

Nature et effets juridiques du cadastre RDPPF

Autor(en): **Kettiger, Daneil**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2011)**

Heft 6

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871503>

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.

Nature et effets juridiques du cadastre RDPPF

■ La LGéo¹ a récemment créé le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Avant même que le premier canton ne mette en exploitation ce cadastre, certaines divergences semblent subsister quant à la qualification et aux effets juridiques du cadastre RDPPF. Le présent article tente d'y apporter des éclaircissements et de souligner toute l'importance de ce cadastre.

Aspects juridiques du cadastre

Les bases légales relatives au cadastre RDPPF se trouvent pour l'essentiel aux articles 16 à 18 LGéo et dans l'OCRDP². Elles font partie intégrante de la nouvelle codification du droit fédéral de la géoinformation³. Sous l'angle de ce droit, le cadastre RDPPF doit être considéré comme un *géoservice* (voir art. 9 OCRDP), qui présente, en plus, des caractéristiques de qualité sous différents angles de référence:⁴

- *référence à la qualité*: la mise à disposition des données s'effectue selon une procédure particulièrement sécurisée (art. 5 ss OCRDP). Quiconque consulte le cadastre doit pouvoir s'attendre à ce qu'il contienne des données actuelles de grande qualité. De plus, la conduite de ce cadastre répond à des règles particulières de responsabilité (art. 18 LGéo);
- *référence au droit*: la géométrie des données RDPPF et les données juridiques sont liées (art. 3 OCRDP). Celui qui consulte le cadastre RDPPF obtient également, et toujours en même temps, les données juridiques actuelles qui sont associées à la géométrie, resp. aux géodonnées représentées sous forme de plans;
- *référence à la propriété foncière*: lors de chaque consultation d'une restriction de droit public à la propriété foncière faisant partie du cadastre RDPPF, on doit pouvoir représenter cette restriction sur la base des données actuelles de la couche d'information «bien-fonds» de la mensuration officielle (art. 10, al. 2 OCRDP);
- *référence aux effets juridiques*: le cadastre est réputé connu (art. 17 LGéo, voir infra).

En doctrine, l'opinion a déjà été exprimée selon laquelle le cadastre RDPPF est un registre public au sens de l'article 9 CC⁵. Cette question peut toutefois rester ouverte dans la mesure où elle n'a que peu d'importance pratique et ce, pour les motifs suivants: les registres publics font foi des faits qu'ils constatent et dont l'inexactitude n'est pas prouvée (art. 9, al. 1 CC). Le cadastre RDPPF n'atteste pas de l'existence d'une restriction de droit public à la propriété foncière (voir infra). Un extrait certifié conforme (art. 14 OCRDP) ou une certification a posteriori (art. 15 OCRDP) apportent toutefois la preuve que les géodonnées de base de droit fédéral correspondantes figurant dans le système de géoinformation d'un canton

ont à un certain moment une teneur bien déterminée (art. 14, al. 3 OCRDP), qu'une certaine information peut en être déduite et que cette information est réputée connue. Le cadastre sert d'abord à protéger la bonne foi dans les relations juridiques et non à établir la preuve de certains faits⁶.

Effets juridiques des organes officiels de publication et des registres

La publication de données, resp. d'informations, dans un organe officiel de publication ou dans un registre peut produire des effets juridiques: elle peut notamment créer des relations juridiques entre l'Etat et les particuliers ou entre particuliers et modifier par conséquent la situation juridique des citoyens tant d'un point de vue formel que matériel. Dans la théorie et la pratique juridiques suisses, on reconnaît généralement aux organes officiels de publication ou aux registres les effets juridiques possibles suivants (le plus souvent sous la forme de fiction légale):

