

Modification de la loi sur la mensuration officielle

RAPPORT EXPLICATIF

de l'avant-projet de loi

établi par le groupe de travail restreint

1. CONTEXTE

Le 5 octobre 2007, le législateur fédéral a, fondé sur le nouvel art. 75a Cst, adopté la loi sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62). Faisant usage de la délégation de compétences qui lui accordait le législateur, le Conseil fédéral a pris plusieurs ordonnances d'exécution, notamment l'Ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo, 510.620). La plupart de ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 2008.

Ces dispositions fédérales appellent des adaptations de la législation cantonale. L'art. 46 al. 4 LGéo a imparti aux cantons un délai au 1er juillet 2011 pour procéder à ces adaptations (cf. art. 53 al. 1 OGéo).

Ces adaptations ont pour l'essentiel pris la forme d'une loi fribourgeoise sur la géoinformation (LCGéo), que le Grand Conseil a adopté le 8 novembre 2012 et qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2013. Les auteurs de ce projet ont pris l'option de proposer une adaptation séparée de la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO). C'est précisément l'objet du présent avant-projet.

Cet avant-projet est en outre l'occasion d'adapter le texte légal à d'autres dispositions légales et de tenir compte des expériences faites durant près de dix ans. C'est dans ce cadre qu'il est apparu nécessaire de procéder à une refonte des règles sur la cadastration des bâtiments (art. 86ss).

2. METHODE DE TRAVAIL

La Direction des finances a désigné un groupe de travail restreint en vue d'élaborer le projet des règles légales cantonales d'adaptation à la législation sur la géoinformation. Ce groupe est composé des personnes suivantes :

- Michel Mooser, président, professeur titulaire à l'Université, notaire,
- Remo Durisch, géomètre cantonal,
- Vincent Grandgirard, coordinateur SIT, et
- Jean Genoud, géomètre officiel, représentant des géomètres.

Ce groupe a dans un premier temps élaboré le projet de nouvelle loi cantonale sur la géoinformation, qu'il a soumis à un groupe élargi, en réservant la modification de la LMO.

Le groupe de travail a constaté que le nombre de dispositions légales à modifier était relativement élevé, sans que cela ne justifie toutefois une refonte de la loi.

3. COMMENTAIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS

Le texte du projet consiste pour l'essentiel (art. 1) en une adaptation de la LMO. Des dispositions d'autres lois doivent être adaptées ; ce sont la loi sur les communes (art. 2 du projet), la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (art. 3 du projet), la loi sur le registre foncier (art. 4 du projet), la loi sur les routes (art. 5 du projet). L'art. 6 concerne le referendum et l'entrée en vigueur de la loi. Les observations qui suivent se rapportent aux dispositions modifiées de la LMO.

4. ARTICLE 1 DU PROJET (COMMENTAIRE PAR ARTICLES) : ADAPTATION DE LA LOI SUR LA MENSURATION (LMO)

Article 1

A l'image d'autres textes légaux, le premier article commence par rappeler l'objet de la loi (al. 1). Il le fait en précisant que celle-ci règle l'application dans le canton de la législation fédérale sur la géoinformation, en tant qu'elle concerne la mensuration officielle ; les autres dispositions d'applications de la LGéo figurent dans la loi cantonale sur la géoinformation (cf. supra), qui s'applique du reste pour le surplus (nouvel alinéa 4). L'alinéa 2 actuel, qui prévoit que la loi définit les modalités de la mensuration officielle sur les points laissés par le droit fédéral à la compétence des cantons, peut ainsi être abrogé.

L'alinéa 1 actuel devient ainsi l'alinéa 2. Les termes « données de la mensuration officielle » sont remplacés par « géodonnées de la mensuration officielle », la notion de géodonnées étant celle que contient l'art. 3 al. 1 litt. a LGéo.

L'alinéa 3 prévoit que la loi régit notamment (litt. c) les activités des géomètres dépositaires. Les règles concernant ces derniers sont déplacées dans les dispositions transitoires (infra ad art. 76 à 80), de sorte que cette lettre peut être abrogée.

Article 2

L'art. 2 al. 1 dans sa version actuelle contient une définition « cantonale » de la mensuration officielle. Il est utile de conserver une définition dans la loi ; celle-ci doit cependant correspondre à celle que contient maintenant le droit fédéral. La nouvelle rédaction reprend à ce titre les termes des art. 1 al. 1 OMO et de l'art. 29 al. 1 LGéo.

L'alinéa 2 actuel, qui prévoit que les géodonnées de la mensuration officielle doivent servir à la constitution et à l'exploitation de systèmes d'information du territoire, peut être abrogé au vu de la nouvelle teneur de l'art. 1 al. 2 OMO (les données de la mensuration officielle sont des géodonnées de référence utilisées par des autorités fédérales, cantonales et communales, des milieux économiques, des milieux scientifiques et des tiers pour obtenir des géoinformations). Il est en revanche utile de préciser par un renvoi à l'art. 29 al. 2 LGéo en quoi consiste la mensuration officielle (notamment l'abornement, la mensuration des immeubles et la mise à disposition du plan du registre foncier).

Article 3

L'art. 3 al. 1 actuel contient les éléments de la mensuration officielle. Ceux-ci sont maintenant énoncés à l'art. 29 al. 2 LGéo, auxquels renvoie expressément l'art. 2 al. 2 (nouveau). Il peut donc être abrogé.

L'alinéa 2 indique quelles opérations comporte la mensuration officielle. Il s'agit en réalité des formes que celle-ci peut prendre (le contenu étant fixé à l'art. 29 al. 2 LGéo). Dans un but principalement didactique, il est utile de rappeler ces formes dans la loi cantonale, tout en reprenant la terminologie utilisée au niveau fédéral et en ajoutant expressément une référence aux dispositions cantonales topiques. Ainsi, la mensuration peut prendre la forme du premier relevé (art. 39ss), du renouvellement (art. 102ss) et de la mise à jour permanente (conservation, art. 76ss LMO et 23 OMO) ou périodique (art. 91 LMO et 24 OMO). La numérisation préalable (actuel alinéa 2 litt. d) n'est plus réalisée dans le canton de Fribourg (cf. art. 105 al. 1).

