Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la mensuration officielle (LCMO)

(Du 15 août 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), a une double conséquence directe sur la mensuration officielle:

- *la collaboration entre le canton et la Confédération se fera au travers de conventions-programmes (contrats de prestations pluriannuels);*
- *en supprimant les suppléments péréquatifs au profit d'une péréquation directe plus forte, la Confédération diminue dans le canton de Neuchâtel de 45 points de pourcentage ses subventions à la mensuration officielle.*

Pour s'adapter à ces changements imposés par la Confédération, le canton de Neuchâtel doit modifier sa loi cantonale sur la mensuration officielle.

1. GENERALITES CONCERNANT LA RPT

Lors de la session du Grand Conseil des 27 et 28 juin 2006, votre autorité a été informée des aspects généraux de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Comme mentionné dans le document à l'intention des députés (06.019), la RPT, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2008, comprend deux volets distincts:

1. au niveau des finances publiques, une nouvelle péréquation des ressources assortie d'une compensation des charges excessives;
2. au niveau des tâches publiques, un désenchevêtrement de celles-ci et de leur financement, une rationalisation des tâches communes entre cantons et Confédération et un renforcement de la collaboration intercantonale.

C'est au titre de ce deuxième volet que le présent rapport vous est présenté. En effet, avec l'entrée en vigueur de la PRT, pour la majeure partie des domaines relevant de la

compétence commune entre le canton et la Confédération, un nouvel instrument de coopération est mis en place: la convention-programme.

Les conventions-programmes – contrats de prestations pluriannuels – constituent un nouveau concept juridique du droit administratif fédéral qui vise, du point de vue de la Confédération, à:

– établir des programmes au lieu d'objectifs individuels;

– octroyer des subventions axées sur les résultats et les prestations au lieu des dépenses;

– instaurer des contrats (dans une logique de partenariat) au lieu de décisions individuelles;

– constituer un nouvel instrument permettant de fixer des objectifs de programme stratégiques et la contribution de la Confédération.

Les conventions-programmes lient la Confédération et les cantons sur des périodes de quatre ans. Il est prévu que ces contrats pluriannuels soient assortis de crédits-cadre pluriannuels.

Pour s'adapter à ce nouveau mode de coopération verticale, la Confédération a déjà modifié sa législation d'exécution, dans le cadre du deuxième message sur la RPT approuvé par les Chambres fédérales en automne 2006. Il appartient maintenant aux cantons de prévoir les modifications législatives nécessaires pour permettre, dans les meilleures conditions, l'entrée en vigueur de la RPT prévue le 1er janvier 2008.

2. RPT ET MENSURATION OFFICIELLE

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, prévue au 1er janvier 2008, la mensuration officielle restera une tâche commune aux cantons et à la Confédération. A ce titre et pour répondre aux exigences de la RPT, un nouvel article constitutionnel a été créé. La mensuration officielle est désormais inscrite dans notre Constitution fédérale, à l'article 75a, et les fondements de la loi sur la géoinformation ont de cette manière été posés:

Art 75a Mensuration

[1]La mensuration nationale relève de la compétence de la Confédération.

[2]La Confédération légifère sur la mensuration officielle.

[3]Elle peut légiférer sur l'harmonisation des informations foncières officielles.

En date du 6 septembre 2006, le Conseil fédéral a fini d'examiner le projet de loi sur la géoinformation (LGéo) et l'a soumis à la procédure parlementaire. La LGéo a été acceptée par le Conseil national le 6 mars 2006 sans modification par 156 oui contre 3 non. Plusieurs nouvelles ordonnances ont été établies et des ordonnances existantes révisées dans le cadre des travaux menés autour de la nouvelle LGéo. Il s'agit notamment de l'ordonnance sur la mensuration officielle (OMO) qui prévoit à l'article 3 alinéa 2 que les cantons élaborent des conventions–programmes au sens de l'article 31 alinéa 2 de la LGéo.

