

La loi fédérale sur la géoinformation (LGéo), résumé du message et de la loi

Quels sont les enjeux ?

L'importance des nouvelles technologies de l'information ne cesse de croître depuis à peu près un demi siècle, son emprise s'étend à tous les aspects de la vie quotidienne. Non seulement cette technologie permet-elle à l'humanité l'emploi de nouveaux outils, elle modifie également, de manière profonde, nos méthodes de travail et notre formation. La géoinformation s'est développée ces dernières années à grands pas.

La géoinformation décrit les objets se trouvant dans notre espace vital au moyen de géodonnées, elle décrit également leur état et leur situation ainsi que l'interaction de ces objets et les modifications, y compris les effets de ces modifications. Plus de 80 % des décisions politiques se rapportent à l'espace à la disposition des différentes populations. Tous les échelons politiques sont en train de remplacer les cartes géographiques et plans utilisés jusqu'alors pour la planification, la documentation et l'exécution de décisions relatives à l'aménagement du territoire par des modèles de géodonnées, permettant de récolter les géoinformations nécessaires aux activités politiques, censées être durables.

De plus en plus de spécialités ont déjà modifié et modifieront encore leurs modes de fonctionnement. Ce faisant, ils se heurtent, d'une part, aux limites imposées par la législation actuelle, étant donné que les prescriptions existantes ne couvrent que la manière de procéder classique. S'y ajoute le fait, d'autre part, que les géodonnées récoltées en grandes quantités à l'occasion de l'exécution des tâches imposées par la loi, sont d'un très grand intérêt pour toutes les autres instances opérant dans l'espace vital. Comparées aux cartes et plans utilisés jusqu'alors, les géodonnées, au-delà de leur précision accrue, se prêtent mieux à une utilisation flexible selon les besoins. Pour ces raisons, les géodonnées peuvent être considérées comme partie d'une nouvelle infrastructure relative aux géodonnées. Une réglementation de base est nécessaire, afin que cette infrastructure puisse être exploitée judicieusement par toutes les instances intéressées.

Une nouvelle loi – pour quoi faire ?

La mise à profit de tous les avantages découlant de ces technologies est entravée par le fait que la législation actuellement en vigueur ne permet pas l'utilisation de certains procédés possibles. La raison principale pour laquelle l'utilisation à large échelle des données déjà récoltées n'est que peu possible, voire est impossible, est la suivante : les conditions à observer pour l'exploitation approfondie des données par d'autres destinataires intéressés ne sont pas respectées, d'une part par simple oubli, d'autre part par souci d'engranger des profits monétaires plus juteux par le fait de garder la mainmise sur ces données sous forme d'un monopole quelconque.

L'évolution technologique permet cependant pour la première fois de documenter de manière suffisamment pertinente et efficace les interférences de la législation publique dans le domaine de la propriété foncière privée.

A la suite de la deuxième Guerre mondiale, un nombre impressionnant de nouvelles lois a été mis en vigueur pour façonner de manière coordonnée et durable la cohabitation d'une société grandissante sans cesse. Les effets déployés par ces lois en matière d'aménagement du territoire, de constructions, de la protection de l'environnement, de l'eau et de l'air, du patrimoine

culturel et des paysages, pour ne citer que ceux-ci, ont été documentés jusqu'à présent sur des plans et ne sont, de ce fait, que difficilement accessibles. Ces documentations également se font de plus en plus souvent sous la forme de géodonnées. Cette nouvelle forme facilite la publication de restrictions foncières en vertu d'intérêts publics, permettant aux propriétaires, créanciers hypothécaires et investisseurs de trouver non seulement les informations positives relatives aux droits découlant des bien-fonds mais également, et dans la même mesure, celles liées aux limitations imposées à ces droits.

En 1979 déjà, l'association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) a pris pour sujet la problématique des informations lacunaires, sous la direction de l'actuel juge fédéral, le dr Heinz Aemisegger dans leur publication n° 24, portant le titre (ci-après la traduction française) 'La disponibilité des informations relatives aux limitations de droit public de la propriété foncière et relatives à d'autres sujets du droit de la construction et de la planification'. Voici le constat de l'époque: Les informations sur le droit de la construction et de la planification les plus intéressantes à publier sont celles relatives aux limitations de droit public de la propriété foncière. Les sources de ces restrictions sont les normes et ordonnances nombreuses et compliquées de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres personnes morales de droit public de toute provenance. La technologie requise pour surmonter ces problèmes est maintenant disponible. Or, ce sont les bases légales qui font défaut.

Jusqu'à ce jour, la technologie relative à la géoinformation, au niveau de la Suisse, n'est sujette qu'à une législation lacunaire. Sur la base de l'article 75a de la Constitution fédérale, créé en rapport avec la RPT et approuvé par le peuple, la loi prévue sur la géoinformation fait état des conditions minimales à respecter pour permettre une évolution harmonieuse de ces développements.

Une vue d'ensemble de la loi-cadre nécessaire

Afin de combler le vide qui s'est instauré, le Conseil fédéral soumet au parlement une loi-cadre régissant par sept chapitres la manière de gérer les géodonnées et les géoinformations.

Chapitre 1:

Le premier chapitre, '**Dispositions générales**' fait état du but, du champ d'application et des définitions. La raison d'être de la loi est d'assurer la disponibilité des géodonnées sans restrictions majeures et à des conditions intéressantes. Le champ d'application est limité aux géodonnées de base de la loi fédérale, c'est-à-dire à celles parmi les données dont la définition se réfère à une législation de la Confédération. Ce faisant, les cantons et les communes restent libres d'établir leurs propres règles valables pour les géodonnées de base en rapport avec leurs ordonnances cantonales et communales. Les termes utilisés dans le domaine de la géoinformation sont encore jeunes et peu consolidés. La clarification nécessaire se fait au moyen de définitions.

