

Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse
Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo
Band: - (2023)
Heft: 41

Artikel: Vers un cadastre RDPPF exhaustif : les mesures préconisées pour y parvenir
Autor: Moshe, Amir Noah / Graeff, Bastian
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1030225>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Vers un cadastre RDPPF exhaustif – les mesures préconisées pour y parvenir

L'introduction et la mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) dans les premiers cantons datent de 2014. Ce cadastre s'est depuis généralisé à tous les cantons et les RDPPF désignées comme telles par la Confédération et les cantons y figurent toutes. Cependant, les divers groupes d'utilisateurs du cadastre RDPPF ne pourront pleinement en tirer profit que lorsque son contenu sera exhaustif, conformément à l'objectif général assigné par le législateur. Le présent article montre en quel sens compléter le cadastre pour cela et précise les mesures à prendre à moyen terme. Il rend compte de l'activité déployée dans le cadre du projet prioritaire PP32-TG.

Contexte de départ

Comme son nom le laisse supposer, le cadastre RDPPF a pour objet les restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF), si bien qu'il est judicieux de s'arrêter sur cette notion¹ à ce stade pour en proposer une définition **expansive**, tenant compte comme il se doit de la volonté exprimée par le législateur d'un cadastre RDPPF aussi complet que possible².

Interprétées de manière expansive, les RDPPF sont constituées par l'ensemble des interventions de l'Etat via lesquelles les pouvoirs de jouissance et de disposition nés de la propriété sont restreints par le droit public, contrairement aux interventions de l'Etat par lesquelles les propriétaires sont dépossédés de leur bien par une expropriation formelle³. Dans le code civil suisse, les prescriptions figurant aux articles 699, 703, 711 et 712 CC⁴ s'y réfèrent directement⁵. Dans la doctrine et la jurisprudence, une distinction est par ailleurs opérée entre des restrictions (de droit public) à la propriété foncière directes et indirectes:

Les restrictions de droit public à la propriété foncière directes sont des normes à caractère général et abstrait qui déploient un effet direct en vertu d'une loi, au sens formel, ou en vertu d'une ordonnance, si les conditions requises sont réunies. Et cela, en restreignant les pouvoirs de jouissance et de disposition découlant de la propriété d'un bien-fonds donné, sans qu'aucune autorité

n'ait à intervenir⁶ pour faire appliquer la restriction⁷.

La conséquence de cet effet immédiat, c'est que la validité de ces RDPPF directes s'étend non seulement aux propriétaires en tant que tels, mais également aux titulaires de droit réels limités, cas par exemple du bénéficiaire d'une servitude et cela, en l'absence de tout acte constitutif et de toute inscription au registre foncier ou au cadastre RDPPF la justifiant en droit⁸.

Les restrictions de droit public à la propriété foncière indirectes ne naissent en revanche qu'en vertu de l'édition d'un acte administratif correspondant⁹. Il importe peu ici que les mesures d'exécution engagées par la collectivité se fondent sur une loi au sens formel, sur une règle juridique ou sur un règlement administratif¹⁰. La nature de l'acte administratif par lequel la validité juridique de la RDPPF indirecte est déclarée est elle aussi de peu d'importance. La collectivité peut donc s'appuyer sur une décision à caractère individuel et concret, une décision de portée générale de nature générale et concrète ou même une ordonnance administrative à caractère général et abstrait, concrétisant à son tour une loi au sens formel ou une ordonnance juridique en la complétant¹¹.

¹ Concernant la notion de restriction de droit public à la propriété foncière, cf. Pont Veuthey, De quelques restrictions de droit public à la propriété foncière, RNRF 81/2000, 154 ss. avec de multiples renvois.

² Cf. message relatif à la loi sur la géoinformation, p. 7407 et 7447 s.

³ Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen schweizerischen Verwaltungsrechts, § 33 Cm 1; Häfelin/Müller/Ullmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Cm 2157.

⁴ Code civil suisse (CC), RS 210.

⁵ Entre autres Heinz Rey/Lorenz Strebelt, Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch Bd. II, Art. 680 ZGB N 4, Paul-Henri, Steinauer, Les droits réels, Tome II, Cm 1959a; cf. aussi ATF 118 Ib 417 ss., 422 consid. 1c.

⁶ (Un verbe spécifique – *prosequieren*, signifiant faire valoir une exigence en droit – est utilisé ici en allemand)

⁷ Cf. à ce sujet, en détail, Rey, Sachenrecht, Cm 1209 s.

⁸ Cf. Meier-Hayoz, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht Bd. IV, Art. 680 ZGB N 58.

