

Pourquoi la Suisse a-t-elle besoin d'un article constitutionnel sur la mensuration?

Autor(en): **Ehrenberger, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tracés : bulletin technique de la Suisse romande**

Band (Jahr): **129 (2003)**

Heft 19: **AlpTransit**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-99239>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Pourquoi la Suisse a-t-elle besoin d'un article constitutionnel sur la mensuration ?

TERRITOIRE

Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT), la répartition des tâches Confédération/cantons sera redéfinie. En ce qui concerne le domaine de la mensuration, un nouvel article constitutionnel devra être rédigé, suivi par une loi spécifique sur la mensuration et la géoinformation.

Tâche de la mensuration officielle et importance de cette dernière pour l'économie

Avec le registre foncier, la mensuration officielle (MO) compose le système cadastral officiel¹ de la Suisse. Ce dernier est inscrit depuis 1912 dans le Code civil suisse². Par ce système cadastral officiel, les législateurs de l'époque entendaient surtout sécuriser la justification des droits réels, le commerce et

l'aliénation de biens-fonds. Pour que cette sécurité soit élevée, les principes suivants ont notamment été définis pour la MO (des principes sont formulés par analogie pour le registre foncier):

- La MO est une tâche assumée en commun par la Confédération (Direction fédérale des mensurations cadastrales) et les cantons, la première assumant la conduite stratégique et les seconds se chargeant de l'exécution opérationnelle.
- Vu le rôle de conduite assumé par la Confédération, celle-ci prend en charge la plus grande partie des coûts imputables.
- Dès l'origine, cette tâche a aussi été comprise comme un trait d'union entre l'administration officielle et le secteur privé.
- Les plans du registre foncier sont des actes officiels ayant valeur de preuve intégrale tant que l'inexactitude de leur contenu n'est pas attestée.
- Les oeuvres cadastrales approuvées et reconnues ne doi-

¹ Contrairement à ce qui se passe avec un cadastre non officiel, les informations d'un cadastre officiel sont toujours gérées et mises à jour seulement à partir de bases légales valides.

² CC du 10 décembre 1907 (RS 210)

Axe du temps	1912	1930	1960	1980	2002	20xx
Champ d'activité	Propriété foncière, droits et devoirs, charges	Lois cant. sur la construction	Lois sur la protection des eaux	Lois sur l'AT	Dispositions sur la protection de l'environnement	Autres textes communaux etc. ...
Mise à jour et acquisition d'extraits	Réglementation claire; information complète, authentifiée	Office cantonal	Office fédéral, cantonal	Office cantonal	Office fédéral, cantonal	Admin. communales etc. ...
Domaine légal	Droit privé	Droit public				
Responsabilité	Canton	Pas réglé (information non authentifiée, sécurité du droit?)				

Fig. 1 : Réglementation croissante de l'espace, représentation schématique

Fig. 2 : Cadastre spatial officiel avec et sans dispositions de droit public liant les propriétaires

vent pas être modifiées de façon inappropriée. Une formation particulière, supérieure et étendue, attestée par le brevet fédéral d'ingénieur géomètre, garantit que les mutations dans la MO sont exécutées adéquatement et en conformité avec le droit et que la MO est correctement gérée.

- Les ingénieurs géomètres brevetés sont habilités à remettre des extraits authentifiés basés sur les données de la MO à des acteurs du domaine de l'immobilier qui en font la demande. Ils sont également tenus de le faire. Cette authentification confirme que les informations remises sont complètes, exactes, fiables et actuelles.

Ces quelques principes qui fonctionnent bien depuis 90 ans ont cimenté des structures durables et solides et donc un système cadastral officiel efficace et opérant. C'est un fondement important pour les activités économiques, car toutes les affaires hypothécaires et nombre de décisions des milieux politiques et économiques s'appuient sur des données du cadastre officiel.

Réglementation croissante de l'espace et conséquences pour la sécurité du droit

Au début du 20^e siècle, les dispositions du droit public étaient quasiment inexistantes. C'est avant tout le droit privé que le législateur a réglé en formulant les dispositions du CC sur le système cadastral officiel, droit privé qui dominait tout ce qui avait trait au sol. Avec le relevé des éléments constitutifs de droit privé, l'information était ainsi complète et la

sécurité pour les transactions et les aliénations de biens-fonds élevée. L'occupation et l'utilisation toujours plus dense du territoire ont fait qu'au fil des ans, après la Seconde Guerre mondiale surtout, diverses dispositions du droit public sont entrées en vigueur et ont influencé fortement et durablement les possibilités d'utilisation, et donc la valeur, des biens-fonds. Dans un premier temps, des lois isolées sur les constructions ont été édictées, suivies bientôt par des dispositions sur la protection des eaux, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Ces dispositions sont d'ailleurs toujours plus nombreuses (fig. 1).