Le premier relevé est défini à l'art. 18 al. 1 OMO : il consiste à saisir les éléments de la mensuration officielle dans les régions dépourvues d'une mensuration officielle approuvée définitivement (et dans certaines régions déterminées selon les alinéas 3 et 3 de l'art. 51 OMO). Pour l'essentiel, il correspond ainsi à ce que la loi actuelle désigne par nouvelle mensuration parcellaire ; cette dernière locution a été remplacée systématiquement dans le projet (cf. **art. 15, 17, 39, 40 al. 1, 41 al. 1, 43, 46 al. 1, 47 al. 1, 48, 64**). Elle doit également l'être dans la loi sur le registre foncier ; cela concerne en particulier les **art. 13. 24 al. 3, 37, 43 al. 1, 45a LRF**. L'intitulé du Titre 3 (Conservation) est également adapté (« Mise à jour ») ; celui du chapitre 2 de ce Titre est réduit à « Modification » (en lieu et place de « Modification et mise à jour »).

Par extension, on parle également de premier relevé lorsque l'on vise le cas de l'art. 39 al. 1 litt. b actuel (disposition qui prend la forme du nouvel alinéa 2 de l'art. 39), soit le renouvellement des mensurations effectuées selon les dispositions fédérales, qu'on qualifie parfois de « deuxième relevé ». De telles mensurations sont opérées principalement lorsque, pour les territoires ayant fait l'objet d'une mensuration fédérale, les éléments juridiques ou de fait ont subi d'importantes modifications, qui imposent l'exécution d'une nouvelle mensuration. C'est le cas principalement lors d'un remaniement parcellaire. On peut également penser aux conséquences d'un glissement de terrain important ou d'un tremblement de terre.

Article 5

L'art. 5 définit la répartition des compétences entre le « Service spécialisé » et les géomètres. Le Service spécialisé est actuellement le Service du cadastre et de la géomatique. Avec la nouvelle loi cantonale sur la géoinformation, il pourra s'agir d'une section du futur Service de la géoinformation (cf. commentaire de l'art. 3 LCGéo).

La rédaction de l'art. 5 doit être modifiée en fonction des éléments que la mensuration officielle comporte (« Tâches »), telles qu'ils sont énumérés à l'art. 29 al. 2 LGéo :

- les cadres géodésiques de référence (art. 29 al. 2 litt. a LGéo) correspondent aux points fixes cantonaux de mensuration, visés à l'art. 5 al. 1 litt. a LMO ; cette dernière peut demeurer inchangée ;
- l'abornement et la mensuration des limites des cantons, des districts et des communes (art. 29 al. 2 litt. b LGéo) sont de la compétence du Service spécialisé ; il convient de le prévoir spécialement dans le nouvel art. 5 al. 1 litt. d LMO ; pour la réalisation de cette tâche, le Service pourra mandater un géomètre ;
- l'abornement et la mensuration des limites des immeubles (art. 29 al. 2 litt. c LGéo) sont de la compétence des géomètres ;
- la saisie, la mise à jour et la gestion des informations topographiques concernant les immeubles (art. 29 al. 2 litt. d LGéo) relèvent de la compétence du Service spécialisé ; ils font l'objet de l'art. 5 al. 1 litt. e (nouveau) LMO ;
- la mise à disposition du plan du registre foncier (art. 29 al. 2 litt. e LGéo) est réalisée par les géomètres.

Par ailleurs, l'établissement et la conservation du plan d'ensemble (art. 5 al. 1 litt. b LMO) continuent d'être assumés par le Service du cadastre et de la géomatique ; le terme de « plan d'ensemble » est toutefois remplacé par « plan de base de la mensuration officielle » (PB-MO).

L'art. 32 al. 1 LGéo prévoit que la mensuration officielle doit être approuvée par le service cantonal compétent. Cette compétence appartient au Service spécialisé. Il convient de compléter la lettre c de l'art. 5 al. 1 LMO dans ce sens.

L'art. 42 al. 2 OMO, 2^{ème} phrase, indique que le Service cantonal compétent veille à la coordination entre la mensuration officielle et d'autres projets de mensuration et systèmes de géoinformation. Il convient de rappeler ce principe à l'art. 5 al. 1 LMO, par l'adjonction d'une lettre c.bis.

Selon l'art. 43 al. 2 OMO, le canton désigne le service compétent pour les données originales et en vigueur de la mensuration officielle. Cette responsabilité incombe au Service spécialisé. Il convient de l'indiquer expressément en ajoutant à l'art. 5 al. 1 LMO une lettre d.bis.

L'art. 9 OTEMO concerne les extensions cantonales du modèle de données de la Confédération. Cette extension doit être de la compétence du Service du cadastre et de la géomatique. Cela conduit à l'introduction d'un alinéa 1bis. Cette réserve concerne par exemple l'indication de l'assiette des servitudes (art. 19 al. 1 litt. d et 23 al. 1 LMO).

L'art. 87 OTEMO impose aux cantons d'établir des prescriptions relatives notamment à la gestion des plans du registre foncier (al. 1) et des directives sur l'archivage et l'établissement d'un historique pour les éléments de la mensuration officielle établis selon les anciennes dispositions (al. 2). La compétence pour établir ces prescriptions et ces directives (« Weisungen », dans la version allemande de l'OTEMO) doit être confiée au Service du cadastre et de la géomatique ; cela fait l'objet d'un nouvel alinéa 1ter.

L'art. 8 al. 1 de l'Ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo) prévoit que les noms géographiques sont relevés, mis à jour et gérés par le service chargé de la mensuration officielle. Même si, d'une façon générale, l'art. 5 al. 1 LMO prévoit que le service spécialisé s'acquitte des tâches générales que la législation fédérale lui attribue directement, il convient de rappeler, dans un but didactique, le principe de l'art. 8 al. 1 ONGéo, en introduisant à l'art. 5 al. 1 LMO, une lettre f., faisant référence à la règle fédérale. Il appartient également à ce Service d'assumer l'ensemble des tâches prévues à l'art. 21 ONGéo, soit la définition de la localité, la fixation des délimitations territoriales, du nom et de l'orthographe des localités selon l'alinéa 1, ainsi que la coordination des modifications des périmètres concernés selon l'alinéa 2 (art. 5 al. 1 litt. h nouveau LMO).

