométriques de la mensuration officielle livrées sous forme numérique. C'est pourquoi la mensuration officielle prend de plus en plus d'importance dans la mesure où elle fournit les données de base permettant de saisir et d'évaluer les atteintes portées au sol et les influences s'exerçant sur lui.

L'œuvre cadastrale se base encore en grande partie sur des textes légaux reflétant les conditions du début du siècle. Sous sa forme actuelle, la mensuration officielle n'est pratiquement plus capable de tenir compte des nouveaux besoins de ses utilisateurs. L'insuffisance des informations proposées, le manque de souplesse dans la diffusion des données et la vétusté des moyens techniques provoquent une multitude d'opérations qui font double emploi et qui coûtent cher, en temps et en argent. Il n'est pas rare en effet que plusieurs services doivent lever et gérer les mêmes informations.

Les principales lacunes du système actuel de la mensuration officielle sont les suivantes:

Les supports de données se détériorent rapidement

Les documents de mensuration élaborés à l'heure actuelle ont une durée de vie limitée: les plans sur carton ou sur papier collé sur des plaques d'aluminium sont endommagés par leur emploi fréquent et deviennent peu à peu inutilisables.

Des lacunes dans la mise à jour

Mis à part les limites de la propriété, les documents de mensuration actuels ne sont qu'imparfaitement tenus à jour, car les prescriptions en vigueur négligent fortement ce domaine pourtant important. Une mensuration qui n'est pas tenue à jour vieillit rapidement et perd toute sa valeur.

Un manque de souplesse

Le plan cadastral peut être établi à l'échelle 1:250, 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:2500, 1:5000 et 1:10 000, suivant la densité des parcelles et des autres informations; il n'en existe cependant qu'une version par région. Cette absence de souplesse se traduit par un surcroît considérable de travail et de frais chaque fois qu'une échelle différente est nécessaire, car les plans doivent être à chaque fois redessinés.

Les prescriptions techniques sont surannées

Depuis les années vingt – les prescriptions en vigueur les plus importantes datent de 1919 –, l'industrie a développé de nouveaux moyens techniques permettant de saisir, de gérer et de diffuser les données par des méthodes tout à fait nouvelles et plus économiques mais qui n'ont été jusqu'ici exploitées que de manière ponctuelle.

La constatation que, d'une part, les prestations actuelles de la mensuration officielle manquent de la souplesse nécessaire pour satisfaire les besoins de notre époque et que, d'autre part, les nouvelles possibilités offertes par l'informatique ne sont pas suffisamment exploitées, a amené le Département fédéral de justice et police à mettre sur pied une Direction de projet, placée sous la conduite du directeur fédéral des mensurations cadastrales, et à la charger de la réforme de la mensuration officielle.

115 La réforme de la mensuration officielle

115.1 But et utilité

La réforme a pour but d'améliorer les prestations que la mensuration officielle propose à l'administration, aux milieux économiques et aux particuliers, grâce notamment à une présentation nouvelle des données relatives au territoire et au sol (c'est-à-dire susceptibles d'être traitées par ordinateur), ainsi qu'à une simplification de l'accès à cette information.

Afin d'atteindre cet objectif, il convient essentiellement de recourir aux techniques modernes, telles que le traitement électronique des données, la diffusion des données sur des supports électroniques et le tracé de plans assisté par ordinateur. En plus du recours à ces moyens techniques, il convient d'introduire une nouvelle organisation afin que les données une fois saisies soient ensuite tenues à jour de manière à ce que le contenu de la mensuration officielle corresponde constamment à la réalité du moment.

S'il est assez facile de calculer la valeur d'un investissement lorsque la relation entre le coût et le profit est exprimée en unités de monnaie, les choses se

compliquent singulièrement lorsque le profit est en partie absent ou qu'il s'agit de quelque chose d'entièrement nouveau, dont l'ampleur de la demande est impossible à évaluer, faute de points de comparaison. Cela est vrai, en partie, pour la réforme de la mensuration officielle. Dès lors, la meilleure façon de mettre son utilité en évidence est encore d'établir un parallèle entre les possibilités d'utilisation des données de la réforme et les applications de la mensuration officielle dans sa forme actuelle.

La Direction de projet a fait appel au bureau d'ingénieurs Basler & Hofmann, de Zurich, pour évaluer le rendement économique de la réforme de la mensuration officielle. Selon son expertise, le rapport utilité/coût de la réforme est tout à fait positif.

L'inventaire qui suit montre, d'une part que la réforme est capable d'éliminer les points faibles de la mensuration officielle et il indique d'autre part les principales innovations qu'elle introduit au niveau des prestations:

Une durée illimitée de l'utilisation des supports d'information

Les documents de mensuration établis sous forme numérique ont une durée de vie illimitée, alors que les plans élaborés selon le système actuel subissent une usure matérielle et doivent être périodiquement refaits à la main. Les économies que permet la réforme représentent plusieurs millions de francs par an.

