

**FEUILLE FÉDÉRALE**98<sup>e</sup> année

Berne, le 31 janvier 1946

Volume I

Paraît, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

**4936****MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'allocation d'une subvention extraordinaire aux cantons du Tessin, du Valais et des Grisons pour l'établissement du registre foncier fédéral.

(Du 22 janvier 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec l'exposé de nos motifs, un projet d'arrêté fédéral concernant l'allocation d'une subvention extraordinaire aux cantons du Tessin, du Valais et des Grisons pour l'établissement du registre foncier fédéral.

## I.

Dans un mémoire du 5 décembre 1938 concernant les « nouvelles revendications tessinoises » (chapitre III intitulé « Pour l'agriculture tessinoise »), le Conseil d'Etat du Tessin a sollicité, outre de nouvelles facilités en matière de mensurations cadastrales, l'octroi d'un subside fédéral « pour travaux destinés à l'établissement du registre foncier définitif, notamment dans les communes des vallées et des campagnes ayant un caractère essentiellement rural » (« Nouvelles revendications tessinoises », p. 58).

Au cours des échanges de vues qui ont eu lieu en 1941, sous la direction du chancelier de la Confédération, entre les représentants des services fédéraux et cantonaux, les autorités tessinoises ont précisé leur demande: elles désiraient que la Confédération allouât une subvention (encore à déterminer) pour les frais de la constatation et de la vérification des droits réels sur des immeubles, ainsi que pour les frais d'établissement du registre foncier fédéral. A la suite de ces discussions, nous avons admis que la Confédération participe aux frais d'établissement du registre foncier dans les vallées et régions ayant un caractère essentiellement rural. Nous avons fixé le taux de la contribution fédérale à un tiers des frais (v. notre rapport

sur la gestion en 1941, p. 4 s., spécialement p. 7). Notre attitude était déterminée par les considérations suivantes :

## II.

1. Le code civil (art. 39 du titre final) prévoit que les frais des mensurations cadastrales sont supportés en majeure partie par la Confédération, mais il ne contient aucune disposition sur les frais de vérification des droits réels et d'établissement du registre foncier. Il se borne à prescrire, à l'article 43 du titre final, l'exécution d'une procédure de vérification. L'établissement et la tenue du registre foncier incombent aux cantons; ces derniers sont chargés d'organiser et de surveiller cette tenue (art. 953 CC); ils fixent les émoluments (art. 954 CC) et répondent de tout dommage résultant de la tenue du registre foncier (art. 955 CC). Sans aucun doute, le législateur est donc parti de l'idée que les cantons doivent supporter les frais occasionnés non seulement par la tenue du registre foncier, mais encore par sa préparation et son établissement. Le droit cantonal détermine qui doit supporter les frais de la vérification des droits réels et de l'établissement du registre foncier. En règle générale, ces frais sont répartis entre le canton, les communes et les propriétaires fonciers. Tel est notamment le cas au Tessin, selon l'article 119 de la « legge generale sul registro fondiario », du 2 février 1933; cette disposition prévoit une répartition dans la proportion de 40:40:20.

On a toujours appliqué le principe suivant lequel la Confédération ne participe pas aux frais de la vérification des droits réels et de l'établissement du registre foncier, malgré les désirs contraires (v. aussi notre rapport sur la gestion en 1930, p. 262). Ce principe résulte de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de registre foncier; il se fonde sur l'ancienne réglementation des droits réels et les formes de publicité de l'ancien droit cantonal immobilier. L'organisation de la procédure de vérification, le choix des employés et la manière dont ils font leur travail ont aussi une répercussion sur les frais de l'opération. La Confédération ne pouvant intervenir dans ces questions, on ne saurait exiger d'elle qu'elle participe aux frais. S'il y a lieu maintenant de s'écarter de la règle suivie jusqu'ici, ce changement ne peut avoir que la signification d'une exception, étroitement délimitée et soumise à des réserves précises.

2. L'allocation d'une subvention limitée pourrait certes hâter en de nombreux endroits l'établissement du registre foncier fédéral. Du reste, on a déjà expliqué par le défaut d'une contribution fédérale le retard constaté dans ce domaine. Les frais en question représentent certainement une charge pour les caisses d'Etat cantonales et, le cas échéant, aussi pour les communes et les propriétaires. Et cependant, comparés au coût de l'abornement et de la mensuration, ces frais, même après déduction

