

# Garantir l'exécution d'obligations de droit public face à l'écoulement du temps : charge administrative ou charge foncière de droit public ?

Alexandra Rayroux (avocate chez Baker McKenzie, doctorante à l'Université de Fribourg)

Sowohl die administrative Belastung als auch die öffentlich-rechtliche Grundlast sichern die Erfüllung verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen. Diese beiden Institutionen unterscheiden sich aber in mehreren Hinsichten: Erstere kann zwar auf eine grössere Anzahl öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen abzielen, bietet aber lediglich eine begrenzte Absicherung angesichts der mit dem Zeitablauf unweigerlich einhergehenden Veränderungen. Zweitere verlangt die Erfüllung strenger Voraussetzungen, erlaubt dafür jedoch eine Realsicherheit, die unabhängig der rechtlichen oder faktischen Entwicklungen dem Schicksal des Grundstücks folgt. Die Autorin vergleicht diese zwei juristischen Instrumente anhand der Baubewilligung.

## Introduction

Nombreuses sont les dispositions de droit public à prévoir des obligations qui s'inscrivent dans la durée, tout particulièrement en matière d'autorisation de construire. Dans un tel cas, les autorités administratives doivent s'assurer que l'administré respecte les engagements qui lui incombent, ce indépendamment de l'écoulement du temps. À l'occasion de cette édition spéciale de *Quid ? Fribourg Law Review*, la présente contribution analyse deux instruments qui permettent de garantir que l'administré s'exécute malgré le passage du temps : la charge administrative (*infra* I) et la charge foncière de droit public (*infra* II).

## I. La charge (administrative)

### A. La notion

Les charges (administratives) « sont des obligations de comportement [...] imposées à leur destinataire à l'occasion d'une décision administrative (notamment une autorisation) et qui vont au-delà des conditions légales à remplir pour l'obtenir »<sup>1</sup>. Il peut s'agir d'obligations de faire, de laisser-faire ou de ne pas faire<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> J.-B. ZUFFEREY, *Droit public de la construction – Sources et fondements – Aménagement du territoire – Règles de construction – Police de la construction – Protection de l'équilibre écologique – Procédure*, Berne 2024, § 46 N 669.

<sup>2</sup> A. RUCH, art. 22, in : H. Aemisegger (et al.) (édit.), *Commen-*

L'inexécution de la charge n'entraîne pas automatiquement la caducité de la décision qui la prévoit : dans un tel cas, l'autorité administrative doit utiliser un moyen de contrainte à l'encontre de l'administré et, au besoin, révoquer sa décision<sup>3</sup>.

### B. L'exemple à l'appui de l'autorisation de construire

Les autorités recourent fréquemment aux charges, lorsqu'elles délivrent des autorisations de construire<sup>4</sup>. En effet, plutôt que de rejeter une requête, l'ajout d'une charge permet à l'autorité de délivrer l'autorisation de construire moyennant certaines mesures secondaires qui viennent la compléter ou la renforcer<sup>5</sup>. Dans ce contexte, la charge concerne souvent *l'exploitation de la construction ou de l'installation*<sup>6</sup>. C'est ainsi que l'autorisation de construire peut être assortie d'une charge qui impose d'entretenir en hiver la voie d'accès qui mène à l'immeuble, oblige de n'utiliser la construction qu'à certaines fins ou encore interdit de planter une haie qui ne s'intégrerait pas dans le paysage<sup>7</sup>.

Dans l'ATF 102 Ib 64, le Tribunal fédéral a par exemple retenu que des habitations d'alpage érigées sans autorisation au Lötschental (Valais) pouvaient être légalisées, pour autant que le permis de construire subséquent soit assorti d'une charge selon laquelle ces chalets ne peuvent être utilisés qu'en vue d'exploiter les pâturages alentours ; cette charge permet d'éviter que ces habitations ne soient un jour transformées en logements situés en dehors de la zone à bâtir et sans lien avec l'activité agricole<sup>8</sup>.

