

Rapport

accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la mensuration officielle et la géoinformation du 16 mars 2006

Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent rapport, l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la mensuration officielle et de la géoinformation du 16 mars 2006.

1 Généralités

1.1 Introduction

La loi du 16 mars 2006 sur la mensuration officielle et la géoinformation qui est entrée en vigueur le 15 juillet 2006 doit être révisée suite à la mise en place de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) et pour tenir compte des nouvelles bases légales.

La péréquation financière au niveau Confédération et canton est entrée en vigueur au 1 janvier 2008. La conversion au niveau canton et communes est liée à un désenchevêtrement des tâches qui nécessite diverses modifications légales.

La Confédération a mis en vigueur au 1 juillet 2008 la loi fédérale sur la géoinformation du 5 octobre 2007 (LGéo, SR 510.62) ainsi que les 10 ordonnances qui lui sont liées. La loi cantonale d'application sur la géoinformation ne traite que superficiellement la mensuration officielle car celle-ci est déjà réglée dans une législation spéciale.

1.2 La mensuration officielle en général

La mensuration officielle sert à l'établissement et à l'introduction du *registre foncier*. Selon l'art. 950 du code civil (CC), l'immatriculation et la description de chaque immeuble au registre foncier s'opère d'après un plan dressé, dans la règle, sur la base d'une mensuration officielle. Elle sert aussi à la constitution et la gestion de systèmes d'information du territoire. Par une identification et une localisation exactes des biens-fonds. Elle contribue à la sécurité juridique dans les affaires immobilières; en particulier, elle permet de garantir la bonne marche du marché immobilier et hypothécaire.

Les données de la mensuration officielle sont aussi importantes pour la réalisation de nombreuses tâches officielles, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elles sont également de plus en plus utilisées pour des applications privées.

Dans le domaine de la mensuration officielle, on distingue principalement 2 sortes d'activité :

- les activités qui sont entreprises de manière systématique et générale pour tous les biens-fonds sur un territoire donné. Il s'agit de la nouvelle mensuration parcellaire (qui précède dans la règle l'introduction du registre foncier; voir art. 40, alinéa 1 titre final CC), le renouvellement et la numérisation (qui consiste à saisir de manière informatique les données existantes de mensurations déjà introduites au registre foncier fédéral) et
- *les travaux de mise à jour*, qui sont entrepris en relation avec un bien-fonds déterminé et qui touchent chaque modification cadastrale (par ex. lors d'une modification contractuelle d'une limite commune d'un biens-fonds ou lors de la construction d'un bâtiment).

Les données de la mensuration sont des géodonnées de base, qui sont saisies, gérées et utilisées dans l'intérêt public ou administratif. Elles sont contraignantes tant privées qu'administratives. Ces données doivent remplir les propriétés et conditions suivantes:

- garantir un degré de précision par rapport à la valeur du sol,
- être fiables,
- être contrôlées,
- être actuelles, c'est-à-dire mises à jour,
- être homogènes en ce qui concerne leur contenu et leur structure, et
- être disponibles.

En général, les données de la mensuration officielle du canton du Valais répondent à toutes ces caractéristiques. Leur disponibilité qui est indispensable pour une utilisation optimale n'est cependant pas assez assurée soit parce qu'elles ne sont pas numérisées soit parce que leur accès est difficile.

1.3 Nécessité d'une révision

Les points suivants nous ont amené à entreprendre une révision partielle de la loi.

1. désenchevêtrement des tâches canton - communes

Avec l'introduction de la péréquation financière au niveau fédéral, la mensuration officielle est restée une tâche liée, les suppléments péréquatifs ont été supprimés et la participation financière de la Confédération aux travaux de mensuration a été réduite. Ainsi, la Confédération participe toujours de manière directe au financement de l'exécution de la mensuration. Par rapport à avant, les indemnités de la Confédération sont identiques pour tous les cantons car les suppléments péréquatifs ont été supprimés. Maintenant, la différence de la force financière des cantons est prise en compte dans la péréquation générale. Le canton est plus ou moins libre de l'utilisation de cet argent. Ainsi, le canton reçoit moins d'argent lié directement à la mensuration officielle. Dans de nombreuses communes, il ne reste à mesurer que des territoires situés en dehors du parcellaire. L'intérêt pour les communes d'entreprendre la mensuration de ces territoires n'est pas très grand. C'est pourquoi, il faut trouver un autre mode de financement. La seule possibilité est de cantonaliser la mensuration afin de pouvoir disposer d'une mensuration officielle sur l'ensemble du territoire cantonal.

