Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.6/2002 /frs

Arrêt du 11 juin 2002
IIe Cour civile

Les juges fédéraux Bianchi, président,
Escher, Meyer,
greffier Fellay.

A._____,
recourant,

contre

Tribunal administratif du canton de Fribourg, route André-Piller 21, case postale, 1762 Givisiez.

droit foncier rural; autorisation de morcellement

(recours de droit administratif contre la décision du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 21 février 2002)

Faits:
A.
Le recourant A._____ est propriétaire, sur le territoire de la commune de X._____, de la parcelle no aaa d'une superficie de 6'752 m2, sise en zone à bâtir à raison de 3'000 m2 environ et en zone agricole pour le reste. Une habitation, un rural et un garage (no bb), d'une surface d'environ 500 m2, ainsi qu'un bûcher (no cc ) se trouvent dans la zone à bâtir; ils ne sont plus utilisés à des fins agricoles depuis 1971. Les quelque 3'000 m2 classés en zone agricole sont constitués, au dire du recourant, d'un pâturage et d'un pré utilisés à des fins agricoles.

Le 14 novembre 1997, le recourant a demandé à l'Autorité foncière cantonale du canton de Fribourg de libérer son immeuble de l'assujettissement à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Il faisait valoir que, depuis 1971, les bâtiments qui s'y trouvaient étaient utilisés à des fins non agricoles (habitation, dépôt de matériaux de construction) et étaient de surcroît situés en zone à bâtir, leurs alentours servant de jardin potager, verger, surface de circulation et loisirs; la parcelle était d'ailleurs constructible; en outre, l'entreprise agricole initiale dont elle faisait partie avait été dissoute en 1983.

Le 4 décembre 1997, l'autorité foncière cantonale a autorisé, sur le principe, le morcellement de l'immeuble en ce sens que les bâtiments nos bb et cc ainsi qu'une surface environnante de 3'000 m2 pouvaient être soustraits du champ d'application de la LDFR. Elle a précisé qu'une décision formelle devait être prise sur la base d'un verbal de division à produire par le recourant.

Ce document a été établi le 3 juin 1998 et produit le 20 du même mois, sans autres explications. Il prévoyait la division de la parcelle no aaa non pas en suivant la limite des zones à bâtir et agricole dans le sens nord-sud et en incluant le bûcher (n°cc) comme prévu dans la décision de principe du 4 décembre 1997, mais en suivant une ligne partageant l'immeuble d'est en ouest de façon à constituer deux parcelles comprenant chacune une partie en zone à bâtir et une partie en zone agricole, la nouvelle parcelle n°aaa, de 3'500 m2, empiétant pour plus de sa moitié en zone agricole.
B.

Par décision du 3 juillet 1998, l'autorité foncière cantonale a refusé d'autoriser le morcellement tel que prévu par le verbal présenté, au motif que la division n'était pas conforme à sa décision du 4 décembre 1997.

Saisi le 17 août 1998 d'un recours de droit administratif du propriétaire, le Tribunal administratif du canton de Fribourg l'a rejeté par arrêt du 21 février 2002, en mettant les frais à la charge du recourant. Il a retenu en substance que la décision de principe du 4 décembre 1997 consacrait une solution qui était conforme aux buts poursuivis par la LDFR et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), et qui devait être adoptée. Le partage prévu par le verbal de division n'étant pas conforme aux exigences fixées par l'autorité foncière cantonale, le refus d'autorisation de morcellement, partant de non-assujettissement à la LDFR, était donc justifié.
C.
Contre l'arrêt cantonal précité, qui lui a été notifié le 4 mars 2002, le propriétaire a interjeté, le 3 avril 2002, un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Il conclut, avec suite de dépens, à la délivrance de l'autorisation de diviser son immeuble conformément au verbal du 3 juin 1998, à la libération de la nouvelle parcelle no aaa de 3'500 m2, comprenant le bâtiment n°bb, les alentours et le verger (éventuellement sans le verger), subsidiairement au renvoi de la cause avec des directives au tribunal cantonal, et à la mise des frais dudit verbal à la charge de l'autorité intimée. Il demande également au Tribunal fédéral de constater que celle-ci a agi de manière arbitraire et que l'arrêt attaqué s'est fait attendre si longtemps que le tribunal administratif cantonal ne peut plus exiger d'émolument, quelle que soit l'issue de la procédure.