⁹ Heinz Rey/Lorenz Strebelt, Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch Bd. II, Art. 680 ZGB N 15 s.; Paul-Henri, Steinauer, Les droits réels, Tome II, 1763 ss.; Rey, Sachenrecht, Cm 1223.

¹⁰ Entre autres Tarkan Gösku, Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Art. 680 ZGB N 2 et 9 s.

¹¹ Cf. Meier-Hayoz, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht Bd. IV, Art. 680 ZGB N 51 ss. En revanche, au niveau du triage rendu nécessaire par le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF, pour connaître celui des deux cadastres spatiaux dans lequel une restriction de droit public à la propriété foncière doit figurer, la nature juridique de l'acte administratif sur lequel elle se fonde est déterminante.

Au cours de ces dernières années, les RDPPF se sont avant tout densifiées – et la tendance est à la hausse – sur les bien-fonds et surtout sur les surfaces utilisées pour l'exploitation agricole et forestière. La typologie est riche, en matière de restrictions de propriété courantes en droit agraire: limitations de production imposées par le droit public, règles, interdictions ou prescriptions d'exploitation, obligations de tolérer et de contrôler, obligations d'autorisation et directives d'aménagement¹². Parallèlement à l'augmentation du nombre de RDPPF, le besoin en informations transparentes, ouvertes à tous, concernant un bien-fonds donné, a lui aussi crû dans la population¹³.

Le législateur a réagi, par un effort coordonné, à ce besoin accru en informations liées aux RDPPF grevant la propriété foncière: en vertu de l'article 962 CC, la collectivité ou toute autre entité accomplissant une charge d'intérêt public n'est plus libre de décider, depuis le 1^{er} janvier 2012, si elle veut faire mentionner ou non une RDPPF au registre foncier. Une mention est obligatoire pour les RDPPF décrites à l'article 962 alinéa 1 CC¹⁴. Au niveau législatif, le nouvel article 962 CC a été harmonisé avec la loi sur la géoinformation, laquelle prévoit aux articles 16 ss. LGéo¹⁵ un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF)¹⁶. Il est prescrit à l'article 16 alinéa 1 LGéo, au sens d'une clause de coordination et de subsidiarité, que le cadastre répertorie les RDPPF qui, conformément aux dispositions du code civil, ne font pas l'objet d'une mention au registre foncier¹⁷. Si du point de vue formel, le registre foncier sert à la publicité des RDPPF à caractère individuel et concret se rapportant à un bien-fonds isolé donné, le cadastre RDPPF assure en revanche la publicité des

RDPPF de nature générale et concrète qui ne résultent pas du registre foncier¹⁸ et concernent donc de la même manière tous les biens-fonds dans un domaine juridique donné (paramètre)¹⁹.

Le cadastre RDPPF a pour fonction principale, afin d'accroître la transparence, la publicité et la sécurité du droit, de gérer à long terme les diverses restrictions de droit public à la propriété foncière en les concentrant dans un cadastre spatial aussi complet que possible, accessible au plus grand nombre (art. 2 al. 1 OCRDP²⁰). Cet objectif de portée général fixé par le législateur se retrouve également dans le passage suivant issu du message relatif à la loi sur la géoinformation: «*Dans le domaine politique, on peut mentionner le postulat déposé dans le canton de Zurich qui invite le Conseil d'Etat à introduire, par voie légale, un cadastre géré par les communes et qui contienne toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière émises dans le cadre de procédures relatives au droit de la construction (permis de bâtir, plans de quartier, etc.), selon la loi sur l'aménagement et les constructions, éventuellement aussi les concessions ainsi que tout ce qui peut influer sur la propriété foncière tel que les anciennes décharges, l'élimination de l'amiante floculé, les inventaires (patrimoine ou nature), etc. Il faut rechercher l'origine de ces démarches dans le fait que la sécurité du droit a beaucoup souffert de l'accroissement des mesures de droit public en matière de propriété foncière qui ne sont pas systématiquement documentées et sont difficilement accessibles.*»²¹

¹² Peter Knoepfel/Benjamin Wey, Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (ÖREB), p. 1 ss.; message relatif à la loi sur la géoinformation, p. 7425 et 7447 s.

¹³ Jürg Schmid, Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch Bd. II, Art. 962 ZGB N 1; Christina Schmid-Tschirren, Neuerungen im Immobiliarsachenrecht, dans: PJA 2012, p. 1504 et 1508 s.

¹⁴ Jürg Schmid/Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, Cm 493b ss.; cf. aussi message relatif à la cédula hypothécaire de registre, p. 7943.

¹⁵ Loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo), RS 510.62.

