

Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier

Le Registre foncier vaudois

(historique, état des lieux, perspectives d'avenir)

Ce document a été financé par la Société vaudoise des Conservateurs du registre foncier

PREFACE

Avec le nouveau découpage du Canton imposé par la toute récente Constitution vaudoise, l'adoption et la mise en consultation de diverses modifications législatives et l'émergence de l'informatique dans la tenue du registre foncier, il est apparu à la Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier que le moment était particulièrement bien choisi de faire le point sur leur institution et de la présenter dans le temps, dans l'espace et dans le cadre de la vie économique.

Appuyés par l'Inspecteur cantonal du Registre foncier, les conservateurs ont fouillé les statistiques, réuni de nombreux renseignements, détaillé la liste des activités et responsabilités mises à leur charge par le droit fédéral et cantonal.

Le travail qui suit n'est pas seulement le fruit d'une compilation mais également celui de la réflexion sur la place du registre foncier dans l'organisation administrative du canton et sur son avenir en tant qu'institution essentielle à la vie économique et juridique du pays.

La Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier m'a fait l'honneur de me soumettre son texte en me demandant de l'amender et de le compléter si nécessaire. Avec le concours de Me Philippe Champoud, avocat-conseil, ancien Juge au Tribunal cantonal vaudois, j'ai suggéré quelques modifications. Je souscris pleinement à l'étude qui suit, notamment dans tout ce qu'elle comporte de réflexion et bien évidemment dans ses conclusions.

Le registre foncier est un service public indispensable à la propriété foncière dont les conservateurs sont les garants. Ils méritent tous deux l'attention et la considération qu'implique leur importance.

Lausanne, août 2005

Olivier Freymond
Avocat
Docteur en droit
Ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois

Les chiffres et les diagrammes ont été mis à jour le 31 mars 2006

Table des matières

I.- Historique du registre foncier

- A/ Généralités
- B/ Dans le canton de Vaud
- C/ En Suisse

II.- L'organisation du registre foncier

- A/ Organisation administrative
- B/ Organisation juridique
- C/ Organisation territoriale
- D/ Ressources humaines
- E/ Les partenaires du registre foncier

III.- Le conservateur du registre foncier

- A/ Importance de sa fonction
 - 1/ Garant de la propriété immobilière
 - 2/ Son indépendance
- B/ Attributions du conservateur
 - 1/ En général
 - 2/ Sa participation à l'estimation fiscale

IV.- L'informatisation du registre foncier

- A/ Généralités
- B/ Particularités du site Internet
- C/ Le rôle des informaticiens
- D/ Etat d'avancement
- E/ Système d'information du registre foncier

V.- L'aspect financier du registre foncier

VI.- L'évolution et l'avenir du registre foncier

- A/ La mise en œuvre de la Constitution vaudoise
- B/ Modifications importantes du Code Civil
- C/ L'avenir du registre foncier
- D/ L'évolution de son système d'information

VII.- Le rattachement du registre foncier

- A/ Statu quo
- B/ Rattachement à l'Administration cantonale des impôts
- C/ Retour au Service de l'information sur le territoire
- D/ Création d'un nouveau Service du registre foncier

VIII.- Conclusions

I.- HISTORIQUE DU REGISTRE FONCIER

A/ Généralités

Le cadastre foncier, qu'on pourrait appeler "Inventaire des biens fonciers situés dans un Etat", peut être établi dans un but fiscal ou dans un but juridique et peut être à la fois fiscal et juridique. Historiquement, on peut affirmer que l'institution du cadastre remonte aussi loin que celle de l'impôt foncier.

Le cadastre a acquis le caractère exclusivement fiscal en France et en Italie; il est à la fois fiscal et juridique en Allemagne; il est exclusivement juridique en Alsace-Lorraine et en Suisse depuis l'entrée en vigueur du Code civil suisse (HEGG, Etude sur le cadastre, Lausanne, 1923).

B/ Dans le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, jusqu'en 1886, le cadastre est essentiellement fiscal et ne fait pas preuve de propriété. Cette institution prend le caractère d'un véritable cadastre foncier à partir de la création des offices des droits réels.

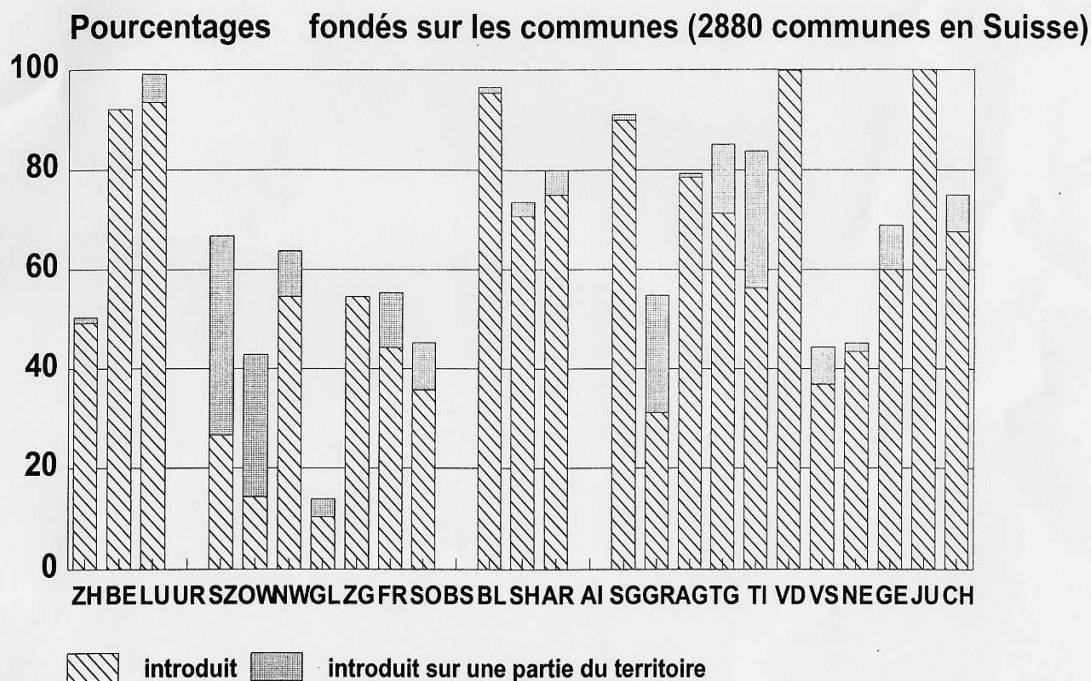
La transformation ne s'est pas opérée brusquement, mais le cadastre fiscal a évolué insensiblement vers le cadastre foncier, notamment depuis 1840. En effet, la loi du 24 décembre 1840 (conséquence de l'entrée en vigueur du Code civil vaudois du 1^{er} juillet 1821) institue, dans chaque district, un office appelé « Contrôle des charges immobilières » destiné à enregistrer les charges et hypothèques grevant la propriété foncière. Chacun de ces offices est dirigé par un « conservateur des charges hypothécaires ».

Les lois des 20 janvier 1882 sur l'inscription des droits réels immobiliers et 20 août 1882 sur le cadastre, entrées en vigueur le 1^{er} octobre 1886, mettent en place une institution foncière dirigée par le « conservateur des droits réels ». Le Conseil d'Etat exerce la surveillance générale des Offices des droits réels. Le Département de justice et police peut inspecter les offices des droits réels du canton (art. 111ss).

C/ En Suisse

Durant le XIXe siècle, la plupart des cantons (Soleure, Bâle-Ville, Vaud) ont mis en place un système de publicité des droits en matière immobilière au moyen de cadastres à classements personnels (une page par propriétaire). L'unification de la publicité foncière fut assurée par l'entrée en vigueur du Code civil suisse le 1^{er} janvier 1912, qui consacra une institution nouvelle : le registre foncier fédéral, tenu selon le système réel (une fiche/feuille par parcelle). L'introduction de ce système de registre foncier a représenté et représente toujours un travail de longue haleine. A l'heure actuelle, à l'exception des cantons du Jura et de Vaud, ce travail n'est pas encore achevé.

Introduction du registre foncier fédéral dans les cantons



Etat: 27.08.2001 V 1.0

Données GLM

Fig. 1

Citant Henri Deschenaux (Le registre foncier, Traité de droit privé suisse, vol. V, tome II 2 p. 25) l'on peut dire qu'aujourd'hui, "dans une acception étendue, le registre foncier est, comme l'état civil ou le registre du commerce, un service public, comprenant des autorités et fonctionnaires hiérarchiquement organisés. Ces autorités et fonctionnaires tiennent une série de livres, recueils et plans ou en surveillent la tenue. Leur activité ressortit à la juridiction gracieuse et se présente comme une administration officielle des droits privés en rapport avec des immeubles.

Dans une acception plus étroite, le registre foncier est l'ensemble des documents tenus par les agents de ce service. Les opérations qui y sont faites sont destinées à représenter la situation juridique de l'immeuble en renseignant sur la personne de son propriétaire, sur les droits réels qui grèvent l'article, sur certains droits personnels en rapport avec lui, sans parler des restrictions du droit d'aliéner qui peuvent le frapper ou d'autres rapports juridiques qui le concernent. C'est ce que veut exprimer l'art. 942 al. 1 : "Le registre foncier donne l'état des droits sur les immeubles". On a parlé de "photographie juridique de l'immeuble" (F. Guisan). Mais il faut tout de suite ajouter qu'en général les opérations dans les livres ont en même temps des effets sur la naissance, l'extinction ou la conservation des droits et rapports en question."

II.- L'ORGANISATION DU REGISTRE FONCIER

Selon l'art. 953 CC, "L'organisation des bureaux du registre foncier, la formation des arrondissements, la nomination et le traitement des fonctionnaires, ainsi que la surveillance, sont réglés par les cantons. Les dispositions prises par les cantons, à l'exclusion de celles qui concernent la nomination et le traitement des fonctionnaires, sont soumises à l'approbation de la Confédération."

Selon l'art. 104 a ORF (Ordonnance sur le registre foncier), l'Office (fédéral) chargé du droit du registre foncier et du droit foncier exerce la haute surveillance en matière de registre foncier.