Des réponses n'ont pas été requises.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92 consid. 1; 127 II 198 consid. 2; 127 III 41 consid. 2a).
1.1 Les décisions concernant l'octroi d'une autorisation au sens de l'art. 80 al. 1 LDFR peuvent faire l'objet d'un recours devant l'autorité cantonale de recours dans le délai de 30 jours (art. 88 al. 1 LDFR). Les décisions sur recours de l'autorité cantonale de dernière instance sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral conformément aux art. 97 ss OJ (art. 89 LDFR; ATF 125 III 175).

Rendu en dernière instance cantonale, l'arrêt du tribunal administratif rejetant le recours du propriétaire et confirmant implicitement le refus de l'autorité foncière cantonale d'autoriser le morcellement de la parcelle litigieuse peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Interjeté dans le délai légal de 30 jours (art. 106 al. 1 OJ), le présent recours est donc recevable.
1.2 Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 al. 1 let. a OJ). Le Tribunal fédéral n'est pas lié par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, il est en principe lié par les faits constatés dans la décision attaquée, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ).

Le recourant peut également invoquer la violation de ses droits constitutionnels, le recours de droit administratif tenant alors lieu de recours de droit public (ATF 122 IV 8 consid. 1b; 120 Ib 287 consid. 3d p. 298; 119 Ib 380 consid. 1b). Lorsqu'une telle violation est invoquée, le Tribunal fédéral restreint toutefois son pouvoir d'examen comme dans le recours de droit public; il n'examine que les griefs soulevés et suffisamment motivés dans l'acte de recours (art. 90 al. 1 let. b OJ; ATF 122 IV 8 consid. 2a p. 12).
2.
Ainsi qu'il l'a déjà fait devant la cour cantonale, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu.
2.1 Ce droit ayant un caractère formel, sa violation entraîne l'admission du recours et l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 126 V 130 consid. 2b p. 132; 125 I 113 consid. 3). Il convient dès lors d'examiner tout d'abord le grief de violation du droit d'être entendu.

2.2 La portée du droit d'être entendu est déterminée en premier lieu par le droit cantonal, dont le Tribunal fédéral examine l'application sous l'angle restreint de l'arbitraire. Dans les cas où la protection que ce droit accorde aux parties apparaît insuffisante, l'intéressé peut invoquer celle découlant directement de l'art. 29 al. 2 Cst., qui constitue ainsi une garantie subsidiaire et minimale. Le Tribunal fédéral examine librement si les exigences posées par cette disposition constitutionnelle ont été respectées (ATF 124 I 49 consid. 3a et arrêt cité).

Le recourant ne fait pas valoir que les dispositions cantonales sur le droit d'être entendu violeraient l'art. 29 al. 2 Cst., ni que la garantie qu'elles offrent irait au-delà de celle accordée par cette norme constitutionnelle. Il se plaint simplement de n'avoir pas été entendu sur les lieux par l'autorité foncière cantonale, en particulier lors de l'inspection que celle-ci a effectuée pour lui permettre de se déterminer sur le recours cantonal pendant. Il aurait ainsi été privé indûment de son droit de participer à la procédure.
2.3 Ainsi que le relève l'arrêt attaqué, le code cantonal de procédure et de juridiction administrative (CPJA) garantit aux parties le droit d'être entendues avant qu'une décision ne soit prise à leur endroit (art. 57 al. 1 CPJA); cependant, les parties n'ont en principe pas droit à une audition verbale (art. 57 al. 2 CPJA); elles peuvent en revanche offrir des moyens de preuve (art. 59 al. 1 CPJA). Or, en l'espèce, le recourant n'avait pas allégué de faits expliquant le choix de division présenté, ni offert d'autres moyens de preuve que le verbal, de sorte qu'il ne pouvait être question de violation de son droit d'être entendu par l'autorité foncière cantonale.

