



CH-3003 Berne SPR;

POST CH AG

M. Jacques Gerber, Président
M. Jean-Baptiste Maître, Chancelier d'Etat
Hôtel du Gouvernement
Rue de l'Hôpital 2
2800 Delémont

Par e-mail : chancellerie@jura.ch

Numéro du dossier : PUE-431-34
Berne, le 30 juin 2023

Recommandation concernant la révision totale du décret jurassien sur les émoluments des notaires

Monsieur le Président,
Monsieur le Chancelier d'Etat,

Nous revenons sur votre courrier du 9 mai 2023 et ses annexes concernant la révision totale du décret jurassien sur les émoluments des notaires. Nous sommes en mesure de vous communiquer ce qui suit :

1. Préalablement

La loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr – RS 942.20) s'applique « aux accords en matière de concurrence au sens de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels et aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé » (art. 2 LSPr).

« Si une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix proposée par les parties à un accord en matière de concurrence ou par une entreprise puissante sur le marché, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix. Le Surveillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement » (art. 14 al. 1 LSPr). En l'espèce, la Surveillance des prix dispose d'un droit de recommandation auprès du Gouvernement du Canton du Jura concernant le Décret jurassien sur les émoluments des notaires.

2. Au fond

Documents transmis :

- Tableau décret actuel et avant-projet avec commentaires ;

Surveillance des prix SPR

Einsteinstrasse 2
3003 Berne
Tél. +41 58 462 21 01

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



- Comparatif des tarifs pour quatre catégories d'actes authentiques.

Analyse

S'agissant du contenu à proprement parler de la révision totale du décret jurassien sur les émoluments des notaires, le Surveillant des prix formule les remarques suivantes. Compte tenu de la complexité du sujet, de la multitude d'articles adaptés et du délai limité, le Surveillant des prix se voit contraint de fixer des priorités. Il renonce, par conséquent, à s'exprimer sur toutes les questions soulevées et à les examiner en détail.

- **Augmentation du tarif horaire**

L'al. 1 de l'art. 4 de l'avant-projet de décret fixe les émoluments en fonction du temps employé à 250 francs de l'heure, soit une hausse de 10 francs par rapport au tarif actuel. Le tarif a été fixé à 250 francs par comparaison intercantonale avec les Cantons de Berne et du Valais. Le tarif est indexé : Le Gouvernement examine annuellement la valeur du point. Il l'adapte, par voie d'arrêté, lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a varié de plus de cinq points par rapport à la dernière indexation.

Le Surveillant des prix s'oppose à la hausse du tarif horaire et à son indexation à l'IPC. La **responsabilité** endossée par le notaire doit être **relativisée**, celui-ci ne supportant pas de manière plus conséquente que bon nombre d'autres professionnels les conséquences d'une irrégularité. L'activité des notaires relève du droit notarial et consiste à établir des actes authentiques, authentifier des documents et renseigner les parties. Il s'agit d'appliquer des processus décrits et connus dans la loi. Le processus et le produit final de l'activité notariale sont fortement **prédéfinis et souvent standardisés**. Ceci n'est pas comparable avec l'activité des avocats spécialisés, qui doivent analyser et défendre des cas spécifiques et faire preuve de créativité et d'habileté à plaider. Dans le Canton de Fribourg, le tarif horaire de base de la rémunération de l'avocat ou de l'avocate est de 250 francs (voir l'art. 65 ou 75a du règlement sur la justice, RSF 130.11). Dans le Canton du Jura, l'« Ordonnance fixant le tarif des honoraires d'avocat » prévoit à l'art. 7 un tarif horaire pour l'activité d'un avocat indépendant de 270 francs. Le tarif horaire de 200 francs est de loin l'émolument le plus appliqué dans les affaires de la Commission de la concurrence. Dans ce contexte, une hausse du tarif horaire n'est, selon le Surveillant des prix, pas justifiée et un tarif de 250 francs ne correspond pas à ce que l'on peut attendre d'une rémunération raisonnable pour l'établissement d'un acte authentique.

