



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Bundesamt für Landestopografie swisstopo

Modification de l'ordonnance sur la mensuration officielle

Rapport explicatif

Octobre 2022

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Contexte de départ.....	3
1.2	Raisons de la révision partielle et scission du projet.....	3
2	Grandes lignes du projet	4
3	Explications relatives aux différentes dispositions	4
3.1	Préambule	4
3.2	Remplacement d'une expression et Article 1	4
3.3	Article 30a Projets pilotes.....	5
3.4	Chapitre 8 Convention-programme, contributions fédérales et frais restants – articles 47 à 48a	5
3.5	Section 3 Frais restants.....	6
3.6	Annexe Détermination de la contribution fédérale	6
4	Conséquences financières	6
5	Conséquences pour les cantons	6

1 Introduction

1.1 Contexte de départ

L'ordonnance sur la mensuration officielle (OMO) du 18 novembre 1992¹ et l'ordonnance technique du DDPS sur la mensuration officielle (OTEMO) du 10 juin 1994² régissant les détails de son exécution ont vu le jour en 1992 resp. 1994 dans le cadre de la révision totale du droit de la mensuration officielle, en vue de l'introduction du standard MO93 (mensuration officielle 1993). Le projet de révision d'alors comportait notamment un nouveau modèle de données pour la mensuration officielle et les ordonnances d'exécution s'appuyaient sur les bases légales plutôt rudimentaires de la mensuration officielle figurant dans le code civil (CC)³.

Lors de la révision totale du droit de la géoinformation qui a fait suite à la rédaction de la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 5 octobre 2007⁴, l'OMO et l'OTEMO n'ont subi qu'une révision partielle, ces ordonnances régissant la mensuration officielle ayant fait toutes leurs preuves en pratique et un nombre proportionnellement peu élevé de modifications étant nécessaire. Depuis l'entrée en vigueur du droit fédéral actuel de la géoinformation le 1^{er} juillet 2008, l'OMO et l'OTEMO font partie intégrante des ordonnances d'exécution de la loi sur la géoinformation.

L'OMO se fonde aujourd'hui sur les *normes de délégation* suivantes dans des lois, par lesquelles le Conseil fédéral est autorisé à légiférer ou à déléguer cette compétence législative:

- *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LOGA*⁵: art. 48a al. 1
- *Titre final CC*: art. 38 al. 1
- *Loi sur la géoinformation*: art. 5 al. 2, 6 al. 1, 7, 9 al. 2, 12 al. 2, 14 al. 2, 29 al. 3, 31 al. 3, 32 al. 2, 33 al. 3 et 46 al. 4

1.2 Raisons de la révision partielle et scission du projet

Initialement, la révision partielle de l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS concernant le registre foncier (OTRF)⁶ se justifiait principalement par les deux raisons suivantes:

- a. *Nouveau modèle de géodonnées*: l'introduction prévue du nouveau modèle de géodonnées de la mensuration officielle⁷ constituait une raison essentielle de modifier l'ordonnance. Cette introduction requiert impérativement une adaptation de l'OMO, de l'OTEMO et de l'OTRF, le modèle de données actuel étant ancré au niveau de l'ordonnance. Le modèle de géodonnées de la mensuration officielle doit désormais être régi de la même manière que les modèles relatifs aux autres géodonnées de base relevant du droit fédéral.
- b. *Modifications des bases de financement dans la LGéo*: une autre raison importante motivant la révision de l'OMO est la modification de l'article 38 de la loi sur la géoinformation, abrogeant l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) du 6 octobre 2006⁸ et régissant le financement de la mensuration officielle sur de nouvelles bases. Cette modification de la loi a été intégrée dans la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales⁹ (sous la responsabilité du Département fédéral des finances). La modification de l'article 38 LGéo doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, en même temps que les modifications projetées des ordonnances.

Le Conseil fédéral a ouvert la consultation portant sur la modification de l'ordonnance sur la mensuration officielle et d'ordonnances d'exécution techniques le 2 février 2022. La consultation a pris

¹ RS 211.432.2.

² RS 211.432.21.

³ Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.

⁴ RS 510.62.

⁵ Du 21 mars 1997, RS 172.010.

⁶ Du 28 décembre 2012, RS 211.432.11.

⁷ Cf. à ce sujet les documents disponibles sur le site Internet de la mensuration officielle: www.cadastre.ch/mo → Méthodes et modèles de données → Nouveau modèle de données DM.flex; cf. aussi CHRISTOPH KÄSER, *Modèle de données DM.flex – changement au sein de la direction du programme et état d'avancement des travaux*, cadastre n° 33, août 2020, p. 4 s.

⁸ RS 211.432.27.

⁹ FF 2021 669.

fin le 13 mai 2022. Les résultats en ont été récapitulés dans un rapport, soumis au Conseil fédéral en même temps que le présent projet. Si les nouvelles règles régissant le financement de la mensuration officielle n'ont guère suscité de remarques, les autres modifications prévues dans le projet ont parfois soulevé des contestations ou appelé des critiques, portant pour partie sur des aspects techniques. C'est pourquoi il a été décidé de scinder en deux le projet de modification de l'OMO: les dispositions d'exécution concernant le financement de la mensuration officielle, non contestées et nécessaires à la mise en application de la modification avalisée de l'article 38 de la loi sur la géoinformation doivent être adoptées par le Conseil fédéral *sans plus attendre*. Les autres modifications de l'OMO d'ordre matériel sont *ajournées* afin d'être revues puis soumises à nouveau au Conseil fédéral au printemps 2023.

2 Grandes lignes du projet

La mensuration officielle est une tâche commune¹⁰ financée conjointement par la Confédération et les cantons. Les contributions de la Confédération sont octroyées sur la base de conventions-programmes. Les modalités étaient réglées dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale jusqu'à présent, pour des raisons historiques. C'est inhabituel en présence d'une tâche commune et rend les adaptations lourdes et compliquées, ce dont résultent des problèmes, vu la rapidité des mutations technologiques.

La modification de l'article 38 de la loi sur la géoinformation ayant été adoptée par le Parlement le 19 mars 2021, l'OFMO est abrogée et le financement de la mensuration officielle est régi par de nouvelles règles¹¹. Ainsi, la compétence à édicter les règles de détail régissant le financement de la mensuration officielle est désormais transférée au Conseil fédéral. En même temps, les travaux et projets pouvant bénéficier du soutien de la Confédération sont inscrits dans la loi. La Confédération pourra donc apporter une aide financière ciblée et efficace à la mensuration officielle à l'avenir. Les nouvelles règles instaurées exigent que des compléments soient apportés à l'OMO. Les modalités détaillées figureront dorénavant dans une annexe de l'OMO dont le contenu coïncide très largement avec l'annexe actuelle de l'OFMO; concrètement, la détermination des contributions ne subira que très peu de changements. Le chiffre 7 de l'annexe est cependant une nouveauté, il régit la prise en compte des projets pilotes.

Il est désormais précisé à l'article 38 alinéa 1 lettre g de la loi sur la géoinformation que la Confédération peut allouer des contributions à des «projets innovants visant à poursuivre le développement de la mensuration officielle et à tester de nouvelles technologies». En conséquence, l'OMO est complétée par un article régissant les projets pilotes.

3 Explications relatives aux différentes dispositions

3.1 Préambule

Le préambule de l'OMO doit être complété par le nouvel article 38 alinéa 1^{quater} LGéo, par lequel le Conseil fédéral est habilité à édicter des dispositions d'exécution relatives au financement. Ces dispositions sont au cœur du présent projet.

3.2 Remplacement d'une expression et Article 1

L'abréviation usuelle «OGéo» est utilisée dans la totalité de l'acte pour des raisons d'ordre rédactionnel.

¹⁰ S'agissant de la terminologie en matière de tâche commune et de l'importance de cette dernière pour la mensuration officielle et le cadastre RDPPF, cf. AMIR MOSHE, «Das Spannungsverhältnis zwischen der flankierenden Harmonisierungsaufgabe bzw. -pflicht des Bundes und der föderalen Autonomie hinsichtlich der amtlichen Informationen den Grund und Boden betreffend, am Beispiel der Geodatenmodellierung für den Nutzungsplan im Zuge der Einführung des ÖREB-Katasters – unter Berücksichtigung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat» (*document non traduit*), p. 28 ss., avec d'autres renvois.

¹¹ Cf. loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (FF 2021 669).

3.3 Article 30a Projets pilotes

La rapidité du développement technique dans le domaine de la géoinformation impose que les autorités compétentes de la Confédération et des cantons puissent tester et évaluer de nouvelles technologies en temps utile. La mensuration officielle n'y échappe pas. Le département compétent devrait pouvoir édicter des bases légales (ordonnances exploratoires) pour des projets pilotes dans le domaine de la mensuration officielle. Il manque une clause d'expérimentation comme base légale dans la loi sur la géoinformation. L'article 42 de cette loi concernant l'encouragement de la recherche est trop général pour cela, mais permet, en relation avec l'article 7 alinéa 1 lettre e, avec l'article 16 alinéa 2 lettres c et d ainsi qu'avec la section 5 de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation LERI¹², que le Conseil fédéral, en vertu des articles 5, 6 et 29 alinéa 3 de la loi sur la géoinformation, ancre un article d'expérimentation juridiquement satisfaisant dans l'OMO¹³. Cela correspond aussi à l'orientation générale de la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 où l'on peut lire ceci à ce sujet: «Les autorités doivent examiner les avantages et les risques liés aux nouvelles technologies à petite échelle, dans le cadre de projets pilotes, afin de développer et d'optimiser des solutions innovantes pour la cyberadministration.»¹⁴

L'alinéa 1 précise que la Direction fédérale des mensurations cadastrales peut autoriser des projets pilotes dans le domaine de la mensuration officielle. Du point de vue géographique, ces essais sont limités à certains cantons ou à des zones à cheval sur plusieurs cantons (cas par exemple de l'agglomération de Bâle). L'ordonnance énumère les différents buts que de tels essais peuvent poursuivre: ils ne peuvent ainsi servir qu'à tester et développer de nouveaux processus et de nouvelles compétences, de nouvelles technologies, de nouveaux contenus et modèles de données et de représentation. De tels projets pilotes autorisés peuvent bénéficier d'un soutien financier de la Confédération s'ils sont inscrits dans la convention-programme prévue par le nouvel article 38 alinéa 1^{bis} lettre g LGéo¹⁵.

Il peut être nécessaire de déroger à la législation applicable à la mensuration officielle dans le cadre de projets pilotes. En vertu du principe de légalité, des bases légales adéquates doivent toutefois être édictées en pareil cas. C'est pourquoi le DDPS est habilité à l'alinéa 2 à édicter des ordonnances exploratoires pouvant déroger temporairement aux ordonnances citées concrètement, dans les limites imparties à l'essai conduit. Dans le domaine de la mensuration officielle, il n'est pas possible de procéder à une démarcation plus fine que celle proposée à l'alinéa 1 (au travers de la délimitation thématique et géographique) et à l'alinéa 2 (par la limitation concrète aux ordonnances du Conseil fédéral et du Département potentiellement concernées) en raison du nombre très important de thèmes pouvant être touchés.

L'alinéa 3 prévoit que les projets pilotes doivent être de durée limitée et subir une évaluation. Les ordonnances exploratoires ne devraient pas s'appliquer pour une durée supérieure à quatre ans, ce qui constitue la durée des conventions-programmes et donc des essais conduits.

3.4 Chapitre 8 Convention-programme, contributions fédérales et frais restants – articles 47 à 48a

L'OFMO étant abrogée à l'entrée en vigueur de la modification de l'article 38 LGéo, le financement doit dorénavant être régi en détail dans l'OMO. Les nouveaux articles 47 à 47b OMO reprennent quasiment telles quelles les règles relatives à la convention-programme figurant dans l'ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)¹⁶, étant donné qu'elles ont largement fait leurs preuves.

Il est désormais renoncé à la définition contraignante de l'accord de prestations annuel avec les cantons dans l'ordonnance. Toutefois, le texte de l'ordonnance permet expressément de définir des objectifs partiels pour des durées inférieures à quatre ans.

¹² Du 14 décembre 2012, RS **420.1**.

¹³ Cf. aussi les explications relatives au nouvel article 46b OMO, § 3.1.39.

¹⁴ Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023, FF 2019 8267, p. 8279.

¹⁵ Cf. aussi à ce sujet le commentaire relatif à l'article 47c OMO (§ 3.1.40).

¹⁶ Du 2 septembre 2009, RS **510.622.4**.

La détermination des contributions allouées aux cantons est régie à l'article 47c et à l'annexe.

L'article 47d (article 47 jusqu'à présent) et l'article 48 ont quasiment été repris tels quels du droit actuel. Ils n'ont subi que des adaptations à caractère purement rédactionnel. L'article 48a en vigueur jusqu'alors est abrogé et la règle correspondante est dorénavant régie à l'article 48 alinéa 4.

3.5 Section 3 Frais restants

Il s'agit d'une adaptation purement rédactionnelle du titre de la section.

3.6 Annexe Détermination de la contribution fédérale

Le contenu de cette annexe de l'ordonnance reprend très largement celui de l'annexe de l'OFMO, si bien que la détermination concrète des contributions ne varie guère. Le chiffre 7 de l'annexe est une nouveauté. Il régit la prise en compte des projets pilotes.

Il est précisé au chiffre 5 que la Confédération contribue aux mesures prises par les cantons dans le domaine de la mensuration officielle si elles font suite à des phénomènes naturels et qu'elles équivalent à un premier relevé. La notion de phénomène naturel, telle qu'elle est employée dans le droit de la mensuration, englobe les inondations et les coulées de boue, les glissements de terrain, les éboulements et les chutes de pierres, les avalanches, l'érosion, les tremblements de terre, les tempêtes et les feux de forêts. Elle est donc en parfait accord avec la définition figurant dans le droit forestier (art. 1 al. 2 LFo et art. 28 al. 1 let. a OFo). On notera cependant qu'un financement selon le chiffre 5 de l'annexe ne peut jamais avoir une tempête ou un feu de forêt pour origine, une modification limitée à la seule couverture du sol ne pouvant pas motiver un premier relevé (art. 18 al. 1 OMO). En revanche, une mise à jour est possible dans un tel cas, au titre d'une adaptation au changement des conditions réelles (art. 18 al. 3 OMO).

4 Conséquences financières

Les modifications prévues n'entraînent aucun surcoût. Les éventuels frais générés par des projets pilotes peuvent être financés via le budget existant servant à indemniser les travaux de la mensuration officielle.

5 Conséquences pour les cantons

Les règles matérielles concernant le financement de la mensuration officielle restant largement inchangées, le présent projet est sans conséquence directe pour les cantons.