

VD_OMNI GE.2020.0067 vom 4. September 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-09-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0067

FR: VD_OMNI GE.2020.0067 du 4 septembre 2020

IT: VD_OMNI GE.2020.0067 del 4 settembre 2020

Regeste

A. _____/Département des finances et des relations extérieures, Conservateur du Registre foncier des districts Broye-Vully, Jura-Nord | Décision du DFIRE confirmant le refus du conservateur du registre foncier de procéder à l'inscription notamment de trois servitudes de "construction rapprochées" prévues par transaction judiciaire. De telles servitudes ne sont pas à même d'écarter des règles de droit public sur les distances, en l'occurrence celles du règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions en cause; conformément à l'art. 83 LATC applicable par analogie, il aurait appartenu à l'autorité municipale, qui a autorisé les constructions litigieuses, d'exiger l'inscription au registre foncier d'une mention contresignée par elle, qui aurait eu pour effet de corriger l'atteinte portée aux règles de la zone et pour conséquence de geler la constructibilité d'une partie de la parcelle voisine. Recours rejeté. Recours au TF rejeté (5A_838/2020 du 15 novembre 2021).

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 956a al. 1, 1^{ère} phrase, CC précise que les décisions de l'office du registre foncier peuvent faire l'objet d'un recours devant l'autorité désignée par le canton. Aux termes de l'art. 25 al. 2 de la loi cantonale du 9 octobre 2012 sur le registre foncier (LRF; BLV 211.61), toutes les décisions du conservateur peuvent faire l'objet d'un recours au département (1^{ère} phrase). Les dispositions de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative sont applicables (2^{ème} phrase). A teneur de l'art. 92 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit, comme en la présente espèce, aucune autre autorité pour en connaître. b) Le présent recours a été interjeté dans la forme (art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD) et le délai (art. 95 LPA-VD) prescrits par la loi. c) Le présent litige a trait au rejet de la réquisition d'inscription du 13 décembre 2019. L'art. 956a al. 2 CC confère la qualité pour recourir à toute personne atteinte de manière particulière par une décision de l'office du registre foncier et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a). Dans le cas d'espèce, la recourante demande l'inscription au registre foncier d'un droit réel en faveur de la parcelle dont elle est propriétaire; dès lors, elle dispose d'un intérêt digne de protection évident à obtenir la modification de la décision attaquée qui lui refuse cette inscription. Il convient donc de procéder à l'examen du recours sur le fond. d) On peut comprendre la critique de la recourante en relation avec une violation du droit d'être entendu par le conservateur du registre foncier. Il reste que l'autorité de surveillance (et de recours) dispose d'un plein pouvoir d'examen; sa décision remplace donc celle qui a été attaquée devant lui. Le département pouvait donc se fonder sur de

nouveaux éléments de fait (il a reproché à la recourante de n'avoir pas produit certaines pièces, alors que celle-ci parlait de l'idée, en l'occurrence à tort, qu'elles se trouvaient au dossier du registre foncier; on verra cependant que ces pièces ne sont pas déterminantes pour l'issue du litige) et retenir une autre argumentation en droit que le conservateur. Il faut constater au surplus que la recourante fait valoir que la décision du département serait constitutive d'une violation de la garantie du droit d'être entendu en raison de cette argumentation juridique nouvelle. On peut relever que les questions posées par les réquisitions présentées et traitées par le département ne sortent pas du cadre juridique tracé initialement par le conservateur, certes sommairement, à savoir la question de savoir si l'on se trouve en présence d'un droit susceptible d'inscription au sens de l'art. 83 al. 2 let. f de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF; RS 211.432.1), examiné plus bas; il ne s'agit donc pas de l'application d'une disposition juridique distincte de celles que les parties avaient envisagées jusque-là. Dans le cas contraire — mais précisément dans le cas contraire seulement —, il faudrait retenir une violation du droit d'être entendu, non pas sur le terrain des faits, mais en relation avec les normes applicables (ATF 129 II 497, consid. 2.2; dans ce sens, Bernhard Waldmann, in Waldmann/Belser/Epiney [éd.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015, n o 45 ad art. 29 et références citées); en l'espèce toutefois, on ne se trouve pas dans une telle configuration. De toute façon, il faudrait considérer qu'une éventuelle violation sur cet aspect a été réparée au cours de la présente procédure, dans la mesure où la cour de céans dispose d'un plein pouvoir de contrôle sur la décision du département s'agissant de l'application du droit fédéral.