Le Surveillant des prix est critique à l'égard de l'indexation à l'inflation. Les coûts des notaires sont liés à de nombreux facteurs qui ne dépendent pas uniquement de l'inflation, comme par exemple les charges d'immeuble liées aux taux d'intérêt. En outre, les notaires doivent comme toutes les entreprises investir dans des **progrès d'efficacité** pour diminuer leurs coûts. Les ajustements automatiques, telle l'indexation, agissent souvent comme prétexte pour ne pas entreprendre d'examen régulier des tarifs et ainsi verrouiller injustement les tarifs sur de longues périodes. Ce n'est qu'en évaluant régulièrement les tarifs de façon exhaustive que les gains d'efficacité, notamment de la numérisation, peuvent être dûment pris en compte dans les tarifs. Le Surveillant des prix recommande par conséquent de **supprimer l'adaptation à l'inflation**.

- **Baisse du tarif des émoluments**

Le **tarif élevé des tarifs** des notaires jurassiens, en particulier dans le domaine des actes immobiliers, est depuis longtemps critiqué par la Surveillance des prix. La révision du tarif des notaires jurassiens de 2005 a été considérée par le Surveillant des prix comme insuffisante. Son étude comparative effectuée en 2007, puis en 2009 a montré que le Canton du Jura applique les émoluments d'instrumentation d'actes immobiliers parmi les plus élevés, se situant en deuxième position pour les ventes et en troisième

position pour les gages¹. Outre ce niveau élevé, la hausse des prix des biens immobiliers² est une raison supplémentaire pour entreprendre une baisse des tarifs ad valorem. En effet, en matière immobilière, l'augmentation des prix conduit à une augmentation injustifiée des émoluments effectifs, puisqu'ils sont calculés en pour mille de la valeur énoncée dans l'acte. Des émoluments excessifs se répercutent sur la majorité de la population, du fait qu'ils sont reportés au final sur les acheteurs et les locataires.

Le Projet prévoit de baisser les tarifs des émoluments, ce que **soutient le Surveillant des prix**. Les montants des émoluments calculés dans les tableaux annexés au courrier baissent en moyenne de 12 % pour les actes de mutations relatifs aux immeubles et actes constitutifs de droit de superficie, le tarif des gages immobiliers de 10 % et celui des sociétés de 6 % (sans prise en compte des émoluments minimaux et maximaux). Le Surveillant des prix approuve cette baisse. Pour les ventes immobilières et les propriétés par étages, **les tarifs restent toutefois plus élevés que dans le Canton de Fribourg et plus élevés en moyenne que dans le Canton de Neuchâtel**. Pour les gages immobiliers, les tarifs restent plus élevés que dans le Canton de Neuchâtel. Le Surveillant des prix recommande de **pour-suivre la baisse pour s'aligner aux tarifs du canton le moins cher de la comparaison**. Selon le rapport du Conseil fédéral sur la Répartition de la richesse en Suisse³, p. 29, les revenus du Canton du Jura sont plus bas que ceux de Fribourg et de Neuchâtel.

- **Instauration de plafonds**

Le plafond existant pour les émoluments concernant les actes de mutations relatifs aux immeubles et les actes constitutifs de droit de superficie baisse de 15'000 à 10'000 francs, dans le but de soutenir la comparaison intercantonale, les Cantons de Neuchâtel et de Fribourg connaissant tous les deux également un plafond à 10'000 francs. Des plafonds ont été introduits là où il n'y en avait pas, tels que 8'000 francs pour les gages immobiliers, 10'000 francs pour les propriétés par étages et copropriété, 5'000 francs pour les inventaires, ou encore 10'000 francs pour les actes liés aux sociétés de capitaux.

Le Surveillant des **prix soutient la baisse du plafond** pour les émoluments relatifs aux actes de mutations immobilières et **l'introduction de plafonds** pour les autres actes. Pour les **cédules hypothécaires**, le Surveillant des prix recommande de **baisser le plafond à 4'700 francs**, comme dans le Canton de Neuchâtel.

- **Hausse des émoluments minimums**

Le nouveau Décret prévoit une hausse des émoluments minimaux. Le tarif minimum passe par exemple de 200 à 500 francs pour les actes de mutations relatifs aux immeubles, de 100 à 200 francs pour l'émolument relatif aux gages immobiliers, ou encore 300 à 600 francs pour les actes relatifs à la constitution de sociétés de capitaux.

Le Surveillant des prix recommande de **renoncer à l'augmentation des minima**. Les petites affaires doivent rester abordables et l'introduction de plafonds ne doit pas justifier d'augmenter les coûts de telles transactions. D'ailleurs, le Canton de Fribourg, sur lequel les plafonds du Canton du Jura se basent, a un minimum de 255 francs pour les actes de ventes immobilières (175 francs pour les cédules hypothécaires), moitié moins que le plafond prévu de 500 francs dans le Projet du Canton du Jura (25 francs de moins pour les cédules hypothécaires). Il n'y a pas de justifications à une telle augmentation, d'autant plus au vu de l'amélioration de l'efficacité des notaires et au niveau socio-économique du Canton du Jura.

¹ Voir sur le site Internet www.monsieur-prix.ch > Thèmes > Divers > Notariat les études « Tarifs cantonaux de notaires » de 2007 et « Examen comparatif des émoluments des notaires – situation actuelle » de 2009.

² Par exemple, selon les données sur les prix des biens immobiliers tirés du Monitoring 2005 (p. 66) et de l'Immo-Monitoring 2020 1 (p.152) de Wüest & Partner, le prix médian d'un logement de 4 pièces dans la région MS Jura a augmenté de 267'000 frs en 2014 à 426'000 frs en 2019.

³ Conseil fédéral (16.12.2022), « Répartition de la richesse en Suisse », sous : www.efd.admin.ch > Communiqués du DFF > Autres rapports.

- **Tarif compris dans une fourchette.**

Le nouvel art. 5 prévoit le passage du tarif ad valorem à des émoluments compris dans une fourchette pour les contrats de mariage, conventions sur biens entre partenaires enregistrés et dispositions pour cause de mort (art. 10), ainsi que pour les certificats d'hérédité (art. 11). Selon les commentaires du document soumis, dans ces cas-là, il a été admis qu'il y avait peu de corrélation entre la difficulté de l'affaire et la responsabilité du notaire, d'une part, et le montant de la valeur des biens compris dans l'acte, d'autre part. Le Surveillant des prix comprend ce passage comme permettant de limiter la possibilité du notaire de recevoir un émolument ad valorem à la fois pour le certificat d'hérédité et pour l'inventaire qui porte sur les mêmes biens. Par exemple, l'établissement d'un certificat d'hérédité coûtait, pour une fortune de 300'000 francs, 1'000 francs et l'établissement de l'inventaire 1'100 francs. Le projet prévoit un émolument identique pour l'inventaire, mais une fourchette pour le certificat d'hérédité allant de 400 francs à 200'000 francs. Le notaire devra fixer le montant selon la difficulté de l'affaire, du temps employé et de la responsabilité encourue. Il manque un certain recul au Surveillant des prix pour évaluer les effets de cette disposition. Il recommande au Gouvernement du Canton du Jura d'effectuer un monitoring sur ce changement d'approche en exigeant une statistique sur les émoluments effectivement calculés. Le Surveillant des prix recommande également de prévoir une sécurité pour limiter la nouvelle liberté donnée aux notaires dans la fixation des tarifs : le nombre d'heures de la prestation devrait être noté et le tarif ne devrait pas dépasser les 240 francs de l'heure investie.

- **Concurrence, libre circulation des notaires et des actes authentiques**

Selon le Surveillant des prix, les émoluments des notaires devraient être conçus sous une **forme plus concurrentielle**. La meilleure façon d'instaurer de la concurrence entre les notaires serait d'autoriser la **libre circulation des notaires et des actes authentiques**. En supprimant le protectionnisme cantonal, les clients auraient une liberté bien plus grande quant au choix du notaire, et pourraient décider selon le prix de la prestation. La reconnaissance intercantonale est aujourd'hui d'ailleurs déjà largement contestée pour les affaires qui ne concernent pas les immeubles. En 2013 déjà, la Commission de la concurrence (COMCO) a recommandé aux cantons la libre circulation des notaires et la création de bases permettant la reconnaissance des actes authentiques en matière immobilière instrumentés dans un autre canton⁴. La question de la reconnaissance intercantonale (« libre circulation ») des actes authentiques en matière d'affaires immobilières est discutée par le Conseil fédéral depuis 2012 déjà⁵. Dernièrement, le postulat 20.3879 de Madame Kathrin Bertschy « Le protectionnisme doit faire place à la concurrence. Pour une libéralisation du notariat à l'échelle suisse » a été adopté au Conseil national⁶.

