

# Cadastre RDPPF : effets juridiques - données juridique - questions de responsabilité

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2016)**

Heft 22

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871492>

## **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.

# Cadastre RDPPF: effets juridiques – données juridiques – questions de responsabilité

L'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) s'accompagne de nombreuses questions d'ordre juridique. Lors de son intervention au GEOSummit 2016 à Berne, l'auteur s'est concentré sur trois thématiques: les effets juridiques, les types de données juridiques et la responsabilité. L'exposé est reproduit dans la suite sous une forme remaniée.

## Introduction

De nombreuses questions de droit se sont posées dans le cadre de l'introduction du cadastre RDPPF. C'est pour le compte du groupe de travail «Introduction du cadastre RDPPF» que l'Office fédéral de topographie (swisstopo) a dressé l'inventaire des clarifications juridiques entreprises. Si deux articles de fond ont été publiés dans des revues spécialisées<sup>1</sup>, les clarifications entreprises ont concerné 35 questions de droit au total. Certains thèmes ont cependant été abordés plus souvent que d'autres. Il s'agit notamment des effets juridiques, de la délimitation entre dispositions juridiques et renvois aux bases légales ainsi que de la responsabilité. Un état de situation récapitulatif va être présenté pour chacun d'entre eux.

## Effets juridiques du cadastre RDPPF<sup>2</sup>

Du point de vue du *droit fédéral général de la géoinformation*, le cadastre RDPPF doit être considéré comme un géoservice (cf. art. 9 OCRDP<sup>3</sup>) présentant des caractéristiques de qualité supplémentaires par rapport:

- *au droit*: la géométrie des données RDPPF et les données juridiques sont liées (art. 3 OCRDP); quiconque consulte le cadastre obtient également, et toujours en même temps, les données juridiques actuelles qui sont associées à la géométrie ou aux géodonnées représentées sous forme de plans;
- *à la propriété foncière*: lors de chaque consultation d'une restriction de droit public à la propriété foncière (RDPPF), on doit pouvoir représenter cette dernière sur la base des données actuelles de la couche d'information «biens-fonds» de la mensuration officielle (art. 10 al. 2 OCRDP);
- *à la qualité*: la mise à disposition des données s'effectue selon une procédure particulièrement sécurisée (art. 5 ss. OCRDP); celui qui consulte le cadastre doit

pouvoir s'attendre à ce qu'il contienne des données actuelles de grande qualité.

- *aux effets juridiques*: le cadastre est réputé connu (art. 17 LGéo<sup>4</sup>).

Le cadastre RDPPF a *un effet de publicité positif*: la loi présume que les RDPPF qui y sont inscrites sont connues de tous et cette connaissance ne se limite pas à leur seule existence, mais s'étend à leur contenu et à leur zone d'application. Dès qu'une RDPPF est publiée dans le cadastre, plus personne ne peut prétendre l'ignorer. En revanche, le cadastre RDPPF ne produit ni effet juridique positif, ni effet juridique négatif. L'effet juridique des RDPPF repose exclusivement sur des décisions qui doivent être conformes du point de vue formel. Est toujours décisive la version des géodonnées de base (plan, géométrie) et des données juridiques qui a été adoptée ou approuvée par l'autorité compétente. 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.

La *législation spécialisée de la Confédération* peut attribuer des effets de publication supplémentaires au cadastre RDPPF. Ainsi, l'article 13a ORN<sup>5</sup> le désigne comme *organe de publication* pour les alignements des routes nationales. Un effet de création de droit est associé à la publication qui donne ainsi force obligatoire aux plans d'alignements (art. 29 LRN<sup>6</sup>). Aucune autre publication selon le droit cantonal n'est donc requise pour les alignements des routes nationales; l'inscription au cadastre RDPPF a valeur de publication officielle.

L'article 16 OCRDP permet en outre au cadastre RDPPF d'endosser une *fonction cantonale supplémentaire*: les cantons peuvent prescrire que la fonction d'*organe officiel de publication* soit attribuée au cadastre pour certaines RDPPF. Le cadastre ne peut toutefois pas servir d'*organe de publication cantonal* sur la seule base de

<sup>1</sup> Meinrad Huser, Publikation von Eigentumsbeschränkungen – neue Regeln, BR/DC 1/2010, p. 172.; Daniel Kettiger, Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, RNRF 3/2010, p. 140 s.

<sup>2</sup> Cf. aussi à ce sujet Daniel Kettiger, Nature et effets juridiques du cadastre RDPPF, cadastre 6, août 2011, p. 4–6.

<sup>3</sup> Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP) du 2 septembre 2009, RS 510.622.4.

<sup>4</sup> Loi fédérale sur la géoinformation (LGéo) du 5 octobre 2007, RS 510.62.

<sup>5</sup> Ordonnance sur les routes nationales (ORN) du 7 novembre 2007, RS 725.111.

<sup>6</sup> Loi fédérale sur les routes nationales (LRN) du 8 mars 1960, RS 725.11.

l'article 16 OCRDP, des bases légales suffisantes dans des actes législatifs cantonaux étant nécessaires à cette fin<sup>7</sup>. Le canton doit notamment préciser les RDPPF ou les thèmes RDPPF pour lesquels le cadastre doit se voir attribuer la fonction d'organe officiel de publication et indiquer l'effet juridique ou de publication (effet de publication positif; présomption d'exactitude; fonction de création du droit; point de départ d'un délai; ...) qu'entraîne la parution dans le cadastre.

### Données juridiques: dispositions juridiques et renvois vers les bases légales<sup>8</sup>

Le cadastre RDPPF associe la géométrie des données RDPPF à des données juridiques, comme cela a déjà été indiqué. En conséquence, un objet du cadastre RDPPF comprend toujours des géodonnées de base (art. 3 let. a et b OCRDP), des dispositions juridiques (art. 3 let. c OCRDP), des renvois vers les bases légales (art. 3 let. d OCRDP) et des informations supplémentaires (art. 3 let. e OCRDP).

Les *dispositions juridiques* décrivent la restriction de la propriété foncière concernée sur le plan juridique et forment un tout avec les géodonnées de base qui définissent la restriction dans l'espace. Ce tout résulte généralement du fait que la teneur en droit d'une disposition juridique concerne un objet spécifique du modèle de géodonnées, constitué d'une géométrie et d'attributs, de sorte qu'elle s'applique aussi aux signes conventionnels du modèle de représentation via lesquels le lien entre une disposition juridique et un lieu donné est établi sans équivoque. Du point de vue du droit de la procédure aussi, les dispositions juridiques doivent former un tout avec les géodonnées de base. Elles doivent avoir été édictées dans le cadre de la procédure ayant servi à définir l'objet du cadastre RDPPF.

Sur le fond, les dispositions juridiques doivent décrire directement la restriction de propriété en leur qualité de règles constitutives du droit public et doivent par conséquent se révéler déterminantes pour elle. Toutes les définitions figurant dans la décision décrivant concrètement la RDPPF font partie du contenu. La restriction de propriété doit être identifiable dans toute son ampleur dans le cadastre. Pour le thème RDPPF des plans d'affec-

tation, le règlement des constructions, les prescriptions de construction spéciales et la décision d'approbation de l'autorité cantonale (incluant les réserves et les restrictions qui y sont formulées) constituent par exemple de telles dispositions juridiques.

Les dispositions annexes telles que les modalités financières en sont exclues. Les dispositions incluses dans des actes législatifs, autrement dit les règles à caractère général et abstrait figurant dans des lois, des ordonnances du Parlement, des ordonnances et des règlements ne constituent pas des dispositions juridiques au sens de l'article 3 lettre c OCRDP (et ne font donc pas directement partie du contenu du cadastre RDPPF). Ce principe s'applique notamment à toutes les RDPPF qui existent uniquement sous la forme d'un texte au sein d'une règle de droit à caractère général et abstrait et n'entre-tiennent de ce fait aucun lien concret avec un objet donné.

Les *renvois vers les bases légales* désignent les règles de droit à caractère général et abstrait dont l'application donne naissance aux RDPPF. Il s'agit d'ordinaire d'actes législatifs au sens strict (loi, ordonnance du Parlement, ordonnance, etc.). L'acte législatif doit présenter un lien suffisant avec la RDPPF concrète. Il est fréquent que les actes législatifs répertoriés à l'annexe 1 OGéo pour les géodonnées de base des RDPPF correspondantes ou ceux cités dans les bases légales correspondantes des cantons et les articles qui y sont indiqués constituent de telles bases légales. L'annexe 1 OGéo ne les reproduit toutefois pas complètement pour ce qui concerne les RDPPF. Le cadastre doit uniquement renvoyer vers l'acte législatif lui-même, en précisant son numéro de référence dans le recueil systématique du droit fédéral (numéro RS) ou cantonal; l'indication d'articles ou de paragraphes isolés de l'acte législatif est facultative.