Le financement de la mensuration officielle est fondamentalement défini dans le cadre de la RPT. Dans ce contexte, l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle a été remplacé par une nouvelle ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) qui fixe la part des frais pris en charge par la Confédération; elle n'est pas encore entrée en vigueur.

En supprimant les suppléments péréquatifs, la capacité financière des cantons n'est plus prise en compte dans le calcul des indemnités fédérales. Ainsi, la Confédération a aligné les taux des contributions fédérales sur ceux pratiqués dans les cantons financièrement forts. Pour le canton de Neuchâtel, cela engendre une baisse de la contribution fédérale à la mensuration officielle de 45 points de pourcentage.

La loi cantonale sur la mensuration officielle (LCMO) du 5 septembre 1995 est entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Elle n'a jusqu'ici pas subi de révision. L'introduction de la RPT nécessite une modification de l'article 5 qui précise les tâches du service dans le cadre de l'élaboration des conventions-programmes et de l'article 44 alinéa 1 qui définit la répartition des frais entre l'Etat, les communes et les propriétaires après déduction des subventions fédérales. Les conventions-programmes seront signées par le Conseil d'Etat; c'est l'objet de l'article 4 nouveau. L'article 4 actuel devenant l'article 4*a* nouveau.

En revanche, il va de soi qu'il conviendra d'examiner si l'entrée en vigueur de la LGéo et de l'OFMO, implique ou non une modification, voire une révision de la LCMO et du RLCMO, ce qui n'est pas possible aujourd'hui, dans le cadre de l'introduction de la RPT. Une fois les bases légales fédérales adoptées, il s'agira donc de mener une réflexion approfondie, en y consacrant le temps et les moyens nécessaires.

3. MISE EN PLACE DES CONVENTIONS–PROGRAMMES

3.1. Système actuel

Si les conventions-programmes constituent un nouveau mode de collaboration entre la Confédération et les cantons, le principe du mandat de prestation pluriannuel est connu dans le cadre de la mensuration officielle. En effet, ce domaine a servi de domaine-pilote depuis 1998 et a fait ses preuves.

Ainsi, depuis 1998, 3 mandats de prestations pluriannuels – ils ne portaient pas encore le nom de conventions-programmes – (1998-2001, 2002-2003, 2004-2007) ont été signés entre la Confédération suisse, représentée par la Direction fédérale des mensurations cadastrales et le canton de Neuchâtel, représenté par le Département de la gestion du territoire par l'intermédiaire de son service de la géomatique et du registre foncier.

Se fondant sur une stratégie à long terme approuvée par le chef du département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, la Confédération et les cantons se sont accordés sur des mandats de prestations pluriannuels. Ces mandats de prestations se subdivisent ensuite en conventions de prestations annuelles dans lesquelles les tâches et les contributions financières des deux parties sont décrites avec précision.

Ainsi, dans le cadre de ces accords de prestations, ce sont 75 entreprises de renouvellement du cadastre qui ont été adjugées pour un montant de 42,3 millions de francs dont 35 millions à charge de la Confédération, couvrant une surface de 50.825 hectares.

Après avoir pratiqué pendant dix ans les mandats de prestations pluriannuels, le constat est très positif pour les raisons suivantes:

– les responsabilités de chacune des parties sont bien définies (direction stratégique par la Confédération, direction opérationnelle par le canton);

– les objectifs sont clairement définis par les deux parties;

– le service a constaté un allégement des tâches administratives;

– la collaboration entre la Confédération, le canton et les communes a été très constructive;

– cet ambitieux projet a avancé de manière significative durant cette période.

3.2. Passage aux conventions-programmes

Pour la mensuration officielle, le passage aux conventions-programmes se fait en continuité avec le système actuel puisque les mandats de prestations pluriannuels sont déjà appliqués dans ce domaine. Cependant, une modification de la LCMO est indispensable pour donner une base légale solide à ce mode de fonctionnement.

