Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF)

(Du 19 mai 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF), du 25 janvier 1988, a pour but de fixer les émoluments proportionnels perçus par le registre foncier. L'article 9 définit les émoluments pour les inscriptions relatives au droit de propriété, et l'article 10 pour les inscriptions relatives aux gages immobiliers. Parmi les diverses opérations soumises à émolument, l'alinéa 2 de l'article 9 cite les « fusions de société ». Il s'agit plus précisément des transferts découlant de la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus), du 3 octobre 2003, pour lesquels le registre foncier perçoit actuellement des montants d'émoluments non plafonnés, ce qui a donné lieu à un recours à la suite duquel le Tribunal cantonal a annulé une décision d'émolument.

Le premier volet de la présente révision a ainsi pour but de modifier la rédaction de l'article 9 LERF, en y ajoutant la référence expresse à la LFus, mais surtout de fixer un émolument maximal de 40'000 francs s'appliquant à toutes les opérations relatives aux transferts de propriété, y compris selon la LFus, et aux inscriptions de gages immobiliers.

Le second volet de cette révision concerne également l'article 9 LERF, avec l'objectif d'inclure dans le calcul de l'émolument proportionnel la valeur du contrat d'entreprise lorsque ce dernier est lié à la vente d'un terrain non bâti, et lors de l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main.

1. INTRODUCTION

L'article 954 du Code civil suisse donne la compétence aux cantons de percevoir des émoluments pour les inscriptions au registre foncier et les travaux de mensuration qui s'y rattachent. Dans le canton de Neuchâtel, les émoluments du registre foncier sont définis dans la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF), du 25 janvier 1988, ainsi que dans l'arrêté concernant le tarif des émoluments fixes du registre foncier, du 16 février 2005. La loi détermine les émoluments proportionnels (ad valorem) que le registre foncier perçoit pour les inscriptions relatives au droit de propriété et aux droits de gages immobiliers, calculés sur la valeur de l'immeuble ou le montant du gage.

Les cantons sont habilités à percevoir des émoluments ad valorem pour autant que ces derniers respectent les principes définis par le Tribunal fédéral, à savoir celui de proportionnalité en rapport avec la valeur objective de la prestation, principe dit d'équivalence, ainsi que le principe de couverture des frais, selon lequel le produit des émoluments ne doit pas dépasser, ou seulement dans une moindre mesure, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision de l'administration.

La présente révision poursuit deux objectifs :

- définir dans la LERF un plafonnement des émoluments que le registre foncier peut facturer dans des cas liés à des inscriptions relatives aux transferts de propriété et à la constitution de gages immobiliers ;
- inclure dans le calcul de l'émolument la valeur du contrat d'entreprise lorsque ce dernier est lié à la vente d'un terrain non bâti ou lors de l'acquisition d'une construction ou d'unité d'étage clés en mains.

2. COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS

L'article 9 LERF, concerné par la présente révision, a aujourd'hui la teneur suivante:

Droit de propriété
Art. 9 *[1]Les inscriptions relatives au droit de propriété sont soumises aux émoluments suivants :*

[2]En cas de vente, échange, donation, fusion de sociétés, apport en société, modification dans la composition d'une société simple, etc., soit pour tout transfert entre vifs, ainsi qu'en cas de transfert résultant de l'ouverture d'une succession, partage successoral ou autre, dévolution d'un legs, il est perçu un émolument calculé sur la valeur de l'immeuble, soit :

- *1,5‰ jusqu'à 800'000 francs et*
- *0,8‰ sur l'excédent ;*
- *minimum 50 francs.*

[3]La valeur du mobilier ou des accessoires n'est pas déduite.

[4]En cas d'échange, l'émolument est calculé sur la valeur de chaque immeuble.

[5]À défaut de prix de vente ou d'indication de valeur dans l'acte, le conservateur perçoit l'émolument en se fondant sur l'estimation cadastrale si la base de calcul prise en considération par le service des droits de mutation et du timbre pour la perception des lods n'est pas encore connue.

