

# Le cadastre RDPPF renforcé par des adaptations apportées à la loi sur la géoinformation

Les mesures juridiques visant à compléter le cadastre RDPPF et donc à le renforcer en qualité de répertoire autonome et indépendant au côté du registre foncier prennent une tournure concrète. Le groupe de travail a formulé une proposition pour les adaptations à apporter à la loi sur la géoinformation. Le présent article brosse un tableau rapide de ces adaptations en précisant les raisons qui en sont à l'origine.

## Introduction

De sa conception à son introduction, puis lors de la poursuite de son développement, le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) a connu de profondes modifications qui ont notamment eu des conséquences sur ses différentes fonctions et, par suite, sur ses effets juridiques. Le but initialement visé lors de la conception du cadastre RDPPF était de créer une institution juridique sur le modèle du registre foncier, au sein de laquelle des droits et/ou des charges sont constitués ou publiés. Aujourd'hui, au terme de l'introduction par étapes, il est clair pour tout le monde que le cadastre RDPPF n'a qu'un rôle d'information, en sa qualité de système d'information hautement spécialisé, à l'exclusion de tout effet constitutif de droits. Ce n'est qu'avec la fonction d'organe officiel de publication, attribuée par les cantons, qu'un effet juridique lui est associé.

## Le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF

Le registre foncier et le cadastre RDPPF sont deux répertoires distincts qui consignent et décrivent les régimes de propriété ainsi que les droits et les devoirs en matière foncière. Le registre foncier suisse existe déjà depuis plus d'un siècle. Il sert à garantir les régimes de propriété et son accès ainsi que son contenu ne sont que partiellement ouverts au public. Seuls ceux qui peuvent justifier d'un intérêt légitime peuvent bénéficier, contre paiement, d'un accès illimité au registre foncier ou en obtenir des extraits.

Le mandat légal pour la mise en œuvre du cadastre RDPPF n'a été confié qu'en 2008, si bien que ce cadastre est de construction relativement récente et intègre donc pleinement les avantages des technologies actuelles de l'information et de la communication. Le cadastre RDPPF est en service dans la Suisse entière depuis 2021. Il est accessible à tous, de manière simple, gratuite et permanente via Internet. Ses informations ne sont toutefois pas constitutives de droits comme c'est le cas pour la propriété et les droits réels limités, parce que la décision sur laquelle se fonde une restriction de droit public à la propriété foncière (RDPPF) est prise en dehors du cadre

du cadastre RDPPF et du reste aussi en dehors de celui du registre foncier, conformément à l'article 680 alinéa 1 CC<sup>1</sup>. L'absence d'effet juridique attaché au cadastre RDPPF a conduit le groupe de travail à prévoir la suppression de l'actuel article 17 LGéo<sup>2</sup> sans le remplacer. Le fait que les RDPPF faisant l'objet d'une mention au registre foncier ne bénéficient ni d'une quelconque publicité positive ni de la foi publique est en parfait accord avec la jurisprudence du Tribunal fédéral et avec la doctrine.

Les bases légales actuelles (art. 16 LGéo) font qu'il existe un dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF. Autrement dit, certaines RDPPF font l'objet d'une mention au registre foncier et ne figurent pas dans le cadastre RDPPF. Leur mention dans le registre foncier prime alors. En outre, un faible nombre de RDPPF sont gérées aussi bien dans le registre foncier que dans le cadastre RDPPF en vertu de l'article 129 alinéa 2 ORF et font ainsi doublon (les sites pollués par exemple).