En tant que clause accessoire, la charge doit observer les mêmes exigences de droit administratif que la

taire pratique LAT – Autorisation de construire, procédure et protection juridique, Genève/Zurich/Bâle 2020, N 21.

<sup>3</sup> P. MOOR/E. POLTIER, *Droit administratif – Les actes administratifs et leur contrôle*, vol. II, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2011, p. 92.

<sup>4</sup> Cf. p. ex. ATF 102 Ib 64, c. 5.c) ; A. RAYROUX, *Les sûretés en droit public – Sûretés personnelles, sûretés réelles et autres garanties financières*, thèse Fribourg (à paraître dans la collection AISUF), § 16 N 653.

<sup>5</sup> RUCH (n. 2), art. 22 N 18.

<sup>6</sup> ZUFFEREY (n. 1), § 46 N 870.

<sup>7</sup> J. DUBEY/J.-B. ZUFFEREY, *Droit administratif général*, Bâle 2014, § 16 N 887 ; RUCH, (n. 2), art. 22 N 21.

<sup>8</sup> ATF 102 Ib 64, c. 5.c).

décision, soit notamment reposer sur une base légale (même si celle-ci ne doit pas nécessairement être expresse) et respecter le principe de proportionnalité. L'intérêt public exige en outre qu'il existe un lien matériel suffisamment étroit avec l'autorisation de construire ; à défaut, la charge ne peut pas être imposée à l'administré (par exemple les frais d'équipement ne peuvent pas être mis à charge du débiteur par le biais d'une clause accessoire dans l'autorisation de construire)<sup>9</sup>.

La charge est également susceptible d'obliger l'administré à accepter une éventuelle révocation de l'autorisation de construire assortie d'une remise en état ; en pratique, autorités et administrés prévoient souvent ce type de charges en cas de dérogation octroyée pour des travaux non conformes à la zone dans une convention (ou « convention de précarité »)<sup>10</sup>.

## II. La charge foncière de droit public

### A. La notion

#### 1. Un droit réel de garantie de droit public

La charge foncière de droit public oblige le propriétaire d'un immeuble *envers la collectivité publique* à effectuer une prestation dont il ne répond que sur cet immeuble<sup>11</sup>. Elle résulte de la combinaison, d'une part, d'une obligation rattachée à un immeuble qui permet d'exiger une prestation de son propriétaire actuel (obligation propter rem) et, d'autre part, d'une charge réelle qui assujettit l'immeuble à la garantie de cette obligation<sup>12</sup>. Tant que la charge foncière existe, le débiteur ne répond pas sur l'ensemble de ses biens, mais uniquement sur l'immeuble grevé<sup>13</sup>. En cas de vente de l'immeuble, la dette demeure liée à l'immeuble et non au vendeur<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Pour l'ensemble de ces développements : RUCH (n. 2), art. 22 NN 19 et 21 ; cf. ég. RDAF 2008 I p. 387.

<sup>10</sup> Pour l'ensemble de ces développements : ZUFFEREY (n. 1), § 46 N 871 s.

<sup>11</sup> D. JENNY, art. 784, in : T. Geiser/S. Wolf (édit.), Basler Kommentar – Zivilgesetzbuch II, 7<sup>e</sup> éd., Bâle 2023 (ci-après « BSK ZGB II-JENNY, art. »), N 1.

<sup>12</sup> P.-H. STEINAUER, Les droits réels, Tome III – Servitudes personnelles – Charges foncières – Droits de gage immobiliers – Droits de gage mobiliers, 5<sup>e</sup> éd., Berne 2021, § 77 NN 3914 à 3917.

<sup>13</sup> D. PIOTET, Traité de droit privé suisse – Les droits réels limités en général, les servitudes et les charges foncières, tome V/2, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2012, p. 213 s. NN 727, 728 et 730.

<sup>14</sup> J.-D. NOVERRAZ, Constitution et contenu de la charge foncière, thèse, Lausanne 2005, p. 15 N 48.

Lorsqu'elle relève du droit public, la charge foncière représente une « restriction de la propriété établie dans l'intérêt public avec un contenu analogue à celui des charges foncières ordinaires »<sup>15</sup>. Cette restriction à l'art. 26 Cst.<sup>16</sup> est grave et nécessite une base légale formelle<sup>17</sup> ; une simple ordonnance ou le droit coutumier ne suffisent pas<sup>18</sup>. La charge foncière doit en outre poursuivre un but d'intérêt public et respecter le principe de proportionnalité<sup>19</sup>. Tant la Confédération, un canton, une commune que tout autre corporation et établissement de droit public sont susceptibles d'être bénéficiaires d'une charge foncière de droit public<sup>20</sup>.

La charge foncière de droit public représente – avec l'hypothèque légale de droit public cantonal (art. 836 CC<sup>21</sup>) – l'un des deux seuls droits réels de garantie de droit public sur des immeubles<sup>22</sup>. Elle constitue une hypothèque au sens de l'art. 37 al. 1 LP<sup>23</sup> : en cas d'inexécution de la prestation, la charge foncière de droit public fait l'objet d'une procédure en réalisation du gage (art. 151 ss LP)<sup>24</sup>.

#### 2. Les règles applicables

Le droit administratif régit les charges foncières de droit public, à l'exclusion du droit privé<sup>25</sup>. L'art. 784 CC se contente de prévoir que les dispositions sur les hypothèques légales de droit public cantonal sont applicables par analogie à la constitution des charges foncières de droit public et à leurs effets à l'égard des tiers de bonne foi. Pour le surplus, le droit cantonal régit les modalités de la charge foncière<sup>26</sup> ; il

<sup>15</sup> J.-D. NOVERRAZ, art. 784, in : P. Pichonnaz/B. Foëx/D. Piotet (édit.), Code civil II, Commentaire romand, Bâle 2016 (ci-après « CR CC II-NOVERRAZ, art. »), N 2.

<sup>16</sup> RS 101.

<sup>17</sup> BSK ZGB II-JENNY (n. 11), art. 784 N 2.

<sup>18</sup> PIOTET (n. 13), p. 230 N 792 ; contra : CR CC II-NOVERRAZ (n. 15), art. 784 N 3.

<sup>19</sup> P. SIMONIUS/T. SUTTER, Schweizerisches Immobiliarsachenrecht – Band II – Die beschränkten dinglichen Rechte, Bâle 1990, § 11 N 50.

<sup>20</sup> STEINAUER (n. 12), § 77 N 3925. Pour l'ensemble de ces développements cf. ég. : RAYROUX (n. 4), § 16 N 645 ss.

<sup>21</sup> RS 210.

<sup>22</sup> D. PIOTET, Droit cantonal complémentaire, in : P. Tercier (édit.), Traité de droit privé suisse – Histoire et champ d'application, vol. I/tome II, Fribourg 1998, p. 191 N 588.

<sup>23</sup> RS 281.1.

<sup>24</sup> SIMONIUS/SUTTER (n. 19), § 11 N 52.

<sup>25</sup> TC/VD AC.2015.0292 du 17 avril 2018, c. 5.a) ; B. BOVAY/D. SULLIGER/L. PFEIFFER, Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire – Jurisprudence rendue en 2018 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois, RDAF 2019 I p. 213.

<sup>26</sup> C. WIELAND, Das Sachenrecht des schweizerischen Zivilge-

s'agit d'un cas de réserve au sens de l'art. 6 al. 1 CC<sup>27</sup>.

Aucune disposition de droit fédéral n'instaure à notre connaissance de charge foncière de droit public<sup>28</sup> ; seul le droit administratif cantonal fait usage de cette possibilité. Il en résulte que le contenu des charges foncières de droit public demeure à ce jour uniquement réglé par le droit cantonal<sup>29</sup>. En l'absence de réglementation cantonale, les art. 783 à 792 CC s'appliquent à titre de droit public supplétif<sup>30</sup>.

## B. La prestation due

La prestation peut consister en une *prestation en argent* (par exemple payer les primes d'assurance-incendie de caractère public<sup>31</sup>), *en nature ou en travail* (par exemple détruire une construction illicite située dans l'aire forestière ; cf. art. 102 al. 1 LVLFo/VD<sup>32</sup>)<sup>33</sup>. En pratique, la plupart des charges foncières ont pour objet des prestations en argent<sup>34</sup> ; c'est ainsi que le droit bâlois garantit le paiement de la taxe sur la plus-value grâce à une charge foncière de droit public (cf. § 123 Abs. 1 BPG/BS<sup>35</sup>)<sup>36</sup>.

Contrairement à ce qui vaut pour les charges foncières de droit privé, l'art. 782 al. 3 CC prévoit que les prestations dues en vertu d'une charge foncière de droit public ne doivent pas nécessairement être en corrélation avec l'économie du fonds grevé ou se rattacher aux besoins de l'exploitation du fonds dominant. Ces prestations ne doivent dès lors pas forcément être directement tirées de la substance du fonds, soit en raison des qualités naturelles de ce dernier, soit en raison de son affectation économique (par exemple l'obligation pour le propriétaire du fonds grevé sur lequel se trouve une forêt de livrer du bois à une

scierie<sup>37</sup>)<sup>38</sup>.

La dispense de l'art. 782 al. 3 CC ne concerne que la prestation due ; la créance que garantit la charge foncière doit toujours relever du droit public et présenter un certain *lien avec l'immeuble grevé* (art. 836 CC applicable par analogie)<sup>39</sup>. Les autorités administratives auraient sinon le pouvoir d'exiger la constitution d'une charge foncière de droit public pour n'importe quelle créance de droit public, sans que le propriétaire de l'immeuble ne doive cette créance du fait de sa qualité de propriétaire foncier<sup>40</sup>.

## C. La constitution

### 1. Le titre d'acquisition

La charge foncière doit se fonder sur un titre d'acquisition valable pour être constituée : en tant que restriction grave à la garantie de la propriété, elle nécessite une *base légale formelle* ; c'est ainsi que la plupart des charges foncières trouvent leur fondement dans les lois cantonales d'application du Code civil (par exemple art. 87 ss CPJD/VD<sup>41</sup>, § 188 EG ZGB/BS<sup>42</sup> et art. 173 LACC/VS<sup>43</sup>) ou dans les lois spéciales (par exemple art. 102 al. 1 LVLFo/VD)<sup>44</sup>.

La doctrine admet également la possibilité de conclure un *contrat de droit administratif* en vue de constituer une charge foncière de droit public : l'existence de la charge foncière ne découle pas du contrat en tant que tel, mais de la loi ; le contrat sert à préciser le contenu de la disposition légale qui prévoit une charge foncière de manière générale et permet de convenir de certains éléments que l'autorité administrative ne pourrait pas imposer unilatéralement<sup>45</sup>. En revanche, un contrat de droit privé ne représente pas un titre d'acquisition suffisant pour constituer une charge foncière de droit public<sup>46</sup>.

setzbuches, ZüKomm. IV., Zurich 1909 (ci-après « ZK-ZGB-WIELAND, art. »), art. 784 N 4.

<sup>27</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 125 N 353. Pour l'ensemble de ces développements cf. ég. : RAYROUX (n. 4), § 16 N 655.

<sup>28</sup> BSK ZGB II-JENNY (n. 11), art. 784 N 4 ; PIOTET (n. 13), p. 219 N 750.

<sup>29</sup> PIOTET (n. 13), p. 219 N 750.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 219 N 751.

<sup>31</sup> Message du 27 juin 2007 concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels), FF 2007 p. 5047 ; STEINAUER (n. 12), § 77 N 3926.

<sup>32</sup> RS/VD 921.01.

<sup>33</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 14 s. N 47.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 129 N 366.