¹⁶ Christina Schmid-Tschirren, Neuerungen im Immobiliarsachenrecht, dans: PJA 2012, p. 1509, Daniel Kettiger, Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, dans: RNRF 91/2010 p. 137, 143 s.

¹⁷ Cf. la critique fouillée du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF, Amir Noah Moshe, Gutachten in Sachen Erläuterung des Spannungsverhältnisses zwischen ÖREB-Kataster und Grundbuch und Darlegung der daraus resultierenden Schnittstellen (vgl. Art. 962 ZGB, Art. 16 GeolG und Art. 129 Abs. 2 GBV) einerseits sowie in Sachen Auslegung der Haftungsnorm für die Führung des ÖREB-Katasters (Art. 18 GeolG) und Beleuchtung der Fiktion der Kenntnis dessen Inhalt (Art. 17 GeolG) andererseits, p. 50 ss., notamment p. 82 ss. avec d'autres renvois.

¹⁸ Un certain flou règne dans une partie des documents législatifs et de la doctrine concernant cette distinction, parce qu'il y est indiqué que des restrictions de droit public à la propriété foncière à caractère général et abstrait sont gérées dans le cadastre RDPPF, au contraire de celles figurant dans le registre foncier. Cf. par exemple le message relatif à la cédula hypothécaire de registre, p. 5064: «*Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière prévu par le message relatif à la loi sur la géoinformation*15 (art. 16 à 18 P-LGéo) ne contiendra tout d'abord que quelques restrictions de droit public générales et abstraites du droit fédéral.» ou Jürg Schmid/Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, Cm. 493b: «*Le cadastre RDPPF ne contiendra tout d'abord que quelques restrictions de droit public à la propriété foncière de nature générale et abstraite.*»

¹⁹ Christina Schmid-Tschirren, Revision des Immobiliarsachenrechts: Einführung, dans: Revision des Immobiliarsachenrechts, dans: Schriften des Instituts für Notariatsrecht und Notarielle Praxis an der Universität Bern (INR) 12, Berne 2011, p. 21 s. avec d'autres renvois.

²⁰ Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), RS 510.622.4.

²¹ Message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation, p. 7447 s.

Le diagramme illustre la procédure législative en France :

- Entrée :** Un cercle blanc est précédé du texte "Mandat d'édition d'une nouvelle règle de droit".
- Processus 1 :** Une flèche pointe vers un rectangle blanc intitulé "Elaboration du projet d'acte législatif". Au-dessus de ce rectangle se trouve une légende : "Règles de droit générales et abstraites de rang supérieur (lois, ordonnances) [entrées en force]" avec une flèche verte pointant vers le processus.
- Processus 2 :** Une flèche pointe vers un rectangle bleu intitulé "Acte législatif (loi ou ordonnance, régime de l'Etat de droit)". Au-dessus de ce rectangle se trouve une légende : "Pesée des intérêts en jeu" avec l'exemple "Ex.: consultation, conc. lois: possibilité d'un référendum etc.".
- Sortie :** Une flèche pointe vers un cercle noir précédé du texte "Loi / ordonnance".
- Finale :** Une flèche verte pointe vers un rectangle vert intitulé "nouvelle RDPPF générale et abstraite [entrée en force]".
- Texte final :** "y compris publication officielle par l'intégration dans le recueil du droit".

Mandat de planification

Règles de droit générale et abstraite
(Lois, ordonnances)
[entrées en force]

Autres RDPPF générales et concrètes à prendre en compte lors de la planification
[entrées en force]

Projet de planification («concrétisation générale»)

Bases de planification liant les autorités
Intérêt public, établi a priori (sans pesée des intérêts des propriétaires fonciers privés) sous la forme de :
- plans sectoriels
- plans directeurs
- cartes de danger
→ propriétaires fonciers indirectement liés
[juridiquement pertinentes]

Pesée des intérêts en jeu
publics ↔ privés
Ex.: droit d'opposition et voies de recours

Procédure de planification
(régime de l'Etat de droit)
(enquête publique ►► fixation ►► approbation ►► mise en vigueur)

RDPPF générale et concrète
déployant (éventuellement) un effet anticipé
à validité juridique

nouvelle RDPPF générale et concrète
[entrée en force]
liant directement les propriétaires fonciers, géométriquement concrétisées, validées (régime de l'Etat de droit) et donc exécutables (dans UR: publication officielle dans le cadastre RDPPF; art. 1, 13 ss. PUG)

dualisme RF – cadastre RDPPF

pour certains thèmes (ex. CSP, PQ, PAQ, etc.), RDPPF garanties (jusqu'à présent) par une :

mention au registre foncier

Le diagramme illustre le processus de création des RDPPF (Règles de Droit Publiques Foncières) à partir de l'impulsion d'une demande et de la pesée des intérêts en jeu.

Impulsion: demande ...

- ... de construction
- ... de défrichement
- ... déposée par une autorité
- etc.

Règles de droit générale et abstraite
(Lois, ordonnances)
[entrées en force]

RDPPF générale et concrète
à prendre en compte lors de l'évaluation
[entrées en force]

Evaluation de la demande / projet de décision ou contrat
 («concrétisation individuelle»)

Bases de décision liant les autorités
Intérêt public établi a priori (sans pesée des intérêts des propriétaires fonciers privés) sous la forme de :
- cartes de dangers
- inventaires de protection
- autres
→ propriétaires fonciers indirectement liés
[juridiquement pertinentes]

Pesée des intérêts en jeu
publics ↔ privés
ex. : auditions de parties concernées, voies de droit

Décision ou contrat
(régime de l'Etat de droit)
(Procédure de prise de position ►► ouverture ►► Entrée en force)

RDPPF individuelle et concrète
déployant (éventuellement) un effet anticipé
[à validité juridique]

restrictions décidées ou stipulées par contrat

nouvelle RDPPF indiv. et concrète
[entrée en force]
liant directement les propriétaires fonciers, géométriquement concrétisées validées (régime de l'Etat de droit) et donc exécutables

dualisme RF – cadastre RDPPF

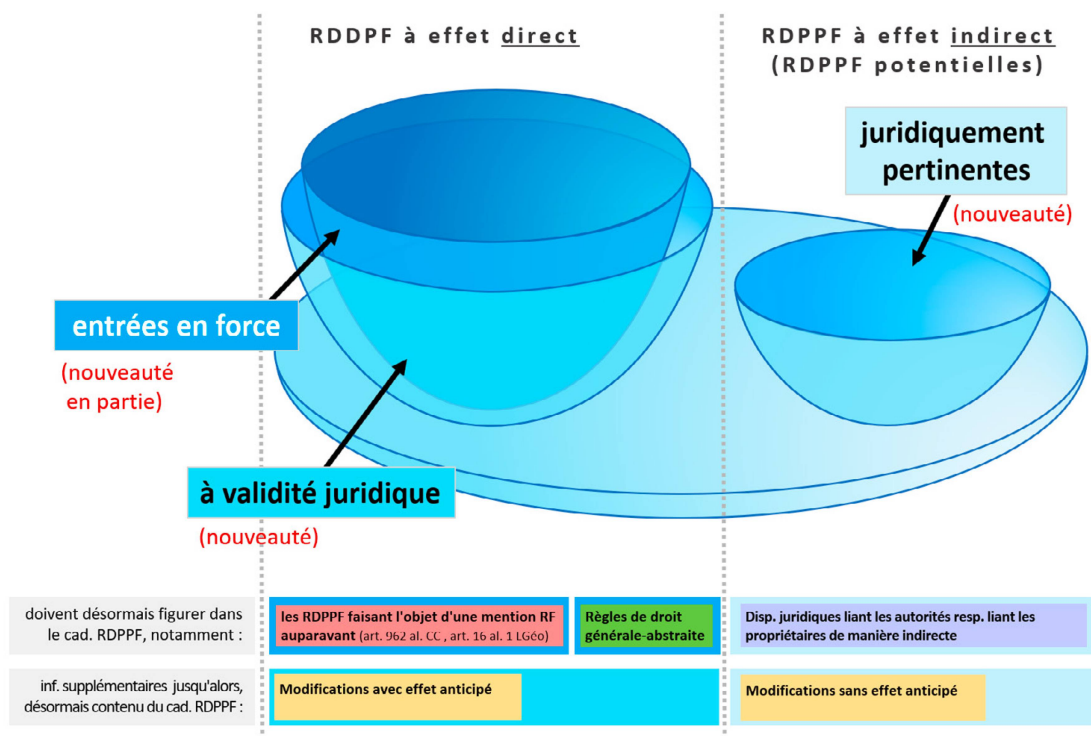
Garantie régulière (jusqu'à présent) de ces RDPPF par une :

mention au registre foncier

Figure1: La genèse des RDPPF (générale et abstraite – générale et concrète – individuelle et concrète)

13

Figure 2: le futur contenu complet du cadastre RDPPF en fonction de son effet juridique.