2. Modifications des bases légales

Le Conseil fédéral a mis en vigueur au 1 juillet 2008 la loi sur la géoinformation ainsi que les ordonnances qui lui sont liées. Parmi les 10 ordonnances, il y a l'ordonnance sur la mensuration officielle (OMO) du 18 novembre 1992 et l'ordonnance technique sur la mensuration officielle (OTEMO) du 10 juin 1994 sur lesquelles est basée la loi cantonale sur la mensuration officielle et la géoinformation du 16 mars 2006. La validité actuelle de ces 2 ordonnances date du 1 juillet 2008. Plus loin sont énumérés les domaines dans lesquels la réglementation doit être contenue dans une ordonnance.

3. Attribution des compétences

Avec la révision partielle de la loi, les compétences concernant la mensuration officielle dans le canton sont nouvellement réglées, en particulier pour la mise à jour. Ceci était aussi une exigence du député Russi dans son initiative parlementaire. Celle-ci a été retirée au profit d'une libéralisation de la mise à jour.

4. Système de géoinformation

La nouvelle loi sur la géoinformation implique une loi cantonale d'exécution. Comme elle ne concerne pas seulement la mensuration officielle, une nouvelle loi sera élaborée.

5. La révision partielle de la loi permet aussi de repenser certains principes établis sur le fonctionnement de la mensuration. Il faut mentionner spécialement les points suivants:

- Un changement essentiel par rapport à la loi actuelle concerne la mise à jour. Il n'y a plus de contrat de mise à jour avec les géomètres qui pour une durée de 5 ans étaient responsables de la mise à jour dans une commune. Comme nouveauté, pour les travaux de mise à jour, le géomètre peut être choisi par le mandant.
- Une autre nouveauté est la suppression de la redondance de la gestion des données. Les données originales se trouvent au canton et ainsi, elles peuvent être mises plus facilement à disposition des utilisateurs.

1.4 Répercussions financières et de personnel

Dans la loi, nous distinguons plusieurs activités dans le cadre de la mensuration officielle et la répartition des frais s'y présente ainsi:

a) Abornement

Les frais de l'abornement sont à la charge des propriétaires. Le canton fait les avances nécessaires pour les frais mis en compte.

Pour la participation aux frais, la Confédération définit 3 zones de contribution (ZC). Ce sont

- ZC I: zones construites et zones à bâtir;
- ZC II: régions agricoles et forestières de plaine selon le cadastre de production agricole
- ZC III: régions agricoles et forestières de montagne et d'estivage selon le cadastre de la production agricole

Dans la ZC III, la Confédération participe pour 25% aux frais et nouveauté, le canton prend à sa charge le solde des frais mis en compte. Jusqu'à maintenant, le canton participait pour 20% aux frais pris en compte dans ces régions.

Comme dans ces régions, il est renoncé à une matérialisation durable des points de limite, les frais supplémentaires sont minimales. Si un propriétaire émet cependant le souhait de laisser poser une matérialisation durable, il en supporte les frais supplémentaires. Dans les régions ZC I et ZC II, il n'y a pas de subventions.

b) Premier relevé

Les frais du premier relevé des données de la mensuration officielle sont à la charge du canton. Cette modification doit amener à une simplification des décomptes et des contrôles. En effet, jusqu'à maintenant les frais étaient à la charge des communes et le canton faisait l'avance nécessaire des frais mis en compte. Les décomptes des frais non mis en compte devaient quand même être contrôlés et visés par l'instance de surveillance mais cela ne fonctionnait pas toujours. Avec la nouvelle réglementation, les factures des géomètres sont payées par le canton qui facture leur part aux communes. Comme jusqu'à maintenant, les communes prennent en charge leur part des frais mis en compte et ne peuvent pas les reporter sur les propriétaires. Par contre, elles reportent les frais non mis en compte sur les propriétaires.

Dans les régions ZC III, les frais sont partagés à raison de 45% pour la Confédération et nouveau à raison de 55% pour le canton.

c) renouvellement ordinaire

Les frais d'un renouvellement ordinaire sont à la charge du canton qui facture à la commune sa part de frais. Les indemnités demeurent inchangées.

d) Renouvellement technique

Les frais d'un renouvellement technique (en particulier les adaptations particulières qui présentent un intérêt national exceptionnellement élevé) sont répartis entre la Confédération et le canton.

e) Mise à jour permanente

La mise à jour permanente est payée par celui qui en est la cause.

f) Mise à jour périodique

Les frais de la mise à jour périodique sont répartis entre la Confédération et le canton.

Le changement dans le système de mise à jour implique une augmentation du personnel dans l'instance de surveillance. La prise en charge des frais par le canton dans les régions ZC III implique une augmentation de courte durée du budget. Au sens d'un traitement équitable pour toutes les communes, cette augmentation est justifiée car auparavant le premier relevé était financé à 90% par la Confédération et entre 2% et 5% par le canton. Les communes supportaient les frais restants à hauteur de 5% à 8%. Une mensuration officielle recouvrant l'ensemble du territoire ne peut être réalisée que par cette participation plus élevée du canton car les territoires non mesurés à ce jour se composent exclusivement de forêts, alpages et terrains improductifs dans la propriété des collectivités publiques.

1.5 But de la nouvelle loi

La loi sur la mensuration officielle et l'information géographique du 16 mars 2006 doit être révisée partiellement et les bases juridiques modernes pour les activités dans le domaine des informations géoréférencées établies.

2 Commentaires sur les nouvelles dispositions légales

Comme la loi se base sur la législation fédérale, il est renoncé à la citer à nouveau. Il n'y est introduit que des domaines qui contiennent des dispositions cantonales supplémentaires.

2.1 1. Chapitre: Dispositions générales

2.1.1 1. Section: But et norme de délégation

– Article 2

- j) Avec la libéralisation des mandats dans le domaine de la mise à jour, il n'est plus nécessaire que le canton fixe un tarif, c'est pourquoi ce point est biffé

2.1.2 2. Section: Organisation

Dans cette section sont énumérés les participants à la mensuration officielle avec leurs devoirs et leurs compétences. On a prêté attention à avoir une séparation claire des compétences entre les différents niveaux.

– Article 3

- 1 La modification du point 1 résulte d'un changement dans la législation fédérale (LGéo, art. 34, alinéa 2).
- 2 e) Par la libéralisation de la mise à jour, le Conseil d'Etat n'attribue plus les travaux de mise à jour, mais le mandant peut choisir librement un ingénieur géomètre inscrit dans le registre des géomètres.
- 2 f) Pour les conventions-programmes avec la Confédération, il est fait une distinction entre les conventions-programmes pluriannuelles et les conventions-programmes annuelles qui en découlent. Les conventions-programmes pluriannuelles sont de la compétence du Conseil d'Etat. Pour la signature de la convention-programme annuelle, cette compétence doit revenir au chef du département.
- 2 g) Selon l'article 42, alinéa 1 de l'OMO, le canton désigne l'instance compétente pour la surveillance de la mensuration officielle (instance de surveillance).

– Article 4

Ici sont énumérées les tâches du département.

- a) La collaboration avec la Confédération ne résulte plus de programmes de mensuration mais de conventions-programmes pluriannuelles. La réalisation de la convention-programme se fait par des conventions-programmes annuelles qui sont signées par le département.
- b) Si les communes participent aux frais mis en compte, elles doivent être consultées pour l'exécution des travaux, sinon pas.

– Article 5

L'organe exécutif de cette loi est l'instance cantonale de surveillance, c'est pourquoi dans la présente loi le terme service est remplacé par instance de surveillance.

Après la fusion du service des mensurations cadastrales et le service du registre foncier en 2006, il est nécessaire en vertu de la législation fédérale d'avoir une séparation claire des tâches. Car selon l'art. 42 de l'ordonnance sur la mensuration officielle, le canton désigne l'instance compétente pour la mensuration officielle (instance de surveillance). Cette instance doit être placée sous la direction d'un(e) ingénieur(e) géomètre inscrit au registre des géomètres. C'est pourquoi, il n'est plus indiqué service mais instance cantonale de surveillance. Actuellement, cette tâche de surveillance est assumée par l'office de la géomatique.