- *effet juridique positif*: les faits et les faits juridiques publiés officiellement déploient leur effet juridique sur la base de leur seule publication, indépendamment du fait qu'ils existent réellement ou qu'ils aient été publiés par erreur. L'exactitude matérielle et la validité juridique de la publication sont établies par le biais d'une présomption irréfragable. Dans ce cas, ce qui est protégé c'est la bonne foi liée à l'exactitude matérielle;
- *effet juridique négatif*: les faits et les faits juridiques qui ne sont pas publiés ne déploient aucun effet juridique et sont considérés comme n'existant pas sur la base de leur seule non-publication, indépendamment du fait qu'ils existent juridiquement ou qu'ils n'ont pas été publiés par erreur. Ce qui prévaut, c'est la présomption selon laquelle seul ce qui est publié existe juridiquement. Dans ce cas, ce qui est protégé, c'est la bonne foi liée à l'exactitude matérielle et à l'exhaustivité de la publication;
- *effet de publicité positif*: les faits et les faits juridiques publiés étant réputés connus, il est exclu de pouvoir s'y opposer en prétendant ne pas les connaître. Ce qui prévaut, c'est la présomption de la connaissance. L'obligation d'informer incombant à l'Etat se transforme, avec la publication, en une obligation pour le

¹ Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (Loi sur la géoinformation, LGéo), RS 510.62

² Ordonnance du 2 septembre 2009 sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), RS 510.622.4

³ Daniel Kettiger, cadastre 1, décembre 2009, p. 11 ss.

⁴ Daniel Kettiger, RNRF 2010, p. 146

⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC), RS 210

⁶ Kettiger (note 4), p. 146; Meinrad Huser, DC 4/2010, p. 174

particulier de rechercher lui-même l'information. La bonne foi liée à la non-connaissance est écartée;

- *effet de publicité négatif*: les faits et les faits juridiques non publiés ne peuvent être opposés à des tiers que s'il est prouvé que ces derniers en avaient connaissance. Ce qui prévaut, c'est la présomption de la non-connaissance de la non-publication. Dans ce cas, ce qui est protégé, c'est la bonne foi liée à l'exactitude formelle (exhaustivité de l'information);
- *fonction de création du droit*: les relations juridiques sont créées sur la base et au moment de la publication. La publication est une condition à la création des relations juridiques; elle est constitutive de la création du droit;
- *point de départ d'un délai*: la publication officielle de faits ou de faits juridiques marque le point de départ d'un délai (par ex. le début d'un délai de recours);
- *présomption d'exactitude*: l'exactitude matérielle des faits et des faits juridiques publiés est présumée. Ce qui provoque une inversion du fardeau de la preuve: celui qui invoque l'inexactitude de la publication doit en apporter la preuve. Contrairement à l'effet juridique positif, la présomption d'exactitude n'est pas irréfragable;
- *transparence*: les faits et les faits juridiques publiés officiellement sont considérés comme des documents officiels. Selon le droit de la Confédération et de quelques cantons, le droit de chaque particulier de consulter les documents officiels, déduit du principe de la transparence, s'épuise dès leur publication officielle (art. 6, al. 3 LTrans⁷). En principe, la protection découlant des obligations légales visant à préserver un secret (protection des données, secret de fonction, secret professionnel, secret des affaires, secret militaire, etc.) disparaît également avec la publication officielle.

Les effets juridiques de la publication effectuée par les organes officiels de publication et par le biais des registres sont déterminés par la législation applicable à chaque organe de publication et à chaque registre; le plus souvent, différentes normes juridiques doivent être prises en considération. On peut selon les règles spécifiques de chaque législation observer plusieurs combinaisons entre les différents types d'effets juridiques.

Effets juridiques du cadastre RDPPF

Le cadastre RDPPF ne produit *ni effet juridique positif, ni effet juridique négatif*. L'effet juridique des restrictions de droit public à la propriété foncière repose exclusivement sur des décisions qui doivent être conformes du point de vue formel. Est toujours décisive, également, la version des géodonnées de base (plan, géométrie) et des données juridiques, qui a été adoptée, resp. approu-

vée, par l'autorité compétente. Pour que des restrictions de droit public à la propriété foncière puissent être valablement opposables à une personne, il peut s'avérer en outre important qu'elles aient été publiées ou notifiées de manière correcte selon les normes correspondantes de la législation spécialisée et les règles de procédure y relatives. En dépit de sa qualité élevée qui garantit la reproduction exacte de la décision originale, géométrie associée incluse, *aucune présomption d'exactitude*, au sens juridique du terme, n'est attachée au cadastre RDPPF.