Pour atteindre l'objectif de portée générale fixé par le législateur, les deux mesures suivantes doivent notamment être mises en œuvre durablement et systématiquement, selon la vision qui est défendue ici :

- Il faut se fonder d'une part sur une interprétation la plus expansive possible de la notion de restriction de droit public à la propriété foncière, pour respecter également l'exigence figurant dans les documents législatifs et dans la doctrine – à savoir que le cadastre RDPPF doit fournir des renseignements aussi complets et fiables qu'il est possible concernant les diverses RDPPF²². Actuellement, six critères cumulatifs doivent être remplis (cf. encadré) pour qu'un (nouveau) thème puisse venir s'ajouter au contenu du cadastre RDPPF au sens de l'article 2 alinéa 1 OCRDP²³. Ces propriétés à posséder en même temps introduisent non seulement des barrières terminologiques, sans les justifier en droit, pour les restrictions de droit public à la propriété foncière, mais limitent aussi fortement le contenu du cadastre RDPPF.
- Le futur droit devra d'autre part conserver le même objectif de portée générale – si l'on veut tenir compte comme il se doit de la sécurité du droit et de la convivialité –, à savoir que les différentes RDPPF soient gérées et présentées à l'avenir dans un seul et même cadastre spatial, le cadastre RDPPF. Cela aurait pour

conséquence que le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF entériné par l'article 16 alinéa 1 LGéo soit levé au profit du second nommé²⁴, en prenant exemple sur ce qu'a fait le service du cadastre et du registre foncier du canton de Bâle-Ville²⁵.

Schéma d'examen de l'adéquation au niveau juridique de géodonnées comme RDPPF dans l'optique du cadastre RDPPF:

- il existe, pour un bien-fonds entier ou pour certaines de ses parties, une *restriction de disposition*, une *entrave à l'utilisation* ou une *charge* imposée par les pouvoirs publics (créant des droits à leur profit);
- la restriction *lie les propriétaires* au sens de l'article 3 alinéa 1 lettre d LGéo;
- la restriction sert à la *sauvegarde d'intérêts publics*;
- la restriction de propriété *ne doit pas seulement* être définie de manière générale et abstraite dans un acte législatif, mais sa géométrie doit être précisée de façon générale et concrète ou individuelle et concrète;
- la géométrie est répertoriée comme un *jeu de géodonnées de base* relevant du droit fédéral à l'annexe 1 OGéo.
- la restriction de propriété présente une certaine *durabilité*, même si elle peut éventuellement être limitée dans le temps.

²² On retrouve la même chose dans la doctrine relative au droit administratif suisse. Cf. entre autres Häfelin/Müller/Ullmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Cm 2157.

²³ Cf. pour les critères d'intégration au contenu du cadastre RDPPF actuellement en vigueur: Daniel Kettiger, Analyse juridique d'autres thèmes RDPPF possibles à partir de 2020, dans: cadastre n° 27, p. 16 s.

²⁴ Cf. en détail déjà au sujet de la «fonction directrice» endossée par le cadastre RDPPF par rapport au registre foncier. Amir Noah Moshe (note 16), p. 102 ss. avec d'autres renvois.

²⁵ Cf. à ce sujet § 9 al. 1 de l'ordonnance cantonale (BS) sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (KÖREBKV, SG 214.307, traduit ici pour les besoins de l'article): «Les restrictions de droit public à la propriété foncière sont systématiquement gérées dans le cadastre RDPPF.»

Mesures visant à compléter le contenu du cadastre RDPPF

Ce sont les critères d'intégration à définir dans la législation et en pratique qui déterminent l'ampleur que doit avoir le contenu du cadastre RDPPF pour qu'il constitue un cadastre complet, conformément au message relatif à la LGéo, répertoriant les restrictions de propriété relevant du droit public.

La révision des six critères d'intégration en vigueur actuellement, afin d'en réduire le nombre, et la disparition du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF au profit de la «priorité au cadastre RDPPF» doivent permettre de créer les conditions juridiques requises pour donner l'ampleur nécessaire au contenu du cadastre RDPPF dans plusieurs directions supplémentaires (*mesures de complètement*) et mettre ainsi en œuvre avec succès l'objectif général fixé par la législation. Cinq mesures de complètement sont esquissées dans la suite, toutes devant servir à faire tendre le contenu du cadastre RDPPF vers l'exhaustivité, pour exaucer le vœu émis par le législateur au niveau fédéral.

