



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité de surveillance du registre foncier (ASRF)
Aufsichtsbehörde über das Grundbuch (ABGB)

ASRF REC 2022-3

Décision du 10 mars 2023

**AUTORITE DE SURVEILLANCE DU REGISTRE FONCIER
DU CANTON DE FRIBOURG**

Composition : Mme Bettina Hürlimann-Kaup (présidente), Mme Rose-Marie Genoud (membre),
M. Christoph Merk (membre suppléant) ainsi que M. Xavier Morard (secrétaire-juriste)

L'Autorité, statuant sur le recours interjeté le 25 juillet 2022 par

A., rue du [...], [...], **recourant**,

contre la décision sur réclamation rendue le 30 juin 2022 par la Conservatrice du registre foncier de
la Sarine

(établissement du registre foncier fédéral)

vu les pièces du dossier d'où ressortent les faits suivants:

EN FAIT

A. 1) A. (cité ci-après : le recourant) a acquis l'immeuble art. a-1 du registre foncier de la Commune d'[...], le 20 juin 1995 par contrat de donation (PJ [...]). Au moment du transfert de propriété était notamment inscrite au folio [...] du cadastre cantonal la servitude « *Passage de 6m de large selon plan, à pied et pour tous véhicules en faveur et à charge des articles [a-1, a-2, a-3, a-4, a-5, a-6, a-7], le 23 novembre 1984, V. 22'396 ; art. [a-8], le 23 avril 1986, V. 23'181 ; art. [a-9], V. 23'399 ; art. [a-10], V. 24'589 ; art. [a-11], V. 24'589, le 13 septembre 1988, art. [a-12], V. 25'206 ; art. [a-13, a-14 et a-15], V. 25'961* ».

2) a. En vue de l'introduction du registre foncier fédéral, une nouvelle mensuration a été effectuée dans la commune d'[...]. Lors de la procédure de mise à l'enquête de celle-ci, qui a eu lieu du [...] au [...], le recourant n'a formulé aucune réclamation. Le cadastre transitoire et les documents de la nouvelle mensuration ont été déposés au registre foncier de la Sarine (cité ci-après : Registre foncier), le 9 novembre 2018.

b. Par courriers des 27 avril 2020 et 29 décembre 2020 adressés au Registre foncier, le recourant a formulé – dans le cadre de la procédure d'établissement du registre foncier fédéral – plusieurs remarques relatives à la superficie et au descriptif de son bien-fonds (art. [a-1]), enregistrés au cadastre transitoire. Le géomètre adjudicataire de la nouvelle mensuration, B., (cité ci-après : le géomètre) a donc procédé – à bien plaisir – à une nouvelle mensuration, de sorte qu'un correctif de la superficie et du descriptif cadastral a été fourni au Registre foncier, le 28 janvier 2021.

3) Lors des travaux d'établissement du registre foncier fédéral, la servitude inscrite au folio [...] du cadastre cantonal était « *D. Passage de 6m de large selon plan, à pied et pour tous véhicules à charge des art. [a-2], [a-4] et [a-7], le 23 novembre 1984, Verb. n° 22'396 ; art. [a-8], le 23 avril 1986, Verb. n° 23'181 ; art. [a-10], Verb. n° 24'589 ; art. [a-18, a-16, a-17]* ».

Le Registre foncier ayant constaté que le tracé en question avait été, à la suite de différents verbaux, transféré au domaine public (route communale ; art. [n-16] [(a-16)], [n-17] [(a-17)] et [n-18] [(a-18)]) et par conséquent supprimé sur les autres fonds servants des plans du registre foncier établis lors de la nouvelle mensuration, il a été proposé aux bénéficiaires de ne pas reporter la servitude lors de l'établissement du registre foncier fédéral. Le recourant n'a pas donné son consentement au non-report de la servitude. Par la suite, le Registre foncier a reporté la servitude en faveur de l'immeuble art. [n-1] (a-1) et à la charge des immeubles art. [n-16] (a-16), [n-17] (a-17) et [n-18] (a-18).