Le cadastre RDPPF produit *un effet de publicité positif*. Il existe une présomption légale selon laquelle les restrictions de droit public à la propriété foncière qui figurent dans le cadastre sont connues de tous (art. 17 LGéo)⁸. Dès qu'une restriction de droit public à la propriété foncière est publiée dans le cadastre RDPPF, personne ne peut plus prétendre ne pas la connaître; ce n'est pas seulement l'existence mais également l'effet et l'étendue de cette restriction qui sont réputés connus⁹. Grâce à l'effet de publicité positif, la publication dans le cadastre permet de corriger les éventuels défauts d'une publication officielle préalable – résultant à la rigueur de l'absence de publication ou d'une publication non conforme par rapport aux exigences fixées dans la législation spécialisée – ou d'une notification irrégulière de la décision à la personne concernée¹⁰. Par contre, le cadastre RDPPF ne produit *pas d'effet de publicité négatif*. Un tel effet n'est en tout cas pas envisageable pour ce cadastre du fait que les restrictions de droit public à la propriété foncière qui sont décidées sur une base individuelle et concrète font l'objet, conformément au nouvel article 962 CC, d'une mention dans le registre foncier¹¹.

Sur la base du droit fédéral, le cadastre RDPPF n'a *aucune fonction de création du droit*. Si, en se fondant sur l'article 16 OCRDP, un canton attribue au cadastre la *fonction d'organe officiel de publication* et que le droit matériel en relation avec le droit de procédure confère à la publication un caractère constitutif, la publication dans le cadastre peut assurément avoir indirectement un effet de création du droit. On peut tenir le même raisonnement pour ce qui est du point de départ d'un délai. Si la publication dans le cadastre RDPPF devait marquer le point de départ d'un délai, cela présupposerait soit que la date de cette publication figure dans un organe de publication apparaissant périodiquement (par ex. une Feuille officielle cantonale), soit que le cadastre contienne un registre supplémentaire établissant sous forme de liste chronologique et actualisée les organes de publication compétents selon le droit cantonal¹².

Grâce à leur publication dans le cadastre RDPPF, qui est accessible au public et qui ne peut en principe contenir

⁷ Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration, (Loi sur la transparence; LTrans), RS 152.3

⁸ Kettiger (note 4), p. 174

⁹ Huser (note 6), p. 174

¹⁰ Kettiger (note 4), p. 146

¹¹ Kettiger (note 3), p. 11 ss; Kettiger (note 4), p. 143 ss; Huser (note 6), p. 170 ss.

¹² Kettiger (note 4), p. 147

que des géodonnées de base de niveau d'autorisation d'accès A, les données correspondantes deviennent également *formellement accessibles au public* en tant que géoservice. En principe, la protection découlant des différentes obligations légales visant à préserver un secret disparaît en cas de publication. Le droit de consulter les décisions sur la base desquelles une restriction de droit public à la propriété foncière a été adoptée (plan, données juridiques) continue parallèlement à exister.

Comparaison avec le registre foncier

Le registre foncier est l'institution la plus complète de Suisse en matière de publicité¹³. En relation avec la propriété et les autres droits réels, le registre foncier produit des effets juridiques positifs et négatifs, des effets de publicité positifs et négatifs, a une fonction de création du droit et implique une présomption d'exactitude (entre autres, sur la base de l'art. 9 CC). De plus, le registre foncier est, dans une large mesure, accessible au public (art. 970, al. 2 et 3 CC; art. 106a, al. 1, let. b ORF¹⁴).¹⁵ Les restrictions de droit public à la propriété foncière de nature individuelle et concrète font en principe l'objet de mentions dans le registre foncier. Les mentions n'ont pas d'effet constitutif mais uniquement un effet déclaratoire¹⁶. Ainsi, les restrictions de droit public à la propriété foncière mentionnées dans le registre foncier – comme celles qui figurent au cadastre RDPPF – n'ont qu'un effet positif de publicité et contribuent à la transparence. En conséquence, la publication dans le cadre du droit fédéral des restrictions de droit public à la propriété foncière de nature individuelle et concrète, générale et abstraite ou générale et concrète produit toujours le même effet juridique, qu'elle s'effectue au sein du registre foncier ou du cadastre RDPPF.