- a) dans la législation fédérale, on ne parle plus que de conventions-programmes, c'est pourquoi le terme plan de réalisation a été biffé.
- b) avec le changement de système de mise à jour, il faut aussi régler la responsabilité des points fixes de catégorie 3
- d) il n'y a plus de contrat de mise à jour.
- e) l'utilisation commerciale des données est réglée dans la loi cantonale sur la géoinformation. Il faut cependant que les tâches centrales soient nommées.
- f) la loi concernant les expropriations pour cause d'utilité publique du 1 décembre 1887 a été remplacée par la loi sur les expropriations du 8 mai 2008. Comme les expropriations sont exécutées presque exclusivement dans des régions en mensuration officielle, il est impératif que la surveillance des travaux soit assurée par l'instance de surveillance de la mensuration.
- g) le centre de compétence du SIT-Valais est rattaché administrativement au service des registres fonciers et de la géomatique et non à l'instance de surveillance. Par contre l'instance de surveillance veille à la coordination entre la mensuration officielle et d'autres projets de mensuration et systèmes de géoinformation.
- i) avec le changement de système de mise à jour, les données seront centralisées et il faut clarifier la gestion des données originales de la mensuration officielle
- j) selon l'art. 55 de l'OMO, le plan d'ensemble doit être mis à jour dans les régions où les données nécessaires à leur remplacement ne sont pas encore disponibles. Le plan de base peut être établi dans les régions où une mensuration officielle selon les nouvelles dispositions est existante.

3 Cette adaptation est nécessaire d'une part suite à la fusion des 2 services et d'autre part suite à la modification de la législation fédérale.

– Article 6

C'est l'instance de surveillance qui est compétente pour ces travaux et non le service, c'est pourquoi le terme service est remplacé par instance de surveillance.

4 Selon l'art. 9 de l'ordonnance sur les noms géographiques du 22 mai 2008, la commission de nomenclature doit vérifier la conformité linguistique des noms géographiques et transmettre ses conclusions et ses recommandations à l'instance compétente (commune).

– Article 7

3 La commune est compétente pour la fixation des noms géographiques de la mensuration officielle. Si elle ne suit pas les recommandations de la commission de nomenclature, elle doit demander l'avis de la Direction fédérale des mensurations cadastrales.

2.2 2. Chapitre: Exécution de la mensuration officielle

Dans ce chapitre, il est décrit comment les tâches énoncées ci-dessus peuvent être réalisées.

2.2.1 1. Section: Dispositions générales

Ici sont énumérées les dispositions générales nécessaires pour que la mensuration officielle puisse être réalisée sur l'ensemble du territoire du canton du Valais dans un laps de temps raisonnable.

– Article 10

Le Conseil fédéral fixe la planification à moyen et long terme de la mensuration officielle. Sa mise en oeuvre se base sur les conventions-programmes pluriannuels passées entre la Direction fédérale des mensurations cadastrales et les instances compétentes du canton. La durée des conventions-programmes pluriannuelles est actuellement de 4 ans et correspond à la période législative de la Confédération. La terminologie a été adaptée aux modifications des bases légales.

– Article 11

Cet article a été biffé car les dispositions concernant l'assistance lors de la saisie et de la mise à jour sont contenues aux art. 20 et 21 de la loi sur la géoinformation.

– Article 12

Cet article a été biffé car les dispositions concernant l'autorisation d'exécuter les travaux et l'adjudication des travaux sont contenues aux art. 44 et 45 de l'OMO.

2.2.2 2. Section: Abornement

On distingue 2 phases distinctes dans la mensuration officielle, à savoir d'abord l'abornement et ensuite le premier relevé.

– Article 13

Cet article a été biffé car ces dispositions sont déjà contenues aux art. 11 et 16 de l'OMO.

– Article 15

Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

– Article 16

2 Cet assouplissement pour la communication aux propriétaires se base sur la modification de l'art. 28, alinéa 3 de l'OMO que renonce aussi à une communication par lettre recommandée.