Chapitre 2:

Les '**Principes**' font l'objet du chapitre 2. Les données régies par cette loi devront être aussi homogènes que possible et d'une qualité bien définie. A cet effet, le Conseil fédéral disposera des pouvoirs pour définir l'étendue et la qualité des données. La récolte, la mise à jour et la gestion des géodonnées devra incomber aux instances compétentes en vertu de la réglemen-

tation spécifique en vigueur. Des situations faisant double emploi sont à éviter pour des raisons économiques. Le Conseil fédéral est appelé à édicter les règles relatives à la manière et à la périodicité de l'archivage, garantissant une disponibilité des données à long terme.

Par principe, les géodonnées de base devront être accessibles au public et, dans la mesure du possible, sans limitations. Cette disponibilité doit toutefois respecter les prescriptions de la loi fédérale sur la protection des données. Aux fins d'empêcher tout abus, l'accès aux données peut être sujet à autorisation. Le Conseil fédéral est appelé à édicter les règles permettant l'exploitation des données dans les limites permises, le droit de transmission et la procédure d'autorisation pour les consulter.

L'exploitation des données peut être largement simplifiée si des services, appelés géoservices, les préparent à cet effet, de manière judicieuse. Le Conseil fédéral devra déterminer le genre et les prestations minimales de ces services, relatives aux données concernées par la loi.

Aux fins de rendre l'échange des données entre les différentes autorités aussi aisé que possible, il convient de se mettre d'accord sur un accès réciproque, rétribué de manière forfaitaire. Le Conseil fédéral peut régler les modalités précises.

Pour les personnes ayant recours aux géodonnées de base, qu'elles agissent pour le compte du secteur public ou privé, la confusion prévalante au niveau des tarifs est une source de contrariété. Il convient d'améliorer de manière très nette cette situation peu satisfaisante, terminant l'image de marque de tout fournisseur de géodonnées de base, par une obligation à l'uniformisation des principes tarifaires. Il est prévu de donner les pouvoirs nécessaires au Conseil fédéral, afin qu'il puisse fixer les taxes et émoluments en tenant compte des différents frais par nature, soit pour la récolte des données, soit pour le coût des infrastructures et de la mise à disposition des données.

Le problème d'une publication lacunaire des effets de la limitation de droit public de la propriété foncière est à résoudre par l'introduction d'un cadastre répertoriant ces limitations de droit public. Cette tâche importante, visant à ne pas saper la valeur des bien-fonds, doit être assumée en tant que tâche collective, par analogie à la mensuration officielle. A cet effet, la compétence est accordée au Conseil fédéral pour veiller à ce que l'étendue des informations à publier corresponde, de manière pragmatique, au besoin et aux tendances générales. Les cantons auront la possibilité d'élargir l'étendue des informations pour être compatibles avec leurs propres besoins. Le Conseil fédéral fixera, de surcroît, les exigences minimales à l'égard de ce cadastre. Les effets déployés par ce cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière correspondront à ceux du registre foncier qui documente les droits de propriété garantis par la Constitution fédérale.

La compétence du Conseil fédéral à accorder des autorisations pour fournir des prestations à titre commercial fait également partie des principes d'une réglementation. Cette disposition est particulièrement importante pour l'office fédéral de la topographie, office GMEB chargé par le passé et à présent de la production et de la commercialisation des cartes nationales bien appréciées du public, ainsi que d'autres produits à succès sur leur marché. La réglementation protège, au même titre, les fournisseurs privés de produits par le fait qu'elle interdit un subventionnement horizontal non justifié. Quoi qu'il en soit, les prestations artisanales et commerciales devraient être assurées par l'instance la plus à même de les offrir – le secteur privé ou les pouvoirs publics.

Pour finir, les dispositions générales contiennent des règles déjà présentes dans d'autres arrêtés et qui devraient être abrogées lors de l'acceptation de la nouvelle loi en question. Il

s'agit, d'une part, de l'obligation de soutenir les personnes chargées de relever et de mettre à jour les géodonnées de base et le fait de tolérer l'accès aux terrains et bâtiments pour les mêmes raisons. D'autre part, il s'agit de trouver un accord sur la protection des repères de frontière et des symboles de la mensuration.

Chapitre 3:

Le chapitre 3 traite de la '**mensuration nationale**', laquelle est de la seule compétence de la Confédération, définissant les bases de départ généralement reconnues pour la détermination de la position d'objets tridimensionnels en Suisse. Font partie des tâches de la mensuration nationale, s'étendant sur toute la Suisse et le territoire étranger limitrophe, la détermination de la frontière nationale ainsi que la production, la mise à jour et la publication de l'ouvrage cartographique ainsi que, selon les besoins, la production d'atlas et d'ouvrages cartographiques à thèmes, pour autant que ceux-ci répondent à un intérêt national.

Chapitre 4:

Les données de la géologie nationale – qui, en tant qu'organe de l'office fédéral de la topographie, est responsable de la récolte, de la mise à jour, de la gestion et de la publication de données géologiques –, répondent aux mêmes règles que les géodonnées de base. La loi assure dans son chapitre 4 une solide base juridique pour le domaine de la '**géologie nationale**' pour laquelle la réglementation n'a été, jusqu'à présent, qu'insuffisante.

Chapitre 5:

La '**mensuration officielle**' a été, jusqu'alors, exclusivement du ressort du Conseil fédéral et du département compétent, par le biais des ordonnances y relatives. Le chapitre 5 de la loi lui procure maintenant une base légale qui toutefois n'apporte aucune modification par rapport à la situation actuelle.

Chapitre 6:

Le chapitre 6 relatif à '**l'organisation**' définit les compétences, le financement, la formation et la recherche. La compétence exclusive pour la mensuration nationale et la géologie nationale est attribuée à la Confédération, ce qui équivaut à la réglementation actuelle. De plus, la Confédération devra, comme par le passé, définir la stratégie pour la mensuration officielle et agir en tant qu'instance suprême de surveillance. Une nouvelle attribution de la Confédération consiste à assurer ces mêmes tâches également pour le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière. A titre complémentaire et conformément à l'exigence de l'article 75a de la Constitution fédérale, la Confédération veillera à agir en qualité de coordinatrice et avec un effet harmonisateur.