4. PRINCIPES DE SUBVENTIONNEMENT

4.1. Au niveau de la Confédération

Conformément à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO), qui entrera en vigueur avec l'introduction de la RPT, la Confédération et les cantons assureront en commun le financement de la mensuration officielle. Il est prévu que les cantons supportent les coûts qui ne sont couverts ni par des contributions globales de la Confédération, ni par des émoluments. Par ailleurs, ils peuvent désigner les participants à ces coûts résiduels.

Les indemnités versées par la Confédération sont fixées sous la forme d'un forfait défini pour chaque projet de mensuration. Elles sont liées aux prestations définies dans les conventions-programmes. Le calcul des forfaits s'effectue sur la base des pourcentages fixés ci-après. Ceux-ci correspondent à la part des frais pris en compte par la Confédération.

1. Premier relevé:

a) pour les zones construites et les zones à bâtir (zone I): 15%;

b) pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de plaine selon le cadastre de la production agricole (zone II): 30%;

c) pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne et la région d'estivage, selon le cadastre de la production agricole (zone III): 45%.

2. Nouveau relevé:

En cas de remplacement de mensurations établies conformément aux dispositions antérieures à celles du 10 juin 1919, les valeurs au point 1. s'appliquent.

3. Renouvellement:

a) pour les zones construites et les zones à bâtir (zone I): 15%;

b) pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de plaine selon le cadastre de la production agricole (zone II): 20%;

c) pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne et la région d'estivage, selon le cadastre de la production agricole (zone III): 35%;

d) dans le cadre de remaniements parcellaires agricoles ou forestier, à condition que la Confédération ne verse pas d'indemnités en vertu d'une autre base légale ou que ces frais ne soient pas à la charge de tiers: 25%.

4. Abornement:

Abornement des limites politiques et des limites de la propriété pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne et la région d'estivage selon le cadastre de la production agricole (zone III), dans la mesure où le canton prend à sa charge une partie appropriée des frais: 25%.

5. Mesures prises par suite de phénomènes naturels:

Lorsque, par suite de phénomènes naturels, des mesures sont prises et qu'elles équivalent à un premier relevé, les taux prévus pour le premier relevé et l'abornement s'appliquent par analogie.

6. Adaptations particulières et mise à jour périodique:

a) pour les adaptations particulières qui présentent un intérêt national exceptionnellement élevé, à condition que le canton prouve que le financement des coûts à sa charge selon l'art. 1, al. 3, est assuré: 60%;

b) pour les frais inhérents à la mise à jour périodique qui ne sont pas à la charge de la personne qui a occasionné la mise à jour, à condition que le canton prouve que le financement des coûts à sa charge selon l'art. 1, al. 3, est assuré: 60%.

4.2. Au niveau du canton de Neuchâtel

Les plans cadastraux de l'Etat de Neuchâtel, établis entre 1870 et 1880, sont encore en vigueur aujourd'hui pour garantir la propriété foncière. Lors de l'introduction du Code Civil Suisse (CCS) le 1er janvier 1912, tous les plans cadastraux établis avant cette date n'ont été reconnus que provisoirement par la Confédération puisqu'ils ne respectent pas le contenu du CCS.

En effet, le CCS, dans son article 950, indique que «L'immatriculation et la description de chaque immeuble (parcelle) au registre foncier s'opèrent d'après un plan dressé, dans la règle, sur la base d'une mensuration officielle. Le Conseil fédéral décide d'après quels principes le levé de ces plans aura lieu». De plus, selon l'article 668 du CCS, le plan fait foi en cas de contestation des limites.

Afin de respecter le CCS, le remplacement des plans cadastraux actuels par des nouveaux est donc nécessaire. A cet effet, le Conseil fédéral a établi, en 1981, un programme prévoyant l'achèvement de la première mensuration officielle de la Suisse dans les prochaines années (programme 2000).