– Article 17

Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

2.2.3 3. Section: Premier relevé et renouvellement

– Article 18

Les communes ne seront entendues pour l'exécution des travaux que dans les cas où elles doivent prendre en charge une partie des frais.

– Article 19

2 Cet assouplissement pour la communication aux propriétaires se base sur la modification de l'art. 28, alinéa 3 de l'OMO que renonce aussi à une communication par lettre recommandée.

– Article 20

1 b) La Confédération a introduit l'expression " adaptation particulière d'intérêt national exceptionnellement élevé" et nous parlons dans ce contexte de renouvellement technique.

2 Ceci est une adaptation à la formulation de l'art. 28, alinéa 1 de l'OMO.

2.3 3. Chapitre: Conservation, mise à jour

Lorsque le premier relevé des données est achevé, ces dernières doivent constamment être tenues à jour afin de garantir l'actualité des données. Dans ce chapitre sont appréhendées les mesures nécessaires.

2.3.1 1. Section: Dispositions générales

Les tâches des divers partenaires sont décrites plus en détail.

– Article 21

L'explication a déjà été fournie à l'art. 5 (voir en haut).

– Article 22

Avec la libéralisation de la mise à jour de la mensuration officielle, il n'y a plus de géomètre officiel nommé pour la mise à jour d'une commune. Celui qui est la cause d'une modification dans la mensuration officielle mandate un(e) ingénieur(e) géomètre inscrit(e) au registre des géomètres d'effectuer les travaux nécessaires. Bien que pour l'exécution de ces travaux, les géomètres sont dans une relation de droit privé avec le mandant et qu'ils travaillent pour leur propre compte, ils sont tenus selon l'ordonnance sur les ingénieurs géomètres du 21 mai 2008 de permettre à l'instance de surveillance de prendre pleinement connaissance de leurs documents commerciaux.

Il y a cependant une restriction au libre choix du géomètre, à savoir pendant l'exécution d'un premier relevé, d'un renouvellement, d'une numérisation préalable, d'une mise à jour périodique ou d'adaptations particulières qui présentent un intérêt national exceptionnellement élevé. Cette restriction est nécessaire afin de ne pas entraver inutilement le déroulement des travaux et de ne pas occasionner de travail supplémentaire de coordination à l'instance de surveillance. Cela amènerait des frais supplémentaires au mandant d'une modification dans la mensuration officielle. De l'autre côté, la question se pose s'il faut introduire un tarif d'honoraires pour l'exécution des travaux pendant la période de restriction. Ceci permettrait d'éviter que pendant cette période l'adjudicataire n'abuse de sa position de monopole. Pour le reste du temps, il n'y a pas de tarif qui serve de base aux travaux.

2.3.2 2. Section: Conservation

– Article 23

Avec la centralisation des données et le libre choix du géomètre, l'annonce concernant la mise en danger des points fixes doit se faire à l'instance de surveillance car il n'y a plus de contrat avec un géomètre qui est responsable d'une commune.

– Article 24

Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

– Article 25

Comme le canton est propriétaire des documents et des données de la mensuration officielle, leur gestion centralisée doit par conséquent être transférée à l'instance compétente, c'est-à-dire à l'instance de surveillance.

2.3.3 3. Section: Mise à jour

Les articles suivants concernent les différentes sortes de mise à jour.

– Article 26

Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

Pour la modification d'une limite, le délai pour exécuter les travaux est l'affaire du mandant et ne peut pas être prescrit.

Le délai de validité d'une mutation doit être raccourci sinon il y a trop de mutations pendantes qui retardent inutilement une mutation suivante. Les retards concernent avant tout les expropriations. Ici, les mandants doivent accélérer leur déroulement car il y a des expropriations qui après 10 ans ou plus ne sont pas encore liquidées.