Dans le canton de Vaud, c'est la loi vaudoise du 23 mai 1972 sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information sur le territoire (ci-après LVRF) qui règle l'essentiel des points prévus à l'art. 953 CC.

A/ Organisation administrative

L'article 2 al. 3 LVRF dispose que "le Département des finances est l'autorité cantonale de surveillance du registre foncier ; il exerce son action par l'intermédiaire de l'inspectorat". L'inspectorat a à sa tête l'inspecteur cantonal du registre foncier. Selon la décision du Conseil d'Etat du 11 mars 1998, l'office du registre foncier est rattaché administrativement au secrétariat général du Département des finances.

Sur le plan administratif, l'Inspectorat du Registre foncier exerce la surveillance générale de la gestion des conservateurs ; il informe les conservateurs sur les dispositions légales nouvelles et ordonne leur mise en application ; il entretient des relations avec les inspecteurs du registre foncier des cantons suisses et avec les associations professionnelles (notaires, géomètres, etc.) ; il participe à la Commission d'estimations fiscale des installations techniques et industrielles dont il tient le secrétariat; enfin, il participe activement à la mise en œuvre et au suivi de l'informatisation du registre foncier.

Actuellement, l'organisation administrative se présente donc comme il suit:

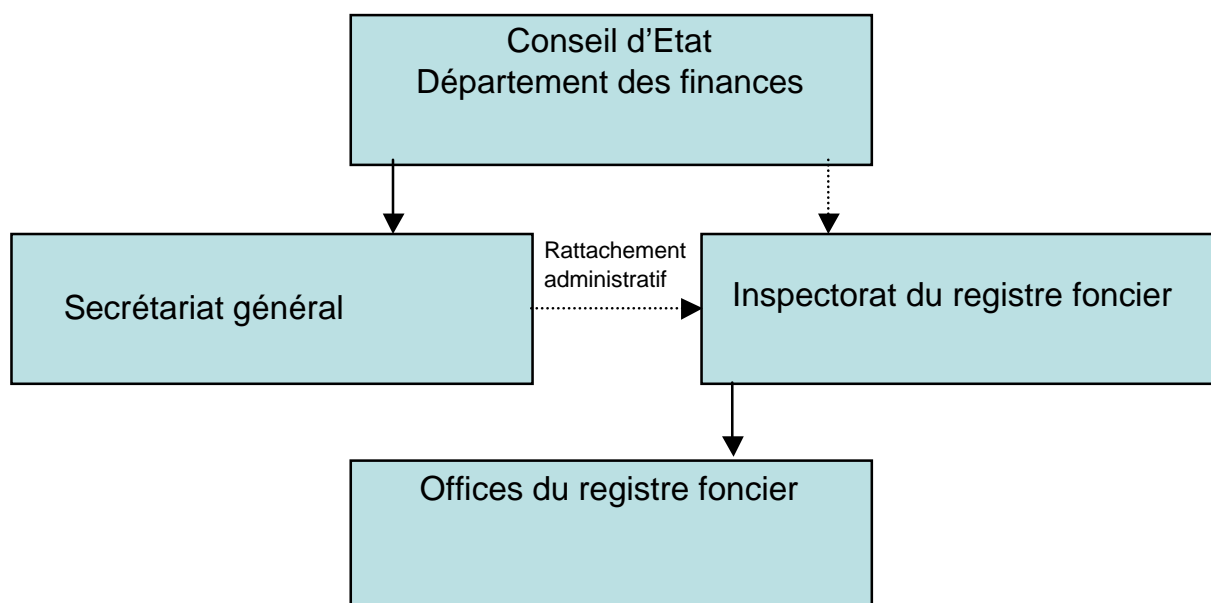


Fig. 2

B/ Organisation juridique

L'organisation de la surveillance du registre foncier varie d'un canton à l'autre; elle peut comporter une ou deux instances. Les cantons qui ont institué deux instances ont généralement mis en place une autorité administrative – l'Inspectorat ou le Service juridique du registre foncier – chargé de la surveillance générale prévue aux articles 956 et 957 CC, ainsi qu'une autorité de recours pour statuer sur les plaintes contre la gestion du registre (Steinauer Paul-Henri, "Les droits réels", tome I, 3^e éd., 591ss, p. 167ss). Les organes de surveillance ont des fonctions de deux ordres : celle de surveillance générale en procédant à des inspections régulières des registres fonciers et contrôles de la tenue de leurs documents et une fonction juridictionnelle en statuant sur les recours contre les décisions prises par les conservateurs du registre foncier.

Dans le cadre de ses fonctions judiciaires, l'Inspectorat instruit pour le Département des finances les recours formés contre les décisions des conservateurs.

L'art. 102 ORF prescrit qu'il y a recours à l'autorité cantonale de surveillance et, en dernier ressort, au Tribunal fédéral contre la gestion du conservateur du registre foncier.

L'art. 25 al. 2 LVRF prescrit, quant à lui, que toutes les décisions du conservateur du registre foncier peuvent faire l'objet d'un recours, dans un délai de trente jours, par acte écrit et motivé adressé au Département des finances.

Les décisions du Département des finances peuvent être déférées au Tribunal administratif puis, le cas échéant, au Tribunal fédéral. Selon l'art. 102 al. 2 ORF, les décisions rendues en dernière instance cantonale sont notifiées à l'Office fédéral de la justice qui peut interjeter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre ces décisions.

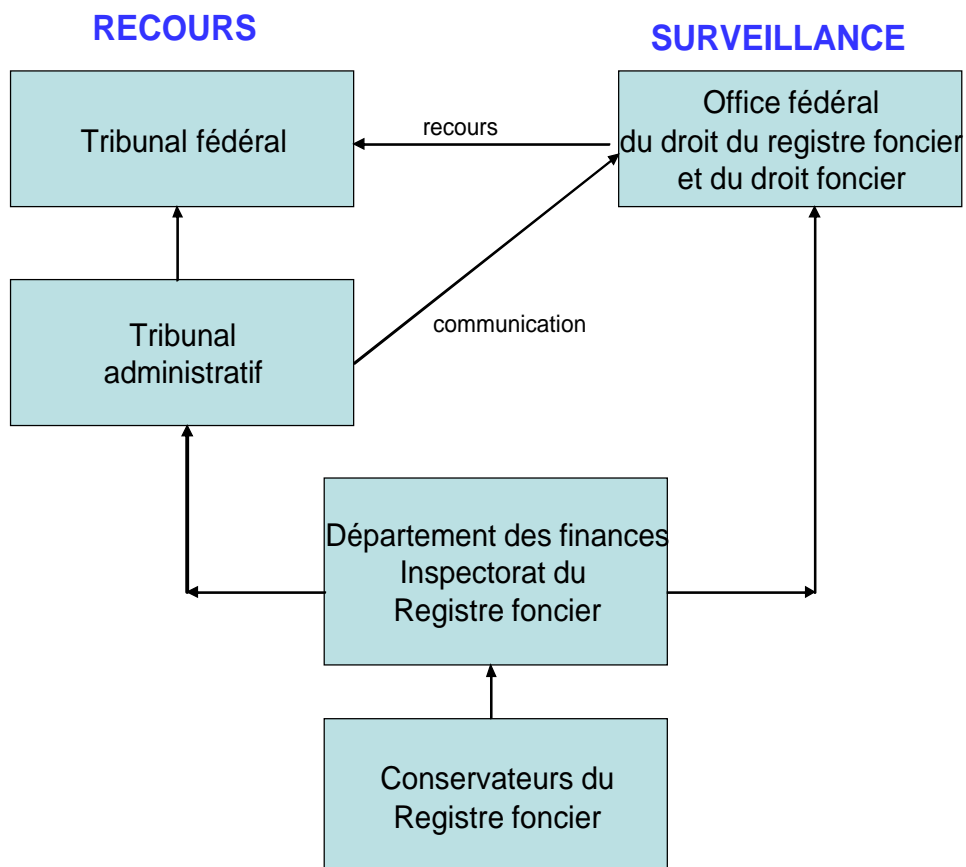


Fig. 3

C/ Organisation territoriale

Il n'y a pas de registre foncier centralisé pour l'ensemble de la Suisse (bien qu'un projet nommé Egris existe au niveau de l'Office fédéral du droit du registre foncier), mais des offices de registre foncier dans chaque canton. Les systèmes adoptés diffèrent d'un canton à l'autre : certains cantons n'ont qu'un seul arrondissement (Bâle-Ville, Zoug, Uri, Nidwald, Glaris, Schaffhouse, Appenzell, Genève, Jura) ; d'autres en ont établi plusieurs correspondant aux districts administratifs ou judiciaires (par ex. Berne, Fribourg, Tessin, Valais, Neuchâtel, Vaud), aux communes (par ex. St-Gall, Grisons) ou à des fractions de communes (par ex. en villes de Zürich, Winterthur).

Avant la nouvelle du 17 novembre 1992, l'art. 13 LVRF prévoyait qu'il y avait un registre foncier par district. Le nouvel article 13 dispose que la tenue du registre foncier est assurée par des bureaux de district ou de groupes de districts définis par le Conseil d'Etat.

Le 29 janvier 1993, le Conseil d'Etat a décidé de regrouper les registres fonciers de Grandson et Yverdon à Yverdon-les-Bains. Dès le 7 mai 1998, le Conseil d'Etat a décidé d'approuver, à titre de solution transitoire, les regroupements de ceux de Moudon et Oron à Moudon, Cossonay et Echallens à Echallens, Avenches et Payerne à Avenches, de Rolle et Aubonne à Aubonne. Puis le 31 mars 2006, d'Avenches et Payerne à Moudon. Ces regroupements se sont avérés concluants, générant une organisation différente en termes de structure et de gestion d'office (amélioration des petites structures et réduction des coûts) tout en préservant la notion de proximité pour les utilisateurs.

D/ Ressources humaines

Depuis 20 ans les réquisitions sont de plus en plus complexes et ont augmenté d'environ 40 %.

En 1988, le Conseil d'Etat a accepté l'engagement d'un contingent de formation de 8 personnes. Il était motivé par la croissance continue du marché immobilier qui a entraîné un surcroît considérable de travail dans la plupart des offices du registre foncier où le retard apporté à traiter les actes s'accumulait de façon alarmante.

En 1990, l'effectif des registres fonciers était de 77,4 ETP y compris 8 contingents de formation. En 2005, il est de 70 ETP, le contingent de formation ayant été supprimé. Ainsi, l'effectif des registres foncier a diminué et ceci malgré une augmentation importante du ratio de traitement « actes / personnes ». Les différents regroupements de districts ont généré également des économies principalement en remplaçant des postes de cadres par des postes subalternes.

Ci-dessous un tableau comparatif intercantonal concernant le ratio de traitement «actes / personnes»:

Canton	Effectif (ETP)	Nombre de réquisitions	Nombre d'immeubles	Nombre de registres fonciers
Berne	120	70'000	600'000	17
Fribourg	45	30'000	240'000	7
Genève	42	15'000	170'000	1
Jura	5	6'000	85'000	1
Neuchâtel	29	10'000	92'000	2
Vaud	70	50'000	350'000	13

Dans le canton de Vaud, comme on le verra plus bas, le conservateur participe à l'estimation fiscale des immeubles et tient le secrétariat de la Commission d'estimation fiscale des immeubles. De plus, il continue à mettre en œuvre la saisie informatique des données du registre foncier, laquelle n'est pas terminée (voir fig. 8).

E/ Partenaires du registre foncier

Les principaux partenaires sont d'une part les fournisseurs ou utilisateurs externes et d'autre part les autres services de l'administration. Les notaires et l'administration fiscale ont un accès privilégié à l'ensemble des données relatives aux immeubles et aux propriétaires alors que d'autres (les géomètres, les communes) ne l'ont qu'à certaines données.

Comme l'atteste le tableau ci-dessous, les professionnels de l'immobilier accèdent directement à la base de données du registre foncier contre paiement avec les restrictions mentionnées ci-dessus :

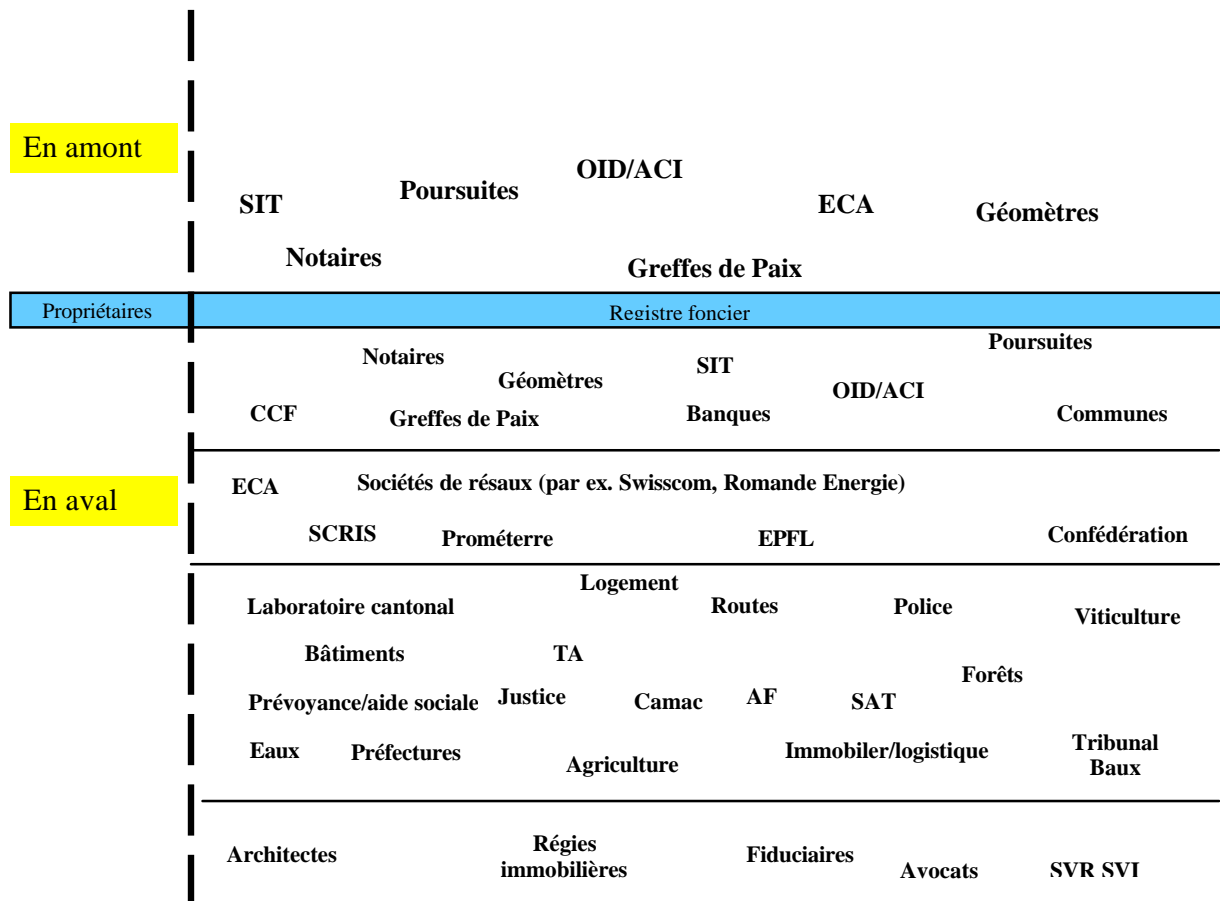


Fig.4

Bien entendu, dans les limites tolérées par le droit fédéral, l'information est disponible au guichet de chaque registre foncier où des renseignements sur des questions juridiques plus spécifiques sont donnés.

III.- LE CONSERVATEUR DU REGISTRE FONCIER

A/ Importance de sa fonction

1/ Le conservateur est le garant [clé de voûte] de la propriété immobilière

Originellement règle de droit constitutionnel non écrite et règle constitutionnelle écrite depuis 1969 (actuellement art. 26 Cst), la garantie de la propriété fonde le rôle du conservateur.

En droit suisse, le contrat de vente ne fait, en résumé, que créer deux obligations - ou créances - réciproques : pour l'acheteur, payer le prix, et pour le vendeur, livrer la chose, à savoir l'immeuble, sans que la propriété n'ait été transférée pour autant : cette phase n'intervient que par l'inscription de la vente au registre foncier, procédure nécessaire à la constitution de tout droit touchant un immeuble (servitude, hypothèque, etc). Les acteurs de l'économie (notaires, banques, propriétaires) ne peuvent que tisser des liens de nature personnelle et non réelle tendant à créer des rapports obligationnels ou à l'exécution d'une prestation ; le conservateur, et lui seul, est en mesure d'éteindre et de donner naissance à un droit sur un immeuble par ses inscriptions.

C'est dire qu'en dehors du registre foncier, pratiquement aucun titre de propriété ni transfert immobilier ne peut exister. L'activité du conservateur consiste donc, techniquement, à créer de la propriété, à en garantir le maintien et à en assurer la publicité.

Ce monopole de création du droit immobilier entraîne deux conséquences rangées sous le principe général dit de la *foi publique* :

- aspect positif : même vicieuse ou indue, une inscription au registre foncier déploie tout son effet à l'égard d'un tiers de bonne foi ;
- aspect négatif : les droits réels existants, mais non inscrits alors qu'ils auraient dû l'être, ne déploient aucun effet à l'égard d'un tiers de bonne foi.

Le registre foncier est donc présumé exact et exhaustif, s'agissant de l'existence des droits sur les immeubles. Dans son ouvrage de référence (cf. p. 3 ci-dessus), le Professeur Deschenaux remarque qu' « *un manquement dans la tenue des livres peut être lourd de conséquences (...). La tenue du registre foncier exige beaucoup de minutie et un haut degré d'attention* ».

Une erreur dans la tenue du registre foncier engage la responsabilité de l'Etat et peut s'avérer financièrement lourde en regard des intérêts en jeu qui sont souvent très importants. La formation des conservateurs doit donc être particulièrement poussée.

Dans le canton de Vaud, l'article 14 al. 2 LVRF prévoit que le conservateur du registre foncier est nommé par le Conseil d'Etat, après avoir réussi l'examen organisé par le Département des finances. Sont dispensés de cet examen les candidats qui possèdent une licence en droit, une patente de notaire ou un diplôme de géomètre, ou ceux qui ont déjà occupé un poste de conservateur du registre foncier. Il incombe également au conservateur d'assurer – personnellement – sa formation continue par la lecture des normes légales ou des revues juridiques spécialisées. Dans sa fonction juridique, l'Inspectorat du registre foncier coordonne les pratiques des offices au niveau cantonal.

2/ Le conservateur est indépendant dans l'exercice de sa fonction (l'exception hiérarchique découlant du droit fédéral)

Détenteur du monopole de création des droits sur les immeubles et garant de la propriété, le conservateur s'est vu doté, en raison de l'importance de sa mission, d'une grande autonomie de décision par le législateur fédéral, soucieux de garantir sa fonction de toute influence.

Ainsi, le conservateur, bien qu'intégré au Département des finances, doit par exemple être en mesure de rejeter une hypothèque légale non conforme présentée par l'ACI (Administration cantonale des impôts).

En corollaire, cette autonomie engendre une responsabilité accrue : par exemple, en matière d'acquisition d'immeubles par des étrangers, le conservateur engage sa responsabilité pénale dans le processus de décision.

B/ Attributions du conservateur

1/ En général

La loi vaudoise sur le registre foncier détermine en partie (art. 13 ss LVRF) les tâches du conservateur. Il s'agit, pour l'essentiel, d'assurer le suivi des réquisitions présentées en se déterminant sur leur validité, puis de leur conférer un effet juridique par l'inscription :

- d'abord, inscrire toutes les réquisitions présentées au *journal*, en leur conférant un numéro d'ordre qui servira, en cas de présentation de deux droits concurrents sur un même immeuble, à déterminer lequel l'emporte par priorité dans le temps ; à ce stade, la différenciation entre une réquisition et l'envoi d'une simple information constitue la première étape de la réflexion juridique.
- les réquisitions reçues doivent faire l'objet d'un examen juridique, activité cardinale du conservateur qui dispose d'un pouvoir *d'examen formel*.