A) Mesure en matière de RDPPF de nature générale et abstraite

L'intégration des RDPPF de nature générale et abstraite dans le cadastre RDPPF tel qu'il a été mis en place jusqu'alors a toujours buté sur l'absence de concrétisation géométrique. De nombreuses règles inscrites dans des lois désignent des restrictions de propriété sous une forme purement abstraite (exemple: «pour se fondre dans l'environnement local»). Certaines d'entre elles se caractérisent par des relations géométriques à validité générale, cas par exemple de la distance générale à respecter par des constructions qui est d'au moins 20 m par rapport à la forêt, d'au moins 4 m par rapport aux voies de communication et d'au moins 6 m par rapport aux cours d'eau (valeurs en vigueur dans le canton d'Uri²⁶). Ces définitions géométriques abstraites n'ont cependant pas été établies au moyen de géodonnées ou sur des plans avec une localisation concrète et ne figurent généralement que dans une procédure législative liée à une ordonnance.

Il est très facile, toutefois, de reproduire de telles définitions d'écarts avec une précision géométrique suffisante à l'aide de géodonnées (dans le cas par exemple des distances par rapport à une limite ou à un bâtiment), dès lors que l'on connaît la géométrie de l'élé-

ment à partir duquel l'écart est compté (le bâtiment, la limite de l'immeuble, la voie de communication) au niveau de qualité adéquat (à la parcelle près). Pour d'autres écarts cités comme les distances par rapport à la forêt ou à un cours d'eau, on peut utiliser une géométrie approchée ou procéder à une délimitation géométrique. C'est cependant du niveau de qualité (géométrie à la parcelle près) que peuvent venir les difficultés, si la position de l'objet de référence (la forêt, le cours d'eau) est connue, mais que son extension/sa délimitation (du point de vue juridique) n'a pas été définie ou ne l'a pas été à la parcelle près.

Une intégration dans le cadastre RDPPF peut être prévue pour de tels cas de figure, même si la RDPPF n'est pas complètement délimitée à la parcelle près, à condition que l'on puisse distinguer des biens-fonds dont il est sûr qu'ils ne sont pas concernés par la distance par rapport à la forêt ou au cours d'eau et d'autres – ceux qui sont proches de la forêt ou du cours d'eau – pour lesquels des clarifications approfondies sont requises pour savoir s'ils sont touchés ou non. Une future intégration de RDPPF de nature générale et abstraite dans le contenu du cadastre RDPPF se justifie également, pour autant qu'elles déploient un effet direct en vertu de la loi, par le fait qu'elles restreignent le pouvoir de jouissance et de disposition inhérent à la propriété d'un bien-fonds donné.

B) Mesure en matière de RDPPF liant les autorités ou indirectes

Des éléments factuels liant indirectement des propriétaires fonciers en restreignant leurs droits sont régulièrement pris en compte dans le cadre de procédures d'autorisation par une autorité (comme une autorisation de construire, de défricher, d'utilisation de terrains à des fins agricoles, etc.). Ces éléments ne lient pas directement les propriétaires fonciers, mais c'est sur leur base qu'une autorité tranche dans un cas particulier (*individuel et concret*) ou dans un nombre donné de cas de figure identiques, via une décision de portée générale (*générale et concrète*), restreignant les pouvoirs de jouissance et de disposition du ou des propriétaires fonciers concernés.

A cette catégorie appartiennent par exemple les cartes de dangers (en leur qualité de base pour la délimitation ultérieure de zones de dangers liant les propriétaires fonciers), les recensements architecturaux ou les expertises hydrologiques liées aux réservoirs aquifères.

Bon nombre de ces informations liant indirectement les propriétaires fonciers sont déjà disponibles aujourd'hui sous la forme de géodonnées de base, souvent en étant

²⁶ Sur la base des articles 91 à 95 de la loi uranaise sur l'aménagement et les constructions (PBG, RB 40.1111); ces distances à caractère général et abstrait sont définies de manières très différentes d'un canton à l'autre.

définies à la parcelle près. Elles peuvent venir enrichir un cadastre étendu de façon relativement simple, en qualité de thèmes supplémentaires, de niveau «juridiquement pertinentes», à la condition d'expliquer clairement la pertinence juridique de ces informations proposées dans le cadastre, afin de les distinguer nettement des thèmes des niveaux de qualité «entrées en force» et «à validité juridique». On indiquera notamment ici que ces informations n'entrent en ligne de compte qu'à la suite d'une décision prise par une autorité dans un cas particulier ou dans un nombre donné de cas de figure identiques et qu'elles accèdent au niveau de qualité «entrées en force» à l'issue de la procédure d'édiction de cette décision.

L'intégration de ces données au cadastre doit par ailleurs être subordonnée à des règles de mise à jour claires, afin qu'une pertinence juridique suffisante des restrictions de propriété indirectes découle du niveau d'actualité élevé des données.