Quant à la participation à l'inspection des lieux effectuée par l'autorité foncière cantonale après le dépôt du recours, le tribunal administratif a notamment considéré que, dès l'instant où il était saisi d'un recours, la cause passait dans sa sphère de compétence (art. 85 al. 1 CPJA) et l'autorité qui avait statué en première instance acquérait la qualité de partie à la procédure (art. 11 al. 2 CPJA). Comme chaque partie, l'autorité foncière cantonale avait donc le droit d'entreprendre les démarches qu'elle estimait nécessaires pour préparer ses observations sur le recours, et cela sans être tenue de convoquer le recourant à ses investigations. Comme le tribunal administratif le relève à juste titre, dans la mesure où le recourant a pu se déterminer sur ces observations, son droit d'être entendu n'a pas été violé.

Le recourant ne démontre par ailleurs nullement que le tribunal administratif aurait appliqué arbitrairement les dispositions cantonales sur le droit d'être entendu.

Le grief soulevé sur ce point doit dès lors être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
3.
Le recourant conclut à ce qu'il soit autorisé à diviser son immeuble selon le verbal du 3 juin 1998 et à ce que la nouvelle parcelle no aaa soit libérée de l'assujettissement à la LDFR.
3.1 L'art. 58 LDFR interdit le partage matériel des entreprises agricoles, soit la soustraction d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble à une entreprise agricole (al. 1) et le morcellement des immeubles agricoles, soit le partage d'immeubles agricoles en parcelles de moins de 25 ares (al. 2).

Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation permet des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand l'entreprise ou l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la loi et en une autre qui n'en relève pas. Dans le cas des immeubles qui sont à cheval sur la limite entre zone à bâtir et zone agricole et qui sont donc assujettis en totalité à la LDFR (art. 2 al. 2 let. c LDFR), le partage de l'immeuble doit toujours être autorisé le long de la limite des deux zones de façon à faire coïncider les réglementations de l'aménagement du territoire et du droit foncier rural (FF 1988 III 910 ss; ATF 125 III 175 consid. 2c in fine p. 180; Christoph Bandli, in Le droit foncier rural: commentaire de la LDFR, Brugg 1998, n. 27 ad art. 2 LDFR).
3.2 Ni l'autorité foncière cantonale ni le tribunal administratif n'indiquent clairement la disposition légale sur la base de laquelle les décisions du 4 décembre 1997 et du 3 juillet 1998 ont été prises, le tribunal administratif parlant toutefois d'une décision de constatation au sens de l'art. 84 al. 1 let. a LDFR. Le recourant indique avoir demandé la constatation du non-assujettissement de sa parcelle à la LDFR; il fait valoir en outre que sa parcelle est à usage mixte au sens de l'art. 2 al. 2 let. d LDFR.

Etant à cheval sur la zone à bâtir et la zone agricole, la parcelle litigieuse est un immeuble qui est situé en partie dans une zone à bâtir et qui n'est pas encore partagé conformément aux zones d'affectation au sens de l'art. 2 al. 2 let. c LDFR. Une autorisation exceptionnelle de morcellement au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR était donc nécessaire pour libérer la partie située en zone à bâtir de l'assujettissement à la LDFR; une simple constatation au sens de l'art. 84 let. a LDFR ne permettait pas d'atteindre le but visé.

Vu la situation juridique de l'immeuble (à cheval sur la limite des zones) et eu égard aux motifs de la demande d'autorisation (bâtiments situés en zone à bâtir et non utilisés à des fins agricoles), l'autorité foncière cantonale ne pouvait légalement accorder qu'une autorisation de morcellement le long de la limite des zones.
4.
Les griefs du recourant ne changent rien à ce résultat; ils ne sauraient d'ailleurs conduire à l'octroi d'une autorisation illégale.
4.1 Le recourant soutient notamment qu'il doit être autorisé à diviser son immeuble comme le prévoit le verbal du 3 juin 1998 et qu'il a droit à ce que la nouvelle parcelle no aaa soit soustraite à la LDFR parce qu'il s'agit d'un immeuble à usage mixte au sens de l'art. 2 al. 2 let. d LDFR et que le morcellement prévu par le verbal le partage en deux parcelles de 35 ares et 32,52 ares. Ce morcellement ne violerait pas le droit fédéral, l'art. 58 al. 2 LDFR en particulier. Le refus de l'autorité foncière cantonale, confirmé par le tribunal administratif, serait sans base légale, arbitraire et violerait ses droits constitu-tionnels.