La suppression des retards dans la mise à jour

Le contenu des informations de la mensuration officielle doit être mis à jour et refléter constamment la réalité du moment. Le nouveau système permet également d'intégrer des données relatives à des projets de construction, d'installation et de planification.

L'information est rapidement disponible

Grâce à leur gestion au moyen d'appareils modernes, les informations peuvent être rapidement recherchées et transmises à l'intéressé sous forme de plans ou sous forme numérique.

L'élaboration automatique de plans à l'échelle et au contenu désirés

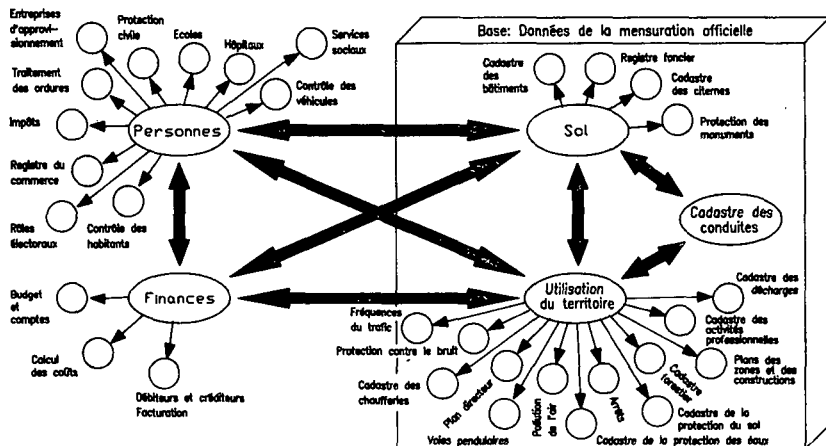
Des plans peuvent être établis automatiquement dans les délais les plus brefs, à n'importe quelle échelle, avec toutes les indications souhaitées. Dans son rapport cité ci-dessus, le bureau Basler & Hofmann retient qu'une fois la réforme achevée, les économies réalisées dans le seul domaine de la saisie des données concernant la construction permettront d'économiser une somme annuelle de l'ordre de 35 millions de francs.

Les échanges de données avec d'autres services

La combinaison des données de la mensuration officielle avec celles de domaines voisins est garantie par une interface standard, ce qui permet également à la mensuration officielle de fournir les informations de base nécessaires à d'innombrables autres formes d'application. Elle peut donc devenir l'une des composantes d'un système d'information plus étendu et livrer à différents services des données à référence spatiale pour les besoins les plus divers du droit, de l'administration,

de la planification, de la statistique et de l'économie. De nombreux et coûteux relevés et mises à jour en plusieurs exemplaires, aujourd'hui nécessaires, deviendront superflus. Les données de base communes ne seront plus saisies et mises à jour que par un seul service, mais elles seront tenues constamment à la disposition des services ou des personnes autorisées. Les PTT, les CFF, les services industriels établissent par exemple aujourd'hui leurs plans sur des copies fournies par la mensuration officielle. Chaque modification de la mensuration doit y être apportée à la main et sur tous les plans. Ce travail devient superflu à partir du moment où le système d'information fournit à chaque utilisateur au fur et à mesure chacune des modifications. Grâce à ce système, les PTT pourraient économiser 1,5 million de francs par an. Le graphique qui suit montre les éléments d'un système d'information imaginable pour l'administration et dans lequel les données de la mensuration officielle représentent la référence spatiale nécessaire:

Eléments d'un système d'information pour l'administration



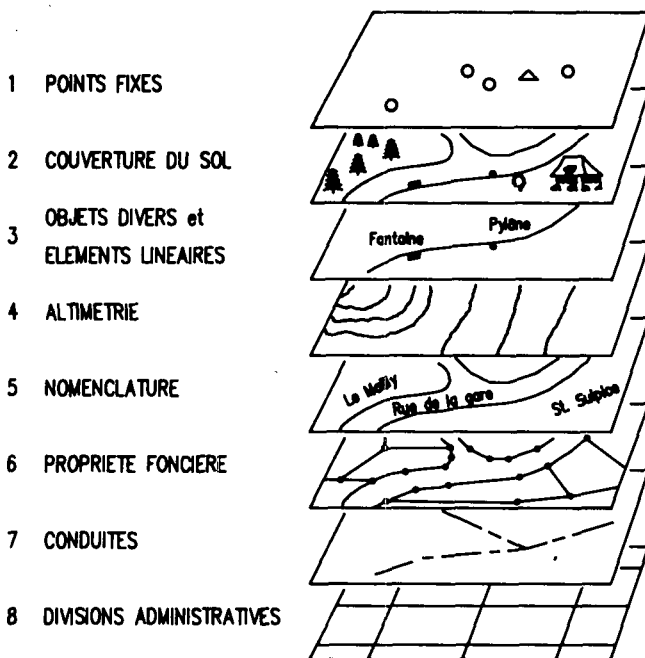
La suppression du plan d'ensemble

Le plan d'ensemble, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne devra plus être établi et tenu à jour en tant que document autonome. Des plans d'ensemble jusqu'à l'échelle au 1:5000 pourront être élaborés très facilement à partir du catalogue des données de base. A elle seule, cette mesure permettra d'économiser chaque année de 2 à 5 millions de francs sur les frais de mise à jour.