B. 1) Pendant la période de la mise à l'enquête du registre foncier fédéral, le recourant a déposé une réclamation, dans laquelle il a demandé des changements concernant le descriptif et le surface de l'immeuble art. a-1 ainsi que le report de toutes les servitudes inscrites avant la mise à l'enquête.

2) a. Par décision du 30 juin 2022, la Conservatrice du Registre foncier (citée ci-après : la Conservatrice) a rejeté la réclamation.

b. Le 25 juillet 2022, A. a recouru contre la décision sur réclamation du 30 juin 2022 auprès de l'Autorité de surveillance du registre foncier (citée ci-après : Autorité de surveillance). Il demande que toutes les servitudes faisant partie du Verbal Fol. [...] de 1984 (n° 22'396) soient inscrites au registre foncier fédéral, que le terme « place » soit inscrit au descriptif, qu'une surface de 1014 m² soit inscrite ou que les points limites et la surface soient à nouveau mesurés par un autre géomètre au frais du Registre foncier et que l'Autorité de surveillance se prononce sur tous les problèmes soulevés dans le recours. Subsidiairement, il demande qu'une nouvelle « séance de débat » soit organisée et que l'entier du dossier soit retourné au Registre foncier pour rendre une nouvelle décision sujette à recours.

L'avance de frais exigée par CHF 700.- a été prestée par le recourant en temps utile.

c. Par écriture du 26 septembre 2022, la Conservatrice a déposé ses observations sur le recours.

d. Le 12 octobre 2022, le recourant s'est spontanément déterminé sur les observations de la Conservatrice et a produit des pièces supplémentaires à celles produites à l'appui de son recours.

e. Le 16 novembre 2022, le recourant a déposé un complément au recours, auquel était jointe une nouvelle pièce.

f. Les arguments développés dans les écritures citées sous chiffre 2), lettres b. à e. ci-dessus, seront examinés, en tant que de besoin, dans la partie en droit.

EN DROIT

c o n s i d é r a n t :

A. Preliminaires

1) Le recourant est légitimé à interjeter recours à l'encontre de la décision sur réclamation du 30 juin 2022, dès lors qu'il est atteint de manière particulière par la décision et qu'il a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 956a al. 2 ch. 1 CC). Quant à la compétence locale et matérielle de l'Autorité cantonale de surveillance du registre foncier, elle est admise (cf. art. 67ss de la loi cantonale fribourgeoise sur le registre foncier [LRF ; RSF 214.5.1]). Enfin, le délai de recours de 30 jours a été respecté et le mémoire est conforme aux exigences formelles (art. 956a al. 1 et 956b al. 1 CC, 11 et 68s. LRF) ; il s'ensuit la recevabilité du recours.

2) a. Contrairement à ce qu'affirme le recourant (recours, p. 2), la LRF s'applique à tous les immeubles indépendamment de leur date d'acquisition. Partant, l'art. a-1 y est soumis, même s'il a été acquis par la mère du recourant en 1984, soit avant son entrée en vigueur.

b. Aux termes de l'art. 33 al. 1 LRF, il revient à la Conservatrice de statuer sur les réclamations formées durant la mise à l'enquête du registre foncier fédéral (art. 28ss LRF). Dès lors, le fait que celle-ci ait, d'une part, mené la procédure des reconnaissances prévue aux art. 23ss LRF et, d'autre part, pris position sur la réclamation formée par le recourant le 8 juin 2022 est, contrairement à ce qu'affirme ce dernier (recours, p. 1), conforme à la loi.

