

Les principaux enseignements tirés des consultations relatives à la révision des ordonnances sur la mensuration officielle et à l'introduction du nouveau modèle de données DM.flex

Autor(en): **Käser, Christoph**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse**

Band (Jahr): - **(2022)**

Heft 39

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-980358>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

Les principaux enseignements tirés des consultations relatives à la révision des ordonnances sur la mensuration officielle et à l'introduction du nouveau modèle de données DM.flex

Les consultations portant sur les bases légales de la mensuration officielle et la documentation du nouveau modèle de données de la mensuration officielle DM.flex sont à présent achevées. Les nombreux retours enregistrés ont été catégorisés puis analysés. Les groupes de travail concernés ont commencé leur activité ou l'ont reprise et débattent actuellement des demandes concrètement formulées.

Quels sont, vus d'aujourd'hui, les principaux enseignements tirés des travaux en cours? Christoph Käser, responsable de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF au sein de l'Office fédéral de topographie swisstopo, s'est prêté au jeu des questions et des réponses proposé par la rédaction.

Pour qui la documentation du nouveau modèle de données DM.flex ainsi que les ordonnances révisées sur la mensuration officielle¹ revêtent-elles de l'intérêt?

S'agissant de la documentation du modèle de données DM.flex, les services cantonaux du cadastre, les organisations professionnelles concernées et tous les autres acteurs intéressés tels que les éditeurs de logiciels ont notamment été invités à participer à la consultation. Tous sont directement touchés par la modification du modèle de données.

La consultation relative aux ordonnances révisées sur la mensuration officielle (MO) a été conduite auprès des cantons, de l'ensemble des partis politiques, des associations et d'autres acteurs intéressés. Ce sont là les destinataires habituels d'un projet de révision d'une ordonnance.

Quel genre de retours a-t-on enregistré lors de la consultation sur DM.flex, relative aux principes de modélisation et aux modèles de géodonnées minimaux?

La documentation du modèle DM.flex comprend les principes de modélisation ainsi que la documentation du modèle de géodonnées minimal pour chaque module. Les retours enregistrés ont été à la mesure de cette documentation volumineuse puisque 255 pages au format A4 ont été comptabilisées. Ces retours massifs montrent bien que les spécialistes concernés ont désormais pris la question à bras-le-corps. Un dépouillement sommaire fait apparaître que certains modules ne soulèvent guère de contestations, comme les niveaux de tolérance et les

territoires en mouvement permanent. L'assentiment est plus mesuré en revanche pour d'autres modules (immeubles, objets divers, couverture du sol, adresses de bâtiments, points fixes).

Pas loin de 300 observations ont pu être reprises directement des retours enregistrés pour être intégrées à la documentation des modèles. Pour 1700 autres environ, des explications supplémentaires voire des décisions de principe sont nécessaires, à débattre ou non au sein du groupe de travail selon leur degré de pertinence. Une fois ces clarifications apportées et ces décisions prises, les principes considérés pourront être transposés aux observations restantes.

Et qu'en est-il à ce niveau pour la consultation des ordonnances sur la MO?

Les retours concernant la révision des ordonnances sur la MO ont également été très nombreux. 34 intervenants au total (20 cantons, 13 associations, 1 parti) se sont montrés favorables aux projets de révision, 29 d'entre eux (18 cantons, 11 associations) émettant toutefois des réserves. 19 intervenants (6 cantons, 12 associations, 1 parti) rejettent en revanche les révisions. En résumé, nous avons environ deux tiers d'avis favorables pour un tiers d'avis défavorables, ce qui constitue un résultat somme toute appréciable.

Il est intéressant de constater qu'à plusieurs reprises, la même formulation a été utilisée par un intervenant pour justifier son approbation et par un autre pour justifier sa désapprobation. Autant dire que la marge d'interprétation est importante.