115.2 Le contenu de la mensuration officielle

Le contenu de la mensuration officielle de demain sera pour l'essentiel identique à celui de la mensuration officielle actuelle. Il sera adapté aux nouvelles exigences, présenté comme un modèle fonctionnel répondant aux besoins des utilisateurs et structuré à l'aide des couches suivantes:

Couches d'information de la mensuration officielle



Les données regroupées dans chacune des couches ont les particularités suivantes:

Les données de la couche «points fixes» constituent le fondement technique de la mensuration, la référence spatiale dans le système des coordonnées nationales. Premièrement, elles permettent de relier entre elles les différentes couches ou certaines de leurs données; la mise en place de systèmes d'information du territoire présuppose en effet que la position de l'ensemble des données à référence spatiale soit déterminée dans un système de référence unique.

Les données des couches «couverture du sol» et «objets divers/éléments linéaires» décrivent la situation effective d'objets (bâtiments, surfaces bétonnées, surfaces cultivées, eaux, surfaces boisées, etc.) dans l'espace. Dans la mensuration cadastrale traditionnelle, un grand nombre de ces informations servaient simplement à faciliter la lecture des plans; de ce fait, elles n'étaient tenues à jour que de manière incomplète et incohérente. Aujourd'hui, ces informations représentent sans conteste un fondement indispensable pour les intérêts les plus divers de la construction et de la planification, mais aussi pour l'établissement du cadastre des conduites.

Les données de la couche «altimétrie» fournissent une description de l'altitude à laquelle se situent certains objets. Elles sont utilisées pour représenter la configuration du terrain. Combinées avec d'autres informations, elles servent dans de nombreux domaines, ainsi par exemple, à la préparation des projets de construction, à la surveillance des émissions de bruit et de polluants ou aux études d'impacts sur l'environnement.

Les données de la couche «nomenclature» déterminent les frontières géographiques, historiques et culturelles; elles fournissent, par exemple, des indications sur les noms des lieux, des communes et des lieux-dits.

Les données de la couche «propriété foncière» décrivent les limites géométriques d'un bien-fonds, en tant que portion du territoire et objet de droit. Comme jusqu'ici, elles constituent en premier lieu la base de l'établissement et de la tenue du registre foncier.

Les données de la couche «réseaux des conduites» décrivent le tracé géométrique des conditions souterraines. La Confédération ne prescrira et ne subventionnera que les réseaux de conduites tels qu'ils sont définis dans la loi fédérale sur les installations de transport par conduites ainsi que les eaux publiques canalisées. Le cadastre des conduites proprement dit entre dans le catalogue des prestations supplémentaires que les cantons peuvent exiger.

La couche «divisions administratives» regroupe les informations d'ordre administratif et technique qui servent en premier lieu à la gestion interne des données de la mensuration.

115.3 Les utilisateurs et leurs besoins

Du fait de la sollicitation accrue du sol, le cercle des utilisateurs des données et des plans de la mensuration officielle s'est considérablement élargi ces dernières années. La liste qui suit en indique les principaux – classés selon leur domaine spécifique – ainsi que leurs besoins. Les exemples correspondants illustrent quelques-uns des produits typiquement destinés à chaque spécialité. Plusieurs d'entre eux découlent directement des données que propose la mensuration officielle réformée; d'autres naissent de la combinaison entre les données de la mensuration officielle et les données fournies par les utilisateurs concernés.

115.4 Résultats des essais pilotes

La Direction fédérale des mensurations cadastrales a procédé en 1986 à cinq essais pilotes afin d'examiner si le projet de réforme de la mensuration officielle était réalisable. Des systèmes d'information du territoire furent mis sur pied sur la base des propositions de réforme dans les communes de Gelterkinden BL, Langendorf SO, Lugano TI, Schlieren ZH et Villars-le Terroir VD. Les essais, qui ont duré plusieurs mois, ont montré que les tâches de la mensuration officielle future pouvaient être menées à bien à l'aide des solutions proposées.