Le terme d'examen formel, contrairement à ce que son apparence laisse croire, constitue un pouvoir – et un devoir – particulièrement étendu du conservateur. Il consiste à vérifier si la réquisition est admissible à l'inscription au registre foncier : loin d'être une opération de routine, cet examen nécessite chaque fois une réflexion sérieuse quant aux dispositions légales applicables, un examen minutieux des actes et de nombreuses opérations de contrôle.

L'importance du rôle du conservateur dans l'examen formel de la réquisition auquel il doit procéder est illustrée par un arrêt du Tribunal fédéral dans une cause vaudoise et publié in ATF 126 III 309 ss. Dans cette affaire, la justice a considéré que le conservateur du registre foncier avait commis une faute en acceptant d'inscrire une postposition d'un droit d'habitation sur un immeuble en faveur d'une personne sous tutelle par rapport à une cédula grevant ce même immeuble alors que la postposition n'avait été ni autorisée par l'autorité tutélaire (art. 421 ch. 2 CC), ni approuvée par l'autorité de surveillance (art. 404 al. 3 CC). Selon le Tribunal fédéral, le conservateur du registre foncier saisi d'une réquisition d'inscription émanant d'un tuteur doit, en vertu de l'art. 965 al. 1 et 2 CC examiner d'office si celui-ci pouvait représenter le pupille à l'acte juridique en question ou si son pouvoir de représentation est conditionnellement restreint notamment par les articles 421 et 422 CC. En d'autres termes, il doit s'assurer que l'autorité compétente a donné son approbation. Lorsque cette dernière fait défaut, il ne peut en aucun cas procéder à l'inscription définitive. Il doit agir de la même manière que s'il n'a que des doutes quant à la nécessité de l'autorisation et que celle-ci n'a pas été requise. Dans cette affaire, la faute du notaire a été jugée prépondérante (60 %), celle de l'Etat de Vaud de moindre importance (30 %) et celle du tuteur qui n'était pas juriste, minime (10 %).

Au vu des affaires en jeu et de l'intérêt de certaines parties à faire inscrire une réquisition, le conservateur doit parfois résister à des pressions insistantes. Sa soustraction à l'ordre hiérarchique habituel, si elle renforce la pesanteur et la solitude de sa charge, répond à une préoccupation pragmatique du législateur.

Ces dernières années environ 20% des réquisitions vaudoises n'ont pu être reçues à l'inscription et ont fait l'objet d'une mise en suspens ou d'une décision de rejet. La vigilance du conservateur doit ainsi se substituer à celle du requérant.

Lorsque la validité de la réquisition s'avère défailante, le conservateur choisira soit de mettre son auteur en demeure de la compléter ou de la rectifier, soit de la rejeter si le vice s'avère trop grave. La décision de rejet peut faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité de surveillance (art. 956 al. 2 CC).

- La réquisition admise, le conservateur devra faire procéder aux inscriptions nécessaires dans le *grand livre* (c'est-à-dire sur le feuillet attribué à chaque bien-fonds) ou dans les registres accessoires (*registre des créanciers, registre des propriétaires*) : chaque propriété, parcelle ou lot de propriété par étages, se voit constituer un *feuillet*, qui est pour l'immeuble ce que le passeport est aux personnes, à une grande différence près, déjà examinée dans les chapitres précédents : si la personne préexiste à son passeport, c'est le contraire pour les droits et charges immobiliers : leur existence est subordonnée à l'inscription au feuillet.
- Le conservateur devra vérifier la bienfaisance des inscriptions opérées dans ses registres : ce contrôle, symétrique à l'examen de la validité des réquisitions, revêt la même importance, puisqu'un droit inscrit (à tort ou à raison) déploie tous ses effets à l'égard des tiers de bonne foi. Le registre foncier étant la pierre angulaire des droits immobiliers, la loi le présument exact et exhaustif, la moindre erreur d'inscription est susceptible d'entraîner une action en dommages et intérêts.
- Il assure la publicité (le caractère de consultation publique) des droits sur les immeubles, en publiant la liste des transferts sur le site www.rf.vd.ch, ou en autorisant la consultation des documents à tout tiers invoquant un intérêt à se documenter : dans ce cas, il lui revient de déterminer l'étendue du droit de consultation selon la légitimation de la demande, toutes les pièces n'étant pas susceptibles d'être dévoilées selon l'article 970 du Code civil (prix de vente, clauses strictement personnelles d'un acte).
- Il provoque et contrôle la mise à jour des plans cadastraux, notamment en y faisant figurer les bâtiments nouveaux ou en supprimant ceux qui ont été démolis, ainsi que la modification des limites de parcelles.
- Il mène à terme les procédures d'expropriation en procédant aux publications nécessaires dans les journaux, en mettant en œuvre le processus de versement et de répartition des indemnités.
- Responsable de la gestion de son Office, le conservateur vérifie la tenue de la comptabilité (facturation des émoluments), et assure la gestion des ressources humaines dans son Office, notamment en sélectionnant les candidats aux postes vacants.
- Il communique aux autorités fiscales les actes susceptibles de modifier l'assiette de l'impôt du contribuable : acquisition ou perte d'un immeuble, d'un usufruit, etc.
- Dans certains cas, le conservateur est sollicité pour dresser des réquisitions pour le compte de tiers : réquisitions en inscription de bail, de transfert ensuite de divorce, de changement d'administrateur dans une propriété par étages, etc.
- Il assure le secrétariat de la Commission d'estimation fiscale des immeubles (voir point 2 ci-dessous).
- Il collabore étroitement avec les professionnels de la branche, particulièrement les notaires et les géomètres, afin de résoudre les problèmes juridiques liés à l'application du droit foncier. Il renseigne également les autres utilisateurs, notamment au guichet, sur des questions juridiques spécifiques.

2/ Le conservateur participe à l'estimation fiscale des immeubles

Alors que sur tout le territoire suisse les autorités fiscales sont compétentes pour procéder à l'estimation fiscale des immeubles, base de la perception de l'impôt foncier, de l'impôt complémentaire sur les immeubles, de la fortune et des gains immobiliers, le canton de Vaud s'est distingué en faisant participer le conservateur à cette tâche et en lui confiant le secrétariat de la Commission d'estimation fiscale des immeubles de son district.

Dès 1918, une loi fixe les règles de l'estimation officielle des immeubles. Elle a été modifiée en 1935 et elle est toujours en vigueur actuellement. Elle prévoit qu'à côté du président et d'un délégué de la municipalité, le conservateur revêt en principe la fonction de membre et de secrétaire de la commission. Il a pour mission de préparer les dossiers et les séances d'estimations, d'envoyer les avis aux propriétaires, puis de communiquer les estimations entrées en force aux autorités fiscales.

Il lui incombe également de motiver les décisions en cas de recours, ainsi que de les défendre devant le Tribunal administratif ou le Tribunal fédéral. Là encore, aucun service du contentieux ne vient le seconder ; il reste seul responsable et maître de ses dossiers.

Le traitement efficace des réclamations (environ 15% des estimations fiscales) ne suscite plus qu'environ un recours au Tribunal administratif pour mille dossiers.

Le conservateur exerce une fonction de modérateur au sein de la Commission : des membres pourraient avoir tendance à estimer les prix à la baisse en fonction des calculs de couverture de l'emprunt hypothécaire, alors que d'autres viseraient à la hausse en pensant aux finances communales. Dans tous les cas, il doit assurer une égalité de traitement à travers les différentes régions de son district.

Une occupation aussi chronophage n'est pas sans peser lourdement sur l'emploi du temps des conservateurs et entraîne une suractivité notable. La croissance constante du parc immobilier (horizontalement, par la division de grands biens-fonds et par la légalisation de nouvelles zones constructibles ; verticalement, par la constitution de propriétés par étages) amène un surcroît de travail conjugué à ceux de la fonction normale de conservateur, déjà alourdie par une inflation législative et jurisprudentielle constante.

La matière imposable (soit l'estimation fiscale en montant arrondis) s'est progressivement élevée pour l'ensemble des immeubles vaudois à :

1990	53 milliards de francs
1991	56 "
1992	59 "
1993	70 "
1994	74 "
1995	86 "
1996	91 "
1997	93 "
1998	93 "
1999	94 "
2000	95 "
2001	96 "
2002	97 "
2003	99 "
2004	101 "
2005	103 "

IV.- L'informatisation du registre foncier

A/ Généralités

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994, l'art. 949 a CC prévoit que le Conseil fédéral peut autoriser un canton à tenir le registre foncier par traitement électronique des données. Cette innovation a entraîné l'adoption d'un nouveau titre de l'ORF, le titre XIII et la promulgation d'une série de dispositions nouvelles sur le traitement informatique, savoir les art. 111a et ss. ORF, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Avant même l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions cantonales, soit par décret du 14 novembre 1994 entré en vigueur le 11 janvier 1995, le Grand Conseil avait accordé au Conseil d'Etat un crédit de Fr. 4'100'000.—pour financer l'informatisation du registre foncier. Son coût effectif s'est élevé à Fr. 3'630'000.- avec un solde disponible de Fr. 470'000.-. L'excellente collaboration intercantonale (avec Berne, Fribourg et Valais principalement) doublée de l'évolution technologique de l'informatique et d'une gestion stricte ont permis de réduire les coûts du projet d'environ 10 %.

Cette opération poursuivait deux objectifs principaux, le renforcement de la gestion interne d'une part et l'amélioration des relations avec ses principaux partenaires de l'autre. La mise en œuvre du système de gestion des registres fonciers Capitastra, implanté depuis dans de nombreux cantons, et l'ouverture du site Internet via l'application Intercapi, ont permis d'atteindre largement ces objectifs.

