



La consolidation du service public notarial par la révolution numérique

Corine Namont Dauchez

► To cite this version:

Corine Namont Dauchez. La consolidation du service public notarial par la révolution numérique. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2022, Etude 1180, p. 31 (n°25). hal-03904812

HAL Id: hal-03904812

<https://hal.science/hal-03904812v1>

Submitted on 17 Dec 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.

La consolidation du service public notarial par la révolution numérique

Par Corine Dauchez

Maître de conférences à l'université Paris Nanterre, membre du CEDCACE (EA3457)

Codirection du master Droit notarial

Codirection de la recherche Notariat et numérique

La recherche « *Notariat et numérique. Le cybernotaire au cœur de la République numérique* » a été menée entre 2018 et 2021 par le Centre de droit civil des affaires et du contentieux économique (CEDCACE) de l'université Paris Nanterre, avec le soutien de la Mission de recherche droit et justice et de la chambre des notaires des Hauts-de-Seine, sous la direction scientifique de Manuella Bourassin, Corine Dauchez et Marc Pichard. Le présent article est consacré à l'exposé d'une des conclusions essentielles de la recherche, savoir : la consolidation du service public notarial par la révolution numérique. Outre la consolidation juridique du service public notarial, et d'une manière plus originale, la recherche montre que la révolution numérique a œuvré à une consolidation politique du service public notarial. Elle met au jour l'utilité, pour les pouvoirs publics, du service public notarial dans le contexte de la révolution numérique, et ce à deux égards. D'une part, le service public notarial est utile à la mise en œuvre des politiques publiques de transformation numérique de l'État. D'autre part, le service public notarial contribue à renforcer la souveraineté de l'État confrontée à la révolution numérique.

1 - Le service public notarial n'est pas un service public géré par l'Administration, mais un service public délégué par l'État aux notaires qui sont à la fois des officiers publics et des professionnels libéraux rémunérés par leurs clients qui assurent, pour le compte de l'État, l'authentification des conventions privées. À rebours du discours relayé depuis presque 60 ans au sein de la sphère politique diffusant l'image d'une profession désuète, voire rétrograde, dont la réglementation serait un frein à l'innovation¹, la recherche Notariat et numérique montre que le service public notarial dont les notaires sont délégataires n'a été ni déstabilisé, ni submergé par la révolution numérique, mais qu'il en est ressorti consolidé.

2 - La révolution numérique a conduit à remanier l'ensemble de la réglementation applicable au service public notarial. Ce socle juridique a été étoffé d'un volet très substantiel consacré à l'acte authentique électronique, à la conservation des actes notariés dans un minutier central électronique (MICEN) et aux différents types d'actes notariés à distance. Le tout officialise en droit positif la transformation numérique du service public notarial et reflète les conquêtes technologiques de la profession notariale. Ce mouvement de consolidation juridique du service public notarial a été amplement analysé par la doctrine qui a apprécié l'équivalence entre les supports papier et électronique des actes notariés, puis l'équivalence entre les modes de réception – corps présent et par visioconférence – essentiellement en confrontant ces évolutions à l'authenticité de l'acte notarié². La recherche Notariat et numérique revient sur ce processus de consolidation juridique du service public notarial sous l'influence du numérique³.

3 - Par ailleurs, et d'une manière plus originale, **la recherche montre que la révolution numérique a œuvré à une consolidation politique du service public notarial.** Elle met au jour l'utilité, pour les pouvoirs publics, du service public notarial dans le contexte de la

¹ Rapport « Notariat et numérique », ci-après désigné sous le terme « le Rapport », n° 3 à 5.

² V. not. dans le cadre de la recherche, M. Bourassin, La consécration opportune et légitime de l'acte authentique avec comparution à distance : JCP N 2020, 1257, p. 21, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03111071>. – M. Bourassin, La consécration de l'acte authentique avec comparution à distance limitée à la procuration notariée : JCP N 2021, 1000, p. 33, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03111076>.

³ Rapp. n° 15 à 112. Outre la transformation numérique de l'acte authentique, le rapport analyse les modifications introduites en droit positif pour associer le service public notarial à la construction de la publicité foncière en ligne (Rapp. n° 46 à 81) et lui confier une nouvelle mission de service public relative à la diffusion des données immobilières (Rapp. n° 82 à 112).

révolution numérique, et ce à deux égards. D'une part, le service public notarial est utile à la mise en œuvre des politiques publiques de transformation numérique de l'État. D'autre part, le service public notarial contribue à renforcer la souveraineté de l'État confrontée à la révolution numérique.

I. L'utilité du service public notarial pour la mise en œuvre des politiques de transformation numérique de l'État

4 - Le service public notarial contribue avec efficacité à la transformation numérique de l'État⁴ à laquelle œuvrent les pouvoirs publics depuis les années quatre-vingt-dix. Cette conclusion de la recherche procède d'une étude approfondie de deux aspects majeurs de cette transformation : d'abord le développement des téléprocédures à destination des usagers du service public, dans le contexte de la mutation de l'État en stratégie, puis de la transformation de l'État en plateforme de circulation des données publiques.

A. - La naissance de l'État-stratège et le développement des téléprocédures

5 - Depuis les années quatre-vingt et le repli de l'État providence, le mouvement du *New Public Management* (NPM) a modifié le modèle classique d'administration publique en adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé, ceci afin de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, devenus des clients. Cette réforme de l'action publique provenait avant tout de la nécessité de réduire les dépenses publiques dans un contexte de stress budgétaire ; dans la logique du NPM, « *l'État est le barreur et non le rameur* »⁵. Autrement dit, l'État entend faire ramer les autres ; il doit conserver pour seule mission la définition des politiques publiques et de leur stratégie. L'offre de services doit, en revanche, être déléguée ou confiée à des prestataires plus proches des méthodes de gestion du secteur privé et les services doivent être coproduits avec l'utilisateur.

6 - Parallèlement, à la fin des années quatre-vingt-dix, face au développement de la société de l'information, l'État s'est investi dans la construction de l'e-administration et la création de téléprocédures à destination des usagers afin de rénover sa relation avec les citoyens. La construction de l'e-administration mise au cœur de la transformation numérique de l'État a donc débuté au moment où se répandait le *New Public Management* au sein de l'Administration. La stratégie de transformation numérique de l'État était uniquement orientée vers la dématérialisation des services publics dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Ainsi, les différents plans pour le développement de l'e-administration, dont le premier a été lancé en 1998, ont tous poursuivi l'objectif de créer des téléprocédures tout en réalisant des économies budgétaires. Cet objectif budgétaire a été fortement relayé par la loi du 1^{er} août 2001, dite loi LOLF, qui a entendu placer la performance au centre de la gestion publique. Cette orientation budgétaire ne s'est, par la suite, jamais démentie, elle s'est même accentuée.

⁴ Pour les éléments développés, Rapp. n° 46 à 81. D'une manière générale, C. Dauchez, La coproduction de la publicité foncière en ligne par l'État et le notariat : RFAP, n° 173, 2020, p. 181-194, lien CAIRN : www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2020-1-page-181.htm. Spécifiquement sur l'accès direct des notaires au fichier immobilier : M. Bourassin, C. Dauchez, Accès des notaires au fichier immobilier : les notaires au cœur de la transformation numérique de l'action publique : JCP N 2019, 1151, p. 39, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02460053>. – M. Bourassin, C. Dauchez, Notariat et évolutions numériques de la publicité foncière : Bull. Cridon Paris, 15 juill. 2019, n° 14, p. 6, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02445010>.

⁵ F. Marty, Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique, in L. Solis-Potvin, Vers un modèle européen de fonction publique ? : Bruylant, 2011, p. 193-222.

7 - Le notariat, quant à lui, posait à la fin des années quatre-vingt-dix les pierres fondatrices de sa transformation numérique et souhaitait dématérialiser ses échanges avec les conservations des hypothèques, dont il est le principal usager, en mettant en place une téléprocédure permettant le dépôt dématérialisé des actes notariés. C'est ainsi qu'est né le projet Télé@ctes qui a été accueilli avec entrain par la DGFIP. Cette téléprocédure a été utilisée comme un outil de réorganisation du réseau des conservations des hypothèques permettant notamment de ne pas remplacer les fonctionnaires partant à la retraite. Elle est une activité suivie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée en 2007, et dispose d'un indicateur de performance.

L'État et le notariat n'ont cessé de renforcer le rendement de la télé-procédure depuis son déploiement en 2006. Le succès de Télé@ctes a été tel que la téléprocédure a été rapidement identifiée comme un modèle exemplaire de modernisation de l'État. Il s'est effectivement parfaitement inscrit dans la logique de la transformation numérique des services publics initiée par l'État stratégie permettant à la DGFIP de coproduire avec son principal usager une procédure dématérialisée qui soit également source d'économies budgétaires.

Télé@ctes a ainsi participé activement à la mise en œuvre des politiques de dématérialisation du service public conçues au moment où l'État a entrepris sa mue en stratégie. L'utilité du service public notarial est encore patente dans le nouveau contexte de la mutation de l'État en plateforme de circulation des données publiques, mutation entreprise par les pouvoirs publics pour tenter de positionner l'État au centre de l'écosystème numérique dominé par les grandes plateformes privées.

B. - La transformation de l'État en plateforme de circulation des données publiques

8 - Depuis les années 2010, la stratégie numérique de l'État a été transformée en profondeur. Face au phénomène d'« *ubérisation* », autrement dénommé « *platformisation* », l'État devait revoir sa politique de transformation numérique pour faire face à la montée en puissance des plateformes numériques privées qui le concurrençaient et offraient de manière innovante des services traditionnellement fournis par les services publics. L'État devait donc repenser ses relations avec les citoyens afin de ne pas se faire « *ubériser* ». Sa mutation numérique était alors une question de survie.

9 - Le dernier programme en date, Action publique 2022, lancé par le Gouvernement en 2017 entend ainsi transformer l'État en plateforme. Cette réorientation de la politique numérique étatique ne remet pas en cause la stratégie de réduction des dépenses publiques par le numérique. À cet égard le cap est maintenu, mais il ne s'agit plus seulement pour l'État de développer des **téléprocédures** à destination des usagers du service public mais de se placer au cœur du nouvel écosystème numérique en mettant à disposition les données publiques. L'État souhaite ainsi se transformer en plateforme d'échange incontournable permettant la circulation des données publiques et leur réutilisation par des acteurs publics ou privés, espérant la création de services publics innovants reposant sur une collaboration avec des acteurs privés.

10 - Le projet d'accès direct et dématérialisé des notaires au fichier immobilier, dit ANF⁶, initié par la DGFIP, s'inscrit parfaitement dans cette nouvelle logique d'État plateforme, car il permet aux notaires d'accéder directement aux données des registres publics de la publicité foncière. Jusqu'à présent, les services de la publicité foncière (les SPF) délivrent aux notaires les renseignements figurant au fichier immobilier *via* l'application Télé@ctes. Avec l'ANF,

⁶ Pour les références à l'ANF, V. supra note de bas de page n° 4.

les notaires accèdent directement aux données du fichier immobilier qui sont mises à leur disposition par la DGFIP au moyen d'une application informatique qui leur est dédiée, c'est-à-dire sans l'intervention des SPF.

Le nouveau dispositif, en partie financé par les notaires, s'inscrit dans la logique de réduction des dépenses publiques. Il permet de reporter le travail de l'Administration sur les notaires et contribuera à réduire les dépenses de fonctionnement des SPF, par la réduction du nombre de ses agents, sans pour autant diminuer les recettes fiscales, car le coût du renseignement est le même qu'auparavant, alors que ce sont les notaires qui font le travail et endossent la responsabilité à la place de l'État.

11 - Outre l'ANF, le service public notarial contribue également de manière non officielle à la politique d'open data des données publiques poursuivie par l'État plateforme⁷. En effet, la DGFIP a ouvert sa base de données immobilières (base DVF) afin qu'elles puissent être utilisées par des opérateurs, particuliers ou professionnels. Or, cette base est alimentée par les traitements informatisés de l'administration fiscale relatifs à la documentation cadastrale (MAJIC) et à la publicité foncière (FIDJI), qui sont eux-mêmes principalement alimentés par les notaires. Ainsi, les données mises à disposition du public par la DGFIP sont fournies par les notaires à l'État. La conduite de cette politique publique n'est d'ailleurs pas sans susciter des questionnements sur la cohérence de l'action publique puisqu'elle vient concurrencer la mission de service public de diffusion des données immobilières confiée aux notaires en 2011⁸.

Ainsi, le service public notarial contribue avec efficacité à la réalisation des politiques de transformation numérique de l'État. Ce n'est pas là la seule utilité politique du service public notarial qui œuvre également à préserver la souveraineté de l'État, elle-même confrontée à la révolution numérique.

2. L'utilité du service public notarial pour la sauvegarde de la souveraineté de l'État

12 - La révolution numérique place la souveraineté de l'État sous tension à deux titres : elle remet en cause la maîtrise par l'État du processus de production de la vérité officielle⁹ et le conduit à abandonner son territoire¹⁰, assise traditionnelle de sa souveraineté.

Face à ces deux défis, celui de la vérité officielle et celui de la maîtrise du territoire, le service public notarial, producteur d'actes authentiques, présent sur l'ensemble du territoire national contribue à préserver la souveraineté de l'État.

A. - Le défi de la vérité officielle

13 - Dans le monde physique, seul l'État, tiers de confiance publique impartial et bénéficiaire de la légitimité démocratique, est apte à produire la vérité officielle, celle qui a « cours légal » et s'impose à l'ensemble des citoyens dans leurs rapports sociaux. Ce pouvoir de dire la vérité officielle est attaché au monopole de la puissance qui caractérise la souveraineté. Dans le

⁷ Rapp. n° 96 à 112.

⁸ Rapp. n° 82 à 112.

⁹ Rapp. n° 178 à 196. Pour la confrontation de la *blockchain* à l'État et le rôle de la profession de notaire en tant qu'acteur de production de la vérité officielle, L. Cluzel et C. Dauchez, Registres publics vs *blockchain* publique. L'État et le notariat face à la révolution *blockchain* : Revue de droit public 2022, n° 1, p. 101. – Pour la déconstruction de l'analyse de la *blockchain* en tant qu'institution de confiance publique et la construction de la confiance publique par l'État et la profession notariale, C. Chaserant, C. Dauchez et S. Harnay, Du notaire à la *blockchain* notariale : les tribulations d'un tiers de confiance entre confiance interindividuelle, confiance institutionnelle et méfiance généralisée : Revue juridique de la Sorbonne, juin 2021, n° 3, p. 7, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03278880v1>.

¹⁰ Rapp. n° 197 à 224. – C. Dauchez et J.-P. Marguénaud, Le droit d'accès au cyber-notaire : JCP N 2021, 1283, p. 21, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03561111>.

monde numérique, cette fonction serait prétendument assumée par la *blockchain*, technologie issue d'un mouvement anarcho-capitaliste. Ce risque de disruption de l'État n'existe qu'à propos de la *blockchain* publique. Celle-ci, contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser penser, n'est pas liée à l'autorité publique. Ouverte à tous, elle repose sur un consensus technologique décentralisé antithétique à l'État, elle permet d'établir dans un registre une vérité collective infalsifiable qui s'impose à tous les participants à la *blockchain*. La *blockchain* assurerait donc la production décentralisée d'une vérité collective partagée apte à remplacer la production centralisée de la vérité officielle par l'État.

14 - Pour autant, au-delà des crypto-monnaies, **la vérité produite par la *blockchain* comporte une faille, car elle n'assure pas l'exactitude des informations enregistrées par la *blockchain*** et qui lui sont extérieures. La vérité, telle qu'établie par la *blockchain*, certes ne peut pas être corrompue, mais il n'est pas certain qu'elle soit la vérité... À défaut de vérification des données avant leur enregistrement, les données peuvent être fausses ; elles sont alors gravées dans le marbre de la *blockchain*. Le registre de la *blockchain* n'est alors qu'un « *faux infalsifiable* »... En réalité, la *blockchain* ne produit pas de vérité, mais permet de s'assurer de l'infalsifiabilité des données enregistrées. Pour produire la vérité, des intermédiaires humains sont indispensables, on les appelle des « *oracles* ».

15 - Les notaires pourraient ainsi être amenés à jouer ce rôle d'oracle pour la *blockchain* publique. Leur participation semble d'autant plus naturelle qu'ils jouent déjà ce rôle pour l'État en assurant la concordance entre la réalité et la vérité officielle qu'ils établissent dans leurs actes authentiques. Cependant, le statut d'officier public des notaires rattaché à l'État ne permet pas d'envisager qu'ils mettent la confiance publique, dont ils sont détenteurs et à la production de laquelle ils participent, au service d'une administration décentralisée non étatique qui concurrencerait le monopole de l'établissement de la vérité officielle par l'État. La participation des notaires à la *blockchain* publique constituerait une atteinte à la souveraineté de l'État, car les notaires sont eux-mêmes des maillons de souveraineté qui œuvrent avec l'État à la production de la vérité officielle. Ils ne doivent donc pas être captés par la *blockchain* publique.

16 - Pour autant, s'ils ne peuvent participer à la *blockchain* publique, les notaires peuvent construire eux-mêmes des *blockchains* privées, permettant ainsi à l'État *via* ses officiers publics de s'approprier une technologie aujourd'hui incontournable, en écartant le risque de désintermédiation étatique et en permettant de renforcer la sécurité technologique de la circulation de la vérité officielle dans le monde numérique. Réintroduisant les tiers de confiance traditionnels, la *blockchain* n'est alors qu'un outil technologique vidée de toute prétention politique disruptive et mise par les notaires au service technologique de la vérité officielle pour le compte de l'État¹¹. Au-delà de ce défi de la vérité officielle, la révolution numérique confronte également l'État au défi de la maîtrise de son territoire physique.