Les cantons sont compétents lorsqu'il s'agit d'assurer la réalisation des tâches communes que sont la mensuration officielle et le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière. Si un canton ne devait pas dûment assumer ses obligations, la Confédération dispose de la possibilité de mettre en place une solution de rechange. Cette disposition a pour but d'éviter les manquements massifs tels qu'on a pu les observer lors de l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Une telle mesure devra en tout cas de figure être précédée d'un rappel à l'ordre et d'une audition. Les expériences faites nous montrent qu'il s'agit

de produire les géodonnées de base aussi rapidement que possible et en couvrant la totalité du territoire, afin de répondre aux besoins de la société. Les retards observés lors de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire seraient intolérables dans ce domaine.

A la différence d'autres projets de loi, un droit particulier de participation est prononcé pour affiner la législation, en faveur des cantons, des communes et de partenaires du secteur privé. Une telle participation se justifie par le fait que le domaine des géodonnées a des caractéristiques particulièrement interdisciplinaires et s'étend à tous les domaines de la politique. Elle a un effet préventif quant à la fragmentation des efforts et assure une infrastructure intacte des géodonnées et qui fonctionne bien.

Les géodonnées et les géoinformations ne se bornent pas à traverser les frontières cantonales et leur importance s'étend au-delà même de nos frontières nationales. C'est pour cette raison que la collaboration internationale fait l'objet d'une réglementation, étant donné que la Confédération seule est compétente dans la collaboration avec les Etats tiers. Dans leur voisinage immédiat, les cantons ont toutefois la possibilité de s'entendre directement avec les instances avoisinantes et régionales.

Comme par le passé, le financement s'opère conformément à la répartition des responsabilités. La Confédération pourvoit intégralement au financement des tâches pour laquelle elle est compétente. Les tâches communes, soit "mensuration officielle" et "cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière" appellent un financement conjoint, étant entendu que la Confédération assure une participation forfaitaire pour la réalisation de programmes convenus. La pratique de la mensuration officielle s'appliquera de la même manière, à savoir que les cantons seront compétents pour solliciter d'autres bénéficiaires qui contribueront à financer les montants non couverts. Les frais de la mise à jour devront être supportés autant que possible par les bénéficiaires, à savoir, dans le cadre de projets de droit public, les pouvoirs publics. De ce fait, aucune charge extraordinaire grevant les budgets en cours n'est à craindre.

Lorsqu'il s'agit d'innover pour assurer le progrès, des efforts particuliers sont à consentir pour la formation et la recherche. La loi crée les conditions permettant de soutenir la formation et la recherche. A titre complémentaire, la formation existante des ingénieures- et ingénieurs-géomètres, diplômé(e)s et faisant l'objet d'une ordonnance valable jusqu'à ce jour, sera ancrée dans la loi; à la place de l'examen actuel conduisant à la patente, un examen d'Etat de valeur égale sera mis en vigueur. Une autre nouveauté sera l'introduction d'un registre sanctionnant le droit d'exercer le métier de géomètre.

Chapitre 7:

Les '**dispositifs finaux**' du chapitre 7 prévoient que les effets déployés par le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière nouvellement introduit seront soumis à une évaluation critique au terme de 6 ans. Cette mesure a toute sa raison d'être dans un environnement qui évolue très rapidement. Une annexe règle la suspension et l'adaptation de la législation en vigueur. Pour finir, des mesures transitoires concernent la fixation provisoire des taxes et émoluments pour une durée de 12 ans, la compétence du Conseil fédéral pour fixer un échancier relatif à l'introduction du cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière, la validité des patentes existantes de géomètre et le délai transitoire des 3 ans à la disposition des cantons pour adapter leurs législations respectives.

Un projet de loi mesuré, orienté vers l'avenir et aux effets durables

Le temps est venu et les conditions sont réunies pour légiférer de manière complète dans les domaines des géodonnées et des géoinformations, domaines jusqu'alors insuffisamment couverts par la loi. Toute attente supplémentaire n'entraînera que des pertes irrécupérables. La forme choisie d'une législation-cadre s'appuie sur la législation existante dans les domaines spécialisés; ceux-ci sont, dans l'exercice de leurs fonctions, à la fois producteurs de géodonnées et bénéficiaires de ces dernières. Elle est suffisamment flexible afin de s'adapter aux nouvelles situations pouvant surgir dans un environnement en évolution rapide.

Une évolution durable n'est possible que sur la base de données de bonne qualité, accessibles à tous. La loi sur la géoinformation est, par conséquent, une condition indispensable à l'évolution durable de notre pays. Les efforts visant la mise sur pied d'une infrastructure de qualité relative aux géodonnées, consentis actuellement par les Etats-Unis (NSDI), par l'Union européenne (INSPIRE) et par de nombreux autres pays et qui leur permettent une planification judicieuse et durable ainsi que des constructions et des protections répondant aux mêmes critères, montrent à quel point notre nouvelle loi est de grande actualité.

J. Kaufmann / Hans-Urs Ackermann

Des arguments pour et contre la loi fédérale sur la géoinformation (LGéo)

1. Introduction

Depuis à peu près un demi-siècle, l'importance de la technologie d'information ne cesse de croître dans tous les aspects de notre vie. Non seulement cette technologie nous offre-t-elle de nouveaux outils, elle modifie également profondément notre façon de travailler et de nous former. La géoinformation également a fait d'énormes progrès ces dernières années.

La géoinformation décrit les objets se trouvant dans notre espace vital au moyen de géodonnées, elle décrit également leur état et leur situation ainsi que l'interaction de ces objets et les modifications, y compris les effets de ces modifications. Plus de 80 % des décisions politiques se rapportent à l'espace à la disposition des différentes populations. Tous les échelons politiques sont en train de remplacer les cartes géographiques et plans utilisés jusqu'alors pour la planification, la documentation et l'exécution de décisions relatives à l'aménagement du territoire par des modèles de géodonnées, permettant de récolter les géoinformations nécessaires aux activités politiques, censées être durables.

