Opinion 21-A-04 of April 28, 2021

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

Posted on: April 28, 2021 | Sector :

PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

Presentation of the notice

Summary

Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce créé par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (« loi Macron »), l'Autorité de la concurrence rend, au moins tous les deux ans, au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des notaires.

Après les deux premiers avis, adoptés le 9 juin 2016 et le 31 juillet 2018, l'Autorité émet un troisième avis et soumet aux ministres de la justice et de l'économie une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création d'offices notariaux sur la prochaine période biennale (2021-2023). Les travaux de l'Autorité s'appuient notamment sur une consultation publique, organisée dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, qui a recueilli 408 contributions exploitables.

À partir des dernières données économiques et financières consolidées disponibles pour la période 2015-2019, l'Autorité a effectué une analyse quantitative et qualitative de l'offre notariale lui permettant de faire les constats suivants :

- *le maillage territorial a été renforcé par les deux premières vagues de créations d'offices ;*
- *l'activité notariale a connu une forte croissance de 2015 à 2019 (+33 % sur 5 ans), le chiffre d'affaires global de la profession franchissant le seuil de*

8 milliards d'euros en 2018 (contre 6,5 milliards d'euros en 2015) et son taux de marge global dépassant 30 % depuis 2017 (contre 27,5 % en 2015) ;

- *la répartition du chiffre d'affaires moyen et du résultat net moyen par notaire libéral sur la période 2015-2019 reflète les disparités existantes entre les territoires ;*
- *les créations d'offices intervenues depuis 2017 n'ont pas, à ce stade, entraîné de diminution de l'activité des notaires déjà en place ; elles ont, tout au plus, légèrement ralenti la croissance de cette activité, qui n'en a pas moins été particulièrement élevée.*

Depuis mars 2020, la crise sanitaire impacte fortement l'économie nationale. Ses possibles évolutions sont, pour l'heure, incertaines. Elles dépendront principalement des mesures mises en place par le Gouvernement pour endiguer la pandémie, notamment la politique de vaccination et la limitation des déplacements (confinements, couvre-feux, mesures de freinage).

En dépit d'un choc conjoncturel de mars à mai, l'activité notariale, pour sa part, s'est globalement maintenue en 2020 : la baisse du chiffre d'affaires annuel est de l'ordre de ?3 % par rapport à 2019.

Les offices notariaux ont en effet été durement affectés par le premier confinement national de mars à mai 2020 (fermeture des offices, activité immobilière ralentie, etc.), de sorte qu'au premier semestre 2020, le chiffre d'affaires médian par notaire a baissé de 20 % par rapport au second semestre 2019 (et de 8 % par rapport au premier semestre 2019). Toutefois, les offices ayant communiqué leur produit d'exploitation définitif (environ 60 %) semblent avoir bénéficié d'un fort effet de rattrapage au second semestre 2020, pour ceux créés avant 2017, et d'une croissance supérieure à celle du second semestre 2019, pour ceux créés après.

Pour élaborer sa proposition de carte pour 2021-2023, l'Autorité a retenu les critères suivants : tout d'abord, les zones d'installation ont été délimitées à partir des zones d'emploi telles qu'actualisées par l'Insee en 2020. La création récente d'offices notariaux en Guadeloupe et en Martinique, dans des zones qui en étaient jusqu'alors dépourvues, a par ailleurs conduit à des ajustements locaux. Le nombre total de zones d'installation est ainsi passé de 306 à 293.

L'offre et la demande de prestations notariales ont été étudiées suivant la méthodologie élaborée par l'Autorité dans ses précédents avis, qui a été validée à deux reprises par le Conseil d'État statuant au contentieux. Les seuils de chiffre d'affaires utilisés pour apprécier le potentiel de création dans chaque zone d'installation ont été maintenus.

Toutefois, pour tenir compte des possibles conséquences à court et moyen terme de la crise sanitaire sur la profession notariale, qui sont encore entachées d'une

forte incertitude à ce stade, ***l'Autorité a décidé d'adopter une approche qui, à plusieurs égards, est encore plus prudente qu'à l'accoutumée.***

1. ***Tout d'abord, l'horizon auquel elle a évalué le besoin en nouvelles installations libérales a été reculé de cinq ans, de 2024 à 2029.*** *Ainsi, l'Autorité sera à même de réévaluer à trois reprises (en 2023, 2025 et 2027) l'objectif de créations d'offices, et de prendre en compte le contexte économique et sanitaire à l'occasion de chacune de ces révisions biennales.*
2. *Ensuite, alors qu'il avait été jusqu'ici systématiquement reconduit,* ***le reliquat des nominations non pourvues lors de la précédente carte a été abandonné.*** *Selon la DACS, il s'élève au moins à 87 professionnels.*
3. *Enfin,* ***la vitesse de convergence vers l'objectif d'installation de long terme a été ralentie****.*

Sur ce dernier point, l'Autorité a défini le taux de progressivité des créations d'offices pour la période 2021-2023 en envisageant trois scenarii de sortie de crise :

- *selon le scénario « prudent », la campagne de vaccination et les autres mesures d'endiguement de la pandémie permettraient d'éviter un nouveau confinement généralisé. Progressivement, l'activité économique connaîtrait un retour à la normale grâce à la levée des restrictions sanitaires ;*
- *le scénario « de crise durable » envisage la possibilité d'un nouveau confinement généralisé au niveau national sur plusieurs semaines, selon des modalités semblables à celui d'octobre-décembre 2020. L'activité économique resterait perturbée, au moins jusqu'à fin 2022 ;*
- *dans le troisième scénario, un confinement national strict, selon des modalités similaires à celui de mars-mai 2020, serait nécessaire pour contrôler la pandémie. L'activité économique en serait fortement et durablement affectée, en particulier, le marché immobilier.*

Compte tenu des informations dont elle dispose au moment de l'élaboration de la présente proposition de carte, l'Autorité se projette dans le scenario central. Ce scénario avait d'ailleurs anticipé les dernières mesures adoptées par le Gouvernement au début du mois d'avril 2021 (confinement généralisé à l'ensemble du territoire, mais selon des modalités plus souples qu'en mars-mai 2020).

Ainsi, au regard du potentiel de création d'offices à l'horizon 2029, qu'elle évalue entre 2 400 et 2 600 nouveaux notaires libéraux, ***l'Autorité recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 250 nouveaux notaires sur la période de validité de la prochaine carte (2021–2023).*** *Les 293 zones seront par conséquent, d'installation libre pour 112 d'entre elles, et d'installation contrôlée, pour 181 d'entre elles.*

En ce qui concerne les recommandations qualitatives, l'Autorité a pris acte du fait que plusieurs de ses recommandations précédentes ont été suivies d'effet et estime qu'il n'est, par conséquent, pas nécessaire de les reconduire. Elle se félicite ainsi des réformes engagées, conformément à ses propositions, sur les points suivants:

- *le régime juridique applicable aux zones d'installation contrôlée a été modifié afin de prévoir la sollicitation de l'Autorité pour avis uniquement dans l'hypothèse où le ministre de la justice envisage une création d'offices dans ces zones dites désormais « rouges », et non plus dans l'hypothèse où il envisage de la refuser (zones anciennement dites « orange ») ;*
- *la procédure de nomination dans les zones d'installation libre (zones dites « vertes ») a fait l'objet de modifications visant à l'accélérer et à l'améliorer, par exemple, par la mise en place d'un tirage au sort électronique. À cet égard,* ***l'Autorité appelle l'attention des candidats sur la réduction de certains délais et la nécessité nouvelle de confirmer leur candidature après le tirage au sort, sous peine de caducité de l'ensemble de leurs demandes*** *;*
- *les possibilités de remises tarifaires ont été sensiblement accrues ; le taux plafond de droit commun des remises a été doublé, passant de 10 à 20 %, et le seuil d'assiette à partir duquel ce taux est appliqué a été abaissé de 150 000 à 100 000 euros. Autrement dit, en cas de mutation d'un bien immobilier, une remise de 20 % (au lieu de 10 %) peut désormais être accordée sur les émoluments calculés sur la part excédant 100 000 euros (au lieu de 150 000 euros) de la valeur de ce bien ;*
- *le dispositif d'élaboration de la proposition de carte a été amélioré, grâce à la publication d'un certain nombre de données sur le site OPM et le site du CSN, s'inscrivant dans une logique de transparence et d'accessibilité des informations.*