3) a. Selon l'art. 31 al. 1 let. a et b LRF, l'enquête porte entre autres sur la conformité du contenu du registre foncier fédéral avec l'état descriptif qui figure au cadastre. Le recourant demande que la surface et le descriptif de l'art. a-1 soient changés. Il ne prétend cependant pas, dans son recours, que le contenu du registre foncier fédéral ne serait pas conforme à l'état descriptif qui figure au cadastre transitoire. Il conteste en revanche les données du descriptif mentionnées au cadastre précité par le géomètre (superficie et descriptif de sa parcelle), lesquelles sont traitées dans la procédure de nouvelle mensuration parcellaire et ne relèvent par conséquent pas de la compétence des autorités du registre foncier. Ces deux éléments ne sauraient donc faire l'objet d'une réclamation selon l'art. 32 LRF. Partant, les griefs soulevés par le recourant à cet égard sont irrecevables.

b. Dans la mesure où le recourant se plaint du fait que la Conservatrice n'a pas donné suite à sa demande de dénoncer à l'autorité compétente la construction d'une route dont il prétend qu'elle a été construite de façon illégale, il n'y a pas d'intérêt digne de protection. Le recourant peut faire cette dénonciation lui-même s'il l'estime fondée. Ce grief est donc irrecevable.

c. La procédure de reconnaissance étant close (cf. art. 28 LRF), l'Autorité de surveillance n'a pas le pouvoir d'organiser une nouvelle « séance de débat ».

B. Grief soulevé en lien avec la consultation du dossier lors de la mise à l'enquête de la procédure d'établissement du registre foncier fédéral

1) a. Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 57ss CPJA) lors de la mise en enquête. En effet, il estime ne pas avoir eu accès à l'ensemble du dossier lors de sa consultation auprès du Registre foncier (art. 30 al. 3 LRF). De plus, il fait grief à la Conservatrice de ne pas s'être présentée en personne devant lui, ce qui l'aurait privé de sa possibilité de formuler sa réclamation oralement (art. 32 al. 4 LRF).

b. Le droit d'être entendu, en tant que droit de participation, comprend tous les pouvoirs qui doivent être accordés à une partie afin qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure. Il n'est pas possible de déterminer de manière générale l'étendue de ce droit, mais seulement en fonction de l'appréciation des circonstances concrètes (ATF 144 I 11 cons. 5.3).

c. Sur la base du cadastre transitoire reconnu, la Conservatrice établit le registre foncier fédéral et le met à l'enquête lorsque la procédure de reconnaissance est close (art. 28 LRF). Le dossier d'enquête est déposé au Service ; il comprend notamment le feuillet, le cadastre transitoire et les plans (art. 30 al. 3 LRF). Ces documents peuvent être consultés, en présence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice du registre foncier, aux conditions de l'art. 970 CC (art. 30 al. 3 LRF).

2) a. Le recourant fait valoir que seul le feuillet lui a été montré à l'écran et qu'aucun autre document ou plan ne lui a été présenté malgré ses demandes. Selon la Conservatrice, le plan du registre foncier n'a pas été présenté au recourant en raison du fait qu'il n'en avait pas fait la demande. Cette question peut rester ouverte, car il ressort du dossier que le recourant avait accès à tous les documents déjà avant sa consultation auprès du Registre foncier (feuillet, cadastre transitoire et plan ; cf. annexes 2i) et 2k) DO RF Sarine) et qu'il était donc en mesure de formuler sa réclamation en connaissance de cause. Rien ne permet de retenir que son droit d'être entendu aurait été violé.

b. Au surplus, la question de savoir si le recourant a été empêché de formuler une réclamation par oral – ce que conteste la Conservatrice – peut rester ouverte, puisqu'il a été en mesure de faire dûment valoir tous ses griefs par écrit dans le délai légal de 30 jours. Ses droits n'ont ainsi aucunement été préterités.

3) Au vu des éléments qui précèdent, l'Autorité de surveillance parvient à la conclusion que le Registre foncier n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant, lors de la mise à l'enquête du registre foncier fédéral. Partant, le grief du recourant doit être rejeté.