des subventions que la Confédération doit verser pour les mensurations, ne sont pas assez élevés pour gêner de manière excessive l'établissement du registre foncier. Toujours est-il que la question de la dépense, surtout s'il s'agit d'une dépense supplémentaire, joue, dans les régions où la valeur du sol est peu élevée et dans celles où les terres sont fortement morcelées, un rôle qu'il ne faut pas sous-estimer. Dans les contrées où la propriété est morcelée, les frais de l'établissement du registre foncier sont considérablement réduits en cas de réunion parcellaire préalable. Le nombre des parcelles, et par conséquent aussi des feuillets du registre, y sera toutefois plus élevé que dans la moyenne de la Suisse, ce qui a aussi un effet sur les frais de vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier. Par rapport à la valeur du sol, les frais d'établissement du registre foncier représentaient, par exemple, dans une commune de caractère rural prononcé (Tesserete), 2,20 pour mille de la valeur fiscale des immeubles, tandis que dans une commune urbaine (Chiasso) ces dépenses ne dépassaient pas 0,87 pour mille. Lorsqu'à ces conditions plus difficiles vient s'ajouter une situation financière précaire du canton et des communes, on comprend que ces frais pèsent lourdement et qu'une contribution fédérale soit demandée.

3. L'établissement du registre foncier fédéral incombe incontestablement au canton. Sitôt terminée dans une région la mensuration faite avec l'aide de la Confédération, il y a lieu de se mettre à la vérification des droits réels et d'établir le registre foncier fédéral. Constatons ici que le Tessin, une fois édictées les dispositions légales nécessaires, a exécuté ces tâches dans la mesure de ses possibilités. Au début de l'année 1945, le registre foncier fédéral était introduit dans 16 communes du canton. Il s'agit surtout de communes où la valeur du sol est élevée. L'établissement du registre foncier fut entrepris peu à peu aussi dans les communes de plaine ou de vallée, où il se heurta cependant à certaines difficultés d'ordre financier. Les autorités cantonales tiennent toutefois à activer le plus possible cet établissement afin d'obtenir des bases sûres pour les droits réels et de pouvoir abandonner au plus tôt le système des formes transitoires de publicité. Leurs efforts méritent l'appui de la Confédération. L'octroi d'une subvention fédérale représentant le tiers des frais permettrait d'espérer que l'établissement du registre foncier sera poursuivi, d'une manière ininterrompue et successive, dans toutes les communes où les mensurations ont été approuvées. Les représentants du gouvernement tessinois se sont déclarés satisfaits de ce taux de participation.

La situation géographique et la structure économique de la commune serviront, dans chaque cas, à déterminer si celle-ci doit être considérée comme ayant un caractère rural prédominant. La valeur du sol peut aussi être prise en considération. Nous avons indiqué quelles étaient les conditions de l'octroi de la subvention; il en ressort qu'une subvention

n'entre pas en ligne de compte pour les communes de Bellinzone, Lugano, Locarno et Chiasso, ni pour d'autres communes urbaines. La solution la plus rationnelle consisterait à laisser au département fédéral de justice et police le soin de décider si telle ou telle commune doit bénéficier ou non de la subvention lors de l'établissement du registre foncier. Cependant, pour tenir compte de la procédure généralement suivie en matière de subventions, ce département demandera, dans chaque cas, l'avis du département fédéral des finances et des douanes. La Confédération versera à la caisse d'Etat cantonale un tiers des frais de la vérification des droits réels, chaque fois que le registre foncier sera introduit dans une commune bénéficiant de la subvention, s'il est constaté que les travaux exécutés sont conformes aux prescriptions.

4. A notre avis, les prestations proposées représenteraient pour la Confédération une dépense annuelle de 30 à 40 000 francs. Les frais de l'établissement du registre foncier se sont élevés au cours des dernières années à 85 000 francs environ par an. L'autorité cantonale de surveillance compte que si l'on veut activer les travaux, ce montant devra être porté à 100 ou 120 000 francs. Avec de telles ressources, la vérification peut être poussée de manière telle que les communes où les mensurations ont été approuvées auront le registre foncier fédéral dans un délai rapproché. Ensuite, la dépense annuelle pourrait être réduite, puisque les travaux d'établissement se limiteraient aux communes où les mensurations touchent peu à peu à leur fin. Aucune subvention fédérale ne serait accordée là où la mensuration n'a pas précédé l'établissement du registre foncier. Il s'ensuit que le nombre des communes dans lesquelles on travaillerait simultanément à l'établissement du registre foncier serait plus tard moins grand qu'aujourd'hui et qu'au cours des années prochaines. Selon nos calculs, la subvention annuelle de la Confédération pourrait être alors réduite à 20 000, voire à 10 000 francs. Il faut toutefois compter approximativement cinquante ans encore pour que le registre foncier soit établi dans toutes les communes tessinoises.