L'art. 5 al. 1 litt. c LMO prévoit que le Service spécialisé est compétent pour la planification, la coordination, la surveillance et la vérification de l'abornement, du premier relevé, des renouvellements, la mise à jour permanente et de la mise à jour périodique. Ces domaines constituent en réalité les formes que prend la mensuration officielle, telles qu'elles sont rappelées à l'art. 3 LMO. La règle est adaptée en conséquence. Il n'est pas nécessaire de rappeler que cette tâche est réalisée dans le cadre des législations fédérales et cantonales.

L'art. 5 al. 1 litt. d LMO confère des compétences au Service du cadastre et de la géomatique dans le cadre du système d'informations du territoire. Il peut être abrogé, compte tenu de la LGéo et du projet d'art. 3 LCGéo. Il est remplacé comme indiqué ci-dessus.

L'art 5 al. 2 LMO prévoit que le Service spécialisé prend les mesures nécessaires en matière de sécurité des données. Cette question est régie d'une façon générale par l'art. 15 OGéo, complété au niveau cantonal par l'art. 8 LCGéo. Dans la mesure où cette législation est applicable (art. 1 al. 4 LMO), l'alinéa 2 de l'art. 5 LMO peut être remplacé par un renvoi (à caractère didactique) à l'art. 8 LCGéo.

L'art. 5 al. 3 LMO prévoit que le Service spécialisé est dirigé par l'ingénieur géomètre cantonal, qui doit être ingénieur-géomètre breveté. Celui-ci doit être inscrit au registre des géomètres (cf. art. 41 al. 1 LGéo), afin de pouvoir procéder à l'exécution des travaux de la mensuration officielle.

Articles 9 et 10

Ces deux dispositions peuvent être réunies (ce qui donne lieu à l'abrogation de l'art. 10). La règle contenue à l'art 9 devient l'alinéa 1 de cette nouvelle disposition. Le géomètre breveté est une personne qui a réussi l'examen d'Etat (art. 14 al. 1 de l'Ordonnance fédérale du 21 mai 2008 concernant les ingénieurs géomètres ; OGéom). Par référence à l'art. 41 al. 1 LGéo, l'alinéa 2 prévoit que, pour pouvoir procéder à l'exécution indépendante des travaux de la mensuration officielle, le géomètre officiel doit être inscrit au registre des ingénieurs géomètres. On rappellera ici que le géomètre officiel (art. 32 LMO) est un géomètre inscrit au registre des ingénieurs géomètres, disposant d'un bureau et d'une patente cantonale.

Article 15

Cette disposition est modifiée du point de vue terminologique, en étant harmonisée avec la nouvelle rédaction de l'art. 3 al. 2.

Article 16

La définition des territoires en mouvement permanent n'a lieu d'office par l'Etat que dans le cadre de l'établissement des programmes. Ce principe est maintenu. Comme les programmes (art. 15) visent non seulement le premier relevé, mais également les renouvellements et la mise à jour, cette définition ne vise pas que les communes « à mesurer » (premier relevé), mais toutes les « communes concernées ».

L'art. 16 al. 3 dispose que les frais de définition des territoires en mouvement permanent sont inclus dans les frais de cadastration ; par souci de précision (pour les motifs indiqués ci-dessus en relation avec la modification de l'alinéa 1), il convient de prévoir qu'ils sont inclus dans les frais de la mensuration.

Article 17

L'art. 17 al. 1 prévoit que les propriétaires sont tenus de tolérer l'établissement de points fixes de mensuration sur leurs fonds, en renvoyant à l'art. 46 OTEMO. L'art. 21 al. 1 LGéo dispose que les titulaires de droits sur des biens-fonds sont tenus de tolérer sans indemnisation la pose temporaire ou permanente de signes de démarcation et de repères de mensuration sur des immeubles et des bâtiments. Cette règle conduit à l'abrogation de l'art. 17 al. 1 LMO. Elle consacre non seulement le principe de l'obligation de tolérer la présence des signes de démarcation, mais également celui de l'absence de dédommagement. Sous cet aspect, l'art. 17 al. 3 LMO, qui prévoit dans certains cas le versement d'indemnités, doit être abrogé ; le canton n'a pas à indemniser le propriétaire dans une mesure plus large que celle qu'impose le droit fédéral.

Article 20

L'art. 20 al. 2 prévoit les cas dans lesquels des signes de démarcation ne sont pas posés, en reprenant les hypothèses autorisées par le droit fédéral à l'art. 17 al. 2 OMO. Il doit être adapté, à la lettre b, à la nouvelle formulation de l'art. 17 al. 2 litt. b OMO (les termes « exploitation agricole » et « autres effets tels que des glissements de terrain » ayant été remplacés par « utilisation agricole », respectivement « autres atteintes »).

Article 21

L'art. 21 al. 2 dispose que les limites communales ne doivent pas traverser des bâtiments ni, en règle générale, découper des entités économiques ou fonctionnelles en biens-fonds de peu d'importance. Ce faisant, il laisse ouverte la voie à des exceptions. Pour les bâtiments, le principe doit être absolu et ne souffrir aucune dérogation.

Article 23

Selon l'art. 23 al. 3, le plan du registre foncier est un document complémentaire du registre foncier. Ce principe correspond à celui que contient déjà l'art. 942 al. 2 CC. L'art. 2 litt. f. ORF (dans sa version du 23 septembre 2011 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012) en donne par ailleurs une définition : il s'agit de l'extrait des données de la mensuration officielle telles que prévues à l'art. 7 OMO. Sous ces aspects, cette règle peut être abrogée.