C'est au moyen de l'article 75a de la Constitution fédérale, créé en rapport avec la RPT que les principes de cette législation ont été créés. Ce faisant, la Confédération a été mandatée de légiférer en matière de mensuration nationale, de mensuration officielle et en matière d'harmonisation de données relatives à la propriété foncière. Au moyen du projet de loi qui nous est présenté, le cadre législatif nécessaire à tous ces aspects est défini. Ce qui est particulièrement important et souhaitable, c'est la création d'une documentation parfaite et librement accessible des faits qui limitent le droit du propriétaire foncier, par le biais d'un cadre de référence pour un cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière.

2. Les géodonnées – une tâche en termes d'infrastructure

Jusqu'à ce jour, la technologie de la géoinformation suisse n'a fait l'objet d'une législation que dans le domaine de la mensuration officielle, domaine qui très tôt déjà a subi l'évolution des méthodes de travail classiques à celles assistées par ordinateur. De plus en plus de spécialisations changent de méthode de travail et ce faisant, elles se heurtent aux barrières imposées par la législation actuelle dont les prescriptions ne couvrent que les procédés traditionnels.

Il s'avère que les géodonnées, récoltées sans cesse et en grande quantités à l'occasion de l'exécution des tâches imposées par la loi, sont d'un grand intérêt pour toutes les autres instances appelées à opérer dans notre espace vital. Ces données sont d'une plus grande qualité, elles peuvent être utilisées de manière plus souple que les plans et les cartes qui ont servi les buts respectifs jusqu'à présent. C'est pour cette raison que toutes les géodonnées peuvent être considérées comme faisant partie d'une **infrastructure des géodonnées**. Un certain minimum de règles est nécessaire pour que toutes les parties intéressées puissent se servir de cette infrastructure.

Nous pouvons comparer l'infrastructure des géodonnées, à titre d'exemple, à un réseau routier. La mobilité accrue nécessite l'extension de ce réseau routier. Cette extension touche tous les échelons, à savoir les communes, les cantons et la Confédération, mais également des coopératives et entreprises privées ainsi que des particuliers. Ce sont la législation et les normes mises en vigueur qui font que toutes ces routes puissent être utilisées par chaque usager intéressé, dans le cadre de l'infrastructure routière toute entière.

La Confédération édicte les règles, au moyen de la loi fédérale sur la géoinformation, qui doivent permettre la naissance d'une infrastructure nationale des géodonnées et qui fonctionnera par analogie à l'infrastructure routière. Elle pose les exigences minimales pour celles parmi les données qui sont obtenues en vertu de la législation fédérale, quant à leur forme et en termes de critères de qualité. Ce faisant, la Confédération sert de modèle pour les cantons et les communes qui sont également appelés à édicter de telles règles, afin de garantir une interaction harmonieuse.

3. L'infrastructure et ses propriétés

Les ensembles physiques de base de la population d'un pays donné sont désignés en tant qu'infrastructure, plus particulièrement les routes, les réseaux d'approvisionnement et ceux destinés à la collecte, au traitement et à l'évacuation des déchets, et bien d'autres. L'on considère que ces systèmes constituent la condition impérative au fonctionnement d'une économie nationale basée sur la division du travail.¹

3.1. Les propriétés caractéristiques des infrastructures

⇒ **Objectif : Répondre aux besoins de base**

Chaque fois que le progrès technologique rend possible la couverture d'un besoin, les infrastructures sont nées – et continueront à naître. Ce sont les personnalités clairvoyantes des secteurs public et privé qui en prennent l'initiative.

Les infrastructures de ce type remplissent ses objectifs pendant une longue durée, mais il est nécessaire de les entretenir, de les mettre à jour, de les adapter et de les transformer sans

¹ de.wikipedia.org/wiki/Infrastruktur et www.investorwords.com

cesse par rapport aux nouvelles conditions (exemples : les réseaux postaux et ferroviaires etc.)

Les objectifs des infrastructures actuelles et futures découlent d'un besoin et des possibilités pour le satisfaire.

Voici quelques exemples relatives à des besoins et les infrastructures qui en sont nées, respectivement, qui en naîtront :

Besoin	Infrastructure
Garantie de la liberté de mouvement et de l'approvisionnement de la population en biens et services	Infrastructure du trafic (Réseau routier et ferroviaire, aéroports etc.)
Garantie d'un approvisionnement flexible en énergie	Infrastructure relative à la production et à la distribution de courant électrique (centrales électriques, réseau de transport du courant etc.)
Garantie de l'approvisionnement en carburants	Infrastructure pour transporter, stocker et distribuer les carburants (pipelines, citernes etc.)
Garantie de la vie et de la qualité de vie	Infrastructure de santé (hôpitaux etc.)
Garantie de la propriété foncière et la mise sur pied d'un marché foncier qui fonctionne bien	Infrastructure relative à la mensuration officielle, tenue des registres fonciers (registre foncier, données et plans)
Mise à disposition coordonnée d'informations géographiques	Infrastructure nationale relative aux géodonnées ING
...	...

⇒ **Organismes responsables de la mise à disposition et de l'exploitation**

- En règle générale, les infrastructures sont mises à la disposition du public cible par les pouvoirs publics, mais également par des entreprises à économie mixte (forces motrices, réseaux ferroviaires etc.);
- Les organismes responsables de leur exploitation sont des organisations publiques, à économie mixte et privées;
- La loi définit les responsabilités (la loi sur les chemins de fers, la loi sur la circulation routière etc.);
- Les pouvoirs publics maintiennent en règle générale une part significative de la propriété, afin de garantir la disponibilité de l'exploitation.

⇒ **Le financement**

- Les infrastructures sont considérées en tant qu'investissements et sont financées au moyen de crédits d'investissement;
- Les amortissements sont étalés sur une période assez conséquente.

⇒ **Les normalisations (standardisations)**

- Des standards sont applicables pour la mise à disposition des différents éléments d'une infrastructure, afin qu'ils s'adaptent les uns aux autres (écartement des voies, normes relatives à la construction routière etc.);

- De temps en temps et à intervalles réguliers, il s'agit de reprendre de nouveaux standards et d'adapter les infrastructures existantes à ceux-ci (par exemple, en raison de réglementations au sein de l'Union européenne);
- Des procédures d'exploitation standardisées et des procédures administratives sont nécessaires pour l'exploitation des infrastructures (par exemple, les techniques de mise à jour, les standards comptables).

⇒ **L'entretien**

- Les spécialistes nécessaires se chargent de l'entretien au quotidien des infrastructures (par exemple, des concierges, des chefs d'exploitation routière et ferroviaire etc.);
- Les entreprises spécialisées prennent en charge, à intervalles réguliers, les travaux de révision, de rénovation et de transformation appropriés (relatifs aux bâtiments, aux routes, aux voies ferrives, aux centrales électriques etc.).
- Les spécialistes requis doivent disposer d'une formation adéquate. La loi sur la géoinformation a pour ultime but d'organiser toutes les géodonnées produites de manière à rendre possible leur exploitation commune.

4. Argumentaire relative à la loi fédérale sur la géoinformation

A) **„Face à la surabondance de lois dont nous disposons, celle-ci est superflue“**

C'est faux !

La géoinformation est un nouveau phénomène dont l'apparition est liée à l'usage grandissant de la technologie de l'information (IT) dans le domaine de la planification et de la réalisation d'états de fait en rapport avec l'espace, tels la planification de l'aménagement du territoire, la construction, la protection de l'environnement, de la nature et la protection du patrimoine et des biens cultures. Ce phénomène s'exprime tout particulièrement à travers la terminologie utilisée. Alors que la législation traditionnelle fait référence exclusivement à des termes tels que plans, cartes, zones, régions et lignes, ce sont aujourd'hui les géodonnées décrivant ces objets qui sont au centre de l'intérêt. De ce fait, une nouvelle technologie s'impose. Celle-ci sera introduite, comme cela s'est déjà passé en 1993 dans le cadre de l'ordonnance relative à la mensuration officielle, au moyen de la présente loi et de manière uniforme pour toutes les spécialisations.

Cette nouvelle loi définira également les exigences minimales posées aux géodonnées, afin qu'il soit possible de les comparer et de les combiner. Une telle réglementation fait défaut dans la législation traditionnelle. Par conséquent, la loi répond à un véritable besoin de taille. Il s'agit d'ailleurs d'une loi efficace, car elle réunit en son sein tous ces aspects généralement valables.

B) **„On peut s'attendre à ce que ces aspects se liquident d'eux-mêmes !“**

C'est faux !

La nouvelle technologie ouvre une multitude de possibilités. L'expérience montre que la nouvelle flexibilité sert et qu'on fait appel à elle, ce qui est fondamentalement positif. Elle a toutefois aussi pour conséquence qu'il devient plus difficile d'assurer une compatibilité. Afin d'y

parvenir, quelques règles inévitables doivent être respectées, mais la conséquence est d'accepter quelques limitations dans ses choix, et souvent on peine beaucoup à s'y faire. C'est pour cette raison qu'il serait particulièrement difficile de se mettre d'accord sur un éventail de règles de base et si on parvenait à un tel accord, ce ne serait qu'après bien longtemps, pendant une période pendant laquelle il s'agirait de faire ses expériences.

La présente loi établit les règles minimales sur la manière de préparer les géodonnées, afin qu'il soit possible de les réunir et de les exploiter dans des espaces de taille importante sans la nécessité de les transformer sans cesse et de les adapter par rapport au besoin du moment. Les règles précisent que la position de tous les objets dans l'espace sont à définir sur la base de la mensuration nationale, que la signification des objets individuels est à déterminer de manière claire et sans équivoque, dans le cadre de données formellement modélisées, que des standards de qualité identiques sont applicables et à quelles conditions les géodonnées seront mises à la disposition des organisations et citoyens intéressés.

Aucune règle supplémentaire ne sera établie, afin de ne pas entraver une exploitation aussi flexible que possible des géodonnées. Il convient de constater que ce genre de législation cadre minimale a fait ses preuves, depuis de nombreuses années, pour la mensuration officielle. Elle contribue incontestablement à éviter des pertes sur le plan de l'économie nationale.

C) **„La loi entraîne un renchérissement fâcheux“**

C'est faux !

Le contraire se produira. Les règles minimales permettent d'empêcher une répétition de saisies des données et le fait de les travailler et de les retravailler. Etant donné que tout utilisateur sera convaincu de la signification et de la qualité des données déjà saisies, les processus de travail qui se répètent et qui sont dépourvus de sens eu égard à l'économie nationale, peuvent être évités.

Une stratégie de taxes et d'émoluments uniforme empêchera que les géodonnées obtenues dans le cadre de l'application des législations à tous les niveaux et dont le coût a été répercuté sur les contribuables, seront offertes sur le marché à des prix phantaisistes. La loi conduira, en finalité, à une modération dans l'évolution des coûts.

Ce qui précède vaut également pour le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière. La qualité des données et leur pertinence, telles que garanties par la loi, ainsi que leur disponibilité au niveau public, conduiront – par comparaison à la manière archaïque de la documentation actuelle – à une fiabilité grandement accrue des informations pour les propriétaires fonciers, les investisseurs et les bailleurs de fonds hypothécaires. Une sécurité manquante au niveau des informations peut, entre autres effets néfastes, conduire à une augmentation de la prime de risque sur les intérêts hypothécaires, dont le volume actuel en Suisse équivaut à plus de 600 milliards de francs suisses. Le seul fait d'éviter une prime de risque conduisant à une majoration de 0,05 % de base des intérêts, représenterait un allègement de l'économie nationale de 300 millions de francs suisses par an.