5. En l'espèce, la Confédération ne participera qu'aux frais des travaux en rapport direct avec la vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier fédéral. Doivent être considérés comme tels les dépenses pour le traitement des employés chargés de la vérification, les indemnités de route versées par le canton, de même que les frais de matériel (formules et reliure des registres). Dans le cas où ces employés seraient occupés aussi à des travaux non subventionnés par la Confédération selon l'arrêté que nous vous proposons, il y aurait lieu d'en tenir compte. Les frais de location, de chauffage et d'entretien des locaux nécessaires pour les travaux de vérification, de même que d'éventuels frais et émoluments de recours et de justice n'entrent pas en ligne de compte. Le Conseil d'Etat est tenu d'organiser la vérification des droits réels et

l'établissement du registre foncier de manière à permettre un aperçu clair des travaux à subventionner. Chaque année, il adressera un rapport au département fédéral de justice et police. Ce rapport sera accompagné d'un état détaillé des frais, en ce qui concerne les communes où le registre foncier a été introduit au cours de l'année. Le département susmentionné a le droit de demander tous les éclaircissements qu'il jugera utiles. Il est autorisé en particulier à préciser quels sont les travaux qui peuvent être subventionnés et à ordonner les mesures nécessaires pour la constatation des frais de vérification des droits réels et d'établissement du registre foncier. Le chef du bureau fédéral du registre foncier examinera, dans chaque cas, si les travaux de vérification des droits réels et d'établissement du registre foncier doivent bénéficier de la subvention.

Le canton attribuera une juste part de la subvention fédérale à la commune et aux propriétaires fonciers tenus à contribution. A notre avis, il convient de laisser au gouvernement cantonal le soin de décider dans quelle proportion se fera cette attribution. Il nous paraît utile, mais aussi suffisant, de réserver la sanction des prescriptions cantonales d'exécution.

### III.

Cette partie des revendications tessinoises a, sans aucun doute, un caractère extraordinaire. Nous ne pouvons, pour y donner suite, nous appuyer sur une disposition constitutionnelle précise, si nous renonçons à invoquer l'article 2 de la constitution fédérale (prospérité commune). Pour l'octroi de subventions à des institutions créées en vertu de lois fédérales fondées sur l'article 64 de la constitution, on ne peut invoquer purement et simplement cet article 64, qui autorise la Confédération à légiférer en matière de droit civil. Toutefois, selon l'article 2 de l'arrêté fédéral du 5 décembre 1919 concernant la participation de la Confédération aux frais des mensurations cadastrales (RO 35, 1004), arrêté qui a pour base l'article 39 du titre final du code civil, la Confédération verse aux cantons 20 pour cent du traitement ou de l'indemnité des géomètres chargés de la conservation du cadastre. On pourrait donc, en principe, fonder sur l'article 64 l'allocation d'une subvention aux frais de l'établissement du registre foncier. Pour qu'on ne puisse pas considérer que la Confédération a, d'une façon générale, l'obligation de subventionner l'établissement des registres prévus par le droit civil, il nous semble plus indiqué de justifier l'octroi des subventions en cause par la situation spéciale du Tessin. Il faut considérer que la Confédération agit dans l'esprit de la constitution quand, par une prestation spéciale, elle aide un canton à établir un registre exigé par la législation civile fédérale, lorsque ce canton, en raison de circonstances financières et économiques qui lui sont particulières, ne pourrait pas ou ne pourrait que très difficilement remplir cette obligation sans une telle aide. En l'espèce, nous en sommes convaincus, l'appui de la Confédération est justifié, en fait et en droit.

Le canton du Tessin s'est toujours heurté à des difficultés spéciales lors de l'établissement du registre foncier. Lorsque la plupart des obstacles d'ordre juridique eurent disparu avec l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1933 sur le registre foncier, de nouvelles difficultés, principalement d'ordre financier, ont surgi; elles exigent une solution. Le projet que nous vous soumettons tend à aider le canton du Tessin à surmonter ces difficultés. Nous espérons que les autorités fédérales animées par un vif sentiment de solidarité ne refuseront pas au Tessin cette nouvelle aide, extraordinaire.

#### IV.

Or, les conditions spéciales qui justifient l'allocation d'une subvention de la Confédération au Tessin — terres très morcelées, valeur peu élevée du sol en proportion des frais d'établissement du registre foncier, situation financière difficile du canton, des communes et des propriétaires fonciers — se rencontrent toutes et au même degré dans le canton du Valais et dans les vallées de Bregaglia et de Poschiavo, le district de la Moësa, ainsi que dans quelques autres régions du canton des Grisons; mais, à notre avis, elles ne se rencontrent que là. Sans aucun doute, ces deux derniers cantons demanderont, à juste titre eux aussi, de bénéficier d'une aide fédérale dans les mêmes conditions que le Tessin. C'est pourquoi nous avons jugé plus simple de prévoir immédiatement l'octroi d'une subvention également pour le canton du Valais et les régions indiquées des Grisons.

Selon nos calculs, il s'agit au plus, pour le Valais, d'une somme annuelle de 40 000 francs, pour les régions des Grisons, d'un montant de 20 000 francs par an. Il y a même lieu d'admettre que les prestations annuelles de la Confédération pourront, en règle générale, rester bien au-dessous de ces maximums. En effet, dans ces deux cantons aussi, l'établissement du registre foncier devra être précédé le plus souvent d'un remaniement parcellaire. Il en résulte que l'établissement du registre foncier ne se fera que graduellement. Il faut cependant, pour les deux cantons en question aussi, ne pas envisager seulement la somme annuelle à verser, mais considérer encore la durée du versement. D'après le plan des mensurations cadastrales (FF 1923, III, 310), les mensurations parcellaires doivent être terminées pour 1980 au Tessin, en Valais et dans les Grisons. Supposé que ce plan soit maintenu tel quel, le registre foncier fédéral devrait ainsi y être établi pour 1983 environ. Suivant le nombre des mensurations cadastrales qui seront terminées chaque année, la vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier dureront plus ou moins longtemps.

#### V.

1. Le département des finances et des douanes demande que les sommes nécessaires à l'allocation de ces subventions extraordinaires soient prélevées sur le fonds fédéral des mensurations cadastrales. La direction fédé-

rale des mensurations cadastrales s'est ralliée à cette proposition. Elle estime qu'il est possible, quoiqu'il s'agisse du même fonds, de faire une distinction nette entre les prélèvements pour les mensurations cadastrales et ceux qui sont opérés pour l'établissement du registre foncier et que les subventions fédérales nécessaires pour l'établissement de ce registre peuvent actuellement être prélevées sur le fonds des mensurations cadastrales. Nous pouvons, dans ces conditions, adopter provisoirement cette solution.

2. Nous vous proposons de prendre sous la forme d'un arrêté fédéral les mesures prévues. Cet arrêté allouant simplement une subvention et n'étant par conséquent pas de portée générale, rien n'empêche de le mettre en vigueur immédiatement. Selon l'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet, l'arrêté a effet rétroactif pour les registres fonciers introduits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1942. Cette mesure, qui se fonde sur l'exposé figurant sous chiffre I du message, n'aura effet que pour le canton du Tessin. Elle n'entraîne qu'une dépense supplémentaire de quelques milliers de francs.

En vous recommandant d'adopter le projet d'arrêté ci-joint, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 janvier 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**KOBELT.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER.**

(Projet.)

## Arrêté fédéral

allouant

**une subvention extraordinaire aux cantons du Tessin, du Valais et des Grisons pour l'établissement du registre foncier fédéral.**

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 22 janvier 1946,

*arrête :*

Article premier.

Dans les cantons du Tessin et du Valais, dans les vallées de Bregaglia, de Poschiavo et dans le district de la Moësa, ainsi que dans les autres régions des Grisons présentant des conditions pareilles ou analogues, la Confédération contribue, par une subvention extraordinaire d'un tiers, aux frais de vérification des droits réels et d'établissement du registre foncier fédéral, s'il s'agit de communes de vallée ou de plaine à caractère rural prédominant.

Art. 2.

Ne sont prises en considération pour le calcul de la subvention que les dépenses en rapport direct avec la vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier, telles que le traitement des employés chargés de la vérification, les indemnités de déplacement versées par le canton, le coût du matériel et de la reliure des registres.

Art. 3.

Le département fédéral de justice et police détermine dans chaque cas, d'entente avec le département fédéral des finances et des douanes, sur demande du canton, si une commune a droit à une subvention pour la vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier fédéral.

## Art. 4.

Le gouvernement cantonal doit remettre, au début de chaque année, un rapport au département fédéral de justice et police, avec un relevé des frais occasionnés par la vérification des droits réels et l'établissement du registre foncier fédéral dans les communes où ce registre a été introduit au cours de l'année précédente et pour lesquelles une subvention doit être allouée.

## Art. 5.

La subvention est versée au canton lorsqu'il est établi que les travaux exécutés sont conformes aux prescriptions.

Le canton attribuera une juste part de la subvention fédérale aux communes et propriétaires fonciers tenus à contribution.

## Art. 6.

Le gouvernement cantonal prend les mesures nécessaires à l'exécution du présent arrêté.

Ces mesures sont soumises à la sanction du département fédéral de justice et police.

## Art. 7.

Le présent arrêté, n'étant pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Il a effet rétroactif pour les registres fonciers fédéraux introduits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1942.

Le Conseil fédéral est chargé de pourvoir à son exécution.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'allocation d'une subvention extraordinaire aux cantons du Tessin, du Valais et des Grisons pour l'établissement du registre foncier fédéral. (Du 22 janvier 1946.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4936
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1946
Date	
Data	
Seite	189-197
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 381

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.