

# Les cadastres et les fonctions qu'ils endossent selon les significations juridiques de leurs données

La présente contribution se fonde sur l'article consacré aux significations juridiques des géodonnées («En force, à validité juridique, légalement valides ou juridiquement pertinentes?»), cadastre n° 47, avril 2025) pour mettre en lumière les fonctions des principaux cadastres du système cadastral suisse, instaurés sur la base de géodonnées dotées d'une signification juridique.

## La notion de «cadastre»

L'étymologie de la notion de «cadastre» utilisée aujourd'hui n'est pas totalement claire. Il est toutefois plus probable que ses racines remontent au grec ancien et qu'elle ait été formée en accolant la préposition **κατά** [«katá», en français: *vers le bas, par*] au substantif **στίχον** [«stíchon»], accusatif de **στίχος** [«stíchos», en français: *ligne*]. En grec byzantin ou médiéval, tel qu'il était parlé au Moyen-Âge dans l'Empire romain d'Orient, le terme résultant de **κατάστιχον** [«katástichon»] servait à désigner une *liste* ou un *registre*. Le verbe **στέιχειν, στείχω** [«steíchein», «steíchō», en français: *parcourir vers le bas*] étant associé à **στίχος**, le cadastre se rapproche donc d'une liste que l'on parcourt ligne par ligne ou sur laquelle une inscription est faite ligne par ligne<sup>1</sup>.

Dans la République historique de Venise, qui dura du Moyen-Âge jusqu'en 1797 et dont l'influence s'étendait jusqu'aux zones côtières de l'Empire romain d'Orient (395–1453), le terme parvint à s'imposer dans la forme italo-vénitienne de **catastico** que l'on retrouve encore dans les langues actuelles<sup>2</sup>.

L'autre explication étymologique du mot «cadastre» est liée au droit fiscal romain. Ce terme pourrait avoir été formé à partir du latin **caput** [en français: tête] et du bas-latin **registrum** [en français: registre], passant de **capitum registrum** à **capitastrum**, ensuite raccourci en **catastrum**, pour devenir finalement **cadastre**<sup>3</sup>. Le «registre fiscal par tête» constituait ainsi une première ébauche de registre foncier, au sein duquel les possessions (immobilières) étaient inscrites et qui formait donc la base sur laquelle taxes et impôts étaient calculés.

Au-delà de ces considérations étymologiques, on constate que la notion de «cadastre» est utilisée de bien des manières aujourd'hui. Dans le contexte des informations à référence spatiale, on parle ainsi de cadastre foncier, de cadastre des biens immobiliers, de cadastre

RDPPF, de cadastre des citernes, de cadastre des dangers, de cadastre des risques, de cadastre de production, de cadastre du bruit, de cadastre des événements naturels, de cadastre des sites pollués pour ne citer qu'eux. Dans la version actuelle de l'ordonnance sur la géoinformation<sup>4</sup> du 1<sup>er</sup> août 2025, le droit fédéral répertorie dix-sept jeux de géodonnées de base désignés par le terme de «cadastre», auxquels vient s'ajouter le cadastre RDPPF qui comporte à ce jour vingt-deux jeux de géodonnées de base relevant du droit fédéral.

Il n'existe pas de caractéristique commune à tous ces «cadastres» cités dans le contexte des géoinformations, donc dans le droit de la géoinformation où ils figurent notamment de façon explicite dans les catalogues de géodonnées de base, qui permette de justifier le fait que les différents jeux de géodonnées de base concernés y soient répertoriés.

Aujourd'hui, les cadastres principaux ou de base ont toutefois été regroupés au sein du système cadastral suisse. Il s'agit de la mensuration officielle (MO) avec le registre foncier (RF), du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) et du cadastre des conduites (CC). La mensuration officielle et le registre foncier figurent cependant comme des jeux de géodonnées propres (MO sous ID = 51, (53) et 228, RF sous ID = 7 et 8) dans la version actuelle du catalogue des jeux de géodonnées de base (annexe 1 OGéo), alors que le cadastre RDPPF, et très certainement le cadastre des conduites à l'avenir, nécessiteront de réunir un grand nombre de géodonnées de base différentes du fait de la forte hétérogénéité en matière de compétences attribuées pour les données spécialisées dont ils se composent. Le plan du registre foncier (ID = 51) occupe enfin une place très particulière, parce qu'il est mis à disposition par la mensuration officielle, mais qu'il est requis dans le registre foncier pour la description géométrique de la propriété foncière.

