

**RAPPORT DE LA MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Jessica Jaccoud et consorts - Pour une correction du tarif des émoluments des notaires

1. PREAMBULE

La commission nommée pour étudier cette motion s'est réunie le lundi 18 janvier 2016, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Jessica Jaccoud et Muriel Thalmann ainsi que de Messieurs les Députés Marc-André Bory, Grégory Devaud, Nicolas Mattenberger, Jean-Yves Pidoux, Pierre-Yves Rapaz, Pierre Volet et du soussigné, confirmé dans le rôle de président. Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente ainsi que Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL). Les notes de séance ont été prises par Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC).

2. AUDITIONS

a) Audition de l'Association des notaires vaudois (ANV)

Me Philippe Tanner, actuel Président de l'association et Me Jean-Christophe Delafontaine, ancien Président de l'association.

En préambule, ils informent la commission qu'une discussion avec le DIS est en cours depuis le mois de septembre 2014 sur l'objet débattu.

Leur présentation s'articule autour de plusieurs axes :

- les attaques au niveau cantonal et fédéral dont ont fait l'objet les notaires vaudois dénotent une méconnaissance de leur métier. Le citoyen ne sait pas toujours ce qu'il se passe derrière l'instrumentation d'un acte. Quelques chiffres sont donnés en lien avec leur pratique, lors de ventes d'un bien immobilier :
 - 1) un prix de vente d'un bien immobilier de CHF 500'000.-, l'émolument d'acte sera de CHF 2'000.- et le droit de mutation de CHF 16'500.- ;
 - 2) un prix de vente d'un bien immobilier de CHF 5 millions, l'émolument d'acte sera de CHF 8'175.- et le droit de mutation sera évalué à CHF 165'000.- ;
 - 3) un prix de vente d'un bien immobilier de CHF 10 millions, l'émolument d'acte sera de CHF 13'175.- et le droit de mutation de CHF 330'000.- ;
- certains arguments de M. Prix sont ici analysés : l'augmentation des prix dans le canton de Vaud, sur l'arc lémanique notamment, depuis le début du siècle a généré l'augmentation des émoluments notariaux. Le principe d'équivalence est l'une des conditions de la fixation de cet émolument. Pour rappel, l'émolument d'acte est dégressif, contrairement au droit de mutation ou à l'émolument du registre foncier (RF). Pour les grandes transactions, la rémunération du notaire a certes augmenté ces dernières années, mais dans une moindre mesure par rapport aux émoluments du RF. En effet, le « petit dossier » est toujours facturé au même tarif : pour une vente de CHF 100'000.-, l'émolument est toujours fixé à CHF 700.-. Néanmoins, la responsabilité diffère selon la taille du dossier ;
- le cahier des charges des notaires : il ne s'agit pas seulement de la lecture de l'acte. Un 1^{er} élément de ce cahier des charges est le paiement d'une taxe annuelle de monopole, car le notaire officie en qualité d'officier public. Ils relèvent aussi la bonne tenue des RF de manière générale en Suisse et dans le canton de Vaud (peu d'actes sont annulés après coup). Un 2^e élément du cahier des charges est l'encaissement d'un grand nombre d'impôts sans

contentieux. L'année 2013 a vu l'encaissement d'une somme de CHF 650 millions par l'État. À cela s'ajoutent encore quelques dizaines de millions de francs au titre de paiement des émoluments du RF. Cette charge a été ajoutée au travail des notaires, après l'adoption du tarif en 1997. Un 3^e élément du cahier des charges est la sécurisation des flux financiers lors des transactions immobilières (le versement des retenues fiscales par exemple). Enfin, un dernier élément s'inscrivant en lien avec la loi sur le notariat (LNo) : le devoir de véracité, d'impartialité, de conseil et d'information auquel doit se tenir tout notaire.

En conclusion, trois points sont rappelés par l'ANV :

- I. le notaire est un officier public assermenté engageant sa responsabilité civile et pénale lors de l'instrumentation de tout acte ;
- II. le notaire contribue à la sécurité du droit, à l'encaissement des impôts et à la bonne tenue des registres publics ;
- III. son cahier des charges et la détention d'une parcelle de l'autorité publique rendent incompatibles toute marchandisation de sa rémunération.

Il est encore ajouté que l'émolument notarial comprend non seulement l'instrumentation de l'acte, mais également des opérations préalables et consécutives (le conseil par exemple) qui ne sont pas facturées séparément. Si le tarif devenait variable, il y aura des effets négatifs comme une tarification à la tête du client avec, en prime, une exacerbation de la concurrence. Aujourd'hui, les parties au contrat, et notamment la partie faible, sont protégées.

A un commissaire s'interrogeant sur l'augmentation des émoluments des notaires en général, lors de vente de logements dans le canton suite à l'augmentation des valeurs des transactions ces dernières années, et souhaitant connaître la position des notaires sur cette différence, l'ANV déclare n'avoir jamais nié que le chiffre d'affaires des notaires est devenu plus important ces dernières années. Toutefois, le marché immobilier peut aussi se retourner, et depuis peu il est effectivement constaté une baisse des prix. De plus, il est précisé également que l'accroissement des charges du notaire ne s'explique pas seulement sur le plan législatif, mais également sur le plan sociétal. La législation a, par exemple, changé au niveau de droit de l'aménagement du territoire ou du droit agricole. Sur le plan sociétal, les gens sont devenus davantage regardants lors de l'acquisition d'un bien immobilier, car ils y placent leur 2^e pilier, en partie ou totalement. Enfin, le divorce d'un couple sur deux peut poser des problèmes au niveau du patrimoine notamment.

A un commissaire signalant que des notaires ont facturé des conseils dans le domaine de la promotion immobilière, l'un des représentants de l'ANV indique qu'il ne facture personnellement pas les conseils pour un dossier ayant abouti. Cependant, il n'y a pas de pratique homogène en matière d'honoraires professionnels. En outre, un autre commissaire observe également que les notaires doivent désormais tenir compte de toute une série d'éléments lors de l'instrumentation d'actes (TVA immobilière, contrôle des installations électriques, problématique de l'amiante, certificat énergétique, etc.) contribuant à gonfler le devoir d'information.

b) Audition de la Surveillance des prix (SPR), rattachée au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

M. Stefan Meierhans, préposé à la SPR (« M. Prix ») ; Mme Julie Michel, économiste à la SPR ; Mme Catherine Josephides-Dunand, avocate à la SPR.

La SPR expose quelques réflexions sur la motion et la situation d'autres cantons en termes d'émoluments des notaires, avec un accent mis sur la situation vaudoise. La SPR s'intéresse tout particulièrement aux domaines où les tarifs ne sont pas les fruits d'une concurrence efficace : les tarifs notariaux en font partie et sont d'ailleurs fixés par les cantons. De par la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), la SPR émet régulièrement des recommandations à l'intention des cantons et produit aussi des comparaisons entre ceux-ci.

Il commente quelques points :

- l'une des enquêtes nationales réalisée en 2007 place le canton de Vaud comme le 2^e canton le plus cher de Suisse en matière de tarification des émoluments notariaux pour un acte de vente d'un bien immobilier d'une valeur de CHF 300'000.- ;

- certains cantons suisses ont pris en compte, totalement ou partiellement, les recommandations de la SPR (Zurich, Glaris, Argovie, Neuchâtel, Tessin, Valais et Berne) ;
- l'étude réalisée en 2014 sur le tarif des notaires vaudois s'est focalisée sur le développement du marché immobilier entre 1997 et 2013. Le constat est une augmentation des prix dans un ratio de deux à six fois plus élevé que l'Indice des prix à la consommation (IPC) ;
- le tarif vaudois a été édicté à une époque où la machine à écrire était utilisée pour élaborer les actes notariaux. Aujourd'hui, la révolution digitale est entrée dans la vie administrative et bureautique, avec une facilité du copier-coller pour les opérations du notaire.

A un commissaire souhaitant savoir si, dans les différentes études réalisées par la SPR, les activités ministérielles des notaires sont comparées selon le même principe d'équivalence d'un canton à un autre, la SPR estime qu'une comparaison représente toujours un grand défi. Il y a des différences entre le notariat libre ou latin (pratiqué plutôt en Romandie) et le notariat étatique (pratiqué plutôt en Suisse allemande) et reconnaît qu'il n'y a pas de congruence parfaite dans ces études.

A une demande de savoir qui rédige l'acte de vente d'un bien immobilier dans le canton de Zurich, par exemple, la SPR répond que le cas standard est celui d'un acheteur devant rassembler l'ensemble des documents, afin de recevoir le tampon de la part du notaire. Les règles du Code civil (CC) sont identiques pour tous les cantons lors de l'instrumentation de l'acte. Pour rappel, les cantons sont libres de choisir entre le notariat étatique et le notariat libre qui présentent toutefois des différences systémiques.

3. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire aborde exclusivement les auditions. L'argumentaire général de l'ANV ne l'a pas convaincue :

- s'il est vrai que la responsabilité des notaires a augmenté du fait de l'augmentation des tarifs, les notaires possèdent une assurance « Responsabilité civile » (RC) couvrant les éventuels dommages ;
- il n'y a aucun lien entre l'augmentation de l'IPC et l'augmentation des tarifs.

Cette motion ne demande pas l'instauration d'un système de notariat étatique, mais vise uniquement à une modification de la tarification dans le canton de Vaud.

4. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT (CE)

La Conseillère d'État indique que la question des tarifs est débattue depuis plus de dix-huit mois au CE en collaboration avec la Chambre notariale. Dès la réception de la missive de M. Prix en mai 2014, le gouvernement a décidé d'étudier la révision du tarif des émoluments notariaux et a demandé à l'ANV de lui faire des propositions. Le CE présentera, au moment opportun, son projet, en accord avec les notaires, de modification du Tarif du 11 décembre 1996 sur les émoluments dus aux notaires pour des opérations ministérielles (TNo).

5. DISCUSSION GENERALE

A un commissaire évoquant le plafonnement des prix qui permettrait davantage de concurrence et souhaitant savoir pourquoi le CE n'en a pas tenu compte, le département déclare que la question de fond est de savoir si un émolument « ad valorem » peut respecter le principe d'équivalence. Deux arrêts du Tribunal fédéral (TF) confirment en tout cas la compatibilité d'un tarif « ad valorem » à ce principe. M. Prix avait recommandé au gouvernement de baisser le tarif des notaires d'au moins 23%, et cela sans tenir compte de l'augmentation de l'IPC qui se situait au moins à 10%. Le gouvernement a pris en compte l'augmentation de l'IPC entre 1997 et 2013 pour décider d'une baisse oscillant entre 10 à 15% qui, additionné à l'IPC, se rapproche, voire dépasse dans certains cas, les 23% recommandés par la SPR.

En comparaison avec d'autres cantons voisins (Berne, Valais, Neuchâtel et Genève en l'occurrence), le tarif vaudois est nettement inférieur à celui du canton de Berne. Ce dernier contient une fourchette rarement utilisée ; les notaires bernois utilisant plutôt une valeur moyenne de l'émolument. En outre, il est expliqué les raisons de l'absence du canton de Fribourg dans ce comparatif par trois éléments :

- l'existence d'un numérus clausus prévoyant que le nombre de notaires n'excède pas 42 au maximum ;
- la gestion des certificats d'héritiers par les notaires fribourgeois représente une source de revenus non négligeable. Les notaires vaudois avaient demandé à reprendre cela ; sans succès au motif que cela aurait amputé l'administration d'une manne financière certaine ;
- les notaires fribourgeois peuvent être aussi avocats : ce qui représente des activités et une manne financière supplémentaires.

Ces trois arguments expliquent que les tarifs fribourgeois soient plus bas que dans le canton de Vaud. Il est encore ajouté que l'émolument ministériel est un émolument de juridiction gracieuse relevant de la procédure civile. En conséquence, il ne s'agit pas d'un prix comme les autres. Concernant une complète libéralisation, cela poserait deux problèmes :

- le notaire serait tenté d'adapter les prix à ses « gros clients » (les promoteurs par exemple) présentant ainsi le risque d'une sous-enchère pour les gens amenant beaucoup d'affaires aux notaires ;
- sur le plan juridique, parler d'une libéralisation de l'émolument ministériel reviendrait à faire fi du principe d'égalité de traitement.

À ce stade de la discussion, la question de la compétence institutionnelle, que pose cette motion, se révèle être problématique, car le Grand Conseil (GC) ne peut pas modifier une tarification relevant de la seule compétence du gouvernement. En effet, la motion demande au gouvernement de présenter un projet de loi ou de décret au regard de l'article 120 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). L'objet, soit une modification de la tarification, ne se situe pas dans ce cas de figure, car ce domaine de compétence appartient précisément au CE. Suite à ces explications, la motionnaire donne formellement son accord de modifier la conclusion de sa motion dans le sens de donner au GC la compétence de modifier la tarification en lieu et place du CE, même si ce n'était pas son intention première. Par contre, toujours sur la base de ces explications, d'autres commissaires demandent plutôt une transformation de cette motion en postulat. À leur sens, le postulat semblerait adéquat, car cela permettrait une réponse globale de la part du gouvernement. Dans l'optique de pallier aux limites soulevées par cette motion, la commission résume les deux options qui seront soumises dans un vote avant de procéder à la prise en considération sur cet objet :

- 1) une prise en considération partielle de la motion : inscrire le fait de remonter la compétence de modifier la tarification du CE au GC en conformité avec la LGC ;
- 2) une transformation de cette motion en postulat : sous l'angle de l'article 118 de la LGC, cette motion devrait être transformée en postulat, car ce dernier est plus en phase avec la conclusion de la motion : *«le postulat charge le Conseil d'État d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de légiférer dans un domaine particulier, et de dresser un rapport. Un rapport peut aussi être demandé sur toute autre question».*

6. VOTE DE LA COMMISSION

a) Prise en considération partielle de la motion versus Transformation de la motion en postulat

La commission retient l'option de transformer cette motion en postulat par 5 voix contre 3 voix.

b) Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 5 voix et 3 abstentions.

Montanaire, le 12 mai 2016

Le rapporteur de majorité :
(Signé) Alexandre Berthoud