



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE

Surveillance des prix SPR

Examen comparatif des émoluments des notaires — situation actuelle

Novembre 2009



Table des matières

1	Rappel.....	1
2	Réactions des cantons et modifications tarifaires	1
2.1	Droit de recommandation	1
2.2	Projets de révisions tarifaires en cours et modifications de tarifs.....	1
2.2.1	Révisions tarifaires en cours	1
2.2.2	Modifications de tarifs.....	2
2.3	Statu Quo.....	3
2.3.1	Décisions des cantons à tarifs se situant au dessus de la moyenne.....	3
2.3.2	Décisions des cantons à tarifs se situant dans la moyenne et en dessous	7
3	Remarques finales.....	7



1 Rappel

En août 2007, la Surveillance des prix a publié une comparaison¹ des émoluments notariaux pour l'instrumentation de différents actes. L'étude s'est basée sur les tarifs d'émoluments fixés par les autorités cantonales. Les comparaisons effectuées ont montré que l'émolument pour l'instrumentation d'un même acte varie d'un canton à l'autre. La Surveillance des prix a demandé à chaque canton de procéder à un examen général de son tarif. Aux cantons dont les émoluments s'avéraient supérieurs à la moyenne, elle a recommandé d'entreprendre une révision du tarif.

2 Réactions des cantons et modifications tarifaires

2.1 Droit de recommandation

Les tarifs notariaux étant fixés par les cantons, la Surveillance des prix dispose selon l'art. 14 LSPr d'un droit de recommandation à l'encontre de ces autorités. La Surveillance des prix ne peut donc pas imposer une baisse de prix par décision. Toutefois, pour compenser ce manque, l'alinéa 2 de l'article 14 précité prescrit que l'autorité qui ne suit pas l'avis de la Surveillance des prix doit en expliquer publiquement les raisons. Cet article donne ainsi un impact certain aux recommandations du Surveillant des prix, par la transparence créée.

Le présent rapport remplit ce rôle. Il présente de manière succincte les prises de position des cantons et nos propres considérations. En fonction des décisions prises, les cantons peuvent être répartis de manière sommaire en trois catégories, soit les cantons ayant entrepris une révision de leur tarif, ceux dont les tarifs se situant dans la moyenne et en dessous, ne se sont pas sentis concernés et enfin les cantons qui, malgré des tarifs relativement élevés en comparaison nationale, ont décidé en l'état actuel des choses de ne pas entrer en matière sur le principe d'une révision. Le présent rapport répond aussi à la tâche de renseignement du public à laquelle est soumis le Surveillant des prix (art. 4, al. 3 de la loi).

La forme d'organisation du notariat résulte d'un choix politique et d'une tradition d'organisation propre à chacun des 26 cantons suisses. La Surveillance des prix respecte ces choix et est consciente du fait que les obligations et tâches confiées au notaire peuvent varier d'un canton à l'autre. Néanmoins, la tâche du Surveillant des prix est d'examiner les prix des biens et services pour lesquels le consommateur n'a pas de choix et de prévenir, par le biais de ses recommandations, la fixation de prix trop élevés.

2.2 Projets de révisions tarifaires en cours et modifications de tarifs

Trois cantons ont effectué des modifications plus ou moins importantes de leurs tarifs d'émoluments et des projets de révision plus ou moins avancés sont en cours dans trois autres cantons.

2.2.1 Révisions tarifaires en cours

Des révisions tarifaires ont été entreprises dans les cantons d'Argovie, du Tessin et de Neuchâtel, cantons connaissant le notariat libre. Les tarifs argoviens et tessinois étant libéralisés, les émoluments fixés dans le tarif sont des prix maximums, ce qui favorise une certaine concurrence.

Le tarif des notaires du canton d'**Argovie** se situe dans les tarifs bas du notariat libre et dans la moyenne suisse. Une révision totale de la législation relative à l'instrumentation, y compris les émoluments notariaux, est en cours. Sa mise en œuvre est prévue en 2011. Le nouveau barème nous sera soumis pour avis.

¹ Tarifs cantonaux de notaires – Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes, juillet 2007, disponible en format papier et sur le site Internet de la Surveillance des prix www.monsieur-prix.admin.ch sous Thèmes, Divers, Notariat, Etudes



Le canton du **Tessin** nous a présenté récemment son projet de révision, qui prévoit une diminution du barème des émoluments et des adaptations d'émoluments minimums. La Surveillance des prix a pris position sur le projet. Le dossier est toujours en cours.

Le tarif des émoluments des notaires du canton de **Neuchâtel** est relativement élevé. Suite à notre recommandation de réexaminer le tarif et à la décision du Département fédéral de l'économie de rejeter la plainte des notaires, le canton a décidé de créer un groupe de travail chargé de réviser l'arrêté fixant le tarif des émoluments des notaires et par la même occasion de revoir la loi sur le notariat. Différents renseignements ont déjà été envoyés au groupe de travail. Le projet de nouvel arrêté tarifaire nous sera soumis pour prise de position.

2.2.2 Modifications de tarifs

Le canton de **Glaris**, canton à notariat mixte, avait déjà entrepris avant la publication de notre étude comparative une révision importante de son tarif. Dans le cadre des discussions tarifaires menées, la Surveillance des prix a été consultée à plusieurs reprises et a pu faire valoir son point de vue. Dans ce canton, une certaine concurrence est possible entre fonctionnaires publics et avocats privés, du moins pour les affaires immobilières, vu que le tarif est clairement fixé pour le notariat étatique alors que l'avocat privé dispose d'une grande marge dans la fixation des émoluments.

Le nouveau tarif, valable seulement pour le notariat étatique (conservateur du registre foncier, secrétaires communaux) prévoit une augmentation légère des émoluments minimums ainsi que du barème. Il reste toutefois dans la moyenne inférieure des tarifs cantonaux d'émoluments en vigueur.

Le canton de **Zurich**, qui connaît le notariat étatique, a révisé son tarif. Le taux bas de 1 ‰ pour l'instrumentation des actes reste inchangé. Le nouveau tarif prévoit une légère hausse des émoluments minimums et une baisse relativement importante des émoluments maximums. Ceux-ci passent par exemple de Fr. 20'000 à Fr. 7'500 pour les pactes successoraux. Par ailleurs, le taux pour l'inscription des actes au registre foncier a été abaissé de 1,5 ‰ à 1 ‰.

La Surveillance des prix a demandé à ce que soit fixé un émoluments maximum pour les actes de vente et de constitution de gages. Le canton n'a pas suivi la recommandation considérant que les émoluments encaissés lors d'instrumentation d'actes de valeur élevée comprennent une part fiscale compensant la non perception de droits de mutation dans le canton.

La Surveillance des prix était déjà en discussion avec le canton du **Valais**, qui connaît le notariat libre, avant la publication de son étude. En 2006, le canton avait soumis pour avis un projet de modification de tarif élaboré par l'Association des notaires valaisans. Il en résultait une augmentation moyenne de 5.4 % des émoluments, s'ajoutant à la hausse de Fr. 150.- déjà intervenue en 2002 avec l'adaptation de l'émolument minimum. La comparaison tarifaire montrant que le tarif des notaires valaisans se situait parmi les plus élevés, non seulement de Suisse mais aussi parmi les cantons appliquant le notariat libre, la Surveillance des prix rejeta la proposition et fit remarquer au canton qu'avec une baisse linéaire de 20 %, le tarif valaisan était encore supérieur au tarif des notaires fribourgeois. Il s'ensuivit plusieurs échanges de correspondance portant en particulier sur ce que recouvre l'émolument notarial, le canton considérant que l'émolument valaisan comprenait des démarches facturées en sus dans les autres cantons. De ce fait, selon les notaires valaisans, les émoluments seraient inférieurs entre 50 et 70 % aux autres tarifs cantonaux de Suisse romande (ou ces derniers entre 30 et 50 % supérieurs au tarif valaisan).