C) Mesure en matière de levée du dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF au profit d'une «priorité au cadastre RDPPF»

Des RDPPF à caractère individuel et concret supplémentaires découlent enfin des restrictions de disposition issues d'autorisations de construire ou d'autres autorisations d'utilisation. Si la validité de l'autorisation de construire est limitée dans le temps²⁷, celle des restrictions de disposition dont l'autorisation est assortie s'applique généralement au-delà. Lorsque leur contenu et leur ampleur doivent être protégés à long terme, une mention au registre foncier peut être prévue, si la législation le prévoit²⁸.

Une fois que le cadastre aura atteint ce niveau d'exhaustivité, les mentions au registre foncier relevant du droit public pourront en disparaître pour ne plus être gérées ensuite que dans le cadastre RDPPF. Mais pour cela, il faut d'abord lever le dualisme entre le registre foncier et le cadastre RDPPF, lequel est actuellement inscrit dans la loi (art. 16 al. 1 LGéo), au profit d'une «priorité au cadastre RDPPF». On trouve également un soutien à ces efforts dans la doctrine du droit du registre foncier, selon laquelle l'article 962 CC et en particulier la mention de restrictions de droit public à la propriété foncière sont comparables à des «œufs de coucou pondus dans le nid du règlement du registre foncier»²⁹.

Dans le cadre d'une décision préliminaire³⁰, un maître d'ouvrage peut faire clarifier une situation donnée, juridiquement pertinente, avant le dépôt effectif d'une demande de construction (par exemple comment gérer une distance par rapport à une forêt ou un cours d'eau). De telles décisions préliminaires sont alors «à validité juridique», elles ne sont pas encore «entrées en force», faute de possibilités de recours, mais déploient un effet juridique anticipé jusqu'à la délivrance de l'autorisation de construire définitive, à l'instar de RDPPF de nature générale et concrète dans des procédures législatives en cours, lorsque la législation leur reconnaît un effet anticipé (mesure de complètement E).

D) Mesure en matière de renonciation au critère de privation durable du pouvoir de jouissance et de disposition du propriétaire

Le cadastre RDPPF doit aussi être en capacité de reproduire des restrictions de propriété de courte durée. Jusqu'à présent, les critères d'intégration définis par la Confédération dans une instruction³¹ prévoient une durée minimale de deux ans. De nombreuses restrictions de propriété se limitant toutefois à une période plus brève, il en résulte que le cadastre actuel reste réservé aux restrictions de propriété s'appliquant dans la durée. La limite existante peut cependant être abolie sans que le cadastre perde sa fiabilité, mais cela suppose que les processus d'intégration, de modification et de suppression des restrictions de propriété soient optimisés. Dans des cadastres RDPPF ayant une fonction de publication et donc aussi, en règle générale, de création de droits, cette option d'extension est non seulement judicieuse, mais également nécessaire.

E) Mesure en matière de modifications en cours avec et sans effet anticipé

L'intégration de RDPPF de nature générale et concrète qui lient les propriétaires fonciers, encore en projet, à partir du début de la procédure prévue (généralement assortie d'une enquête publique), a bien été pratiquée dans de nombreux cantons (sur la base de l'article 8b alinéa 1 lettre a OCRDP), mais il ne s'agit pour l'instant que d'une disposition optionnelle. Au niveau des instructions³², l'Office fédéral de topographie swisstopo a formulé de premières prescriptions régissant l'ajout, dès à présent, de ces extensions – actuellement consi-

²⁷ Un an dans le canton d'Uri, avec une prolongation possible pour une année supplémentaire, cf. art. 110 PBG (RB 40.1111).

²⁸ Canton d'Uri: art. 106, 111 PBG (RB 40.1111)

²⁹ Notamment Liver, RNRF 50/1969, p. 10; un regard critique aussi dans Friedrich, Grundbuch und öffentliches Recht, RNRF 51/1970, p. 209, selon lequel la mention tient lieu de «bonne à tout faire».

³⁰ Canton d'Uri: art. 114 PBG (RB 40.1111)

³¹ Défini dans l'instruction «Cadastre RDPPF: procédures administratives propres à l'exploitation et à la poursuite du développement», 20 novembre 2019, Office fédéral de topographie swisstopo (cf. chapitre 8).