Evolution et impact de l'informatique sur l'organisation du registre foncier

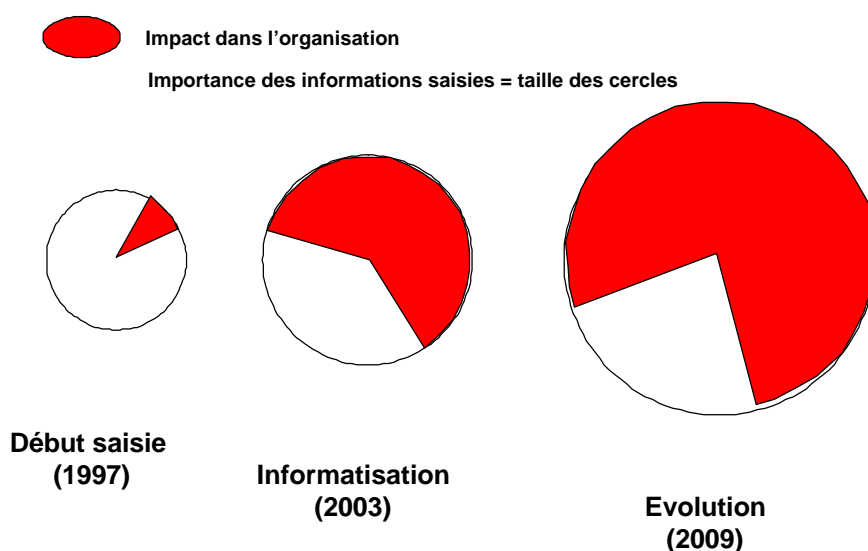


Fig. 5

B/ Particularités du site Internet

Les utilisateurs (notaires, communes, banques, services de l'Etat) peuvent consulter directement une partie des données liées aux immeubles depuis leur poste de travail ce qui constitue un gain de temps important pour eux. Cependant, le nombre de photocopies demandées aux offices du registre foncier n'est pas en diminution. La transmission des données du registre foncier via Internet est soumise à la perception d'un émolument. La facturation des abonnements Internet a plus que doublé pour atteindre Fr. 700'000.- en 2005. Plus de 3'500 utilisateurs sont abonnés au site.

L'évolution constante des interrogations du registre foncier par Internet, alors que toutes les informations ne sont pas encore disponibles, prouve déjà que la mise à disposition de ce service répond à un véritable besoin pour les usagers du registre foncier.

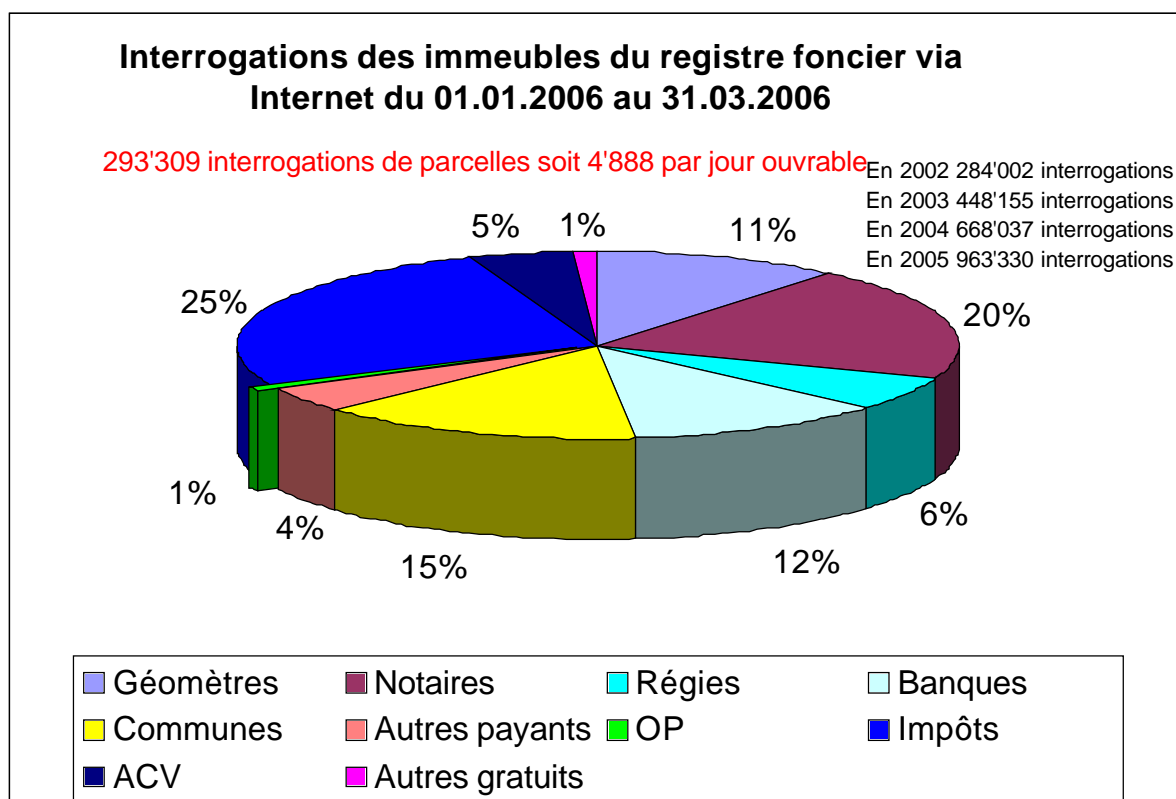


Fig. 6

Les principales particularités du site sont :

- Les données sont mises à jour en permanence, ce qui permet aux notaires par exemple d'apercevoir immédiatement les mutations en cours sur un immeuble donné ;
- Il est accessible par les professionnels de l'immobilier (internes et externes à l'Administration cantonale vaudoise) avec différents niveaux d'accès aux données (article 970 CC) et payant ;
- L'ORF (Ordonnance sur le registre foncier) exige que chaque interrogation d'immeuble soit enregistrée dans un journal (plus de 4'800 interrogations par jour ouvrable) ;

- Les plans numérisés et numériques (pas encore à l'échelle) sont accessibles via l'application du registre foncier (interopérabilité avec GEOPLANET) ;
- La publication des transferts immobiliers est disponible sur le site Internet du registre foncier. L'accès à cette fonctionnalité est public et gratuit pour les usagers.
- Les pièces justificatives (textes et plans) sont en phase d'acquisition et seront progressivement disponibles sur le site.

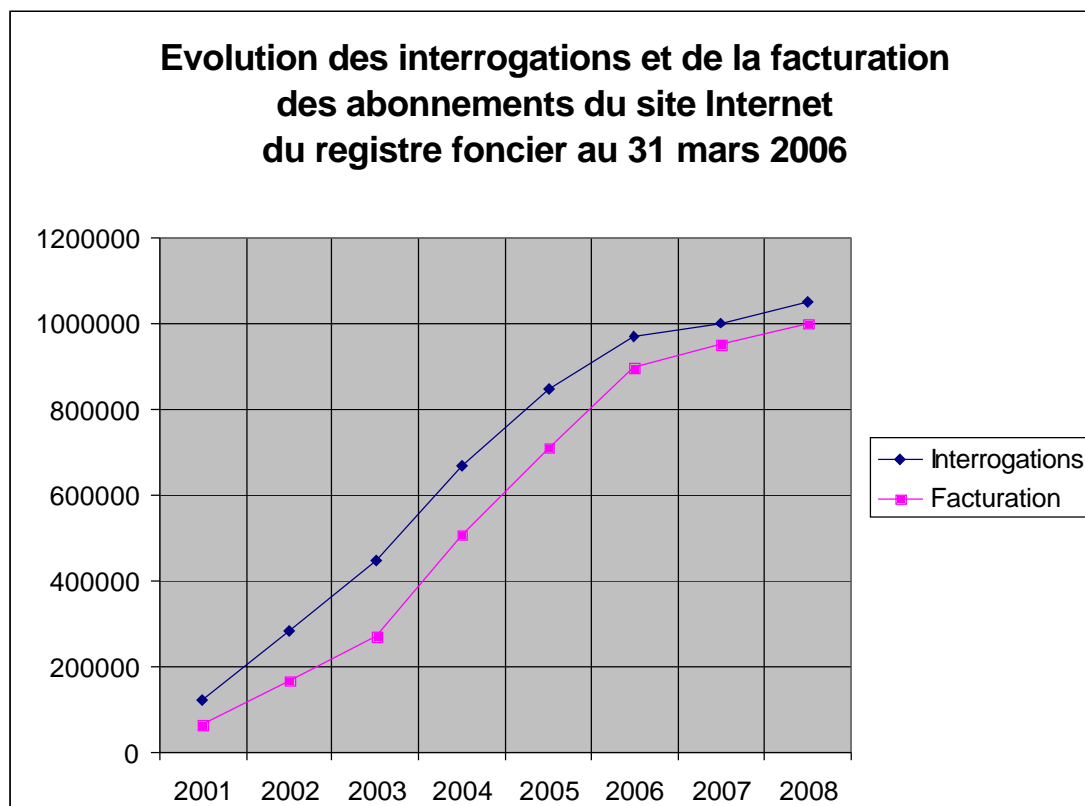


Fig. 7

Durant ces prochaines années, le site est appelé à se développer en mettant à disposition du public de nouveaux services comme par exemple pour les notaires la possibilité d'établir les réquisitions à distance, pour les communes l'interrogation des mutations et des estimations fiscales via Internet, la diffusion d'extraits certifiés conformes informatisés, la mise en place pour le registre foncier du nouveau découpage territorial, etc.

L'objectif de l'informatisation du registre foncier est d'être au service des utilisateurs internes et externes à l'Administration cantonale et de placer ceux-ci et leurs besoins au centre des préoccupations.

C/ Le rôle des informaticiens au registre foncier

L'Inspectorat du registre foncier, avec l'appui des conservateurs, est le maître d'ouvrage. Il est l'entité porteuse du besoin, définissant l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. Le maître d'ouvrage émet l'idée de base du projet, et représente à ce titre les utilisateurs finaux à qui l'ouvrage est destiné. Ainsi, le maître d'ouvrage est responsable de l'expression fonctionnelle des besoins mais il n'a pas forcément les compétences techniques liées à la réalisation de l'ouvrage qui l'est par celui que l'on appelle le maître d'œuvre.

Lorsque le maître d'ouvrage ne possède pas l'expérience nécessaire au pilotage du projet, il peut faire appel à une maîtrise d'ouvrage déléguée. D'une manière générale, dans l'Administration cantonale vaudoise, les tâches de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont assignées à l'Unité informatique départementale. Pour le registre foncier, la maîtrise d'ouvrage est assignée au Chef de projet utilisateur, le système d'information du registre foncier étant suffisamment complexe et important pour un engagement à plein temps de cette personne. Le Chef de projet utilisateur agit donc comme maître d'ouvrage, il coordonne le travail des experts-métier du service, il prend en charge des aspects dépassant le cadre du projet informatique comme par exemple la mise en œuvre des modifications des processus de travail au niveau cantonal. Il lui appartient de garantir la cohérence du système d'information, de le maintenir, de le faire évoluer en suivant les modifications du droit matériel ou des procédures et d'assurer une bonne qualité de services aux nombreux utilisateurs.