<sup>1</sup> Cf. Gemoll, W. (1991): Griechisch-Deutsches Schulwörterbuch. 9. Auflage (pour la version initiale en allemand).

<sup>2</sup> Entre autres : Simmerding, F. (1969): Verwendung und Herkunft des Wortes Kataster. Zeitschrift für Vermessungswesen, Jg. 94, Heft 9 (septembre 1969).

<sup>3</sup> Cf. Stowasser et al. (2016): Stowasser. Lateinisch-deutsches Schulwörterbuch (pour la version initiale en allemand).

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

### Système d'information géographique contre cadastre

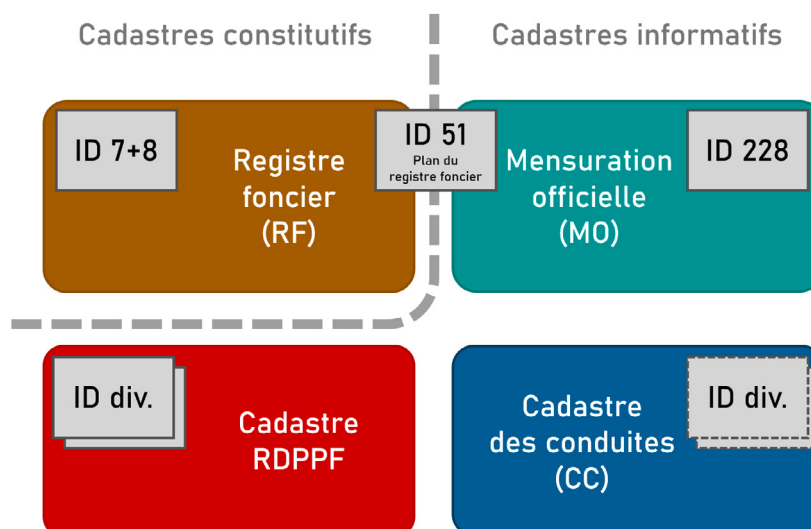
Une attention particulière est portée aux fonctions de ces cadastres de base dans le système cadastral suisse, en plus de celle accordée aux géodonnées qu'ils concernent. Au contraire d'un système d'information géographique ordinaire, un cadastre endosse une fonction liée aux significations juridiques des données qui y sont gérées. Et même lorsque ces systèmes d'information géographique sont des systèmes « officiels », ne contenant que des géodonnées de base, donc des géodonnées fournies par le service désigné dans la législation comme étant compétent pour elles et qui se fondent sur un acte législatif fédéral, cantonal ou communal (cf. art. 3 al. 1 let c LGéo<sup>5</sup>), l'aspect fonctionnel supplémentaire leur fait défaut.

Le droit de la géoinformation entré en vigueur en 2008 conduit, en sa qualité de droit-cadre, à un traitement juridique homogène des géodonnées de base, fixe les compétences et comporte des prescriptions portant sur la structure des données (modèles de données), les métadonnées, l'accessibilité des données (niveaux d'autorisation d'accès) ainsi que leur mise à disposition via des géoservices. Le droit général de la géoinformation ne précise toutefois pas quelles significations juridiques les géodonnées de base qui lui sont soumises ont pour telle application ou pour tel groupe visé. Cet aspect reste très largement pris en charge par les législations spécialisées concernées.

Un exemple: il résulte des exigences formulées dans le droit de la géoinformation qu'il incombe aux communes, en leur qualité de service compétent, de mettre à disposition les plans d'affectation sous la forme de géodonnées de base conformément au modèle prescrit, de les rendre accessibles au public dans le cadre d'un service de consultation (niveau d'autorisation d'accès A) et de permettre leur téléchargement via un service approprié. Dans un système d'information géographique ordinaire, ce jeu de géodonnées de base prend place parmi toutes les autres géodonnées de base que les services compétents concernés doivent mettre à disposition.

Dans le cadastre RDPPF en revanche, les géodonnées de base des plans d'affectation forment un tout avec les dispositions juridiques qui leur sont associées et apparaissent avec la signification juridique de plans d'affectation en vigueur qui leur est attachée. La consultation des géodonnées de base des « plans d'affectation » dans le cadastre RDPPF fournit dans le même temps une information relative à leur signification juridique. Ainsi, obtenir des données issues des plans d'affectation (sous la forme d'un extrait du cadastre) revient à obtenir à la fois des géodonnées et des dispositions juridiques, puisqu'elles forment un tout indissociable.