Les émoluments des notaires valaisans sont les plus élevés pour l'instrumentation de gages immobiliers en particulier mais aussi pour l'établissement d'inventaire, de contrat de mariage, de pactes successoraux et sont dans le peloton de tête pour ce qui est des ventes immobilières. Au terme des discussions, le Conseil d'Etat, se basant sur une dizaine de factures établies dans les cantons à notariat libre montrant des différences quant aux opérations incluses dans l'émolument notarial ou exclues de celui-ci et facturées à titre d'honoraires, et considérant que dans le canton du Valais la facturation d'un honoraire distinct demeure l'exception, décida de ne pas modifier ses tarifs, sauf pour les actes constitutifs de gages immobiliers, pour lesquels les faits qui précèdent ne jouent pas, et qui subissent dès lors une réduction tarifaire entre 10 et 20 %.



La Surveillance des prix salue la diminution des émoluments pour la constitution de gages immobiliers mais maintient son point de vue quant au niveau en général trop élevé des émoluments pour les autres actes. La Surveillance des prix ne partage pas le point de vue du Conseil d'Etat. L'émolument est le montant versé au notaire pour son activité d'officier public pour l'instrumentation de l'acte. Cette activité «comprend en principe l'étude de l'affaire (pour autant qu'elle ne présente pas de difficultés particulières), la rédaction de l'acte, son instrumentation et sa conservation ainsi que la délivrance de la première expédition aux parties et aux registres publics»². En Valais, les démarches incluses dans l'émolument fixées à l'art. 47, al. 1 de la loi sur le notariat entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 respectivement à l'art. 8 du Règlement fixant le tarif des émoluments et des débours des notaires du 26 novembre 2008 correspondent pour l'essentiel aux opérations liées à l'instrumentation d'un acte décrites ci-dessus. La loi de même que le règlement tarifaire prévoient que le notaire a droit à un honoraire pour les démarches, opérations et formalités exceptionnelles exigées par la passation d'un acte complexe. Cette possibilité est prévue dans toutes les législations cantonales.

2.3 Statu Quo

La Surveillance des prix a adressé à chaque autorité cantonale son rapport «Tarifs cantonaux de notaires – Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes». Au chapitre 4 Remarques finales et Recommandation de ce rapport, elle recommande

- à chaque canton de procéder à un examen général du tarif en vigueur pour l'instrumentation des différents actes authentiques
- aux cantons, dont les émoluments pour les différents actes examinés sont nettement plus élevés que la moyenne, d'entreprendre rapidement une révision générale du tarif.

2.3.1 Décisions des cantons à tarifs se situant au dessus de la moyenne

L'enquête comparative a montré des différences importantes de tarifs notariaux entre les cantons appliquant le même système de notariat. Ainsi, les tarifs de Bâle-Ville, Argovie, Uri voire Fribourg s'écartent assez nettement des émoluments encaissés dans les cantons de Genève, Valais, Vaud, Neuchâtel, Jura et Berne. Si Neuchâtel a décidé de revoir son tarif et le Valais a limité la réduction de son barème d'émoluments à la constitution de gages immobiliers, les autorités cantonales de Genève, de Vaud, du Jura et de Berne nous ont toutefois communiqué leur décision de rien entreprendre. Les raisons évoqués par ces cantons pour s'écarter de nos recommandations ainsi que nos considérations à cet égard sont développés dans les lignes suivent.

