



HAL
open science

Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire

Corine Namont Dauchez

► To cite this version:

Corine Namont Dauchez. Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2020, n°50, pp.act. 998. hal-03064728

HAL Id: hal-03064728

<https://hal.science/hal-03064728>

Submitted on 14 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire

Par Corine Dauchez, maître de conférences à l'université Paris Nanterre, CEDCACE
(EA 3457)

Publié au JCP éd. N, 2020, n°50, act. 998

La crise sanitaire est l'occasion pour la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Croissance, de revenir sur les bancs de l'Assemblée Nationale qui a enregistré, le 3 novembre dernier, une « proposition de loi n° 3505 portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires suite à la crise sanitaire »¹. Comme tous les autres acteurs économiques, les notaires ont été frappés par le fort ralentissement de l'activité lié au confinement dû à la première vague de la COVID et des mesures ont été adoptées par la profession et ses partenaires pour soutenir les offices² en sus des dispositifs gouvernementaux. L'impact sur l'activité des offices du second confinement, qui permet néanmoins aux notaires de recevoir leurs clients pour les actes ou démarches qu'ils ne peuvent réaliser à distance³, n'est pas encore connu, pas plus d'ailleurs que celui de la première vague de l'épidémie⁴.

• **Les « vagues Croissance »** - Cependant, il est à craindre que les effets de la crise sanitaire soient dévastateurs. En effet, contrairement à d'autres secteurs économiques, les vagues de la COVID surviennent alors que la profession est frappée par d'autres vagues, celles de l'installation de nouveaux offices, déclenchées par la loi Croissance, et alors que la troisième vague de création d'offices, prévue en 2021, est en cours de préparation. Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi Croissance « qui a profondément marqué la profession », la crise sanitaire accélère « certains effets que l'on percevait déjà avant » et s'ajoute « à cette conjoncture difficile ».

• **La proposition de loi** - La proposition de loi déposée par le député de la Lozère, Pierre Morel-A-L'Huissier, reprend de toute évidence l'argumentaire de la profession. Celle-ci souhaite qu'il soit laissé aux offices créés lors des deux premières vagues le temps de prendre leur essor⁵. En tout état de cause, déjà submergée par les nouveaux offices créés par les deux premières vagues, aujourd'hui en proie à de sérieuses difficultés, elle ne veut pas de troisième vague⁶ « avant complète exécution des deux premières et analyse des résultats obtenus » et propose que la troisième carte ne soit pas assortie de créations d'offices⁷. Le dispositif proposé ne bouleverse pas l'économie de la loi Croissance, mais l'adapte afin de donner du répit aux offices (1) et de renforcer l'implication de la profession dans la procédure d'élaboration de la carte d'installation en vue d'améliorer l'efficacité de l'action publique territoriale (2).

1. Du répit pour les offices

¹ V. aussi JCP N 2020, n° 46, act. 933.

² V. *Webinaire Le club des juristes*, LexisNexis, 7 avr. 2020 : JCP N 2020, n° 17, act. 409.

³ Art. 4, 7° D. n°2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid 19 dans le cadre de l'urgence sanitaire.

⁴ Entretien avec D. Ambrosiano : JCP N 2020, n°48, act. 977.

⁵ *Ibid.*

⁶ CSN, communiqué, 16 sept. 2020. La demande est reprise par le nouveau président du CSN, Poursuite des grandes orientations du CSN : présentation des lignes de force par son nouveau président David Ambrosiano, Def., 29 oct. 2020, n°44, p. 13.

⁷ La Gazette Moselle, 23 sept. 2020, Loi Macron : le Conseil supérieur du notariat demande un moratoire sur les nouvelles installations.

• **Le bilan de la profession** - L'exposé des motifs est une reprise parfois « mot pour mot » du bilan établi par le Conseil supérieur du notariat (CSN), rendu public le 16 septembre 2020⁸. A l'identique⁹, il débute par une présentation générale de l'« idéologie » que la loi Croissance a souhaité insuffler dans le notariat en « faisant glisser dans le code de commerce une partie significative de la réglementation relative au notariat ». La concurrence et l'enjeu économique ont été placés « au cœur des offices, provoquant la disparition des moins efficaces (...) ». Il rappelle également que s'il y a eu trop peu de créations d'offices entre 1960 et 2015, la loi Croissance a abouti « à l'excès contraire avec un essor de créations d'offices sans précédent, lors des deux vagues opérées en 2017 puis en 2019, trop rapprochées ». La réforme a ainsi créé un véritable « choc d'offre », le nombre d'offices ayant été augmenté de 40% entre juin 2017 et juin 2019. Cette augmentation du nombre des offices s'est doublée d'une modification des « tarifs majoritairement moins élevés qu'auparavant ». Il est vrai que les tarifs ont été diminués ou écrêtés par la loi Croissance.

• **Le focus sur les offices créés** - L'exposé des motifs, là encore certainement inspiré du bilan du CSN¹⁰, met ensuite en avant, de manière éloquente, les très sérieuses difficultés auxquelles se heurtent les offices créés : « (...) il est constaté que les 10 % d'offices qui réussissent le mieux parviennent à peine à la médiane des produits des offices. Seul un quart des offices créés affiche une performance économique satisfaisante (et parmi ceux-ci, une moitié réussit très bien). (...) si un tiers des offices créés semble pour le moment tout à fait viable, 40 % soit ne parviennent pas à décoller, soit sont dans un état d'inactivité patente. Une proportion significative de nouveaux offices n'a pas passé le cap des trois années : 294 suppressions d'offices ont été comptabilisées sur les 2161 créés et un nombre important d'offices sont à l'état virtuel ou invisibles. Cela, fait au total un tiers des créations. Dans certaines zones d'emploi, on atteint 40 % de taux d'échec ».

La crise sanitaire vient donc s'ajouter à cette conjoncture difficile et « risque de l'aggraver fortement si la nouvelle vague d'extension se déroule bien en 2021 ».

• **La suspension de la troisième vague d'installation** - Aussi, en guise de réponse directe et immédiate à la situation d'urgence à laquelle les offices sont actuellement confrontés, notamment les offices créés, l'article 1 de la proposition de loi prévoit de suspendre la création de nouveaux offices jusqu'au 1^{er} janvier 2022 du fait de la crise sanitaire. Ce délai pourrait, par ailleurs, être étendu en cas de résurgence de la crise sanitaire. La suspension de la prochaine vague d'installation laisserait ainsi « le temps à la profession et aux offices récents d'absorber les effets de la crise, très violents pour la profession » ; elle permettrait « à la profession de se relever (...) et à l'ensemble des offices nouvellement créés de s'enraciner plus solidement dans leurs territoires respectifs ». Souhaitant établir un contexte plus calme et propice à éclairer les décisions sur les créations d'offices, la proposition de loi envisage, outre la suspension de la prochaine vague d'installation, de temporiser de manière pérenne le processus de création des offices en espaçant davantage les vagues de la loi Croissance.

• **L'espace des vagues d'installation** - A cet effet, reprenant une demande du CSN¹¹, les deux derniers articles de la proposition de loi prévoient un espacement des vagues d'installation qui ne se succèderaient plus tous les deux ans mais tous les cinq ans. L'article 3 permettrait de modifier en ce sens le dernier alinéa de l'article 52 I de la loi Croissance en remplaçant le mot

⁸ Notaires de France, *La loi croissance pour le notariat, Rapport d'évaluation 5 ans après, 6 août 2015 – 10 août 2020*, ci-après dénommé « Bilan », accès 23 nov. 2020 : <https://www.notaires.fr/fr/relation-presse-notaires/loi-croissance-le-bilan-cinq-ans-apres>.

⁹ Bilan, p. 9.

¹⁰ Bilan, p. 15 et s.

¹¹ Bilan, p. 96.

« deux » par le mot « cinq ». La carte d'installation serait donc « rendue publique et révisée tous les cinq ans ». Précision étant ici faite que la proposition de loi ne vise pas le dernier aliéna de l'article 52 I, mais le dernier alinéa de l'article 52, ce qu'il conviendra de rectifier. Pour tenir compte de cette nouvelle périodicité, l'article 4 de la proposition de loi envisage également de modifier l'article L. 462-4-1 du code de commerce (deuxième alinéa, 3^{ème} phrase) qui prévoit l'élaboration par l'ADLC de recommandations assortissant la carte d'installation à destination du ministère de la Justice¹². Ces recommandations ne seraient plus rendues publiques « au moins tous les deux ans », mais « tous les cinq ans ». Ce ralentissement destiné à rasséréner les offices permettrait également d'orienter plus efficacement l'action publique territoriale à laquelle la profession serait, par ailleurs, davantage associée en étant plus impliquée dans la procédure d'élaboration de la carte d'installation.

2. Le renforcement de l'implication de la profession dans l'élaboration de la carte d'installation

• **Le souci du maillage territorial** - Le maillage territorial est l'autre fil conducteur de la proposition de loi. Selon l'exposé des motifs de la loi Croissance, la liberté d'installation des notaires devait conduire à « une réduction des inégalités territoriales liées à leur inégale présence sur le territoire français »¹³. Les cosignataires de la proposition de loi sont certainement sensibles à cette question. On compte d'ailleurs parmi eux, Jean-Christophe Lagarde, député de la 5^{ème} circonscription de la Seine-Saint-Denis, département souvent cité en exemple au moment de l'évaluation de la loi Croissance en 2018, pour illustrer le besoin d'un renforcement de la présence notariale dans certains départements. Or, il apparaîtrait que le nombre d'offices y a été réduit¹⁴...

• **L'aggravation des inégalités territoriales** - D'une manière générale, la mise en œuvre de la réforme aurait provoqué « la disparition des (offices) moins efficaces, bien souvent dans nos territoires les plus reclus » et la crise du coronavirus aurait accéléré les effets de la loi Croissance entraînant « notamment la disparition d'offices dans certaines zones rurales ». En effet, d'après le bilan établi par le CSN, la loi Croissance n'aurait pas permis de renforcer la densité de notaires dans les zones les moins bien desservies, mais l'offre de services aurait été considérablement renforcée dans des zones très concentrées géographiquement¹⁵. Encore selon la profession, « l'étendue excessive des zones d'installation, et la liberté d'installation advenue avec la loi Croissance dans ces territoires étendus ont conduit à des migrations d'offices, qui ont délaissé les cantons les plus ruraux pour se rassembler dans les chefs-lieux de département ou les agglomérations présentant des perspectives économiques plus séduisantes »¹⁶.

• **Le critère du bassin de vie** - Aussi, la proposition de loi milite sans surprise pour une identification précise des besoins des territoires en offices notariaux et pour l'utilisation du critère du « bassin de vie », également soutenu par la profession, en lieu et place du critère du « bassin d'emploi » utilisé par l'ADLC. Pour autant, le critère du bassin de vie ne fait l'objet d'aucune mesure particulière au sein de la proposition de loi, suivant là aussi l'avis de la profession, qui en soutient l'utilisation, mais estime « qu'il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi de précisions relatives à la maille d'analyse pertinente »¹⁷. La proposition de loi prévoit en revanche, « dans un souci de cohérence », d'impliquer davantage les acteurs intéressés – et

¹² V. également, Bilan, p. 98.

¹³ Exposé des motifs de la loi « Croissance », chapeau des art. 14 et s.

¹⁴ Bilan, p. 33.

¹⁵ Bilan, p. 29.

¹⁶ Bilan, p. 31.

¹⁷ Bilan, p. 95.

donc, le CSN - lors de l'établissement de la carte d'installation par l'ADLC afin qu'ils puissent en amont « apporter des observations utiles, en toute transparence et conduire, dans le respect de l'autonomie et du pouvoir d'enquête de l'Autorité, à des installations plus équitables sur le territoire, notamment du fait de la crise sanitaire ».

• **Concertation et transparence** - Dans son article 2, la proposition de loi reprend presque à l'identique la modification de l'article L 462-4-1 du Code de commerce¹⁸ proposée par la profession dans son bilan. Il s'agit, ici, d'introduire davantage de concertation dans la procédure d'avis relatif à l'élaboration de la carte d'installation en prévoyant la communication par l'ADLC aux personnes intéressées, notamment à la profession, de son « projet d'avis un mois avant son adoption et avant toute publication, afin de leur permettre de présenter leurs observations sur ce projet ». A noter que l'article 2 de la proposition envisage une modification de l'article L 462-2-1 du Code de commerce relatif à la procédure d'avis donné par l'ADLC sur les prix et tarifs réglementés, alors qu'en toute logique, s'il l'on se fie à la cohérence du dispositif proposé, il s'agit bien de modifier l'article L 462-4-1 du Code de commerce. Il y a là, semble-t-il, une erreur qu'il faudra corriger. Par ailleurs, l'ADLC devrait mettre « à disposition des personnes intéressées l'ensemble des documents sur lesquels elle s'est fondée ou qu'elle a recueillis pour établir son avis », ceci « sans préjudice de l'article L 463-4 ».

Remarque

A l'heure de la crise sanitaire et du bilan établi par la profession, la proposition de loi permettrait de revoir le contexte spatio-temporel de la liberté d'installation et de temporiser la « démarche volontariste (adoptée) dès le départ »¹⁹ par l'ADLC dont on attend d'ailleurs l'avis sur la troisième vague d'installation.

¹⁸ Bilan, p. 91.

¹⁹ Avis n°16-A-13 du 9 juin 2016, p. 100, n°409.