2.1. Fixation d'un montant maximal (article 9, alinéa 2)

Parmi les divers cas de transferts de propriété soumis à émolument, l'article 9, alinéa 2 LERF cite la *« fusion de sociétés ».* Cette rédaction est antérieure à la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus), du 3 octobre 2003. Il convient donc de faire désormais référence à la LFus en tant que telle.

Aujourd'hui le registre foncier est fréquemment requis d'inscrire des transferts ensuite de fusion bien sûr, mais également de division ou scindement, séparation et transfert de patrimoine. Ces inscriptions ont un caractère déclaratif, mais sont néanmoins nécessaires afin que la société puisse par la suite disposer de son immeuble (art. 656, al. 2 CCS).

L'article 66 de l'ordonnance sur le registre foncier (ORF), du 23 septembre 2011, précise quelles pièces justificatives le requérant ou la requérante doit produire. Il s'agit généralement d'un extrait du registre du commerce, accompagné dans certains cas d'un acte authentique constatatoire du transfert de propriété.

Sur la base de ces pièces, le registre foncier procède à l'inscription du transfert, ce qui représente une activité semblable aux autres cas de vente, donation, succession etc. Le travail d'enregistrement au journal, d'inscription, de validation/attestation d'inscription et de facturation/expédition au requérant est dès lors en tous points comparable.

La facturation d'un émolument ad valorem se justifie non seulement en raison de la prestation effectuée par le registre foncier, mais également en tenant compte du bénéfice que la personne requérante en retire, à savoir l'inscription de son droit de propriété sur le(s) immeuble(s) concerné(s).

Cependant la jurisprudence du Tribunal fédéral met une certaine mesure quant au montant de l'émolument qui peut être perçu, car, selon elle, il ne faut pas tenir compte que du transfert au sens étroit du droit civil, mais aussi de l'aspect économique que l'opération représente pour le requérant ou la requérante. C'est également ce que la Cour de droit public du Tribunal cantonal a rappelé dans son arrêt du 16 mars 2012 (publié sur internet sous la référence CDP.2010.360), à l'occasion du recours faisant suite à un transfert de patrimoine inscrit au registre foncier entre deux sociétés appartenant au même groupe. Après avoir constaté que, de manière générale dans le canton de Neuchâtel, les émoluments encaissés par le registre foncier ne contrevenaient pas au principe de la couverture des frais, la Cour a rappelé que *« selon le Tribunal fédéral, ce qui est déterminant pour la perception de l'émolument d'inscription d'un transfert de propriété immobilière au registre foncier, ce n'est pas l'aspect purement juridique de l'acte translatif ; ce qui importe c'est que la modification du rapport de propriété ait, de fait et économiquement, les mêmes conséquences qu'un transfert juridique proprement dit (ATF 84 I 134, JT 1959, p.30). (…) Si le Tribunal fédéral a retenu que le fait de prélever un émolument de 2 pour mille sans aucun plafonnement pouvait dans certaines circonstances aboutir à un rapport manifestement disproportionné avec la valeur objective de la prestation étatique, il n'a toutefois pas jugé qu'un émolument en pour mille sans limite supérieure était en lui-même inconstitutionnel. Il a néanmoins considéré qu'il devait être tenu compte du principe de l'équivalence dans des cas particuliers et, si nécessaire, réduire l'émolument résultant du calcul en pour mille (ATF 130 III 225, JT 2005 II, p.6-7) ».* Dans l'affaire jugée, la Cour n'a donc pas dit que le registre foncier n'était pas habilité à facturer un émolument ad valorem, mais que celui-ci, d'un montant de 85'000 francs pour une estimation cadastrale totale de plus de 102 millions de francs, était excessif car du point de vue économique *« les immeubles transférés appartenaient déjà à la recourante ».* Le registre foncier aurait dû *« tenir compte de la valeur objective que représente pour la recourante la prestation fournie ».*

Tenant compte des considérants de ce jugement, nous proposons de maintenir la perception d'émoluments ad valorem pour les inscriptions au registre foncier découlant de fusion, scission et transfert de patrimoine au sens de la LFus, mais avec un plafonnement à 40’000 francs. Nous précisons que la perception d’un émolument ad valorem ne sera possible que lorsque l’opération vise à inscrire un transfert de droits non seulement au sens juridique mais également au sens économique du terme. Il appartiendra au registre foncier d’en tenir compte dans sa pratique.