Depuis le début des années 1990, l'Etat de Neuchâtel fournit de gros efforts pour satisfaire les obligations légales de la Confédération et terminer le renouvellement de son cadastre comme le démontrent les montants des adjudications et la carte synoptique de l'état d'avancement ci-après (figures 1 et 2). Le but premier est de pouvoir continuer à garantir la propriété foncière pour le XXIème siècle, mais également de fournir des géodonnées de bases fiables, précises et actualisées aux différents partenaires qui œuvrent sur le territoire.

Figure 1: Montant des adjudications

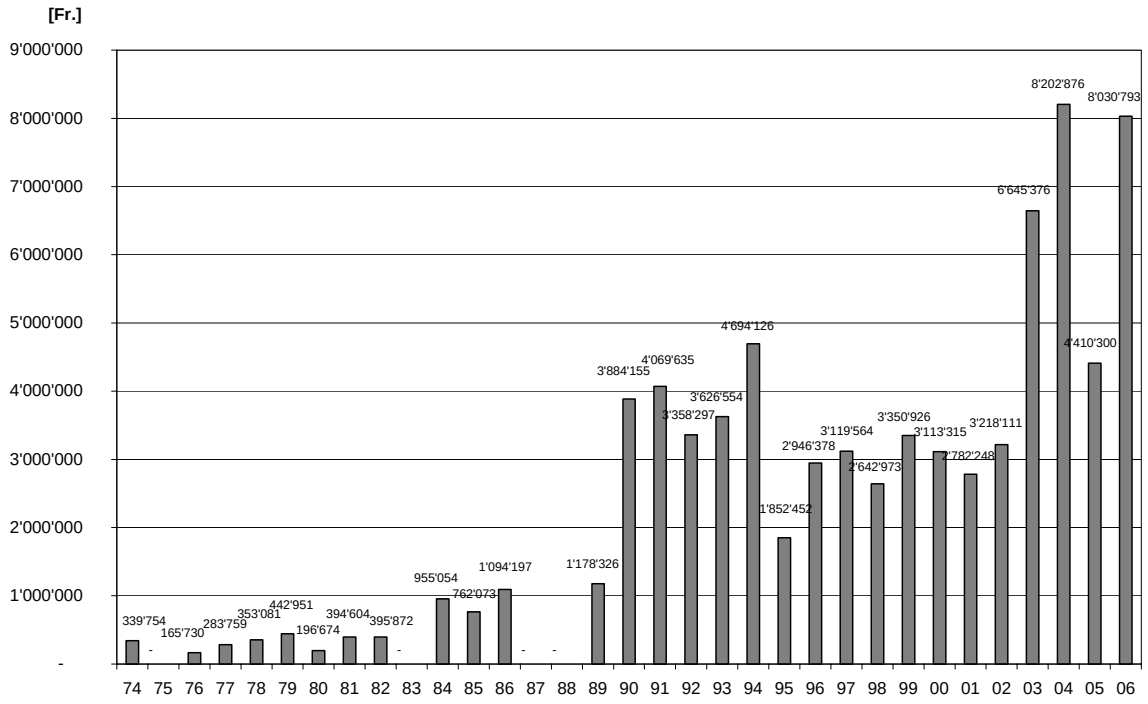
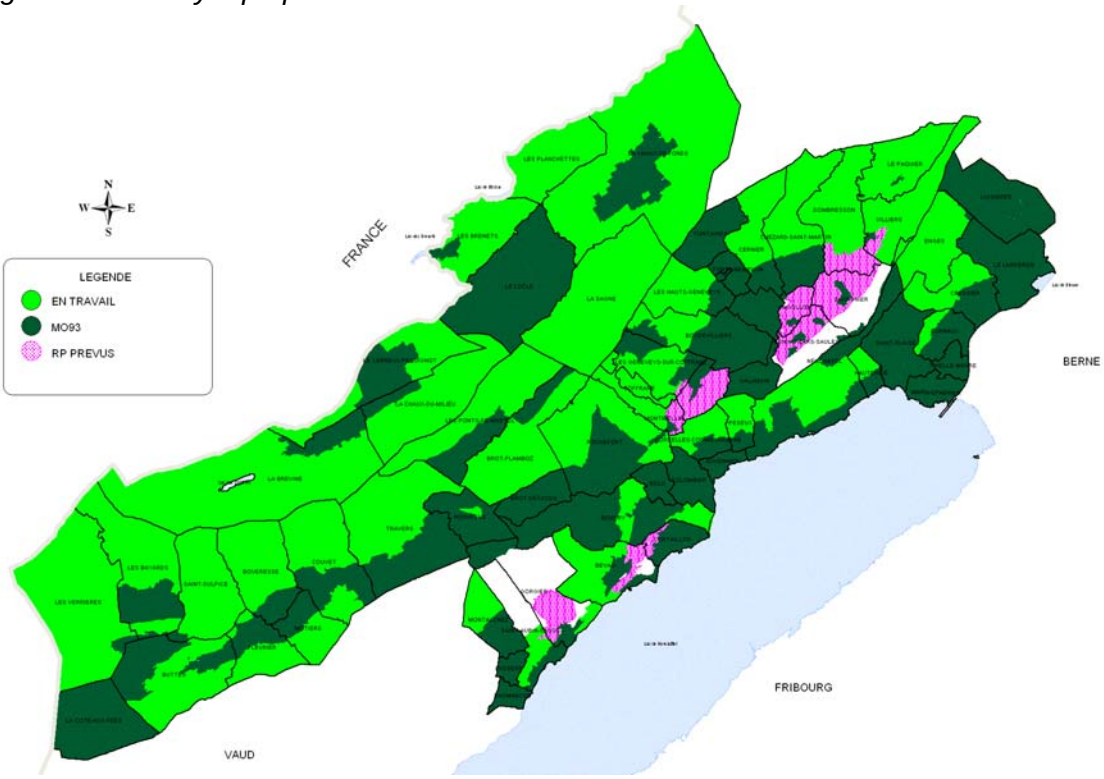


Figure 2: Carte synoptique de l'avancement de la mensuration officielle

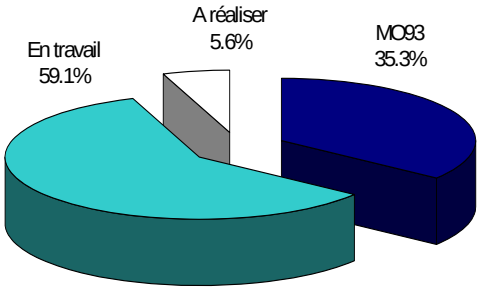


La carte ci-devant mentionne les zones finalisées (en foncé) et les zones en travail (en claire). Les zones quadrillées représentent les remaniements parcellaires en cours ou prévus ces prochaines années. Les zones restant à faire sont représentées en blanc.

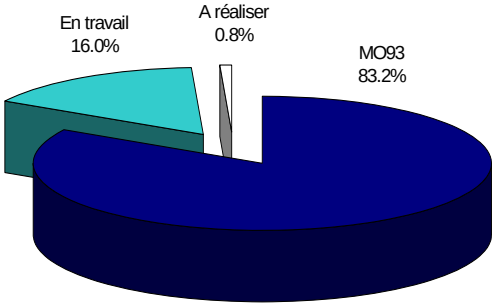
Grâce aux importants efforts réalisés par l'Etat de Neuchâtel, il ne reste plus que 6% du territoire cantonal à adjuger pour finaliser la mensuration officielle sur notre territoire. Les graphiques suivants détaillent la situation au niveau du canton et au niveau des zones de localité:

