

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.113 vom 30. September 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-09-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.113

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.113 du 30 septembre 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.113 del 30 settembre 2013

Regeste

En tenant compte de la valeur du contrat d'entreprise en plus de la valeur du terrain pour le calcul de l'émolument au sens de l'art. 9 LERF, la décision de l'office du registre foncier est conforme au droit. Le recours est rejeté.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Le 21 août 2012, une vente immobilière avec constitution d'une cédule hypothécaire de registre a été conclue entre, d'une part, les époux X. (ci-après: les vendeurs), et d'autre part, les époux Y. (ci-après: les intéressés 1, respectivement: les recourants 1). Ces derniers ont acheté, en copropriété chacun pour une demie, le bien-fonds [a] du cadastre de C. et ses droits de copropriété au bien-fonds [b] du même cadastre, pour le prix global de Fr. 175'000.■. Ensuite, les intéressés 1 ont constitué une cédule hypothécaire de registre de Fr. 850'000.■ en faveur de la banque A..

B.

Le 5 septembre 2012, une vente immobilière avec constitution d'une cédule hypothécaire de registre a été conclue entre les vendeurs et les époux Z. (ci-après: les intéressés 2, respectivement: les recourants 2). Ces derniers ont acheté, en copropriété chacun pour une demie, le bien-fonds [c] du cadastre de C. et ses droits de copropriété au bien-fonds [b] du même cadastre, pour le prix global de Fr. 175'000.■. Ensuite, les intéressés 2 ont constitué une cédule hypothécaire de registre de Fr. 900'000.■ en faveur de la banque B..

C.

Le 9 avril 2013, l'Office du registre foncier de l'arrondissement du Littoral et du Val-de-Travers (ci-après: l'office) a transmis aux intéressés 1 et 2 une facture de respectivement Fr. 3'246.■ et Fr. 3'410.■, dans lesquelles l'émolument du transfert immobilier retenu s'élevait respectivement à Fr. 1'442.■ et Fr. 1'438.■.

D.

Le 8 mai 2013, les intéressés 1 et les intéressés 2 ont déposé, séparément, un mémoire de recours auprès du Département de la gestion du territoire (actuellement: Département du développement territorial et de l'environnement), concluant tous deux à l'annulation des décisions du 9 avril 2013 et au renvoi à l'office pour nouvelle décision au sens des considérants. En se basant sur le mode de calcul de l'office, les recourants 1 et 2 ont indiqué que l'émolumentad valoremdevrait s'élever respectivement à Fr. 1'356.■ et à Fr. 1'352.■

Cependant, ils ont allégué que les émoluments pour le transfert de propriété auraient dû être exclusivement calculés sur le prix de vente de l'immeuble indiqué dans l'acte, et non pas sur le prix du terrain et sur le prix de l'ouvrage, comme cela a été effectué par l'office. Les recourants 1 et 2 ont soutenu que si le législateur avait voulu que le montant de l'émolument tienne compte du prix de l'ouvrage, la loi concernant le tarif des émoluments du registre foncier (LERF), du 25 janvier 1988, l'indiquerait clairement, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Ensuite, les recourants 1 et 2 ont allégué qu'en vertu des principes de la couverture des frais et d'équivalence, la facture du registre foncier devrait être en rapport avec les prestations fournies, qui, en l'espèce, consistaient en le transfert de propriété d'un terrain, et non pas d'un immeuble bâti. Sur cette base, les recourants 1 et 2 ont affirmé que leur émolument devrait être de Fr. 262.50 au lieu de respectivement Fr. 1'356.■ et Fr. 1'352.■.

E.

Par courrier du 14 mai 2013, le service juridique de l'Etat de Neuchâtel a informé les recourants qu'étant donné la similitude de la problématique soulevée par les deux factures et que les deux recours étaient identiques (malgré le fait que les acquéreurs soient distincts), il a été procédé à la jonction des causes.

F.

Le 17 juin 2013, l'office a déposé ses observations en maintenant sa décision. Il a soutenu que l'alinéa 5 de l'article 9 LERF démontrait que la base de calcul des émoluments du registre foncier et celle des droits de mutation (dans lesquels l'émolument de la transaction porte sur un "tout", c'est-à-dire sur le terrain et l'immeuble) devait être la même. Dès lors, et en se basant par analogie sur l'article 5a de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers (LDMI), du 20 novembre 1991, l'office a décidé de facturer la transaction sur le "tout" (en l'espèce, sur la valeur du terrain et du contrat d'entreprise). De plus, l'office a relevé que la décision de prendre en compte la même base légale que l'autorité fiscale avait été inscrite le 11 décembre 2007 dans la circulaire n°527, laquelle a été adressée pour information à la Chambre des notaires. Finalement il a relevé que la formulation du prix de vente dans la réquisition d'inscription pouvait varier selon la pratique des notaires, certains incluant directement le prix du contrat d'entreprise dans le prix de vente total, certains ne le faisant pas. L'office a donc indiqué avoir décidé de retenir la même base de calcul pour toutes les opérations immobilières, et ceci dans un souci d'égalité de traitement.

G.

Les observations ont été transmises aux recourants pour information et détermination éventuelles. Ils ne se sont pas manifestés.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Au vu de la connexité des deux causes, il se justifie de les joindre.

1.2.

Déposés dans les formes et délai légaux, les recours sont recevables.

2.

2.1.

Parmi les contributions publiques, la jurisprudence, suivant la doctrine, fait la distinction entre les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation. Les impôts représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité; ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'Etat. Les contributions causales, en revanche, constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause. Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories: les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement (arrêt de la Cour de droit public du 16 mars 2012, CDP.2010.359, consid. 3 et les références citées).

2.2.

Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence ■ qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques ■, selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle) et rester dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative. L'autorité peut également tenir compte de l'intérêt du débiteur à l'acte officiel et, dans une certaine mesure, de sa situation économique pour fixer les émoluments, dans les affaires importantes, à un montant élevé qui compense les pertes subies dans les affaires mineures. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (arrêt précité, CDP.2010.359, consid. 3 et les références citées).

2.3.

En outre, la plupart des contributions causales ■ en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence, pour lesquelles il n'existe aucune base légale formelle (suffisamment déterminée) ou pour lesquelles le législateur a exprimé clairement ou tacitement que la contribution qu'il doit fixer est dépendante des coûts ■ doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves. De telles réserves financières violent le principe de la couverture des coûts lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (arrêt précité, CDP.2010.359, consid. 3 et les références citées).

3.

3.1.

En vertu de l'article 954, alinéa 1 du code civil suisse (CC), du 10 septembre 1907, les cantons peuvent percevoir des émoluments pour les inscriptions au registre foncier et les

travaux de mensuration qui s'y rattachent. Dans les cantons qui connaissent un système où l'administration exerce les fonctions notariales, les émoluments prévus à l'article 954 CC peuvent aussi être perçus sous la forme d'un impôt mixte pour peu que les conditions soient remplies. Ce dernier se caractérise par le fait qu'il constitue à la fois une taxe correspondant à une prestation déterminée de l'Etat et un impôt destiné à couvrir ses frais généraux. Toutefois, le Tribunal fédéral n'a admis le caractère d'impôt que dans les cas où les autorités cantonales estimaient elles-mêmes que l'émolument perçu représentait au moins en partie une contribution due sans condition tombant dans la caisse générale de l'Etat, ou dans lesquels le montant de la contribution ou son produit, sur une certaine durée, permettaient de conclure au caractère (au moins partiel) d'impôt. La réalisation d'un bénéfice important et durable atteste de l'existence d'un impôt mixte, lequel nécessite une base légale spécifique et ne peut se fonder sur l'article 954 CC. Dans un arrêt cinquantenaire qui conserve toute sa pertinence, le Tribunal fédéral a rappelé que les émoluments du registre foncier pouvaient être calculés suivant la valeur des droits à inscrire et qu'ils ne devenaient pas un impôt mixte du fait qu'ils étaient fixés ad valorem, pourvu que leurs montants soient proportionnés à l'intérêt du requérant et à ses facultés économiques, ainsi qu'à la responsabilité de l'administration (arrêt de la Cour de droit public du 8 décembre 2011, CDP.2009.450, consid. 3a et les références citées).

3.2.

En application de l'article 954 CC, le Grand Conseil neuchâtelois a adopté, le 25 janvier 1988, la LERF, approuvée par le Conseil fédéral le 2 mars 1988. A teneur de son article 2, alinéa 1, les opérations et les services requis des autorités du registre foncier donnent lieu à la perception des émoluments fixés par la présente loi et par arrêté du Conseil d'Etat. Les émoluments perçus par les bureaux du registre foncier sont fixes et proportionnels (art. 3, al. 1). Le Conseil d'Etat est compétent pour arrêter les émoluments fixes (art. 4). Les inscriptions relatives au droit de propriété sont soumises aux émoluments ad valorem suivants: 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 (émolument ad valorem), soit 1.5% jusqu'à Fr. 800'000. et 0.8% sur l'excédent; mais au minimum Fr. 50. (art. 9, al. 1 et 2). 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 (art. 9, al. 5).

3.3.

En l'occurrence, les recourants contestent le mode de calcul de l'office, affirmant que seule la valeur du terrain aurait dû être prise en compte, et non pas la valeur du terrain et celle du contrat d'entreprise. Comme l'a précisé l'office dans ses observations du 17 juin 2013, il existe un certain lien entre la LERF et la LDMI (cf. art. 9, al. 5 LERF), lequel permet une analogie pour la base de calcul de l'émolument du registre foncier. De plus, le Tribunal cantonal a eu l'occasion d'affirmer, dans l'arrêt du 16 mars 2012 déjà cité, que, pour fixer l'émolument dû, il fallait tenir compte de la valeur objective que représente pour les recourants la prestation fournie (arrêt de la Cour de droit public du 16 mars 2012, CDP.2010.359, consid. 5b). En l'espèce, il semble évident que le but de l'opération n'est pas uniquement l'acquisition du terrain, mais bien la construction d'une maison d'habitation,

justifiant ainsi le mode de calcul contesté. Au surplus, l'autorité de céans relève que la pratique des notaires concernant la formulation du prix de vente dans la réquisition d'inscription est hétérogène (si certains notaires différencient la valeur du terrain de celle de la construction, d'autres ne portent que la valeur totale sur la réquisition d'inscription). Ce constat plaide en faveur du calcul de l'émolument avec la valeur du contrat d'entreprise, ceci afin d'éviter une inégalité de traitement. Au demeurant, ce mode de calcul, dont la Chambre des notaires a été informée en recevant la copie de la circulaire du 11 décembre 2007 de l'inspecteur du registre foncier, n'a pas été contestée jusque là.

3.4.

En ce qui concerne les principes d'équivalence et de la couverture des frais, il ressort des comptes de l'Etat de Neuchâtel (publiés sur le site officiel www.ne.ch) que le total des revenus du service géomatique et le registre foncier a dépassé les charges totales de ce service de Fr. 210'851.09 en 2012 et de Fr. 428'333.03 en 2011. D'après le principe de la couverture des frais, toutes les dépenses qui relèvent d'une branche administrative déterminée peuvent être couvertes au moyen des émoluments administratifs. Celle-ci est définie en premier lieu en fonction des tâches administratives objectives qui lui incombent, c'est-à-dire selon des critères fonctionnels (cf. ATF 126 I 180, JT 2002 I, p. 413, consid. 3b/cc). Cependant, il résulte des comptes de l'Etat de Neuchâtel que les émoluments administratifs perçus par le Service géomatique et registre foncier en 2011 et 2012 (respectivement Fr. 5'446'598.06 et Fr. 5'413'738.89) n'ont pas suffi à couvrir ne serait-ce que les charges de personnel de ce service (respectivement Fr. 6'178'455.15 et Fr. 6'262'720.30). Or, le principe de la couverture des frais en tant que limitation à la perception des émoluments ne doit pas être compris de manière étroite pour les émoluments du registre foncier. Ceux-ci doivent être calculés de telle manière que dans tous les cas, ils suffisent à couvrir amplement les dépenses. Il s'ensuit que l'article 9 alinéa 2 LERF ne viole pas les principes d'équivalence et de la couverture des frais (cf. arrêt de la Cour de droit public du 8 décembre 2011, CDP.2009.450, consid. 4a).

4.

En conclusion, l'autorité de céans considère que pour toutes les raisons précitées, le mode de calcul de l'office, lequel tient compte de la valeur du terrain ainsi que de la valeur du contrat d'entreprise pour fixer les émoluments au sens de l'article 9, alinéa 2 LERF, est conforme au droit. L'office n'a donc pas violé le droit, ni abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation. Dès lors, les recours sont rejetés.

5.

Au vu du sort de la cause, un émolument de Fr. 500.■ et des frais de Fr. 50.■ pour un total de Fr. 550.■ sont mis à la charge des recourants (art. 47, al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA], du 27 juin 1979). Ils sont imputés sur l'avance de frais du même montant payée le 21 mai 2013.

6.

Il n'est pas alloué de dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide:

1. Le recours des époux Y. du 8 mai 2013 contre la décision de l'ORF du 9 avril 2013 (facture n°[]) est rejeté;

2. Le recours des époux X. du 8 mai 2013 contre la décision de l'ORF du 9 avril 2013 (facture n°[]) est rejeté;

3. Un émolument de Fr. 500.■ et des frais de Fr. 50.■, pour un total de Fr. 550.■, sont mis à la charge des recourants. Ils sont imputés sur l'avance de frais du même montant payée le 21 mai 2013;

4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 30 septembre 2013

Yvan Perrin

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.