



Rapport d'inspection transversale 2024

Office du registre foncier et des successions du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (03.06.2024), Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal (11.06.2024), Registre foncier de Neuchâtel (26.08.2024)

Date : 30.10.2025

À : Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

Roger Böni, chef de l'Office du registre foncier et des successions du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

Roland Dähler, vice-Landammann, chef du Département de l'économie

Canton de Zurich

Dominik Grob, chef de l'Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal

Beat Binder, chef suppléant de l'Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal

Beat A. Vogt, inspecteur du notariat, chef suppléant de l'Inspection des offices du notariat, du registre foncier et des faillites

Canton de Neuchâtel

Nicolas Böhler, responsable du Registre foncier de Neuchâtel

Jean-Marc Gicot, conservateur du Registre foncier de Neuchâtel

Michaël Kalbermatten, chef du Service de la géomatique et du registre foncier

Lionel Panchaud, secrétaire général adjoint, responsable financier du Département territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel

Copie à : **Michael Schöll**, Office fédéral de la justice, directeur

Michel Kähr, Office fédéral de la justice, sous-directeur, chef du domaine de direction Droit privé

Tribunal cantonal zurichois, Commission administrative, Autorité de haute surveillance du notariat du canton de Zurich

Laurent Favre, conseiller d'État et chef du Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel

1	Bases légales	2
2	Processus	2
3	Thème de l'examen.....	3
4	Constats et recommandations.....	4
4.1	<i>Appenzell Rhodes-Intérieures.....</i>	4
4.2	<i>Turbenthal</i>	6
4.3	<i>Neuchâtel</i>	8
5	Conclusion	11

1 Bases légales

La gestion des offices du registre foncier est soumise à la surveillance administrative des cantons (art. 956, al. 1, du code civil ; CC¹). La Confédération exerce la haute surveillance (art. 956, al. 2, CC), par l'intermédiaire de l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier OFRF (art. 6, al. 1, de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier ; ORF²). L'OFRF peut en particulier inspecter les offices cantonaux du registre foncier (art. 6, al. 3, let. b, ORF).

2 Processus

Les 15 et 17 avril 2024, l'OFRF a annoncé à l'Office du registre foncier et des successions du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, à l'Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal et au Registre foncier de Neuchâtel, de même qu'aux autorités cantonales de surveillance compétentes, son intention de procéder à une inspection transversale consacrée à l'introduction du registre foncier fédéral. D'entente avec les offices et autorités de surveillance concernés, les dates d'inspection ont été fixées au 3 juin 2024 pour Appenzell Rhodes-Intérieures, au 11 juin 2024 pour Turbenthal et au 26 août 2024 pour Neuchâtel.

L'OFRF a communiqué aux offices et autorités de surveillance concernés son aide-mémoire relatif aux inspections et une proposition de déroulement de l'inspection.

Les inspections ont eu lieu aux dates convenues en présence des personnes suivantes :

Office du registre foncier et des successions du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

- Roger Böni, Chef de l'Office du registre foncier et des successions du canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures

¹ RS 210

² RS 211.432.1

- Roland Dähler, vice-Landammann, chef du Département de l'économie (accueil et introduction)

Hans Wild, conservateur du registre foncier, était excusé (maladie).

Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal

- André Keller, chef de l'Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal jusqu'au 31.12.2024 (à la retraite ; ci-après ancien chef de l'office)
- Beat Binder, chef suppléant de l'Office du notariat, du registre foncier et des faillites de Turbenthal
- Beat A. Vogt, inspecteur du notariat, chef suppléant de l'Inspection des offices du notariat, du registre foncier et des faillites

Registre foncier de Neuchâtel

- Nicolas Böhler, responsable du Registre foncier de Neuchâtel
- Jean-Marc Gicot, conservateur du Registre foncier de Neuchâtel
- Michaël Kalbermatten, chef du Service de la géomatique et du registre foncier
- Lionel Panchaud, secrétaire général adjoint, responsable financier du Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel

OFRF

- Mirjam Baldegger, cheffe de l'OFRF
- Karsten Karau, collaborateur scientifique
- Dominic Wüthrich, collaborateur scientifique, excusé à Neuchâtel (maladie)

Chaque autorité cantonale a reçu la partie du projet de rapport d'inspection la concernant le 28 avril 2025 pour prise de position sur les recommandations de l'OFRF. Les cantons de Zurich et de Neuchâtel ont fait usage de cette possibilité.

3 Thème de l'examen

L'OFRF a procédé à une inspection transversale, c'est-à-dire une inspection consacrée à un thème spécifique, en l'occurrence l'introduction du registre foncier fédéral, dans plusieurs cantons. Ce type d'inspection permet de comparer l'exécution de certaines tâches par les offices inspectés, les approches déployées et les défis rencontrés. Il peut servir de base à une surveillance plus vaste et peut donner aux offices des informations utiles sur d'autres approches possibles. L'OFRF a choisi pour l'inspection transversale trois offices situés dans des cantons qui n'ont pas encore introduit intégralement le registre foncier fédéral (voir ci-après).

Le registre foncier fédéral et ses effets figurent dans le CC depuis 1912 (art. 971 ss CC). Jusqu'ici, 10 cantons l'ont introduit dans son intégralité, dont certains depuis des décennies. Plus d'un siècle après l'entrée en vigueur du CC, il reste cependant de nombreuses régions qui n'ont que des registres transitoires au sens de l'art. 48 tit. fin. CC, lesquels ne déploient

pas d'effets à l'égard des tiers de bonne foi. L'état de l'introduction du registre foncier fédéral dans les cantons concernés varie fortement. Les cantons ont l'obligation d'instaurer le registre foncier fédéral. La population peine à comprendre pourquoi des registres conçus et nommés différemment et produisant des effets différents selon les cantons coexistent. Il est indispensable, pour la sécurité du droit et l'uniformité de son application, que tous les cantons instaurent le registre foncier fédéral et que la phase transitoire prenne fin dans les meilleurs délais.

L'introduction du registre foncier fédéral représente une charge de travail importante pour les offices. Les inscriptions figurant dans les anciens registres cantonaux doivent tout d'abord être épurées d'entente avec les propriétaires fonciers. Cette tâche peut s'avérer très compliquée selon la qualité des inscriptions. Elle nécessite une planification concrète et des ressources suffisantes. Si les offices doivent exécuter cette tâche en même temps que leurs tâches ordinaires, il y a peu de chances qu'elle soit réalisée rapidement, car elle risquera de passer au second plan par rapport à celles-ci ou encore à d'autres projets plus tangibles pour le public, comme la numérisation du registre foncier. Une volonté politique est nécessaire à l'échelon cantonal afin que l'introduction du registre foncier fédéral puisse avoir lieu dans un délai raisonnable et que les offices soient dotés du personnel nécessaire ou soient déchargés des projets qui ne relèvent pas de leurs tâches ordinaires. Il faut en outre que les offices soient désireux de procéder à une mise en œuvre rapide, qu'ils présentent une planification concrète et qu'ils s'organisent en conséquence.

4 Constats et recommandations

4.1 Appenzell Rhodes-Intérieures

4.1.1 Constats

L'introduction du registre foncier fédéral est en cours depuis des années dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Elle est arrivée à son terme dans les arrondissements du registre foncier de Gonten, Schlatt-Haslen et Oberegg. Le 17 décembre 2019, le Conseil d'État a approuvé une feuille de route élaborée par le Département de l'économie et vérifiée par l'inspecteur du registre foncier d'alors, en vue d'instaurer le registre foncier fédéral dans les arrondissements restants. Cette feuille de route prévoyait l'introduction du registre foncier fédéral pour les 6112 immeubles restants des districts d'Appenzell, de Rüte et de Schwende d'ici à décembre 2030 (environ un jour de travail par immeuble). Deux équivalents plein temps ont été accordés au registre foncier dans ce but et dans le but d'instaurer les communications et les transactions électroniques (système Terris). L'introduction du registre foncier fédéral est terminée dans le district d'Appenzell depuis le 1^{er} janvier 2025.

Selon la feuille de route, laquelle repose sur l'ordonnance cantonale sur le registre foncier (Verordnung über das Grundbuch des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 31. Oktober 2005 (VGB)³), le déroulement prévu est le suivant : après la subdivision des districts en lots, un examen préalable consiste à déterminer quelles inscriptions doivent être épurées et lesquelles effacées (art. 8 VGB). Tous les propriétaires fonciers sont ensuite invités à un entretien ou à une séance de conciliation dans le but de parvenir à un accord à l'amiable

³ GS 211.620

(art. 9 VGB). Les inscriptions épurées (art. 10 ss VGB) font alors l'objet d'une publication (art. 15 VGB), et la population dispose ensuite de 30 jours pour faire valoir d'autres droits prétendus (art. 16 VGB). Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les inscriptions ou sur leurs prétentions, celle qui fait valoir une prétention est renvoyée au juge (art. 17 s. VGB). Personne n'a jamais fait usage de ce type d'action selon les informations fournies par le chef de l'office. La clôture de la procédure d'épuration fait à son tour l'objet d'une publication (art. 19 VGB). Là non plus, il n'y a pas eu d'objections à ce stade. Le Conseil d'État vérifie ensuite l'exactitude du registre foncier et prononce l'entrée en vigueur du registre foncier fédéral (art. 22, al. 2, VGB).

L'introduction du registre foncier fédéral relève du conservateur du registre foncier Hans Wild (qui y consacre environ 70 %) et de deux collaboratrices (110 % à elles deux). Ils font des réunions mensuelles sur le sujet avec le vice-Landamman (chef de département). Ils élaborent chaque année un rapport à l'intention du Conseil d'État. L'inspecteur du registre foncier est l'interlocuteur de choix pour les questions juridiques.

Le défi principal de l'introduction du registre foncier fédéral est celui des ressources. Avant l'adoption de la feuille de route par le Conseil d'État, l'avancement du projet dépendait essentiellement des conservateurs du registre foncier et de la situation en matière de personnel. Il y a eu un coup d'arrêt jusqu'en 2018 après l'introduction du registre foncier dans les deux premiers districts, intervenue en 2009 et 2011, du fait de départs et de l'engagement de nouvelles personnes. La feuille de route adoptée par le Conseil d'État, qui prévoit un calendrier concret et les ressources nécessaires, devrait empêcher de telles fluctuations dans la fixation des priorités.

L'état des données dans le registre foncier du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures constitue un autre défi important. En particulier les inscriptions faites en vertu de l'ancien droit sont incomplètes et sans contre-inscriptions. Par ailleurs, des droits de superficie ont été inscrits sans titres et sans plans de la mensuration officielle, sans compter que les anciens documents écrits à la main sont en partie difficiles à déchiffrer. Selon les indications du chef de l'office, il est utile d'intégrer en premier lieu les inscriptions dans Terris, c'est-à-dire de les numériser, puis de les épurer, c'est-à-dire de faire une vérification juridique, seulement dans un deuxième temps.

D'après les explications fournies par le chef de l'office, l'introduction du registre foncier fédéral dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures requiert aussi la compréhension des travaux d'épuration par les propriétaires fonciers concernés et leur aptitude à des compromis, pour préserver la paix juridique. Il faut pour ce faire que l'office les associe activement et le plus tôt possible aux travaux d'épuration et insiste quelque peu sur la nécessité de leur participation.

4.1.2 Appréciation

L'introduction du registre foncier fédéral dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures est plutôt en retard par rapport au reste de la Suisse. Selon les informations obtenues dans le cadre de l'inspection, il existe cependant une feuille de route détaillée dont le but est de clore les travaux dans tout le canton d'ici la fin 2030. La planification semble réaliste et les ressources nécessaires ont été accordées. La feuille de route est en outre soutenue par le gouvernement. La fin des travaux semble donc palpable et l'OFRF reconnaît et loue les efforts entrepris. Il renonce à toute recommandation.

4.1.3 Recommandation

-

Prise de position :

-.

4.2 Turbenthal

4.2.1 Constats

Dans le canton de Zurich, l'introduction du registre foncier fédéral relève des offices du notariat, du registre foncier et des faillites des districts. Dans le district de Turbenthal, qui comprend les communes de Turbenthal, Wila, Wildberg et Zell (ZH), le projet est en cours depuis plusieurs décennies. La commune de Zell a terminé l'introduction dès les années 50. Seules les épurations les plus complexes sont encore en cours dans la commune de Wila, tandis que l'introduction du registre foncier fédéral n'a pas encore eu lieu pour l'essentiel des immeubles de Turbenthal et de Wildberg (environ 5000 immeubles). Le motif avancé lors de l'inspection réside dans les réunions parcellaires entamées tardivement par le canton de Zurich dans le Tösstal et terminées en 2017 seulement. Ce n'est qu'après que la mensuration officielle a pu être actualisée dans les zones agricoles, la reconnaissance de la mensuration par la Confédération étant la condition de l'introduction du registre foncier fédéral (§ 48 kGBV⁴). Cette condition était entièrement remplie à partir de 2021. L'Inspection du registre foncier reçoit deux fois par an un rapport sur l'état d'avancement de l'introduction du registre foncier fédéral et contrôle les travaux dans le cadre de son activité.

Selon l'ordonnance zurichoise sur le registre foncier, l'introduction du registre foncier fédéral se fait comme suit : une fois que le tribunal cantonal a ordonné l'introduction pour une commune ou une partie de commune (§ 47 kGBV), les offices procèdent à l'épuration des rôles (Grundprotokolle) et des registres transitoires (Grundregister), afin que les rapports juridiques puissent être déterminés exhaustivement et sans équivoque (§ 53 kGBV). À Turbenthal, ces opérations ont lieu de manière systématique et continue ; l'office envoie une lettre aux propriétaires fonciers en vue d'obtenir leur consentement sur les rapports juridiques relatifs à l'immeuble. Les épurations ont souvent lieu sur place, pour assurer une meilleure compréhension des rapports effectifs et pour impliquer les personnes concernées (§ 56 ss kGBV). En cas de différends et si les tentatives de conciliation de l'administrateur du registre foncier échouent, l'affaire est portée devant le juge unique (§ 271 de la loi cantonale d'introduction du CC⁵). Selon les informations fournies par l'ancien chef de l'office, ce genre d'action est extrêmement rare dans le district de Turbenthal. Une fois l'épuration terminée, l'office publie une communication (§ 90 kGBV) indiquant que, sauf nouvelles réquisitions, les immeubles sont inscrits au registre foncier (§ 93 ss kGBV). Une fois la structure du registre foncier fédéral en place, l'office établit un rapport à l'intention du tribunal cantonal, lequel prononce l'entrée en vigueur du registre foncier (§ 97 s. kGBV).

Dans le district de Turbenthal, l'insuffisance des ressources à disposition ralentit l'introduction du registre foncier fédéral. L'office investit essentiellement les ressources qui ne servent pas à l'exécution des tâches quotidiennes dans l'implémentation du registre foncier informatisé (réalisée à 79 % dans le canton de Zurich), car celui-ci facilite son travail. Dans le district de Turbenthal, l'introduction du registre foncier fédéral relève du suppléant du chef de l'office, soutenu par une secrétaire administrative, qui dispose de 20 % pour ce faire. Au moment où l'inspection a eu lieu, le suppléant du chef de l'office était en mesure de

⁴ Verordnung des Obergerichtes über die Geschäftsführung der Grundbuchämter und die Einführung des Eidgenössischen Grundbuches vom 26. März 1958 (LS **252**)

⁵ Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (LS **230**)

consacrer 30 à 40 % de son activité à des projets tels que l'introduction du registre foncier fédéral et les réunions parcellaires. Dans le meilleur des cas, ce sont donc tout au plus environ 50 % qui étaient effectivement à disposition pour l'introduction du registre foncier fédéral, suffisamment pour épurer environ 175 immeubles par an.

Lors de l'inspection, l'ancien chef de l'office a indiqué que le fait que les collaborateurs soient presque intégralement pris par leurs tâches quotidiennes constituait une difficulté. À cela se sont ajoutés des changements de personnel et le fait que certains postes, bien qu'accordés, n'aient pas pu être pourvus. Dans ces circonstances, l'ancien chef de l'office a conclu qu'il fallait s'attendre à ce que l'introduction du registre foncier fédéral dans le district de Turbenthal prenne encore 8 à 10 ans.

Les réunions parcellaires sont une autre grande source de difficultés et cela pas seulement eu égard au calendrier, mais aussi eu égard au contenu. Celles qui présentent des lacunes sur le plan juridique suscitent un certain scepticisme voire des réactions de rejet de la part des personnes concernées vis-à-vis de l'office. Celui-ci n'a pas la responsabilité des réunions parcellaires, mais doit les exécuter, ce qui complique l'épuration. Dans un passé récent, l'office a néanmoins pu influencer sur la qualité de la documentation relative aux réunions parcellaires. La participation des personnes concernées fonctionne particulièrement bien lorsqu'elles demandent elles-mêmes l'inscription d'un acte.

4.2.2 Appréciation

L'introduction du registre foncier fédéral dans le district de Turbenthal est plutôt en retard par rapport au reste de la Suisse. Il n'existe pas de planification concrète avec un concept détaillé concernant la procédure (comprenant des étapes et des jalons) et les ressources nécessaires. L'horizon de 8 à 10 ans avancé par l'ancien chef de l'office sur la question ne semble pas réaliste au vu des travaux restant à effectuer (environ 5000 immeubles), de la situation actuelle en termes de ressources et de l'absence de planification détaillée et contraignante. Une telle planification devrait en outre tenir compte de la nécessité de soutenir l'office au moyen de postes (de projet) limités dans le temps et de la possibilité de les pourvoir rapidement. Il n'est pas possible de déterminer si l'office a jusqu'ici consenti suffisamment d'efforts pour pourvoir les postes vacants. Les précisions et clarifications demandées par l'OFRF suite à l'inspection eu égard à l'affirmation de l'ancien chef de l'office selon laquelle il n'a pas été possible de pourvoir les postes vacants n'ont pas pu être obtenues, du fait de son départ à la retraite.

4.2.3 Recommandation

Il est recommandé à l'office du district de Turbenthal d'élaborer une planification réaliste et contraignante à l'intention de l'Inspection du notariat, que celle-ci pourra réexaminer régulièrement à chaque étape majeure. L'introduction du registre foncier fédéral doit être réalisée dans les meilleurs délais, à l'appui d'une planification, au plus tard d'ici 15 ans.

Prise de position :

L'Inspection du notariat du canton de Zurich prend acte du rapport et de la recommandation. Elle souligne que le rapport indique à bon escient que l'introduction du registre foncier fédéral nécessite une mensuration conforme aux exigences. C'était le cas pour le district de Turbenthal à partir de 2021, comme le mentionne le rapport.

L'OFRF se félicite que l'Inspection du notariat ait pris acte du rapport et de la

recommandation et rappelle que la mise en œuvre concrète de la recommandation devra être présentée dans le rapport d'activité annuel.

4.3 Neuchâtel

4.3.1 Constats

En 2024, 29 registres sur 66 sont au registre foncier fédéral, 33 sont encore au registre cantonal et 4 sont partiellement au registre foncier fédéral. Comme le canton n'a que 27 communes, certaines communes ont plusieurs registres. Ramené au nombre total de communes, 12 communes sont donc entièrement au registre foncier fédéral et 15 communes au registre foncier cantonal.

Les travaux d'introduction du registre foncier fédéral ont débuté dans le canton de Neuchâtel en 1963. Ils ont été interrompus dans les années 1990 au profit de l'informatisation du registre foncier, qui est aujourd'hui achevée depuis le début des années 2000. Ils n'ont pas été repris depuis de manière systématique. Une reprise des travaux n'a lieu que dans des secteurs déterminés de manière épisodique, à l'occasion de projets pour lesquels il existe des attentes politiques, mais non commune par commune. Ils sont concentrés sur la procédure d'épuration des servitudes dans les zones de développement. Si, dans les zones de montagne, l'épuration des servitudes est plus facile, elle ne constitue pas un objectif prioritaire compte tenu de leur valeur limitée.

Là où le registre foncier cantonal est encore en vigueur, il déploie tous les effets du registre foncier fédéral, y compris la foi publique (positive et négative) conformément à l'art. 48, al. 3, tit. fin. CC, sauf en ce qui concerne les données relatives aux servitudes ainsi qu'aux autres droits réels que la législation cantonale n'a pas soumis à inscription avant 1912 ; pour ces servitudes et ces droits, une procédure d'épuration préalable est nécessaire (cf. art. 104 LI-CC⁶ et art. 144 RRF⁷, ainsi que Deschenaux, *Traité de droit privé suisse*, p. 40, et François Roux, *L'introduction du registre foncier fédéral dans les cantons romands*, Lausanne 1993, p. 99 et p. 282 s.). La mensuration officielle (AV 95) est introduite sur tout le territoire cantonal.

La procédure d'introduction du registre foncier fédéral est principalement régie par le RI-RFF⁸). Le RES-RF⁹ le complète. L'introduction du registre foncier fédéral est décrétée par le Conseil d'État dans un territoire déterminé, sur la proposition du Département du développement territorial et de l'environnement (art. 1^{er} RI-RFF). Elle est dirigée par le conservateur du registre foncier, qui peut être remplacé pour cette tâche par un substitut extraordinaire nommé par le Conseil d'État, ayant les mêmes pouvoirs que le conservateur (cf. art. 4 RI-RFF).

L'introduction du registre foncier fédéral a lieu, sauf décision contraire du Conseil d'État, sur la base de la mensuration parcellaire existante et est précédée de la réunion des biens-fonds contigus appartenant au même propriétaire, chaque fois que cela est possible, et d'une épuration des servitudes (art. 8, RI-RFF). Les inscriptions figurant dans le registre foncier cantonal sont portées d'office dans le registre foncier fédéral (art. 9 RI-RFF). Le conservateur dépouille les registres cantonaux et constitue un dossier pour chaque propriétaire (cf. art. 14, al. 1, RI-RFF), dresse pour chaque propriétaire le tableau des biens-

⁶ Loi neuchâteloise du 22 mars 1910 d'introduction du code civil suisse (RSN 211.1)

⁷ Règlement du 25 septembre 1911 sur le registre foncier (RSN 215.411)

⁸ Règlement du 12 février 1963 concernant l'introduction du registre foncier fédéral (RSN 215.411.4)

⁹ Règlement du 3 juillet 1959 sur l'épuration systématique des servitudes au registre foncier (RSN 214.411.3)

fonds contigus qui peuvent être réunis en une seule parcelle (art. 16 RI-RFF) et sollicite les approbations prévues dans le droit fédéral (art. 17, al. 1, RI-RFF). La procédure d'opposition achevée (art. 17, al. 2, et 18 RI-RFF), les nouvelles parcelles sont alors numérotées, d'entente avec le géomètre cantonal (art. 19 RI-RFF). Les biens-fonds résultant de la réunion sont ensuite immatriculés d'office au registre foncier. Le libellé devant figurer au registre foncier est déterminé d'office, les droits réels figurant dans les registres cantonaux sont vérifiés par le conservateur du registre foncier, les inscriptions inexactes rectifiées, celles manquantes complétées avec le consentement des personnes intéressées et celles illicites éliminées d'office (art. 22 à 24 RI-RFF). Les anciens droits qui ne peuvent plus être constitués sont mentionnés, à moins que les intéressés conviennent de les inscrire sous une forme compatible avec le code civil (art. 26 RI-RFF). Si les consentements ou les renseignements nécessaires font défaut, une procédure de sommation est prévue (art. 28 à 32 RI-RFF) avec, le cas échéant, une décision susceptible de recours.

Lorsque ces opérations sont terminées, le registre foncier fédéral est mis à l'enquête. Faute de réclamation des personnes intéressées dans un certain délai, la transcription de leurs droits est réputée reconnue tacitement exacte et complète. Le registre foncier fédéral entre alors en vigueur cinq jours après l'échéance de l'enquête pour toutes les parcelles et autres droits qui n'ont pas fait l'objet d'une réclamation (art. 33 à 35 RI-RFF). En cas de réclamation, une procédure est prévue donnant lieu, le cas échéant, à une décision du conservateur du registre foncier susceptible de recours (art. 35 et 36 RI-RFF). Lors de l'épuration du cadastre de Cortaillod, environ 750 servitudes ont été épurées. Il a été constaté un taux de participation à l'enquête de l'ordre d'environ 70 %. 35 réclamations ont dû être traitées.

Le défi principal en vue de l'introduction du registre foncier fédéral consiste dans l'épuration des servitudes. Une étude effectuée par le Service de la géomatique et du registre foncier en 2009 destinée à planifier et à mettre en œuvre l'introduction du registre foncier fédéral avait fait apparaître que, sur 92 000 servitudes, 23 000 servitudes étaient inscrites conformément aux exigences du registre foncier fédéral, 69 000 servitudes devant encore être épurées. Sur ce nombre, environ 14% nécessitaient un travail d'épuration de difficulté importante, avec un travail d'analyse interne et externe : il s'agissait pour l'essentiel des servitudes « selon plan cadastral », à savoir de servitudes indiquées sur le plan cadastral mais pour lesquelles il n'existe pas de convention ni de rapports de droit clairement définis (fonds servant, fonds dominant, bénéficiaire). Selon les calculs du service, un travail systématique d'épuration des servitudes, qui constitue le 90% du travail en vue de l'introduction du registre foncier fédéral, nécessiterait environ 6 équivalents plein temps sur une période de 12 ans, ce qui est incompatible avec les ressources financières actuelles du canton et du Service de la géomatique et du registre foncier.

Les travaux d'introduction du registre foncier fédéral et en particulier d'épuration des servitudes sont actuellement confiés à un substitut du conservateur qui y consacre 30% de son temps. Une réorganisation interne pourrait être envisagée pour accélérer légèrement cette procédure. Toutefois, les ressources à disposition ne permettent pas de consacrer davantage de temps à cette tâche et cela constitue le deuxième défi pour l'introduction du registre foncier fédéral. Ce travail requiert, en outre, qu'il soit effectué par des personnes au bénéfice d'une solide formation ainsi que d'une longue expérience. Trouver un tel personnel est, conformément aux déclarations du conservateur du registre foncier, extrêmement difficile. Compte tenu des ressources limitées, il n'est pour l'heure pas prévu de planification en vue d'une introduction systématique du registre foncier fédéral.

4.3.2 Appréciation

L'introduction du registre foncier fédéral dans le canton de Neuchâtel est plutôt en retard par rapport au reste de la Suisse. Il n'existe pas de planification concrète avec un concept détaillé concernant la procédure (comprenant des étapes et des jalons) et les ressources nécessaires. Compte tenu des travaux encore en cours pour l'introduction du registre foncier fédéral et des faibles ressources qui peuvent actuellement y être consacrées, il n'apparaît pas possible d'introduire le registre foncier fédéral dans un délai raisonnable. Pour que le canton puisse s'acquitter de son obligation d'introduire le registre foncier fédéral et assurer ainsi la sécurité juridique (pour la foi publique, cf. ci-dessus), un effort supplémentaire est donc nécessaire. Le canton de Neuchâtel ne dispose pour l'heure ni de ressources ni d'une planification pour l'introduction du registre foncier sur l'ensemble du canton à une date prévisible.

4.3.3 Recommandation

Il est recommandé au Service de la géomatique et du registre foncier d'établir dans le délai d'une année à l'adresse du Département territorial et de l'environnement, un concept en vue d'une planification réaliste et contraignante en vue de l'introduction du registre foncier sur tout le territoire du canton, dont les diverses étapes pourront faire l'objet d'un contrôle de suivi régulier par ce département. L'introduction du registre foncier fédéral devrait, selon cette planification, être achevée dans un délai de 15 ans.

Prise de position :

Comme vous l'avez justement relevé dans le cadre du présent rapport, la tâche est colossale pour le registre foncier (env. 6 équivalents plein temps (EPT) sur une période de 12 ans) et par conséquent incompatible avec les ressources financières actuelles tant du canton que du Service de la géomatique et du registre foncier. Au surplus, il convient de mentionner qu'il serait inconcevable pour le registre foncier de réquisitionner autant de compétences spécialisées sur une si longue période sans péjorer de manière significative ses tâches quotidiennes. Conscient qu'il faut tout de même aller de l'avant et en fonction de ses possibilités, le registre foncier a prévu d'affecter 0,5 EPT à l'épuration des servitudes dans le cadre d'une réorganisation suite à plusieurs départs à la retraite au cours de l'année 2025. Comme mentionné dans votre rapport, celui-ci souhaite effectivement reprendre à court terme les travaux d'épuration sur des secteurs prioritaires déterminés à l'occasion de projets pour lesquels il existe des attentes stratégiques et politiques. Concernant une stratégie sur le moyen et long terme, nous mandaterons le Service de la géomatique et du registre foncier pour qu'il élabore un concept en vue de l'introduction progressive du registre foncier fédéral sur l'ensemble du territoire cantonal. Un rapport sera remis à l'autorité de surveillance à ce sujet dans l'année à venir.

L'OFRF salue les efforts déployés par le Service de la géomatique et du registre foncier pour mettre en œuvre la recommandation. L'établissement d'un concept assorti d'étapes et l'augmentation prévue des ressources contribuent à la mise en œuvre de celle-ci. Pour le surplus, la mise en œuvre concrète de la recommandation devra être présentée dans le rapport d'activité annuel.

5 Conclusion

L'inspection transversale a porté sur les offices du registre foncier de trois cantons dans lesquels l'introduction du registre foncier fédéral a avancé relativement lentement au cours des années écoulées. Cette introduction peut représenter un défi, dans la mesure où les autorités du registre foncier dépendent dans une proportion qu'il ne faut pas sous-estimer d'interlocuteurs extérieurs, notamment en ce qui concerne la mensuration officielle ou les réunions parcellaires, mais également du fait du manque de ressources et de soutien politique.

L'inspection transversale a montré qu'une introduction rapide du registre foncier fédéral nécessitait une planification détaillée avec des étapes concrètes et l'utilisation rigoureuse des ressources à disposition pour cette tâche par les offices du registre foncier. Il est également indispensable que le gouvernement cantonal octroie les ressources nécessaires et soutienne l'introduction du registre foncier fédéral.

Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a pris des dispositions pour une introduction rapide du registre foncier fédéral. Ce n'est pas le cas du district de Turbenthal et du canton de Neuchâtel. L'OFRF recommande à ces offices de mettre sur pied une planification concrète d'entente avec l'autorité de surveillance, afin de viser une introduction complète du registre foncier fédéral d'ici 15 ans.

Les autorités du registre foncier qui n'ont pas encore introduit le registre foncier fédéral se voient, dans toute la Suisse, confrontées aux difficultés décrites dans le présent rapport. Les constats et les recommandations effectués s'appliquent donc en principe à chacune d'entre elles. Le registre foncier fédéral ne pourra devenir réalité dans un avenir proche que si les recommandations faites dans le présent rapport sont mises en œuvre dans toute la Suisse.

30.10.2025

Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier