



HAL
open science

Liberté d'installation : persistance des tensions entre l'ADLC et le CSN

Corine Namont Dauchez, Corine Par

► To cite this version:

Corine Namont Dauchez, Corine Par. Liberté d'installation : persistance des tensions entre l'ADLC et le CSN. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2021, n°18, 7 mai 2021, Act. 465, p. 9. hal-03574400

HAL Id: hal-03574400

<https://hal.science/hal-03574400v1>

Submitted on 15 Feb 2022

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.

Liberté d'installation des notaires : persistance des tensions entre l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur du notariat

Par Corine Dauchez,

Maitre de conférences à l'Université Paris Nanterre, membre du CEDCACE (EA 3457)

Codirectrice du master Droit notarial

Codirectrice de la recherche « Notariat et numérique. Le cyber-notaire au cœur de la république numérique »

1. Les attentes de la profession. L'avis de l'Autorité de la concurrence (ADLC) relatif à la liberté d'installation des notaires et la proposition de carte assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux pour la période 2021-2023¹ était attendu par la **profession notariale qui souhaitait que la prochaine vague d'installation n'ait pas lieu en raison de la crise sanitaire**². Ce souhait de la profession avait d'ailleurs été relayé dans une proposition de loi³ déposée par le député de la Lozère, Pierre Morel-A-L'Huissier, proposition qui préconisait, notamment en raison de la crise sanitaire, de suspendre la 3^{ème} vague d'installation, et de ralentir également le rythme à des vagues d'installation à venir (tous les 5 ans au lieu de tous les 2 ans). Que nenni, dans son avis n°21-A-04 du 28 avril 2021, **l'ADLC, tout en affichant une attitude prudente, poursuit sa politique volontariste**, alimentant ainsi le climat d'incompréhension qui règne entre elle et la profession notariale, représentée par le Conseil supérieur du notariat (CSN).

2. Adaptation de la méthodologie de l'ADLC concernant le rythme et le nombre d'installation de nouveaux notaires. L'ADLC prend soin de souligner à plusieurs reprises que ses préconisations sont raisonnables et prudentes et affirme même qu'elle « est encore plus prudente qu'à l'accoutumée »⁴. En raison de la crise sanitaire, elle adapte sa méthodologie et propose de **repousser de 5 ans, soit de 2024 à 2029, l'horizon à long terme** auquel elle envisage un rééquilibrage de l'offre et de la demande sur le marché notarial⁵. Pour autant, elle **réévalue à la hausse le potentiel de création d'offices à l'horizon 2029 et le fixe entre 2400 et 2600 nouveaux professionnels libéraux**⁶, alors qu'elle l'avait estimé dans son précédent avis rendu en 2018 entre 1800 et 2300 à l'horizon 2024⁷. Cette réévaluation est justifiée, selon l'ADLC⁸, en raison de la prise en considération des années 2017 à 2019 au

¹ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/avis/relatif-la-liberte-dinstallation-des-notaires-et-une-proposition-de-carte-revisee-des-zones-0>

² CSN, Communiqué, 16 sept. 2020, *Loi croissance : le bilan cinq ans après*.

³ Proposition de loi n°3505 portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires suite à la crise sanitaire, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 novembre 2020, v. C. Dauchez, *Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire*, JCP éd. N, 2020, n°50, act. 998, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03064728v1>.

⁴ Avis, p. 4.

⁵ Avis, n°185.

⁶ Avis, n°192.

⁷ ADLC, Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, n°103.

⁸ Avis, n°193.

cours desquelles la profession notariale a réalisé d'excellents résultats (chiffre d'affaires global dépassant le seuil de 8 milliards d'euros en 2018, taux de marge dépassant 30% depuis 2017). L'ADLC n'exclut toutefois pas que cet objectif soit revu à la baisse lors des prochaines révisions biennales de la carte⁹ de 2023, 2025 et 2027 afin de prendre en considération l'évolution du contexte économique et sanitaire¹⁰.

Dans le même temps, l'ADLC propose de **ralentir la vitesse de convergence vers cet objectif à long terme**¹¹. Elle ne retient pas un rythme linéaire qui aurait conduit à l'horizon 2023 à préconiser l'installation de 600 à 650 nouveaux notaires (25% de l'objectif 2019), mais compte tenu de la crise sanitaire propose de retenir pour la période 2021-2023 un nombre moindre¹², à savoir la création d'offices supplémentaires permettant **d'installer 250 nouveaux notaires**¹³. L'objectif est nettement moins élevé que lors des deux précédentes vagues (2018-2020 : 733 notaires ; 2016-2018 : 1650 notaires). Enfin, à titre exceptionnel, l'ADLC recommande de **ne pas reconduire sur la prochaine période biennale (2021-2023) le reliquat de l'objectif de nominations non atteint** au cours de la période 2018-2020¹⁴, reliquat qui s'élève à 87 notaires non nommés¹⁵.

3. Reconduction de la méthodologie utilisée par l'ADLC pour définir les zones d'installation. L'adaptation méthodologique ne concerne pas la délimitation des zones d'installation qui sont établies suivant les zones d'emploi définies par l'INSEE. Nous avons déjà rappelé que **l'utilisation du critère du « bassin d'emploi »** est contestée par la profession¹⁶, celle-ci estimant plus pertinent de recourir au critère du « bassin de vie » qui permettrait d'établir des zones d'installation moins vastes. L'ADLC répond à ces critiques¹⁷. Comme à l'accoutumée¹⁸, elle indique que le Conseil d'Etat a validé sa méthodologie¹⁹, puis elle expose que **l'INSEE a lui-même révisé sa méthode de constitution des zones d'emploi**²⁰ et que la « nouvelle méthode permet de limiter la taille des plus grandes zones d'emploi, laissant ainsi émerger d'autres zones autour de ces grands pôles »²¹. Par ailleurs, elle rappelle qu'en l'absence de données précises relatives à l'origine géographique de la clientèle des offices, le zonage de l'INSEE, récemment actualisé, est le plus pertinent pour identifier les offices qui sont substituables du point de vue des consommateurs²². Enfin, **elle écarte le risque de « désertification »** soulevé par certains observateurs en relevant qu'« au vu des distances limitées à parcourir, chaque office est substituable aux autres, du point de

⁹ Avis, n°194.

¹⁰ Avis, n°185.

¹¹ Avis, n°195.

¹² Avis, n°196.

¹³ Avis, n°212.

¹⁴ Avis, n°184.

¹⁵ Avis, n°182.

¹⁶ C. Dauchez, *Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire*, op. cit., p. 7, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03064728v1>.

¹⁷ Avis, n°163 et s.

¹⁸ Not. ADLC, Avis n°18-A-08 du 31 juillet 2018, préc., C. Dauchez, *Pour une modification de la procédure d'avis de l'Autorité de la concurrence relative à la liberté d'installation des notaires*, JCP éd. N, 2021, n°3, act. 157, p. 7, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03064728v1>.

¹⁹ Avis, n° 165.

²⁰ Avis, n°163, 164.

²¹ Avis, n°168.

²² Avis, n°167.

vue des clients, au sein de chacune de ces zones »²³ et qu'« ainsi un client peut aisément trouver un notaire répondant à ses besoins au sein de la zone »²⁴. Elle clôt son argumentation en s'appuyant sur une déclaration du CSN indiquant que la France compte « un notaire tous les 8 kms », ce qui confirme la robustesse du maillage territorial²⁵.

4. Réaction contestataire et argumentée du CSN²⁶. L'avis de l'ADLC n'emporte cependant pas l'adhésion du CSN. Certes, dans son communiqué de presse du 29 avril, celui-ci salue la diminution du nombre de nouveaux notaires à installer par rapport à celui retenu lors des deux premières vagues, mais il marque fermement son opposition à cette nouvelle vague d'installation dont il conteste l'opportunité. **La création de nouveaux offices serait, selon lui, inutile** car « lors des deux premières vagues, il a été créé 746 offices de plus que l'objectif prévu » et la « France concentre 35% de tous les notaires des 22 pays d'Europe qui en sont pourvus ». Par ailleurs, il estime que **l'impératif de progressivité** prévu par le législateur²⁷ n'est pas respecté dès lors que « les créations se sont concentrées sur un laps de temps beaucoup trop réduit, avec 62% de notaires et 49% d'offices supplémentaires entre mai 2017 et décembre 2020 », soulignant qu'il s'agit là d'« une cadence effrénée ».

Par ailleurs, le CSN met en avant la **situation des nouveaux offices créés**, sur laquelle il s'était déjà arrêté dans son bilan²⁸, tirant cette fois-ci argument de l'enquête menée par le ministère de la Justice²⁹ selon laquelle « 87% des nouveaux notaires demandent eux-mêmes une pause dans les vagues d'installation afin de stabiliser leur activité ». Enfin, et l'argument est de poids, il relève que **les statistiques sur lesquelles s'appuie l'ADLC pour apprécier la santé des nouveaux offices sont tronquées** car elles n'intègrent pas les offices nouveaux en situation d'échec ou d'inactivité (400 offices dont la fermeture a été prononcée et environ 500 offices qui n'ont pas eu d'activité économique en 2020). Au regard de ces observations, on comprend l'inquiétude du CSN et sa contestation de la position adoptée par l'ADLC qui ne peut que fragiliser les récents offices créés, d'autant que le CSN est dorénavant officiellement en charge de veiller à l'accès aux prestations notariales sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante, et qu'il perçoit auprès des notaires une contribution pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de professionnels³⁰.