³² Entre autres instruction «Cadastre RDPPF: contenu et graphisme de l'extrait statique» (état le 25 août 2022)

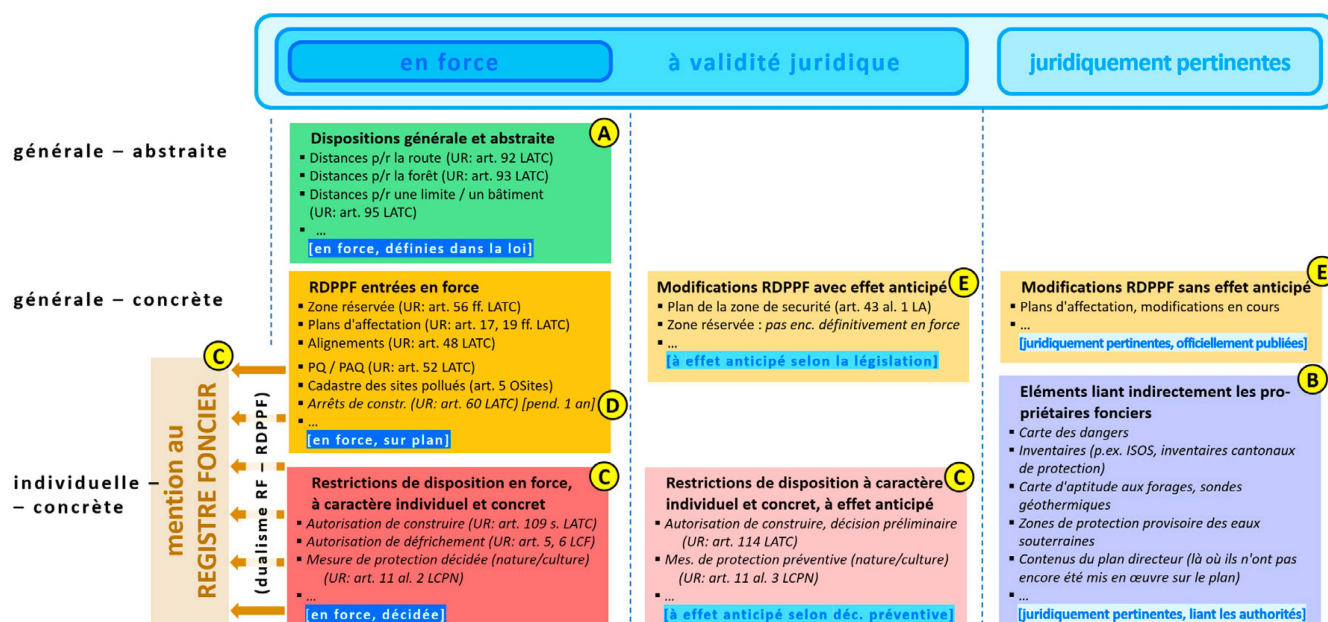


Figure 3: représentation schématique des mesures de complètement pour le cadastre RDPPF.

dérées comme de pures fonctions supplémentaires – au cadastre RDPPF. Du fait de leur qualité juridique, les modifications ayant des effets anticipés sont « à validité juridique », celles sans effet juridique étant simplement « juridiquement pertinentes ».

Perspectives

Les cinq mesures de complètement esquissées réduisent fortement les critères d'intégration actuels, définis dans la loi et en pratique. Si elles sont mises en œuvre, le cadastre RDPPF a de fortes chances de devenir aussi complet que possible et d'atteindre ainsi l'objectif général fixé par le législateur concernant son contenu. Il va de soi que ces mesures ne peuvent pas toutes être mises en œuvre simultanément, en bloc, mais qu'il faut procéder par étapes, dans le temps et au niveau thématique, d'autant que des adaptations du droit sont requises pour certaines mesures de complètement. La manière dont la mise en œuvre doit être organisée sur le plan technique est à clarifier en parallèle pour tous les cas de figure présentés précédemment. C'est par exemple le cas de la modélisation, de la préparation et de la mise à jour des données pour des RDPPF à caractère général et abstrait.

Il pourrait être possible à court terme de renoncer à la condition requise pour une restriction de propriété de constituer, par analogie avec l'article 962 alinéa 1 CC, une privation durable du pouvoir de jouissance ou de disposition né de la propriété, étant donné que cette mesure de complètement nécessite uniquement des

modifications simples à mettre en œuvre: une instruction et une correction du guide du cadastre RDPPF³³.

Toutes les autres mesures de complètement ne peuvent être mises en œuvre qu'à moyen voire à long terme, diverses adaptations du droit étant requises dans la LGéo, l'OCRDP et même le code civil (prescription de l'article 962 CC).

Le cadastre RDPPF déploiera la totalité de ses effets pour tous les groupes d'utilisateurs lorsque toutes les mesures de complètement auront été intégralement mises en œuvre.

Amir Noah Moshe, docteur en droit
Directeur de Die Brückenbauer GmbH
anmoshe@die-brueckenbauer.ch

Dr Bastian Graeff, ing. géom. brev.
Canton d'Uri/Lisag AG
bastian.graeff@ur.ch

³³ www.cadastre.ch/rdppf