Suite à des interpellations parlementaires, le canton de **Berne** a modifié par deux fois le tarif des notaires au cours des dernières années. En 2001, l'émolument sur les ventes a été réduit de 10 %. En 2006, le tarif a été totalement révisé. Il a été introduit un émolument minimum, moyen et maximum par tranche de valeurs (100'000, 200'000, ..). L'émolument est calculé dans la limite du cadre tarifaire en fonction du temps employé, de l'importance de l'affaire, de la responsabilité assumée par le notaire, de la capacité économique du client requérant l'authentification. Ce système introduit donc une certaine concurrence. Par ailleurs, le passage du système de notariat libre à un notariat étatique ou mixte a été à plusieurs reprises discuté au Grand Conseil. Vu la récente révision du tarif, le Conseil-exécutif n'envisage pas de relancer une nouvelle procédure, d'autant plus que le Grand Conseil a rejeté une motion demandant une libéralisation et baisse du tarif des notaires, cela en connaissance de cause de l'étude de la Surveillance des prix.

Dans l'étude comparative, l'émolument moyen a été pris en considération. La prise en compte de l'émolument minimum se traduit par une baisse moyenne de plus de 21 % pour les ventes immobilières entre Fr. 100'000 et Fr. 2 millions, de 26.5 % pour l'établissement d'un inventaire, de 15 % pour les actes constitutifs de gages immobiliers et de 24 % pour l'instrumentation d'actes de sociétés.

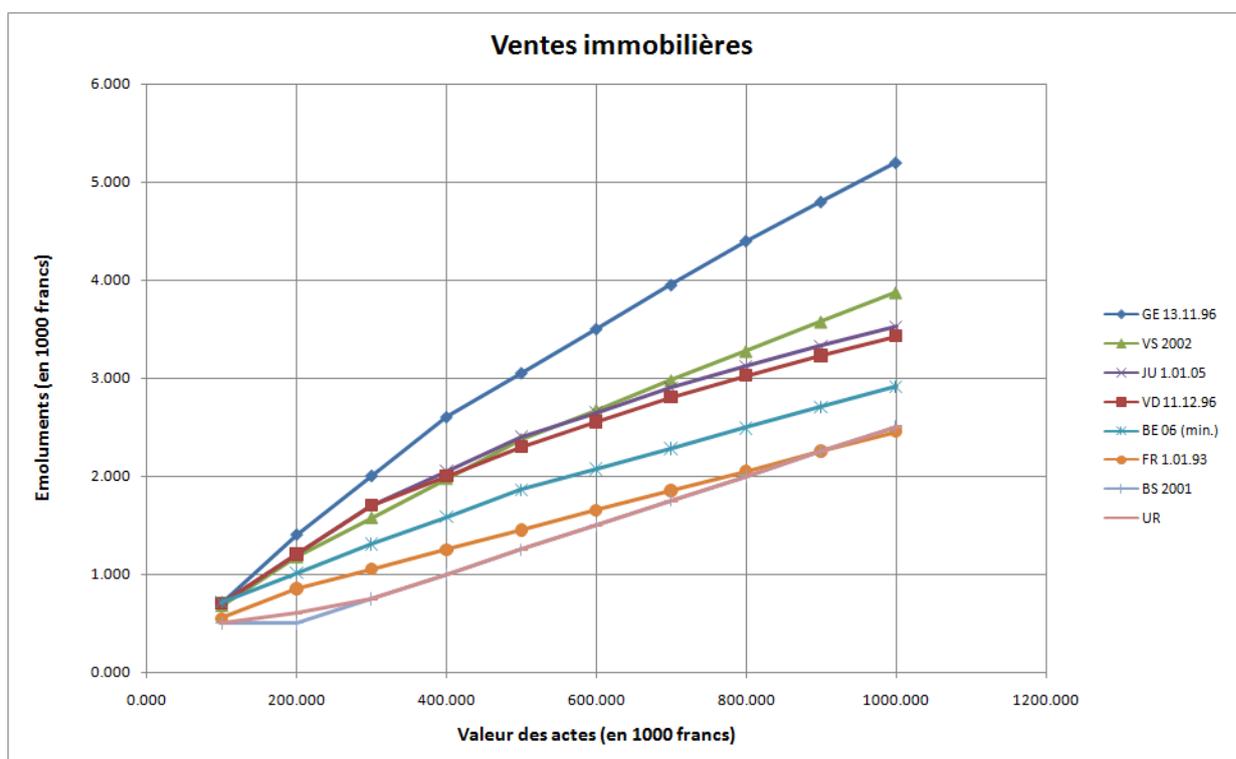
² Michel Mooser, Le droit notarial en Suisse, Staempfli Editions SA Berne, p. 182



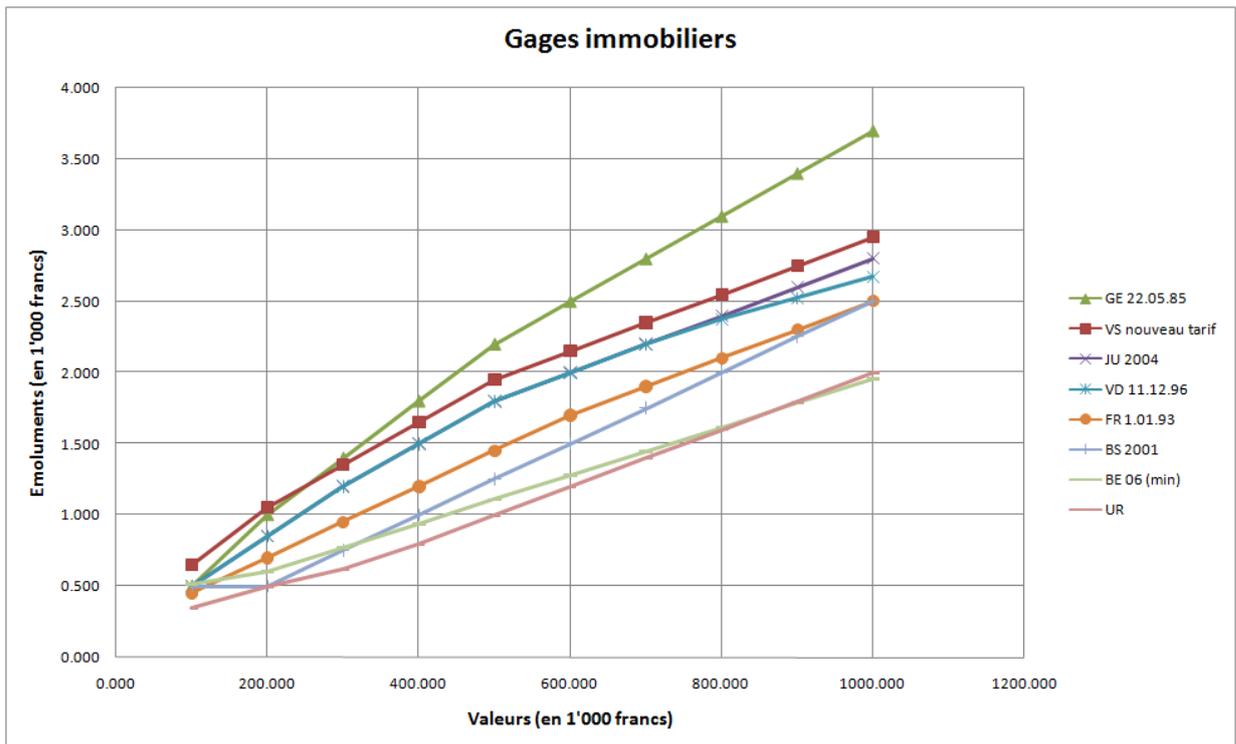
En matière d'actes immobiliers (ventes et gages), les cantons du **Jura**, de **Vaud**, du **Valais** et de **Genève** restent aujourd'hui les plus élevés, cela vu en particulier la décision de Neuchâtel de revoir son tarif des émoluments et malgré la diminution des émoluments pour les gages immobiliers intervenue en Valais. Les autres cantons sont au minimum inférieurs de près de 20 % pour les actes de vente et de 15 % pour les actes de constitution de gages.

Or, concernant ces actes, il y a lieu de remarquer qu'ils constituent d'une part, la partie la plus importante du chiffre d'affaires du notaire et d'autre part, qu'il n'y a aucune possibilité de concurrence de prix étant donné que le client est obligé de s'adresser au notaire du canton du lieu de situation de l'immeuble.

Ainsi, pour ce qui est des émoluments concernant l'instrumentation des actes de vente (cf. graphique ci-après), le tarif des notaires fribourgeois, pour les actes entre 100'000 francs et un million, est inférieur en moyenne d'environ 33 % aux tarifs jurassien, vaudois et valaisan et de près de 50 % au tarif genevois.



L'écart est un peu moins important en matière de gages immobiliers (cf. graphique ci-après). Le barème du canton du Valais, malgré la baisse intervenue en 2008, reste parmi les plus élevés. Quant à l'émolument minimum dans le canton de Berne, il se situe parmi les plus bas barèmes des cantons à notariat libre. Pour ces actes, le barème fribourgeois est en moyenne inférieure de 15 % aux tarifs vaudois et jurassien, de 22 % au barème valaisan et de 33 % au barème genevois.



Sur la base de ce qui précède, la Surveillance des prix maintient son point de vue du besoin d'une adaptation des tarifs notariaux dans les cantons de Genève, Vaud, Jura et Valais et rejette dès lors les raisons avancées par ces cantons.

Le gouvernement **jurassien** indique ne pas vouloir engager de révision législative³, cela au vu de la révision récente du tarif (1^{er} janvier 2005) et des motifs – qui trouvent toujours application – qui ont conduit à s'écarter de la recommandation de la Surveillance des prix. Il y a lieu de constater tout d'abord que le tarif élevé des tarifs des notaires jurassiens, en particulier dans le domaine des actes immobiliers, est un fait qui reste avéré et qui est depuis longtemps critiqué par la Surveillance des prix. Que la proposition du Conseil d'Etat de révision du tarif – que la Surveillance des prix a toujours considéré comme insuffisante – ait été acceptée par la majorité du Grand Conseil en 2004, n'empêche en aucun cas le Surveillant des prix de réitérer publiquement son point de vue. En matière d'émoluments d'instrumentation d'actes immobiliers, l'étude comparative a montré que le canton du Jura applique toujours les émoluments parmi les plus élevés, se situant en deuxième position pour les ventes et en troisième position pour les gages.

Pour ne pas modifier le tarif des notaires adopté en 1996, le Conseil d'Etat **vaudois** invoque plusieurs éléments. Concernant l'étude comparative menée par la Surveillance des prix, il considère que la comparaison d'actes juridiques soumis à la forme authentique n'a guère de sens vu que l'activité du notaire peut varier considérablement d'un canton à l'autre et qu'il appartient au canton de définir les modalités de la forme authentique. Ainsi, dans le canton de Vaud, l'établissement de l'acte ne peut incomber qu'au notaire alors que dans d'autres, la préparation de l'acte peut être confiée à un tiers, contre honoraires, le notaire ne faisant alors que contrôler et instrumenter l'acte. Le devoir d'information et de conseil, les responsabilités du notaire aussi bien en matière d'exécution de l'acte que de paiement des émoluments au registre foncier et des droits de mutation, pouvant varier d'un canton à l'autre, sont aussi évoqués. Il relève aussi que l'étude tendant à démontrer que le notariat fonctionnarisé coûte moins cher que le notariat indépendant, et que dès lors les tarifs de ces derniers devraient être abaissés, signifie une méconnaissance du notaire indépendant, qui doit faire face à des charges fixes (locaux, secrétaires, collaborateurs, assurances) que le notaire fonctionnarisé n'a pas. Il montre aussi qu'au vu des émoluments perçus dans certains cantons, il y a lieu de se demander si tous les coûts sont couverts ou s'ils ne sont pas assumés par le contribuable. Il mentionne la compo-