E. 2

a) Le registre foncier donne l'état des droits sur les immeubles (art. 942 al. 1 CC). Il comprend le grand livre, les documents complémentaires (plan, rôle, pièces justificatives, état descriptif) et le journal (al. 2). Sont immatriculés comme immeubles au registre foncier (art. 943 al. 1 CC): les biens-fonds (ch. 1); les droits distincts et permanents sur des immeubles (ch. 2); les mines (ch. 3); les parts de copropriété d'un immeuble (ch. 4). Les réquisitions d'inscription sont portées dans le journal à mesure qu'elles ont lieu et à la suite les unes des autres, avec l'indication de leur auteur et de leur objet (art. 948 al. 1 CC). Le registre foncier est destiné à l'inscription des droits immobiliers suivants (art. 958 al. 1 CC): la propriété (ch. 1); les servitudes et les charges foncières (ch. 2); les droits de gage (ch. 3). Sauf dans certains cas particuliers, l'inscription au registre foncier est nécessaire pour l'acquisition de la propriété foncière (art. 656 al. 1 CC). Il en va de même pour la constitution de servitudes (art. 731 al. 1 CC). Constitutive, l'inscription s'opère sur déclaration écrite du propriétaire de l'immeuble auquel se rapporte son objet (art. 963 al. 1 CC ; Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, tome I, 6^{ème} éd., Berne 2019, n. 947 ss et les références; Hermann Laim, in Honsell/Vogt/Geiser [éd.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch, vol. II , 4^{ème} éd., Bâle 2011, n os 10 ss ad art. 656 CC ; cf. ATF 135 III 585 consid. 2.1). A titre d'exception, certaines inscriptions, qu'il s'agisse de la propriété ou de servitudes, sont de nature déclarative (art. 656 al. 2 et 731 al. 2 CC), par exemple, en présence d'un jugement formateur. b) L'office du registre foncier n'opère d'inscription que sur réquisition (art. 46 al. 1 ORF). Lorsque l'inscription au registre foncier a un effet constitutif pour l'acquisition de la propriété (cf. art. 656 al. 1 CC), le justificatif relatif au titre pour le transfert de la propriété consiste (art. 64 al. 1 ORF), en cas de convention de droit privé: dans un acte authentique ou dans un contrat dans la forme prescrite par le droit fédéral (let. a). Sur la base des autres pièces justificatives accompagnant la réquisition, l'office du registre foncier vérifie que les conditions légales de l'inscription au grand livre

sont réunies (art. 83 al. 1 ORF). Il contrôle (al. 2): "(...) a. la forme et le contenu de la réquisition; b. l'identité de la personne qui présente la réquisition; c. le droit de disposer de la personne qui présente la réquisition (art. 84); d. en cas de réquisition par un représentant: ses pouvoirs de représentation; e. la capacité civile, lorsqu'elle est restreinte d'après les pièces justificatives déposées ou les écritures du registre foncier; f. l'inscription requise, pour s'assurer qu'elle est susceptible de faire l'objet d'une inscription au registre foncier; g. le justificatif relatif au titre, en particulier sa forme; h. les pièces justificatives accompagnant la réquisition, pour s'assurer qu'elles sont complètes; i. les autorisations et les consentements nécessaires, pour s'assurer qu'ils ont été produits." Le pouvoir d'examen du conservateur du registre foncier se limite principalement à un examen formel. Il ne peut procéder à aucune opération sans légitimation préalable du requérant quant à son droit de disposition et au titre sur lequel se fonde l'opération (art. 965 al. 1 CC). La réquisition doit être écartée si la légitimation fait défaut (art. 966 al. 1 CC). S'agissant du titre d'acquisition, son contrôle porte avant tout sur l'observation des formes auxquelles la validité de l'acte est subordonnée (art. 965 al. 3 CC). En principe, le conservateur ne doit pas examiner la validité matérielle du titre d'acquisition, à moins que le défaut ne soit manifeste (ATF 141 III 13 consid. 4.1; 124 III 341 consid. 2b; arrêt TF 5A.14/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3; Steinauer, op. cit., n. 1169 ss). Il doit cependant s'assurer de la possibilité d'inscrire le droit faisant l'objet de la réquisition (cf. art. 83 al. 2 let. f ORF; Steinauer, op. cit., n. 1167 et les références jurisprudentielles citées) et tenir compte à cet égard du principe du "numerus clausus" en matière de droits réels, lequel fixe les limites étroites du genre de droit qu'il peut inscrire (Urs Fasel, Grundbuchverordnung, Kommentar, 2^{ème} édition, Bâle 2013, n. 7 ad art. 83). Sur ce dernier point, il faut observer que le pouvoir de contrôle du conservateur est très étendu pour vérifier que l'opération requise est bien " susceptible de faire l'objet d'une inscription au registre foncier" (suivant la formulation de l'art. 83 al. 2 let. f ORF), eu égard aux exigences de typicité posées par le CC en matière de droits réels (ATF 119 II 16; Michel Mooser, in Pichonnaz/Foëx/Piotet [éd.], Commentaire Romand, Code civil II, Bâle 2016 [ci-après: CR CC II], n o 30 ad art. 965). c) Lorsque les conditions de l'inscription au grand livre ne sont pas remplies, l'office du registre foncier rejette la requête (art. 87 al. 1 ORF). L'office du registre foncier peut fixer à la personne qui présente la réquisition un bref délai pour produire les pièces justificatives manquantes. Lorsque le défaut n'est pas réparé dans le délai fixé, la requête est rejetée (al. 2). Les motifs du rejet doivent être communiqués par écrit à la personne qui présente la réquisition ainsi qu'à quiconque touché par la décision, avec l'indication des voies de recours. La décision de rejet doit être consignée au journal (al. 3). Lorsque la décision de rejet fait l'objet d'un recours, l'office du registre foncier l'indique au journal. Les cantons peuvent prévoir une mention au grand livre (al. 4). d) Sur le plan cantonal, on relève que le département en charge du registre foncier (le DFIRE) est l'autorité cantonale de surveillance du registre foncier (art. 2 al. 1 LRF) et qu'il exerce son action par l'intermédiaire de l'Inspectorat du registre foncier (al. 2). La tenue du registre foncier est assurée par des offices de district ou de groupes de districts formant des arrondissements fixés par le Conseil d'Etat (art. 3 al. 1 LRF). L'office du registre foncier est dirigé par un conservateur du registre foncier (art. 9 al. 1 LRF), qui exerce les attributions qui lui sont conférées par la législation fédérale et cantonale, ainsi que par les directives du département (al. 2). Le conservateur reçoit les réquisitions d'inscription, les porte au journal dès qu'elles sont parvenues à l'office du registre foncier et se détermine sur leur recevabilité (art. 11 al. 1 LRF). Il fait procéder aux inscriptions voulues au grand livre et vérifie que les mutations