D) „La Suisse n'est pas obligée à se précipiter seule dans ce domaine“

C'est faux !

Il convient de constater que la Suisse, sur le plan international, compte déjà parmi les pays qui sont en tête lorsqu'il s'agit de légiférer sur les nouvelles technologies.

Grâce à l'ordonnance relative à la mensuration officielle, approuvée unanimement par le parlement, il était possible de mettre en vigueur une première législation cadre de base qui a fait ses preuves dans l'application pratique, depuis 13 années déjà.

La réglementation instaurée à l'époque s'est limitée tout naturellement aux géodonnées qui sont obtenues pour la création et la tenue des registres fonciers. Or, à l'époque déjà, la clairvoyance dont les instances ont fait preuve précisait que ces données serviront également de base pour la mise sur pied et l'exploitation de systèmes d'informations liés au territoire et qu'il sera possible de les utiliser à des fins publiques et privées.

Les principes de l'ordonnance qui ont fait leurs preuves ont donc été introduits dans la loi sur la géoinformation; il n'est donc nullement question de se ruer en avant. Au contraire, la loi est en accord avec les efforts internationaux en cours, visant à donner un cadre légal à la récolte des géodonnées, à leur accessibilité et à leur exploitation. Grâce à son expérience faite par le passé, la Suisse est bien positionnée en comparaison internationale.

E) „La loi constitue une ingérence trop forte dans l'autonomie des cantons et des communes“

C'est faux !

La loi respecte strictement la division des tâches prévues par la Constitution fédérale. Elle ne légifère que dans les domaines dont la compétence législative a été accordée au Conseil fédéral. Elle concerne toutefois également celles des géodonnées dont la récolte est fait par les cantons, pour autant que la législation fédérale leur attribue l'exécution. En se référant à ce contexte, on parle des géodonnées selon la législation fédérale (article 2). La loi limite la réglementation à ces données issues de la législation fédérale.

La mise sur pied du cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière pourrait, à la limite, être considérée comme une entrave de la prérogative des cantons. Or, force est de constater que la limitation du droit à la propriété, tout comme le droit à la propriété, sont régies par la Constitution fédérale. Ce cadastre, au même titre que la mensuration officielle, servant au cadastre des immeubles dans le but principal d'assurer les droits à la propriété, sera défini par la Confédération et les cantons comme tâche collective, en sauvegardant l'intégralité de la matière. Les deux échelons de l'Etat sont intéressés tous deux à trouver une solution satisfaisante à ce problème en suspens depuis bien longtemps. Ce projet n'entrave donc nullement l'autonomie des cantons.

La nouvelle loi devrait avoir un certain rôle de modèle, étant donné que tous les échelons de l'Etat et toutes les organisations rencontrent les mêmes problèmes au niveau des géodonnées. On peut donc s'attendre à ce que la loi fédérale serve de modèle lorsque les cantons s'apprentent à légiférer au niveau des géodonnées dont la saisie, la mise à jour et la gestion sont du ressort du canton concerné, soit à part entière ou en collaboration avec les communes. La loi peut aussi indiquer la démarche à entreprendre pour les communes désireuses

d'édicter des règles au niveau des géodonnées obtenues dans leur sphère d'influence et pour lesquelles elles sont seules compétentes.

La loi peut aussi représenter une ligne de conduite pour les accords privés, par exemple ceux des entreprises de télécommunication, des entreprises d'approvisionnement et des entreprises d'évacuation des déchets. Par une limitation nette aux géodonnées de la législation fédérale, une délimitation clairement définie est obtenue. Ni les cantons, ni les communes, ne peuvent être contraints à quoi que ce soit dont ils ne veulent pas et qui ne leur sert à rien.

F) *„La loi est trop abstraite“*

C'est faux !

Les géodonnées, par définition, sont une matière abstraite. La loi s'efforce de donner une signification claire aux termes utilisés et de pratiquer un langage à la portée de tout un chacun. Les définitions précises des termes utilisés font que les textes seront compréhensibles pour tous. Ceci est une condition impérative pour une introduction de la loi qui soit couronnée de succès, ainsi que pour lui assurer le respect; c'est aussi une garantie que les principes trouveront leur entrée dans la législation subséquente des cantons et des communes.

G) *„La loi accroît l'administration“*

C'est faux !

La loi s'oriente strictement aux modèles d'organisation habituellement en vigueur jusqu'à présent. Elle ne modifie en rien la structure d'organisation préexistante et elle ne déploiera ses effets que sur la manière de mener à bien les tâches. A titre de nouveauté, c'est l'exécution de tâches accomplies déjà antérieurement, relatives aux données de la législation fédérale, qui devra respecter un certain nombre de nouvelles règles. Or, celles-ci ne sont pas génératrices d'un surcroît de travail, tout au contraire, il sera possible d'éviter certains efforts.

Ainsi, repérer des objets se situant dans l'espace nécessitera, au moyen d'un système à références uniformisé, le même effort que celui consenti à repérer les objets au moyen d'un système distinct. En revanche, les objets repérés au moyen d'un système commun peuvent être mis en rapport entre eux et comparés sans aucune mesure supplémentaire, alors que les opérations de transformation sans système commun peuvent provoquer des efforts et charges supplémentaires.

La définition des géodonnées au moyen d'un modèle des données pertinent nécessite moins d'efforts que leur définition verbale, car des conventions précises seront respectées qui limitent fortement la marge d'interprétation. L'utilisation des géodonnées est grandement facilitée par une interprétation sans équivoque. Si l'on renonce à une définition précise des données, ce qui, à première vue, peut paraître une procédure meilleure marché, il faudra prendre des mesures supplémentaires pour comparer et utiliser les données préexistantes, voire il y a lieu de procéder à une nouvelle récolte, étant donné que les données à disposition ne peuvent pas être converties de manière parlante. En règle générale, la récolte des données s'avère onéreuse.