Comparaison avec des géoservices «ordinaires»

Les géodonnées de base relevant du droit fédéral qui font partie du cadastre RDPPF doivent également être publiées dans le cadre d'un géoservice (art. 36 OGéo¹⁷), conformément au droit général de la géoinformation. La norme eCH-0056 Profil d'application de géoservices (état au 15 décembre 2006) constitue l'exigence minimale à respecter ici. Une exigence de qualité n'existe ainsi qu'en termes de contenu, mais ne concerne ni l'organisation du fonctionnement concret du géoservice ni la validation de ses données. La possibilité de recouper la géométrie avec celle des limites de propriété à un niveau de qualité bien défini fait également défaut, de même que le lien avec les données juridiques. Un demandeur adressant une requête portant sur des restrictions de droit public à la propriété foncière dans un géoservice ordinaire n'a aucune garantie quant à l'exacti-

tude ou à la fiabilité de l'information délivrée. La publication de la géométrie de restrictions de droit public à la propriété foncière hors du cadastre RDPPF est par ailleurs dépourvue de tout effet juridique.

Entre ce qui lie et ce qui est fiable

Les restrictions de droit public à la propriété foncière sont *obligatoires pour les propriétaires* dès l'entrée en force de la décision sur laquelle elles se fondent. Seule une décision adoptée par une autorité compétente peut fonder une restriction de droit public susceptible de lier juridiquement le propriétaire. Ainsi, le contenu du cadastre RDPPF n'est pas directement obligatoire pour la personne titulaire d'un droit réel sur un immeuble (comme d'ailleurs également pour des tiers ou des autorités). Ce qui est décisif du point de vue juridique (juridiquement obligatoire), c'est toujours la version des géodonnées de base (plan, géométrie) et des données juridiques, qui a été décidée, resp. approuvée par l'autorité compétente. Il en va différemment lorsque le canton déclare le cadastre RDPPF comme un organe de publication officiel.

Le cadastre RDPPF a en premier lieu une *fonction d'information*. C'est un instrument d'information *fiable*. La mise à disposition des données s'effectue selon une procédure particulièrement sécurisée (art. 5 s OCRDP). Quiconque consulte le cadastre doit pouvoir s'attendre à ce qu'il contienne des données actuelles de grande qualité. En cas de gestion défectueuse du cadastre, s'agissant notamment de l'inscription et du contrôle des géodonnées de base (art. 6 OCRDP), de la garantie de l'exactitude des informations relatives à la date de l'inscription et de la dernière modification des données (art. 7, al. 1 OCRDP), de la garantie d'accès aux géoservices et de leur fonctionnement correct (art. 9 OCRDP) ainsi que de l'établissement d'extraits et de certifications (art. 14 et 15 OCRDP), la responsabilité est assumée par le canton, selon l'article 18 LGéo. Cette disposition prévoit spécifiquement une responsabilité causale du droit civil. Le canton n'est toutefois pas responsable selon l'article 18 LGéo *pour les cas d'erreurs des géodonnées* du droit fédéral ou du droit cantonal qui sont imputables aux services compétents selon l'article 8, alinéa 1 LGéo, et qui ne relèvent pas de la gestion du cadastre RDPPF. Par contre, le canton pourrait à la limite engager sa responsabilité étatique (responsabilité fondée sur la confiance) en tant que service de livraison de données. On tend à garantir ainsi que personne n'ait à supporter un préjudice résultant de fausses informations provenant du cadastre RDPPF.

Daniel Kettiger
Avocat, Mag.rer.publ.; Rédacteur du nouveau droit
de la géoinformation, Berne; info@kettiger.ch

¹³ Roland Pfäffli, *Revue de l'Avocat* 4/2006, p. 139 (état: 17. 07. 2011)

¹⁴ Ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier (ORF), RS 211.432.1

¹⁵ Pfäffli (note 13), p. 141 ss.

¹⁶ Huser (note 6), p. 171

¹⁷ Ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (ordonnance sur la géoinformation, OGéo), RS 510.620