L'interdiction de morcellement de l'art. 58 al. 2 LDFR vise à empêcher que les immeubles agricoles soient divisés en des surfaces qui les soustraient au champ d'application de la loi. Comme cette dernière ne s'applique pas aux immeubles de peu d'étendue, qui ont moins de 10 ares pour les vignes ou moins de 25 ares pour les autres terrains, et qui ne font pas partie d'une entreprise agricole (art. 2 al. 3 LDFR), l'art. 58 al. 2 LDFR interdit ainsi la division en parcelles de moins de 25 ares et de 10 ares pour les vignes. Cette disposition n'a évidemment pas pour objectif d'autoriser toute division supérieure à 25 ares destinée à soustraire la parcelle concernée au champ d'application de la loi. Le grief soulevé sur ce point par le recourant est manifestement mal fondé
4.2 Le recourant estime en outre que la décision de l'autorité foncière cantonale du 4 décembre 1997 - qui autorise le principe du morcellement de la parcelle no aaa en ce sens que les bâtiments (nbb et cc) et une surface environnante de quelque 3'000 m2 ne seraient plus assujettis à la LDFR, tout en réservant une décision formelle sur la base d'un verbal de division - signifie pour le lecteur non prévenu que les bâtiments avec alentours de 3'000 m2 ne sont plus soumis.

Force est tout d'abord de constater que la division proposée par le recourant dans le verbal du 3 juin 1998 ne respecte pas les conditions posées par l'autorité foncière cantonale, puisque la nouvelle parcelle no aaa prévue ne comprend pas le bâtiment n°cc. A elle seule, cette constatation scelle le sort du grief.

Il sied néanmoins d'ajouter que, même si la décision de principe de l'autorité foncière cantonale aurait pu être plus précise, en indiquant expressément que la division devait se faire le long de la limite des zones, le recourant ne peut se prévaloir de sa mauvaise compréhension pour obtenir une autorisation non conforme à la loi. Dès lors qu'il existe un plan d'affectation qui délimite la zone à bâtir et la zone agricole de sa parcelle, c'est ce plan qui est décisif pour la libération de celle-ci de l'assujettissement à la LDFR. La procédure d'autorisation exceptionnelle de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR a pour but, comme on l'a vu au considérant 3 ci-dessus, de faire coïncider le champ d'application de la LDFR avec celui de la LAT, mais pas de modifier le plan des zones et de déplacer les limites prévues par celui-ci. Or, à suivre la thèse du recourant, on en viendrait à modifier matériellement la limite des zones du plan d'aménagement, ce qui est inadmissible.
4.3 Le recourant reproche également au tribunal administratif de n'avoir pas examiné son argument, pourtant expressément invoqué, concernant l'utilisation effective des surfaces. Il dit avoir fait établir le verbal de division sur la base de la situation sud/sud-ouest des espaces effectivement utilisés comme alentours de la maison et du petit verger. Un partage le long de la limite des zones ne répondrait pas, selon lui, à un réaménagement raisonnable des utilisations agricole et non agricole dans le cadre de l'art. 60 LDFR en relation avec l'art. 2 al. 2 let. d LDFR: les alentours de la maison, les surfaces de circulation, le jardin et les pelouses, l'installation pour l'eau, tels qu'ils ont été utilisés depuis longtemps, ne devraient pas être attribués à la zone agricole; quant au verger

(1'000 m2), comprenant onze arbres fruitiers dont la production est destinée à la consommation des habitants, il devrait faire partie des alentours de la maison. D'ailleurs, l'art. 60 al. 1 let. d LDFR prévoit expressément une telle possibilité d'arrondissement. S'il ne pouvait en aller ainsi, un immeuble situé dans la zone à bâtir serait plus mal placé qu'un immeuble sis en zone agricole. De plus, l'autorité foncière cantonale a entendu le syndic, agriculteur, alors que celui-ci avait un intérêt personnel à ce que l'autorisation pour les alentours du bâtiment n°bb soit la plus restreinte possible.