– Article 27

Le principe de base veut que tous les éléments de la mensuration officielle doivent être mis à jour. Selon l'art. 10 de l'ordonnance technique sur la mensuration officielle, les objets qui sont soumis à une procédure d'autorisation ou de mise à l'enquête officielle doivent être mis à jour. L'autorité compétente informe le requérant de ses obligations concernant la mise à jour de la mensuration officielle. Le responsable d'une modification est lui-même responsable que la modification soit mise à jour au plus tard une année après sa réalisation. Si ce n'est pas le cas, la commune mandate, après avoir sommé vainement le responsable, un ingénieur géomètre d'effectuer les travaux. A côté des frais du géomètre, la commune peut aussi facturer ses prestations supplémentaires.

– Article 29

Afin de pouvoir mettre à disposition de tout intéressé un état toujours actualisé de la mensuration officielle, les registres fonciers ont l'obligation d'informer immédiatement l'instance de surveillance de tout introduction de mutation.

Après cette annonce, l'instance de surveillance doit immédiatement mettre à jour ses données.

2.3.4 4. Section: Rectification, diffusion des données

Malgré tout le soin avec lequel la mensuration officielle est exécutée, il ne peut pas être exclu que celle-ci ne comporte pas d'erreurs ou d'imprécisions. La procédure de rectification a pour but de pouvoir corriger ces erreurs ou imprécisions découvertes plus tard. On distingue 2 sortes d'erreurs.

– Article 30

L'adaptation provient du changement dans le système de mise à jour et aussi des modifications de la législation fédérale.

– Article 31

La rectification d'éléments autre que les biens-fonds se fait d'office.

– Article 32

Les données de la mensuration officielle sont en principe publiques. Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

2.4 4. Chapitre: Répartition des frais

Comme les frais de la mensuration officielle ne sont pas supportés entièrement par la collectivité publique, la répartition des frais doit être réglée.

– Article 33

Les frais de l'abornement sont à la charge des propriétaires. La confédération assure une participation dans les zones agricoles de montagne. Le canton prend à sa charge le solde des frais mis en compte. Ainsi, il est possible d'exécuter la mensuration officielle sur l'ensemble du territoire cantonal car les communes ne doivent pas être consultées pour son exécution. Le périmètre non encore mesuré est composé exclusivement de forêts, alpages ou de terrains improductifs dans la propriété des collectivités publiques. Les frais pour ces travaux seront peu importants car il sera renoncé à la pose des signes de démarcation. Le propriétaire qui désire quand même la pose de signes de démarcation en supporte lui-même les frais.

Pour les autres régions sans participation de la Confédération et du canton, il n'y a pas de changement.

La mensuration officielle peut être ordonnée par le canton et il doit ainsi préfinancer les frais mis en compte. Les communes sont par contre responsables de l'encaissement de la part des frais des propriétaires.

– Article 34

Dans le sens d'un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes, une modification a été introduite, à savoir que les frais vont à la charge du canton et que les communes doivent participer à ces frais. Comme déjà mentionné à l'art. 33, les frais mis en compte dans la zone de contribution (ZC) III sont répartis entre la Confédération et le canton. Dans les ZC I et ZC II, la clé de répartition reste la même. Les frais non mis en compte sont répartis par les communes sur les propriétaires.

– Article 35

Par analogie à l'art. 34, les frais sont à la charge du canton et les communes y participent.

Le canton est responsable du préfinancement.

Pour les renouvellements techniques, le canton prend en charge les frais sous déduction des indemnités fédérales.

– Article 36^{bis}

Si dans le cadre de la planification sectorielle, une zone est revalorisée en une zone exigeant une meilleure précision, les frais de mensuration en résultant sont à la charge des propriétaires.

– Article 37

En principe, les frais de mise à jour permanente sont à la charge de celui qui en est la cause. Comme déjà introduit à l'art. 27, le mandant peut choisir librement le géomètre exécutant. S'il ne remplit pas son obligation d'attribuer un mandat, la commune prend les mesures de remplacement et lui facture en plus des frais du géomètre ses frais administratifs supplémentaires.

Les frais pour l'établissement de nouveaux points fixes pour la mise à jour sont à la charge de celui qui en est la cause.

– Article 39

Il s'agit ici d'adaptations à la terminologie en usage.

2.5 5. Chapitre: Modification du droit existant et dispositions transitoires

- Article 46

Ces dispositions transitoires sont nécessaires suite à la centralisation de la gestion des données et à la libéralisation de la mise à jour.