L'amplification de ces réglementations signifie que les droits et devoirs relatifs au sol administrés dans le registre foncier et la MO ne font plus qu'une petite partie des informations pertinentes. Si un acteur du secteur immobilier s'intéresse à un bien-fonds particulier, il obtient certes l'information très fiable du registre foncier et de la MO relative au propriétaire légal. Mais il doit rassembler péniblement d'autres informations sur des documents originaux, en se rendant sur place, en allant frapper à la porte de plusieurs offices et en se déplaçant de la commune au canton (et souvent il n'obtient que des copies sans force juridique). Une fois ses recherches menées à terme, notre acteur du secteur immobilier n'est pas encore certain que les informations qu'il a obtenues sont actuelles, valides et exhaustives car il n'obtiendra nulle part des extraits authentifiés de textes ou de plans (fig. 2).

Domaine d'activité	Propriétaire des données	Saisie des données	Cadastre spatial officiel sans dispositions de droit public		Cadastre spatial officiel avec dispositions de droit public	
			Entretien, gestion/remise des données	Statut juridique des documents	Entretien, gestion/remise des données	Statut juridique des documents
Autres besoins (p. ex. places publiques de pique-nique)	p. ex. commune	soc. privée	soc. privée	extraits non authentifiés	soc. privée	extraits non authentifiés
Aménagement spatial	canton, commune	spécialiste	soc. privée	extraits non authentifiés	spécialiste breveté	extraits valides
Alimentation en électricité	p. ex. serv. industriels	p. ex. serv. industriels	p. ex. services industriels	extraits non authentifiés	spécialiste breveté	extraits valides
Protection contre le bruit	canton, commune	spécialiste	soc. privée	extraits non authentifiés	spécialiste breveté	extraits valides
Sylviculture	canton, commune	spécialiste	soc. privée	extraits non authentifiés	spécialiste breveté	extraits valides
Autres tâches	Conf., canton, commune	spécialiste	soc. privée	extraits non authentifiés	spécialiste breveté	extraits valides
Mensuration officielle Données de base	Conf., canton, commune	Ing. géom. breveté	Ing. géomètre breveté	extraits valides	Ing. géomètre breveté	extraits valides

En parallèle à la recherche inefficace d'informations, la sécurité du droit diminue au fil du temps dans le secteur immobilier, à chaque nouvelle disposition de droit public. Cette situation devient intenable, avec un sol toujours plus rare et une foison toujours plus grande de réglementations. Dans certains cas, le manque d'information fiable, relative au sol et au territoire, a détourné des investisseurs potentiels vers des régions où les conditions étaient plus favorables. Il faut remédier à cette situation laissant à désirer. A l'avenir, tous les droits, devoirs, charges et restrictions résultant des bases de droit privé et public devront être gérés dans un « cadastre spatial officiel ». Ce cadastre doit, par analogie, avoir la même qualité, fiabilité et actualité que le système cadastral suisse de droit privé existant.

Il s'agit donc, en vertu de ce qui précède, de fixer entre autres, pour les différents domaines de ce cadastre spatial officiel, l'organisation, le système d'annonces et les activités de mise à jour, le financement ainsi que l'authentification d'extraits et la responsabilité pour les informations liant les propriétaires (fig. 2). Le canton de Zurich fait figure de précurseur à ce sujet, dans la mesure où il entend prévoir des réglementations pour certaines dispositions de droit public dans le cadre de la révision de sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

L'importance du système cadastral officiel pour l'économie suisse apparaît très clairement si l'on considère les dettes

hypothécaires. L'ensemble des prêts des banques, des assurances, de la Confédération et des entreprises publiques qui étaient garantis à la fin 2000 par des hypothèques se montent à 565 milliards de francs³. Les insécurités du droit et le risque que cela implique provoquent la hausse des taux d'intérêt hypothécaire. Si l'on admet que l'incidence du cadastre officiel sur l'intérêt hypothécaire est chaque année à hauteur de 1‰ de la dette hypothécaire de 565 milliards, cela donne, pour l'économie suisse, soit des économies, soit des surcoûts de 565 millions par an. Un cadastre spatial officiel peut effacer cette insécurité du droit et influencer ainsi positivement les frais de capitaux et renforcer toute la place économique suisse.

L'utilisation durable du territoire et sa préservation

L'article 73 « Développement durable » de la Constitution fédérale exige que la Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Un tel objectif ne peut être atteint qu'avec une saisie adéquate, systématique et coordonnée des rapports pertinents, réels et légaux. Comme on l'a dit au para-