Figure 3: Etat d'avancement au niveau cantonal et en zone de localité

Etat d'avancement au niveau cantonal:



Etat d'avancement en zones de localité

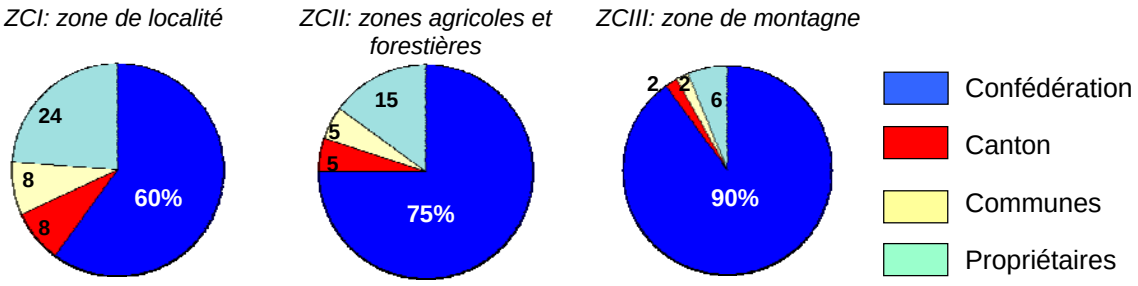


Selon l'article 44 de la loi cantonale sur la mensuration officielle du 5 septembre 1995 et l'article 13 de son règlement d'exécution du 18 décembre 1995, les frais de la mensuration officielle, après déduction de la subvention fédérale, sont supportés :

a) par le canton pour 1/5;
b) par la commune pour 1/5;
c) par les propriétaires (y compris les titulaires des domaines publics et ferroviaires) pour 3/5.

Les taux de subvention de la Confédération sont actuellement de 60% en ZCI (Zone de Contribution I, zones de localité), de 75% en ZCII (zones agricoles et forestières) et de 90% en ZCIII (zones agricoles et forestières situées en «zone de montagne»).

Figure 4: Répartition des frais de la mensuration officielle, selon la législation actuelle



Une fois la RPT entrée en vigueur, les taux de subvention fédéral pour la mensuration officielle diminueront de 45 point de pourcentage dans chaque zone. Par conséquent, les nouveaux taux seront: ZCI: 15%, ZCII: 30% et ZCIII: 45%.

Afin d'assurer la neutralité des coûts et l'équité de traitement pour l'ensemble des communes et des propriétaires fonciers, les pourcentages dans la répartition des coûts restants après déductions des subventions fédérales doivent être revus. Ainsi, il est proposé de modifier l'article 44 de la LCMO pour définir la répartition des frais, après déduction de la participation fédérale, de la manière suivante:

Les frais consécutifs à la nouvelle mensuration, après déduction des subventions fédérales sont à la charge:

1. pour les propriétaires intéressés, y compris titulaires des domaines publics et ferroviaires pour:

a) 24% dans les zones de localité (zone I);
b) 15% dans les zones agricoles et forestières (zone II);
c) 6% dans les zones de montagne (zone III).

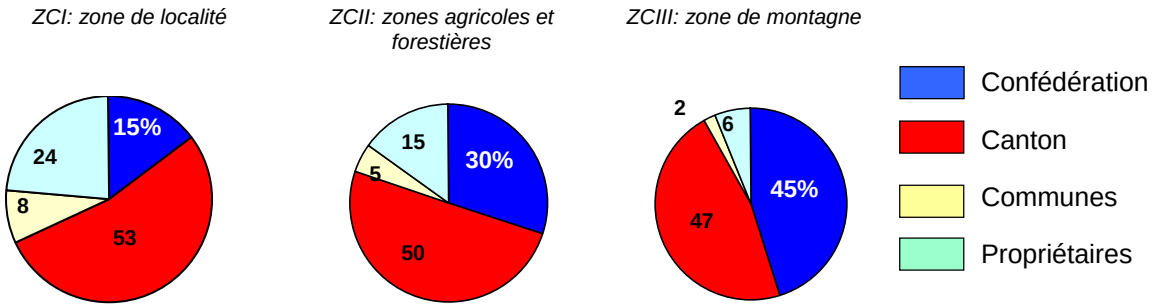
2. des communes pour:

a) 8% dans les zones de localité (zone I);
b) 5% dans les zones agricoles et forestières (zone II);
c) 2% dans les zones de montagne (zone III).