La même disposition prévoit qu'une copie du plan est remise gratuitement au secrétariat communal. Par l'effet du renvoi de l'art. 1 al. 4 LMO à la législation sur la géoinformation, de l'art. 6 al. 1 LCGéo (qui prévoit l'échange entre autorités) et de l'art. 7 al. 3 LCGéo (qui prévoit que l'échange de géodonnées de base entre autorités ne donne pas lieu à la perception d'émoluments), la règle de l'art. 23 al. 3 LMO peut être abrogée.

L'art. 23 al. 4 prévoit que le règlement d'exécution fixe les modalités de la représentation graphique du plan. Dans sa nouvelle teneur du 21 mai 2008, l'art. 7 al. 4 OMO prévoit que la Direction fédérale des mensurations cadastrales définit le modèle de représentation du plan du registre foncier. Il ne laisse ainsi aucune place à la réglementation cantonale, ce qui conduit à la suppression de l'art. 23 al. 4 LMO.

Article 24

Cette disposition consacre la mise en place du système DSK2. Ce dernier consiste maintenant dans un registre informatisé regroupant aussi bien l'état descriptif (registre descriptif, selon l'art. 24 al. 1 litt. a actuel) que les informations complémentaires (contenues dans les registres annexes, selon l'art. 24 al. 1 litt. b). Il convient de prévoir une adaptation rédactionnelle dans ce sens, en précisant que le système est généré à partir des informations de la base de données de la mensuration officielle. A l'alinéa 2, les termes « les éléments de ces registres » sont par conséquent remplacés par « les éléments du cadastre ».

Le projet prévoit l'adjonction d'un nouvel alinéa (4), disposant que ce cadastre sert également de journal pour le suivi des opérations techniques et permet la traçabilité des dossiers de mutation. Il consacre la situation actuelle : c'est ce système qui permet d'assurer le suivi de la mise à jour permanente, notamment en relation avec les dossiers de cadastration de bâtiments.

Articles 25 et 25a

La réglementation cantonale des noms locaux et des noms de rue, ancrée à l'art. 25 LMO, doit être entièrement revue au regard de l'Ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques. Celle-ci contient en particulier certaines normes de délégation en faveur des cantons (cf. art. 8 al. 2, 26 al. 2).

En soi, les noms locaux et les noms de rues ne sont pas des éléments du cadastre des biens-fonds mais sont, en relation avec la mensuration parcellaire (que régissent les art. 23ss LMO), sur le même pied que celui-ci. La subdivision que connaissent les art. 24 et 25 doit ainsi être supprimée.

Par ailleurs, au vu de l'art. 3 al. 1 litt. b ONGéo, qui donne une définition des noms géographiques de la mensuration officielle, il convient de procéder à une adaptation de la note marginale de l'art. 25 LMO.

La nouvelle réglementation distingue la question des compétences (art. 25) de celle de la procédure (art. 25a).

En ce qui concerne les compétences (art. 25), le projet maintient d'une façon générale celle de la commune en matière de détermination des noms géographiques (al. 1), tout en renonçant à prévoir expressément que ceux-ci sont relevés par le géomètre (du fait que cela fait naturellement partie de son mandat). Dans ce contexte, la commune n'est pas tenue d'aborder préalablement le Service du cadastre et de la géomatique (qui pourrait certes assumer une tâche d'uniformisation dans l'application de ces dispositions) Le projet maintient également cette compétence en relation avec les noms de rue (cf. art. 25 al. 2 actuel), mais, dans une perspective d'uniformisation, prévoit une procédure commune, ce qui permet de renoncer à maintenir une procédure spéciale à l'art. 6 LRoutes (auquel renvoie l'art. 25 al. 2 LMO). Cela conduit à une modification de cette dernière disposition ; c'est le thème de l'art. 5 du projet.

Les compétences de la Commission de nomenclature sont maintenues. Un renvoi est fait à ce propos à l'art. 9 al. 3 ONGéo.

S'agissant de la procédure (art. 25a), la réglementation cantonale est maintenue pour l'essentiel. S'agissant des noms géographiques, elle est adaptée aux exigences de l'ONGéo (art. 9 al. 4), qui prévoit que, si le service compétent n'entend pas suivre les recommandations de la commission de nomenclature, il demande l'avis de la Direction fédérale des mensurations cadastrales. En revanche, pour les noms de rue, le projet consacre le système actuel (art. 25 al. 6 LMO ; nouvel art. 25a al. 3).

Article 25b (nouveau)

L'actuelle LMO ne contient pas de règles particulières concernant les adresses. La pratique a montré qu'une réglementation s'imposait. Le nouvel art. 25b consacre le système actuel, qui donne satisfaction. Selon l'al. 2, les communes sont compétentes pour attribuer les numéros aux bâtiments, par rue. Dans la pratique, elles réservent des plages d'adresses qu'elles doivent attribuer aux nouveaux projets de bâtiments (al. 3). Il est demandé que l'adresse figure déjà sur le plan de situation établi pour la demande de permis de construire. Au plus tard, l'adresse sera attribuée lors de l'octroi du permis de construire.

Article 26

L'art. 26 actuel ne prévoit une adaptation des documents de la mensuration, en cas de fusion de communes, qu'à l'occasion de travaux de mensuration parcellaire, de renouvellement et de numérisation. Il convient, compte tenu de l'intérêt que représentent ces travaux et dans une perspective de sécurité du droit, de les généraliser, en imposant une mise à jour dans un certain délai. C'est le sens du nouvel alinéa 1. Ce délai est de cinq ans.

Lorsque des travaux de premier relevé, de renouvellement ou de mise à jour périodique sont envisagés à moyen terme (de l'ordre de 1 à 5 ans), l'adaptation doit être réalisée à l'occasion de ces travaux, non pas dans le cadre de l'application de la règle générale de l'alinéa 1.

Dans tous les cas, les frais d'adaptation doivent être supportés par l'Etat pour demie, par la Commune concernée pour l'autre demie. Les surcoûts que ces travaux engendrent, dans le cadre de renouvellements ou de mise à jour périodique, ne sont pas pris en charge par la Confédération ou par les propriétaires.