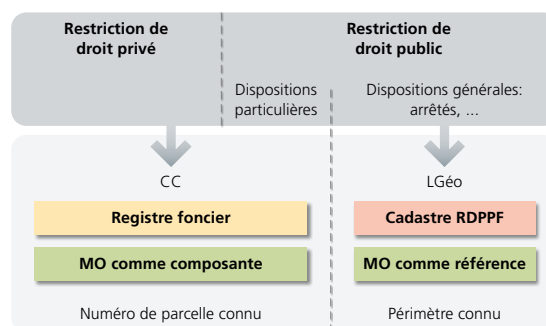


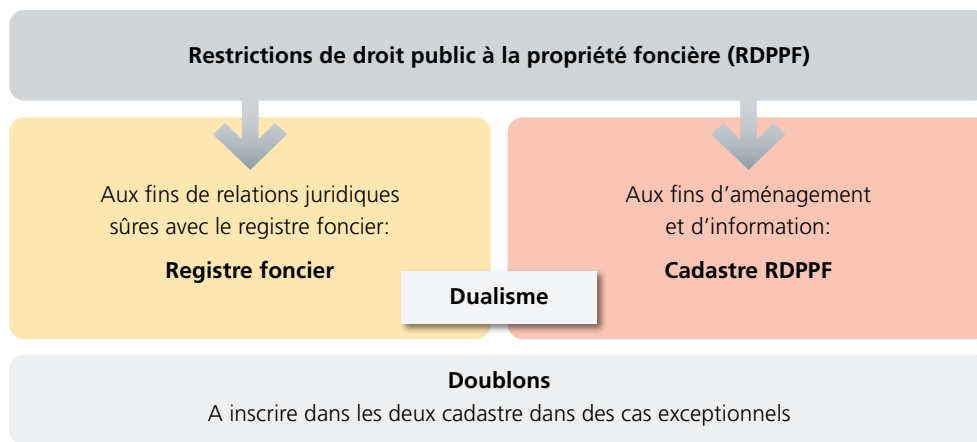
Figure 1 : Délimitation en vigueur jusqu'à présent pour les RDPPF, entre le registre foncier et le cadastre RDPPF, cf. message relatif à la loi sur la géoinformation (FF 2006), p. 7448.

La situation juridique actuelle est insatisfaisante parce que les RDPPF ne peuvent être gérées dans le cadastre RDPPF que si elles ne font pas déjà l'objet d'une mention au registre foncier (art. 16 al. 1 LGéo). Les deux entrées de RDPPF ont cela en commun qu'elles ne dé-

<sup>1</sup> Code Civil (RS 210) article 680 alinéa 1 «Les restrictions légales de la propriété existent sans qu'il y ait lieu de les inscrire au registre foncier.»

<sup>2</sup> Loi fédérale sur la géoinformation (Loi sur la géoinformation, LGéo), RS 510.62

Figure 1. Nouvelle délimitation des RDPPF entre le registre foncier et le cadastre RDPPF



plioient aucun effet juridique. La RDPPF mentionnée au registre foncier et celle figurant dans le cadastre RDPPF n'ont qu'un caractère informatif et ne sont constitutives d'aucun droit.

Vue sous l'angle historique, cette répartition est compréhensible, car avant l'introduction du cadastre RDPPF, il n'y avait que le registre foncier. Ainsi, les RDPPF qui devaient être connues à l'occasion d'une transaction foncière, ne «pouvaient être garanties» que via une mention au registre foncier. Cette «protection» a toujours été de nature informative et n'a jamais été constitutive d'aucun droit.

Avec la révision juridique à venir, les compétences et les tâches en matière de RDPPF doivent être adaptées entre le registre foncier et le cadastre RDPPF. Désormais, les RDPPF doivent en principe être gérées dans ce dernier, en raison de sa meilleure accessibilité. Il a toutefois résulté des clarifications approfondies entreprises que certaines RDPPF revêtent assurément de l'importance pour l'office du registre foncier en raison de leur lien direct avec la propriété foncière et le registre foncier. C'est par exemple le cas de questions liées à la «Lex Koller» ou au droit foncier rural et plus généralement des restrictions du pouvoir de disposer d'un bien résultant de RDPPF (par exemple les sites pollués, en vertu de l'article 32bis alinéa. 4 LPE<sup>3</sup>). Elles doivent continuer à être mentionnées au registre foncier pour que les transactions foncières puissent toujours être menées à bonne fin. Le dualisme reste donc conservé dans un certain cadre, mais le rapport est adapté. Les RDPPF en lien direct avec les transactions foncières restent ainsi maintenues dans le registre foncier, alors que toutes les autres RDPPF, servant pour l'essentiel à des fins d'aménagement ou d'information, sont inscrites au cadastre RDPPF.

Ainsi, il faudra continuer à consulter à la fois le registre foncier et le cadastre RDPPF pour avoir une vision d'ensemble des conditions de propriété d'un immeuble, avec tous les droits et tous les devoirs qui y sont attachés.

Pour ne plus faire de lien direct entre l'inscription au cadastre RDPPF et la mention au registre foncier au niveau de la loi, une formulation plus ouverte a été recherchée et finalement trouvée à l'issue d'une longue réflexion, avec le nouvel article définissant le but du cadastre RDPPF dans la LGéo. Au niveau de la loi, deux systèmes autonomes continueront à coexister à l'avenir pour la documentation de RDPPF:

- le cadastre RDPPF, dont les principes sont régis aux articles 16 à 18 LGéo; le droit fédéral et le droit cantonal régissent ensemble quelles sont les RDPPF qui doivent figurer dans le cadastre,
- la mention au registre foncier, dont le principe est régi à l'article 962 CC. Les RDPPF devant faire l'objet d'une mention au registre foncier sont toutes régies par le droit fédéral et le droit cantonal.