D/ Avancement de la saisie

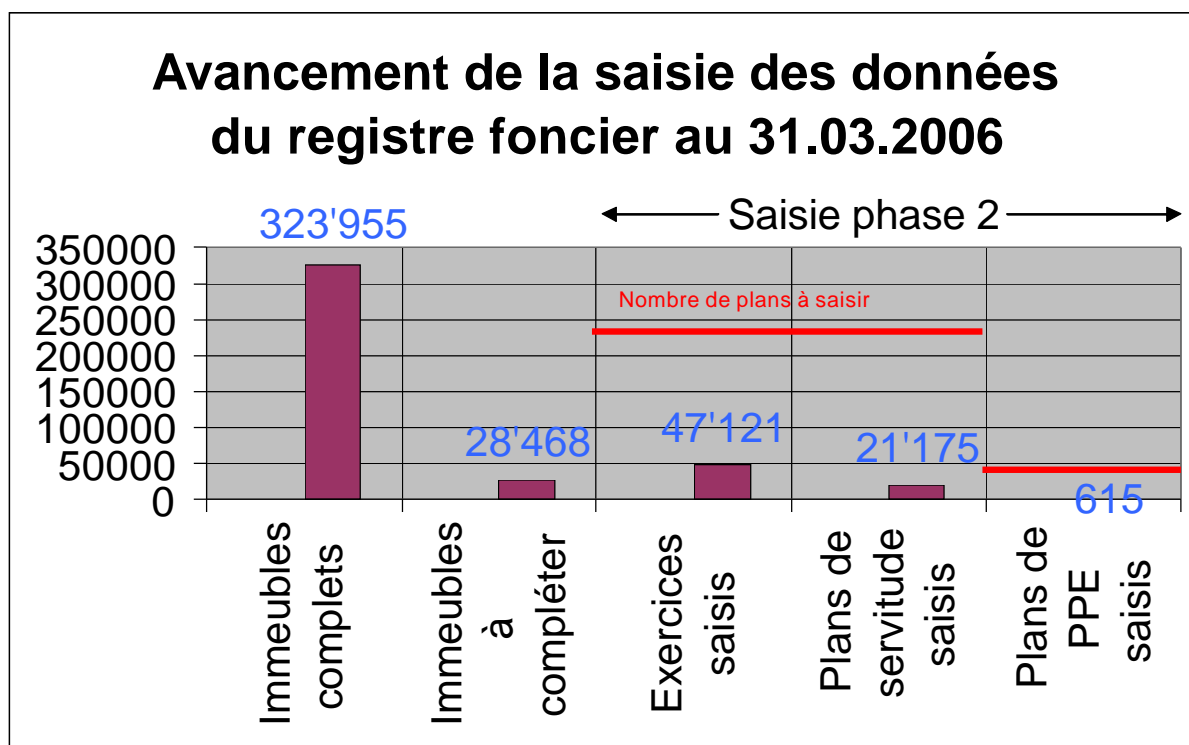


Fig. 8

L'ensemble des immeubles du canton sont saisis et environ 9 % sont à compléter. Les travaux de saisie se poursuivent avec le personnel qualifié du registre foncier et quelques auxiliaires.

L'étape suivante (phase 2) consiste à informatiser les pièces justificatives (exercice des servitudes, autres droits et plans). La durée de cette opération pour l'ensemble du canton est estimée à une dizaine d'années (saisie du contenu d'environ 6000 classeurs fédéraux pour le canton).

E/ Système d'information du registre foncier

Le système d'information représente l'ensemble des moyens (organisation, acteurs, processus, système informatique) nécessaires au traitement et à l'exploitation des informations. Le système d'information du registre foncier peut être schématisé de la manière suivante :

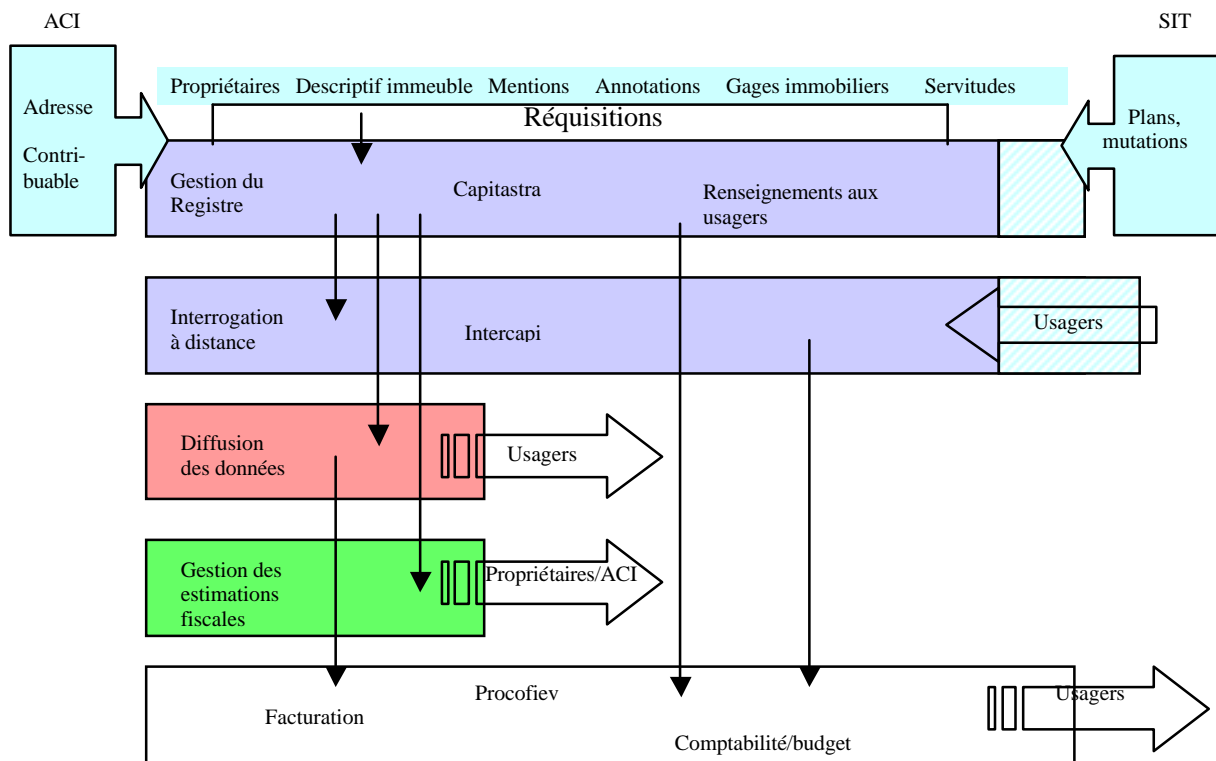


Fig. 9

La montée en charge de l'interrogation des données du registre foncier à distance (voir fig. 6), l'évolution importante du système d'information du registre foncier souhaitée par les usagers et imposée par les modifications législatives (voir chapitre VI point D) font qu'un outil informatique performant et fiable est devenu indispensable à la gestion quotidienne du registre foncier.

V.- L'ASPECT FINANCIER DU REGISTRE FONCIER

L'art. 37 LVRF prévoit que les opérations du registre foncier sont facturées aux requérants sur la base d'un tarif d'émoluments arrêté par le Conseil d'Etat. Celui-ci a été adopté le 17 décembre 1993.

L'émolument minimum est de 5 francs et celui maximum est de 50'000 francs. Certaines opérations sont exonérées de l'émolument, telles par exemple celles déterminées par des améliorations du sol ou par des échanges de terrains faits en vue d'arrondir une exploitation agricole (art. 954 al. 2 CC). Les émoluments perçus par les registres fonciers constituent des recettes non négligeables comme le prouve le tableau suivant.