5. Attente de l'arbitrage de la Chancellerie. Le moins que l'on puisse dire est donc que le nouvel avis émis par l'ADLC n'est pas de nature à apaiser ses relations tendues avec le CSN. L'avis de l'ADLC n'est cependant que consultatif. Cependant, on le sait, le gouvernement n'a

²³ Avis, n°170.

²⁴ Avis, n°170.

²⁵ Avis, n°170.

²⁶ CSN, Communiqué de presse, 29 avril 2021, *Avis de l'autorité de la concurrence relatif à la 3^e vague de création d'offices notariaux. Réaction du Conseil supérieur du notariat.*

²⁷ Art. 52, loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

²⁸ Notaires de France, *Loi croissance pour le notariat, Rapport d'évaluation 5 ans après, 6 août 2015 – 10 août 2020*, <https://www.notaires.fr/fr/relation-presse-notaires/loi-croissance-le-bilan-cinq-ans-apres>

²⁹ Ministère de la Justice - DACS, *Travaux de révision biennale de la carte des notaires. Période 2020-2022. Enquête-bilan du parcours des candidats nommés à la libre installation dans le cadre de la première carte (septembre 2016 à septembre 2018)*, [http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/20201208_Rapport_Enqu%EAtes_Notaires_2020_VD%20\(004\).pdf](http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/20201208_Rapport_Enqu%EAtes_Notaires_2020_VD%20(004).pdf)

³⁰ Art. 6-3, ord. n°45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, v. C. Dauchez, *Régulation de la profession notariale : le regain des acteurs historiques*, JCP éd. N, 2021, n°5, act. 190, p. 6, .

que peu de marge de manœuvre³¹. Ainsi, lors des deux précédentes campagnes, il a entériné les avis de l'ADLC sans y apporter la moindre retouche³². Sans désespérer, il ne reste plus à la profession qu'à espérer maintenant une **démonstration de puissance des pouvoirs publics**, un sursaut de vigueur du ministère de la Justice. Dans un autre domaine, celui de la discipline et la déontologie, la Chancellerie est d'ailleurs incitée par l'Inspection générale de la Justice à se repositionner sur l'échiquier politique en réaffirmant sa tutelle sur les professions du droit, tutelle écornée par la libéralisation économique³³. Le garde des Sceaux pourrait alors se souvenir des propos qu'il a tenus en octobre 2020 lors du dernier congrès des notaires indiquant que « si, lors de l'élaboration des deux précédentes cartes, le Gouvernement a suivi **les avis de l'Autorité de la concurrence, ceux-ci ne sont que des propositions que le Gouvernement n'est pas tenu de suivre...** »³⁴. Depuis ce congrès, à l'occasion duquel le ministre de la Justice et le président du CSN ont signé la première Convention d'objectifs du notariat, les relations entre le gouvernement et la profession notariale semblaient vouloir se réchauffer³⁵, tout comme le laissait penser également la loi du 24 décembre 2020³⁶ qui a marqué un regain des acteurs historiques dans la régulation de la profession³⁷. Si le soleil dardait au loin sur les relations entre l'Etat et le notariat, le positionnement du garde des Sceaux sur le nouvel avis de l'ADLC permettra à la profession de juger sur pièces la mesure du soutien qui lui est apporté par le ministère de la Justice.

³¹ C. Dauchez, *Pour une modification de la procédure d'avis de l'Autorité de la concurrence relative à la liberté d'installation des notaires*, préc., p. 8, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03123799v1>.

³² C. Dauchez, *Pour une modification de la procédure d'avis de l'Autorité de la concurrence relative à la liberté d'installation des notaires*, préc., p.8, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03123799v1>.

³³ Inspection générale de la Justice, *Rapport Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre*, oct. 2020, n°074-20, p. 4, 38-39.

³⁴ Sur ce discours, cf. C. Dauchez, *Signature de la première convention d'objectifs du notariat. Vers une « normalisation » des relations entre l'Etat et le notariat*, JCP éd. N, 2020, n°43, act. 831, p. 7, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02977280v1>.

³⁵ C. Dauchez, *Signature de la première convention d'objectifs du notariat. Vers une « normalisation » des relations entre l'Etat et le notariat*, préc., <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02977280v1>.

³⁶ L. n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale.

³⁷ C. Dauchez, *Régulation de la profession notariale : le regain des acteurs historiques*, préc.