

Projet « Désenchevêtrement 27 »

**Traduction DeepL**

## Groupe de travail 5

Rapports succincts sur les thèmes examinés

### Domaine de tâches Données géographiques de base

### Tâches communes de la mensuration officielle et du cadastre des RDPPF

Dépenses de la Confédération	À remplir par PL
Dépenses des cantons	remplies par PL
Bases légales	Art. 75a Cst. (Mensuration) LF du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62), art. 16 à 18 (cadastre RDPPF), 29 à 33 (mensuration officielle) et 34 (répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) O sur la mensuration officielle (OMO, RS 211.432.2), art. 40 à 42 Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), RS 510.622.4, art. 20 à 23

### 1. État actuel

## 1.1. Compétence réglementaire

La Confédération élabore les directives en collaboration avec les cantons. Après consultation des cantons, la Confédération édicte les directives.

## 1.2. Accomplissement actuel des tâches

En matière de géodonnées de base, deux tâches communes incombent actuellement à la Confédération et aux cantons :

**La mensuration officielle (MO)** garantit la disponibilité des géodonnées de référence obligatoires pour les propriétaires et des informations descriptives relatives aux immeubles ; elle comprend notamment l'abornement et la mensuration des limites des immeubles, des communes, des districts et des cantons ainsi que la mise à disposition du plan pour le registre foncier (art. 29, al. 1 et 2, LGéo). Elle couvre l'ensemble du territoire de la Confédération suisse (art. 30 LGéo). **Avec le registre foncier, elle documente et garantit la propriété foncière.** La Confédération est responsable de l'orientation stratégique, de la direction générale et de la haute surveillance de la mensuration officielle (art. 34, al. 1, let. c et d, LGéo). Le Conseil fédéral règle les principes fondamentaux de la mensuration officielle, fixe la planification à moyen et à long terme et édicte des prescriptions sur les principes fondamentaux de la procédure d'approbation des services cantonaux (art. 29, al. 3, art. 31, al. 1, et art. 32, al. 1, LGéo) ainsi que les principes fondamentaux de la procédure de certification (art. 33, al. 3, LGéo). Les cantons sont responsables de l'exécution de la mensuration officielle (art. 34, al. 2, let. a, LGéo). La Confédération leur accorde une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre, car les prescriptions fédérales se limitent à des exigences minimales sur plusieurs points.

**Le cadastre RDPPF** recense les restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) qui, selon les dispositions du code civil (CC), ne sont pas inscrites au registre foncier (art. 16, al. 1, LGéo). Le Conseil fédéral détermine quelles géodonnées de base relevant du droit fédéral font l'objet du cadastre (al. 2). Il fixe en outre les exigences minimales auxquelles doit satisfaire le cadastre accessible par voie électronique (al. 4 et 5). Les cantons sont responsables de la tenue du cadastre (art. 34, al. 2, let. b, LGéo).

La base constitutionnelle de la MO et du cadastre RDPPF (art. 75a Cst.) a été introduite dans le cadre de la réforme de la RPT. Cela n'a pas modifié les compétences de la Confédération et des cantons.

La Confédération n'a pas de compétence réglementaire en matière de tarification et d'accès aux données. Page 45, rapport CDF 19449 du 12 octobre 2021.

### 1.3. Financement

La Confédération et les cantons financent conjointement la **mensuration officielle** en tant que tâche commune. L'ordonnance sur la MO constitue la base des contributions globales versées aux cantons, fixées dans des conventions-programmes (art. 38, al. 1, LGéo). Les indemnités versées par la Confédération sont convenues de manière contraignante sous forme de forfaits pour chaque projet de mensuration (annexe OMO). Elles dépendent des pourcentages fixés en fonction du type de projet et varient entre 15 et 45 %, voire 60 % des coûts pour les mises à jour périodiques et les adaptations particulières présentant un intérêt national exceptionnellement élevé. Les coûts de la direction générale et de la haute surveillance sont assumés par la Confédération seule (art. 37 LGéo). Les cantons assument les coûts qui ne sont couverts ni par les contributions globales de la Confédération ni par des émoluments. Ils peuvent déterminer qui doit participer à ces coûts restants (art. 38, al. 3, LGéo). Dans le cadre de cette tâche commune, la saisie et la mise à jour des données sont indemnisées par la Confédération.

La Confédération et les cantons financent également conjointement la mise en place, le développement et l'exploitation du **cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière**, ainsi que les projets prioritaires correspondants. La Confédération accorde aux cantons des contributions globales sur la base de conventions-programmes pluriannuelles (art. 39, al. 1, LGéo), qui couvrent en moyenne la moitié des coûts du cadastre.

Le crédit d'engagement 2024-2027 de la Confédération s'élève à 58,9 millions de francs, répartis entre 42,4 millions pour la MO et 16,5 millions pour le cadastre RDPPF. Les dépenses des cantons pour cette période sont estimées à 128 millions de francs pour la MO et à 33 millions de francs pour le cadastre RDPPF.

### 1.4. Problèmes / défis

La production et la mise à disposition de géodonnées et de produits homogènes à l'échelle nationale constituent un défi majeur tant pour la MO que pour le cadastre RDPPF. En raison des différences cantonales, tant au niveau des compétences que des engagements financiers, il n'est pas possible d'avancer de manière uniforme. Les géodonnées et les produits ne seront disponibles dans toute la Suisse que lorsque le dernier canton aura rempli ses tâches. Selon les estimations actuelles, cela prendra encore plusieurs années.

Voici quelques citations tirées de rapports existants : Les étapes importantes en matière de couverture complète du territoire de la MO n'ont pas été franchies. Page 32, tableau

1, rapport CDF 19449 du 12 octobre 2021.

Page 33, **évaluation** : les cas examinés montrent que les concessions accordées à certains cantons peuvent faciliter l'acceptation d'une solution dans le canton concerné. Mais cela incite aussi les cantons à s'opposer longtemps à une solution et à défendre leurs propres intérêts plutôt que ceux de la Confédération. Il est donc important que les cantons soient traités de manière comparable. Toutefois, comme il n'existe pas de vue d'ensemble au niveau fédéral des concessions accordées aux cantons, il est pratiquement impossible de déterminer avec certitude si tous les cantons sont traités de manière équitable. Si un service fédéral accorde des concessions particulières à certains cantons afin de compenser un désavantage signalé dont ils souffrent – dans un autre domaine ou de manière générale –, il existe donc également un risque d'avantage effectif.

Concept « Geo-X » (mandat fédéral **sur les géoregistres**) du 30 août 2024, chap. 5.4.3  
**Moyens d'exécution de la haute autorité de surveillance**

#### **Pouvoir de donner des instructions**

*Le domaine « Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales » [de Swiss-topo] est habilité à donner des instructions aux services fédéraux et aux cantons dans le cadre des tâches communes MO et cadastre RDPPF (mais pas de manière générale pour les géodonnées de base ou les données de géoréférence).*

*Afin que la haute autorité de surveillance de Geo-X puisse exercer ses tâches en collaboration avec les services spécialisés de la Confédération, elle doit être habilitée à donner des instructions à ces derniers.*

#### **Mesures de substitution**

*Conformément à l'art. 34, al. 3, LGéo, la Confédération peut ordonner des mesures de substitution si un canton ne remplit pas ses tâches dans les délais ou de manière qualitative insuffisante. Conformément à l'art. 34, al. 2, LGéo, les cantons sont responsables de la mise en œuvre de la MO et de la tenue du cadastre RDPPF. La Confédération est notamment compétente pour « la coordination et l'harmonisation dans le domaine des géodonnées de base relevant du droit fédéral et des géoservices d'intérêt national ». À l'heure actuelle, les mesures de substitution ne devraient être possible que pour les tâches des cantons mentionnées à l'art. 34, al. 2, LGéo.*

*Dans le contexte des géodonnées de base (et de références) du droit fédéral mises à jour par les cantons et les communes (classes II et III dans l'illustration 5 à la page 25), le recours aux mesures de substitution devrait être prévu en dernier ressort en cas de problèmes de délais et/ou de qualité.*

Prise de position du domaine Mensuration : dans la pratique actuelle, les mesures de substitution ne sont ordonnées qu'en cas de non-exécution des prestations. Dès que des prestations partielles sont fournies ou que la qualité n'est pas atteinte, il n'est plus

possible de procéder à une exécution par substitution. Cela est en contradiction avec l'art. 34, al. 3, LGéo. Swisstopo n'a jusqu'à présent connaissance d'aucun cas d'exécution par substitution. Il faudrait un meilleur instrument, qui puisse être appliqué sans grand effort politique. Le recours au Conseil fédéral n'est pas envisageable.

Les limites de l'harmonisation apparaissent dans le cadastre RDPPF, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le modèle minimal de géodonnées de la Confédération permet l'agrégation à l'échelle nationale des plans d'affectation cantonaux et communaux. En revanche, la représentation des plans d'affectation est régie par les cantons et les communes. La Confédération ne dispose à ce jour d'aucune base légale pour exiger une uniformisation à l'échelle nationale.

## 2. Variantes possibles

Les variantes suivantes ont été examinées afin de séparer les tâches communes dans le domaine du cadastre (MO et cadastre RDPPF) :

Dans une **variante décentralisée**, la Confédération ne prescrirait que le modèle de données. Les cantons seraient responsables de la saisie et de la mise à jour sans participation financière de la Confédération. Cette variante a été rejetée pour les raisons suivantes :

- les intérêts divergents des cantons et leurs capacités financières différentes entraîneraient inévitablement des cycles de mise à jour différents, des exigences de qualité différentes et probablement aussi des interprétations ou des extensions différentes du modèle de données. La qualité des données serait alors très hétérogène et ne pourrait pratiquement plus être utilisée pour des applications à l'échelle nationale ou intercantonale. La valeur monétaire et sociale actuelle de la MO et du cadastre RDPPF serait ainsi fortement réduite en quelques années.
- Les processus numériques et l'échange avec d'autres jeux de données seraient fortement compliqués. La mensuration officielle, qui sert de base à divers systèmes d'information géographique, ne pourrait plus être utilisée aussi facilement.
- La Confédération n'aurait plus aucun intérêt à collecter certains jeux de données provenant d'autres tâches et à les mettre à la disposition des cantons (exemple : modèle altimétrique). La tâche serait alors non seulement moins bien accomplie, mais aussi plus coûteuse.
- La coordination entre les cantons serait moins bonne qu'aujourd'hui, car ceux-ci n'auraient plus aucun intérêt à échanger des données.
- La Confédération n'aurait plus aucune influence directe sur la qualité ou la coordina-

tion des données, ce qui la priverait de tout effet dans ces domaines importants (cf. à ce sujet les constatations de la CDF dans son analyse du fonctionnement de la haute surveillance du registre foncier (CDF-21529, chap. 3.2 La haute surveillance, un « tigre de papier ») : *La nature des tâches dans le domaine du registre foncier (compétences essentiellement cantonales, pas de tâche commune entre la Confédération et les cantons, pas de versement de fonds fédéraux aux cantons) limite la marge de manœuvre et l'efficacité de l'OFRF.*

Dans une **variante centralisée**, la Confédération assumerait elle-même toutes les tâches. Cette variante a également été rejetée :

- Les cantons disposeraient certes gratuitement des informations de la MO et du cadastre RDPPF sans avoir à intervenir, mais les coûts seraient probablement similaires pour la Confédération.
- En cas d'exigences plus élevées ou différentes, les cantons devraient, dans leur propre intérêt, créer et exploiter des compléments simples sous forme de jeux de données complets contenant des informations en partie redondantes.
- La Confédération devrait soit réduire considérablement les exigences actuelles en matière de qualité et d'actualité, soit mettre en place des services de mise à jour décentralisés afin de couvrir l'importante composante locale. Ces services seraient toutefois moins bien interconnectés que ne le sont aujourd'hui les services communaux et cantonaux.
- Les accords détaillés internes aux administrations cantonales concernant les jeux de données à intégrer ou à coordonner dans la MO et dans le cadastre RDPPF seraient beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre pour la Confédération.
- Les géodonnées concernées sont produites à tous les niveaux fédéraux (Confédération, cantons, communes). Une centralisation ne serait donc pas adaptée à la production des données. Elle ne correspondrait pas non plus à la conception fédéraliste de la Suisse.

**La mensuration officielle et le cadastre RDPPF doivent donc rester des tâches communes.**

Une variante **prévoyant une séparation partielle** et une variante prévoyant **des adaptations ponctuelles** ont également été examinées. Leurs avantages et inconvénients ainsi qu'une recommandation correspondante sont présentés ci-dessous.

## 2.1. Variante 1 – Désenchevêtrement partiel

### 2.1.1.Orientation

Dans le domaine de la MO, les redondances sont supprimées en vérifiant, pour les données saisies et conservées dans différents jeux de données, où les exigences requises peuvent être le mieux satisfaites. Ce service est alors responsable de ces données partielles et les met à la disposition des autres services pour intégration, si nécessaire. Ainsi, les jeux de données partiels MO peuvent soit continuer à être gérés et mis à la disposition d'autres services, soit ne plus être gérés par le service concerné et repris par d'autres services. Cela entraîne un surcroît de travail de coordination pour toutes les parties concernées. En revanche, cela présente l'avantage d'une meilleure qualité grâce au respect de toutes les exigences en matière de qualité, de la clarté des compétences et de la réduction du travail de saisie, celui-ci n'étant effectué qu'à un seul endroit. Le potentiel d'optimisation est particulièrement important dans les jeux de données des couches « Couverture du sol » et « Objets divers ».