### Questions de responsabilité

En stipulant que la responsabilité de la gestion (tenue) du cadastre est régie par l'article 955 CC<sup>9</sup>, l'article 18 LGéo introduit une règle dérogatoire qui prime la responsabilité générale de l'Etat, endossée par la Confédération ou les cantons. Cette *responsabilité causale particulière régie par le droit civil fédéral* se limite à la tenue du cadastre, autrement dit aux tâches et aux activités expressément prévues par le droit public fédéral et incombant à l'organisme responsable de la tenue du cadastre (l'énumération est exhaustive):

- réception et examen des géodonnées de base (art. 6 OCRDP);

<sup>9</sup> Code civil suisse du 10 décembre 1907; RS 210.

<sup>7</sup> A l'automne 2016, le canton de Bâle-Ville a lancé un projet prioritaire étudiant en détail l'utilisation du cadastre RDPPF comme organe de publication sous l'angle juridique. Les résultats seront disponibles en octobre 2017.

<sup>8</sup> Cf. aussi à ce sujet Daniel Kettiger, «Dispositions juridiques» et «renvois vers les bases légales» au titre de contenus du cadastre RDPPF, avis juridique destiné à l'Office fédéral de topographie, 30 avril 2015, <http://www.cadastre.ch/internet/kataster/fr/home/services/publication/Rechtsauskunft-Kettiger.html>.

- garantie de l'exactitude des indications portant sur la date d'inscription et de dernière modification des données (art. 7 al. 2 OCRDP);
- garantie de l'accès au géoservice et du bon fonctionnement de ce dernier (art. 9 OCRDP);
- établissement d'extraits (art. 10–12 OCRDP);
- certification et extraits certifiés conformes (art. 14 et 15 OCRDP).

Si les erreurs dont les géodonnées de base relevant du droit fédéral ou du droit cantonal sont entachées sont imputables au service compétent, visé à l'article 8 alinéa 1 LGéo, et non à la gestion du cadastre RDPPF, la responsabilité du canton n'est pas engagée aux termes de l'article 18 LGéo. Le canton est toutefois responsable en sa qualité de service assurant la diffusion des données, dans le cadre de la responsabilité qu'il endosse au titre de représentant de l'Etat. L'exactitude des géodonnées de base et des informations juridiques peut par ailleurs faire l'objet d'une responsabilité fondée sur la confiance (art. 9 Cst.<sup>10</sup>; protection contre les conséquences de renseignements erronés). Le canton est donc responsable dans tous les cas de figure de dommages qui découleraient du cadastre RDPPF, même si c'est à des titres différents du point de vue juridique et dans des conditions différentes.

Il s'agit, dans chacun de ces cas, d'une responsabilité légale, si bien qu'il est impossible d'envisager une exclusion de responsabilité par le biais d'une *décharge* (*disclaimer*) ou d'un contrat. Si une indication bien ciblée et clairement visible (elle n'est donc pas cachée au fin fond du site Internet), assimilable à une décharge, est insérée et que l'utilisateur doit éventuellement confirmer par un clic qu'il en a bien pris connaissance, il ne lui est plus possible ensuite d'invoquer la confiance portée dans l'exactitude des indications fournies. Il n'est cependant pas nécessaire d'indiquer de manière générale de possibles lacunes dans les informations du cadastre, puisque l'extrait doit de toute façon préciser les éléments qu'il comporte et ceux qui y sont omis (art. 10 al. 3 OCRDP). Une décharge peut par ailleurs être interprétée comme l'aveu implicite du caractère erroné d'informations présentées, dès lors que la question de la responsabilité se pose. En conséquence, il vaut mieux renoncer à des décharges dans le cadre du cadastre RDPPF.

Activité relevant de sa gestion, la certification d'extraits (statiques) du cadastre RDPPF est souvent considérée, à tort, comme étant délicate du point de vue du droit de la responsabilité. L'extrait comprend d'une part des don-

nées RDPPF du cadastre et d'autre part la couche d'information «biens-fonds» de la mensuration officielle; cette dernière n'appartient pas au contenu du cadastre, son rôle se bornant à servir de géodonnées de référence. Il en résulte que la certification confirme officiellement:

- que les données reproduites correspondent à l'état du cadastre à la date indiquée (art. 14 al. 3 let. a OCRDP),
- que la couche d'information «biens-fonds» correspond bien à son état à la date indiquée (art. 14 al. 3 let. b OCRDP).

C'est donc la concordance de l'extrait avec le contenu de la source de données correspondante qui est certifiée.

Daniel Kettiger  
Avocat, Mag. rer. publ., Berne  
info@kettiger.ch

<sup>10</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.