Les règles posées par la loi contribuent à éviter les efforts initiaux et également les efforts subséquents. A l'échelon de la Confédération, la loi ne conduira pas à la mise sur pied d'une nouvelle unité administrative. L'organe compétent par le passé, soit l'office fédéral de la topographie, reste compétent pour ces tâches. Il n'y a pas lieu d'étoffer cet office, car les tâches peuvent être assumées par les effectifs en poste.

La loi ne réclame pas de modifications dans l'organisation des cantons, non plus. Les organes cantonaux existants suffisent pour accomplir cette tâche. Le potentiel d'optimisation des coûts induit par la loi est une bonne condition pour éviter un gonflement des administrations. Les cantons ont par ailleurs déjà réagi face aux changements techniques et ils ont engagé du personnel disposant des qualifications nécessaires. Pour les communes non plus, aucun grossissement de l'administration n'est à craindre. Celles parmi les villes d'une certaine importance qui disposent d'un personnel formé en conséquence profiteront de la liquidation simplifiée des tâches. Celles qui ont recours à des sous-traitants externes verront leurs notes d'honoraires grévant leurs budgets allégées.

L'introduction du cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière ne conduira pas, non plus, à la mise sur pied d'unités administratives supplémentaires. A l'échelon fédéral, Swisstopo sera à même d'assumer la direction et la surveillance générale, en raison des expériences concluantes faites avec la mensuration officielle, et qui est organisée selon le même modèle, sans avoir recours à des effectifs supplémentaires, étant donné que les travaux initiaux de la saisie et de l'adaptation aux nouvelles technologies, dûment et unanimement approuvés par le parlement en 1993, touchent à leur fin.

Au niveau des cantons, il n'est pas nécessaire de créer des postes supplémentaires non plus, car les tâches peuvent être attribuées, soit aux instances de la mensuration officielle, soit, si disponibles, aux instances SGI. Dans le dernier cas de figure, il serait possible de muter des collaborateurs déjà bien formés du domaine de la mensuration au domaine SGI. Force est de constater qu'en aucun cas, la nouvelle loi n'entraîne un accroissement de l'administration des pouvoirs publics.

H) **„Le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière engendre des frais, mais il n'est d'aucune utilité“**

C'est faux !

C'est depuis longtemps qu'existe le problème d'une documentation insuffisante des états de fait déterminés par le droit public et qui s'avèrent être une limitation de la propriété foncière garanti par la Constitution fédérale. En 1979 déjà, l'association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) a pris pour sujet la problématique des informations lacunaires, sous la direction de l'actuel juge fédéral, le d^r Heinz Aemisegger dans leur publication n° 24, portant le titre (ci-après la traduction française) 'La disponibilité des informations relatives aux limitations de droit public de la propriété foncière et relatives à d'autres sujets du droit de la construction et de la planification'. Voici le constat de l'époque: *Les informations sur le droit de la construction et de la planification les plus intéressantes à publier sont celles relatives aux limitations de droit public de la propriété foncière. Les sources de ces restrictions sont les normes et ordonnances nombreuses et compliquées de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres personnes morales de droit public de toute provenance.*

Etant donné qu'à l'époque, il n'était pas possible de résoudre ce problème sur le plan technique et de manière économique, il est resté en suspens jusqu'à nos jours. L'idée d'annoter toutes ces limitations au registre foncier s'est avérée irréaliste et dès lors, elle est restée en rade. Les mêmes progrès techniques qui ont révolutionné les méthodes de travail dans le domaine de la géoinformation, et qui sont à la base de la nécessité d'une loi sur la géoinformation, permettent maintenant une solution qui s'insère harmonieusement dans les processus de travail et qui permettent la mise en évidence de ces limitations à la propriété de manière pertinente sur le plan technique et de manière économique.

Dans le cadre de la nouvelle loi, l'introduction d'un cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière est la base nécessaire à la réalisation technique de ces nouvelles possibilités avec succès, conduisant à une amélioration décisive de la pertinence de l'information. Comme pour tout cadastre, il est important que les usagers intéressés, publics et privés, puissent se fier aux informations mises à disposition. A la lumière des enjeux économiques sur le plan des valeurs, ceci est d'une importance capitale. Des informations fiables contribuent à baisser les risques encourus par les propriétaires fonciers et les propriétaires immobiliers, par les investisseurs et par les bailleurs de fonds. Elles évitent les situations peu claires et un manque d'assurance et déploient un effet positif sur les frais de la planification des investissements, sur le temps de réalisation et les coûts des ouvrages ainsi que sur les coûts de la mise à disposition des crédits. Les économies sont difficilement chiffrables. En relation avec les réflexions liées aux renchérissements, on a déjà évoqué un potentiel d'économies à réaliser de l'ordre de 300 millions de francs suisses par an par le seul fait de pouvoir abaisser la prime de risque relative aux intérêts hypothécaires de 5 points de base (0,05 %).

Ce genre de données est de toutes manières récolté par le fait que dans la planification de l'espace, dans la planification des constructions et des infrastructures, dans la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine culturel, on a, au jour d'aujourd'hui, pratiquement exclusivement recours aux nouvelles technologies et méthodes de travail. Si les géodonnées qui en résultent sont gérées conformément aux prescriptions de la loi sur la géoinformation, aucun coût supplémentaire n'en résultera pour la récolte, la mise à jour et la gestion des données faisant état des limitations à la propriété. Il n'y a pas lieu, non plus, de créer de nouveaux aménagements pour gérer une tenue fiable du cadastre. Des unités d'organisation qualifiées sont déjà à la disposition à l'échelon fédéral, à l'échelon des cantons et au sein de l'économie privée. Un effort supplémentaire est nécessaire pour la transformation des limitations déjà documentées au moyen de plans classiques dans la nouvelle forme de géodonnées, répondant aux exigences de la loi sur la géoinformation. Il convient de mentionner que de telles transformations peuvent être planifiées de telle sorte qu'on puisse les effectuer de manière organique, par exemple lors de la planification périodique de l'aménagement. Et il convient de remarquer également que des dépenses considérables sont occasionnées à l'occasion de l'évaluation des demandes pour les permis de construire, étant donné que chaque cas individuel demande l'interprétation des anciennes bases, ainsi que l'adaptation aux nouvelles situations, opérations qui s'avèrent superflues dès l'instauration du cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière. Ce cadastre générera un bénéfice considérable par la grande fiabilité et la qualité des informations, ainsi que par leur usage facilitée, dépassant le coût qui en découle dans tous les cas de figure. Ces dépenses peuvent encore être optimisées par une planification judicieuse dont feront preuve les instances responsables.