C. Grief soulevé en lien avec la servitude et son tracé

1) a. Le recourant fait également grief au Registre foncier de ne pas avoir reporté, au cadastre transitoire, les inscriptions relatives à la servitude de « *passage de 6m de large selon plan, à pied et pour tous véhicules à charge des articles [AE] a-2, a-4, a-7, le 23 novembre 1984, V. 22'396 ; art. a-8, le 23 avril 1986, V. 23'181 ; art. a-12, V. 24'589 ; art. a-18, a-16, a-17* », telles qu'elles figuraient jusqu'alors au cadastre cantonal. En effet, il reproche au Registre foncier que la servitude précitée n'ait été inscrite qu'à charge de trois parcelles, à savoir des art. n-16 (a-16), n-17 (a-17) et n-18 (a-18) registre foncier de la Commune d'[...]. Il estime donc avoir perdu des droits dont il bénéficiait par le passé, du fait que la servitude n'a pas été reportée, au cadastre transitoire, à charge de l'ensemble des articles mentionnés au cadastre cantonal (avant la procédure de nouvelle mensuration de 2016).

Le recourant ne saurait être suivi sur ce point.

b. Le passage en question se trouve sur la Route de l'[...] (art. n-16, n-17 et n-18). Cela résulte notamment de la localisation des immeubles grevés par et bénéficiant de la servitude et surtout du plan annexé au verbal n° 22'396 avec lequel la servitude a été constituée (cf. annexe 5a) produite par la Conservatrice). Il ressort du dossier que lors des travaux d'établissement du registre foncier fédéral, le Registre foncier a procédé à un examen approfondi de la servitude et de son historique, après avoir constaté qu'aucun tracé de celle-ci n'apparaissait sur les fonds servants art. n-2 (a-2), n-4 (a-4), n-7 (a-7), n-8 (a-8) et n-10 (a-10). Cette analyse de la situation a permis d'établir que le tracé de la servitude avait été transféré au domaine public communal, consécutivement à différents verbaux. Le détail des recherches menées résulte des annexes 5a) à 5h) produites par la Conservatrice à l'appui de ses observations. Or, en raison du fait que le tracé de la servitude a été transféré au domaine public communal, cette dernière ne semble plus nécessaire aux propriétaires qui en bénéficiaient jusqu'alors, respectivement qui en supportaient la charge.

2) a. A ce stade, il est rappelé que lorsqu'il introduit le registre foncier fédéral, l'office du registre foncier établit le feuillet du grand livre, indique les données de fait concernant l'immeuble, puis reporte, en se fondant sur le cadastre cantonal, les droits dont l'immeuble est l'objet si ces droits sont compatibles avec le Code civil (Paul-Henri STEINAUER, *Les droits réels*, tome I, 6^{ème} éd., Berne 2019, n° 721). Comme l'indiquent les art. 43 al. 3 T. f. CC et art. 19 al. 1 LRF, le report de ces droits se fait d'office. A cette occasion, les cantons peuvent, d'entente avec les intéressés, procéder à l'épuration des droits relatifs aux immeubles. Il s'agit de clarifier la formulation des inscriptions, d'éliminer les droits qui n'ont plus de portée, d'inscrire des droits qui ne l'auraient pas encore été, etc. (Paul-Henri STEINAUER, *op. cit.*, n° 722). Dans le canton de Fribourg, cette procédure d'épuration est prévue aux art. 20ss LRF. Dans le cadre de cette procédure, l'art. 20 LRF précise que « *sauf exception légale, toute modification d'une inscription, d'une annotation ou d'une mention, qui affecterait le contenu ou l'étendue du droit, ne peut être opérée que du consentement des personnes concernées* ».