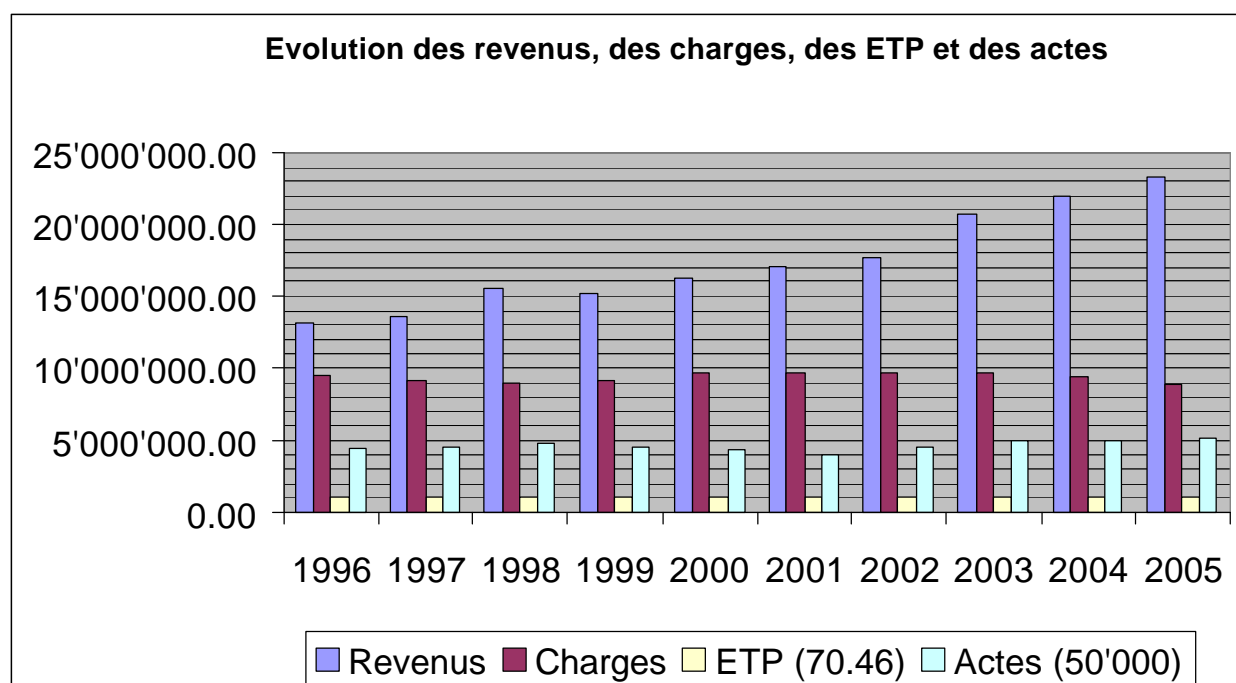


Fig. 10

Résultats comptables des dernières années

Comptes 1998

Revenus	Fr.	15'570'000
Charges	Fr.	8'930'000
Excédent de revenu	Fr.	6'640'000

Comptes 1999

Revenus	Fr.	15'230'000
Charges	Fr.	9'170'000
Excédent de revenu	Fr.	6'060'000

Comptes 2000

Revenus	Fr.	16'270'000
Charges	Fr.	9'600'000
Excédent de revenu	Fr.	6'670'000

Comptes 2001	Revenus	Fr.	17'120'000
	Charges	Fr.	9'650'000
	Excédent de revenu	Fr.	7'470'000
Comptes 2002	Revenus	Fr.	17'630'000
	Charges	Fr.	9'600'000
	Excédent de revenu	Fr.	8'030'000
Comptes 2003	Revenus	Fr.	20'650'000
	Charges	Fr.	9'680'000
	Excédent de revenu	Fr.	10'970'000
Comptes 2004	Revenus	Fr.	21'940'000
	Charges	Fr.	9'460'000
	Excédent de revenu	Fr.	12'480'000
Comptes 2005	Revenus	Fr.	23'219'000
	Charges	Fr.	8'895'000
	Excédent de revenu	Fr.	14'324'000

Les chiffres ci-dessus permettent de constater une maîtrise des charges et une évolution significative des revenus qui laisse un excédent bénéficiaire annuel substantiel au Canton, étant cependant précisé que les frais d'informatisation et de gestion des plans cadastraux ne sont pas inclus dans ces chiffres. En définitive, le registre foncier ne coûte rien au Canton, tout au contraire.

VI.- L'EVOLUTION ET L'AVENIR DU REGISTRE FONCIER

A/ La mise en œuvre de la Constitution vaudoise

Le peuple vaudois a adopté une nouvelle Constitution qui est entrée en vigueur le 14 avril 2003. Le Conseil d'Etat doit présenter un nouveau découpage territorial. En effet, aux termes de l'art. 158 Cst Vd : "Le territoire du Canton est divisé en districts. La loi en fixe le nombre et détermine le rattachement de chaque commune à l'un d'eux. Les districts sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité. Ils constituent les arrondissements électoraux."

L'art. 179, au chapitre des dispositions transitoires particulières, prévoit que : "Dans les dix ans dès l'entrée en vigueur de la présente Constitution, le Conseil d'Etat proposera un nouveau découpage administratif du Canton en vue de la réduction du nombre de districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication. Le nombre de districts sera de huit à douze."

Pour le registre foncier, il faudra tenir compte du type de prestations que l'on désire mettre en place. Dans son rapport au Grand Conseil sur la planification des travaux législatifs de mise en œuvre de la Constitution, le Conseil d'Etat s'exprimait ainsi :

L'influence du découpage sur la relation entre la population et l'administration décentralisée doit toutefois être relativisée. On devrait en effet à terme pouvoir obtenir la plupart des prestations de l'Etat indépendamment de son lieu de domicile, comme c'est déjà le cas par exemple pour les mariages. Avec une telle approche, ce qui compte, c'est davantage la localisation des prestations à destination du public que le découpage lui-même. La réflexion sur le découpage territorial ne peut donc se faire sans que l'on s'interroge, en parallèle, sur le type d'organisation que l'on souhaite mettre en place pour les prestations décentralisées. Faut-il maintenir le cloisonnement actuel (un type de prestation – un office) ou tendre à regrouper un maximum de prestations à un même guichet (approche de type guichet universel) ? Les prestations doivent-elles être disponibles uniquement au chef-lieu de son district (approche de type administratif) ou peuvent-elles être obtenues dans tous les guichets du canton (approche de type client) ? La qualité du réseau informatique cantonal devrait permettre aussi bien l'une que l'autre approche. Le Conseil d'Etat ne peut pour l'heure répondre à ces questions et ne pourra probablement pas le faire de manière définitive lorsqu'il proposera un découpage territorial au Grand Conseil. Il tient toutefois à préciser d'ores et déjà les ambitions et les limites de l'opération qu'il s'apprête à mener.

Il découle de ce qui précède qu'il est possible de faire la distinction entre :

a) Les offices du registre foncier qui sont totalement indépendants en matière décisionnelle et responsables de leur gestion. Ils ont à disposition toutes les pièces justificatives et sont les seuls capables de donner immédiatement des renseignements ;

et

b) Les antennes qui, à l'instar de celles du RC, ne délivreraient aux utilisateurs que des copies non certifiées conformes. Il pourrait s'agir des :

- Préfectures (comme pour le RC). A fin 2002 le registre du commerce a mis en place des centres de consultation régionaux prévus par la loi. Les extraits simples de toute entreprise inscrite au RC de Moudon peuvent désormais être obtenus gratuitement dans les préfectures.

-
- Notaires, comme c'est déjà le cas actuellement pour leurs clients. La répartition de leurs études permet déjà une disponibilité territoriale supérieure à celle des chefs-lieux de district.
- Communes (actuellement environ 300 communes ont un accès direct aux données du RF).
- Offices d'impôts qui ont déjà tous un accès direct aux données du RF.

A l'exception des notaires, qui sont des spécialistes des droits réels et qui sont en mesure de donner des explications claires à leurs clients, les autres antennes devraient se limiter, comme les préfectures pour le RC, à une simple délivrance des extraits. N'ayant d'ailleurs pas l'ensemble des documents à leur disposition, elles seraient bien incapables de donner des renseignements complets.

Tous les types d'approches envisagés par le rapport du Conseil d'Etat sur la planification des travaux législatifs peuvent être mis en place pour les prestations décentralisées. Cependant, si les installations informatiques actuelles permettent la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces approches, la saisie des informations du registre foncier joue un grand rôle dans la mise en œuvre de ces prestations décentralisées. Plusieurs procédures importantes de gestion du registre foncier devront être modifiées ou adaptées selon le type de prestations choisi. La saisie de l'ensemble des documents pourrait s'avérer nécessaire. Or, à l'heure actuelle, cette saisie généralisée est loin d'être achevée.

B/ Modifications importantes du Code civil

▪ **Articles 970 CC et 970a CC**

L'article 970 CC, déjà modifié en 1994, a la nouvelle teneur suivante depuis le 1^{er} janvier 2005 :

- "1. Celui qui fait valoir un intérêt a le droit de consulter le registre foncier ou de s'en faire délivrer des extraits.
2. Toute personne a accès aux informations suivantes du grand livre :
 1. la désignation de l'immeuble et son descriptif;
 2. le nom et l'identité du propriétaire;
 3. le type de propriété et la date d'acquisition.
3. Le Conseil fédéral détermine quelles autres indications, en matière de servitudes, de charges foncières et de mentions, peuvent être mises à la disposition du public sans justification d'un intérêt particulier. Ce faisant, il tient compte de la protection de la personnalité."

Quant à l'article 970a CC, il dispose :

- "1. Les cantons peuvent prévoir que les acquisitions de propriété immobilière sont publiées.
2. En cas de partage successoral, d'avancement d'hoirie, de contrat de mariage ou de liquidation du régime, la contre-prestation n'est pas publiée."

Avec la modification récente des articles 970 et 970a CC, la publicité du registre foncier va encore évoluer de manière significative. En effet, une partie des droits sur les immeubles devrait être disponible librement sur Internet. Les prestations décentralisées que l'on souhaite mettre en place devront être examinées à la lumière des nouvelles dispositions légales.

▪ **Avant projet de modification**

Un avant-projet d'une nouvelle modification du Code civil suisse portant sur les droits réels immobiliers et le droit du registre foncier a été mis en consultation en mars 2004. Il prévoit notamment l'introduction d'une cédula hypothécaire sans titre, une révision de l'hypothèque légale des artisans et entrepreneurs ainsi que diverses modifications du droit de propriété, de la copropriété et des servitudes.

Cet avant-projet, le plus important depuis 1912 concernant les droits réels, entend également insérer dans le Code civil sous une forme modifiée diverses dispositions qui se trouvent actuellement dans l'ORF. C'est le cas de celles relatives à la surveillance et aux recours (art. 102 à 104 ORF).

L'avant-projet institue le droit du conservateur du registre foncier de radier d'office certaines inscriptions en prévoyant le droit d'opposition de l'ayant-droit. Il concerne aussi les mentions de l'identité des représentants des interdits et des héritiers.

Enfin, pour s'en tenir aux généralités, l'avant-projet prévoit que les collectivités de droit public sont tenues de faire mentionner au registre foncier les restrictions de droit public sur un immeuble déterminé qui ont pour effet d'entraver l'utilisation, de restreindre le pouvoir de disposition du propriétaire sur cet immeuble ou de créer une obligation déterminée à sa charge et que ces collectivités doivent requérir la radiation de la mention si la restriction tombe.

La nouvelle forme de cédule hypothécaire, soit la cédule hypothécaire de registre, et la disparition des frais découlant de la constitution et de la conservation des titres hypothécaires ainsi que de la procédure d'annulation en cas de perte du titre seront source d'impulsions positives en faveur de l'économie. Des adaptations des programmes informatiques au nouveau droit devront être effectuées.

C/ L'avenir du registre foncier

Actuellement, le registre foncier renseigne de manière fiable et complète sur l'ensemble des droits et charges de droit privé ayant un caractère réel ou celui d'une obligation réelle.

Cependant la situation juridique des immeubles n'est pas seulement déterminée par le droit privé, mais dans une mesure croissante par le droit public, comme par exemple par les plans de zones et leur règlement, les alignements de constructions, la protection des eaux, les zones de glissements, etc.