opérées correspondent aux réquisitions reçues (al. 2).

E. 3

s. ad art 680 et les références; sur la distinction entre les restrictions relevant du droit public ou du droit privé, voir aussi Steinauer, Les droits réels, Tome II, 5^{ème} éd., Berne 2020, n. 2506 ss et, sur la portée de cette distinction, notamment en lien avec l'art. 680 al. CC, n. 2847 ss; en l'espèce, voir art. 50 du règlement sur le plan général d'affectation de la Commune de *****, commune fusionnée depuis l'adoption de ce texte dans celle de *****, relatif à la distance à respecter en zone de villas, entre construction et limite de propriété, soit 4 mètres; c'est d'ailleurs cette distance qui est en cause dans les plans versés au dossier en lien avec les projets de servitudes de "construction rapprochée"). cc) En d'autres termes, alors que de nombreux cantons alémaniques connaissent des règles de droit privé relatives à la distance à respecter par les constructions, susceptibles d'être écartées par une servitude de "construction rapprochée", conforme à l'art. 685 al 2 CC (la jurisprudence citée par la recourante se rapporte d'ailleurs à ce régime: voir notamment TF 5A_377/2017 du 27 février 2018), cette voie n'est pas ouverte en droit vaudois. Demeure alors la question de savoir si les règles de droit public fixant les distances entre constructions et limite de propriété empêchent des dérogations ou si elles les autorisent et à quelles conditions; on la traitera ici brièvement, quand bien même elle sort à proprement parler du cadre du litige. aaa) Cette question était initialement traitée en droit vaudois à l'art. 85 al 2 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). L'art. 85 LATC avait, en effet, jusqu'à sa modification par la loi du 14 novembre 1995 (BGC novembre 1995, p. 2958; FAO 1995, p. 479), la teneur suivante: "Dans la mesure où le règlement communal le prévoit, la municipalité peut accorder des dérogations de minime importance lorsque la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions imposent des solutions particulières et s'il n'en résulte pas d'inconvénients majeurs. Lorsque ces dérogations portent: a) sur les règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété; b) sur les règles concernant la surface minimale des parcelles ou le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ces règles doivent dans la même zone, être respectées sur un ensemble formé par la parcelle en cause et une ou des parcelles voisines; ces dérogations doivent faire l'objet d'une mention au registre foncier sur les parcelles en cause; la réquisition de mention est accompagnée d'un plan coté." L'ancien art. 85 al. 2 LATC avait fait l'objet de critiques par la doctrine, car si l'atteinte à la réglementation était entièrement corrigée, il n'y avait plus de dérogation, mais un transfert de coefficient d'une parcelle à l'autre comme celui prévu par l'art. 83 LATC (voir Raymond Didisheim, Modifications de limites et dérogations en droit vaudois de la construction: quelques réflexions à propos des articles 83 et 85 LATC, in RDAF 1991, 400 ss, p. 417 et 418). L'alinéa 2 de l'ancien art. 85 LATC a donc été supprimé (et la disposition a aussi été modifiée pour étendre en quelque sorte son champ d'application; il s'agissait de "permettre aux municipalités de déroger à leurs prescriptions réglementaires, en dehors des cas de minime importance, même si elles ne disposent pas de prescription spécifique et précise pour chaque objet": BGC novembre 1995, p. 2712). bbb) Après l'abrogation de l'ancien art. 85 al. 2 LATC, la pratique et la jurisprudence, suivant la suggestion de la doctrine, ont recouru à la disposition de l'art. 83 LATC pour traiter ce genre de cas. Intitulé "Fractionnement", l'art. 83 LATC a la teneur suivante: "1 Tout fractionnement ou toute modification de limites d'une parcelle, ayant pour effet de rendre une construction non réglementaire, sont interdits à moins que la demande présentée au registre foncier ne soit accompagnée d'une réquisition de mention signée de la municipalité et ayant pour effet de