<sup>35</sup> RS/BS 730.100.

<sup>36</sup> Pour l'ensemble de ces développements : RAYROUX (n. 4), § 16 N 649 ss.

<sup>37</sup> P. PIOTET, Les droits réels limités en général, les servitudes et les charges foncières, in : M. Gutzwiller (et al.) (édit.), *Traité de droit privé suisse*, Tome V/3, Fribourg 1978, § 16 p. 131.

<sup>38</sup> CR CC II-NOVERRAZ (n. 15), art. 784 N 14 ss. Cf. ég. RAYROUX (n. 4), § 16 N 650.

<sup>39</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 129 N 368 ; STEINAUER (n. 12), § 77 N 3926.

<sup>40</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 129 s. N 368. Pour l'ensemble de ces développements cf. ég. : RAYROUX (n. 4), § 16 N 651.

<sup>41</sup> RS/VD 211.02.

<sup>42</sup> RS/BS 211.100.

<sup>43</sup> RS/VS 211.1.

<sup>44</sup> BSK ZGB II-JENNY (n. 11), art. 784 N 9 s.

<sup>45</sup> Pour l'ensemble de ces développements : CR CC II-NOVERRAZ (n. 15), art. 784 N 6 ; cf. ég. MOOR/POLTIER (n. 3), p. 458.

<sup>46</sup> CR CC II-NOVERRAZ (n. 15), art. 784 N 5. Pour l'ensemble de ces développements : cf. ég. RAYROUX (n. 4), § 16 N 659 ss.

## 2. L'opération d'acquisition

Le Code civil permet d'inscrire les charges foncières de droit public au registre foncier et assure ainsi la compatibilité des droits réels immobiliers prévus en droit administratif avec ceux du droit privé<sup>47</sup> : sauf disposition légale contraire, la charge foncière de droit public prend naissance *ex lege*, sans inscription au registre foncier (cf. par exemple § 188 al. 1 EG ZGB/BS)<sup>48</sup> ; elle est dite « directe ». Depuis sa révision entrée en vigueur en 2012, l'art. 836 al. 2 CC – applicable par renvoi de l'art. 784 CC – renforce toutefois l'effet de publicité du registre foncier, puisqu'il limite l'opposabilité des charges foncières directes qui ne sont pas inscrites au registre foncier aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier<sup>49</sup>.

Il arrive également que le droit cantonal confère au créancier une prétention à l'établissement d'un gage immobilier : la charge foncière « indirecte » de droit public naît alors au moment de son *inscription au registre foncier*<sup>50</sup>. Il en va par exemple ainsi de la charge foncière prévue à l'art. 81 al. 3 LATC/VD<sup>51</sup> dont le but est d'assurer le maintien et la destination d'un bâtiment situé hors de la zone à bâtir et qui naît uniquement lors de son inscription au registre foncier<sup>52</sup>.

## 3. Le rang

La norme qui instaure la charge foncière détermine généralement son rang<sup>53</sup>. Sauf réglementation contraire, lorsque la charge foncière de droit public est directe, celle-ci prime tout autre droit de gage<sup>54</sup>. Lorsque la charge foncière est indirecte, le principe de la priorité dans le temps s'applique, à notre sens, grâce à une application par analogie des art. 836 cum 972 CC (cf. art. 784 CC)<sup>55</sup> ; la charge foncière prend dès lors rang au moment de son inscription au registre foncier<sup>56</sup>.

<sup>47</sup> PIOTET (n. 13), p. 218 N 747.

<sup>48</sup> H. DESCHENAUX, in : *Traité de droit privé suisse*, vol. V/tome II/2, Fribourg 1983, § 20 p. 343.

<sup>49</sup> Message du 27 juin 2007 concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels), FF 2007 p. 5046.

<sup>50</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 128 N 364.

<sup>51</sup> RS/VD 700.11.

<sup>52</sup> Pour l'ensemble de ces développements : RAYROUX (n. 4), § 16 N 662.