³ Dans ce canton, le tarif des émoluments des notaires est du ressort du Grand Conseil



sante sociale du tarif, qui fait que l'émolument perçu sur certains actes ne couvre pas les frais, lequel sera compensé par l'émolument sur des actes à valeur élevée. Il mentionne aussi que le système du notariat libre, avec des émoluments plus élevés, garantit l'indépendance du notaire vis-à-vis de l'Etat et donc une objectivité supplémentaire envers les parties. Il invoque la formation plus poussée des notaires indépendants, permettant ainsi de mieux conseiller les clients et qui va donc au-delà de la stricte instrumentation. Il conclut que «l'émolument dû au notaire pour ses activités ministérielles n'est pas un prix libre soumis aux règles du marché, mais une contribution publique devant répondre aux principes constitutionnels de l'égalité de traitement, de l'équivalence et de la couverture des coûts et ne saurait être fixé par comparaison intercantonale, mais uniquement sur la base de critères objectifs inhérents à l'activité des notaires vaudois, et en particulier à la responsabilité qu'ils encourent, au temps consacré aux affaires traitées, à l'importance de celles-ci, ainsi que, dans une certaine mesure, à la capacité patrimoniale des parties, traduite notamment par la valeur du bien visé par l'acte instrumenté.» En outre, il se réfère aussi à un avis de droit⁴, qui conclut à l'inapplicabilité de la LSPr aux émoluments des notaires. Sur la base de cet avis, il relève que la compétence du Surveillant des prix pour comparer les tarifs cantonaux des émoluments dus aux notaires pour leurs activités ministérielles et pour émettre des recommandations ne lui paraît pas établie.

La Surveillance des prix constate que la plupart des arguments avancés par l'autorité vaudoise ont été pour l'essentiel décrits dans la plainte à l'encontre du Surveillant des prix déposée par la Fédération suisse des notaires, plainte⁵ qui a été rejetée par le Département fédéral de l'économie⁶. Concernant la formation nettement plus importante dans le notariat libre souvent affirmée par la FSN⁷, elles ont engendré des réactions de la part d'autres notariats⁸.

Le Conseil d'Etat **genevois**⁹ considère qu'il n'est pas possible de comparer les différents tarifs cantonaux en faisant abstraction des tâches concrètes des notaires. Est mentionné à ce sujet le fait que la comparaison n'a pas tenu compte de l'obligation légale de conseil du notaire genevois, de sa responsabilité fiscale (encaissement des droits de mutation et des émoluments dus au Registre foncier). Au terme de sa lettre, l'autorité genevoise déclare toutefois qu'elle pourrait entrer en matière sur le principe d'une éventuelle modification tarifaire si la compétence du Surveillant des prix pouvait être établie et que la pertinence de la comparaison des tarifs pouvait être mieux démontrée.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner que la première intervention de la Surveillance des prix dans le domaine des tarifs notariaux date de plus de 20 ans, à la suite de laquelle aussi bien les cantons de Vaud que de Genève ont modifié leurs tarifs. Depuis lors, la Surveillance des prix a été amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur des tarifs notariaux. En outre, la compétence du Surveillant des prix dans le domaine des tarifs notariaux a été clairement reconnue par le Tribunal fédéral dans l'arrêt Arrêt 2P.217/1993 et 2P.218/1993 du 7 juin 1995 concernant les tarifs des notaires fribourgeois.