Figure: fonctions respectives des quatre principaux cadastres du système cadastral suisse



<sup>5</sup> Loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo, RS 510.62), entrée en vigueur le 1er juillet 2008.

### Cadastre informatif

La plupart des cadastres du système cadastral suisse ont une **fonction d'information**. Ils visent à reproduire les informations à référence spatiale ainsi que leurs significations juridiques de façon que le cadastre puisse servir de source d'information aussi fiable que possible dans l'un et l'autre cas. C'est cette application indistincte aux deux éléments d'information qui est décisive ici:

- le plan du registre foncier informe des limites en vigueur de la propriété foncière et correspond en tout point à l'immatriculation de cette dernière au registre foncier à la date indiquée;
- le cadastre RDPPF fournit non seulement une information géométrique sur le règlement d'affectation en vigueur dans une commune, mais précise également les bases légales et les dispositions juridiques qui y sont associées.
- Les genres de couverture du sol visibles dans la mensuration officielle sont aussi pertinents juridiquement, par exemple pour le calcul des surfaces agricoles utiles.

L'origine du droit étant extérieure au cadastre dans la plupart des cas, un **cadastre informatif** est exclusivement de nature déclaratoire. Sa fiabilité dépend fortement de la possibilité d'établir la congruence entre l'information figurant dans le cadastre et la réalité du droit en dehors de ce dernier au moyen de processus fiables. Ceux-ci doivent être respectés strictement par toutes les parties prenantes (fournisseurs de données, organismes responsables du cadastre, chancelleries d'Etat, etc.) et bénéficier de leur plein soutien. La fiabilité peut par ailleurs être accrue si une disposition de loi attribue l'effet juridique aux données (numériques) gérées dans le cadastre (primat numérique). Mais même dans ce cas, l'origine du droit (généralement par voie de décision) est extérieure au cadastre.

Le cadastre RDPPF, le cadastre des conduites et la plupart des éléments de la mensuration officielle sont des cadastres informatifs.

### Cadastre constitutif

Les cadastres auxquels la législation confie pour tâche de *constituer* de nouveaux droits vont un peu plus loin. Le registre foncier est un tel **cadastre constitutif**, puisque le CC<sup>6</sup> prévoit que l'inscription au registre foncier est nécessaire pour l'acquisition de la propriété foncière (cf. art. 656 CC)<sup>7</sup>. Dans le cas d'un cadastre constitutif, pour autant qu'il soit rigoureusement tenu en

tant que tel, la congruence entre l'information figurant dans le cadastre et la situation juridique est totale, cette dernière étant conditionnée par lui.

### En résumé

Les cadastres principaux du système cadastral suisse se distinguent des systèmes d'information géographique ordinaires par leur aspect fonctionnel supplémentaire qui est en lien avec les significations juridiques des données gérées dans le cadastre. Ils partagent une même exigence de fiabilité, laquelle, pour être satisfaite, doit pouvoir compter sur un système cadastral parfaitement bien organisé. C'est même impératif, parce que l'origine de la signification juridique des données cadastrales est généralement extérieure au cadastre. Ces cadastres constituent par ailleurs la seule source d'accès systématique aux informations correspondantes. Le cadastre RDPPF encore bien jeune par rapport à la MO ou au registre foncier a pu combler avec succès une lacune dans la compilation systématique des géodonnées à référence spatiale dotées de significations juridiques en matière de droit public.

S'agissant notamment des géodonnées juridiquement pertinentes (intérêt public formulé géométriquement) et des géodonnées de référence (géométries mises à disposition pour formuler un intérêt public et pour concrétiser le droit public abstrait), la manière dont les informations trouvent à s'intégrer de façon complète et systématique dans le système cadastral n'est pas figée. Aussi bien la mensuration officielle (dans le domaine des géodonnées de référence) que le cadastre RDPPF (dans le domaine des données juridiquement pertinentes) dispose ici d'un potentiel d'extension des plus conséquents.

Une question se pose enfin, celle de savoir si sur la base des aspects fonctionnels évoqués ici, liés aux significations juridiques des données cadastrales, une nouvelle définition de la notion de «cadastre» ne pourrait pas être trouvée pour les cadastres jugés essentiels du système cadastral suisse.

Bastian Graeff

Responsable du service en charge du cadastre RDPPF, canton d'Uri  
bastian.graeff@geo.urkantone.ch

<sup>6</sup> Code civil suisse, CC, RS 210.

<sup>7</sup> Sous réserve de certaines exceptions telles que la succession, cf. art. 656 al. 2 CC.