<sup>53</sup> SIMONIUS/SUTTER (n. 19), § 11 N 51.

<sup>54</sup> BSK ZGB II-JENNY (n. 11), art. 784 N 8 ; ZK ZGB-WIELAND (n. 26), art. 784 N 4. Contra : PIOTET (n. 13), p. 219 N 751.

<sup>55</sup> Cf. D. O. ADLER, *Die Errichtung des Grundpfandrechts nach § 197 EG ZGB*, PBG 2020 p. 9.

<sup>56</sup> Pour l'ensemble de ces développements : RAYROUX (n. 4), § 16 N 664.

## D. L'exemple à l'appui de l'autorisation de construire

L'art. 81 LATC/VD traite des projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés *hors de la zone à bâtir* : selon l'al. 3 de cette disposition, les conditions fixées dans cette autorisation spéciale sont incluses dans l'autorisation communale. Le département peut subordonner l'autorisation de construire à l'inscription d'une charge foncière pour assurer le maintien et la destination du bâtiment. La valeur de la charge correspond à l'avantage économique retiré par le propriétaire (art. 86 al. 2 RLATC/VD<sup>57</sup>)<sup>58</sup>. C'est par exemple ainsi que les autorités vaudoises ont octroyé une autorisation spéciale pour agrandir une maison d'habitation située dans la zone agricole de la Commune d'Ormont-Dessous, moyennant l'inscription d'une charge foncière de droit public d'une valeur de CHF 50'000.- pour une durée de trente ans, afin de garantir l'utilisation exclusivement agricole ou compatible avec la destination de la zone de la parcelle et des bâtiments qu'elle contient<sup>59</sup>.

De même, dans son arrêt AC.2015.0292, le Tribunal cantonal a eu à connaître d'un ordre de remise en état d'un bâtiment agricole à Château-d'Oex dans lequel des travaux avaient été réalisés et où des voitures de collection étaient désormais stationnées : selon le service compétent, le propriétaire avait violé l'obligation de n'utiliser les bâtiments qu'à des fins strictement agricoles pendant une période de trente ans, obligation à laquelle il avait souscrit par charge foncière inscrite au registre foncier et garantie à titre réel pour une somme de CHF 50'000.- ; il devait par conséquent cette somme à l'État de Vaud<sup>60</sup>. Dans son jugement, le Tribunal cantonal casse (partiellement) cette décision : étant donné que les travaux effectués n'ont pas entraîné de changement d'affectation, il n'y a pas de violation de la charge foncière de droit public<sup>61</sup>. Par ailleurs, le Tribunal rappelle dans son arrêt que les clauses d'une charge foncière inscrite au registre foncier restent sans effet sur les règles de droit public applicables ; il n'est donc pas possible de soutenir qu'une clause de la charge foncière déroge aux normes de la LAT et autorise l'entreposage de voitures de

<sup>57</sup> RS/VD 700.11.1.

<sup>58</sup> Cf. ég. B. BOVAY/D. SULLIGER, *Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire*, RDAF 2015 I p. 152.

<sup>59</sup> TC/VD AC.2010.0173 du 11 mai 2011, c. B.

<sup>60</sup> TC/VD AC.2015.0292 du 17 avril 2018, c. B.

<sup>61</sup> *Idem*, c. 5.b).

collection dans un bâtiment situé en zone agricole<sup>62</sup>.

Lorsque les *travaux ont été réalisés grâce à des subventions*, certaines lois spéciales prévoient la possibilité de constituer une charge foncière de droit public sur l'immeuble afin de garantir le remboursement de la subvention en cas de non-respect de ses conditions d'octroi. Tel est par exemple le cas de la loi vaudoise sur les améliorations foncières<sup>63</sup> : les art. 113, 114, 116 et 119 LAF/VD instaurent une charge foncière qui permet de s'assurer que les ouvrages améliorés à l'aide de contributions allouées à titre d'améliorations foncières (par exemple pour la réfection de murs de vigne) ne soient pas soustraits à la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées. Il s'agit d'une charge foncière indirecte, à savoir qui n'existe qu'après son inscription au registre foncier (art. 119 al. 2 LAF/VD).