Les thèmes suivants ont par ailleurs donné lieu à des remarques critiques:

- les servitudes: si certains saluent l'introduction des servitudes dans la MO, la majorité l'envisage cependant d'un œil critique et désapprouvateur;
- les finances: les frais ont été sous-estimés pour certains et la thématique financière est jugée insuffisamment présente;
- les instructions: le transfert de compétences au profit des instructions suscite des réticences, la procédure participative à mettre en oeuvre pour l'établissement des instructions et des prescriptions techniques doit être inscrite dans les bases légales;

¹ Révision de l'ordonnance sur la mensuration officielle (RS 211.432.2) et de l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS concernant le registre foncier (RS 211.432.11), révision totale de ce qui était jusqu'alors l'ordonnance technique sur la mensuration officielle (RS 211.432.21) et qui est devenu l'OMO-DDPS, modifications induites dans de nombreuses autres ordonnances.

- le modèle de données DM.flex: son utilité n'est pas toujours clairement perçue, la stabilité et la continuité doivent rester garanties, une analyse coût-bénéfice est exigée.

Les avis divergent concernant les points suivants:

- l'abrogation de l'article 10 OMO Extensions cantonales du modèle de données de la Confédération;
- l'adaptation de l'article 23 OMO Mise à jour permanente: réduction du délai;
- l'abrogation de l'article 45 OMO Adjudication de travaux: le droit général des soumissions doit s'appliquer;
- la date d'introduction de DM.flex et les dispositions transitoires.

Nos remerciements les plus chaleureux vont ici à toutes les personnes qui nous ont fait parvenir un retour. Nous mesurons parfaitement l'ampleur de la tâche accomplie.

Quelles sont les tendances générales qui se dessinent?

Les servitudes sont la cible principale des critiques relatives à la *révision des ordonnances sur la MO*. On leur reproche le flou qui entoure leurs coûts, on leur oppose leur manque de praticabilité et des raisons juridiques. Viennent ensuite les finances: on déplore des conséquences financières floues pour les cantons et on voudrait être sûr que le rapport coûts-bénéfices global soit réellement favorable.

Deux demandes ont principalement été formulées dans le cadre de la *consultation portant sur la documentation du modèle DM.flex*: conserver les positions des textes et repenser l'historisation parce qu'elle est dispendieuse et grande consommatrice d'espace mémoire. En outre, le changement de modèle ne sera vraisemblablement pas sans conséquence sur les interfaces et les systèmes périphériques existants.

Dans quel cadre la poursuite du processus va-t-elle s'inscrire?

Le calendrier a été clairement fixé par le Parlement: l'ordonnance sur le financement de la mensuration officielle² (OFMO) doit être abrogée le 1^{er} janvier 2023 et un nouvel article de la loi sur la géoinformation (LGéo) régira alors les principes du financement à compter de ce jour. Pour que ce transfert soit possible, l'OMO révisée comprenant les règles de détail régissant le financement devrait entrer en vigueur à cette même date. Ce délai relevant désormais de la gageure, nous étudions, à l'Office fédéral de topographie swisstopo, la possibilité

d'échelonner l'entrée en vigueur. La nouvelle ordonnance technique OMO-DDPS serait ainsi introduite le 1^{er} janvier 2024. swisstopo formulant toujours la stratégie de la mensuration officielle pour une durée de quatre ans, cette date d'introduction coïnciderait avec le début de la période 2024–2027 de la stratégie, ce qui constituerait une bonne option.

En matière de financement, la Confédération doit continuer à composer avec les crédits de transfert existants. Le cadre de financement existant aujourd'hui reste inchangé.

Quels liens unissent l'introduction de DM.flex et les révisions des ordonnances?

Comme déjà indiqué, le Parlement a décidé d'abroger l'ordonnance sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) le 1^{er} janvier 2023. Un décalage d'un an est cependant à l'étude, l'abrogation étant alors repoussée au 1^{er} janvier 2024. Nous avons donc tout intérêt à ce que les révisions des ordonnances sur la MO entrent en vigueur à cette même date. C'est pourquoi nous mettons tout en œuvre pour respecter cette échéance.

S'agissant à présent de la date d'introduction du nouveau modèle de données DM.flex, swisstopo bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre et pourrait par exemple prévoir une procédure par étapes avec une phase pilote limitée à quelques cantons (de 3 à 5) entre 2024 et 2025 et une introduction étendue à l'intégralité du territoire suisse d'ici à 2027. Les deux groupes de travail (cf. encadré) doivent se concerter à ce propos.

En portant un regard rétrospectif sur les travaux accomplis jusqu'alors, quelles options se sont révélées malheureuses à vos yeux?

Le groupe de travail chargé de réviser les ordonnances sur la MO a démarré son activité en 2018 et se composait de 15 membres. Lorsque la consultation a eu lieu en février de cette année, nombre d'entre eux n'étaient professionnellement plus actifs, de sorte qu'ils ne participent pas à son dépouillement. Les changements dans la composition du groupe signifient aussi la perte d'une partie des connaissances acquises au fil des ans. De cela, je tire un enseignement simple: un groupe de travail devrait se charger dans un délai de deux ans d'élaborer le projet d'une prescription et de procéder à la consultation le concernant, afin que le savoir acquis reste conservé de bout en bout.

Les premiers travaux relatifs à un modèle de données flexible ont été lancés dès le début des années 2010. De nombreux défis sont liés à ce laps de temps prolongé: les principes guidant le nouveau modèle de don-

² Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO), RS 211.432.27

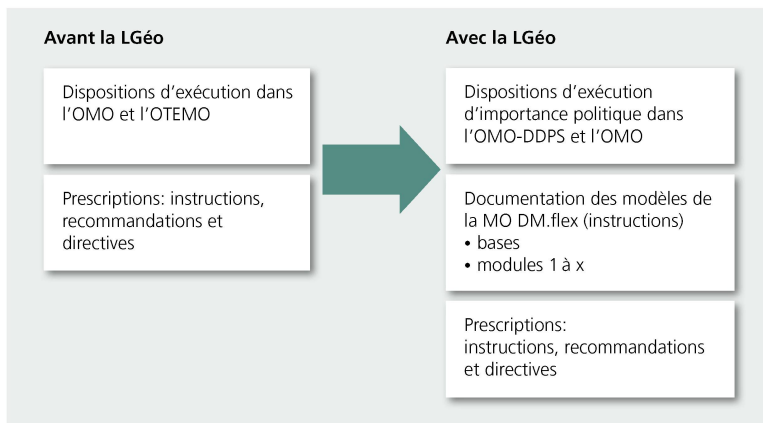


Figure 1: dispositions d'exécution avant et après l'introduction de la LGéo en 2007

nées ont été élaborés par un groupe de travail qui avait cessé d'exister au moment de la rédaction des documentations des modèles.

L'entrée en vigueur de la LGéo³ en 2007 a aussi eu des implications techniques: lorsque les principes ont été élaborés, swisstopo n'a pas fait savoir de façon suffisamment claire qu'INTERLIS 1 complique considérablement l'utilisation de services web dans la mensuration officielle et entrave ainsi le remplacement de la conservation redondante, source d'erreurs potentielles, des données que la MO se contente de recopier, sans produire aucune plus-value. Vue sous cet angle, toute nouvelle année de retard dans l'introduction de DM.flex version 1.0 est une année perdue, mais également chère, générant uniquement des frais d'opportunité. C'est pourquoi INTERLIS 1 doit être remplacé au plus vite dans la mensuration officielle. Ce remplacement est un puissant aiguillon sur le plan technique.

Par ailleurs, les conséquences concrètes du droit de la géoinformation ne se sont pas encore fait ressentir dans la mensuration officielle. La LGéo a provoqué un changement au niveau des modèles de géodonnées minimaux: ils ne sont plus décrits en détail dans des ordonnances. La documentation des modèles exigée par la LGéo vient remplacer les dispositions que l'on trouve actuellement dans les ordonnances et les directives de saisie. Avec la révision des ordonnances sur la MO, cette modification du droit trouve finalement à s'appliquer, au bout de 15 ans. Les retours enregistrés montrent toutefois que ce changement et l'aiguillon que constitue la LGéo n'ont pas encore été identifiés partout. La LGéo a par ailleurs eu une autre conséquence importante, puisque le contenu des ordonnances de la mensuration officielle doit se limiter à ce qui est du ressort des décideurs politiques. Les nombreuses dispositions d'exécution qui se sont accumulées dans les ordonnances sur la MO au fil des cent dernières années ne s'inscrivent plus dans cette logique et peuvent être externalisées sans aucun problème dans des prescriptions – instructions et recommandations – ce qui simplifie des processus administratifs devenus bien lourds. Le point important ici, c'est que les dispositions actuelles ne sont abrogées qu'à l'expiration des délais transitoires fixés. Autrement dit, les prescriptions actuelles ne perdent leur validité

³ Loi fédérale sur la géoinformation (LGéo), RS 510.62

qu'au moment où de nouvelles instructions et recommandations viennent les remplacer. Il n'y a aucun risque de vide juridique.

Sur quoi portez-vous un jugement positif?

Les deux consultations ont suscité un vif intérêt. Les nombreux retours témoignent de l'engagement des professionnels en faveur de la poursuite du développement de la mensuration officielle. Les prises de position fouillées transmises indiquent également qu'ils soutiennent majoritairement l'innovation, même si de nombreux points de détail restent encore à débattre.

Qu'espérez-vous pour l'avenir?

La volonté commune à tous les acteurs du secteur de la mensuration de s'attaquer dans un esprit constructif aux défis à relever dans la mensuration officielle et aux renouvellements techniques à opérer pour les mettre en œuvre rapidement. C'est ainsi seulement que nous, professionnels de la mensuration officielle, resteront crédibles aux yeux de notre clientèle qui continuera alors à nous accorder sa confiance.

Je suis aussi surpris par quelques voix négatives qui s'élèvent contre les propositions venant de Wabern, autrement dit de la Confédération, bien que les cantons et les associations professionnelles aient participé au groupe de travail. La confiance mutuelle semble avoir partiellement disparu pour laisser place, par endroits, à une défiance foncière. Il s'agit là d'une piètre assise pour la tâche commune qu'est la mensuration officielle, car la Confédération et les cantons ont le pouvoir de bloquer unilatéralement les modifications importantes à venir. Personne n'y gagnerait et tout le monde y perdrait à coup sûr, à commencer par la mensuration officielle elle-même parce qu'elle périrait. C'est en adoptant toujours une attitude positive, empreinte de curiosité envers la nouveauté, et en recherchant ce qu'elle peut receler de bon pour le mettre en œuvre, que nous parviendrons ensemble à obtenir une MO moderne.

Que reprenez-vous des travaux en cours pour l'avenir?

Nous informerons les groupes de travail que trop de questions restent encore en suspens pour ce qui concerne les servitudes, raison pour laquelle il faut les reporter à la prochaine révision des ordonnances sur la MO. D'ici là, le projet pilote avec les cantons de Berne et de Soleure aura apporté de la clarté à ce sujet. Comme l'article relatif au travail de master de Christian Grütter (cf. page 8) permet de le constater, des solutions techniques de qualité peuvent être mises en œuvre dès aujourd'hui. L'incertitude la plus forte concerne la

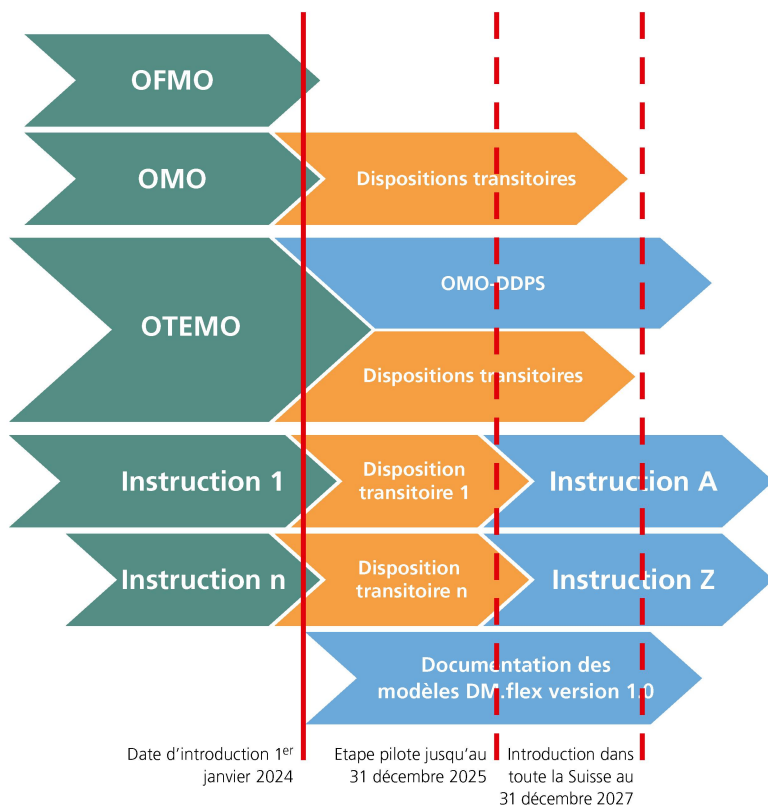


Figure 2: révision des ordonnances sur la MO avec les dispositions transitoires

remise à niveau des archives. Est-elle requise et si la réponse est oui, dans quels cas et comment? La prochaine révision des ordonnances sur la MO a déjà été évoquée dans le rapport explicatif relatif à la présente révision de l'OMO. L'étude de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse portant sur la question de l'IND-MO (Information Need Definition – Mensuration officielle) a montré l'existence d'un tel besoin auquel les servitudes viennent à présent s'ajouter.

Quels enseignements sont importants pour la suite des travaux?

Les frais d'introduction de DM.flex varient fortement, présentent de grandes disparités et dépendent de l'architecture des systèmes informatiques dans le canton considéré. Nous entendons les cantons disposant d'infrastructures SIG modernes et souples ainsi que d'interfaces standardisées nous parler de frais de conversion atteignant quelques dizaines de milliers de francs à peine. D'autres cantons ayant vu leurs systèmes croître au fil des décennies tablent sur des frais de conversion de plusieurs centaines de milliers de francs. Même si la conversion au nouveau modèle de données des systèmes centraux de la mensuration officielle se révèle finalement très simple, les systèmes périphériques devront faire l'objet de nombreuses adaptations que chaque canton devra entreprendre lui-même. Il n'y aura pas de solution standard pour cela, parce que les infrastructures sont trop différentes les unes des autres.

Je souhaite que les modifications à venir soient maintenant prises à bras-le-corps par l'ensemble des acteurs du secteur de la mensuration, avec un œil acéré, mais en conservant une attitude foncièrement positive, empreinte de curiosité. C'est le seul moyen de nous préparer aux défis que nous réserve l'avenir.

Et je suis convaincu que nous y parviendrons ensemble!

Membres du groupe de travail AGRAV

Office fédéral de topographie swisstopo

- Aström Boss Helena, direction
- Mäusli Martin, soutien
- Grütter Christian

Accompagnement juridique

- Kettiger Daniel, kettiger.ch – law&solutions
- Küttel Anita, swisstopo

OFRF

- Stoffel Nathalie
- Risch Anja

Services cantonaux du cadastre

- Dettwiler Christian, TG
- Favre Cyril, VD
- Niggeler Laurent, GE
- Reimann Patrick, BL
- Veraguth Hans Andrea, GR
- Gabriela Zanetti, anciennement SZ

IGS

- Frick Thomas
- Vogel Erwin

Expert externe

- Kaul Christian

Membres du groupe de travail DM.flex version 1.0

Office fédéral de topographie swisstopo

- Grütter Christian, direction
- Mäusli Martin, soutien

Services cantonaux du cadastre

- Veraguth Hans Andrea, GR
- Fierz Bernard, ZH
- Frapolli Claudio, TI
- Spicher Florian, NE

Service communal des mensurations

- Horat Stephan, SG

IGS

- Saugy Pierre-Alain

Manifestation d'information «La Mensuration officielle suisse avance à grands pas vers l'avenir»

Mercredi 21 septembre 2022, hôtel National, Berne

Thèmes:

- la révision des bases légales de la mensuration officielle
- le nouveau modèle de données de la mensuration officielle DM.flex

vus par des intervenants et des groupements d'intérêts différents.

Inscription jusqu'au 12 septembre 2022 sur

www.cadastre.ch/mo

Christoph Käser, dipl. Ing. ETH

Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales
swisstopo, Wabern
christoph.kaeser@swisstopo.ch