Article 27

L'art. 27 actuel concerne le système d'information du territoire. Il doit être abrogé, au vu de l'adoption de la LCGéo.

Articles 28, 29 et 30

Les art. 28 à 30 LMO concernent l'accès aux immeubles et le respect des signes de démarcation. La question est maintenant régie au niveau fédéral par les art. 20 et 21 LGéo, qui en soi ne laissent pas de place pour une réglementation cantonale. Ils doivent dès lors être abrogés.

Article 32

L'art. 32 fixe les conditions de la qualité d'ingénieurs officiels (autorisés en particulier à instrumenter des actes authentiques). Ces conditions se recoupent en partie avec celles qu'impose l'OGéom (art. 17) pour pouvoir être inscrit au registre des géomètres (condition de base à la reconnaissance de la qualité de géomètre officiel selon l'art. 9 OMO), ce qui conduit à l'abrogation des conditions figurant à l'art. 32 al. 1 litt. a, b et c. L'exigence de bonnes mœurs est implicite.

Article 33a

Cette disposition, qui concerne les cas dans lesquels le géomètre officiel a la compétence d'instrumenter des actes constitutifs de servitudes, a été adoptée par la loi du 8 septembre 2011, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Aux cas qui sont indiqués, il convient d'en ajouter deux :

- celui où des servitudes ont pour objet des empiètements peu importants ; la nature de la construction n'est pas déterminante ; c'est principalement la surface de l'empiètement qui servira de critère ; celle-ci devrait être de quelques mètres carrés ; et
- celui de l'adaptation des servitudes à l'état des lieux ; il est en effet des cas où l'assiette de servitudes, telle qu'elle figure sur le plan du registre foncier ou d'un plan spécial, ne correspond pas à la situation sur le terrain ; c'est en particulier le cas lorsqu'un chemin s'est déplacé ou n'a pas été exactement construit à la limite indiquée sur le plan établi avant la construction.

Pour ces cas d'importance secondaire, mais qui contribuent à la qualité de la mensuration et à la sécurité du droit, il n'y a pas lieu d'imposer les services du notaire.

Article 39

Le premier relevé est défini à l'art. 18 al. 1 OMO (cf. supra ad art. 3). A ce titre, il a lieu dans deux hypothèses :

- lorsqu'il s'agit de remplacer les plans et états descriptifs du cadastre cantonal, en vue de l'établissement du registre foncier fédéral (art. 39 al. 1 lit. a) ; c'est le cas le plus fréquent de premier relevé, et
- lorsqu'il s'agit de remplacer les plans et états descriptifs existants, lorsque le registre foncier fédéral a été introduit avant la nouvelle mensuration (art. 39 al. 1 lit. b) ; s'il est vrai qu'une telle procédure n'a jamais été réalisée (aux conditions de l'art. 40 T.f. CC et de l'art. 13 al. 2 LRF) et ne devrait pas l'être à l'avenir, la règle est maintenue.

Par extension, il convient de prévoir une application analogique des règles concernant le premier relevé aux cas où une mensuration fédérale a été réalisée et où elle doit être effectuée à nouveau (cf. supra ad art. 3).

Article 52

La terminologie est adaptée aux nouvelles règles de l'ONGéo (cf. supra ad art 25 et 25a).

Article 55a

L'art. 14a OMO, introduit en 2008, prévoit que des contradictions relevées entre les plans de la mensuration officielle et la réalité ou entre ces plans sont corrigées d'office. Il convient, dans un but de rappel, d'y renvoyer, en relation avec le premier relevé. La règle a toutefois une portée plus générale et s'applique également dans le domaine de la mise à jour : les art. 95ss LMO s'appliquent en cas d'erreurs dans les documents de la mensuration ; dans les autres cas, les règles générales s'appliquent, notamment en ce qui concerne la nécessité d'établir un verbal, la compétence pour le faire et les frais.

Article 59

L'enquête porte notamment (al. 1 litt. a) sur le nouveau plan du registre foncier et sur le cadastre des biens-fonds, par référence à l'art. 24 LMO.

Article 61

L'art. 28 OMO a été modifié le 21 mai 2008. Il concerne les modalités de l'enquête publique qui fait suite au premier relevé et contient des règles de fond et de forme. Un renvoi à ces dispositions se justifie, au titre de simple rappel, sous forme d'introduction d'un nouvel alinéa 4.

Articles 76 à 80

Ces dispositions concernent la désignation et les attributions des géomètres dépositaires. Avec la base de données cantonale de la mensuration officielle (BDMO), ce système n'a plus de raison d'être : les données de la mensuration sont stockées et archivées par les soins de l'Etat. Ces règles peuvent être abrogées.

Le maintien d'un système de géomètres dépositaires n'a lieu que pour les communes pour lesquelles les exigences de l'OMO ne sont pas remplies. La réglementation y relative doit figurer dans les dispositions transitoires, du fait que ces dispositions ne sont destinées à s'appliquer que durant un nombre limité d'années. C'est le sens de l'art. 108b.

Pour l'essentiel, ces règles confirment la répartition actuelle : les géomètres dépositaires continuent d'assumer cette tâche (cf. art. 80 al. 1 actuel) et les conventions passées avec eux (art. 77 actuel) demeurent applicables. Il appartient au Service du cadastre et de la géomatique, d'entente avec la commune concernée, de décider d'une modification dans la désignation des géomètres dépositaires. Les cas dans lesquels des modifications auront lieu sont ceux que prévoit l'art. 78 actuel ; il n'y a toutefois pas lieu, compte tenu du nombre limité de cas dans lesquels la mise à jour est assumée par les géomètres, de le rappeler dans les dispositions transitoires.

Article 86

La cadastration des bâtiments consiste en une opération de mise à jour des documents cadastraux (cf. art. 81ss LMO), après que des modifications aient été apportées à des bâtiments. Actuellement, elle est concrétisée par l'établissement d'un « verbal de bâtiment », remis au registre foncier afin que le conservateur procède à une adaptation de l'état descriptif. A l'avenir, cette adaptation devra être réalisée automatiquement, par connexion avec DSK2. Il n'y aura plus de « verbal » et d'inscription correspondante au journal du registre foncier; cela n'empêche naturellement pas que le géomètre doive établir un dossier de cadastration. La note marginale de l'art. 86 est modifiée en conséquence.

Le projet modifie sensiblement la réglementation applicable à ces dossiers. Cela concerne en particulier la procédure suivie et le choix du géomètre.

S'agissant de la procédure, la loi distingue selon que l'on est en présence d'une procédure ordinaire (art. 86) ou d'une procédure simplifiée (nouvel art. 86a). Le critère retenu relève de la LATeC (art. 139).

Selon la réglementation actuelle, il appartient au Service du cadastre et de la géomatique, informé de la construction, de la modification ou de la démolition d'un bâtiment assuré (art. 86 al. 1), de charger un géomètre – en principe désigné par le propriétaire – d'établir la cadastration du bâtiment (art. 86 al. 2). Il arrive ainsi que le géomètre chargé de cette opération ne soit pas celui qui a été mandaté par le propriétaire, dans le cadre de la procédure d'obtention du permis d'habiter, pour établir la déclaration qui accompagne le certificat de conformité (selon art. 166 al. 2 LATeC). Cette situation peut faire difficulté auprès des propriétaires, qui s'étonnent de cette double intervention et du surcoût que cela pourrait entraîner.

A titre préliminaire, on constatera que cette double intervention est inévitable : la déclaration qui accompagne le certificat de conformité ne concerne que l'adéquation de la construction aux plans déposés en vue de l'obtention du permis de construire, tandis que la cadastration du bâtiment a pour but d'établir les limites de toutes les « natures » modifiées par la construction et de permettre leur report sur les plans. Il convient toutefois de faire en sorte qu'un même géomètre procède à ces deux opérations. L'alinéa 1 du projet consacre ce principe, en prévoyant que le géomètre chargé d'établir la déclaration qui accompagne le certificat de conformité procède d'office à la cadastration du bâtiment ; ce n'est que si cette cadastration n'est pas réalisée dans des délais raisonnables que le Service du cadastre et de la géomatique charge un autre géomètre d'y procéder (alinéa 2).

Article 86a

Lorsque l'on est en présence d'une procédure simplifiée, il n'y a pas lieu d'établir un certificat de conformité ; une modification du plan cadastral n'est pas non plus imposée dans tous les cas. Lorsqu'elle l'est, le géomètre est alors désigné par le Service du cadastre et de la géomatique. En soi, celui-ci ne prend pas langue préalablement avec le propriétaire, mais l'informe du mandat donné au géomètre.

Article 87

Il faut distinguer, en matière de frais de cadastration, les montants dus au géomètre des montants dus par les propriétaires.

La rémunération du géomètre a lieu par les soins du Service du cadastre et de la géomatique, selon un tarif particulier, qu'applique le géomètre (art. 12 LMO). Ce montant ne correspond pas à celui que payent les propriétaires concernés.

Il appartient au Service de facturer aux propriétaires concernés les frais de cadastration. Selon l'art. 87 al. 2 actuel, ces frais sont calculés en fonction de la valeur du bâtiment ; l'ECAB communique au Service du cadastre et de la géomatique le montant en question. Ce processus dans l'implication avec l'ECAB garantit une saisie exhaustive de tous les bâtiments assurés, mais présente l'inconvénient d'un long délai pour l'obtention des informations nécessaires et pour la facturation au propriétaire. Consacrant le système existant, le projet prévoit que le montant déterminant est la valeur qu'indique le propriétaire dans le cadre de la demande de permis de construire (al. 2). La communication doit être faite, non plus par l'ECAB, mais par le SECA, qui informe d'office le Service du cadastre et de la géomatique de toutes demandes de permis de construire et communique également la valeur indiquée

par le propriétaire (al. 2bis). Ce n'est que si le Service du cadastre et de la géomatique estime que cette valeur est inférieure à la valeur des travaux réalisés qu'il peut se fonder sur la valeur d'assurance, en exigeant du propriétaire la production de la police d'assurance (al. 2ter).

Le changement du mode de calcul pourrait, en fonction des conséquences observées, conduire à une adaptation du tarif.

Article 88

L'art. 88 concerne la question du débiteur des frais de cadastration et de la perception de ces frais.

Normalement, les frais de cadastration sont supportés par les propriétaires actuels (alinéa 1) des bâtiments. Cette formule facilite la perception de ces montants. Malgré le texte de l'art. 38 al. 2 LGéo, qui prévoit que les coûts qu'entraîne la mise à jour des données de la mensuration officielle sont supportés par la personne morale ou physique qui en est à l'origine, cette disposition devrait être compatible avec le droit fédéral. En cas de changement de propriétaire, le débiteur légal peut, selon les conventions qu'il a passées avec l'ancien propriétaire, se retourner le cas échéant contre ce dernier.

Cela dit, il y a lieu de mettre à la charge de la commune les frais de cadastration lorsque les constructions auraient dû être soumises à autorisation et que celle-ci fait défaut. Ce principe trouve son expression par l'adjonction d'un nouvel alinéa 1bis, dont la rédaction s'inspire de l'art. 91 al. 3. Dans ce même alinéa, une disposition permet à la commune de se retourner contre les propriétaires concernés pour se faire rembourser les frais de cadastration.

Article 88a

L'art. 8 OTEMO prévoit que les bâtiments projetés sont aussi gérés dans la couche d'information « adresses de bâtiments » et que les cantons règlent le système d'annonce. C'est le but de l'introduction de l'art. 88a. Il appartient au géomètre qui a établi un plan de situation en vue d'une demande de permis de construire de le communiquer d'office au Service du cadastre et de la géomatique. Ce plan doit également contenir l'adresse du bâtiment projeté.

Article 89

La formulation de l'art. 89 al 2 est adaptée à la nouvelle terminologie concernant les verbaux de bâtiments (dossiers de cadastration des bâtiments).

