

2. Tarifs des notaires

2.1. Situation initiale

C'est une communication de la "Fédération romande des consommatrices" (FRC) qui est à l'origine de l'enquête sur les tarifs des notaires. La FRC, qui a procédé à sa propre enquête sur ces tarifs, avait constaté un niveau élevé des prix comparativement aux prestations effectivement fournies ainsi que d'étonnantes différences de prix entre les divers cantons. En conséquence, cette organisation a demandé à la Surveillance des prix de procéder à une enquête dans ce domaine.

2.2. Organisation du notariat en Suisse

Pour certains actes juridiques importants, le droit fédéral prescrit la forme de l'acte authentique. L'organisation du notariat, notamment la désignation des personnes légitimées à établir des actes authentiques, relève en revanche de la compétence des cantons (cf. art. 55, 1er al., titre final CCS). Aussi existe-t-il des formes d'organisation absolument différentes:

- Notariat libre
- Notariat administratif
- Formes mixtes
- Autres systèmes (fonctionnaires et autorités habilités à dresser des actes authentiques).

La Surveillance des prix a limité son enquête au notariat libre (cf. ch. 2.5). Les explications qui suivent n'ont donc trait qu'aux notaires exerçant leur profession à titre indépendant.

L'activité principale du notaire indépendant consiste à dresser des actes authentiques. Les honoraires auxquels donne droit l'accomplissement de cette tâche publique sont réglés par des tarifs cantonaux des émoluments.

Le notaire, assumant une tâche publique appartenant à la juridiction gracieuse, est soumis à la surveillance des autorités mais exerce son activité de manière indépendante, à son propre compte et à ses propres risques; il n'est donc pas un fonctionnaire. Outre son activité principale (rédaction d'actes authentiques), le notaire exerce une activité que l'on peut taxer de privée. Il s'agit par exemple de la gestion de fortunes et du conseil juridique de toute nature. Dans ce domaine, le notaire est en particulier soumis à la concurrence des fiduciaires, des avocats et des banques. Les cantons ont établi divers genres de dispositions touchant la compatibilité du notariat avec l'exercice de certains mandats politiques et de certaines activités professionnelles. Alors que, dans certains cantons, le notaire est autorisé à exercer également d'autres activités, par exemple celle d'avocat, de membre d'un conseil d'administration, d'agent immobilier ou de gérant de fortunes, les dispositions y relatives adoptées par d'autres cantons sont fort restrictives. Il existe des différences entre cantons en ce qui concerne les conditions exigées pour l'exercice de la profession (citoyenneté suisse, certificat de bonne vie et mœurs, appartenance à l'ordre des notaires, âge minimum, formation, etc.). De manière générale, le notaire peut exercer son activité sur tout le territoire cantonal. Mais, dans certains cantons, la compétence du notaire est limitée sur le plan des affaires immobilières en ce sens qu'il ne peut dresser des actes que pour les immeubles situés dans son district.

2.3. Tarif

La rémunération du notaire consiste en émoluments, en honoraires et en remboursements de frais. Les émoluments fixés dans le tarif cantonal sont dus pour la préparation, l'instrumentation et l'expédition de l'acte. Le notaire peut en règle générale exiger des honoraires supplémentaires si des recherches préalables importantes ou des conseils spéciaux sont nécessaires. L'honoraire dépend de l'importance de l'affaire, des difficultés se présentant ainsi que du temps qui y est consacré. Pour des frais effectifs tels que frais de téléphone, de port et de traduction, le notaire a droit au remboursement des débours. Le notaire est lié au tarif officiel. Mais il existe des dispositions selon lesquelles le notaire doit tenir compte de la situation économique du client lors de la fixation des émoluments et des honoraires.

Les émoluments sont proportionnels ou fixes selon l'acte authentique. Pour les principales affaires telles que transactions immobilières, constitution de droits de gage immobilier, partages et successions, constitution de sociétés anonymes, etc., les émoluments sont généralement fixés sur la base de la valeur de l'affaire faisant l'objet de l'acte.

Dans la plupart des cantons, il existe un tarif dégressif, ce qui signifie que le taux appliqué en pour-mille décroît avec l'augmentation de la valeur de l'objet. La plupart des tarifs cantonaux prévoient un émolument minimum; quelques cantons connaissent également un émolument maximum. Les exemples donnés ci-après explicitent, à partir du tarif du canton de Berne, la méthode de calcul des émoluments:

Tarif:

7 pour mille des premiers 100'000 francs, au moins 100 francs
 6 pour mille de 100'001 à 300'000 francs
 5 pour mille de 300'001 à 500'000 francs
 4 pour mille de 500'001 à 1'000'000 francs
 3 pour mille de 1'000'001 à 2'000'000 francs
 2 pour mille de ..., etc.

Pour le calcul des émoluments perçus sur une valeur de l'objet de 150'000 francs, le calcul s'opère comme il suit:

7 pour mille de 100'000 francs	Fr.	700.-
+ 6 pour mille de 50'000 francs	Fr	300.-

TOTAL	Fr.	1'000.-
		=====

Pour une valeur de l'objet de 330'000 francs:

7 pour mille de 100'000 francs	Fr.	700.-
+ 6 pour mille de 200'000 francs	Fr.	1'200.-
+ 5 pour mille de 30'000 francs	Fr.	150.-

TOTAL	Fr.	2'050.-
		=====

Cet exemple montre qu'en dépit du caractère dégressif du tarif, les émoluments encaissés passent de 1'000 à 2'050 francs, soit un accroissement de 105%, pour une augmentation de valeur de 150'000 à 330'000 francs (plus 120%). Cela provient de ce que le calcul se fait par tranches; la digression n'a pas d'effets sur le socle, mais chaque fois uniquement sur la tranche la plus élevée.

2.4. Compétence de la Surveillance des prix

Le notariat est un monopole de droit public cantonal; les tarifs des notaires doivent s'appliquer de manière uniforme sur le plan cantonal. Le champ d'application à raison des personnes de la loi concernant la surveillance des prix, qui s'étend aux cartels et organisations analogues de droit privé et de droit public, est donc légalement fondé. Comme les tarifs des notaires sont fixés ou approuvés par le pouvoir exécutif ou législatif du canton, la compétence du Surveillant des prix se limite au droit de faire des recommandations (art. 14 LSPr). Seul le tarif conventionnel en vigueur dans le canton d'Uri pourrait être l'objet d'une décision.

Le Surveillant des prix doit se récuser dans cette enquête car il exerce lui-même une activité de notaire indépendant à côté de sa fonction de Surveillant des prix.

2.5. Mode de procéder et méthode

2.5.1. Thèse de base

Dans son enquête, la Surveillance des prix est partie de la thèse suivante. La hausse massive des prix sur le marché immobilier a eu pour effet, compte tenu du fait que les émoluments sont calculés en pour mille de la valeur de l'objet de l'acte notarié, une augmentation des recettes provenant de l'instrumentation d'actes de transferts d'immeubles et de constitutions de gages immobiliers nettement plus élevée que le renchérissement général. La Surveillance des prix est aussi partie de l'idée que, lors de leur établissement, les tarifs satisfaisaient aux exigences du principe de couverture des coûts et d'équivalence, et qu'ils étaient équitables. Cela a conduit à supposer qu'ils sont aujourd'hui exagérés et qu'il est par conséquent nécessaire de soumettre à un nouvel examen les barèmes de calcul des émoluments concernant les affaires immobilières. On a donc été amené tout naturellement à vérifier si cette supposition était exacte en appliquant une méthode comparative temporelle. La période d'examen s'étend de 1980 (1981) ou depuis la dernière révision du tarif à aujourd'hui. Le choix de cette méthode n'exclut pas la possibilité de se fonder également, à des fins de contrôle, sur des comparaisons d'ordre géographique (comparaison avec d'autres cantons).

2.5.2. Mode concret de procéder

L'enquête n'a porté que sur les cantons où le notariat s'exerce exclusivement à titre de profession indépendante. Ont donc été pris en considération les cantons de Vaud, Genève, Valais, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Berne, Argovie, Bâle-Ville, Uri et Tessin. Au cours d'une enquête exécutée par sondages, on a relevé dans six cantons la valeur annuelle totale des transactions immobilières entre 1980 et 1987, le nombre annuel des transactions opérées durant la même période ainsi que le nombre des notaires en activité. En divisant la valeur totale des transactions par leur nombre, on a obtenu la valeur moyenne de la transaction. A partir de cette valeur moyenne, il a été possible de déterminer, sur la base des tarifs en vigueur, l'émolument moyen théorique par transaction. La multiplication de l'émolument moyen par transaction par le nombre de transactions a permis de calculer le montant total théorique des émoluments perçus sur les transactions immobilières par canton. En divisant ce montant total par le nombre de notaires, on a finalement obtenu le montant théorique moyen des recettes réalisées par notaire sur les transactions immobilières.