Dans le domaine du cadastre RDPPF, le potentiel de réduction des redondances est faible, car le cadastre RDPPF n'est qu'un système d'information et ne gère pas ses propres données. Cette tâche incombe aux systèmes spécialisés. Le plus grand potentiel réside dans le domaine des infrastructures, où les cantons peuvent encore mieux exploiter les synergies existantes pour des activités identiques. Toutefois, ce potentiel est déjà largement exploité grâce à l'utilisation de composants développés en commun.

### 2.1.2.Besoins législatifs

Les adaptations nécessitent principalement des modifications au niveau des ordonnances ou des directives. Afin de pouvoir mettre en œuvre les travaux de désimbrication à l'échelle interoffice, la loi sur la géoinformation devrait être adaptée dans le sens des considérants du mandat « Géoregistre » actuellement élaboré par le Conseil fédéral.

### 2.1.3.Conséquences financières

Une charge supplémentaire sera supportée, du moins pendant la phase de transition, par tous les services concernés en termes d'administration et de coordination. Les services qui devront à l'avenir gérer des jeux de données partiels soumis à des exigences accrues seront confrontés à une charge de travail supplémentaire. Ceux qui se contenteront de reprendre les données verront leur charge allégée de manière significative. Dans l'ensemble, on peut s'attendre à un transfert de la saisie des données vers la coordination des données, avec une amélioration notable de la qualité et de la perti-

nence. De plus, des projets importants tels que l'achèvement de la couverture du territoire par la mensuration officielle et le développement de la MO pourront être menés à bien plus efficacement.

#### 2.1.4.Évaluation

**Cette variante favorise la subsidiarité**, car tous les services concernés sont interdépendants et peuvent ainsi améliorer ensemble un produit déjà de bonne qualité. Elle garantit des processus plus efficaces au niveau fédéral et cantonal et ouvre ainsi la voie à de nouveaux développements. À terme, les données, leur disponibilité et leur actualité seront plus transparentes et meilleures qu'aujourd'hui.

**On peut donc s'attendre à une nette amélioration de la qualité pour des coûts légèrement plus élevés.**

### 2.2. Variante 2 – Adaptations ponctuelles

#### 2.2.1.Orientation

La MO et le cadastre RDPPF seront développés de manière ponctuelle afin que le surcoût généré apporte un bénéfice nettement supérieur. Concrètement, pour la MO, il s'agit de

- le modèle de données doit être perfectionné (DMAV version 1.1)
- une nouvelle classification des exigences de qualité doit être établie (*niveau d'information requis – Level of Information Need*)
- priorité sera donnée aux projets en cours grâce à un financement échelonné dans le cadre de la tâche commune (1. couverture complète ; 2. développement ; 3. amélioration de la qualité).

pour le cadastre RDPPF, il s'agit

- d'approfondir le contenu informatif en ajoutant des thèmes supplémentaires (RDPPF contraignantes pour les autorités)
- d'harmoniser le cadastre en imposant à l'échelle nationale des processus éprouvés (modifications prévues)
- de soulager les budgets cantonaux par des adaptations ponctuelles des compétences dans le domaine technique (centralisation des processus qui fonctionnent partout).



### 2.2.2. Besoin législatif

Ces adaptations ne nécessitent que des modifications ponctuelles au niveau de la loi pour le cadastre RDPPF.

### 2.2.3. Conséquences financières

Les mesures décrites peuvent être mises en œuvre tant au niveau fédéral que cantonal dans le cadre du budget actuel.

### 2.2.4. Évaluation

Les mesures visées conduisent en premier lieu à une amélioration de la qualité du produit. Le financement échelonné permet notamment à la Confédération de hiérarchiser ses projets sans imposer de charges supplémentaires aux cantons. Ceux-ci peuvent ainsi, en fonction de leurs intérêts, continuer à remplir leurs tâches dans le cadre du budget actuel et fixer leurs priorités là où ils estiment que le souci du détail en matière de qualité est le plus utile.

## 3. Appréciation et recommandations

Le sous-groupe « Géodonnées de base » du groupe de travail 5 du projet Désenchevêtrement 27 recommande la **mise en œuvre de la variante 1, à savoir la séparation partielle**. En effet, cette variante clarifie considérablement les responsabilités et tâches respectives des différents partenaires, renforçant les principes de subsidiarité. Les forces de chacun seront mieux mises à profit de tous, renforçant l'efficacité du système dans son ensemble. Les redondances actuelles seront largement éliminées et les processus seront optimisés et épurés. La qualité des données, produits et prestations fournis à la population sera également clairement améliorée.