Dans ce contexte, le Surveillant des prix recommande au Gouvernement du Canton du Jura de **passer au tarif maximal et non intangible**. Un tarif maximal permettrait au notaire de s'adapter aux situations et au client d'avoir des alternatives en matière de prix. Toutes les activités notariales ne sont pas identiques et certaines peuvent justifier une rémunération plus faible. Le notaire doit disposer d'une certaine marge de manœuvre et être libre de fixer la hauteur de ses émoluments pour faire jouer la concurrence. En outre, cela permettrait d'instaurer un début de concurrence dans ce domaine, ce qui est depuis longtemps demandé par la Surveillance des prix et correspondrait aux développements visibles dans d'autres professions, voire également dans le domaine notarial dans d'autres cantons. Les **Cantons du Tessin et d'Argovie** ont déjà introduit des éléments de concurrence dans leur loi sur le notariat et laissent les notaires décider de la hauteur concrète du tarif avec leurs clients. D'un côté, le Canton du **Tessin a fixé un tarif maximal** et non minimal, permettant une concurrence entre notaires. Les notaires

⁴ Cf. Recommandation de la Commission de la concurrence du 23 septembre 2013 à l'intention des cantons et du Conseil fédéral concernant la libre circulation des notaires et des actes authentiques – 614-0002, p. 23.

⁵ Cf. Rapport explicatif et avant-projet de modification du Code civil suisse du Département fédéral de justice et police DFJP, 2012, et communiqué du Conseil fédéral du 25.05.2016 « Pour des actes authentiques sous forme électronique ».

⁶ Voir le lien suivant : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203879>

au Tessin se concurrencient sur la hauteur des émoluments⁷. Le Canton d'Argovie, quant à lui, prévoit comme principe de base que «Vom Gebührentarif darf nach unten abgewichen werden» (art. 69 Beurkundungs- und Beglaubigungsgesetz (BeurG)). Le Canton d'Argovie n'a pas prévu de tarif horaire minimum. Le Tribunal administratif argovien a, en outre, rejeté le recours interjeté par deux notaires conjointement avec l'Association des notaires d'Argovie qui voulaient introduire un tarif minimal. Il est donc tout à fait possible de laisser davantage de marge de manœuvre aux notaires et ainsi d'instaurer une concurrence.

Enfin, nous vous informons que le Surveillant des prix devra également être consulté sur le projet de loi sur le notariat du Canton du Jura, dans la mesure où cette loi fixe les principes applicables aux tarifs des notaires.

3. Recommandation

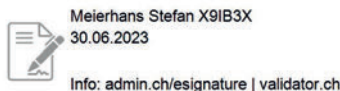
Au vu de ce qui précède et en application des art. 1, 2, 13 et 14 LSPr, le Surveillant des prix recommande au Gouvernement du Canton du Jura :

- de renoncer à la hausse du tarif horaire et à son éventuelle indexation à l'inflation ;
- de baisser les tarifs des émoluments afin de s'aligner aux tarifs du canton le moins cher ;
- de baisser le plafond prévu pour les actes portant sur les gages immobiliers à 4'700 francs ;
- de renoncer à l'augmentation des tarifs minima ;
- de prévoir un monitoring du passage du tarif ad valorem à un tarif compris dans une fourchette ;
- d'évaluer la possibilité d'instaurer de la concurrence entre notaires en instaurant un tarif maximum.

Nous vous rappelons que l'autorité compétente doit mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, si elle ne suit pas la recommandation, elle doit s'en justifier conformément à l'alinéa 2 de l'article 14 LSPr. Nous vous prions de nous adresser votre décision. Ensuite, nous publierons notre recommandation sur notre site Internet. Si la présente recommandation contient, à votre avis, des secrets d'affaires ou de fonction, nous vous prions de les indiquer lorsque vous nous communiquerez votre décision.

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous adressons, Monsieur le Président, Monsieur le Chancelier d'Etat, nos meilleures salutations.

Stefan Meierhans
Surveillant des prix



⁷ L'émission tessinoise "Patti chari" de la RTSI du 2 mars 2012 a pu montrer qu'en demandant un devis à plusieurs notaires pour la même prestation (la vente d'un terrain d'une valeur de 200'000 francs), les montants demandés allaient d'un minimum de 500 francs à un maximum de 3'000 francs, charges comprises.