Dans son état juridique actuel (à cheval sur la zone à bâtir et la zone agricole), la parcelle no aaa n'est pas un immeuble à usage mixte situé en dehors de la zone à bâtir auquel l'art. 2 al. 2 let. d LDFR s'appliquerait. A supposer que l'on puisse, à ce stade déjà, admettre la présentation d'une double requête d'autorisation, à savoir pour la soustraction non seulement de la partie en zone à bâtir, mais également d'éléments non agricoles situés dans la partie en zone agricole, force est de constater que la requête du recourant du 14 novembre 1997 ne contenait aucun motif dans ce sens. Partant, l'autorité foncière cantonale ne pouvait examiner une telle possibilité. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant les griefs du recourant concernant l'utilisation effective des surfaces sises en zone agricole. On relève toutefois que, devant le Tribunal fédéral, le recourant indique lui-même que sa parcelle comprend un pâturage et un pré qui sont utilisés à des fins agricoles, ce qui, à première vue, devrait exclure toute autorisation exceptionnelle. Par ailleurs, contrairement à ce que semble croire le recourant, une autorisation de distraire 1'000 m2 de terrain agricole ne peut être accordée pour arrondir un bâtiment situé en
zone à bâtir, l'art. 60 al. 1 let. d LDFR prévoyant cette autorisation en faveur des seuls immeubles situés hors de la zone à bâtir. Dans ces circonstances, la participa-tion du syndic à l'inspection des lieux à laquelle l'autorité foncière cantonale a procédé après le dépôt du recours au tribunal administratif est sans incidence.
4.4 Le recourant se réfère par ailleurs à une autorisation précédemment accordée (18 avril 1997) pour une autre de ses parcelles (no ddd), dont la situation et l'utilisation seraient identiques à celles de la parcelle ici en cause. Le tribunal administratif n'en aurait, à tort, pas tenu compte.

L'arrêt attaqué retient que les éléments de fait ressortant du dossier ne permettent pas de dire que la situation des deux parcelles est entièrement comparable. Le recourant ne démontre pas que cette constatation serait insoutenable, de sorte que sa critique est irrecevable (art. 105 al. 2 OJ). Au demeurant, la décision du 18 avril 1997 constate que les divers éléments formant l'immeuble ddd n'ont aucun usage agricole, alors que, dans la présente cause, le recourant indique lui-même que sa parcelle no aaa comprend un pâturage et un pré utilisés à des fins agricoles. Si la décision relative à la parcelle no ddd devait être illégale, elle ne permettrait pas de déduire un droit à la libération de la parcelle no aaa, dès lors que, sauf conditions exceptionnelles non alléguées et établies en l'espèce, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées).
4.5 Enfin, dans la mesure où le recourant conclut à la constatation toute générale du comportement arbitraire de l'autorité, son chef de conclusions est irrecevable.
5.
Le chef de conclusions tendant à ce que les frais du verbal de division du 3 juin 1998 soient mis à la charge de l'autorité foncière cantonale est irrecevable. En effet, cette prétention, que le recourant semble fonder sur la responsabilité de l'Etat pour le fait de ses agents, ne peut pas être formée dans le cadre du recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision de refus de l'autorisation de morcellement.
6.
C'est en vain, finalement, que le recourant requiert le Tribunal fédéral de constater que l'arrêt attaqué s'est fait attendre trop longtemps et que, par conséquent, le tribunal administratif ne saurait prélever d'émolument.

L'autorité cantonale ayant rendu son jugement, la question de savoir s'il y a retard injustifié au sens des art. 29 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH, savoir déni de justice formel, n'est plus d'actualité et n'a donc pas à être examinée (cf. Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungverbot nach Art. 4 BV, thèse Berne 1982, p. 132 et 140/141). Le point de savoir si ce retard était de nature à engager la respon-sabilité de l'Etat et à entraîner par conséquent le paiement de dommages-intérêts au recourant doit être tranché par le juge compétent pour connaître des actions en responsabilité de l'Etat. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit administratif contre le refus d'autorisation de morcellement, de se prononcer sur le principe et la quotité d'une telle prétention.

Le chef de conclusions tendant à ce que le tribunal administratif ne puisse plus exiger d'émolument est donc irrecevable.
7.
Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Cette issue de la procédure commande de mettre l'émolument judiciaire à la charge du recourant (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant et au Tribunal administratif du canton de Fribourg ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 11 juin 2002
Au nom de la IIe Cour civile
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: