



HAL
open science

Liberté d'installation des notaires : les prémices d'un dialogue apaisé entre le Conseil supérieur du notariat et l'Autorité de la concurrence

Corine Namont Dauchez

► To cite this version:

Corine Namont Dauchez. Liberté d'installation des notaires : les prémices d'un dialogue apaisé entre le Conseil supérieur du notariat et l'Autorité de la concurrence. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2023, n°39-40, act. 970. hal-04239345

HAL Id: hal-04239345

<https://hal.science/hal-04239345v1>

Submitted on 16 Oct 2023

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 : les prémices d'un dialogue apaisé entre le Conseil supérieur du notariat et l'Autorité de la concurrence

Aperçu rapide par Corine Namont Dauchez, maître de conférences à l'université Paris Nanterre, membre du CEDCACE (EA 357), diplômée notaire, codirectrice du master droit notarial, codirectrice de la recherche Notariat et numérique

L'autorité de la concurrence (ADLC) préconise l'installation de 600 nouveaux notaires mais salue certaines initiatives de la profession.

L'ADLC pourrait envisager une réflexion sur l'allongement de la périodicité de la révision de la carte d'installation.

Le Conseil supérieur du notariat (CSN) réagit posément à l'avis de l'ADLC et poursuit son dialogue avec la Chancellerie et Bercy.

L'ouverture de la procédure d'instruction de la 4e carte d'installation dans un contexte d'apaisement. - L'ouverture de la procédure d'instruction de la 4e carte d'installation des notaires avait été l'occasion de relever l'apaisement du contexte politique dans lequel évoluait le notariat depuis 2020, qu'il s'agisse de la relation de confiance que la profession renouait progressivement avec la Chancellerie, son ministère de tutelle et Bercy, ou de l'attitude de détente de l'ADLC (*C. Dauchez, Instruction de la 4e carte d'installation des notaires : vers un apaisement des relations entre l'ADLC et la profession notariale ? : [JCP N 2023, n° 11, act. 401](#)*). Il avait alors été suggéré que le CSN), qui représente la profession à l'égard des pouvoirs publics, ainsi que l'ADLC, s'engagent sur la voie d'un dialogue plus apaisé que par le passé lors des discussions qui auraient lieu au cours de la période d'instruction de la 4e carte d'installation à venir (*C. Dauchez, Instruction de la 4e carte d'installation des notaires : vers un apaisement des relations entre l'ADLC et la profession notariale ? : [JCP N 2023, n° 11, act. 401](#)*). Il semble bien que les deux protagonistes aient choisi d'emprunter cette voie, du moins les signes d'une ouverture réciproque peuvent être relevés de part et d'autre, sans pour autant, cependant, qu'aucune de ces institutions n'abandonne ses convictions.

La mise en avant par le CSN de son dialogue avec l'ADLC. - En effet, à l'issue de la procédure d'instruction de la révision de la carte d'installation des notaires ouverte le 1er février 2023, l'Autorité de la concurrence a rendu le 7 juillet dernier son 4e avis relatif à la liberté d'installation des notaires. Celui-ci préconise l'installation de 600 nouveaux notaires sur le territoire pour la période de validité de la prochaine carte (2023-2025) (*Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 160*). La réaction du Conseil supérieur du notariat a été, comme d'habitude, très rapide. Son communiqué de presse en date du 7 juillet 2023 est un peu plus étoffé, mais aussi plus tempéré, que ceux auxquels les précédentes vagues d'installation avaient donné lieu (*CSN, Avis de l'Autorité de la concurrence relatif à une 4e vague de création d'offices notariaux. Réaction du Conseil supérieur du notariat, 7 juill. 2023*).

Le CSN souligne les vertus positives du dialogue qu'il a entrepris avec l'ADLC qui a parfaitement entendu le notariat sur un point technique (la prise en compte de l'inflation enregistrée depuis 2016 dans la détermination d'un des seuils de calcul) et l'a « *partiellement entendu sur la demande de prise en compte d'une conjoncture économique particulièrement incertaine* ». Il précise que « *c'est ce qui a permis de limiter le nombre de créations sans doute envisagées initialement* », mettant ainsi en avant l'efficacité de ses discussions avec l'ADLC en dépit du nombre conséquent de nouvelles installations préconisées. Il semble donc que les échanges aient été productifs, c'est du moins ce que le CSN veut mettre en avant, même s'ils n'ont, par ailleurs, pas été à la hauteur de ses attentes.

La tempérance de la réaction du CSN aux préconisations quantitatives de l'ADLC. - En effet, le CSN regrette qu'une nouvelle vague d'installation ait lieu. Pour autant, ses propos sont plus modérés que lors de la précédente vague d'installation. Le CSN avait alors indiqué que l'ADLC avait « *ignoré* » l'impératif de progressivité, qu'il était « *strictement inutile de créer le moindre nouvel office pour la période 2021-2023* » et que les statistiques sur lesquelles s'était appuyée l'ADLC étaient « *tronquées* », car celle-ci n'avait pas tenu compte pour évaluer la santé des offices nouveaux en situation d'échec ou d'inactivité (*Communiqué de presse du CSP, Avis de l'Autorité de la concurrence relatif à une troisième vague de création d'offices notariaux. Réaction du Conseil supérieur du notariat, 29 avr. 2021*). Aujourd'hui, le communiqué de presse du CSN se contente d'indiquer qu'il « *ne partage pas les conclusions de l'autorité administrative indépendante qui donnent matière à l'avis* » et la tonalité des propos de la présidente du CSN, rapportés dans le communiqué de presse, est plus calme. Celle-ci explique habilement qu'elle est « *surprise par cet avis et cette proposition chiffrée qui reste trop élevée* » qui ne « *coïncide pas du tout* » avec le tableau dressé et les perspectives économiques développées lors des échanges avec l'ADLC. Elle souligne, par ailleurs, qu'il y a là « *un problème de méthode et de modèle de prévision* ».

Sans s'opposer frontalement à l'ADLC et demander la suspension des installations pour la prochaine période 2023-2025, la présidente du CSN indique, au contraire, que se poursuit « *le dialogue avec les autorités afin de permettre l'accueil d'un nombre de créateurs plus adapté à [la] réalité [du notariat] pour que la profession puisse intégrer ces nouveaux notaires dans [un] contexte économique incertain* ». Contrairement à l'accoutumée, le CSN n'ignore donc pas les préconisations de l'ADLC, mais il souhaite en tempérer la mesure.

La mise en avant par le CSN de son dialogue avec les ministères décisionnaires. - La présidente du CSN en appelle alors, plus précisément, au dialogue avec les ministres décisionnaires, car l'avis de l'ADLC est, comme on le sait, simplement consultatif. On rappellera, à cet égard, que la Chancellerie avait assuré la profession de son soutien lors de la précédente vague d'installation et qu'à l'instar de ce qui s'est produit lors des deux premières vagues d'installation (*pour l'exposé de l'influence des avis consultatifs de l'ADLC sur le pouvoir décisionnaire aux mains des ministres de la Justice et de l'Économie, not. 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 N 2021, n° 3, act. 157*), l'arrêté fixant les modalités de la 3e vague avait repris toutes les préconisations de l'ADLC ([arrêté du 11 août 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de notaire](#)).

Pourtant, cette fois-ci, la présidente du CSN se dit « *confiante dans le fait que les ministres, à qui il appartient désormais de décider, entendront [le notariat] et prendront leurs responsabilités à la lumière du contexte actuel, très évolutif* » et, encore, de conclure le

communiqué de presse en indiquant que « *le CSN poursuit son travail de conviction auprès des ministres décisionnaires et leur fournira tous les éléments appropriés pour leur prise de décision* ». Il s'agit ici, notamment, de tenir compte du contexte économique actuel incertain et de la situation des offices créés depuis 2017 dont les produits sont à 65 % générés par l'activité immobilière. En effet, selon le CSN, l'ADLC a, cette fois-ci, non pas « *ignoré* », mais « *écarté* » la proposition du CSN visant à mieux prendre en compte la situation spécifique des notaires nouvellement installés. La posture du CSN est donc, aujourd'hui, plus consensuelle et met posément en avant le dialogue qu'il entretient avec les parties prenantes de sa régulation pour expliquer sa position, ses arguments et ses attentes.

Les considérations quantitatives de l'ADLC. - Du côté de l'ADLC, aucun changement d'attitude n'est notable concernant ses préconisations quantitatives. Comme pour la révision de la carte 2021-2023, elle retient « *un rythme de nomination des nouveaux notaires plus lent que celui correspondant à une répartition prorata temporis des besoins identifiés à l'horizon 2029* » (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 158) pour notamment tenir compte « *des incertitudes [qui] pèsent sur l'évolution de l'activité immobilière des notaires* » (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 157). Dans son précédent avis, l'ADLC avait, en effet, déjà ralenti la vitesse de convergence vers cet objectif à long terme en préconisant seulement l'installation de 250 notaires, au lieu de 600 à 650, pour tenir compte de la crise sanitaire (*sur cet avis, V. C. Dauchez, Liberté d'installation des notaires : persistance des tensions entre l'ADLC et le CSN : JCP N 2021, n° 18, act. 465*). Par ailleurs, l'ADLC a augmenté le besoin en nouveaux notaires à l'objectif 2029. Elle estime aujourd'hui qu'il se situe entre 3 000 et 3 200 (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 155), alors qu'elle l'avait précédemment situé en 2021 entre 2 400 et 2 600 à l'horizon 2029 (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 156). Si le dialogue avec la profession a, certainement, contribué à réduire le nombre de nouvelles installations, comme indiqué par le CSN, le nouvel avis de l'ADLC suit donc toujours les mêmes lignes directrices en se fondant notamment sur les chiffres d'affaires exceptionnels de la profession enregistrés sur la période 2017-2021.

Les considérations qualitatives de l'ADLC. - En revanche, une fois n'est pas coutume, l'ADLC salue dans son avis l'action du CSN qui a pris en considération ses recommandations qualitatives (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 186), qu'il s'agisse d'une meilleure représentation des femmes au sein des ordres professionnels des notaires, quasiment paritaires aujourd'hui, ou de ses réflexions sur la mise en place d'un système de notaire remplaçant dans le cas des congés de maternité et paternité. Ces propos positifs exposés dans le corps de l'avis sont également mis en évidence dans le résumé qui l'accompagne (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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, p. 4) et ses conclusions qui soulignent « *la démarche volontariste du CSN visant à promouvoir, d'une part, la parité entre les hommes et*

les femmes dans les ordres professionnels, et d'autre part, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée » (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 254). De même, l'ADLC salue la volonté du CSN de supprimer l'agrément préalable pour l'ouverture des sites Internet des offices car elle « va dans le sens d'un assouplissement des règles applicables aux notaires en matière de communication commerciale » (Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 216).

La question de la périodicité de la révision de la carte d'installation. - Par ailleurs, les recommandations qualitatives de l'ADLC contiennent un signal d'ouverture non négligeable à l'égard de la profession. On sait que la profession notariale souhaite ralentir le rythme des vagues d'installation en allongeant de 2 ans à 5 ans la périodicité de la révision de la carte d'installation. Deux propositions de loi, restées lettres mortes, ont d'ailleurs été déposées, en 2020 et 2022, à l'Assemblée nationale, préalablement à l'ouverture des consultations publiques par l'ADLC, afin d'obtenir cette modification de la procédure d'avis de l'ADLC (*en 2020, C. Dauchez, Proposition de loi portant diverses mesures d'adaptation de l'installation des notaires à la suite de la crise sanitaire : [JCP N 2020, n° 50, act. 998](#). - En 2022, C. Dauchez, Ouverture de l'instruction de la révision de la carte d'installation des notaires par l'Autorité de la concurrence : [JCP N 2023, n° 6, act. 277](#)*). Cette fois-ci, l'avis mentionne que l'ADLC a interrogé à ce sujet le CSN (*Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 243 à 249*). Celui-ci a fait valoir que la fréquence de 2 ans était trop courte et que le manque de recul ne permettait pas aux instances de mesurer l'impact des créations d'offices. Par ailleurs, l'allongement de la périodicité de révision n'empêcherait pas l'ADLC, saisie par le ministre de l'Économie, de rendre des avis intermédiaires. Il est à noter que cet élément est nouveau par rapport au dispositif proposé par les deux propositions de loi qui reprenaient les préconisations de la profession, ce qui témoigne là aussi d'une modération des propositions du CSN.

L'ADLC a entendu ces observations et estime que « *s'il convient de continuer à soutenir l'accès à la profession des notaires par une intervention récurrente de l'Autorité visant à proposer la création de nouveaux offices, une réflexion autour de la périodicité de ces recommandations pourrait être engagée* » (*Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 243*). Elle estime, cependant, « *ne pas disposer, à ce stade, d'éléments suffisants pour se prononcer sur l'opportunité d'une telle réforme* » et invite la profession à « *continuer sa démarche proactive en faveur de l'accès à la profession en s'appropriant les règles de concurrence* », tout en soulignant que, dans l'hypothèse d'une telle modification, l'ADLC devrait avoir la « *possibilité de rendre un avis plus fréquemment dès lors que la situation le nécessite, comme c'est le cas actuellement* ». Enfin, elle relève également qu'une telle mesure ne peut être prise sans s'inscrire dans un cadre plus large intégrant les autres professions réglementées du droit concernées par la liberté d'installation, à savoir les avocats aux conseils et les commissaires de justice. L'ADLC conclut sur ce sujet en indiquant qu'à ce stade, « *l'Autorité laisse ouverte cette question* ».

Cette attitude d'ouverture et les premiers échanges sur la question de la périodicité de la révision de la carte d'installation, même s'ils n'engagent pas l'ADLC, sont à saluer, car si l'indépendance de l'ADLC à l'égard de la profession est au-dessus de tout soupçon, son impartialité pouvait paraître douteuse, tant elle semblait jusqu'à présent radicalement hostile à la profession (*sur cette posture politique qui pouvait nuire à la crédibilité des avis de l'ADLC et à l'efficacité de l'action publique*, 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 N 2021, n° 3, act. 157. - *Et en dernier lieu*, C. Dauchez, *Instruction de la 4e carte d'installation des notaires : vers un apaisement des relations entre l'ADLC et la profession notariale ?* : [JCP N 2023, n° 11, act. 401](#)). On pouvait alors se demander si la capture de la régulation par la profession qui avait justifié, au moment de la loi Croissance, le positionnement de l'ADLC auprès du garde des Sceaux pour éclairer ses décisions, n'avait pas laissé place à une capture de la régulation par l'ADLC dont les avis ont, jusqu'à présent, toujours été suivis par les ministères décisionnaires (*V. propos conclusifs C. Namont Dauchez, La modification de la politique d'installation des notaires en France par la loi Croissance*, in *La condition de notaire. Approche interculturelle du notariat latin, perspectives franco-allemandes*, (dir.) P. Klötgen et C. Baldus : Presses universitaires de Lorraine, à paraître. - *Sur le poids de l'avis de l'ADLC*, V. not. 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 N 2021, n° 3, act. 157).

Impact de la liberté d'installation sur le service public notarial et conduite du changement au sein de la profession. - À présent, toute la question reste de savoir si les préconisations de l'ADLC seront reprises par les pouvoirs publics avec lesquels le CSN a manifestement engagé un dialogue qui lui donne confiance. On soulignera qu'au-delà du contexte économique incertain, les pouvoirs publics auraient tout intérêt à ralentir la marche vers l'objectif 2029 fixé par l'ADLC et à prendre le temps d'évaluer l'impact de la mise en œuvre de la liberté d'installation sur le fonctionnement du service public notarial dont les effectifs ont déjà augmenté de 78 % depuis 2017 et les points d'accès sur le territoire de 51 % (CSN, *Avis de l'Autorité de la concurrence relatif à une 4e vague de création d'offices notariaux. Réaction du Conseil supérieur du notariat*, 7 juill. 2023). L'État n'a, en effet, rien à gagner à la désorganisation ou la fragilisation du service public notarial dont les agents, officiers publics, incarnent la présence sur le territoire, présence dont on a déjà déterminé les enjeux, notamment, au regard de sa souveraineté, et qui sont, en outre, des relais de déploiement de très nombreuses politiques publiques (*sur not. ces enjeux*, V. not. *Notariat et numérique. Le cybernotaire au cœur de la République numérique*, (dir.) M. Bourassin, C. Dauchez et M. Pichard : LexisNexis, 2022. - *Adde Convention d'objectifs du notariat*, 20 oct. 2022). La croissance exponentielle de la profession n'est peut-être pas nécessairement un gage de solidité du service public notarial, du moins conviendrait-il de prendre le temps d'un état des lieux.

Par ailleurs, l'impératif de progressivité n'est pas seulement à considérer d'un point de vue économique, il nous semble également un élément crucial de toute politique de conduite du changement dont la réussite repose sur une adhésion des membres et composantes des entités concernées, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'administrations. Or, nul ne contestera que la profession a connu un changement de paradigme radical avec son entrée dans le monde concurrentiel sous la houlette de l'ADLC. Aussi, il serait utile que la brutalité du changement opéré soit tempérée, afin de lutter contre les résistances au changement rencontrées au sein de la profession, réticences que l'ADLC signale encore dans son avis, tout en relevant les efforts du CSN pour accueillir les nouveaux entrants (*Aut. conc., avis n° 23-A-10*, 7 juill. 2023, *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, not. n° 201). La tâche des instances est, à cet égard, peu évidente, dès lors que ces nouveaux entrants sont introduits sur le marché pour « *concurrencer [...] leurs confrères déjà installés [...] et capter (leurs) clients réguliers* » (*Aut. conc., avis n° 23-A-10, 7 juill. 2023, 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° 214*). Aussi, une telle mesure d'adoucissement des propositions du gendarme de la concurrence permettrait certainement au CSN et aux instances locales de piloter avec davantage d'efficacité la conduite du changement au sein de la profession, ce qui participerait autrement au succès de la loi Croissance. L'heure est maintenant au dialogue du CSN avec la Chancellerie et Bercy.

Mots clés : Notaire. - Accès à la profession. - Création d'office. - 4e carte d'installation.