3. de l'Etat pour:

a) 53% dans les zones de localité (zone I);
b) 50% dans les zones agricoles et forestières (zone II);
c) 47% dans les zones de montagne (zone III).

Figure 5: Répartition des frais de la mensuration officielle, selon la modification législative proposée



Avec cette modification de la législation neuchâteloise, l'équité de traitement pour l'ensemble des communes et des propriétaires fonciers est respecté puisque la part des frais de la mensuration officielle a leur charge est inchangée. En effet, la comparaison entre les figures 4 et 5 met en évidence cet état de fait. Les montants supplémentaires à charge de l'Etat proviennent du fonds péréquatif (par le biais de la péréquation directe) et non plus au travers des suppléments péréquatifs (péréquation indirecte).

5. EXAMEN DETAILLE DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

Comme mentionné précédemment, pour s'adapter aux nouvelles règles induites par l'entrée en vigueur de la RPT, les articles 4, 5 et 44 de la LCMO doivent être modifiés et un nouvel article 4*a* introduit. Ces dispositions sont brièvement commentées ci-après.

Article 4

Bien que les mandats de prestations pluriannuels aient été conclus jusqu'ici par le département, il convient toutefois d'accorder la compétence de signer les conventions-programmes avec la Confédération au Conseil d'Etat parce qu'il s'agit d'une décision politique portant sur des objectifs et impliquant des coûts, d'une part, parce que c'est également la solution choisie dans les autres domaines, d'autre part. Il va de soi que les communes seront préalablement consultées, non seulement parce que leur territoire est touché par la mensuration, mais également parce qu'elles y participent financièrement.

Article 4a

La teneur de cet article correspond à celle de l'article 4 actuel. Seul le second alinéa indique la nouvelle dénomination du service.

Article 5, alinéa 1, lettre c

Comme déjà indiqué précédemment, la nouvelle teneur de la lettre *c* du premier alinéa de l'article 5 précise les nouvelles tâches du service. Elles consistent à élaborer, sur la base de la stratégie définie avec la Confédération, les plans de mise en œuvre qui serviront de fondement à la conclusion des conventions-programmes, d'une part, d'en surveiller l'exécution, d'autre part.

Article 44, alinéa premier

Le but de cette disposition est, comme déjà relevé, de faire en sorte que les taux de participation des propriétaires intéressés et les communes restent les mêmes à l'avenir que sous le système actuel, comme le démontrent clairement les diagrammes des figures 4 et 5.

6. INCIDENCES DE LA MODIFICATION DE LA LOI CANTONALE SUR LA MENSURATION OFFICIELLE

6.1. Incidence financière et sur les effectifs

Avec l'abandon par la Confédération des suppléments péréquatifs, le domaine de la mensuration officielle voit diminuer de 45 points de pourcentage son soutien financier fédéral. Afin d'assurer la neutralité des coûts et l'équité de traitement pour l'ensemble des communes et des propriétaires fonciers, le projet de modification de la loi sur les mensurations officielles prévoit une nouvelle répartition des frais liés à la mensuration

officielle. Cette nouvelle répartition des frais a comme conséquence financière pour le canton une augmentation de sa participation aux frais de la mensuration officielle située entre 250.000 et 400.000 francs par année. Ce montant correspond au désengagement de la Confédération dans le domaine de la mensuration officielle.