## Conclusion

Tant la charge (administrative) que la charge foncière visent à garantir un certain comportement de la part de l'administré. La charge foncière se distingue néanmoins sur plusieurs aspects : elle ne peut porter que sur des créances de droit public qui présentent un certain lien avec l'immeuble grevé<sup>64</sup>, tandis qu'il est possible de prévoir une charge (administrative) pour toute créance de droit public indépendamment d'une éventuelle connexion avec l'immeuble. De plus, la charge foncière de droit public constitue une obligation propter rem ; en cas de vente, elle demeure liée à l'immeuble, de sorte que l'obligation de fournir la prestation est transmise à l'acquéreur<sup>65</sup>. La charge foncière suit par conséquent la qualité de propriétaire du fonds grevé sur une longue durée, alors que la charge administrative se rattache uniquement à la personne de l'administré. En tant que gage au sens de l'art. 37 LP, la charge foncière de droit public permet à la collectivité d'introduire une procédure de poursuite en réalisation de gage en cas d'inexécution de la prestation due et, ainsi, de faire réaliser l'immeuble (cf. art. 791 CC)<sup>66</sup>. Enfin, l'existence d'une charge foncière de droit public permet de préjuger de toute éventuelle pesée des intérêts, ce qui permet

de garantir l'exécution d'une prestation indépendamment d'éventuels changements de circonstances de fait ou de droit ; elle s'inscrit dès lors comme un *moyen complémentaire et plus conservateur* que la charge administrative<sup>67</sup>.

Constituer une charge foncière de droit public permet à la collectivité de bénéficier d'un outil foncier qui lui garantit une certaine utilisation ou un certain comportement en lien avec le bien-fonds grevé. Cette garantie *perdure durant toute sa durée de validité*, indépendamment d'une éventuelle aliénation de l'immeuble. Il s'agit dès lors d'un moyen plus incisif dont bénéficie la collectivité que celui de la charge administrative. Toutefois, en tant que restriction grave à la garantie de la propriété, il ne peut y être recouru que si une base légale formelle, de droit cantonal et suffisamment dense prévoit la possibilité de constituer une charge foncière. Par conséquent, il s'agira d'une garantie *moins fréquente en pratique* que la charge administrative : cette dernière requiert uniquement une base légale, de droit fédéral, cantonal ou communal, qui n'a pas nécessairement besoin d'être expresse et ne nécessite pas une connexion particulière avec l'immeuble en question. Les autorités seront ainsi en mesure d'imposer une charge en garantie d'une obligation de droit administratif dans un plus grand nombre de cas et à des conditions moins strictes que celles de la charge foncière de droit public ; cette protection ne permettra en revanche pas à la collectivité de bénéficier d'une garantie réelle qui perdure sur l'immeuble malgré les changements de circonstances, corollaires inévitables de l'écoulement du temps.

<sup>67</sup> Cf. BOVAY/SULLIGER (n. 58), p. 152 s. ; K. SIDI-ALI, La protection des biotopes en droit suisse – Étude de droit matériel, thèse Lausanne, Genève 2008, p. 222. Pour l'ensemble de ces développements : RAYROUX (n. 4), § 16 N 653 s.

<sup>62</sup> TC/VD AC.2015.0292 du 17 avril 2018, c. 4.

<sup>63</sup> RS/VD 913.11.

<sup>64</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 129 N 368 ; STEINAUER (n. 12), § 77 N 3926.

<sup>65</sup> NOVERRAZ (n. 14), p. 15 N 48 et p. 16 N 51.

<sup>66</sup> SIMONIUS/SUTTER (n. 19), § 11 N 52 ; C. JOYE-YERLY, Le registre foncier – Le système, les écritures au grand livre et leurs effets, thèse Fribourg, Genève 2018, § 8 N 255.