Quant à la comparaison, la Surveillance des prix s'en est tenue à l'émolument versé au notaire pour son activité ministérielle, laquelle comprend de manière générale l'étude et la préparation de l'acte, son instrumentation et les expéditions aux registres officiels. La comparaison ne prend en compte ni les débours ni les honoraires pouvant être dus pour d'autres activités telles que recherches particulières, rédaction de projets, etc. Concernant l'encaissement des droits de mutation et taxes de registre foncier, de tels mandats sont aussi donnés dans d'autres cantons. A Fribourg, le notaire est responsable vis-à-vis de l'Etat du paiement par le vendeur des gains immobiliers. Pour ce qui est de l'obligation de conseil du notaire genevois, cela relève plutôt du rôle même du notaire, qui doit, en tant qu'officier public, renseigner de manière égale les deux parties et a donc un rôle d'arbitre et de

⁴ Avis de droit du 22 juin 2007 du Professeur Denis Piotet donné à la Fédération suisse des notaires.

⁵ Dans sa plainte déposée au début 2008, l'association reprochait au Surveillant des prix de n'être pas compétent dans le domaine des émoluments notariaux et de n'avoir pas prélevé les données nécessaires pour une comparaison fondée.

⁶ Dans sa décision de juin 2008, le département constata que le Surveillant des prix était resté dans le cadre de ses compétences et que la comparaison effectuée n'était pas critiquable.

⁷ Cf. Jusletter du 20 août 2007

⁸ Cf. Jusletter du 1^{er} octobre 2007

⁹ De même que l'autorité vaudoise, cette instance mettait aussi en doute la compétence du Surveillant des prix



conseil. Finalement, la question qui se pose est de savoir si ces tâches supplémentaires justifient vraiment les différences d'émoluments constatées pour l'instrumentation d'un même acte.

2.3.2 Décisions des cantons à tarifs se situant dans la moyenne et en dessous

L'étude comparative ayant montré de grandes différences d'émoluments d'un canton à l'autre pour une même prestation notariale, les cantons, dont le niveau des tarifs se situait dans la moyenne et en particulier en dessous, ont rapidement communiqué qu'ils n'envisageaient pas de révision tarifaire. Des explications ont été données par les cantons concernant les tarifs parfois élevés de certains, comme Thurgovie et Soleure en matière d'établissement d'inventaire respectivement de constitution de sociétés anonymes. Ainsi, le canton de **Thurgovie** considère que l'émolument minimum de Fr. 500, correspondant à trois heures de travail, pour l'établissement d'un inventaire en cas de succession, couvre à peine les coûts. Dès lors, les émoluments encaissés sur les successions de valeur importante contribuent à cette couverture. Par ailleurs, dans ce canton, le 90 % des inventaires réalisés par les notaires sont des inventaires fiscaux en cas de décès, qui sont gratuits contrairement à d'autres cantons. Selon le canton de **Soleure**, l'émolument pour l'établissement d'un inventaire de biens (art. 195a CC) s'élève entre Fr. 100 et Fr. 800, soit un émolument moyen calculé de 275 francs¹⁰. Concernant l'instrumentation d'actes constitutifs de sociétés anonymes, les émoluments relativement élevés doivent être relativisés vu la possibilité pour le client de faire appel à des notaires d'autres cantons à tarifs moins élevés.

3 Remarques finales

Notre comparaison, se situant du côté du client, montre que le prix à payer pour l'instrumentation d'un acte peut se révéler plus ou moins élevé selon le canton de résidence. Cela est d'autant plus vrai pour les actes immobiliers vu que l'instrumentation de ces actes doit se faire obligatoirement par un notaire ayant son étude dans le canton de situation de l'immeuble.

En résumé, le Surveillant des prix continue à considérer que les émoluments des notaires dans les cantons de Genève, Vaud, Jura et Valais restent de manière générale trop élevés. Pour les actes ne nécessitant pas l'obligation de s'adresser à un notaire de son canton de domicile, la Surveillance des prix recommande au client de faire jouer la concurrence entre cantons et donc d'examiner la possibilité de faire instrumenter l'acte par le notaire d'un canton à tarif d'émoluments plus bas. La Surveillance des prix va continuer à suivre dans les années à venir les évolutions dans le domaine des tarifs notariaux.

¹⁰ Cf. Tarifs cantonaux de notaires – Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes, juillet 2007, p. II, point 2.