Enfin, l'Autorité formule neuf recommandations qualitatives *qu'il conviendrait de mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale, afin d'améliorer le dispositif régissant la liberté d'installation des notaires.*

La première recommandation vise, dans un souci de sécurité juridique, à préciser les modalités selon lesquelles s'effectuent les demandes de transfert d'office, en cas de période de latence entre l'expiration de la précédente carte et l'adoption de la nouvelle.

Les deux recommandations suivantes visent à abaisser les barrières à l'entrée pour les candidats à l'installation :

- *Recommandation n° 2 : clarifier les règles applicables en matière de sollicitation personnalisée et les assouplir pour permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services et de développer leur clientèle. En effet, l'Autorité constate que des difficultés persistent, malgré*

l'adoption du décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 qui a encadré l'extension et a apporté certains assouplissements aux modes de communication accessibles aux officiers publics ou ministériels ;

- *Recommandation n° 3 : veiller à ce que le cadre réglementaire applicable à la sous-traitance et à la mutualisation d'activités par des offices de notaire prenne en compte la situation des offices créés. L'Assemblée générale du CSN a adopté les 2-3 juillet 2019 deux résolutions relatives, d'une part, à la mutualisation des activités notariales entre les offices et, d'autre part, à la sous-traitance des activités notariales. Ces textes prévoient que seules certaines tâches peuvent être mutualisées, sous réserve de respecter le secret professionnel, ou sous-traitées, sous réserve de recourir à un prestataire agréé par le CSN. Or, l'Autorité estime que les possibilités de recours à la mutualisation et à la sous-traitance, sous réserve des règles déontologiques, ont un impact particulièrement significatif sur l'économie des offices et l'établissement des modèles d'affaires en phase de démarrage d'activité.*

Les trois recommandations suivantes visent à améliorer le dispositif d'élaboration de la cartographie :

- *Recommandation n° 4 : inviter le Gouvernement à transmettre au Parlement le rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;*
- *Recommandation n° 5 : étendre la liste des données collectées par l'Autorité dans les conditions fixées par l'arrêté du 11 septembre 2018 au « nombre d'actes » (ventilé par grandes catégories), à l'âge et au sexe des titulaires ou associés, à la localisation et au nombre de bureaux annexes ;*
- *Recommandation n° 6 : rendre obligatoire la mise en place d'un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes par le biais d'une ventilation des produits et des charges entre l'office principal et son (ses) bureau (x) annexe (s), dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique imposée par l'article R. 444-20, II, du code de commerce.*

Les trois recommandations suivantes visent à améliorer l'accès des femmes et des jeunes aux offices :

- *Recommandation n° 7 : étendre le dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des hommes et des femmes au sein des ordres professionnels à la profession de notaires ;*
- *Recommandation n° 8 : mener une réflexion sur la mise en place d'un système de « notaire remplaçant », notamment dans le cas des congés maternité et paternité ;*

Recommandation n° 9 : favoriser l’implication et la représentation des créateurs d’offices dans les diverses instances représentatives de la profession et les fonctions d’inspection.

Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seul le texte intégral de l'avis fait foi.

Information about the notice

Origin of the referral	Ministres de la justice et de l'économie

---

Read

le texte intégral
10.93 MB

annexe 1
745.89 KB

annexe 2
1.79 MB

annexe 3
644.25 KB

annexe 4
29.01 MB

annexe 5
415.64 KB

le communiqué de presse