B. - Le défi de la maîtrise du territoire

17 - La logique budgétaire qui irrigue la stratégie numérique de l'État depuis la fin des années quatre-vingt-dix a fragilisé la position de l'État dans le monde physique, et ceci pour deux raisons. D'une part, la logique budgétaire se fait nécessairement au détriment des

¹¹ Pour les projets *blockchain* de la profession notariale (CINP et CSN), V. C. Chaserant, C. Dauchez et S. Harnay, Du notaire à la *blockchain* notariale : les tribulations d'un tiers de confiance entre confiance interindividuelle, confiance institutionnelle et méfiance généralisée : Revue juridique de la Sorbonne, juin 2021, n° 3, p. 48 et s.

investissements dans le maillage territorial par les services publics et conduit à la fermeture de guichets d'accueil physique et téléphonique. Aussi, à force de se dématérialiser, l'État s'invisibilise dans le monde physique et crée un sentiment d'abandon chez les citoyens. Le retrait de la présence de l'État sur le territoire nuit au pacte social et à la confiance du public ce qui conduit à une délégitimation de l'intervention étatique pour organiser les rapports sociaux.

18 - D'autre part, la logique budgétaire a conduit l'État, pour lutter contre les géants du numérique, à concentrer toutes ses forces dans le monde numérique, tout en délaissant son avantage stratégique primordial : le territoire physique, assise traditionnelle de sa souveraineté. Or, la présence physique de l'État auprès des citoyens représente un avantage concurrentiel dont les géants du numérique ont, du reste, parfaitement conscience : ils adoptent, pour leur part, la stratégie inverse en investissant de plus en plus dans des points d'accès physique sur le territoire. L'État pourrait donc bien perdre la bataille dans les deux mondes, numérique mais aussi physique...

19 - Aussi, l'enjeu, pour l'État, de réinvestir l'humain au sein des services publics est patent. Conscient du risque de sa transformation en *pure player*¹², l'État, après la crise des « *Gilets jaunes* », a promu un service public de proximité à visage humain. À cette occasion, il a mis le notariat à contribution afin de faire contrepoids au retrait de sa présence sur le territoire. La Convention d'objectifs¹³ signée par l'État et le notariat en octobre 2020 intègre ainsi la participation des notaires aux missions des Maisons France Services et souligne que la présence des notaires sur tout le territoire est un objectif essentiel. Les notaires intègrent ainsi l'action publique visant à transformer l'organisation territoriale des services publics et sont utilisés comme une variable d'ajustement à la politique de dématérialisation de l'État qui conduit à réduire le nombre d'agents publics sur le territoire. La présence des notaires sur l'ensemble du territoire est ainsi pour l'État un levier de confiance publique consolidant sa souveraineté territoriale.

20 - La révolution numérique a ainsi emporté une consolidation politique du service public notarial justifiant, par-delà la compétence des membres de la profession notariale, la confiance et la délégation de puissance publique qui lui sont accordées par l'État. Toutefois, et c'est encore une des conclusions de la recherche Notariat et numérique¹⁴, la profession notariale devra veiller à adopter une politique de transformation phygitale¹⁴ qui permettra à l'État d'asseoir sa présence auprès des citoyens dans le monde numérique sans pour autant abandonner le territoire physique, assise traditionnelle de sa souveraineté.■

L'essentiel à retenir

- La révolution numérique a emporté une consolidation politique du service public notarial
- Le service public notarial participe à la transformation numérique de l'Etat
- Le service public notarial contribue à préserver la souveraineté de l'Etat mise sous tension par la révolution numérique

¹² Wikipédia, V. *Pure player* : un *pure player* (faux anglicisme, déformation de l'anglais américain *pure play*) est une entreprise exerçant dans un secteur d'activité unique non diversifié. En France, l'expression s'est toutefois popularisée pour désigner les entreprises œuvrant uniquement sur Internet. Le terme « *pure player* » peut s'appliquer au commerce électronique, le tout en ligne ne proposant aucun magasin où ses clients pourraient venir physiquement effectuer leurs achats.

¹³ Sur la Convention d'objectifs, C. Dauchez, Signature de la première convention d'objectifs du notariat. Vers une « normalisation » des relations entre l'État et le notariat : JCP N 2020, act. 831, lien HAL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02977280v1>.

¹⁴ Sur la proposition de transformation phygitale de la profession notariale comprenant un droit d'accès physique au notaire impératif et la reconnaissance d'un droit d'accès numérique au notaire, notamment matérialisé par la création d'une obligation réglementaire pour les offices de créer un site Internet, véritable porte d'accès à l'office dans le monde numérique, Rapp. n° 208 à 224.

Mots-clés : Notaire – Officier public - Révolution numérique – Souveraineté de l’Etat – transformation numérique de l’Etat.