#### L'intégration dans le cadastre RDPPF de toutes les RDPPF et des dispositions liant les autorités

Dans le nouvel article définissant le but, les notions de «géodonnées» et d'«informations juridiques» sont volontairement mises sur un pied d'égalité. Les RDPPF à caractère général et abstrait (par exemple la distance par rapport aux eaux et à la forêt) et les dispositions liant les autorités porteuses d'une restriction de propriété indirecte (comme le recensement architectural) n'étant jamais associées à une délimitation territoriale concrète, de sorte qu'elles ne sont pas gérées comme des géodonnées de base à l'annexe 1 OGéo<sup>4</sup>, la notion de géodonnées est bien plus ouverte et permet l'intégration de toutes les RDPPF.

<sup>3</sup> Loi fédérale sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE), RS 814.01

<sup>4</sup> Ordonnance sur la géoinformation (OGéo), RS 510.620

Les informations figurant dans le cadastre RDPPF doivent comprendre les restrictions de droit public à la propriété foncière en vigueur et les dispositions liant les autorités qui exercent un effet restrictif indirect sur la propriété foncière. Le cadastre peut également renseigner sur les restrictions de droit public à la propriété foncière projetées. Ainsi, les RDPPF de nature individuelle et concrète, les RDPPF directes à caractère général et abstrait et au besoin, les restrictions liant les autorités ou indirectement les propriétaires fonciers pourront faire partie à l'avenir du contenu du cadastre RDPPF.

### La réorganisation des articles de la loi renforce le cadastre RDPPF

Les articles 16 à 18 régissant le cadastre RDPPF dans la loi sur la géoinformation ont été entièrement repensés.

#### LGéo – nouvelle articulation des articles

Section 4 Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF)

Art. 16 But du cadastre RDPPF

Art. 17 Objet et forme

Art. 18 Accès

Art. 18a Organisation, qualité et procédures

Ni l'inscription d'une RDPPF au cadastre ni la mention d'une RDPPF au registre foncier ne s'accompagnant du moindre effet de publication ou juridique et la question de savoir où une RDPPF doit être documentée revêtant une grande complexité ainsi qu'un haut degré de technicité, on peut tout à fait transférer à une ordonnance ou déléguer aux cantons les règles régissant la dualité résiduelle. Cela permettra de disposer à l'avenir de règles adéquates pour chaque RDPPF possible.

Avec la réorganisation des articles de la loi, il devient possible de régir chacun des quatre cas de figure envisageables (pour autant qu'ils soient voulus tous les quatre):

- une RDPPF intègre le contenu du cadastre RDPPF ou y est maintenue;
- une RDPPF fait désormais ou continue à faire l'objet d'une mention au registre foncier en raison de son lien étroit avec la tenue de ce registre et n'est pas inscrite au cadastre RDPPF;
- une RDPPF fait désormais ou continue à faire l'objet d'une mention au registre foncier en raison de son lien étroit avec la tenue de ce registre et est inscrite en plus au cadastre RDPPF à titre exceptionnel (doublon);
- une RDPPF n'est pas inscrite au cadastre RDPPF et ne fait pas l'objet d'une mention au registre foncier dans

un cas de figure particulier et à titre tout à fait exceptionnel pour des raisons importantes (pour autant que de telles RDPPF existent vraiment).

La réorganisation du nouveau cadastre RDPPF ainsi étendu peut donc être menée à terme. Le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF est modifié à la date d'introduction de l'adaptation du droit. Les règles figurant dans la loi laissent toutefois une latitude suffisante pour poursuivre le développement du cadastre RDPPF au niveau de l'ordonnance.

Il est sciemment renoncé à une abrogation rétroactive du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF au niveau fédéral. Les cantons sont libres de procéder ou non à cette mise au net des archives de leur registre foncier. Il ne faut pas oublier ici que même en cas d'abrogation complète du dualisme, la consultation du registre foncier continuerait à être indispensable parce qu'aucune garantie d'exhaustivité n'est attachée au cadastre RDPPF.

### La signification de l'article de responsabilité

Selon les termes de l'article 18 LGéo actuel, la responsabilité de la gestion du cadastre est régie par l'article 955 CC et suit donc clairement le modèle du registre foncier. Cela n'était pas prévu ainsi tout au début.

Un premier projet de texte de la loi sur la géoinformation, élaboré dans le cadre du projet de RPF<sup>5</sup>, prévoyait un article de responsabilité très large. Le projet initial de la loi sur la géoinformation tablait sur un effet juridique plus fort du cadastre RDPPF.

Une expertise juridique fut demandée pour ce premier projet de texte. Les experts mandatés (Tschannen & Wyss) émirent alors l'idée de règles analogues à celles de l'article 955 CC, mais indiquèrent dans leur expertise qu'une responsabilité fondée sur cet article ne pouvait se justifier que si le cadastre RDPPF avait un effet contraignant pour les propriétaires ou bénéficiaire de l'effet attaché à un titre authentique.