Les restrictions particulières qui découlent du droit public ne ressortent pas du registre foncier. Il n'existe pas non plus d'autre registre qui offrirait un aperçu complet de toutes les restrictions de la propriété relevant du droit public. Puisque leur nombre va augmentant, le besoin d'informations portant sur ces restrictions se fait toujours plus pressant. Le registre foncier se positionne comme l'acteur principal pour renseigner et diffuser toute information liée aux normes de droit public applicables à chaque bien-fonds. Mais pour que son rôle puisse être efficace, il faudrait une parfaite coordination avec les corporations de droit public et une information constante, complète et immédiate en provenance de celles-ci.

D/ Evolution du système d'information du registre foncier

Durant les prochaines années des évolutions importantes devront être apportées au système d'information du registre foncier de par :

- L'impact de la refonte du système d'information fiscale
La refonte du système d'information fiscale (passage à la taxation annuelle et nouveau registre des personnes) entraînera les adaptations suivantes :
 - Faire communiquer le nouveau système d'information fiscale avec le système d'information du registre foncier et vice versa.
 - Modifier et accélérer la diffusion des estimations fiscales à l'ACI
 - Rationaliser les procédures administratives entre l'ACI, le RF et les notaires (par exemple les désignations fiscales).

- L'impact de la refonte du système d'information du territoire
L'évolution importante du système d'information du SIT entraînera les adaptations suivantes :
 - Faire communiquer le système d'information du territoire avec le système d'information du registre foncier et vice versa.
 - Améliorer les procédures, accéder aux plans via l'informatique, consolider le suivi de la mise à jour des plans
 - Collaborer à l'étude sur la numérisation des plans de servitudes dans une couche cadastrale initialisée par les géomètres officiels et le SIT et étendre les objectifs de cette étude à la saisie de l'ensemble des pièces justificatives du registre foncier. La mise en œuvre de ce projet ne pourra se faire sans une modification de la base légale fédérale (ORF) pour assurer une bonne qualité des plans (les tracés de servitude devront faire l'objet d'un plan établi par un géomètre officiel).

- L'évolution du rôle du registre foncier en matière de diffusion de l'information :
 - Développement des services aux usagers via le site Internet, vision cantonale du registre foncier, commandes d'extraits, etc.
 - Amélioration des procédures avec les usagers pour la diffusion des mutations (communes, par exemple)
 - Amélioration de la sécurité des données par l'utilisation du portail mis en œuvre à l'ACV et par l'utilisation de carte matricielle
 - Diffusion des plans cadastraux (à l'échelle) via l'informatique
 - Diffusion de l'information liée au territoire (service de proximité)

- La saisie des informations du registre foncier :
 - Poursuivre la saisie des informations en cours (feuilles)
 - Accélérer la saisie des pièces justificatives (exercices et plans)

- La réquisition à distance pour les notaires et la signature électronique :

Associés à la signature électronique, les notaires devraient à moyen terme (2008-2009), saisir les réquisitions depuis leur étude en s'appuyant sur les données informatisées du registre foncier.

- La mise en œuvre de la Constitution vaudoise :

Des évolutions importantes des progiciels du registre foncier sont planifiées, afin de permettre entre autres les fusions et les "éclatements" de districts, d'offices de registre foncier. Les applications informatiques actuelles du registre foncier ne permettent pas de mettre en œuvre ces actions de fusion d'offices, de districts et encore moins les éclatements.

- Projet E-Gris :

Mise en place d'un système d'information de registre foncier suisse. Projet mené et financé pour l'heure par la Confédération. En Suisse romande, le canton de Fribourg sera certainement un canton pilote.

VII.- RATTACHEMENT DU REGISTRE FONCIER

Dans le rapport du groupe de réflexion du 23 décembre 1994 sur l'avenir du service du cadastre et du registre foncier à l'attention des Messieurs les Chefs du Département des finances et du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, présidé par Me Yves Noël, Secrétaire général du DFIN, il était précisé que :

"Les avantages du maintien ou de la séparation du registre foncier d'avec la nouvelle entité ne peuvent être appréciés pour eux-mêmes, sans que l'on prenne en compte l'endroit où le registre foncier pourrait être rattaché et du rôle futur du registre foncier en matière de diffusion de l'information. Pourraient entrer en considération : l'Administration cantonale des impôts, le Secrétariat général du département des finances, le DTPAT (ailleurs qu'au service du cadastre et de la géomatique), le DJPAM (Ordre judiciaire, Service de justice et de législation, Secrétariat général). En particulier, un rapprochement du RF d'avec les offices judiciaires décentralisés gérés par l'Ordre judiciaire pourrait se révéler porteur de synergie, le cas échéant, d'économies. Cette appréciation dépasse le cadre de travail d'un groupe composé essentiellement de représentants du Département des finances et du DTPAT. Il est suggéré par le groupe que cette question soit intégrée dans l'opération Orchidée II (démarche transversale dite "territoriale")."

Dans l'exposé des motifs et projets de lois du 27 septembre 1995 modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat et celle du 23 mai 1972 sur le registre foncier (BGC, décembre 1995, page 3032), le Conseil d'Etat proposait:

"Après examen de ces diverses hypothèses, un rattachement au secrétariat général du Département des finances doit être privilégié. Cette solution tient compte de l'étroitesse des relations entre le registre foncier et le Département des finances. C'est le responsable de la division registre foncier qui prépare les projets de décision soumis au chef du Département des finances statuant sur l'intérêt public des expropriations en procédure cantonale. Le conservateur du registre foncier est quant à lui chargé de son exécution. De plus, le registre foncier entretient d'étroites relations avec l'Administration cantonale des impôts pour la gestion des mutations de propriété et les estimations fiscales."

Dès le début de l'année 1996, le registre foncier est ainsi rattaché, en qualité d'office, au secrétariat général du Département des finances, alors que le Service de l'information sur le territoire fait partie du Département des infrastructures.

Possibilités de rattachement

Fondé sur l'histoire et les choix d'autres cantons, le rattachement des registres fonciers est très variable d'un canton à l'autre. Dans le canton de Vaud, plusieurs variantes peuvent être prises en considération :

1. Statu quo
2. Rattachement à l'ACI
3. Rattachement au SIT
4. Création d'un Service du registre foncier

A/ Statu quo

La situation actuelle donne satisfaction tant aux conservateurs qu'à l'Inspecteur, pour autant que l'indépendance et l'autonomie de gestion du registre foncier soient respectées et qu'une relation directe avec le Chef du département soit possible.

B/ Rattachement à l'Administration cantonale des impôts

M. le Député Broulis avait déposé une interpellation en 1997 sur Orgaterr dans laquelle était notamment proposé de : *"Regrouper l'ensemble des registres fonciers au sein du Département des finances pour ensuite les décentraliser sous une même autorité, sur les Recettes et commissions d'impôt de district."*

Lors de la séance du Grand Conseil du 9 novembre 1992, le Député Jean-Marc Emery proposait, au contraire de la démarche de regroupement, d'attribuer au registre foncier la perception du droit de mutation, la taxation incendie et l'attribution de tâches de l'aménagement du territoire (BGC 1992 p.1726).

Il est nécessaire de distinguer le rôle de gestion et celui de consultation du RF. Bien que séduisant de prime abord, une intégration des registres fonciers dans l'Administration cantonale des impôts se heurte principalement à l'obstacle suivant : les registres fonciers ont une indépendance de gestion et une compétence décisionnelle propre, fixées par le droit fédéral. Les conservateurs ont en outre l'entière responsabilité de la tenue du RF.

C/ Retour au Service de l'information sur le territoire

Il existe une étroite collaboration pour la coordination (d'ailleurs difficile) entre la BDCO (Base de Données Cadastrale Officielle à rôle technique et géométrique) et la BDRF (Base de Données du Registre Foncier à rôle juridique). Alors que les ingénieurs géomètres déploraient la séparation de ces deux institutions en 1996, les notaires, partenaires privilégiés du conservateur, saluaient de leur côté l'indépendance administrative du registre foncier. Pour diverses raisons qui tiennent surtout au rôle particulier que joue le registre foncier, un retour au SIT n'est pas souhaitable.

D/ Création d'un service du registre foncier

A l'instar de ce qui se fait dans de nombreux cantons, dont Genève, Neuchâtel et Valais, il est légitime de se poser la question de l'opportunité de la création des registres fonciers en un Service de l'Etat de Vaud.

S'agissant d'une entité qui occupe une centaine de personnes réparties actuellement sur 15 sites (14 bureaux de registre foncier et un Inspectorat), traitant plus de 50'000 réquisitions et encaissant plus de 20 millions de francs par an, un registre foncier vaudois érigé en Service supporterait largement la comparaison avec de nombreux Services de l'Etat de Vaud moins fournis en personnel et en budget.

Le principal avantage serait d'assurer encore mieux son indépendance, qui comme nous l'avons vu plus haut est primordiale. Il permettrait également au Chef de ce Service de pouvoir discuter d'égal à égal avec ses collègues d'autres cantons lors des réunions intercantionales.

VIII.- CONCLUSIONS

Comme toute institution, le registre foncier devra s'adapter aux évolutions de son temps. Sur le plan géographique, le registre foncier devra suivre le nouveau découpage des districts adopté par le Grand Conseil et la diminution du nombre de ses bureaux impliquera la mise en place de prestations décentralisées.

Au sujet de la formation du conservateur, il y a lieu de se demander si celle qui est exigée par l'art. 14 al. 2 LVRF ne devra pas être précisée en relation avec la mise en œuvre de la déclaration de Bologne prévoyant une formation de trois ans pour obtenir le titre de bachelor et une formation complémentaire de dix-huit mois pour obtenir le titre de master.

Enfin, au vu des tâches qui sont actuellement dévolues au registre foncier et de celles qui l'attendent dans le futur, ainsi que de la nécessaire indépendance de celui-ci, la constitution du registre foncier en un service de l'Etat de Vaud lui garantirait mieux son autonomie. Et elle marquerait son rôle fondamental en matière de droits réels immobiliers sans que cela ait une influence négative sous l'angle financier et budgétaire. Elle paraît donc souhaitable.