La présente révision vise également à introduire un tel plafonnement à toutes les inscriptions au registre foncier donnant lieu à la perception d’un émolument proportionnel, c’est-à-dire également pour tous transferts de propriété et constitution / augmentation de gage immobilier. En effet l’absence d’une telle limitation est critiquable au sens des principes de proportionnalité cités ci-devant et nous souhaitons corriger cette situation. Le

taux étant de 1,5 ‰ jusqu'à 800'000 francs et 0,8 ‰ sur l'excédent, le montant de 40'000 francs représente une valeur de transfert d'environ 49 millions de francs. Des transferts portant sur des montants équivalents ou supérieurs sont rares dans notre canton. Généralement, les réquisitions au registre foncier d'inscriptions de transferts de propriété, de transferts selon la LFus, ou de gages immobiliers atteignent des montants de quelques centaines de milliers à quelques millions de francs de valeur immobilière, de sorte que l'émolument facturé se situe généralement entre 1'500 et 10'000 francs, ce qui respecte les principes développés par le Tribunal fédéral, en particulier celui de la couverture des frais, puisque les recettes du service de la géomatique et du registre foncier permettent globalement de couvrir les charges.

Nous signalons, à titre de comparaison, que plusieurs cantons romands appliquent des dispositions similaires à celles qui sont ici proposées (voir les tableaux 1 et 2). Concernant le principe d'équivalence, il n'est pas inutile de rappeler que, toujours selon le Tribunal fédéral, *« il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative. Ainsi dans les affaires importantes, si la situation économique du débiteur le permet, un montant élevé d'émolument peut compenser les pertes subies dans les affaires mineures »* (arrêt du TF du 22.04.2008 [5A_55/2008] cons. 5.2).

Canton	Émolument	Plafonnement
NE	1,5 ‰ jusqu'à 800'000.— 0,8 ‰ sur l'excédent	-
VD	1,5 ‰	20'000.—
GE	2,5 ‰	40'000.—
FR	1,5 ‰ jusqu'à 200'000.— 1 ‰ sur l'excédent	5'000.—
JU	1,5 ‰	10'000.—
VS	2 ‰	5'000.—
BE	200.— pour le 1er immeuble 20.— pour les suivants Le RF prélève les droits de mutation (1,8%)	-

Tableau 1 : comparaison tarifs registre foncier pour les transferts immobiliers, état actuel

Canton	Émolument	Plafonnement
NE	1,5 ‰ jusqu'à 800'000.— 0,8 ‰ sur l'excédent	-
VD	0,75 ‰	20'000.—
GE	500.—	-
FR	1,5 ‰ jusqu'à 200'000.— 1 ‰ sur l'excédent	1'000.—

Tableau 2 : comparaison tarifs registre foncier pour les transferts immobiliers – Opérations découlant de la LFus (seuls VD, GE et FR ont une disposition spécifique), état actuel

2.2. Ventes liées à un contrat d'entreprise (article 9, alinéa 5)

Le second objet de cette révision de la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF) consiste en l'introduction d'un nouvel alinéa 5 de l'article 9 LERF afin de procéder à une clarification lors de la facturation de l'émolument à l'occasion de la vente d'un terrain ou d'une unité d'étage (PPE) à laquelle est liée la conclusion d'un contrat d'entreprise.

Selon l'article 9, alinéa 2 LERF, un émolument proportionnel en pour mille est calculé sur la valeur de l'immeuble. Cette valeur doit par conséquent être indiquée dans l'acte notarié déposé au registre foncier.

La notion de valeur n'est pas expressément définie dans la LERF et dès lors, à défaut de prix de vente ou d'indication précise dans l'acte, le registre foncier est habilité à se fonder sur l'estimation cadastrale *« si la base de calcul prise en considération par le service des droits de mutation et du timbre pour la perception des lods n'est pas encore connue »* (actuel art. 9, al. 5 LERF).

Aujourd'hui nous souhaitons préciser dans la LERF, et par analogie avec l'article 5a de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers (LDMI), du 20 novembre 1991, que le registre foncier est autorisé à prendre en compte la même assiette de calcul que l'autorité fiscale lors de la vente d'un bien immobilier lié à un contrat d'entreprise ou lors de la vente d'une unité d'étage « clés en main ». Ceci bien entendu lorsque le montant du contrat d'entreprise figure dans l'acte notarié.

L'article 5a LDMI est ainsi rédigé :

Cas particulier
Art. 5a³⁾ *Lors de contrats de vente d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main ou lors de contrats de vente liés à un contrat d'entreprise assimilable à l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, les lods sont calculés sur le prix global, comprenant le prix du terrain et le prix de l'ouvrage.*

C'est ainsi que, lorsqu'un acte de vente est déposé au registre foncier et que le notaire indique, dans le chapitre du prix de vente, le montant d'un contrat d'entreprise, le registre foncier pourra prendre en compte le tout, à savoir le prix du terrain non bâti et celui de l'ouvrage à bâtir ou déjà en cours de construction, en tant que valeur afin de percevoir l'émolument ad valorem.

À cette occasion il ne fait en effet guère de doute que la volonté de la personne qui acquiert un bien n'est pas seulement d'acquérir un terrain nu, mais bien d'y ériger sa maison d'habitation ou d'acquérir un appartement en propriété par étages (PPE). Le contrat d'entreprise conclu en atteste. Ce dernier et le contrat de vente dépendent l'un de l'autre de sorte que l'un n'aurait pas été conclu sans l'autre.

Il est donc logique et équitable que le registre foncier prenne en compte la même base de calcul que les droits de mutation, d'autant que les motifs à la base de l'adoption de l'article 5a LDMI sont pertinents, également sous l'angle du registre foncier, quant à la question d'égalité de traitement.

Il était en effet relevé lors des travaux préparatoires une *« inégalité de traitement entre des personnes qui choisissent ce mode d'acquisition, selon que les contrats sont signés au début de la promotion immobilière, durant la construction ou après son achèvement. Dans ce dernier cas, les lods sont dus sur la valeur totale du transfert (terrain et bâtiment), alors que si l'acquisition intervient plus tôt, le droit de mutation ne sera calculé que sur la valeur du terrain figurant dans l'acte authentique, plus éventuellement sur celle des travaux en cours »* (rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 07.021 du 20 juin 2007, ch. 3.3).

En conclusion nous proposons d'indiquer expressément dans un nouvel alinéa 5 de l'article 9 LERF, la prise en compte du prix global, à savoir le prix du terrain et le prix de l'ouvrage afin de calculer l'émolument dû.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL

Les modifications proposées de l'article 9 LERF ont pour but de consolider la base légale permettant au registre foncier d'établir les décisions de facturation « ad valorem », tout en fixant un plafonnement. Au surplus, comme il a déjà été dit dans le commentaire de l'article 9, alinéa 2 ci-dessus, le taux étant de 1,5 ‰ jusqu'à 800'000 francs et 0,8 ‰ sur l'excédent, le montant de 40'000 francs représente une valeur de transfert d'environ 49 millions de francs. Des transferts portant sur des montants équivalents ou supérieurs sont rares dans notre canton. De plus, l'incompatibilité de notre base légale actuelle au cadre légal fédéral ne nous permettrait plus de facturer des émoluments sans plafonnement.