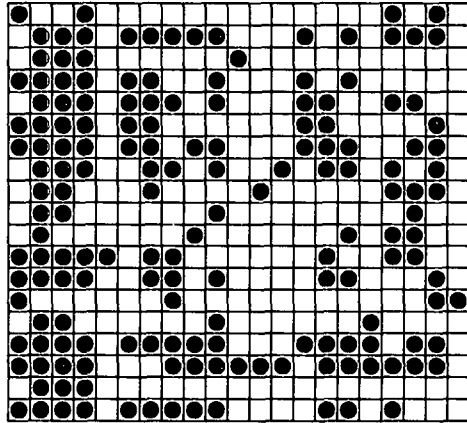
115.5 Le projet de réalisation

La réalisation des propositions du projet de réforme exige une révision totale des prescriptions fédérales et cantonales sur la mensuration officielle. Alors que la fixation de la part de la Confédération aux coûts de la mensuration officielle est de la compétence des Chambres fédérales, c'est le Conseil fédéral qui décide, en vertu de l'article 950 CC, suivant quels principes la mensuration officielle doit être exécutée. Sur le plan fédéral, les travaux de révision sont actuellement en cours.

Produits importants du catalogue des données

Utilisateurs / domaines d'application

- registre foncier
- aménagement du territoire
- protection civile
- militaire
- protection de l'environnement
- construction routière
- chemins de fer
- agriculture
- économie forestière
- protection des monuments
- statistique
- urbistique
- améliorations foncières
- administration des impôts
- tourisme
- travaux publics
- administration communale
- pompiers
- ingénieurs, architectes



- plan pour le registre foncier
- plan de base pour utilisateurs à échelle quelconque
- plan d'ensemble 1:2'500/1:5'000
- cadastre des conduites
- plan de réseau
- représentation du terrain en perspective
- plan à courbes
- plan de zones
- plan / tableau des réserves de terrains à bâtir
- plan des zones protégées / des objets protégés
- plan de la protection civile
- plan d'économie forestière
- plan des améliorations foncières
- plan des zones sensibles au bruit
- plan de protection des eaux et des sources
- plan des surfaces d'asselement
- plan de ville
- statistique des superficies couverture du sol
- statistique des superficies utilisation du sol
- registre des parcelles / des propriétaires
- répertoire des impôts fonciers

Le Conseil fédéral a l'intention de faire entrer en vigueur les nouvelles prescriptions dans le courant de l'année 1991.

Le projet proposé ne met pas en cause l'achèvement de la première mensuration selon le programme 2000; au contraire, l'introduction de nouveaux moyens techniques aura plutôt pour effet de l'accélérer. Pour ce qui est du renouvellement des mensurations actuelles, on estime qu'il faudra une trentaine d'années pour l'achever. La Confédération et les cantons devront à cet effet se mettre d'accord sur un programme qui fixe le délai et le contenu des étapes du renouvellement de manière à ce que les capacités financières et les capacités en personnel d'une part, les besoins et les priorités des utilisateurs d'autre part puissent être harmonisés au mieux.

12 Résultat de la procédure de consultation

A la fin septembre 1989, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de justice et police à mettre en consultation l'avant-projet relatif à un nouvel arrêté fédéral concernant les indemnités en faveur de la mensuration officielle, ainsi que le plan détaillé de la réforme de la mensuration officielle. Les cantons, les centres de formation et les associations professionnelles actives dans le domaine de la mensuration, ainsi que d'autres associations et organisations intéressées ont été invités à prendre position.

La réforme de la mensuration officielle en tant que telle a été approuvée par toutes les parties. Une très grande majorité l'estime même urgente.

La nouvelle forme de la mensuration officielle, telle qu'elle est proposée, n'est contestée par personne. Tout le monde s'accorde sur le fait que la mensuration officielle doit être conçue de façon à ce qu'elle puisse servir de base à l'établissement de systèmes d'information du territoire.

Le plan détaillé prévoyait une extension du contenu actuel de la mensuration officielle. Certaines informations provenant du secteur de l'aménagement du territoire ainsi que diverses données sur l'utilisation du sol devaient faire partie intégrante de la mensuration officielle. Cette proposition a été rejetée tant par la majorité des cantons que par celle des milieux concernés. On fait remarquer en particulier que la mensuration officielle doit en rester à ses tâches traditionnelles, mais qu'elle doit les accomplir aussi vite que possible. Les nouvelles prescriptions fédérales tiendront compte de cette objection.

Le plan de réalisation technique proposé a suscité également des oppositions. Il a été jugé trop rigide. La majorité des organismes consultés insiste sur la rapidité de la réalisation, mais estime que des solutions intermédiaires devraient être autorisées. Le plan de réalisation sera donc revu dans le cadre des travaux de révision courants et dans le sens souhaité par la majorité des réponses.