³ Source: Banques de Suisse, 2001, chapitre 4, Banque nationale suisse

<i>Echelon organisationnel</i>	<i>Tâches</i>	<i>Société privée</i>	<i>Aménagement du territoire</i>
Conduite stratégique	Vision et objectifs:	Développement économique sain	Développement durable, constitution Politique territoriale
Echelon de la gestion (du management)	Stratégies et mesures pour réaliser la vision et atteindre les objectifs:	Direction, système de gestion	Lois et ordonnances, plans directeurs et plans d'affectation, pouvoir exécutif Gestion du territoire
Echelon administratif	Unités commerciales administratives:	Divisions et centres de charges	Administration publique, bureaux privés, partenariat public-privé Administration du territoire
Exploitation opérationnelle	Systèmes et règles pour la mise en évidence et la surveillance:	-> Système comptable Principes reconnus de la comptabilité et valables pour tous: - fiable - exhaustif - conforme aux besoins - apte à se développer - partiellement public pour les sociétés cotées en bourse - selon la forme juridique de la société, contrôlé par une instance indépendante idoine	-> Cadastre spatial officiel principes reconnus pour mettre en évidence les droits, devoirs et charges: - fiable, exact - complet, homogène - conforme aux besoins - apte à se développer - public - pour les informations liant les propriétaires, contrôlé par une instance de vérification indépendante et idoine

3

graphe précédent, cette tâche est assumée par des instances diverses pour le secteur de l'utilisation de l'espace et du sol. Mais à ce niveau également, tout comme avec la problématique de la sécurité du droit, une vue d'ensemble fait défaut au même titre que l'intégration de l'information en une solution complète, basée sur des principes reconnus. Cette information géographique officielle, en principe décentralisée, autrement dit mise à jour à la source et intégrée via les différents niveaux de l'État, débouche sur une infrastructure nationale de données géographiques (INDG), laquelle est en principe comparable à la comptabilité d'une société (fig. 3). Comment une société, active à l'échelon du globe et possédant différentes filiales à l'étranger, pourrait-elle être dirigée si l'information comptable n'était pas périodiquement collectée et consolidée au siège principal ? Il en va de même avec le cadastre spatial officiel ou l'infrastructure nationale de données géographiques. Comment les décisions qui prévoient une utilisation durable de l'espace peuvent-elles être prises sans consolidation préalable des informations selon des principes reconnus et rassemblées auprès de différentes instances en une solution commune ?

Mesure prévue

Personne n'est vraiment conscient de la prestation apportée par le système cadastral officiel suisse. Ce système est une infrastructure nationale dont on ne prend conscience que lorsqu'il fonctionne mal ou qu'il se distingue par son absence (comme dans les anciens États de l'Europe de l'Est par exemple). En vertu du « développement durable » fixé par la constitution et des conséquences économiques graves d'un système cadastral officiel fonctionnant avec des ratés, une réglementation claire et durable s'impose.

Comme il s'agit d'une harmonisation à large échelle de la gestion, de la mise à jour et de la diffusion des données, lesquelles sont souvent saisies sur la base d'actes législatifs du droit fédéral, seule une inscription dans la Constitution fédérale entre en ligne de compte. Le nouvel article constitutionnel doit tenir adéquatement compte des structures de notre État fédéral et les respecter, conformément au cadastre officiel traditionnel.

Le nouvel article constitutionnel 75a « Mensuration » comprend trois alinéas :

1^{er} alinéa: La mensuration nationale relève de la compétence de la Confédération.

Depuis toujours, un service central de la Confédération (Office fédéral de topographie) est responsable de la mensuration de base. Celle-ci ne doit pas faire état de tensions. Elle

doit aussi être coordonnée avec les États voisins. Il est judicieux que cette tâche supra cantonale continue d'être assurée par la Confédération.

2^e alinéa: La Confédération légifère sur la mensuration officielle.

Le système en place pour le cadastre officiel doit continuer à s'inscrire dans le cadre existant. Il a fait ses preuves et peut aussi maîtriser les tâches futures. La mensuration officielle prend appui sur la mensuration nationale.

3^e alinéa: Elle [La Confédération] peut légiférer sur l'harmonisation des informations foncières officielles.

Cet alinéa permet l'intégration graduelle de dispositions de droit public dans le système cadastral officiel en place et l'établissement coordonné d'une infrastructure nationale de données géographiques. De cette façon, la sécurité du droit augmente à nouveau pour le secteur immobilier et les bases d'une exploitation durable de notre espace limité s'en trouvent améliorées.

Conséquences financières pour les pouvoirs publics

La mesure proposée n'engendre qu'un modeste surcoût pour la Confédération, les cantons et les communes. Les données chères et de grande valeur sont déjà disponibles sous forme numérique auprès de nombreuses instances.

Pour la tâche faisant l'objet du troisième alinéa, il s'agit simplement de la coordination des modèles de données, des interfaces, des services de diffusion, de la détermination de la mise à jour, de la force de loi des extraits, etc. Le nouvel article constitutionnel élève des tâches existantes au niveau de la constitution vu leur importance notable (premier et deuxième alinéas) et exige une tâche nécessaire, complémentaire et de coordination (troisième alinéa). Aux faibles surcoûts découlant de l'article constitutionnel et du cadastre officiel élargi fait néanmoins écho une utilité bien plus considérable en faveur de l'économie, de la politique et des citoyens.

Philippe Ehrenberg
Schulstrasse 8, CH - 5423 Freienwil
pour l'Office fédéral de topographie
Direction fédérale des mensurations cadastrales
Seftigenstrasse 264, CH - 3084 Wabern
<www.swisstopo.ch>