b. Dans le cas d'espèce, du fait que l'assiette de la servitude qui est déterminée par le plan annexé au verbal n° 22'396 est dorénavant rattachée au domaine public communal, le Registre foncier a estimé que l'épuration des droits y relatifs se justifiait. Dès lors, les propriétaires des biens-fonds concernés ont été convoqués à des séances de reconnaissance (art. 23 al. 1 LRF) et leur consentement à la radiation de la servitude a été requis. Le recourant n'a pas donné son accord à la radiation, raison pour laquelle le Registre foncier a reporté la servitude en faveur de l'immeuble art. n-1 (a-1) et à la charge des immeubles art. n-16 (a-16), n-17 (a-17) et n-18 (a-18) qui font partie de la route communale (Route de [...]). Toutefois, le report de la servitude sur les art. n-2 (a-2), n-4 (a-4), n-7 (a-7), n-8 (a-8) et n-15 (a-15) n'était plus envisageable puisque l'assiette de la servitude ne passe plus sur ces immeubles comme elle a été entièrement intégrée au domaine public communal ; compte tenu de sa localisation, le droit de passage inscrit ne peut plus être exercé sur ces immeubles. Lors de la création des immeubles art. n-16, n-17, n-18 (route communale), la servitude aurait dû être radiée sur les autres biens-fonds servants, ce qui n'a pas été fait. Lors de l'épuration des droits, le Registre foncier a pu radier la servitude d'office sur la base de l'art. 976 ch. 3 CC et l'art. 18 al. 2 let. a LRF. L'art. 976 ch. 3 CC permet la radiation (ou le non-report) d'office d'une servitude qui ne peut pas concerner le fonds en question, compte tenu de sa localisation. Etant donné que le contenu et l'étendue de la servitude ne sont pas affectés par cette modification, le consentement du recourant n'était pas nécessaire (art. 20 LRF).

3) Partant, au vu de ce qui précède, le grief du recourant tendant au report de la servitude de passage telle qu'elle figurait au cadastre cantonal est infondé et doit être rejeté.

D. Grief relatif au report d'autres servitudes

1) a. Le recourant demande que les servitudes « manquantes » à son chapitre soient inscrites au registre foncier fédéral sur la base du verbal n° 22'396.

b. Les inscriptions de droits réels au cadastre cantonal sont maintenues d'office comme telles au cadastre transitoire, à moins qu'elles ne soient incompatibles avec les dispositions du code civil (art. 19 al. 1 LRF). L'enquête du registre foncier fédéral porte notamment sur la conformité du contenu du registre foncier fédéral avec les inscriptions, annotations et mentions qui figurent au cadastre cantonal sous réserve des art. 18 à 22 lors du report des droits, ainsi que les

modifications, radiations ou nouvelles inscriptions acceptées lors des reconnaissances (art. 31 LRF).

2) a. Au cadastre cantonal, le droit de passage à pied et pour tous véhicules qui a été créé en 1984 (verbal n° 22'396) était la seule servitude inscrite en faveur de l'art. a-1. Cette servitude a été reportée au cadastre transitoire et au registre foncier fédéral (cf. *supra* C.). Le recourant semble être d'avis qu'au-delà de cette servitude, il existe la servitude suivante en faveur de son bien-fonds : « *Passage à pied et pour tous véhicules pour accéder à la route cantonale en faveur et à charge des art. a-2, a-19, a-20, a-7, a-21 et a-3 [...]; art. a-23 [...]; art. a-4 [...]; art. a-11 [...]* » et que l'assiette de la servitude se trouve sur « *la Route des [...]* ». Cette servitude n'était inscrite ni au cadastre cantonal ni au cadastre transitoire. L'inscription d'une telle servitude n'a pas non plus été acceptée lors des reconnaissances. Il n'était donc pas de la compétence de la Conservatrice d'inscrire ce droit de passage au registre foncier fédéral.

