Urteilskopf

118 Ib 60

8. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour civile du 12 février 1992 dans la cause C. contre Autorité de surveillance du registre foncier du canton de Genève (recours de droit administratif).
Regeste (de):
Gesuch um Aufnahme im Schiffsregister und um Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechtes; Abweisung des Gesuchs durch den Grundbuchverwalter mangels Einregistrierung der Urkunden, welche die Anmeldung zur Eintragung im Grundbuch zum Gegenstand haben, bei der kantonalen Steuerverwaltung.

1. Gemäss Art. 3 lit. b des genferischen Gesetzes über die sog. Einregistrierungsgebühren unterliegen alle Urkunden ("actes, écrits et pièces"), welche eine Anmeldung zur Eintragung im Grundbuch des Kantons Genf zum Gegenstand haben, der Einregistrierung. Die Auslegung der kantonalen Aufsichtsbehörde über das Grundbuch, wonach sich diese Bestimmung auch auf das Schiffsregister beziehe, ist nicht unhaltbar (E. 2).

2. Neben den eigentlichen Gebühren sind auch die Handänderungsgebühren zu jenen öffentlichrechtlichen Geldleistungen zu zählen, von deren Erfüllung die Kantone die Eintragung im Grundbuch abhängig machen können (E. 3a). Im Kanton Genf sind die Einregistrierungsgebühren für Urkunden und Rechtsgeschäfte, welche dem Erfordernis der Einregistrierung unterworfen sind, wegen ihrer Rechtsgrundlage als Handänderungsgebühren zu betrachten (E. 3b).

Regeste (fr):
Réquisitions d'immatriculation d'un bateau et d'inscription d'une hypothèque légale; rejet par le Conservateur du registre foncier, faute d'enregistrement, à l'administration cantonale des contributions, des actes portant réquisitions audit registre.

1. Selon l'art. 3 let. b de la loi genevoise sur les droits d'enregistrement, sont obligatoirement soumis à l'enregistrement "les actes, écrits et pièces portant réquisition au registre foncier du canton de Genève". N'est pas insoutenable l'interprétation de l'autorité cantonale de surveillance du registre foncier selon laquelle cette disposition légale vise aussi le registre des bateaux (consid. 2).

2. A côté des émoluments proprement dits, il convient de compter les droits de mutation parmi les obligations fiscales au règlement desquelles les cantons peuvent subordonner l'inscription au registre foncier (consid. 3a). Dans le canton de Genève, les droits d'enregistrement frappant les "actes et opérations" soumis à la formalité de l'enregistrement constituent des droits de mutation, vu leur assiette (consid. 3b).

Regesto (it):
Richiesta d'intavolazione di una nave e iscrizione di un'ipoteca legale; rigetto da parte dell'Ufficiale del registro fondiario, per mancata registrazione presso l'amministrazione cantonale delle contribuzioni di atti concernenti le richieste al citato registro.

1. Secondo l'art. 3 lett. b della legge ginevrina sulle tasse di registrazione, sono obbligatoriamente sottoposti alla registrazione tutti i documenti ("actes, écrits et pièces") concernenti un'iscrizione a registro fondiario del cantone Ginevra. Non è insostenibile l'interpretazione dell'autorità di vigilanza cantonale sul registro fondiario, secondo cui questa disposizione riguarda pure il registro del naviglio (consid. 2).

2. A parte le tasse propriamente dette, occorre aggiungere i diritti di mutazione fra le obbligazioni fiscali a cui i cantoni possono subordinare l'iscrizione a registro fondiario (consid. 3a). Nel cantone Ginevra le tasse di registrazione che colpiscono gli atti e le operazioni sottomesse alla formalità della registrazione costituiscono dei diritti di mutazione, vista la loro base legale (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 61

BGE 118 Ib 60 S. 61

A.- Le 11 avril 1991, le Conservateur du Registre foncier du canton de Genève a rejeté deux réquisitions de C. qui tendaient à l'immatriculation du bateau E (21 m, 30 t, valeur de 300'000 francs, zone de navigation le Léman) et à l'inscription d'une hypothèque maximale au profit de M. Les réquisitions n'avaient pas été enregistrées par l'administration cantonale des contributions (art. 3 let. b et 136 al. 2 de la loi genevoise sur les droits d'enregistrement).

B.- Le 21 août 1991, l'Autorité de surveillance du registre foncier a rejeté un recours formé par le requérant et confirmé le refus du Conservateur.

C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, C. a demandé au Tribunal fédéral d'annuler la décision de l'autorité cantonale et d'ordonner l'immatriculation et l'inscription requises. Le recours a été rejeté.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) En matière de propriété, tous les bateaux sont des meubles. Toutefois, en raison de leur dimension, certains bateaux se prêtent mal à l'application des règles sur la propriété mobilière ou sur la constitution des droits réels limités mobiliers. C'est pourquoi les grands "bateaux de navigation intérieure" et les "navires de mer" sont ou peuvent être soumis à un régime juridique qui se rapproche de celui

BGE 118 Ib 60 S. 62

des immeubles. L'immatriculation est opérée dans un registre dont l'organisation et les effets sont calqués sur ceux du registre foncier (STEINAUER, Les droits réels, t. II, Berne 1990, Nos 1981 ss, p. 196/197). En vertu de l'article premier, premier alinéa, de la loi fédérale du 28 septembre 1923 sur le registre des bateaux (RS 747.11), "les bureaux du registre foncier que le Conseil fédéral a déclarés compétents (offices du registre des bateaux)" tiennent un registre fédéral des bateaux, dans lequel doivent être faites les inscriptions et annotations prévues par la loi. Selon l'article premier, premier alinéa, de l'ordonnance du 16 juin 1986 sur le registre des bateaux, est désigné comme office du registre des bateaux, "dans le canton de Genève, le bureau cantonal du registre foncier à Genève" (RS 747.111).
L'autorité cantonale de surveillance "du registre foncier" surveille la tenue du registre des bateaux; elle est compétente pour recevoir les recours dirigés notamment contre le rejet d'une réquisition d'inscription; le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est recevable contre les décisions de l'autorité cantonale statuant en dernière instance sur la gestion de l'office (art. 2 et 3 de la loi fédérale sur le registre des bateaux).
b) Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral et pour violation des dispositions de droit cantonal qui sont étroitement liées aux questions de droit fédéral sur lesquelles porte son

examen (cf. ATF 103 Ib 314 consid. 2b); la notion de droit fédéral de l'art. 104 let. a OJ englobe les droits constitutionnels du citoyen et, en présence d'une violation de ceux-ci, le recours de droit administratif assume le rôle du recours de droit public (ATF 112 Ib 237 consid. 2a, ATF 111 Ib 118, ATF 110 Ib 257 consid. 1, ATF 108 Ib 74 consid. 1a, 382 consid. 1e, 467 consid. 1b).

2. Selon l'art. 3 let. b de la loi genevoise du 9 octobre 1969 sur les droits d'enregistrement, sont soumis obligatoirement à l'enregistrement (sous réserve d'exceptions qui n'existent pas en l'espèce) "les actes, écrits et pièces portant réquisition au registre foncier du canton de Genève". Aux termes de l'art. 136 al. 2, le Conservateur du registre foncier ne peut accepter aucune réquisition qui ne soit enregistrée ou qui ne résulte pas d'un titre enregistré. Le recourant soutient que la disposition précitée de l'art. 3 s'applique uniquement aux actes à inscrire sur le registre foncier au sens du code civil et non également à ceux qui doivent l'être sur le registre des bateaux. Il invoque le principe de légalité. S'agissant non pas de la constitutionnalité de la règle légale genevoise, mais de son

interprétation, le Tribunal fédéral n'examine la question posée que sous l'angle de l'art. 4 Cst., à savoir de l'interdiction de l'arbitraire, car l'atteinte portée au justiciable n'est pas particulièrement grave (GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, I p. 321/322 et les arrêts cités). En l'espèce, l'interprétation de l'autorité cantonale n'est pas insoutenable. Ainsi qu'on l'a vu, c'est la loi fédérale et son ordonnance qui imposent la tenue du registre des bateaux par le Conservateur du registre foncier, en raison de l'analogie avec les immeubles du droit civil. Bien plus, l'ordonnance sur le registre foncier est applicable à la tenue du registre des bateaux, à moins que la loi ou son règlement n'en disposent autrement (art. 3 al. 1). Aussi bien faut-il immatriculer les bateaux concernés par la loi (art. 4 ss), sur lesquels peuvent être constituées des hypothèques (art. 38 ss), constituées par l'inscription (art. 41). Il s'ensuit que la loi cantonale de 1969 pouvait assurément être comprise dans le sens que son art. 3 let. b visait aussi le registre des bateaux, dont la tenue était attribuée par la loi fédérale antérieure de 1923 au Conservateur du registre foncier. Il n'était pas nécessaire de le préciser dans la loi. L'autorité cantonale cite pertinemment l'exposé des motifs concernant le projet de loi, selon lequel, lorsque des opérations de crédit font l'objet d'une "affectation hypothécaire" - expression toute générale - "elles nécessitent une réquisition au registre foncier et doivent en conséquence être enregistrées". Contrairement à ce que pense le recourant, l'autorité de surveillance ne s'écarte pas du texte clair de la loi, puisque le droit fédéral antérieur donne compétence au Conservateur du registre foncier. L'analogie avec le droit immobilier démontre en outre que la décision attaquée ne s'éloigne pas du but de la législation sur l'enregistrement dans le domaine spécial en cause. Or une interprétation extensive ou par analogie est permise même en droit fiscal (GRISEL, op.cit., I, p. 322/323 et les arrêts cités). Au demeurant, ainsi que le relève l'autorité cantonale, le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 23 décembre 1966 ne mentionne que le registre foncier (art. 7 let. i), alors que dans ce bureau est aussi tenu celui des bateaux. Le recourant se réfère à l'institution du code civil pour interpréter la loi fiscale cantonale. Mais la jurisprudence qu'il cite va à fin contraire: les règles du droit civil ne sont pas nécessairement applicables; on peut se référer à la situation économique de la chose, à son utilisation et à sa destination réelles (ATF 91 I 282 consid. 3: en

matière d'interdiction de la double imposition - art. 46 al. 2 Cst. -, un chalet considéré comme une construction mobilière peut être, le cas échéant, imposé comme un immeuble à son lieu de situation). Quant à l'obligation

du registre foncier, c'est bien l'accomplissement d'une "attribution administrative" (Titre XX, art. 132 à 153 de la loi genevoise sur les droits d'enregistrement), donc du Conservateur et de son bureau pris comme un Service de l'administration cantonale en matière d'enregistrement.

3. D'après le recourant, les conditions de l'immatriculation des bateaux sont fixées exhaustivement par la loi fédérale; seuls des émoluments peuvent être per us, non un impôt cantonal. C'est là soulever une question que l'autorité cantonale n'a pas abordée, car elle ne lui avait pas été soumise. Mais, dans le recours de droit administratif, le Tribunal fédéral examine librement le droit (art. 114 al. 1 OJ; ATF 107 Ib 392 consid. 2). Selon l'art. 66 al. 1 de la loi fédérale sur le registre des bateaux, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires pour l'exécution de ladite loi, en particulier sur les émoluments à percevoir. L'article 23 de l'ordonnance sur le registre des bateaux énonce les émoluments que les offices doivent percevoir lors des différentes opérations qu'ils sont chargés d'exécuter. L'immatriculation d'un bateau et la constitution d'une hypothèque sur celui-ci sont soumises à la perception d'un émolument (art. 23, 1er al., let. a et let. d, ch. 2). Contrairement aux émoluments du registre foncier (art. 954 CC), les émoluments per us en relation avec le registre des bateaux sont de droit fédéral. a) Les cantons outrepassent les compétences qui leur sont accordées par l'art. 6 CC (cf. art. 64 Cst. et 2 Dispositions transitoires) quand ils empêchent l'application du droit fédéral ou la compliquent à l'excès; ainsi lorsqu'ils édictent des règles de droit public faisant dépendre l'inscription d'un transfert de propriété au registre foncier du paiement préalable de l'impôt de succession et sur les gains immobiliers, voire des impôts ordinaires sur la fortune et le revenu (ATF 106 II 82 ss consid. 1 et 2). Ce principe peut être étendu à l'immatriculation ou à la constitution d'une hypothèque, et pareillement s'agissant du registre des bateaux.
Les droits de mutation constituent un véritable impôt (ATF 72 I 394 consid. 2; BLUMENSTEIN, Schweizerisches Steuerrecht, I. Halbband, p. 7 s. et 199). Mais la jurisprudence fédérale (ATF 82 I 284 consid. 1, 302 consid. 3b) admet que les cantons perçoivent des contributions dites mixtes, comprenant l'émolument pour l'inscription

au registre foncier et un impôt indirect sur les mutations (cf. également HUBER, RNRF 49/1968, p. 69 ss; HOMBERGER, n. 4 ad art. 954 CC); par ailleurs, cet impôt est lui aussi, d'ordinaire, d'un montant plutôt modeste; surtout, sa fixation ne présente généralement pas de difficultés et il est directement lié au transfert de propriété, ce qui en fait un véritable impôt sur les mutations (BLUMENSTEIN, System des Steuerrechts, 3e éd. 1971, p. 164 ss). Ces considérations, en partie pratiques, en partie théoriques, conduisent à se ranger à l'opinion adoptée quasi unanimement par la jurisprudence et la doctrine, et selon laquelle, à côté des émoluments proprement dits, il convient de compter les droits de mutation parmi les taxes au paiement desquelles les cantons peuvent subordonner l'inscription au registre foncier (ATF 106 II 86 /87 consid. 2c; cf., outre ATF 83 I 208 ss et les décisions antérieures du Conseil fédéral qui y sont citées, HOMBERGER, n. 3 et OSTERTAG, n. 1 ad art. 954 CC; BLUMENSTEIN, System des Steuerrechts, p. 290; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., I p. 295). La création d'une hypothèque légale de droit cantonal (art. 836 CC) ne fait pas obstacle à cette jurisprudence, mais bien s'agissant d'autres impôts (ATF 106 II 89 consid. 2c). b) L'arrêt cité (ATF 106 II 82 ss) concerne le droit valaisan. Peu importe, comme le relève le Département fédéral de justice et police dans ses observations, que les deux contributions soient perçues par deux autorités ou Services différents. Dans le canton de Genève, les droits d'enregistrement frappent les "actes et opérations" soumis à la formalité de l'enregistrement (l'analyse de l'acte et sa mention dans un registre spécial; cf. l'art. 1er de la loi sur les droits d'enregistrement). Ils sont fixes, proportionnels ou progressifs (art. 7 al. 1). Ils constituent des droits de mutation, vu leur assiette (titres II et ss). Ils s'élèvent en principe à 3% en cas de vente immobilière (art. 33 al. 1; mais à 1% seulement s'agissant de ventes de biens mobiliers - art. 52 al. 1 - dont l'enregistrement est en principe facultatif) et à 3%o pour les "affectations hypothécaires" (art. 106 al. 1). La loi fiscale valaisanne du 10 mars 1976 impose les donations à un taux très élevé, semble-t-il (art. 116 al. 1:

25%). Quoi qu'il en soit, la jurisprudence actuelle, longuement et fortement motivée, permet la subordination de l'inscription au paiement de droits d'enregistrement (soit de mutation) "normaux".