La modification concernant les contrats d'entreprises aura des conséquences peu significatives sur les propriétaires. L'augmentation annuelle des émoluments prévus se situe à environ 80'000 francs, soit environ 1.5% des émoluments annuels du registre foncier.

Ce projet de loi n'a pas d'impact sur le personnel.

4. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

5. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Comme il a été dit en introduction, l'article 954 du code civil suisse délègue aux cantons la compétence de percevoir des émoluments pour les inscriptions au registre foncier. Cette compétence est limitée par les principes de l'équivalence et de la couverture des frais, qui découlent du principe constitutionnel de la proportionnalité. La présente révision, fixant un plafonnement, ayant justement pour but de rendre l'émolument ad valorem conforme à ces principes, est conforme au droit fédéral. Elle l'est également pour ce qui concerne l'égalité de traitement (autre principe constitutionnel) entre acquéreurs de constructions clés en main.

La présente révision n'est pas soumise à l'approbation fédérale (art. 52, al. 3 Tit. fin. CCS a contrario).

6. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

Le projet est soumis au référendum facultatif.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

La présente révision n'a pas d'impact significatif en matière sociale, économique, environnementale ni de conséquences sur les générations futures. D'un point de vue financier, l'impact est quasiment nul.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet n'entraîne pas de dépenses ou d'économies nouvelles au sens de l'article 36 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil du 30 octobre 2012).

9. CONCLUSION

Nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter ce projet de loi.

Il permet de rendre notre base légale compatible avec le droit fédéral, ainsi que de s'aligner sur la jurisprudence existante. Le plafonnement ne sera que rarement atteint vu les sommes en jeu et cela ne devrait pas ou très peu modifier les rentrées d'émoluments.

Quant à la modification concernant la prise en compte de la valeur du contrat d'entreprise, elle permet de rendre la perception d'émoluments plus équitable lors d'acquisition d'un terrain non bâti ou d'une unité d'étage, en reprenant par analogie le mode de calcul ayant cours en matière de droits de mutation. À nouveau, son impact financier sera peu significatif, que ce soit pour les administrés ou pour l'administration.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 19 mai 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président, M. MAIRE-HEFTI

La chancelière, S. DESPLAND

Loi
Portant modification de la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 954 du code civil suisse ;

vu la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus), du 3 octobre 2003 ;

vu la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers (LDMI), du 20 novembre 1991 ;

sur la proposition du Conseil d'État du 19 mai 2021,

décrète :

Article premier La loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF), du 25 janvier 1988, est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 2 et 5 ; al. 6 (nouveau)

[2]En cas de vente, échange, donation, apport en société, modification dans la composition d'une société simple, etc. soit pour tout transfert entre vifs, ainsi qu'en cas de transfert résultant de l'ouverture d'une succession, partage successoral ou autre, dévolution d'un legs, d'une fusion, d'une scission ou d'un transfert de patrimoine au sens de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus), il est perçu un émolument calculé sur la valeur de l'immeuble, soit :

- 1,5 ‰ jusqu'à 800'000 francs et
- 0,8 ‰ sur l'excédent ;
- minimum 50 francs, maximum 40'000 francs.

[5]Lors de contrats de vente d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main ou lors de contrats de vente liés à un contrat d'entreprise assimilable à l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, l'émolument est calculé sur le prix global, comprenant le prix du terrain et le prix de l'ouvrage.

[6]*Alinéa 5 actuel*

Art. 10

Pour toute inscription et augmentation de gage immobilier (hypothèque, cédule hypothécaire, cédule hypothécaire de registre et hypothèque légale), il est dû un émolument calculé sur le montant de la somme garantie dont l'inscription est requise, soit :

- 2 ‰ jusqu'à 2 millions de francs et
- 1,5 ‰ sur l'excédent ;
- minimum 50 francs, maximum 40'000 francs.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.
[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :
Le président, *La secrétaire générale,*