Article 93

Selon l'art. 93, sauf dans les cas où la mise à jour a lieu en continu, le Service spécialisé ordonne la mise à jour, au moins une fois par an, des plans du registre foncier et de la commune. Cette règle ne concerne que les plans cantonaux (MCA), dont le nombre est très limité et qui sont voués à disparaître dans les années à venir. A ce titre, la règle peut maintenant prendre place dans les dispositions transitoires (art. 108c) et l'art. 93 peut être abrogé.

Article 100

L'art. 21 al. 3 LGéo prévoit déjà que quiconque déplace, enlève ou endommage de façon illicite des signes de démarcation ou des repères de mensuration supporte les coûts relatifs à leur remplacement et aux dommages qui résultent de ces actes. Matériellement, la règle de l'art. 100 LMO correspond à cette disposition, de sorte qu'elle peut être abrogée.

Article 105

L'art. 105 concerne les numérisations préalables. Celles-ci ne sont plus réalisées dans le canton de Fribourg (cf. supra ad art 3), ce qu'il convient de prévoir expressément. L'art. 90 OTEMO impose le remplacement des numérisations préalables existantes en laissant aux cantons le soin de fixer à cet effet un calendrier. Cette tâche doit appartenir au Conseil d'Etat.

Article 106

L'art. 106 al. 1 prévoit que seuls le Service du cadastre et de la géomatique et les géomètres officiels sont autorisés à diffuser des extraits et restitutions de la mensuration officielle. Il doit maintenant être harmonisé avec l'art. 33 al. 1 LGéo, qui dispose que toute personne peut demander des extraits certifiés conformes de la mensuration officielle au service désigné par le canton. Ainsi, le terme « diffuser » est remplacé par celui de « délivrer » ; la règle ne vise que les extraits certifiés conformes, non pas de simples extraits qui peuvent par exemple être obtenus par la consultation en ligne des données de la mensuration.

La formulation de l'art. 106 al. 2, 1^{ère} phrase, est adaptée aux modalités actuelles de consultation par voie informatique.

L'art. 106 al. 2, deuxième phrase, prévoit que l'utilisation des données de la mensuration officielle par les communes, pour leurs propres besoins, est dispensée d'émoluments. Cette phrase peut être abrogée, compte tenu de l'art. 6 al. 3 LCGéo, applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 4 LMO.

L'ordonnance fédérale sur la reproduction des données de la mensuration officielle, à laquelle renvoie l'art. 106 al. 4 LMO, a été abrogée, ce qui conduit également à l'abrogation de cette dernière disposition.

Article 108a

Cette règle concerne la participation cantonale complémentaire aux frais de certaines nouvelles mensurations parcellaires et prévoit que les travaux en question devaient débiter avant le 31 décembre 2011. Elle ne concerne maintenant plus qu'une commune, pour laquelle les travaux ont déjà été adjugés et les questions de participation sont réglées. Elle peut donc être abrogée.

Article 108b

Cette règle reprend pour l'essentiel les principes des art. 76 à 80, applicables aux géomètres conservateurs (cf. supra).

Article 108c

Cette disposition est liée à l'abrogation de l'art. 93 (cf. supra).

Article 109

Cette disposition concerne les nouvelles mensurations parcellaires en cours d'exécution au jour de l'entrée en vigueur de la LMO, le 1^{er} février 2004. Les travaux ont été réalisés, de sorte qu'elle peut être abrogée.

Article 110

L'art. 110 concerne les renouvellements de patentes de géomètres et prévoit qu'une demande devait être faite dans les deux ans dès son entrée en vigueur. Le délai est échu ; la disposition peut être abrogée.

Article 111

Comme ce n'est plus le Service du cadastre et de la géomatique qui attribue le mandat, le moment sera défini avec l'établissement du certificat de conformité.

5. ARTICLE 2 DU PROJET (COMMENTAIRE PAR ARTICLES) : MODIFICATION DE LA LOI DÉTERMINANT LE NOMBRE ET LA CIRCONSCRIPTION DES DISTRICTS ADMINISTRATIFS (RSF 112.5)

Titre

Le titre de la loi devrait être adapté pour tenir compte du fait que la loi ne contient plus l'énumération de toutes les communes.

Article 2

L'alinéa 1 prévoit que le territoire de chaque district est formé des territoires des communes qui le composent.

L'art. 2 al. 2 établit le lien entre la loi modifiée et l'ordonnance qui s'ensuivra. En effet, le Conseil d'Etat ne reçoit pas la compétence de décider du rattachement d'une commune au district. Or c'est ce qui découlerait des bases légales proposées sans l'al. 2. Dès lors, que le rattachement au district soit décidé dans le cadre d'une fusion ou (théoriquement) indépendamment d'une fusion, le Grand Conseil conserve la maîtrise sur cette question.

L'ordonnance du Conseil d'Etat prévue à l'alinéa 3, indiquant les noms de communes et leur rattachement aux districts administratifs, reprendra les décisions du Grand Conseil (qui pourront à l'avenir revêtir la forme d'un décret). La seule exception serait la modification d'un nom de commune qui interviendrait en dehors d'une fusion de communes, le Conseil d'Etat étant alors compétent en vertu de l'article 7 LCo.

Il va de soi que le Conseil d'Etat tiendra compte de la situation actuelle pour l'établissement de la liste des communes prévue à l'alinéa 3.

Il conviendra de coordonner l'ordonnance à élaborer avec la liste chronologique des fusions, divisions et changements de nom des communes publiée actuellement sous le no RSF 141.1.2.

**6. ARTICLE 3 DU PROJET (COMMENTAIRE PAR ARTICLES) :
MODIFICATION DE LA LOI SUR LES COMMUNES (RSF 140.1)**

Article 3

L'art. 3 LCo prévoit que le territoire communal est délimité par le plan cadastral. Plus précisément, il s'agit du plan du registre foncier.