corriger l'atteinte portée aux règles de la zone. 2 La mention est accompagnée d'un plan coté; elle indique la portée des restrictions sur les parcelles en cause." La mention prévue par cet article est une restriction de propriété fondée sur le droit public cantonal (art. 962 al. 1 CC), grevant les parcelles mises à disposition en vue de corriger intégralement l'atteinte au règlement découlant du fractionnement (cf. TF 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 4.2 avec renvoi à Didisheim, op. cit., p. 400 ss, p. 403). L'art. 83 LATC est en outre applicable par analogie, selon la jurisprudence, au fractionnement ou à la modification des limites d'une parcelle qui n'est pas bâtie, mais sur laquelle un projet de construction a été mis à l'enquête, lequel n'est pas réglementaire – sans la mention correctrice – dans les nouvelles limites (ou parce qu'il ne respecte pas la distance minimale entre construction et limite de propriété; cf. AC.2008.0145 du 31 août 2009 consid. 3d; voir aussi implicitement AC.2013.0281 du 12 février 2014 consid. 1 et 2, confirmé par TF 1C_252/2014 du 4 novembre 2014). L'application de l'art. 83 LATC exige de surcroît, selon la jurisprudence, dans l'hypothèse où la distance minimale à la limite de propriété n'est plus respectée, que l'atteinte soit corrigée par la création d'une limite fictive sur la parcelle voisine, ce point devant faire l'objet d'une mention au registre foncier (AC.1996.0171 du 18 avril 2000 consid. 1). Si cela n'est pas possible compte tenu des bâtiments existants sur la parcelle contiguë, la modification de limites est prohibée en vertu de l'art. 83 LATC (AC.2003.0056 du 3 novembre 2004 consid. 4b; AC.2004.0220 du 14 juin 2005 consid. 4a). ccc) En résumé, en présence d'un projet de construction ne respectant pas les distances à la limite réglementaires, l'autorité, si elle l'autorise, devrait exiger l'inscription au registre foncier d'une mention contresignée par elle, ayant pour effet de corriger l'atteinte portée aux règles de la zone et ayant pour conséquence de geler la constructibilité d'une partie de la parcelle voisine (voir aussi AC.2018.0263 du 13 janvier 2020, consid. 3c; voir également TF 1C_252/2014 consid. 2.2 du 4 novembre 2014, après l'arrêt AC.2013.0281 du 12 février 2014, qui confirme ce mode de faire; à titre d'alternative à la mention, cet arrêt évoque l'inscription d'une servitude de non-bâti en faveur de la commune, soit une autre forme de restriction de droit public, non susceptible non plus d'inscription au registre foncier). dd) En l'occurrence, différentes constructions devraient, en quelque sorte, être "régularisées" par les servitudes de construction rapprochée, objets de la réquisition litigieuse. Pourtant, de telles servitudes manquent leur but, puisqu'elles ne sont pas à même d'écarter des règles de droit public sur les distances. La compétence appartient à cet égard à la Municipalité, qui, au demeurant, a autorisé les constructions en cause, sans émettre, semble-t-il, d'exigences particulières, par exemple, quant à l'inscription d'une mention conforme à l'art. 83 LATC appliqué par analogie. Mal fondée, l'argumentation de la recourante à propos des servitudes de "construction rapprochée", dont l'inscription est requise, doit ainsi être écartée. En l'état, le dossier ne permet pas d'en dire plus. Il est ainsi possible que la seule question qui subsiste encore ait trait à l'empiètement; on peut ainsi imaginer le dépôt d'une nouvelle réquisition limitée à cet empiètement, ceci avec le consentement du voisin, B._____. d) Il résulte des considérations qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

E. 4

Vu l'issue du recours, les frais de la cause doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe; pour les mêmes motifs, elle n'a pas droit à l'allocation de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.