La version du projet de loi sur la géoinformation mise en consultation en 2005 ne comportait plus aucune disposition de responsabilité particulière pour le cadastre RDPPF parce que ses effets juridiques avaient été réduits. Puis, une disposition de responsabilité fit sa réapparition dans la version révisée en 2006 pour la consultation des offices. Elle ne comprenait pas de renvoi à l'article 955 CC, mais la règle suivante: «Les cantons sont responsables de tout dommage résultant de la tenue du cadastre.» On opta ensuite pour une autre for-

<sup>5</sup> Réforme de la péréquation financière

Figure 1 Les nouveaux articles régissant le cadastre RDPPF dans la loi sur la géoinformation

mulation de la disposition de responsabilité en juillet 2006, à l'issue de la consultation des offices. Quelques jours plus tard, c'est finalement la formulation avec le renvoi vers l'article 955 CC qui fut incluse dans le projet de texte, puis soumise au Parlement sous cette forme. La Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE) en demanda la suppression, mais le Conseil ne se rangea pas à cet avis.

Si l'article 18 LGéo était abrogé, cela ne signifierait pas la fin de toute responsabilité de l'Etat en matière de cadastre RDPPF. Les cantons seraient alors responsables de la tenue du cadastre RDPPF en vertu de leur propre droit régissant la responsabilité de l'Etat, lequel se fonde aussi sur une responsabilité causale dans presque tous les cantons.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 18 LGéo le 1<sup>er</sup> octobre 2009, il ne semble pas y avoir eu un seul cas de responsabilité fondé sur l'article 18 LGéo dans la Suisse entière. Une enquête a été conduite par swisstopo auprès des cantons en 2022 avec les deux questions suivantes:

- Y a-t-il eu un cas de responsabilité selon l'article 18 LGéo dans votre canton depuis l'introduction du cadastre RDPPF?
- Avez-vous connaissance d'un cas de responsabilité général concernant le cadastre RDPPF? Le plaignant pouvant fonder sa plainte sur l'article de la loi qu'il juge le plus opportun, tous les cas de responsabilité liés au cadastre RDPPF nous intéressent. Si la réponse est oui: combien de cas sont concernés? Quand? Pour quel thème?

La réponse aux deux questions suivantes a été négative pour 21 d'entre eux, les 5 autres ne s'étant pas prononcés. Aucune réponse positive n'a été enregistrée. Toutes ces réflexions ainsi que le fait que des droits de propriété et des droit réels limités sont constitués dans le registre foncier, à la différence du cadastre RDPPF, ont conduit à la conclusion que l'article 18 LGéo actuel doit être abrogé sans être remplacé.

### Résumé et suite du processus

L'étude de faisabilité portant sur les compléments à apporter au cadastre RDPPF (cf. cadastre n° 44, avril 2024) recommandait l'utilisation d'un modèle de financement permettant de recourir à des incitations monétaires pour compléter le cadastre RDPPF. Cela signifie des moyens financiers accrus par rapport à aujourd'hui. La tendance étant actuellement à la réduction des moyens financiers alloués au cadastre RDPPF au niveau fédéral, les mesures

de complément ne pourront pas concerner l'intégralité du territoire suisse de manière homogène.

Du point de vue du groupe de travail, on peut résumer ainsi les adaptations juridiques prévues:

- l'acte constitutif d'une RDPPF est pris en dehors du cadre du cadastre RDPPF et du registre foncier; ainsi, aucune RDPPF inscrite, peu importe qu'elle soit gérée dans le cadastre RDPPF ou dans le registre foncier, ne déploie d'effet juridique;
- le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF est modifié à la date d'introduction de l'adaptation du droit;
- il est renoncé à une abrogation rétroactive du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF; les cantons sont libres de procéder ou non à cette mise au net des archives de leur registre foncier;
- un effet juridique n'est attribué au cadastre RDPPF au niveau cantonal qu'avec l'introduction de l'organe officiel de publication;
- l'article de responsabilité est abrogé sans être remplacé;
- on notera enfin que même en cas d'abrogation complète du dualisme, la consultation du registre foncier continuerait à être indispensable parce qu'aucune garantie d'exhaustivité n'est attachée au cadastre RDPPF.

Les adaptations prévues de la loi sur la géoinformation ont été soumises aux services fédéraux à l'automne 2024, dans le cadre de la consultation des offices. Le Conseil fédérale a ouvert la consultation le 21 mars 2025. Elle durera jusqu'au 2<sup>ème</sup> trimestre 2025. Les retours enregistrés seront ensuite examinés et s'ils sont majoritairement positifs, la proposition de transmettre la modification juridique au Parlement sera soumise au Conseil fédéral au début de l'année 2026.

Christoph Käser

Mensuration

Responsable des Processus Mensuration officielle et cadastre RDPPF  
swisstopo, Wabern  
christoph.kaeser@swisstopo.ch