Article 7

L'article 7 LCo concerne les noms des communes. L'alinéa 2 actuel prévoit que la modification d'un nom de commune est soumise au Conseil d'Etat pour approbation et que la Commission de nomenclature émet un préavis. Par ailleurs, l'art. 138 LCo prévoit que la convention de fusion indique le nom et les armoiries de la nouvelle commune ; ce nom est examiné par la Commission de nomenclature, qui le préavise à l'intention du Service des communes.

La question du nom des communes est maintenant régie par les art. 10ss ONGéo, qui distinguent l'examen préalable des noms de communes et leur approbation. La question de savoir s'il y a lieu d'imposer un examen préalable peut être régie au niveau réglementaire. Un alinéa 3 nouveau de l'art. 7 LCo accorde les compétences nécessaires au Conseil d'Etat.

Il appartiendra au Conseil d'Etat de modifier le Règlement d'exécution de la LCo, en prévoyant qu'il appartient au Service des communes d'informer l'Office fédéral de la topographie des modifications visées par l'art. 18 ONGéo.

Article 138

L'art. 138 concerne indirectement le nom de la commune résultant de la fusion, en imposant aux communes d'indiquer ce nom dans la convention de fusion. Etant donné les compléments effectués à l'article 7 LCo, il s'agit de remplacer la deuxième phrase de l'article 138 actuel par un renvoi à la législation spéciale.

Article 142

Du moment que le rattachement de chaque commune au district administratif n'est plus défini au niveau de la loi au sens formel, il convient de prévoir que le rattachement au district de la nouvelle commune fait systématiquement partie des conventions de fusions et des éléments à approuver par le Grand Conseil. Le texte antérieur ne le prévoyait que pour les fusions réunissant des communes appartenant à des districts différents.

**7. ARTICLE 4 DU PROJET (COMMENTAIRE PAR ARTICLES) :
MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LE REGISTRE FONCIER (RSF 214.5.1)**

Cette loi n'est modifiée que pour des raisons terminologiques, liées au remplacement de la locution « nouvelle mensuration parcellaire » par « premier relevé » ; cf. supra ad art. 3 LMO.

**8. ARTICLE 5 DU PROJET (COMMENTAIRE PAR ARTICLES) :
MODIFICATION DE LA LOI SUR LES ROUTES(RSF 741.1)**

L'art. 6 de la loi sur les routes est remplacé par un renvoi aux dispositions de la LMO relatives aux noms géographiques (cf. supra ad art. 25 et 25a LMO).

**9. ARTICLE 6 DU PROJET :
ADAPTATIONS TERMINOLOGIQUES**

Dans la mesure où l'orthographe des noms de communes selon le répertoire officiel fédéral est obligatoire pour les autorités (art. 19, al. 3 ONGéo), il est opportun de prévoir une compétence en faveur des organes chargés des publications officielles (il s'agit en principe de la Chancellerie) pour adapter, le cas échéant, les noms de communes non conformes contenus dans la législation cantonale (sur la base de l'art. 24 de la loi sur la publication des actes législatifs, LPAL).

**10. ARTICLE 7 DU PROJET :
ENTRÉE EN VIGUEUR ET CLAUSE REFERENDAIRE**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

11. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

a) Incidences financières

Les modifications légales ont été effectuées dans un but d'harmonisation avec les pratiques actuelles et avec les nouvelles bases légales en vigueur telles que la Loi sur la géoinformation (LGéo) ou l'Ordonnance sur les noms géographiques (OGéo). A titre d'exemple, les articles 25, 25a et 25b, qui sont nouveaux ou qui ont été modifiés, n'occasionnent pas de nouvelles tâches pour les communes et n'entraîneront pas de coûts supplémentaires, ni pour les communes, ni pour l'Etat. Pas de changement fondamental non plus avec l'article 86a, qui consacre la pratique établie selon laquelle la commune communique au canton ou à la Confédération les informations utiles relatives aux nouvelles constructions. Ce qui est nouveau, c'est que le Service du cadastre et de la géomatique a besoin de ces informations. A noter que la commune ne devra pas fournir les informations qu'elle a déjà envoyées dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire.

Article 26: les documents cadastraux des communes fusionnées doivent désormais être adaptés dans un délai de cinq ans à partir de la fusion. Dans une commune nouvellement fusionnée, on trouve plusieurs biens-fonds, plusieurs plans du registre foncier, etc., portant le même numéro. Pour éviter toute confusion, on doit continuer à gérer les documents cadastraux des anciennes communes séparément. L'harmonisation prévue par cet article permet de faciliter l'utilisation de ces documents, qui constituent une information fondamentale pour la commune. Les coûts de cette adaptation sont à moyen terme compensés par les économies faites dans la gestion et l'utilisation.

Les coûts d'adaptation sont liés à la complexité des travaux requis. Pour les fusions de communes les plus complexes, nous estimons la charge de travail pour un ingénieur en géomatique à une dizaine de jour (Catégorie C selon la norme SIA), ce qui correspond à un coût d'environ Fr. 15'000.-. Pour des fusions de communes plus simples du point de vue technique, on peut compter avec trois jours de travail et un coût de Fr. 5'000.-.

Article 87: les frais de cadastration étaient jusqu'alors calculés en fonction de la valeur du bâtiment communiquée par l'ECAB (par tranche de Fr. 100'000.-). Ils le seront désormais sur la base de la valeur indiquée par le/la propriétaire dans le cadre de la demande de permis de construire. Ce nouveau mode de calcul pourrait, en fonction des conséquences observées, conduire à une adaptation du tarif. Des explications détaillées ont été fournies à ce sujet dans le commentaire de l'art. 87.

b) Incidences en personnel

La mise en œuvre des présents avant-projets de lois ne va pas entraîner la création d'équivalents plein temps (EPT) supplémentaires.

12. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE ÉTAT ET COMMUNES

Les présents avant-projets de loi n'ont aucune changement sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

13. CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Les modifications ou adaptations concernés par les présents avant-projets de loi sont conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

14. EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable.

15. ANNEXE

Extrait de la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle et le tarif des frais de la cadastration des bâtiments du 5 avril 2005.