L'avant-projet d'arrêté fédéral s'est également heurté à des oppositions. La majorité des cantons le rejette. Ils lui reprochent de partir du principe de la neutralité des coûts pour la Confédération qui veut que la réforme ne coûte pas plus cher pour la Confédération que l'achèvement et la rénovation selon la réglementation actuelle; les coûts supplémentaires du projet sont par conséquent reportés en totalité sur les cantons. Les objections concernent donc en premier lieu le classement des régions dans les différentes zones de contributions et la réduction des indemnités fédérales qui en découle. On exige en outre une augmentation des contributions fédérales aux travaux de renouvellement des données ainsi qu'une contribution financière de la Confédération pour la réalisation de solutions intermédiaires.

Le résultat de la consultation a obligé les auteurs de l'avant-projet à le revoir dans tous ses détails et à le retravailler. Pour ce faire, le professeur E. Buschor de l'Institut d'économie financière et de droit financier de l'Université de Saint-Gall a été, en tant qu'expert, associé aux travaux.

Le projet qui vous est soumis ici maintient le principe de la neutralité des coûts pour la Confédération, notamment pour les raisons suivantes: d'abord parce que ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui tirent le plus grand

avantage du projet de réforme; ce sont eux qui seront les premiers bénéficiaires des économies que permettra la réalisation du projet. Il s'agit ensuite de considérer que les cantons n'ont pas à supporter seuls le solde des coûts après déduction des contributions fédérales: ils peuvent les répartir entre plusieurs bénéficiaires. Au nombre de ces derniers, il y aura, comme jusqu'à présent, les communes et les propriétaires fonciers, mais aussi les futurs utilisateurs permanents de la mensuration officielle. Cela allégera même dans une certaine mesure les contributions financières des cantons et des communes, vu que les coûts supplémentaires seront encore réduits du fait de l'abandon des relevés portant sur des couches supplémentaires.

En ce qui concerne le classement des régions dans les différentes zones de contributions, nous n'avons rien changé par rapport à l'avant-projet. Toutes les zones construites ou constructibles au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire restent dans la zone I; elles recevront de ce fait pour le premier relevé des contributions fédérales plus faibles qu'actuellement. Cette réduction se justifie par le fait que les coûts de la mensuration y représentent très peu de chose par rapport au prix du terrain (cela vaut également pour les régions rurales) et que l'utilité de la mensuration y est la plus grande, de sorte qu'une mise à contribution plus élevée des propriétaires fonciers et autres bénéficiaires peut être raisonnablement exigée. Les mêmes considérations s'appliquent à l'abornement. C'est la raison pour laquelle nous proposons la suppression des subventions fédérales à l'abornement (même dans les régions de montagne) pour les zones construites ou constructibles. Par rapport à l'avant-projet, nous répondons au souhait des cantons financièrement faibles en augmentant de 10 pour cent le taux maximal de la participation fédérale aux dépens des cantons financièrement forts.

Nous pouvons répondre en partie à la demande des cantons d'augmenter les contributions fédérales pour le renouvellement des mensurations existantes. Dans ce domaine aussi, par rapport à l'avant-projet, nous avons augmenté les taux applicables aux cantons financièrement faibles au détriment des cantons financièrement forts. Par rapport à la réglementation en vigueur, le projet prévoit une augmentation des contributions fédérales pour le renouvellement des données tant pour les cantons financièrement faibles que pour une partie des cantons à capacité financière moyenne. Vu le grand intérêt qu'a la Confédération à ce renouvellement, nous considérons que cette augmentation est nécessaire. En contrepartie, la Confédération ne versera aucune contribution supplémentaire, ce qui signifie en particulier que les données de la mensuration officielle seront gratuitement mises à la disposition des services de l'administration générale de la Confédération.

Nous avons répondu favorablement à la revendication des cantons demandant que la Confédération accorde un soutien financier à la réalisation de solutions intermédiaires. En effet, que ce soit pour des raisons financières ou à la suite de manque de personnel, il ne sera guère possible d'atteindre rapidement l'objectif final de la réforme sur tout le territoire de la Confédération. Dans nombre de localités, il sera donc nécessaire d'entreprendre des travaux partiels afin de pouvoir satisfaire rapidement les besoins les plus urgents des utilisateurs. Il s'agit avant tout de la numérisation des données existantes au moyen de la digitalisation.

Dans l'ensemble, le projet, tel qu'il est présenté ici, renforce la péréquation actuelle, ce qui a pour effet que les dépenses des cantons pour la mensuration officielle rapportées à leur revenu restent dans une proportion semblable à ce qu'elle est actuellement. Par rapport à l'arrêté fédéral actuel, cela signifie que les cantons financièrement faibles sont déchargés au détriment des cantons financièrement forts.

2 Partie spéciale: Commentaire explicatif du projet d'arrêté

Les dispositions correspondantes de l'arrêté actuel figurent entre parenthèses.