b. Comme il ressort du verbal n° 22'396, cette deuxième servitude existait depuis 1979 en faveur et à charge des art. a-2, a-19, a-20, a-7, a-21 et a-3. Selon le recourant, elle aurait dû être reportée sur l'immeuble art. a-1 en 1984 ce qui n'a pas été fait. C'est au juge, et non à la Conservatrice, de décider suite à une action en rectification du registre foncier selon l'art. 975 CC si le recourant a un droit à l'inscription de ce droit de passage en faveur de l'art. a-1.

c. Compte tenu du fait que la servitude précitée n'était inscrite ni au cadastre cantonal ni au cadastre transitoire en faveur l'immeuble art. a-1, il n'y a pas, contrairement aux allégations du recourant, d'inégalité de traitement par rapport aux propriétaires d'autres immeubles, en faveur desquels cette servitude était inscrite au cadastre cantonal et a été reportée au registre foncier fédéral.

d. Le recourant fait valoir que le contrat de donation par lequel il a acquis l'immeuble réserve expressément les servitudes non inscrites. Il ne peut toutefois pas en déduire que la servitude en question doit être inscrite en faveur de son immeuble. Les servitudes non inscrites visées par cette cautèle inscrite sur tous les extraits du cadastre cantonal sont celles existants avant l'entrée en vigueur du Code civil, le 1^{er} janvier 1912 (art. 43s du Titre final du CC). Or, comme il ressort du verbal n° 22'396, la servitude dont le recourant demande l'inscription n'existait que depuis 1979. Elle ne peut donc pas entrer dans le cadre de cette cautèle.

3) Au vu de ce qui précède, le grief tendant à faire inscrire au registre foncier fédéral d'autres servitudes que celle figurant au cadastre cantonal est irrecevable.

E. Grief relatif au Règlement de 1979

Le recourant affirme que sa parcelle est soumise au Règlement de la zone industrielle de 1979 (cf. pièce 16 produite à l'appui du recours) – régissant l'ancien PAD des [...] et, partant, la zone industrielle de [...]. Il ne démontre toutefois pas en quoi la non-application du règlement, abrogé il y a plus de 15 ans, pourrait le léser dans ses droits en relation avec l'introduction du registre foncier fédéral. Il n'appartient pas aux autorités du registre foncier de décider de manière abstraite sur l'application des dispositions du droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Partant, le recours est irrecevable sur ce point.

F. Sort du recours et frais

1) a. Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que la Conservatrice a rejeté la réclamation. Il s'ensuit le rejet du recours, autant qu'il est recevable.

b. Vu le sort du recours, les frais de procédure, fixés à CHF 700.-, sont mis à la charge du recourant, qui succombe entièrement, et seront prélevés sur l'avance effectuée (art. 75 al. 1 LRF et art. 72 du règlement d'exécution de la loi cantonale fribourgeoise sur le registre foncier [RELRF ; RSF 214.5.11]). Il ne sera alloué aucune indemnité (art. 75 al. 2 LRF *a contrario*).

d é c i d e :

1. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision sur réclamation rendue le 30 juin 2022 par la Conservatrice du registre foncier de la Sarine est confirmée.
2. Les frais de la procédure de recours, fixés à CHF 700.-, sont mis à la charge de A. ; ils seront prélevés sur l'avance effectuée.
3. Aucune indemnité n'est allouée au recourant.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg dans les trente jours dès sa notification. La procédure est régie par le Code de procédure et de juridiction administrative ; l'art. 67 de la loi sur le registre foncier est applicable (art. 75a LRF/FR).

La présente décision est communiquée au recourant, sous pli recommandé avec accusé de réception, et à la Conservatrice du registre foncier de la Sarine, sous pli simple. Elle est communiquée à l'Office fédéral de la justice, Office chargé du droit du registre foncier et du droit foncier, Bundesrain 20, 3003 Berne, sous pli simple (art. 7 ORF).

Fribourg, le 10 mars 2023 /xmo

Le Secrétaire-juriste :

Xavier Morard

La Présidente :

Bettina Hürlimann-Kaup