La loi prévoit par ailleurs de vérifier soigneusement les effets du nouveau cadastre au bout de 6 ans et d'en éliminer les défauts éventuels.

I) „La loi est contraire aux intérêts des citoyens“**C'est faux !**

Les citoyens payent la récolte, la mise à jour et la gestion des géodonnées au moyen de leurs impôts. Ils ont un grand intérêt à ce qu'un bénéfice maximal soit possible grâce à ces données. La loi sur la géoinformation a pour objectif d'éviter la récolte des géodonnées faisant double emploi, d'éviter leur thésaurisation, d'éviter leur inaccessibilité et leur commercialisation à des prix surfaits. Les citoyens ont un droit de pouvoir profiter personnellement de ces données en cas de besoin et pour autant que tel soit leur choix.

La loi définit les droits des citoyens dans un domaine dans lequel prévalait jusqu'alors un vide juridique. Ce vide permet à tout un chacun d'interpréter la situation à son avantage, ce qui la rend imprévisible et conduit à l'arbitraire. La loi prend à cœur de manière optimale les intérêts des citoyens, par son exigence par rapport à la mise à disposition et à l'utilisation faciles des géodonnées.

K) „La loi décharge la Confédération aux frais des cantons et des communes“**C'est faux !**

La répartition des charges prévues par la loi s'oriente à la Constitution fédérale et à la solution traditionnelle qui en découle. Il n'y a pas de transfert de tâches d'un niveau politique à un autre. Conformément à la réglementation de la nouvelle péréquation financière, chaque niveau politique est tenu de financer les tâches pour lesquelles il est responsable en vertu de la législation qui prévaut.

En ce qui concerne la mise sur pied du cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière, il convient de constater qu'il y aurait eu lieu d'introduire cette tâche déjà à l'occasion de la mise en vigueur des lois qui conduisent à cette limitation de la propriété foncière, dans l'intérêt d'une documentation claire et la publication de la situation juridique relative aux biens-fonds. La Constitution fédérale traite dans son article 26 du droit à la propriété et de sa limitation en tant qu'unité. Ce cadastre ne constitue donc pas une charge supplémentaire, mais il s'agit de la liquidation d'un point en suspens qui, s'il perdurait, représentait un danger de plus en plus grand pour un développement durable de la Suisse et de son économie nationale. Le financement sera assuré en tant que tâche commune, ensemble par la Confédération et les cantons, par analogie à la mensuration officielle et qui documente la situation du droit public de la propriété foncière et représente les bases à leur publication dans le cadre du registre foncier.

Il en découle que la Confédération prend à sa charge sa part au financement, conformément aux tâches qui lui sont dévolues. Il n'y a pas de transfert de tâches.

L) „Cette loi n'est qu'un rafistolage“**C'est faux !**

Etant donné qu'il s'agit de légiférer par rapport à une matière entièrement nouvelle, la chance est bien réelle de trouver une réglementation cohérente. La loi saisit cette opportunité et couvre entièrement le domaine des géodonnées et de la géoinformation, en réglant de manière claire les questions d'ordre technique, les aspects administratifs et financiers et même les

questions liées à la formation et qui sont en rapport avec la loi. Le résultat est une base juridique homogène qui n'a rien à voir avec un rafistolage.

M) *„La loi est un tigre de papier et aura toutes les peines à s'imposer“*

C'est faux !

La loi règle l'emploi de nouvelles technologies dans le but suivant : récolter, lors de la réalisation de tâches liées à la législation, les géodonnées ainsi produites, mises à jour et gérées de telle manière à ce qu'elles soient clairement définies, présentent une qualité comparable, seront utilisables à long terme et accessibles à toutes les parties intéressées.

La loi définit le cadre et ne s'occupe pas des détails. Le gros des règles est de nature technique qui peuvent être vérifiées au moyen de procédés standardisés. Il convient de renvoyer aux expériences faites dans le cadre de la mensuration officielle où il a été possible d'imposer avec succès des règles de caractère similaire. Pour imposer le cadastre des limitations de droit public de la propriété foncière, la compétence est accordée à la Confédération de procéder à une acquisition de remplacement et de mettre les frais qui en découlent à la charge des cantons qui éventuellement ne s'exécutent pas, conformément à la réglementation sur la répartition des frais. Le but de cette manière de procéder est d'éviter des carences similaires à celles qui se sont fait sentir à l'occasion de la loi sur l'aménagement du territoire.

Cette loi est tout sauf un tigre de papier. Les moyens pour la rendre opérante existent. Du fait que la loi doit respecter la répartition des tâches prévues par la Constitution fédérale, le danger que les cantons ne s'exécutent pas est, de toutes façons, bien limité.

N) *„La loi accentue l'effet de l'arrosoir“*

C'est faux !

La loi ne contient aucune contribution de promotion ou d'incitation. Elle se limite à la répartition des charges prévue par la Constitution fédérale et prévoit un financement qui y correspond. Chaque échelon de l'Etat finance les parts qui lui incombent en vertu des tâches d'exécution définies. Ce faisant, aucune simple répartition des frais n'aura lieu, ni une distribution de contributions à l'aveugle. Le danger de l'arrosoir, à savoir un paiement de contributions non justifiées, est inexistant au niveau de cette loi, tout au contraire, elle aura un effet d'économies pouvant être réalisées dans les domaines les plus divers.

J. Kaufmann / Hans-Urs Ackermann