Article premier Premier relevé des données (1 et 2)

Le 1^{er} alinéa fixe le montant des indemnités versées par la Confédération pour le premier relevé. Il reprend dans son principe la réglementation actuelle: en application de l'article 39 du titre final du CC, les frais correspondants sont essentiellement assumés par la Confédération. Le projet prévoit différents taux pour les contributions fédérales suivant l'utilisation présente ou projetée du sol. Les indemnités sont calculées en fonction de trois zones de contribution: la zone I, contrairement à la situation actuelle, ne comprend pas seulement les régions urbaines, mais elle a été étendue à toutes les régions bâties ou à bâtir au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Sinon la classe II correspond à la classe actuelle des «autres régions» et la zone III à la classe des «régions de montagne». Suivant la capacité financière des cantons et le classement des surfaces à mesurer dans l'une des trois zones définies, la participation de la Confédération oscille entre 20 et 90 pour cent des coûts.

Le 2^e alinéa prévoit que les mensurations existantes, établies conformément aux prescriptions datant d'avant 1919 et nécessitant de nouveaux relevés, doivent être mises au bénéfice des taux fixés pour les premiers relevés. Il s'agit pour la plupart de mensurations approuvées provisoirement, pour lesquelles la Confédération n'avait alors alloué aucune indemnité; on reprend donc pour ces dernières la réglementation en vigueur. Ce qui est nouveau, c'est que certaines mensurations approuvées définitivement avant 1919 seront traitées comme celles qui ont été approuvées provisoirement. Il s'agit de mensurations de qualité moindre qui doivent également être refaites si l'on veut qu'elles correspondent aux exigences actuelles et aux exigences futures.

Art. 2 Renouvellement des mensurations (5 et 6)

Le 1^{er} alinéa fixe le montant des indemnités pour le renouvellement des mensurations actuelles. De la même manière que pour les premiers relevés, le taux de participation varie suivant la capacité financière des cantons et la zone de contribution.

Les taux proposés pour les indemnités en faveur des coûts de la mensuration découlant de remaniements parcellaires (2^e al.) tiennent compte davantage que ce n'est le cas actuellement de la capacité financière des cantons.

Art. 3 Abornement (3)

Pour les coûts de l'abornement dans la zone III, la Confédération versera, comme par le passé, une contribution de 25 à 35 pour cent à condition que le canton verse également une contribution.

Art. 5 Mise à jour des données (6)

En règle générale, les frais de mise à jour ne sont actuellement pas subventionnés par la Confédération en application du principe de la causalité; la Confédération ne verse des contributions que pour les coûts qui ne peuvent pas être reportés sur ceux qui les ont provoqués. Le présent projet ne change rien à cette réglementation.

Art. 6 Indemnités forfaitaires (*nouveau*)

Afin de faciliter le travail administratif lors du calcul des coûts et lors de l'établissement des décomptes, le projet prévoit la possibilité de verser des contributions forfaitaires si on a la garantie que cela ne renchérit pas les coûts à supporter par la Confédération.

Art. 11 Dispositions transitoires

Comme on l'a mentionné plus haut, le renouvellement des mensurations existantes s'étendra sur une trentaine d'années. Il faudra donc, dans de nombreux cas, prévoir des mesures intermédiaires à court terme afin de répondre au moins aux besoins les plus urgents. Exemple de telles mesures: la numérisation d'anciennes mensurations au moyen de la digitalisation. Etant donné que ce procédé permet simultanément de maintenir la valeur de mensurations antérieures, la Confédération doit verser la même indemnité que celle qui est actuellement octroyée pour le maintien ou le renouvellement des mensurations, c'est-à-dire de 15 à 25 pour cent.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Coûts globaux

Les coûts de la réforme ont été chiffrés premièrement à partir des statistiques de la Direction fédérale sur les coûts actuels de la mensuration officielle, ensuite grâce aux résultats des cinq projets pilotes, enfin à l'aide de modèles de taxation. L'estimation des coûts a été ensuite étudiée par un groupe de travail présidé par le professeur Ernst Buschor, qui l'a confirmée dans ses grandes lignes. Il convient toutefois de relever qu'une estimation de coûts se rapportant à une période de 30 ans est grevée de nombreuses incertitudes. C'est la raison pour laquelle la validité des coûts prévus est limitée à dix ans et présuppose en outre un environnement technologique constant. Les chiffres cités ici s'appuient sur le rapport du groupe de travail Buschor. Ils se fondent sur les prix pratiqués en 1990.

Les coûts globaux du premier relevé des surfaces non encore mesurées et du renouvellement des mensurations se montent à 3530 millions de francs. 2800 millions concernent la mensuration officielle, le reste l'abornement.

Les coûts du projet de réforme de la mensuration officielle ne doivent pas être considérés isolément. Sinon, on pourrait penser qu'il s'agit de coûts évitables si l'on renonçait à la réalisation du projet. Une telle supposition serait fautive pour au moins deux raisons: tout d'abord, la première mensuration en Suisse n'est pas achevée. Grosso modo, un tiers du territoire national n'est pas encore mesuré et devra l'être, même sans la réforme (programme 2000). De plus, on ne pourra guère éviter une rénovation coûteuse de nombreuses mensurations existantes pendant les prochaines décennies; la très forte demande actuelle en matière de rénovation du cadastre le démontre clairement. Ainsi, les coûts du projet cités plus haut ne peuvent être analysés correctement que si on les compare aux dépenses inévitables même sans la réalisation du projet.

Les coûts de l'achèvement de la première mensuration selon le programme 2000 et du renouvellement conventionnel des mensurations existantes se monteraient, selon les calculs du groupe de travail Buschor, à 3315 millions de francs. En conséquence, la réalisation du projet provoque une augmentation totale des frais de 215 millions par rapport à l'achèvement conventionnel et au renouvellement des mensurations qui, comme on l'a déjà mentionné, seront reportés sur les cantons. Répartie sur une durée de réalisation de 30 ans, elle représente un supplément annuel de dépenses de l'ordre de 7 millions. De plus, ce supplément de dépenses est calculé sans que l'on ait tenu compte des économies escomptées, mais difficilement chiffrables, du projet (suppression de saisies redondantes, durée de vie illimitée des supports d'informations, abandon du plan d'ensemble en tant qu'œuvre autonome, etc.). Dans l'ensemble, les économies feront plus que compenser les coûts supplémentaires.

32 Sur le plan de la Confédération

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, la réalisation du projet ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires pour la Confédération. L'engagement financier de cette dernière doit donc rester dans le cadre prévu par le droit actuellement en vigueur pour l'achèvement et le renouvellement des mensurations. Le projet d'arrêté qui vous est soumis ici atteint cet objectif. En conséquence, on peut calculer la part de la Confédération à 1377 millions de francs, contre 1404 millions selon la réglementation actuelle. Les indispensables crédits annuels pour la mensuration continuent donc d'évoluer dans le cadre actuel.

Le projet confèrera à la Direction fédérale des mensurations cadastrales en tant qu'autorité supérieure de surveillance la responsabilité de l'exécution de tâches nouvelles et importantes qui nécessiteront probablement la création de 1 ou 2 postes nouveaux.

33 Sur le plan des cantons et des communes

Partant de la surface du domaine non encore mesuré ainsi que de l'état des œuvres cadastrales à rénover, on peut calculer approximativement les coûts que devront supporter les cantons après déduction des subventions fédérales. La liste ci-dessous donne une idée des coûts par canton ainsi que leur proportion par rapport au revenu cantonal (chiffres de 1987, proportion en pour mille):

	millions de fr.	(RC)		millions de fr.	(RC)
ZH	223	(0,15)	BE	398	(0,47)
LU	56	(0,22)	UR	16	(0,61)
SZ	22	(0,25)	NW	5	(0,17)
OW	6	(0,29)	GL	15	(0,32)
ZG	17	(0,12)	FR	121	(0,70)
SO	73	(0,37)	BS	3	(0,01)
BL	39	(0,17)	SH	24	(0,36)
AR	11	(0,26)	AI	4	(0,33)
SG	77	(0,21)	GR	112	(0,69)
AG	148	(0,32)	TG	90	(0,54)
TI	111	(0,47)	VD	293	(0,52)
VS	113	(0,60)	NE	61	(0,44)
GE	38	(0,08)	JU	76	(1,51)

Comme c'est le cas actuellement, les cantons continueront de décider qui supportera la part résiduelle des coûts qui leur sont imputés. L'amélioration des prestations de la mensuration officielle conduira à un élargissement du cercle des utilisateurs tant au sein de l'administration qu'en dehors d'elle. En effet, de nombreux utilisateurs renonceront à effectuer leurs propres relevés. Etant donné que les économies réalisées seront à mettre au crédit de la mensuration officielle, le nombre des utilisateurs, donc des payeurs, s'élèvera, ce qui conduira à un allègement financier pour les cantons et pour les communes. En outre, le groupe de travail du professeur Ernst Buschor est actuellement en train d'élaborer différents modèles cantonaux pour le financement de la mensuration officielle future. La Direction des mensurations cadastrales les mettra à la disposition des cantons dans le sens d'une recommandation quand ils seront disponibles.

Le projet accroîtra également les tâches des services cantonaux de la mensuration, en particulier dans le domaine de la coordination des différents projets de mensuration. Il faut donc s'attendre à ce que leurs dépenses en personnel augmentent elles aussi.

4 Programme de la législature

Nous avons annoncé le projet dans le rapport sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 547).

5 Relation avec le droit européen

Le présent projet n'est en aucune manière contraire au droit communautaire.

6 Bases juridiques

La base juridique du projet est donnée par l'article 39, 3^e al. du titre final du Code civil suisse, lequel stipule que la répartition des frais sera réglée définitivement par l'Assemblée fédérale. Cet article se base lui-même sur l'article 64 de la Constitution fédérale.

Arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 39 du titre final du code civil suisse¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 14 novembre 1990²⁾,
arrête:

Article premier Premier relevé des données

¹ La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes pour le premier relevé des données de la mensuration officielle:

- a. Pour les zones construites et les zones à bâtir (zone I), de 20 à 60 pour cent des frais mis en compte;
- b. Pour les régions agricoles et les régions forestières situées en dehors de la région de montagne selon le cadastre de la production animale (zone II), de 35 à 75 pour cent des frais mis en compte;
- c. Pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne selon le cadastre de la production animale; pour les régions alpêtres, les régions d'alpage et les régions improductives (zone III), de 70 à 90 pour cent des frais mis en compte.

² La Confédération alloue les indemnités prévues au premier alinéa lorsque des mensurations établies sur la base de dispositions antérieures à celles du 10 juin 1919 doivent être remplacées par un nouveau relevé.

Art. 2 Renouvellement des mensurations

¹ Au cas où des mensurations sont renouvelées, la Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes:

- a. Pour les territoires de la zone I, de 10 à 30 pour cent des frais mis en compte;
- b. Pour les territoires de la zone II, de 10 à 35 pour cent des frais mis en compte;
- c. Pour les territoires de la zone III, de 25 à 55 pour cent des frais mis en compte.

² Pour les travaux de mensuration officielle effectués dans le cadre de remaniements parcellaires agricoles ou forestiers, la Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, des

¹⁾ RS 210

²⁾ FF 1990 III 1545

indemnités allant de 25 à 55 pour cent des frais mis en compte, à condition qu'elle ne verse pas d'indemnités en vertu d'une autre base légale ou que ces frais ne soient pas pris en charge par un tiers.

Art. 3 Abornement

¹ La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, des indemnités allant de 25 à 35 pour cent des frais d'abornement des limites politiques et des limites de la propriété dans les territoires de la zone III.

² La Confédération n'alloue d'indemnités que dans la mesure où le canton prend à sa charge une partie appropriée des frais.

Art. 4 Phénomènes naturels

Lorsque, par suite de phénomènes naturels, un travail de mensuration officielle doit être refait et qu'il équivaut à un premier relevé, la Confédération alloue aux cantons des indemnités conformément aux articles 1^{er} et 3.

Art. 5 Mise à jour des données

¹ Les frais de mise à jour des données incombent, en règle générale, à celui qui en est la cause.

² Lorsque les frais de mise à jour périodique ne peuvent être imputés à des tiers, la Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière, des indemnités allant de 15 à 25 pour cent des frais mis en compte.

Art. 6 Indemnités forfaitaires

Au lieu de fixer des indemnités selon les articles 1^{er} à 5, la Direction fédérale des mensurations cadastrales peut, d'entente avec le service cantonal de surveillance, déterminer des montants forfaitaires. Il ne doit pas en résulter de charge financière supplémentaire pour la Confédération.

Art. 7 Frais mis en compte

Le Conseil fédéral édicte des dispositions détaillées sur les frais mis en compte et sur la manière de les calculer.

Art. 8 Ouverture du droit à l'indemnité

¹ L'Assemblée fédérale détermine dans le cadre du budget annuel le montant maximum à allouer au titre d'indemnités pendant l'année concernée.

² Le Département fédéral de justice et police fixe les conditions du financement et de l'ouverture du droit à l'indemnité.

³ La Direction fédérale des mensurations cadastrales ouvre le droit à l'indemnité par voie de décision.

Art. 9 Décompte et versement

La Direction fédérale des mensurations cadastrales contrôle et approuve le décompte final; elle ordonne le versement des indemnités.

Art. 10 Abrogation du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 9 mars 1978¹⁾ concernant la participation aux frais des mensurations cadastrales est abrogé.

Art. 11 Dispositions transitoires

La Confédération alloue des indemnités conformément à l'ancien droit:

- a. Pour les travaux qui seront exécutés d'après les dispositions applicables avant l'entrée en vigueur du présent arrêté;
- b. Pour les mesures particulières de conservation des mensurations parcellaires.

Art. 12 Entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, n'est cependant pas soumis au référendum en vertu de l'article 39 du titre final du code civil suisse.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34051

¹⁾ RO 1978 581

Message relatif à l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle du 14 novembre 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1990
Date	
Data	
Seite	1543-1563
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 374

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.