Quant à l'incidence de la modification de la loi cantonale sur la mensuration officielle sur les effectifs, elle peut être qualifiée d'inexistante. En effet, les conventions-programmes liant la Confédération et les cantons ainsi que les accords de prestation passés entre les deux parties n'auront aucun impact sur les effectifs du service de la géomatique et du registre foncier.

6.2. Incidence sur les communes

L'introduction des conventions-programmes n'aura pas d'incidence pour les communes. Il est clair qu'avant de lancer des entreprises de mensuration sur une commune, celle-ci est toujours consultée. Le maître de l'œuvre reste cependant le Département de la gestion du territoire, et c'est le chef du département qui ordonne l'exécution des travaux de mensuration.

La modification des pourcentages dans la répartition des coûts des travaux après déductions des subventions fédérales permet à la commune de participer pour le même montant qu'avant l'introduction de la RPT.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Comme mentionné précédemment, avec le projet de modification de la LCMO proposé, le montant de l'ensemble des travaux de mensuration à charge de l'Etat va varier pour les prochaines années entre 250.000 et 400.000 francs par année. Dans ces conditions, la dépense nouvelle assumée par l'Etat, au sens du frein aux dépenses, n'impose pas la majorité qualifiée des trois cinquièmes pour le vote du Grand Conseil.

8. CONCLUSION

La modification de loi cantonale sur la mensuration officielle telle qu'elle vous est proposée permet au canton l'entrée en vigueur de la RPT dans les meilleures conditions. Le Conseil d'Etat est persuadé que cette modification permet de garantir au mieux le principe d'équité entre les propriétaires et entre les communes du canton. Dès lors, le Conseil d'Etat vous invite a accepter le projet de modification de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 août 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi cantonale sur la mensuration officielle (LCMO)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 52 du titre final du code civil suisse;

vu l'ordonnance sur la mensuration officielle (OMO), du 18 novembre 1992;

vu l'ordonnance technique du DDPS sur la mensuration officielle (OTEMO), du 10 juin 1994,

vu l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle, du 20 mars 1992

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 août 2007,

décrète:

Article premier La loi cantonale sur la mensuration officielle (LCMO), du 5 septembre 1995, est modifiée comme suit:

Art. 4

Conseil d'Etat

Après avoir consulté les communes, le Conseil d'Etat conclut les conventions-programmes pluriannuelles avec la Confédération.

Art. 4a (nouveau)

Département

[1]Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le département) est l'autorité cantonale compétente en matière de mensuration officielle.

[2]Il exerce ses attributions par l'intermédiaire du service de la géomatique et du registre foncier (ci-après: le service).

Art. 5, al. 1, let. c)

c) d'élaborer, sur la base de la stratégie définie avec la Confédération, les plans de mise en œuvre servant de fondement à la conclusion des conventions-programmes et d'en surveiller l'exécution;

Art. 44, al. 1

Frais
a) en général

[1]Les frais consécutifs à la nouvelle mensuration, après déduction des subventions fédérales, sont à la charge:

1. des propriétaires intéressés, y compris les titulaires des domaines publics et ferroviaires pour:

   a) 24% dans les zones de localité (ZCI);

   b) 15% dans les zones agricoles et forestières (ZCII);

   c) 6% dans les zones de montagne (ZCIII).

2. des communes pour:
   a) 8% dans les zones de localité (ZCI);
   b) 5% dans les zones agricoles et forestières (ZCII);
   c) 2% dans les zones de montagne (ZCIII).
3. de l'Etat:
   a) 53% dans les zones de localité (ZCI);
   b) 50% les zones agricoles et forestières (ZCII);
   c) 47% dans les zones de montagne (ZCIII).

Art. 2 Pour les mensurations officielles, antérieures à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), dont les travaux ont été approuvés en vertu de l'article 39 du titre final du Code civil, dans sa version du 10 décembre 1907, la répartition des frais se fait conformément à l'ancien droit.

Art. 3 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*