Il est certain que cette méthode axée sur des valeurs moyennes peut uniquement servir à l'appréciation de l'évolution des émoluments et revenus. Elle permet de déterminer si et dans quel ordre de grandeur une adaptation du tarif pourrait entrer en considération. Se fondant sur cette considération, la Surveillance des prix a décidé d'adopter un mode de procéder en trois phases:

1. Au cours d'une première phase, on a suggéré aux cantons, sur la base des résultats tirés de l'enquête par sondages, de soumettre à un réexamen les tarifs en vigueur. Durant cette phase, la Surveillance des prix ne s'exprime pas à dessein sur la forme, la teneur et l'étendue d'une éventuelle révision du tarif.
2. Les cantons examinent la suggestion de la Surveillance des prix. Ils déterminent la procédure à suivre ainsi que l'ampleur d'une adaptation du tarif et soumettent à la Surveillance des prix leur avis et leurs propositions de révision.
3. La Surveillance des prix examine les prises de position exprimées par les cantons et leurs propositions de révision. Le résultat de cet examen permettra de déterminer le mode de procéder ultérieur. Ce n'est qu'à cette phase que la Surveillance des prix établit le cas échéant une recommandation formelle au sens de l'article 14 LSPr.

2.6. Résultats de l'analyse

L'interprétation des données recueillies dans les cantons ayant fait l'objet de l'enquête a confirmé le bien-fondé de la thèse de base de la Surveillance des prix.

Dans tous les cantons considérés, la hausse massive des prix des immeubles en Suisse a causé une augmentation des émoluments totaux réalisés sur les transactions immobilières, des émoluments moyens par transaction ainsi que des revenus moyens des notaires qui dépassent nettement l'accroissement de l'indice national des prix à la consommation. Citons à ce sujet deux chiffres concrets:

- En 1987, la valeur moyenne des immeubles ayant fait l'objet de transactions était déjà supérieure dans des proportions allant de 80 à 135% à celle de 1980. Or, le renchérissement général n'a été que de 26% durant cette période.
- Depuis 1980, l'émolument moyen théorique par transaction - à savoir le montant encaissé par le notaire par acte instrumenté - s'est, sous l'effet de l'évolution précitée, accru dans des proportions de 60% à 120% durant les sept années considérées.

Il est important de préciser à ce sujet que le nombre des affaires traitées durant la période soumise à l'enquête ne s'est que peu accru (au maximum de 40%) ou n'a même pas augmenté. L'accroissement du montant des émoluments encaissés sur les transactions immobilières est donc pour une très large part le résultat de l'augmentation de valeur des objets des actes notariés et non la conséquence d'une augmentation du nombre des affaires.

2.7. Etat de l'enquête et perspectives

Aux onze cantons où le notariat s'exerce exclusivement de façon indépendante, la Surveillance des prix a suggéré de soumettre les tarifs des notaires à un réexamen. Leur attention a également été attirée sur le fait qu'il n'y avait aucun indice précis qu'une analyse des cantons non pris en considération dans l'enquête donnerait des résultats fondamentalement différents. La Surveillance des prix a remis aux autorités cantonales les résultats obtenus en précisant qu'elle était à leur disposition pour en discuter de façon plus détaillée et donner des explications sur la méthode utilisée.

La suggestion de la Surveillance des prix a été accueillie de manière très différente selon les cantons. Dans plusieurs d'entre eux, des commissions ont été désignées pour examiner la proposition faite. Dans d'autres, des interventions parlementaires ont été déposées à la suite de la suggestion de la Surveillance des prix. Deux cantons ont déjà fait savoir à la Surveillance des prix qu'aucune révision des tarifs n'était prévue. Compte tenu des réactions des cantons et des avis exprimés par ceux-ci, la Surveillance des prix émettra le cas échéant une recommandation en vertu de l'article 14 LSPr. Il sera cependant nécessaire de procéder à d'autres recherches pour compléter les données fournies par l'enquête. Un entretien a déjà eu lieu avec la Fédération suisse des notaires, entretien auquel ont participé des représentants de toutes les associations cantonales de notaires touchées. Diverses entrevues avec des représentants des cantons intéressés sont prévues ou ont déjà eu lieu. Le prochain rapport annuel donnera des renseignements concrets sur les résultats obtenus.

La particularité que présente le cas des tarifs notariaux découle du fait que la relation existant entre les émoluments et la valeur des affaires immobilières faisant l'objet d'actes authentiques procure aux notaires une compensation quasi automatique du renchérissement. Or, la Surveillance des prix est amenée à prendre position, dans le cadre de l'article 14 LSPr, sur les demandes d'augmentation de prix de cartels ou d'organisations similaires. Or, le cas considéré se présente différemment dans la mesure où la discussion ne porte pas sur une proposition d'augmentation, celle-ci s'étant au contraire produite de manière imperceptible et automatique. Il importe donc, au cours d'une première phase, d'attirer l'attention des cantons sur les problèmes qui se posent et de les amener à mieux apprécier la situation. Le mode de procéder en trois temps fut d'ailleurs aussi choisi en raison de considérations de caractère fédéraliste.