

Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016
relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de
carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le
rythme de création de nouveaux offices notariaux

L'Autorité de la concurrence (formation plénière) ;

Vu le code de commerce, notamment son article L. 462-4-1 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment son article 52 ;

Vu le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I 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 ;

Vu le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

Vu le décret du 1^{er} juin 2016 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de la concurrence ;

Vu l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées ;

Vu les avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et 16-A-06 du 22 février 2016 concernant respectivement un projet de décret, et un projet de décret rectificatif, relatifs aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 ;

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 29 février 2016 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 31 mars 2016 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, la rapporteure générale, le commissaire du gouvernement, et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance du 7 juin 2016 ;

Est d'avis :

- de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, assortie de recommandations sur les rythmes d'installation dans ces zones ;
- d'établir un bilan sur l'accès aux offices de notaire, et de formuler des recommandations au garde des sceaux, ministre de la justice, afin d'améliorer cet accès ;

Sur la base des observations suivantes :

SOMMAIRE

I. Introduction	8
II. Cadre légal et réglementaire	8
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION.....	8
1. LES MISSIONS DU NOTAIRE.....	8
2. LES STATUTS D’EXERCICE	9
3. LE CHAMP DU MONOPOLE	10
a) Les activités en monopole	10
b) Les limites du monopole	10
c) La compétence territoriale.....	11
B. LES MODALITÉS D’INSTALLATION ANTÉRIEURES À LA LOI DU 6 AOÛT 2015.....	11
C. LES NOUVELLES MODALITÉS D’INSTALLATION ISSUES DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015	12
1. LES DISPOSITIONS TENDANT À FACILITER L’ACCÈS À LA PROFESSION DE NOTAIRE	12
2. LA MISE EN PLACE D’UNE LIBERTÉ D’INSTALLATION RÉGULÉE	14
3. LES NOUVELLES CONDITIONS DE NOMINATION DANS LES OFFICES	15
a) Nomination aux offices créés.....	15
b) Nomination aux offices vacants	16
c) Nomination sur présentation.....	17
4. LES NOUVELLES CONDITIONS DE TRANSFERT DES OFFICES.....	17
D. L’INTERVENTION DE L’AUTORITÉ.....	17
1. LES PRÉCÉDENTS AVIS RELATIFS AUX PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	18
2. LE PRÉSENT AVIS.....	18
a) Le document attendu : un avis assorti d’une carte et de recommandations	18
b) La consultation publique, organisée conformément aux dispositions de l’article L. 462-4-1 du code de commerce.....	18
III. Délimitation des zones d’installation.....	19
A. CHAMP D’APPLICATION TERRITORIAL DE L’ARTICLE 52 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015	20
B. DÉFINITION DES MARCHÉS PERTINENTS DES SERVICES NOTARIAUX	20
1. MARCHÉS DE PRESTATIONS	20
2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES	22
C. RECHERCHE D’UNE SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE	26
D. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES	31
IV. État des lieux de l’offre et de l’implantation notariales	33

A.	LES EFFECTIFS NOTARIAUX : UNE DISTORSION ENTRE STOCK DE DIPLÔMÉS ET CAPACITÉ D'ACCUEIL DES OFFICES TRÈS PARTIELLEMENT RÉSOLUE PAR LA MONTÉE EN CHARGE DU NOTARIAT SALARIÉ.....	33
B.	UNE TROP FORTE IMPLICATION DE LA PROFESSION DANS LES PROCESSUS DE CONSTITUTION DE L'OFFRE D'OFFICES ET D'ACCÈS AUX OFFICES NOTARIÉS	36
C.	L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE : UN MAILLAGE TERRITORIAL FORT DANS LES TERRITOIRES RURAUX, MAIS UN DÉFICIT D'OFFRE DANS LES SECTEURS PLUS DENSÉMENT PEUPLÉS.....	37
1.	CARACTÉRISTIQUES DU MAILLAGE NATIONAL : UNE RÉPARTITION INÉGALE DES OFFICES MAIS UNE DENSITÉ NOTARIALE PLUS FORTE EN MILIEU RURAL.....	37
2.	UN TAUX DE MARGE ÉLEVÉ, Y COMPRIS DANS LES SECTEURS LES MOINS DYNAMIQUES	43
3.	L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES REVENUS DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE	47
a)	Remarque liminaire : le chiffre d'affaires est très majoritairement composé d'émoluments sur l'ensemble du territoire	47
b)	Le chiffre d'affaires et le résultat par office sont très hétérogènes selon les secteurs	48
c)	Les écarts se réduisent lorsqu'on raisonne, non par office, mais par notaire titulaire, mais demeurent significatifs	50
d)	Le nombre d'actes traités est également inégal sur le territoire.....	56
V.	Les gains escomptés du développement de l'offre de services notariaux.....	59
A.	UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET DE LA PROXIMITÉ DE SERVICES.....	59
1.	LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES NOTAIRES	59
2.	UN POTENTIEL D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET DE LA PROXIMITÉ DE L'OFFRE DE SERVICES LIÉ AUX NOUVELLES INSTALLATIONS	60
a)	Un traitement des dossiers et un suivi des clients plus efficaces	60
b)	Un accès facilité au notaire.....	61
c)	Un accroissement de la proximité et des possibilités de choix pour les clients	61
d)	Une diversification de l'offre.....	61
B.	DES GAINS DE POUVOIR D'ACHAT ET DE PRODUCTIVITÉ.....	62
1.	DES EFFETS DIRECTS SUR LE « PRIX » DES SERVICES NOTARIAUX	62
2.	DES EFFETS INDIRECTS SUR LES PRIX PRATIQUÉS PAR D'AUTRES PROFESSIONNELS	63
3.	DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ	63
C.	DES EFFETS POSITIFS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	63
1.	UN IMPACT FAVORABLE SUR L'ACCÈS À L'EXERCICE LIBÉRAL DE LA PROFESSION	63
2.	UN IMPACT FAVORABLE SUR L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DU NOTARIAT	64

VI. Détermination des zones d'installation libre et d'installation contrôlée..... 66

- A. LES OBJECTIFS DE LA DÉTERMINATION DE DEUX CATÉGORIES DE ZONES 66**
- B. L'OPPORTUNITÉ DE RENFORCER LA PROXIMITÉ OU L'OFFRE DE SERVICES PAR LA CRÉATION D'OFFICES S'APPRÉCIE AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DANS CHACUNE DES ZONES..... 67**

1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE 67

- a) Une offre constituée des seuls notaires titulaires ou associés 67**

La loi vise explicitement la libre installation des notaires titulaires d'offices . 67

L'objectif d'un renforcement de la concurrence plaide également pour ne pas tenir compte des notaires salariés pour définir les zones..... 68

*Les contributions émanant de candidats à l'installation évoquent davantage un statut *subi que choisi* 68*

- b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels 69**

- c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux..... 70**

- d) La prise en compte des créations et suppressions récentes d'offices..... 71**

- e) Le chiffre d'affaires : un indicateur privilégié de l'activité des offices 72**

2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE..... 73

- a) La pertinence des critères examinés pour expliquer le chiffre d'affaires : des variables au fort pouvoir explicatif mais largement corrélées entre elles..... 74**

- b) Les modèles explicatifs du chiffre d'affaires 74**

L'approche multi-variée 74

L'approche uni-variée 75

- c) Analyse de l'incidence des marchés immobiliers et fonciers sur les variations temporelles du chiffres d'affaires..... 76**

Situation actuelle du marché immobilier et projections de court-terme 76

Sur le moyen terme, le prix de l'immobilier est marqué par des cycles..... 77

Sur le long terme, le prix de l'immobilier est lié au revenu des ménages 77

A terme, si l'activité conserve sa cyclicité, la tendance du marché immobilier est à un nouvel alignement sur la croissance des revenus..... 77

3. CONCLUSION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE 78

- C. LA DÉTERMINATION DES ZONES ET DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE IMPLIQUE LA DÉTERMINATION DE SEUILS A PARTIR DE CES CRITÈRES D'OFFRE ET DE DEMANDE 78**

1. LE CHIFFRE D'AFFAIRES PAR NOTAIRE, CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS, APPARAÎT ÊTRE UN INDICATEUR PERTINENT DU POTENTIEL D'INSTALLATIONS DE NOUVEAUX OFFICES 78

- a) Un premier seuil, utilisé pour déterminer les zones d'installation libre, peut être déterminé à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral dans un secteur donné 79**

<i>La répartition du chiffre d'affaires et du résultat par notaire libéral de 2010 à 2014</i>	79
<i>Un seuil haut : le chiffre d'affaires retenu par la profession pour préconiser une association ou une création (500 000 à 600 000 euros)</i>	82
<i>Un seuil bas : le chiffre d'affaires retenu pour identifier un office « en difficulté » (autour de 300 000 euros)</i>	82
<i>Un seuil intermédiaire : la plupart des contributions évoquent un seuil de chiffre d'affaires pour déterminer les zones d'installation libre compris entre 350 000 et 500 000 euros</i>	84
b) Pour déterminer les recommandations en matière d'installations, ce seuil peut être complété par un second seuil, visant à ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, afin de ne pas « bouleverser les conditions d'activité des offices existants »	85
2. LE CHIFFRE D'AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2010 ET 2014, MAIS CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES	88
a) Les perspectives d'évolution de la demande.....	88
b) L'impact du décret relatif aux tarifs sur le chiffre d'affaires.....	88
3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES	90
a) La zone d'installation de Paris.....	90
<i>Démographie et présence notariale</i>	91
<i>Le marché immobilier parisien</i>	91
b) Les zones d'installation d'outremer	93
<i>Démographie</i>	93
<i>Activité économique</i>	94
<i>Marchés immobiliers et fonciers</i>	95
<i>Cadre juridique et présence notariale</i>	97
<i>Le potentiel d'accroissement de l'offre</i>	99
4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE	100
VII. Recommandations de l'Autorité	101
A. RECOMMANDATIONS EN VUE DE RENFORCER LA COHÉSION TERRITORIALE : LES 60 ZONES « ORANGES » D'INSTALLATION CONTRÔLÉE	102
1. LES ZONES D'INSTALLATION CONTRÔLÉE NE DOIVENT PAS ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME DES ZONES OÙ L'INSTALLATION SERAIT NÉCESSAIREMENT EXCLUE, MAIS OÙ ELLE NÉCESSITE UNE ANALYSE APPROFONDIE.....	102
2. UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE DANS L'EXAMEN DES ZONES D'INSTALLATION CONTRÔLÉE	102
B. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AUGMENTER DE FAÇON PROGRESSIVE LE NOMBRE D'OFFICES SUR LE TERRITOIRE : LES 247 ZONES « VERTES » D'INSTALLATION LIBRE	103

1. SUR L'ORDRE D'EXAMEN DES CANDIDATURES DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE	103
2. SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION ACTUALISÉE RELATIVE AU NOMBRE DE DEMANDES ET DE NOMINATIONS INTERVENUES DANS CHAQUE ZONE D'INSTALLATION LIBRE.....	104
3. SUR LA MISE À JOUR DU NOMBRE DES RECOMMANDATIONS.....	105
C. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE.....	106
1. SUR L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE.....	106
a) L'absence de droit de présentation apparaît plus méritocratique... ..	106
b) ... mais combinée à l'absence de libre-installation, elle vient renforcer la situation déjà très favorable des notaires de ces départements.....	106
2. SUR LA TRANSMISSION SYSTÉMATIQUE D'INFORMATIONS À L'AUTORITÉ	108
3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT L'ANALYSE DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DE LA CLIENTÈLE.....	109
4. SUR LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PERMETTANT UNE VENTILATION DE L'ACTIVITÉ ENTRE L'OFFICE PRINCIPAL ET SON (SES) BUREAU (X) ANNEXE (S).....	110
D. RECOMMANDATION EN VUE DE L'ABAISSEMENT DES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION	111
1. L'ACCÈS À LA PROFESSION	111
a) Sur la formation des futurs notaires.....	111
<i>Sur la formation relative à la gestion des offices</i>	<i>111</i>
<i>Sur la formation initiale</i>	<i>112</i>
b) Sur les conditions requises pour être nommé notaire.....	113
<i>Sur la condition relative à l'assurance</i>	<i>113</i>
<i>Sur les autres conditions à l'installation</i>	<i>114</i>
c) Sur la nouvelle procédure de nomination aux offices créés.....	114
<i>Sur la possibilité, pour plusieurs candidats, de présenter ensemble une seule demande de nomination</i>	<i>115</i>
<i>Sur le délai de dépôt des candidatures</i>	<i>115</i>
d) Sur les conditions de financement des installations	116
e) Sur les conditions d'exercice du droit de présentation du successeur dans les offices existants	117
f) Sur la possibilité pour les notaires salariés d'assurer la suppléance d'office ou d'être nommé en qualité d'administrateur	117
g) Sur la publicité.....	118
2. L'ACCÈS À DES SERVICES ESSENTIELS.....	119
3. LES FREINS LIÉS À L'AUTORÉGULATION	120

a) Sur les inspections	121
b) Sur la représentativité des instances	121
c) Sur l'intervention des instances dans le processus de nomination	122
4. LES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT DU DISPOSITIF	123
a) Sur les installations en vue d'une association ultérieure avec un office existant.....	123
b) Sur les candidatures « fictives ».....	124
5. CONCLUSION SUR LA PRÉSENCE ÉVENTUELLE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION	124
E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER QUALITATIVEMENT L'OFFRE DE PRESTATIONS NOTARIALES.....	124
1. DONNÉES ISSUES DE LA CONSULTATION.....	124
2. LE CONTRÔLE ACTUEL DE LA QUALITÉ.....	125
a) Les outils d'évaluation du CSN.....	125
<i>Le baromètre « satisfaction clients ».....</i>	<i>125</i>
<i>La démarche de certification ISO 9001</i>	<i>127</i>
b) Les inspections.....	128
c) Le traitement des réclamations et les sanctions.....	129
F. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES.....	133
1. BILAN EN MATIÈRE D'ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX OFFICES	133
2. LE RÉSULTAT DE LA CONSULTATION PUBLIQUE.....	134
a) Une égalité déjà en marche.....	134
b) L'introduction de mesures de discrimination positive	134
c) Le développement de certaines formes de société	135
d) La réduction des inégalités entre les femmes et les hommes.....	135
3. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE.....	136
G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES	136
1. STRUCTURE PAR ÂGE DE LA PROFESSION DE NOTAIRE	137
2. MESURES FAVORISANT L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES NOTARIAUX	137

I. Introduction

1. Officiers publics et ministériels, les notaires sont nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans un office existant, vacant ou créé. Jusqu'à la loi du 6 août 2015, les règles applicables ont conduit à un malthusianisme de fait, se traduisant par des barrières à l'entrée dirimantes pour les jeunes diplômés, un vieillissement de la profession, et un maillage territorial inadapté.
2. Ce constat a notamment¹ été mis en évidence par l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») dans son avis 15-A-02². Adopté en amont des débats parlementaires, cet avis a fortement inspiré le législateur, et a conduit les pouvoirs publics à moderniser les règles d'accès à certains offices publics et ministériels.
3. Le présent avis est adopté dans le cadre des nouvelles missions confiées à l'Autorité par l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Cet avis porte sur la liberté d'installation des notaires. Il établit un bilan en matière d'accès aux offices publics ou ministériels, au regard notamment de différences fondées sur l'âge ou sur le sexe. Il formule des recommandations pour améliorer cet accès, en renforçant la cohésion territoriale des prestations notariales et en augmentant progressivement le nombre des offices sur le territoire.
4. Le présent avis est assorti d'une proposition de carte répertoriant les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, où l'implantation d'offices de notaires pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
5. Les ministres de la justice et de l'économie sont seuls compétents pour arrêter conjointement la carte définitive, à partir de la présente proposition ou « *le cas échéant après avoir demandé à l'Autorité de la concurrence une nouvelle proposition* »³.
6. Les Annexes 1 à 5 font partie intégrante du présent avis.

II. Cadre légal et réglementaire

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION

1. LES MISSIONS DU NOTAIRE

7. En tant qu'officier public, le notaire a pour fonction de conférer l'authenticité aux actes qu'il établit et d'en assurer la conservation. D'après l'article 1317 du code civil, l'acte

¹ Rapport IGF n° 2012-M-057-03 « Les professions réglementées » ; Rapport de M. Richard Ferrand, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, « Professions réglementées - Pour une nouvelle jeunesse » - octobre 2014.

² Avis n° 15-A-02 précité, § 361 et s.

³ Conseil constitutionnel, 5 août 2015, Décision n° 2015-715 DC, « *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* ».

authentique « *est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises* »⁴. L'authentification d'un acte lui confère un haut niveau de sécurité juridique, dont les attributs sont la date certaine, la force probante et la force exécutoire. L'acte authentique fait pleine foi de sa date et de son contenu, s'agissant des éléments énoncés et constatés par le notaire, et il est exécutoire de plein droit au même titre qu'une décision judiciaire.

8. En tant qu'officier ministériel, le notaire est titulaire d'un office attribué par l'État et dispose d'un monopole pour exercer sa mission, laquelle constitue une mission de service public. L'authenticité conférée par le notaire aux actes qu'il reçoit résulte de la délégation de puissance publique qui lui est conférée par l'État.

2. LES STATUTS D'EXERCICE

9. S'agissant des titulaires ou associés d'un office, le Conseil constitutionnel a récemment jugé que « *les notaires exercent une profession réglementée dans un cadre libéral* » et qu'ils n'occupent pas de « *dignités, places et emplois publics* »⁵ au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les activités en monopole sont rémunérées par un tarif fixé par l'État⁶ dans les conditions prévues au titre IV bis du code de commerce ; les activités concurrentielles le sont par des honoraires librement convenus avec le client, dans le cadre d'une convention écrite conclue avec lui.
10. Plusieurs statuts juridiques jalonnent le parcours professionnel d'un notaire :
 - Le notaire « stagiaire » désigne un futur notaire en formation, durant ses deux années de stage obligatoire ;
 - Le notaire « assistant » est titulaire du diplôme supérieur du notariat, mais exerce les fonctions d'un clerc, dans l'attente d'une nomination par le garde des Sceaux ;
 - Le notaire « salarié » est nommé par le garde des sceaux pour exercer ses fonctions en tant que salarié d'un office⁷ ;
 - Le notaire « titulaire » ou « associé » exerce dans un cadre libéral, soit à titre individuel (notaire titulaire), soit dans une société pluripersonnelle (notaire associé).

⁴ Futur article 1369 du code civil (ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, applicable à compter du 1^{er} octobre 2016).

⁵ Conseil constitutionnel, 21.11.2014, *M. Pierre T*, aff. n° 2014-429 QPC, JORF n° 271, 23.11.2014, p. 19677.

⁶ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice et arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des notaires.

⁷ Le titulaire de cet office est alors civilement responsable du fait du notaire salarié (article 6 du décret n° 93-82 du 15 janvier 1993 portant application de l'article 1er ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et relatif aux notaires salariés).

3. LE CHAMP DU MONOPOLE⁸

a) Les activités en monopole

11. Le domaine réservé des notaires consiste avant tout en une activité d'authentification : aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, ils sont « *les officiers publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions* ».
12. Ce domaine comprend :
 - les actes dits solennels, qui pour leur validité même doivent être authentiques, comme les donations (simples, partages ou entre époux), les conventions matrimoniales, les testaments authentiques, les procès-verbaux d'ouverture de testaments olographes, les mainlevées d'inscriptions hypothécaires et les affectations hypothécaires ;
 - les actes expressément prévus comme notariés par le droit positif, notamment les ventes en l'état futur d'achèvement⁹, les notoriétés après décès¹⁰, les baux ruraux cessibles¹¹ ;
 - les actes translatifs ou déclaratifs de propriété immobilière, qui doivent être authentiques pour être publiés par les services de la publicité foncière¹², comme les ventes immobilières et autres actes de mutation ou constitution de droits réels immobiliers, les baux de plus de 12 ans, les titres d'occupation du domaine public, les attestations notariées constatant la transmission ou la constitution par décès de droits réels immobiliers, les partages contenant des biens immobiliers, etc.

b) Les limites du monopole

13. En sus du monopole légal, le notaire peut exercer des activités soit en concurrence, soit en monopole partagé, par exemple : la négociation immobilière (en concurrence avec les agents immobiliers et les avocats), l'expertise immobilière (en concurrence avec les experts immobiliers), le conseil juridique, la rédaction d'actes sous seing privé (en concurrence avec les officiers publics et ministériels et autres personnes¹³ habilités), les ventes judiciaires de meubles réalisées dans les communes où n'officie pas un commissaire priseur judiciaire (en monopole partagé avec les huissiers de justice), l'établissement de déclarations de succession (en concurrence avec les avocats et les conseillers en patrimoine).
14. L'Autorité considère que les actes soumis volontairement à authentification (comme les avant-contrats en matière immobilière, les baux, les PACS, les statuts de sociétés, les

⁸ Avis n° 15-A-02 précité, § 17 et s. et Annexe 1 : « Les notaires ».

⁹ Art. 1601-2 du code civil.

¹⁰ Art. 730-1 du code civil.

¹¹ Art. L. 418-1 et s. du code rural et de la pêche maritime.

¹² Voir l'article 710-1 du code civil, codifié par le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

¹³ Art. 56 à 65 de la loi du 31 décembre 1971

cessions de fonds de commerce) sont partiellement substituables aux actes sous seing privé ou aux actes d'avocat, nonobstant la différence de portée juridique existant entre eux. À plusieurs reprises dans ses avis récents¹⁴, elle a recommandé au gouvernement de permettre aux notaires de convenir librement avec leur client de la rémunération perçue pour chacun de ces actes. Malgré quelques avancées, en matière de négociation immobilière ou de transactions par exemple, le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice n'a toutefois pas suivi l'ensemble de ces recommandations.

c) La compétence territoriale

15. La compétence territoriale des notaires, fixée par un décret¹⁵ du 26 novembre 1971, couvre l'ensemble du territoire national à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Un notaire peut donc recevoir des actes intéressants des biens situés ou des personnes domiciliées n'importe où sur le territoire. Il ne peut toutefois procéder à l'exercice habituel de son activité que dans l'office dans lequel il est établi¹⁶.

B. LES MODALITÉS D'INSTALLATION ANTÉRIEURES À LA LOI DU 6 AOÛT 2015

16. La nomination aux offices de notaire est prononcée par arrêté du garde des sceaux.
17. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, le nouveau titulaire était soit présenté par son prédécesseur dans l'office existant, soit sélectionné par concours pour les offices créés ou vacants. Le système de la présentation concernait la plupart des départements, à l'exception du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et la Moselle, où un dispositif spécifique d'accès aux offices par liste d'aptitude sur concours était et demeure en vigueur.
18. En termes statistiques, il ressort des données disponibles que le mode d'accès le plus fréquent était celui de la présentation (392 cessions d'office en 2013 et 386 cessions par an en moyenne sur la période 2005-2013), la création d'offices demeurant marginale (17 créations en 2015, et en moyenne, 25 créations par an sur la même période). Le ratio était donc d'une création pour 15 successions, en moyenne.
19. Les différents dispositifs d'accès aux offices (présentation ou nomination sur concours) se caractérisaient par une forte implication des professionnels dans le processus de sélection des candidats à l'installation, à des degrés divers.
20. Le choix du successeur présenté relevait du seul titulaire de l'office, le ministre de la justice n'intervenant que pour valider le prix de cession de l'office et entériner par arrêté la nomination du nouveau titulaire. Le garde des Sceaux ne disposait notamment d'aucun moyen pour inciter à la mobilité des titulaires d'offices, sauf à constater une incapacité à exercer leurs fonctions.

¹⁴ Avis n° 15-A-02 précité, § 821 ; Avis n° 16-A-03 précité, proposition n°13, § 179 ; Avis n° 16-A-06 précité, § 30 à 33.

¹⁵ Décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires.

¹⁶ Art. 10 du décret du 26 novembre 1971 précité.

21. Le ministre de la justice maîtrisait davantage les nominations dans les offices créés ou vacants (par concours). Toutefois, les organes représentatifs du notariat étaient systématiquement consultés aux différentes étapes du processus, la chambre départementale se prononçant notamment, au côté du procureur général du ressort, sur la moralité, les capacités professionnelles et les possibilités financières du candidat. Le cas échéant, une intervention au niveau national était également possible, en appui de la décision de la Chancellerie, sous couvert d'un avis rendu par le bureau du Conseil Supérieur du Notariat (ci-après « CSN »).
22. En outre, la profession était partie prenante du dispositif de création d'offices, puisqu'elle était associée, au sein de la Commission de localisation des offices de notaires (ci-après « CLON »), à parité avec l'administration, à l'évaluation des besoins en nouveaux offices. Elle était également étroitement associée au processus de remontées d'informations alimentant la CLON, puisque les conseils régionaux des notaires devaient faire parvenir à cette dernière, via le CSN, les éléments concernant les mouvements d'offices intervenus dans leur ressort au cours de l'année écoulée. Les prérogatives de la CLON s'étendaient aux suppressions et transferts d'offices, ainsi qu'à l'ouverture de bureaux annexes ou à leur transformation en offices distincts.
23. Sans avoir *stricto sensu* de pouvoir décisionnel, la profession était donc fortement impliquée dans la régulation du nombre des offices, et dans la désignation de leurs titulaires, quelle que soit la voie d'accès. Elle disposait, ce faisant, d'un puissant moyen d'orienter les prises de décision des pouvoirs publics.
24. Enfin, la CLON était impliquée dans la mise en œuvre du mécanisme d'indemnisation prévu par les articles 5 à 7 du décret du 26 novembre 1971 (dans leur rédaction antérieure au décret du 20 mai 2016 précité) : elle était notamment chargée de constater l'existence d'un éventuel préjudice à l'égard de notaires affectés par la création d'un office concurrent, et le cas échéant, de fixer le montant de l'indemnité correspondante.
25. Ces interventions de la profession, méthodiquement organisées, à toutes les étapes du processus décisionnel, relevaient d'une conception corporatiste de la régulation économique, qui a conduit, au fil des ans, à fermer les voies d'accès à l'exercice libéral des fonctions de notaire, en dehors de celle, privilégiée, de la présentation aux offices.

C. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ISSUES DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015

26. Plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2015 tendent à faciliter l'accès des diplômés notaires à l'exercice libéral de leur profession.

1. LES DISPOSITIONS TENDANT À FACILITER L'ACCÈS À LA PROFESSION DE NOTAIRE

27. D'abord, et ainsi que l'avait préconisé l'Autorité¹⁷, les notaires ne seront plus institués à vie, mais cesseront désormais d'exercer leurs fonctions dans l'année de leurs soixante-dix

¹⁷ Avis n° 15-A-02 précité, § 464 et s.

ans¹⁸. Cette mesure devrait favoriser le remplacement des générations et, indirectement, l'installation de notaires diplômés ou salariés.

28. Ensuite, la suppression de la possibilité d'habiliter les Clercs de notaires à donner lecture des actes et des lois et à recueillir la signature des parties¹⁹ semble avoir déjà suscité un accroissement du besoin de notaires en exercice. D'après le CSN, la disparition de la faculté d'habilitation expliquerait les nombreuses nominations de notaires salariés intervenues depuis l'adoption de la loi du 6 août 2015 (181 nominations de janvier à avril 2016 contre 263 pour l'année 2015 et 204 pour l'année 2014)²⁰.
29. L'Autorité prend acte de ces nominations récentes d'anciens Clercs habilités en tant que notaires salariés. En grossissant le vivier des candidats potentiels à l'installation, elle contribue positivement à la mise en œuvre de la réforme.
30. De même, les dispositions favorisant le recours au salariat vont faciliter l'accès des notaires assistants et des anciens Clercs habilités à l'exercice de la profession, « *notamment dans l'optique d'une future installation ou association des jeunes diplômés* »²¹. Jusqu'alors, une personne physique titulaire d'un office notarial ne pouvait pas employer plus de deux notaires salariés ; une personne morale titulaire d'un office ne pouvait pas employer un nombre de notaires salariés supérieur au double de celui des notaires associés²². Cette règle, dite du « *un pour deux* » a été temporairement remplacée par la règle du « *un pour quatre* »²³. Or, acquérir une expérience de notaire salarié peut s'avérer particulièrement utile dans la perspective d'une installation libérale²⁴.

¹⁸ Art. 53, I, 1° de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. Sur autorisation du ministre de la justice, les notaires concernés pourront toutefois continuer d'exercer leurs fonctions jusqu'au jour où leur successeur prêtera serment, pour une durée qui ne pourra excéder douze mois. Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} août 2016.

¹⁹ Art. 53, I, 3° de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, qui précise que « *sauf révocation, les habilitations conférées avant le 1^{er} janvier 2015 continuent à produire leurs effets jusqu'au premier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi* ». L'article 51 ter B du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, issu de l'amendement gouvernemental n° 383 prévoit toutefois de reporter cette date au 31 décembre 2020. Ledit projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mai 2016.

²⁰ Source : CSN.

²¹ Exposé des motifs du projet de loi pour la croissance et l'activité. Doc. Parl. A. N. n°2447, 2014.

²² Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, dans sa rédaction antérieure à la loi du 6 août 2015.

²³ L'article 1 ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, dans sa version issue du I de l'article 59 de la loi du 6 août 2015 dispose : « *Une personne physique titulaire d'un office notarial ne peut pas employer plus de quatre notaires salariés. Une personne morale titulaire d'un office de notaire ne peut pas employer un nombre de notaires salariés supérieur au quadruple de celui des notaires associés qui y exercent la profession. A compter du 1er janvier 2020, le nombre de recrutements de notaires salariés est limité à deux pour une personne physique titulaire d'un office notarial et au double de celui des notaires associés y exerçant la profession pour les personnes morales titulaires d'un office de notaire.* »

²⁴ Selon le CSN, elle permet de développer des compétences relationnelles et une maturité indispensables, notamment, dans la gestion de dossiers conflictuels.

2. LA MISE EN PLACE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE

31. Conformément aux préconisations du rapport Ferrand²⁵ et aux propositions de l'Autorité²⁶, le législateur a fait le choix d'instaurer une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics, pour favoriser l'accès des diplômés notaires aux offices, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants.
32. L'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 distingue deux types de zones déterminées par la carte proposée par l'Autorité :
- Les zones (ci-après les « zones d'installation libre ») « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services » (et qui seront représentées en vert sur la carte). Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommés notaires ont vocation à pouvoir librement s'installer, dans la limite d'un rythme de création recommandé, dont la carte est « assortie » et qui doit être « compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée », afin de ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants ;
 - Les autres zones (ci-après les « zones d'installation contrôlée »), où aucun besoin de création d'offices n'est identifié *a priori* (et qui seront représentées en orange sur la carte). Dans ces zones, le ministre de la justice ne pourra refuser une demande de création d'office que si elle est susceptible de « porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu » (caractères gras ajoutés). Le cas échéant, le refus ministériel devra être motivé « au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés ». Ce refus n'interviendra qu'après un avis de l'Autorité (rendu public).
33. Le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité précise les critères devant présider à l'élaboration de ladite carte.
34. Il s'agit, d'une part, de « critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service », à savoir :
- « nombre et localisation des offices installés ;
 - chiffre d'affaires global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires ;
 - nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ;
 - nombre et localisation des offices vacants ;
 - âge des professionnels en exercice ».
35. Afin « d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande », ce même décret retient, d'autre part, les critères suivants :
- « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;

²⁵ Précité, § 13 et s.

²⁶ Avis n° 15-A-02 précité, § 461 et s.

- *évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des notaires : des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès* »²⁷.

36. Ce décret précise enfin que les « zones d'installation libre » « *doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation.* »²⁸

3. LES NOUVELLES CONDITIONS DE NOMINATION DANS LES OFFICES

37. Le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels²⁹, pris en application de la loi du 6 août 2015, définit de nouvelles conditions de nomination des notaires, en modifiant notamment le décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

a) Nomination aux offices créés³⁰

38. Les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaires peuvent déposer leur demande de nomination dans un office à créer :

- à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la carte (par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie), à 14h00 (heure de Paris) ;
- et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date.

39. Toutefois, s'agissant de la première carte publiée, les demandes ne pourront être déposées qu'à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des sceaux, au plus tard au 31 décembre 2016³¹.

40. La demande doit mentionner la zone choisie parmi celles figurant sur la carte et, au sein de la zone, la commune dans laquelle le demandeur souhaite être nommé. Chaque demandeur ne peut déposer qu'une seule demande par zone mais peut se porter candidat dans plusieurs zones. Dans cette hypothèse, l'une quelconque des zones demandées est susceptible d'être retenue, sans possibilité pour lui d'exprimer un ordre de préférence.

41. Les demandes sont enregistrées par télé-procédure sur le site internet du ministère de la justice. Elles sont horodatées. Leur recevabilité est conditionnée par la production, dans les 10 jours, de pièces justificatives dont la liste sera précisée par arrêté du garde des sceaux.

²⁷ Art. 1, I, du décret n° 2016-216 précité.

²⁸ Art. 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

²⁹ Les dispositions ci-après présentées sont d'application immédiate, à l'exception des procédures engagées avant l'entrée en vigueur du décret et relatives aux conditions d'accès à la profession, aux nominations, aux créations, transferts et suppressions d'office, aux ouvertures et fermetures de bureaux annexes et aux transformations de bureaux annexes en offices distincts (article 16).

³⁰ Art. 49 et s. du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité, dans sa version issue du décret du 20 mai 2016 précité. Les mêmes règles s'appliquent aux demandes de création d'offices dans les zones pour lesquelles a eu lieu un appel à manifestation d'intérêt conformément au deuxième alinéa du II de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

³¹ Art. 16, V, du décret du 20 mai 2016 précité.

42. Pour chaque zone, les demandes sont instruites suivant leur ordre d'arrivée. S'agissant de l'instruction des demandes, le décret prévoit que le bureau du CSN « *communiqué au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé* ». Le choix de faire une demande est donc laissé à l'initiative du Garde des sceaux, qui n'est pas tenu d'attendre la réponse du CSN si les éléments ne sont pas fournis par celui-ci dans le délai imparti.
43. Le décret prévoit deux cas de caducité des demandes :
- la nomination, en cours de procédure, en qualité de titulaire ou d'associé dans un office (toute autre demande éventuellement déposée par l'intéressé est alors automatiquement caduque) ;
 - la publication d'une nouvelle carte.
44. Dans les zones d'installation libre, le garde des sceaux nomme les demandeurs en fonctions des recommandations dont est assortie la carte, et suivant l'ordre d'enregistrement des demandes. Toutefois, si le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort, en présence d'un représentant du CSN, dans les conditions prévues par un arrêté du garde des sceaux, à venir.
45. Les notaires déjà installés peuvent candidater à la création d'un nouvel office puisque le décret prévoit, dans ce cas, que leur demande de nomination doit être accompagnée d'une demande de démission (pour un notaire individuel) ou de retrait (pour un notaire associé), sous condition suspensive de nomination dans ce nouvel office. Leur nomination dans ce nouvel office n'interviendra, le cas échéant, qu'après ou concomitamment à leur démission ou retrait.
46. S'agissant des demandes de création dans les zones d'installation contrôlée, le décret précise que le délai de deux mois, imparti à l'Autorité pour se prononcer ne court qu'à compter du dépôt d'un dossier complet et que ses avis en la matière seront publiés sur le site internet du ministère de la justice.

b) Nomination aux offices vacants³²

47. Une procédure similaire est applicable s'agissant de la nomination à un office vacant :
- Ouverture de la procédure de candidature par l'arrêté ministériel du garde des sceaux déclarant la vacance de l'office ;
 - Enregistrement des candidatures, lesquelles doivent être accompagnées d'un engagement de payer l'indemnité fixée par le garde des sceaux, et, lorsque le candidat doit contracter un emprunt, des éléments permettant d'apprécier ses possibilités financières au regard des engagements contractés ;
 - Communication d'informations, par le CSN, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats ;

³² Art. 56 et s. du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité dans sa version issue décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité.

- Nomination par le garde des sceaux, en fonction de l'ordre d'enregistrement des candidatures (détermination de cet ordre par un tirage au sort en cas de pluralité de candidatures enregistrées dans les 24 heures suivant l'ouverture de la procédure).

c) Nomination sur présentation

48. Les règles en la matière sont peu modifiées : le candidat à la succession d'un notaire doit toujours solliciter l'agrément du garde des sceaux, mais désormais par télé-procédure, directement sur le site internet du ministère de la justice. L'intervention du procureur général est supprimée³³.
49. De même que pour les deux autres procédures, le bureau du CSN « *communiqu*e au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivants sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé ».

4. LES NOUVELLES CONDITIONS DE TRANSFERT DES OFFICES

50. Le décret du 20 mai 2016 précité assouplit également les règles relatives au transfert d'office, c'est-à-dire au déplacement du siège d'un office, au sein d'une même zone³⁴.
51. Le transfert à l'intérieur d'une zone d'installation libre est désormais soumis à un simple régime de déclaration (auprès de la chambre des notaires, du procureur général près la cour d'appel et du garde des sceaux³⁵) alors qu'il doit être autorisé, par arrêté du garde des sceaux, lorsqu'il s'effectue au sein d'une zone d'installation contrôlée³⁶.
52. Le décret prévoit là encore que le bureau du CSN communique au garde des sceaux « *dans les vingt jours suivants sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier la pertinence de tout projet de (...) transfert d'un office de notaire (...)* » au sein d'une zone d'installation contrôlée³⁷.

D. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ

53. En matière d'installation des officiers publics et ministériels, la mission confiée à l'Autorité par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 revêt un caractère inédit. Cette mission

³³ Art. 45 et s. du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité dans sa version issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité.

³⁴ Art. 2-6 du décret n° 71-942 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité.

³⁵ Cette déclaration permet au garde des sceaux de constater le transfert (il s'agit donc d'une compétence liée).

³⁶ Le décret précise également que le déplacement du siège d'un office à l'intérieur d'une même commune et dans les limites d'une même zone ne constitue pas un transfert, le titulaire devant toutefois en informer le garde des sceaux, le procureur général et la chambre des notaires.

³⁷ Art. 2-5 du décret n° 71-942 précité, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité. Cette communication d'information est également prévue en matière suppression d'office, d'ouverture ou de suppression de bureaux annexes ou de transformation d'un bureau annexe en office distinct.

s'inscrit toutefois dans la continuité des précédents avis récemment produits par l'Autorité au sujet des professions réglementées du droit.

1. LES PRÉCÉDENTS AVIS RELATIFS AUX PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

54. En 2014, l'Autorité a été saisie pour avis par le ministre chargé de l'économie, en amont de l'adoption de la loi du 6 août 2015³⁸. Dans le cadre de l'avis n° 15-A-02, l'Autorité a fait plusieurs propositions sur le périmètre du monopole et la fixation des tarifs réglementés de professions du droit (notamment des notaires). Elle a également émis des recommandations relatives aux conditions d'installation et aux modalités d'exercice de ces professions.
55. La remise en cause de l'ancien cadre légal a conduit le législateur à mobiliser l'expertise de l'Autorité, en prévoyant notamment son avis obligatoire lors de l'adoption du décret en Conseil d'État, prévu à l'article 50 de la loi du 6 août 2015, précisant les modalités d'application du titre IV *bis* du livre IV du code de commerce. L'Autorité s'est ainsi prononcée à deux reprises sur la nouvelle méthode de régulation tarifaire (avis n° 16-A-03 et avis n° 16-A-06 précités) envisagée par le gouvernement.

2. LE PRÉSENT AVIS

56. Le présent avis participe de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 6 août 2015 relatives aux conditions d'installation des notaires.

a) Le document attendu : un avis assorti d'une carte et de recommandations

57. L'article L. 462-4-1 du code de commerce, dans sa rédaction issue du V de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, confie à l'Autorité le soin de rendre au ministre de la justice un avis sur la liberté d'installation des notaires.
58. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité fait toutes recommandations *« en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire »*, et établit un *« bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées »*.
59. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans. Elles sont assorties d'une proposition de carte répertoriant les zones où l'implantation d'offices de notaires pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. La carte définitive fait l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie.

b) La consultation publique, organisée conformément aux dispositions de l'article L. 462-4-1 du code de commerce

60. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à

³⁸ Avis 15-A-02 du 9 janvier 2015 précité.

l'élaboration de la carte en publiant un communiqué de presse le 29 février 2016 sur son site Internet³⁹.

61. L'objet de la procédure y est rappelé et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations, en répondant à différentes questions relatives à l'élaboration de la carte (dimensionnement géographique des zones, critères d'identification des zones d'installation libre et d'installation contrôlée, rythme adéquat de création d'offices, moyens envisageables pour améliorer l'accès des femmes et des jeunes aux offices ministériels, etc.).
62. S'agissant de la proposition de carte relative aux offices notariaux, 364 contributeurs ont fait parvenir leurs observations à l'Autorité. Ces éléments, dont une synthèse figure en Annexe 1, ont permis de nourrir le présent avis.

III. Délimitation des zones d'installation

63. En application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité est chargée de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte, définie de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, identifiant les secteurs dans lesquels la création de nouveaux offices de notaire apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
64. Ces critères ont été posés par le décret n° 2016-216 précité, dont le II de l'article 1 précise que l'analyse doit être menée dans des zones délimitées « *en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* ».
65. La mission de l'Autorité consiste donc à identifier des subdivisions territoriales du périmètre géographique concerné, dont les dimensions soient pertinentes pour mener une analyse économique locale de l'offre et de la demande de services notariaux.
66. À cette fin, avant de conclure sur la délimitation géographique des zones d'installation, l'Autorité a successivement procédé à :
 - L'identification du périmètre géographique exact concerné par l'exercice de cartographie, certaines collectivités d'outremer et certains départements métropolitains en étant exclus ;
 - La recherche d'un échelon géographique pertinent pour mener une analyse économique des marchés de services notariaux, en tenant notamment compte de la jurisprudence du Conseil d'État et de la pratique décisionnelle des autorités de concurrence ;
 - L'identification de la subdivision territoriale la plus proche de cet échelon géographique pertinent permettant d'obtenir une partition du périmètre concerné, en tenant notamment compte des zonages usuellement retenus par les pouvoirs publics dans le cadre de politiques locales d'aménagement du territoire.

³⁹ Lien : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=629&id_article=2736

A. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015

67. Il ressort de l'étude d'impact de la loi du 6 août 2015 que la définition des zones prévues à l'article 52 de cette loi concerne :
- En métropole : l'ensemble des départements, à l'exception de ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (en application du VII de cet article 52) ;
 - En outremer :
 - i) Les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, en vertu du principe d'identité législative dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ;
 - ii) Les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, dont les statuts⁴⁰ prévoient l'applicabilité de plein droit des règles nationales relatives aux officiers publics et ministériels ;
 - iii) La collectivité de Wallis-et-Futuna, dont les statuts⁴¹ prévoient une compétence exclusive de l'État en la matière, et pour laquelle le législateur a prévu une mention expresse d'applicabilité au VI du même article 52.
68. En l'absence de mention expresse d'applicabilité⁴², les Terres australes et antarctiques françaises (« TAAF ») et l'île de Clipperton ne sont en revanche pas concernées par la carte. Il en va de même pour la Polynésie française⁴³ et la Nouvelle-Calédonie⁴⁴, dont les compétences exclusives comprennent la réglementation applicable aux officiers publics et ministériels.

B. DÉFINITION DES MARCHÉS PERTINENTS DES SERVICES NOTARIAUX

1. MARCHÉS DE PRESTATIONS

69. Comme mentionné dans la présentation générale, il convient de distinguer les activités notariales qui relèvent du champ du monopole, de celles qui sont exercées dans un cadre concurrentiel.
- Au sein des activités exercées en monopole, l'Autorité estime que les actes pour lesquels l'authentification est imposée par la loi ou le règlement (les actes solennels, les actes expressément prévus comme notariés par le droit positif, et les actes appelés à être publiés par les services de la publicité foncière) ne présentent pas les mêmes spécificités, en termes de captivité de la clientèle notamment, que ceux qui sont soumis volontairement à authentification (comme les avant-contrats

⁴⁰ Art. LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT.

⁴¹ Art. 4 de loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

⁴² Art. 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.

⁴³ Art. 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

⁴⁴ Art. 22, 15° de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999.

en matière immobilière, les baux, les PACS, les statuts de sociétés et les cessions de fonds de commerce).

- En dehors des activités exercées en monopole, les activités de négociation ou d'expertise immobilières sont exercées en concurrence, respectivement, avec les agents immobiliers et les avocats, ou avec les experts immobiliers.

70. En règle générale, le service rendu aux usagers dans le champ du monopole est très homogène. Tous les offices sont donc théoriquement substituables dans les domaines du droit où le notaire intervient usuellement :

- En droit immobilier (signature d'avant-contrats, ventes, inscriptions à la publicité foncière, déclarations de plus-values, etc.) ;
- En droit de la famille (contrat de mariage, donation entre époux, donation-partage, testament, succession, etc.⁴⁵),
- En droit des affaires (insaisissabilité des biens immobiliers du chef d'entreprise, droit des sociétés, etc.),
- En droit rural ou de l'environnement,
- En droit des collectivités territoriales (urbanisme, aménagement du territoire, domanialité publique, transferts de biens entre collectivités, etc.).

71. Pour certaines mutations immobilières réalisées pour une clientèle d'entreprises, portant sur des biens ou droits d'assiettes très élevées, il semble toutefois qu'il faille tempérer ce constat.

72. Dans ses précédents avis⁴⁶, l'Autorité avait souligné la spécificité de certaines activités, qui relèvent davantage « *d'une logique économique de services rendus sur un marché, dans la mesure où les parties à l'acte ont le choix quant à sa forme (authentique ou non) et à son concepteur (avocat, autre professionnel habilité par la loi à établir des actes sous seing privé)* ». Les immeubles de grande valeur étant généralement détenus par des sociétés, leurs acquéreurs peuvent parfois arbitrer entre un acte authentique portant sur la mutation de l'immeuble lui-même (*asset deal*) ou un acte sous seings privés portant sur les titres de la société détentrice de l'immeuble (*share deal*). Ces mutations portent généralement sur des bureaux, des surfaces commerciales ou industrielles, des entrepôts logistiques ou de stockage, ou des immeubles résidentiels destinés au logement social.

73. Si l'acquéreur opte pour un acte authentique, le recours au notaire est incontournable. Par rapport aux autres mutations, la concurrence par les prix est cependant plus intense lorsque la valeur de l'immeuble excède 10 millions d'euros. C'était déjà le cas avant la réforme tarifaire⁴⁷ : les émoluments pouvaient alors faire l'objet d'une remise librement négociée

⁴⁵ L'article 17 *ter* du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mai 2016, prévoit une nouvelle compétence pour les notaires en matière de divorce. Les époux pourront divorcer par consentement mutuel, par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire, ce qui lui confèrera date certaine et force exécutoire. L'applicabilité de cette disposition dépend bien entendu du contenu définitif du projet de loi appelé à être adopté.

⁴⁶ Avis n° 15-A-02 précité, § 25 et 26 ; Avis n° 16-A-03 précité, § 173 ; Avis n° 16-A-06 précité.

⁴⁷ Il ressortait de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires (abrogé le 29 février 2016) que lorsque « *le montant des émoluments afférents à un acte déterminé [était] supérieur à 80.000 euros, le notaire et son client [pouvaient] convenir d'une réduction d'émoluments pour la partie de la*

avec le client. C'est toujours le cas actuellement : il ressort de la lecture combinée des articles R. 444-10 et A. 444-174 du code de commerce qu'en la matière, les remises sont possibles dans la limite de 40 % (contre 10 % en règle générale) sur les tranches d'assiette supérieures ou égales à 10 millions d'euros (contre 150 000 euros normalement).

74. Selon la Chambre des notaires de Paris, cette activité constituerait un enjeu important pour l'économie française (3^{ème} place au palmarès européen, soit 25 milliards d'euros transactions, contre 70 milliards d'euros pour la Grande-Bretagne et 40 milliards d'euros pour l'Allemagne). Avec plusieurs dizaines de millions de mètres carrés⁴⁸, l'Île-de-France occuperait d'ailleurs une place de choix en Europe.
75. Alors que l'internationalisation de la demande institutionnelle⁴⁹ s'accroît avec la financiarisation des investissements immobiliers (mise en œuvre de méthodes d'évaluation des actifs⁵⁰, recours à la dette auprès de *pools* bancaires (*clubs deals*) en vue d'une titrisation⁵¹), l'offre notariale se réduit à un petit nombre d'offices spécialisés⁵², qui interviennent en appui des nombreux conseils⁵³ des vendeurs et acquéreurs, et mettent à leur disposition des compétences de coordination et de gestion de la documentation, notamment dans le cadre de « *data rooms*⁵⁴ » notariales.

2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

76. À quelques exceptions près, les notaires exercent l'ensemble des prérogatives de leur ministère⁵⁵ sur l'intégralité du territoire national⁵⁶. Il leur est toutefois interdit « *de recevoir [...] leurs clients à titre habituel dans un local autre que leur étude* »⁵⁷.

rémunération dépassant le seuil ainsi fixé. » Des émoluments supérieurs à 80 000 euros avec l'ancien barème correspondaient à des mutations portant sur assiettes supérieures à 9,64 millions d'euros.

⁴⁸ Environ 52 millions de m² utiles de bureaux, 22 millions de m² d'entrepôts, 10 millions de m² de commerces de plus de 1.000 m², et 4 millions de m² de commerces de centre-ville (taille inférieure).

⁴⁹ Compagnies d'assurances, banques, caisses de retraites, sociétés d'investissement immobilier ou foncier, fonds d'investissements (le cas échéant souverains, cotés ou non cotés).

⁵⁰ La détermination du taux de rendement interne global (« TRI ») par agrégation d'une quote-part de la plus-value au taux de rendement direct annuel a notamment été évoquée.

⁵¹ La titrisation consiste à émettre des bons ou des obligations représentant une partie de la dette pour les offrir à la souscription du public.

⁵² Une trentaine d'offices disposerait d'un effectif moyen de 52 collaborateurs (contre 15 pour les autres offices du ressort de cette chambre, et 10 par office, en moyenne, au niveau national).

⁵³ Experts immobiliers, avocats spécialisés, fiscalistes, conseils techniques, géomètres, ou experts-comptables par exemple.

⁵⁴ Une *data room* (littéralement : « entrepôt de données ») est un lieu où sont regroupés, avec un accès sécurisé, les documents nécessaires aux parties d'une opération importante (fusion-acquisition, par exemple).

⁵⁵ La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 10 du décret du 26 novembre 1971 précité leur interdit d'« *établir, hors du ressort de la cour d'appel dans lequel l'étude est établie ou du ressort des tribunaux de grande instance limitrophes de celui dans le ressort duquel est établi l'office, des actes constituant la première mutation à titre onéreux de biens immobiliers ou la première cession de parts ou actions à titre onéreux d'une société d'attribution après un état descriptif de division ou un arrêté de lotissement* ».

77. L’Autorité relève que le recours à un notaire, pour la plupart des gens, n’intervient qu’à quelques occasions dans une vie et ne nécessite pour chaque acte que peu de rencontres physiques (souvent deux, moins sans doute dans un avenir proche avec le développement de la signature électronique des actes et de la visioconférence, encouragé par le CSN). Si la distance à parcourir jusqu’à l’étude influe sur le choix d’un notaire par les usagers, il ne s’agit pas nécessairement de la distance la plus courte⁵⁸, la propension d’un client à se tourner vers tel ou tel office pouvant également s’expliquer par une relation de confiance établie de longue date ou la notoriété de l’office.
78. Une telle analyse n’est pas sans rappeler le concept du « marché pertinent géographique » utilisé en droit de la concurrence. Défini comme le lieu de rencontre entre l’offre et la demande⁵⁹, ce marché est délimité à partir d’un faisceau d’indices⁶⁰ : la réalité des flux d’échanges, la disponibilité des produits ou des services en cause, les écarts de prix constatés d’un territoire à l’autre, la distance parcourue par les clients (ou leur temps de parcours) jusqu’au prestataire.
79. En ce qui concerne les marchés de dimension locale, la distance parcourue ou le temps de parcours revêtent alors une importance primordiale pour délimiter la notion de « zone de chalandise », c’est-à-dire l’espace géographique d’où provient l’essentiel de la clientèle. Schématiquement, la zone de chalandise peut être représentée par une courbe isométrique (i.e. en deçà d’une distance donnée) ou isochrone (i.e. en deçà d’un temps de parcours donné) centrée autour du lieu de réception du public. La prise en compte du temps de parcours permet de mieux tenir compte des contraintes topographiques, de la qualité du réseau routier, ou de la fréquence des déplacements. Lorsque les données sont disponibles, la zone de chalandise peut être définie grâce à la méthode dite de l’« empreinte réelle », qui permet de localiser le périmètre à l’intérieur duquel sont établis plus de 80 % des clients (ou les clients avec lesquels plus de 80 % du chiffre d’affaires⁶¹ est réalisé).

⁵⁶ L’article 8 du décret du 26 novembre 1971 précité exclut la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, et les îles Wallis et Futuna de leur ressort territorial des notaires. Par ailleurs, il prévoit les conditions dans lesquelles « *un ou plusieurs notaires [peuvent être autorisés] à exercer leurs fonctions à Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

⁵⁷ Première phrase du premier alinéa de l’article 10 du décret du 26 novembre 1971 précité.

⁵⁸ À partir de données évaluant la distance (en kilomètres) et le temps de trajet en heures pleines (en minutes) jusqu’au lieu de réception du public le plus proche (offices et bureaux annexes ; source : Odomatrix 2013, INRA UMR 1041 CESAER, Dijon ; d’après Route 500[®] IGN), l’Autorité estime qu’en l’état actuel du maillage territorial, le centre-bourg de chaque commune se situe en moyenne à 6,5 km (soit 8,3 minutes) de celui de la commune d’implantation notariale la plus proche. Les données de déplacements intra-communales étant indisponibles, cette estimation constitue un minorant du temps de parcours moyen.

⁵⁹ Autorité de la concurrence, Rapport annuel 2012, « La définition des marchés », p. 151 et s., et en particulier « Le marché géographique », p. 160 et s.

⁶⁰ Lignes directrices de l’Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations, § 361 et s.

⁶¹ Voir par exemple à ce sujet : Autorité de la concurrence, Décisions n° 14-DCC-71 du 4 juin 2014 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Nocibé par Advent International Corporation et n° 15-DCC-115 du 18 septembre 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Audika Groupe et de ses filiales par le groupe William Demant.

80. Au cas d'espèce, la quasi-totalité des répondants à la consultation publique (94 %) considère que les zones doivent être dimensionnées à un échelon inférieur ou égal au département, la majorité d'entre eux suggérant une dimension intercommunale ou infra-départementale. De même, un grand nombre de contributeurs souligne que 80 % de la clientèle des offices notariaux serait localisée dans un rayon de 15 à 25 kilomètres de la résidence de l'office, ce rayon pouvant varier en fonction des spécificités locales, des contraintes topographiques ou des infrastructures de transport.
81. Ces résultats sont cohérents avec l'estimation avancée par le CSN dans sa réponse à la consultation publique : « *plus de 80 % de la clientèle est constituée de clientèle de proximité immédiate de l'office, laquelle représente environ 73 % du chiffre d'affaires* » (clientèle située dans un rayon de 15 km autour de l'office). Les fichiers clients des offices ne permettant pas, pour le moment, de mener une analyse statistique fine de type « empreinte réelle », l'estimation du CSN s'appuie toutefois sur des réponses à une enquête en ligne organisée par un institut de sondage, et non pas sur des données réelles. Ces résultats ont été confirmés en séance par les instances nationales et régionales auditionnées par le collège de l'Autorité.
82. Ces résultats sont également cohérents avec la jurisprudence administrative. Le Conseil d'État⁶² a notamment considéré que le marché géographique pertinent des prestations notariales était de dimension locale, plus large que la commune mais moins large que le ressort de la cour d'appel.
83. Si les offices notariaux tirent actuellement une part modeste de leur chiffre d'affaires de la négociation immobilière (2,7 %), cette activité, désormais dé-tarifée, a été identifiée comme l'un des ressorts de croissance de la profession. Il est donc important de constater que la dimension supra-communale et infra-départementale ci-avant évoquée est, en outre, compatible avec la pratique décisionnelle de l'Autorité en matière de services immobiliers. Le plus souvent, les analyses de marché ont été menées, au fil du temps et selon les cas d'espèce⁶³, au niveau de villes, d'agglomérations⁶³, ou d'aires urbaines⁶⁴, dans la mesure où

⁶² Conseil d'État, 12 février 2014, *SCP Gagnebien et Galibert e. a.*, Req. n° 365968, inédit au recueil Lebon. Dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre d'un arrêté du ministre de la justice autorisant le regroupement des deux plus importants offices implantés à Lisieux, dont les requérants considéraient qu'il était entaché d'illégalité en raison d'un abus de position dominante automatique, le Conseil d'État a considéré que la dimension géographique du marché pertinent était plus large que la seule Ville de Lisieux mais moins large que le ressort de la Cour d'Appel, que le ministre de la justice préconisait par référence à l'article 10 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 (voir la note n°55 en bas de page 22 du présent avis). Sans trancher définitivement la dimension du marché pertinent, la Haute-Juridiction a examiné l'impact de la fusion contestée dans l'arrondissement de Lisieux (lequel dénombrait 38 notaires en 2014, dont 2 salariés, et 17 offices) pour conclure que la création « *d'une structure de huit notaires, alors que les autres offices sur l'agglomération de Lisieux n'en comptent chacune que deux à quatre [...] ne modifie pas substantiellement le nombre de notaires établis sur le territoire [...]* ». La dimension retenue par le Conseil d'État est bien supra-communale (l'arrondissement de Lisieux regroupe 203 communes, soit 72 389 habitants) et infra-départementale (sa circonférence est de l'ordre de 25 km de rayon, soit 1 650 km²).

⁶³ Autorité de la concurrence, Décision n° 15-DCC-10 du 12 février 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Belvia Immobilier par la société Citya Immobilier ; Décision n° 14-DCC-68 du 20 mai 2014 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe PERL par le groupe Nexity (groupe BPCE) ; Autorité de la concurrence, Décision n°13-DCC-19 du 18 février 2013 relative à la prise de contrôle exclusif de plusieurs sociétés du groupe Urbania par la société Citya Immobilier ; Ministre de l'économie, Lettre C 2005-126 du 25 janvier 2006, « Perexia ».

⁶⁴ La notion statistique d'« aire urbaine » repose sur la continuité de l'habitat : il s'agit d'un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) dont le nombre d'emplois satisfait des conditions de seuils (au moins 10 000 emplois pour des « grandes aires », entre 5 000

« du point de vue de l'offre, la localisation géographique des opérateurs proposant des services immobiliers à destination des particuliers se caractérise par des implantations presque exclusivement urbaines. [...] »⁶⁵.

84. Il convient également de relever que, dans le cadre du contentieux administratif précité, il a été établi que certains clients institutionnels se tournent vers des offices plus éloignés que ceux implantés localement, notamment des offices parisiens⁶⁶, pour répondre à des besoins spécifiques portant sur l'immobilier de grande valeur.
85. Cette remarque est corroborée par l'analyse des mutations immobilières portant sur des assiettes supérieures à 10 millions d'euros : en 2013, par exemple, 738 actes de ce type ont été reçus en France par 208 offices, répartis dans 43 départements. Avec 507 opérations réalisées (soit 68,7 %), les offices parisiens concernés occupent une place privilégiée par rapport à ceux des 42 autres départements⁶⁷.
86. L'examen croisé des implantations des offices ayant reçu un acte notarié de ce type et des services de publicité foncière l'ayant enregistré confirme également la dimension au moins régionale de ces opérations⁶⁸. S'agissant des actes reçus à Paris (l'essentiel de l'activité), ils sont le plus souvent publiés en région parisienne (78,1 % en volume et 82,2 % en valeur), mais pour un cinquième environ (21,9 % en volume et 17,8 % en valeur), ils sont publiés par des services de publicité foncière d'autres régions, chacun de ces services représentant moins de 1 % du total (en volume comme en valeur), à l'exception notable de Lyon (2,9 % en volume et 3,5 % en valeur).

et 10 000 emplois pour les « moyennes aires » et entre 1 500 et 5 000 emplois pour les « petites aires ») et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. L'« unité urbaine » susmentionnée est définie comme une commune ou d'un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (c'est-à-dire qu'il n'existe pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et qui compte au moins 2 000 habitants.

⁶⁵ Affaire « Perexia » précitée.

⁶⁶ L'exemple a été évoqué d'une enseigne de grande distribution implantée à Lisieux, qui envisageait de s'adresser à un office parisien pour réaliser certains actes.

⁶⁷ Dans 31 départements sur 43 (72 %), on dénombre moins de 4 actes ; dans 6 d'entre eux, entre 7 et 11 actes ; et dans 4 d'entre eux, entre 17 et 31 actes : Hauts-de-Seine (31 opérations), les Bouches-du-Rhône et le Rhône (23 opérations chacun), ainsi que les Alpes-Maritimes (17 opérations).

⁶⁸ La publication intervient très souvent dans un service de publicité foncière situé dans, ou à proximité immédiate, du département concerné. Par exemple, l'unique opération excédant 10 millions d'euros reçue en 2013 par un notaire des Hautes-Alpes a été publiée à Gap. De même, les deux actes de ce type reçus dans le Gard ont été publiés à Nîmes et à Alès. C'est également le cas dans les départements recevant un nombre d'actes plus important : les actes reçus en 2013 par des notaires des Bouches-du-Rhône ont, par exemple, été publiés soit dans le même département (Aix-en-Provence, Marseille, Tarascon), soit la même région (Nice) ou dans une région proche (Ajaccio). De même, les actes reçus dans les Alpes-Maritimes ont été publiés à Antibes, Grasse ou Nice, à Draguignan (Var) ou à Marseille (Bouches-du-Rhône) ; ceux reçus dans le Rhône l'ont été à Lyon, Nantua (Ain) et Grenoble (Isère). Il arrive qu'un office situé en région reçoive un acte pour un immeuble francilien (par ex : acte reçu en Charente et publié à Paris ; acte reçu en Meurthe-et-Moselle et publié à Bobigny ; acte reçu dans le Pas-de-Calais et publié à Paris) ou d'autres régions (par ex : acte reçu en Meurthe-et-Moselle et publié à Lyon ; acte reçu dans le Nord et publié à Nantes).

Actes reçus en 2013 à Paris et publiés en région parisienne (mutations supérieures à 10 millions euros)

Tableau 1 – Lieux de publication des actes d’un montant supérieur à 10 millions d’euros reçus à Paris en 2013

Lieu de publication (service de publicité foncière)	En volume (nombre d’actes)	En valeur (assiettes de mutation)
Paris	37,3 %	35,9 %
Nanterre	8,1 %	13,1 %
Bobigny	7,5 %	6,8 %
Vanves	6,7 %	11,5 %
Créteil	4,5 %	5,1 %
Versailles	3,7 %	3,7 %
Meaux	2,4 %	1,3 %
Corbeil	2,0 %	1,4 %
Cergy-Pontoise	1,6 %	0,7 %
Massy	1,6 %	0,7 %
Ermont	1,4 %	1,4 %
Rambouillet	0,8 %	0,3 %
Mantes-la-Jolie	0,2 %	0,1 %
Melun	0,2 %	0,1 %
Senlis	0,2 %	0,1 %
Total région parisienne	78,1 %	82,2 %

87. À Paris, l’activité est concentrée sur un petit nombre d’acteurs : en 2013, seulement 75 offices ont reçu au moins un acte de mutation portant sur une assiette supérieure à 10 millions d’euros. Deux tiers d’entre eux (soit 50 offices sur 75) ont reçu moins de cinq actes chacun dans l’année (dont 25, seulement un acte). En cumulé, les 7 offices dont l’activité a été la plus importante ont reçu 230 actes (soit 45,4 % des 507 actes reçus à Paris), portant sur une assiette cumulée de 8,76 milliards d’euros (soit 49,2 % du total).
88. L’Autorité considère que cette concentration des actes portant sur l’immobilier de grande valeur requiert de mener une analyse économique spécifique des ressorts de l’offre et de la demande de prestations notariales dans la région parisienne.

C. RECHERCHE D’UNE SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE

89. Il ressort de la partie précédente que, pour l’essentiel de leurs activités, sous monopole ou concurrentielles, les notaires interviennent dans un ressort territorial limité à une trentaine de kilomètres autour de leur office.

90. Cependant, même en tenant compte des contraintes topographiques, des zones définies à partir de courbes isochrones centrées sur chaque office présenteraient un risque de recoupement entre elles. Aussi, le concept de « zone de chalandise » ne semble pas pouvoir être utilisé tel quel pour satisfaire les objectifs de la cartographie.
91. Une adaptation est nécessaire pour obtenir une partition géographique du périmètre concerné. La méthode suivie par l’Autorité consiste à rechercher, parmi les subdivisions territoriales existantes, celle qui s’approche le plus de la dimension pertinente du marché des prestations notariales. À cette fin, l’Autorité a successivement examiné l’adéquation des différentes segmentations territoriales prévues par l’organisation institutionnelle du territoire français, puis les zonages développés par l’Institut national de la statistique et des études économiques (ci-après « INSEE ») pour mener des études économiques locales.

a) Subdivisions administratives

92. Un certain nombre de répondants à la consultation publique ont invité l’Autorité à définir les zones à partir des frontières du département (13 contributions), ou de ses subdivisions, tel l’arrondissement (2 contributions), des communautés de communes ou d’agglomération (18 contributions), du canton (9 contributions), ou de la commune (43 contributions).
93. Ces échelons administratifs ne semblent toutefois pas adaptés aux finalités de l’exercice de cartographie.
94. En premier lieu, les dimensions communale et départementale sont respectivement trop réduites et trop vastes pour correspondre à la zone d’attractivité économique des offices notariaux.
95. En second lieu, la délimitation géographique des échelons supra-communaux et infra-départementaux s’explique par des raisons historiques⁶⁹, et répond à des finalités politiques⁷⁰, administratives⁷¹, ou électorales⁷² bien davantage qu’économiques. S’agissant des établissements publics de coopération intercommunale (ci-après « EPCI »), même s’ils visent la mise en commun de compétences⁷³ économiques, leurs formes juridiques⁷⁴,

⁶⁹ La création des cantons et communes remonte par exemple à 1789 ; celle des arrondissements à 1800.

⁷⁰ Par exemple, les communes (maire et conseil municipal), ou à Paris, Marseille et Lyon, les arrondissements municipaux (maire et conseil d’arrondissement).

⁷¹ Par exemple, les circonscriptions administratives, où l’exercice de fonctions de l’État est respectivement placé sous l’autorité d’un sous-préfet (arrondissement) ou d’un maire (commune).

⁷² Par exemple, les cantons, circonscriptions électorales pour les élections départementales.

⁷³ Développement économique, gestion des transports, de l’urbanisme, de l’eau, des déchets, etc.

⁷⁴ Les métropoles (Nice, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier, Brest, Aix-Marseille et Paris) constituent des ensembles de plus de 400 000 habitants, qui regroupent 676 communes couvrant une population de 15 275 673 habitants. Les communautés urbaines (Dunkerque grand littoral, Creusot-Montceau, Le Mans, Grand Nancy, Alençon, Arras, Dijon, Angers Loire, Grand Paris Seine et Oise, Saint-Étienne et Perpignan Méditerranée) sont des ensembles de plus de 250 000 habitants, qui regroupent 359 communes couvrant une population de 2 534 713 habitants. Les 196 communautés d’agglomération sont des ensembles d’au moins 50 000 habitants, regroupent 4 610 communes couvrant une population de 21 813 717 habitants. Les 1842 communautés de communes, sans seuil minimum de population, regroupent 30 154 communes couvrant une population de 26 044 667 habitants. Source : Direction générale des collectivités locales (DESL), « Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2016 », <http://www.collectivites-locales.gouv.fr> (mise en ligne : janvier 2016).

processus de création⁷⁵ et modalités de transfert de compétences⁷⁶ participent d'une logique politico-administrative plus qu'économique. Au demeurant, le taux de couverture des communes par les EPCI est inférieur à 100 % dans 16 départements⁷⁷, de sorte que ces structures intercommunales n'offrent pas une couverture complète du territoire national.

b) Zonages d'études de l'INSEE

96. Certains répondants ont proposé de retenir des zonages en « bassins de vie » (26 contributions) et en « zones d'emploi » (1 contribution), concepts développés par l'INSEE.
97. Ces deux zonages sont *a priori* adaptés à l'exercice de cartographie : l'ensemble des zones couvre le territoire de la France (au moins métropolitaine) ; chaque zone est constituée d'un ensemble de communes ; chaque commune n'appartient qu'à une seule zone : les communes d'une même zone sont contiguës.

Bassins de vie

98. L'INSEE définit le bassin de vie comme « *le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* »⁷⁸. Ce concept permet « [...] *une partition de la France métropolitaine en territoires proches où la population peut accomplir la majorité des actes de la vie courante* »⁷⁹.
99. Ce zonage a été construit en 2012 à partir d'une base répertoriant environ 2,2 millions d'équipements et de services rendus à la population⁸⁰ (services, marchands ou non, commerces, santé et action sociale, enseignement, sport-loisir, tourisme, transports et culture), et d'une estimation des flux d'accès, fondée sur la proximité d'accès depuis la commune de résidence. Il ne tient pas compte des déplacements domicile-travail, de sorte que la fréquentation d'équipements ou de services à proximité du lieu de travail est exclue par construction.
100. La France est répartie en 1 666 bassins de vie, dont 90 % ont une superficie inférieure à 671 km² (une telle surface correspond à celle d'un cercle théorique de 14,6 km de rayon). La surface médiane est de l'ordre de 261 km² (soit un rayon théorique de 9,1 km). Selon la consultation publique, la zone d'attractivité estimée des offices notariaux serait plus large (de l'ordre de 15 à 25 km autour de la résidence). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que 192 bassins de vie ne comportent aucun office notarial, dont 70 sans bureau annexe.

⁷⁵ Régie par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, la création d'EPCI est à l'initiative des communes ou proposée par le représentant de l'État. La décision requiert une majorité qualifiée (les deux tiers des communes, représentant la moitié de la population totale, ou bien la moitié des communes regroupant les deux tiers de la population), qui doit comprendre les communes comptant plus du quart de la population totale (communautés de communes) ou la commune la plus importante (communauté d'agglomération ou communauté urbaine). Un arrêté préfectoral valide la création de l'EPCI.

⁷⁶ Ce transfert est décidé par l'organisme délibérant de l'EPCI et les conseils municipaux des communes concernées dans les mêmes formes que la création (majorité qualifiée, validation par arrêté préfectoral).

⁷⁷ Aveyron (97,9 %), Calvados (95,2 %), Côtes-d'Armor (98,9 %), Finistère (99,9 %), Loiret (98,8 %), Lot (99,2 %), Maine-et-Loire (96,6 %), Manche (83,8 %), Meurthe-et-Moselle (99,9 %), Hautes-Pyrénées (99,8 %), Saône-et-Loire (99,7 %), Sarthe (99,6 %), Haute-Savoie (95,5 %), Seine Maritime (99,3 %), Vendée (99,3 %), et Yonne (98,5 %).

⁷⁸ Site Internet de l'INSEE (<http://www.insee.fr/fr/methodes/>) : > Définitions, méthodes et qualité > Géographie administrative et d'études > Zonages d'études > Base des bassins de vie 2012.

⁷⁹ INSEE, 2012, « La méthode de détermination des "bassins de vie 2012" ».

⁸⁰ Base Permanente des Équipements.

101. En définitive, la taille du bassin de vie n'est pas la plus adaptée pour l'analyse des marchés de prestations notariales. Elle coïncide davantage à la dimension de la zone de chalandise d'un service d'usage plus courant⁸¹, les usagers recourant moins fréquemment aux services d'un notaire qu'à des services commerciaux, socio-éducatifs, médicaux, culturels ou financiers de proximité.

Zones d'emploi

102. L'INSEE définit la zone d'emploi comme « *un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts* »⁸².
103. Contrairement aux bassins de vie, ce zonage utilise les flux de déplacements domicile-travail⁸³, dont l'intensité dépend des caractéristiques des territoires (organisation urbaine, degré de concentration de l'emploi, densité et qualité du réseau routier).
104. On dénombre 322 zones d'emploi en France, dont la dimension correspond au rayon d'attractivité des offices notariaux : 90 % d'entre elles ont en effet une superficie inférieure à 3 704 km², ce qui correspond à la surface d'un cercle théorique de 34,3 km de rayon. Leur taille médiane en métropole est de 1 318 km², soit un rayon théorique de 20,5 km. Sur le territoire métropolitain⁸⁴, toutes les zones d'emploi disposent d'au moins un office.
105. La prise en compte des flux de population est adaptée à la présente analyse. La fréquence limitée de recours aux prestations notariales justifie des déplacements au moins égaux à ceux qu'accomplissent quotidiennement les actifs de la zone pour se rendre au travail. S'agissant de la clientèle professionnelle, qui représente une part non-négligeable de l'activité notariale, la zone d'emploi semble d'autant plus pertinente qu'elle correspond à la maille géographique à laquelle la plupart des intrants sont disponibles.
106. Par ailleurs, il existe une grande proximité conceptuelle entre les zones d'emploi et les aires urbaines utilisées dans la pratique décisionnelle des autorités de concurrence pour définir certains marchés locaux : « *de façon logique compte tenu de leur construction, les zones d'emploi sont toutes plus ou moins centrées sur une aire urbaine. En revanche, leurs contours sont plus ou moins proches de ceux de l'aire urbaine selon son étendue.* »⁸⁵

⁸¹ On distingue trois gammes : les services de proximité » (poste, banque-caisse d'épargne, épicerie-supérette, boulangerie, boucherie, école, médecin, pharmacie, taxi...); la gamme intermédiaire (police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, bassin de natation...); et la gamme supérieure (pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma...).

⁸² Site Internet de l'INSEE : > Définitions, méthodes et qualité > Géographie administrative et d'études > Zonages d'études > Base des zones d'emploi 2010.

⁸³ Les « aires urbaines » sont également construites à partir des flux de déplacements domicile-travail, mais elles visent à délimiter les aires d'influence des principaux pôles d'emploi à partir d'un ensemble de communes dont au moins 40 % des actifs occupés travaillent dans un pôle ou sa couronne. Le découpage en zones d'emploi a pour objectif de définir une partition du territoire en ensembles de communes où la plupart des actifs résident et travaillent.

⁸⁴ Dans certains départements d'outremer, on dénombre neuf zones d'emplois sans office : une à Mayotte, deux en Guadeloupe, quatre en Martinique, et deux en Guyane. Une analyse spécifique de ces territoires est donc nécessaire.

⁸⁵ Atlas des zones d'emploi 2010, précité, p. 8.

107. En s'affranchissant des limites administratives, et en tenant compte de la perméabilité des échanges interdépartementaux ou régionaux⁸⁶ mais également, par construction, des effets de la topographie sur les temps de déplacement, les zones d'emploi s'inscrivent dans une logique particulièrement adaptée aux besoins d'un exercice de cartographie reposant sur des diagnostics économiques locaux.
108. Au demeurant, l'examen des pratiques administratives montre que le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée à la mise en œuvre de politiques territoriales, à l'instar de celles initiées par les ministères chargés de la santé, du travail, de la défense ou des finances, afin notamment de répartir des professionnels libéraux soumis à un *numerus clausus* en fonction des besoins de l'économie, d'apprécier la mobilité des populations ou d'accompagner les mutations des territoires à un échelon économiquement pertinent.
109. En premier lieu, le ministère de la santé établit des zones de déploiement géographique des professionnels libéraux à partir d'unités territoriales référencées par l'INSEE : bassin de vie ou zone d'emploi. Dans ce domaine, il est intéressant de constater que l'unité retenue dépend de la fréquence de recours aux professionnels concernés. Alors que la répartition des professionnels de premiers recours⁸⁷ s'effectue, en principe, par « *référence à l'unité territoriale à l'échelle du bassin de vie [...] »*⁸⁸, celle des professionnels auxquels les usagers recourent moins fréquemment, comme les sages-femmes libérales, est arrêtée à l'échelon des zones d'emploi.
110. Dans le cas des sages-femmes, la régulation des installations par le ministère de la santé tient compte des spécificités de la profession (dont les effectifs⁸⁹ et la patientèle sont sans comparaison avec les autres professions médicales et paramédicales⁹⁰) : le dispositif s'appuie sur la densité de professionnels par zone d'emploi (mesurée en nombre de sages-femmes libérales pour 100 000 naissances domiciliées, puis comparée à des bornes nationales⁹¹).
111. En deuxième lieu, la zone d'emploi est également utilisée pour définir le périmètre de reclassement des salariés lors d'un plan de sauvegarde de l'emploi. En effet, l'article L. 1233-5 du code du travail définit les critères dont l'employeur doit tenir compte pour fixer l'ordre des licenciements collectifs pour motif économique. L'article 288 de loi du

⁸⁶ On dénombre par exemple 11 zones d'emploi interrégionales en France métropolitaines. Source : INSEE, DARES, DATAR, « Atlas des zones d'emploi 2010 », p. 8.

⁸⁷ Par exemple : orthophonistes libéraux, les chirurgiens-dentistes omnipraticiens et les masseurs-kinésithérapeutes libéraux

⁸⁸ Arrêté du 21 décembre 2011 relatif aux dispositions applicables à la détermination des zones prévues à l'article L. 1434-7 du code de la santé publique.

⁸⁹ En 2011, on dénombrait 3412 sages-femmes libérales, dont 2656 en exercice libéral à titre exclusif, et 756 en exercice « mixtes » (c'est-à-dire exerçant une activité salariée, hospitalière ou non hospitalière, en plus de leur activité libérale). Source : DRESS, mars 2012, « La profession de sage-femme : constat démographique et projections d'effectifs », Études et résultats, N° 791.

⁹⁰ Par comparaison, on dénombrait 40 833 chirurgiens-dentistes en France en 2013. Source : ONDPS, « État des lieux de la démographie des chirurgiens-dentistes », décembre 2013.

⁹¹ Sept catégories sont définies : les zones « sans sage-femme », celles dans lesquelles moins de 350 naissances sont domiciliées⁹¹, et enfin celles définies à partir des seuils de densité correspondant au 10^{ème} centile, 20^{ème} centile, 80^{ème} centile et 85^{ème} centile établis au niveau national. Ces cinq dernières zones sont respectivement qualifiées de « très sous dotées », « sous dotées », « intermédiaires », « très dotées » et « sur-dotées ».

6 août 2015 a précisé que, pour les entreprises soumises à l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi dans le cadre d'un document unilatéral, le périmètre d'application des critères « *ne peut être inférieur à celui de chaque zone d'emploi dans laquelle sont situés un ou plusieurs établissements de l'entreprise concernés par les suppressions d'emploi* », étant par ailleurs précisé que ces zones d'emploi sont bien celles figurant dans l'atlas établi par l'INSEE et les services statistiques du ministre chargé de l'emploi⁹².

112. Les pouvoirs publics utilisent la zone d'emploi lorsque les flux de déplacements locaux, notamment ceux entre le domicile et le travail, influencent la politique à mener. En l'occurrence, la finalité du zonage étant la mobilité professionnelle⁹³, la notion a été retenue par le législateur. En effet, bien qu'ils relèvent « [...] *le caractère inhabituel de l'introduction dans le code du travail d'une notion issue de la statistique publique* », les débats parlementaires soulignent l'importance que « *la notion de zone d'emploi soit reprise expressément par la jurisprudence judiciaire lorsqu'elle a à connaître des contentieux liés à la mobilité des salariés, afin de ne pas multiplier les notions concurrentes en droit du travail (bassin d'emploi, zone géographique d'emploi du salarié pour l'accord de mobilité interne, zone d'emploi, etc.)* ». ⁹⁴
113. En troisième et dernier lieu, la zone d'emploi est un échelon pertinent pour redynamiser des territoires affectés par des difficultés économiques. Tel est, par exemple, le cas des mesures d'accompagnement mises en œuvre pour favoriser l'implantation de nouvelles activités ou aider les entreprises affectées par la baisse d'activité découlant du redéploiement des implantations militaires⁹⁵, qui prévoient de retenir des zones de restructuration de la défense (ou « ZRD ») définies par référence aux zones d'emploi de l'INSEE. De manière analogue, certaines entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté bénéficiaient, en application de l'article 1647 C *sexies* du code général des impôts, d'un crédit de taxe professionnelle (avant sa suppression en janvier 2010).

D. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES

114. Il ressort de ce qui précède que la zone d'emploi :
- tient compte de la localisation géographique des usagers auxquels les notaires fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de ces prestations ;
 - est la plus adaptée des subdivisions territoriales suggérées par la consultation publique pour mener une analyse économique locale des marchés de prestations notariales ;
 - permet une couverture quasi-exhaustive du périmètre géographique concerné par la carte ;

⁹² Art. D. 1233-2 du code du travail : les zones d'emploi mentionnées à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1233-5 sont celles référencées dans l'atlas des zones d'emploi établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques du ministre chargé de l'emploi .

⁹³ En l'occurrence, la définition du périmètre au sein duquel les salariés d'un établissement en difficulté pourront être amenés à pourvoir un poste d'une autre entité de leur entreprise à un temps de transport raisonnable.

⁹⁴ <http://www.senat.fr/rap/114-370-1/114-370-131.html>

⁹⁵ Décret n° 2009-555 du 19 mai 2009 fixant les références statistiques utilisées pour la détermination des zones d'emploi dénommées « zones de restructuration de la défense ».

- est cohérente avec l'échelon retenu par les pouvoirs publics pour apprécier l'impact de politiques de répartition territoriale de professionnels libéraux, de mobilité des facteurs de production, ou de (re-)dynamisation économique locale ;
 - est compatible avec les approches retenues par la jurisprudence du Conseil d'État et la pratique décisionnelle des autorités de concurrence pour délimiter les marchés géographiques pertinents des prestations notariales, respectivement en monopole et en concurrence.
115. Sans préjudice des évolutions qui pourraient intervenir d'ici la prochaine révision de la carte⁹⁶, l'Autorité estime que, pour les besoins du présent exercice de cartographie, la zone d'emploi constitue un espace géographique adapté.
116. Au vu des spécificités des territoires concernés, l'Autorité estime nécessaire que des analyses spécifiques soient menées :
- En région parisienne, compte tenu notamment de la place privilégiée qu'occupe cette région en matière de mutations immobilières de grande valeur ;
 - Dans les départements et collectivités d'outre-mer concernés, qui se caractérisent par leur insularité et/ou leur isolement, et dans certains cas, par le caractère dérogatoire des règles y régissant l'exercice des fonctions de notaire :
 - i) En Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte, afin notamment de tenir compte des reports de demande d'usagers implantés dans des zones d'emplois actuellement sans office vers les notaires installés dans des zones limitrophes ;
 - ii) À Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint Pierre et Miquelon et à Wallis-et-Futuna, collectivités d'outremer dans lesquelles les zones d'emploi n'ont pas encore définies.
117. Les critères posés par le décret du 26 février 2016 précité seront analysés à l'échelon des « zones d'installation » ainsi définies :
- Pour la France métropolitaine, sous réserve des exceptions prévues au point 118 ci-dessous, le périmètre géographique des « zones d'emploi »⁹⁷ référencées dans l'atlas établi par l'INSEE et les services statistiques du ministre chargé de l'emploi ;
 - Pour les départements d'outremer, le périmètre géographique de ces zones d'emploi, élargi pour tenir compte d'éventuels phénomènes de reports interzones en Guadeloupe, en Guyane, et en Martinique, comme indiqué aux sections F à I de l'Annexe 2 au présent avis ;
 - Pour les collectivités d'outremer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna, le périmètre géographique du territoire de chacune de ces collectivités.
118. S'agissant du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle, en application du VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 :

⁹⁶ En lien, notamment, avec une dématérialisation de la relation-clients par un développement accéléré les technologies numériques ou de nouvelles méthode d'organisation du travail en réseau, professionnel ou interprofessionnel, qui pourrait conduire à élargir les zones de chalandise des prestations notariales.

⁹⁷ Voir le site internet de l'INSEE, selon le chemin d'accès suivant : www.insee.fr, Nomenclatures, définitions, méthodes, Nomenclatures, Zonages d'études, accès par zonage, « zones d'emploi ».

- Les 11 « zones d'emploi » (au sens de l'INSEE) de Forbach, Sarreguemines, Saverne, Haguenau, Wissembourg, Strasbourg, Molsheim-Obernai, Sélestat, Colmar, Mulhouse, Saint-Louis ne constituent pas des « zones d'installation » (au sens du présent avis) ;
- Les 5 « zones d'emploi » (au sens de l'INSEE) de Longwy, Thionville, Metz, Nancy, et Sarrebourg ne constituent respectivement les « zones d'installation » de Longwy, Audun-le-Roman, Jarny, Nancy, et Cirey-sur-Vezouze (au sens du présent avis) qu'en ce qu'elles incluent, chacune en ce qui la concerne, les communes des départements de la Meurthe-et-Moselle et des Vosges dont la liste figure aux sections A à E de l'Annexe 2 au présent avis.

119. La liste des « zones d'installation » (au sens du présent avis) est jointe en Annexe 4.

IV. État des lieux de l'offre et de l'implantation notariales⁹⁸

120. L'Autorité a d'abord examiné la question du calibrage actuel de l'offre par rapport à la demande de prestations notariales sur le territoire, dès lors que l'ajustement du nombre d'offices ne peut être effectué par le libre jeu du marché.

A. LES EFFECTIFS NOTARIAUX : UNE DISTORSION ENTRE STOCK DE DIPLÔMÉS ET CAPACITÉ D'ACCUEIL DES OFFICES TRÈS PARTIELLEMENT RÉVOLUE PAR LA MONTÉE EN CHARGE DU NOTARIAT SALARIÉ

121. Alors que le nombre d'offices est stable depuis près d'une dizaine d'années (4 571 offices en 2015 contre 4 507 en 2005, soit une augmentation de +1,42 % sur 10 ans), le nombre de diplômés notaires est très supérieur à la capacité d'absorption de ces offices.

122. Ainsi, le nombre de jeunes diplômés a été de 791 par an, en moyenne, sur la période 2005-2015 pour la filière universitaire, et de 326 par an, en moyenne, pour la voie professionnelle. Au total, depuis 2005, plus de 12 000 notaires ont ainsi été diplômés, alors que l'effectif des notaires exerçant à titre libéral s'établissait à 8 625 au 29 février 2016.

⁹⁸ Dans un souci d'exhaustivité, les données présentées ci-après incluent les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, même si l'article 52 de la loi n°2015-990 du 5 août 2015 précitée ne leur est pas applicable.

Tableau 2 - Nombre de notaires diplômés (Source : CSN)

	Diplômés voie professionnelle	Diplômés voie universitaire	Total
2005	244	368	612
2006	251	341	592
2007	288	370	658
2008	329	534	863
2009	320	564	884
2010	329	695	1 024
2011	274	930	1 204
2012	366	2 544	2 910
2013	452	842	1 294
2014	402	674	1 076
2015	326	842	1 168
Somme	3 581	8 704	12 285
Moyenne	326	791	1 117

123. Compte tenu de la stabilité du nombre d'offices, il convient de comparer le nombre de diplômés (plus de 12 000) d'une part à celui des notaires, titulaires, associés ou salariés nommés sur la période (1 569), et d'autre part, au potentiel de renouvellement des générations dans les 10 ans à venir (1 793 notaires âgés de plus de 60 ans au 1^{er} janvier 2012).
124. Les flux sortants s'établissent dans un rapport de 1 à 5 avec les entrants potentiels.
125. Sur la période 2005-2016, une augmentation du nombre moyen de notaires par office (de 1,84 à 2,16) a été observée, en raison d'un accroissement significatif du nombre moyen de notaires salariés (de 0,07 à 0,27 par office). En revanche, le nombre moyen d'associés par office est resté faible (de 1,77 à 1,89), nonobstant la hausse du nombre global d'associés sur la période.
126. En outre, la progression du nombre de salariés (de 313 en 2005 à 983 en 2014) n'a pas permis d'absorber le flux des nouveaux diplômés, dont une grande partie exerce en tant que clerks (notaires assistants). Selon le CSN, il y aurait au 29 février 2016, 7 970 notaires assistants en exercice.
127. Par ailleurs, l'accroissement du nombre d'associés sur la période 2005-2013 (+ 859 associés, soit +14 %) traduit plus un changement de mode d'exercice (de l'exercice individuel : -270 notaires, soit -14 % ; vers l'exercice en société : + 341 sociétés, soit +13 %) qu'une réelle ouverture de la profession aux diplômés par la voie de l'association.

Tableau 3 – Nombre de notaires et d’offices – de 2005 à 2015 (Source : CSN)

Date	Total offices	Nb notaires individuels	Nb notaires en société	Nb notaires salariés	Total notaires
2005	4 507	1 871	6 115	313	8 299
2006	4 513	1 835	6 268	391	8 494
2007	4 501	1 795	6 379	507	8 681
2008	4 507	1 773	6 456	593	8 822
2009	4 548	1 774	6 511	669	8 954
2010	4 560	1 745	6 627	694	9 066
2011	4 570	1 699	6 754	778	9 231
2012	4 560	1 647	6 855	887	9 389
2013	4 564	1 601	6 974	966	9 541
2014	4 571	8 625		1 026	9 651
2015	4 571	8 616		1 186	9 802
29/02/2016	4 570	8 625		1 243	9 868

128. L'accès des diplômés notaires à l'exercice libéral est donc largement fermé. Ce problème structurel de capacité d'absorption des diplômés notaires, pourrait désormais se conjuguer, en l'absence de création d'offices (ou de changements radicaux en matière d'association) à une limitation des perspectives d'accès des notaires salariés à l'exercice libéral, individuel ou en société.
129. Ce phénomène pourrait s'accroître du fait des nominations massives de notaires salariés intervenues depuis l'adoption de la loi du 6 août 2015, en lien avec la suppression de l'habilitation des clercs. Le CSN a indiqué que, si le salariat a longtemps pu constituer un statut transitoire vers une association, la situation est susceptible d'évoluer compte tenu du nombre de ces nouvelles nominations.
130. Ce phénomène conduit par ailleurs à un équilibre économiquement sous-optimal : les coûts sociaux-économiques d'une formation initiale de longue durée (bac + 7) ne sauraient être amortis si une part non-négligeable du corps de diplômés n'a pas vocation à exercer la profession concernée, mais à occuper des fonctions d'un niveau inférieur à leurs qualifications. Le CSN a indiqué à l'Autorité ne disposer d'aucune information sur le nombre et les secteurs d'activité des diplômés notaires travaillant en dehors du notariat.
131. Le malthusianisme de fait, qui a prévalu jusqu'à présent dans la création d'offices, outre qu'il a conduit à un vieillissement de la profession, a érigé des barrières à l'entrée très importantes pour les jeunes diplômés. Les initiatives de la profession n'ont pas permis de résorber ce déficit. À ce sujet, le rapport de M. Ferrand rappelle que les notaires s'étaient engagés, à la suite du rapport Attali de 2008, à porter le nombre de professionnels à 12 000 à l'horizon 2015. Force est non seulement de constater que ce chiffre n'a pas été atteint, mais que l'augmentation du nombre de notaires s'est principalement opérée par le recrutement de notaires salariés, et non pas par le développement de l'exercice libéral de la profession.

Synthèse :

L'accès à l'exercice libéral est actuellement trop largement fermé, de sorte qu'il existe un problème de débouchés professionnels pour les diplômés notaires. Ce phénomène n'a été que partiellement atténué par la création de postes de notaires salariés. Cette situation n'est pas optimale économiquement.

B. UNE TROP FORTE IMPLICATION DE LA PROFESSION DANS LES PROCESSUS DE CONSTITUTION DE L'OFFRE D'OFFICES ET D'ACCÈS AUX OFFICES NOTARIÉS

132. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, l'implication des instances professionnelles a été prépondérante dans les processus de constitution de l'offre d'offices et d'accès aux offices notariés.
133. Ainsi que l'Inspection générale des finances (« IGF ») l'a décrit dans son rapport de 2013, un effet de cliquet à la baisse en a résulté : la suppression d'offices dont le chiffre d'affaires était trop faible n'a jamais été compensée par la création d'offices dans les secteurs de forte demande, pour lesquels l'agrandissement des offices existants a été privilégié. Ainsi, depuis le milieu des années 80, alors que le volume des transactions immobilières a doublé, le nombre de notaires n'a crû que de 30 % (le nombre d'offices diminuant de 10 %). Les gains de productivité dégagés par les offices (économies d'échelle) ne se sont pas pour autant traduits par une baisse de tarifs pour les usagers. Au contraire, pour un même bien ou droit immobilier, l'augmentation des prix de l'immobilier entre 2000 et 2012 a conduit à un doublement des émoluments perçus. Un accroissement significatif du revenu moyen des notaires (+ 60,8 % sur la période 2001-2010, d'après le rapport précité de l'IGF) en a résulté.
134. Pour répondre à cette situation, le législateur a décidé d'inscrire l'installation des notaires dans un nouveau paradigme : l'Autorité est chargée de délimiter les zones d'installation libre⁹⁹, de recommander un rythme d'installations dans ces zones, et de définir en miroir les zones d'installation contrôlée, ou, au cas par cas, la création de nouveaux offices pourra être refusée par le garde des sceaux, si les conditions prévues par la loi sont remplies. Ce dispositif apparaît adapté pour atteindre un équilibre satisfaisant entre liberté d'installation, émulation concurrentielle entre professionnels, et préservation de leurs missions d'intérêt général.

Synthèse :

Le fonctionnement malthusien du régime antérieur de création d'offices a permis une forte augmentation du revenu moyen des notaires libéraux au cours des dix dernières années, ce qui justifie l'application progressive d'un nouveau modèle de régulation, fondé sur un principe de libre installation.

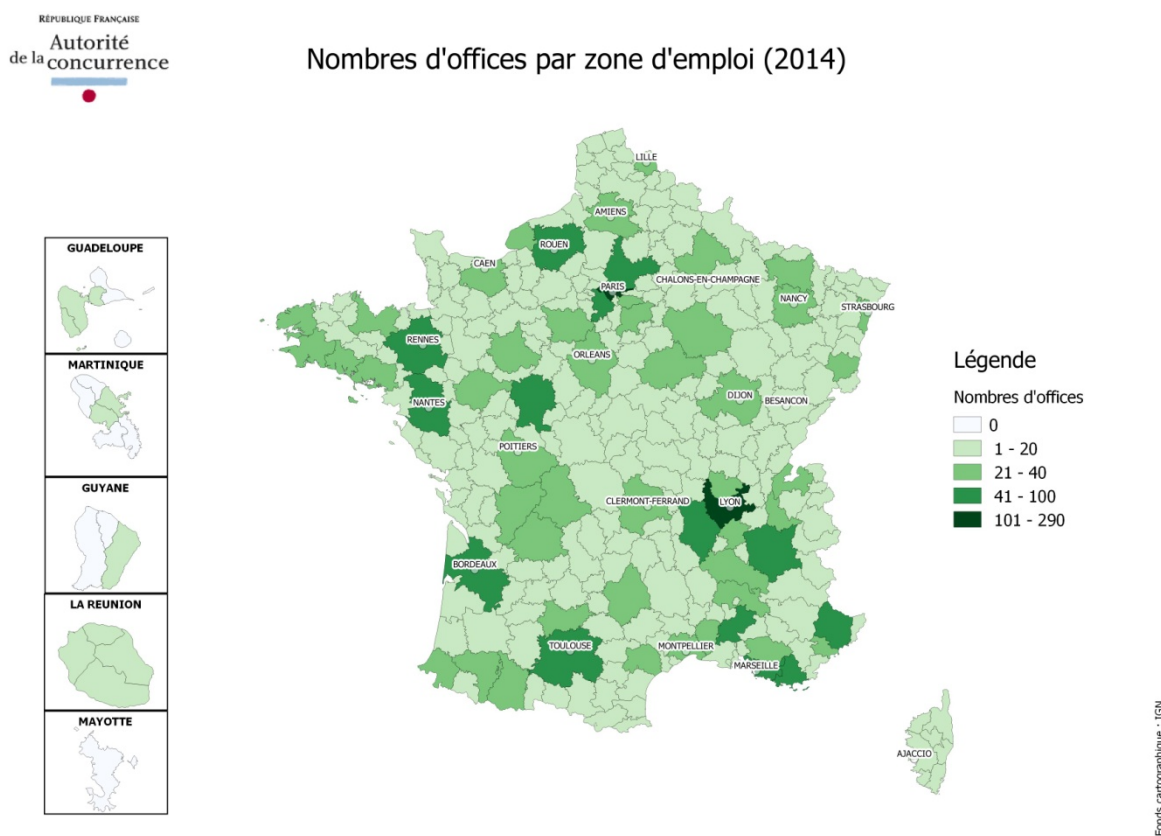
⁹⁹ Cf. supra points 31 et suivants

C. L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE : UN MAILLAGE TERRITORIAL FORT DANS LES TERRITOIRES RURAUX, MAIS UN DÉFICIT D'OFFRE DANS LES SECTEURS PLUS DENSÉMENT PEULÉS

1. CARACTÉRISTIQUES DU MAILLAGE NATIONAL : UNE RÉPARTITION INÉGALE DES OFFICES MAIS UNE DENSITÉ NOTARIALE PLUS FORTE EN MILIEU RURAL

135. En France métropolitaine, le nombre d'offices par département variait en 2014 entre 7 (Lozère) et 170 (Paris), avec un nombre d'offices médian égal à 42. Le nombre de notaires titulaires et associés variait, quant à lui, entre 11 (Lozère) et 472 (Paris), avec un nombre de notaires médian égal à 80. Logiquement, dans les départements les plus peuplés, les effectifs de notaires sont plus importants.
136. L'analyse conduit à des résultats similaires pour les 322 zones d'emploi : le nombre d'offices varie de 2 (dans 14 zones, dont 4 en Corse) à 290 (dans la zone de Paris) ; le nombre de notaires libéraux de 2 (zone de Porto-Vecchio) à 734 (zone de Paris). La présence notariale est logiquement plus forte dans les zones d'emploi comprenant de grandes agglomérations.

Carte 1 - Nombre d'offices par zone d'emploi (2014)



Carte 2 - Nombre de notaires (titulaires et associés) par zone d'emploi (2014)

Nombres de notaires libéraux par zone d'emploi (2014)

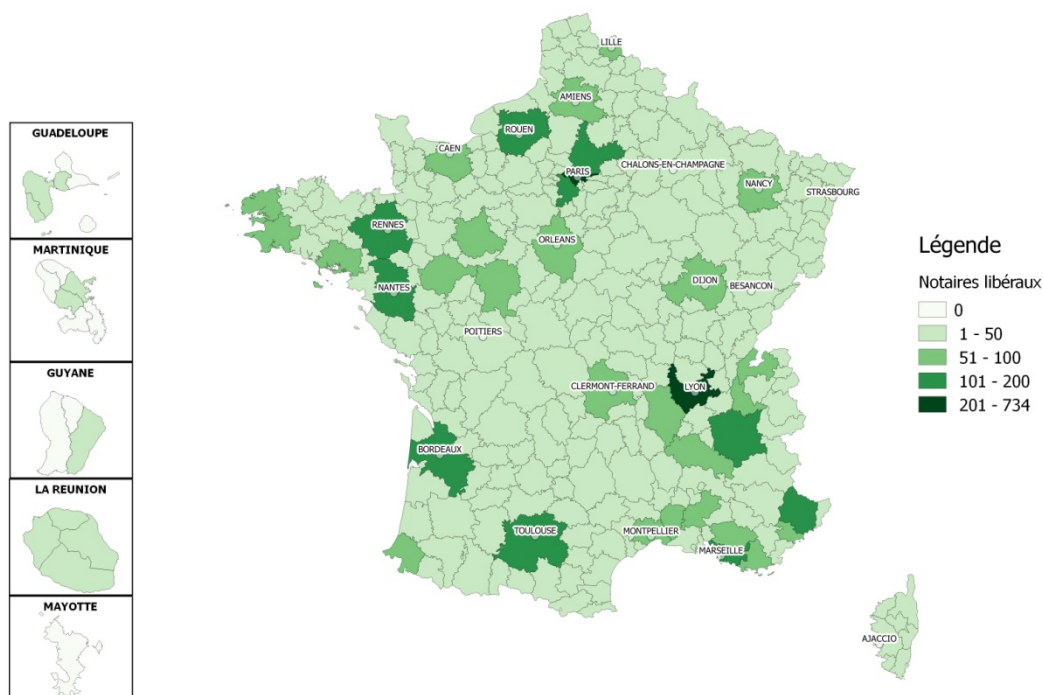


Tableau 4 - Cinq zones d'emploi comportant le plus et le moins d'offices et de notaires (titulaires et associés), France métropolitaine (2014)

	Nombre d'offices par zone d'emploi (2014)	Rang	Nb de notaires titulaires et associés (2014)	Rang2
Paris	290	1	734	1
Lyon	104	2	241	2
Toulouse	93	3	178	3
Bordeaux	77	4	157	4
Roissy - Sud Picardie	74	5	131	7
Corte	2	291	3	299
Sartène - Propriano	2	291	3	299
Chatillon	2	291	3	299
Montereau-Fault-Yonne	2	291	3	299
Porto-Vecchio	2	291	2	304
Total	4 527		8 511	
Moyenne France	15		28	
Médiane	9		16	

137. Toutefois, il convient de relativiser ce premier constat sur le nombre des notaires. Une analyse des densités démontre un déséquilibre : la densité notariale s'écarte de la densité de population. Dans les départements où la densité de population est faible, le nombre de notaires par habitant est plus élevé que dans des zones plus densément peuplées. La densité notariale apparaît ainsi inversement proportionnelle à la densité de population (avec un coefficient de corrélation¹⁰⁰ de - 0,21).
138. Des résultats analogues se retrouvent en fonction de la répartition de la population du département dans des communes rurales (moins de 200 habitants) ou urbaines (plus de 10 000 habitants) : plus la part de communes rurales est importante dans le département, plus la densité notariale est élevée ; inversement, plus la part de communes urbaines est élevée, moins la densité notariale l'est.

Corrélation entre la densité de notaires dans un département et...	
... la part de la population vivant dans des communes de moins de 200 habitants	0,33
... la part de la population vivant dans des communes de plus de 10 000 habitants	- 0,52

139. Il y a en France, en moyenne, un notaire libéral (titulaire ou associé) pour 7 611 habitants, soit 13 notaires pour 100 000 habitants. Mais cette moyenne cache une répartition inégale sur le territoire : seulement 5 notaires pour 100 000 habitants en Seine-Saint-Denis, contre 21 dans l'Aveyron.
140. Un raisonnement par zone d'emploi conduit au même constat : alors que certaines zones très peuplées disposent de relativement peu d'offices, notamment en Île-de-France (autour de Roissy ou Montereau, par exemple), la densité notariale est plus élevée dans les zones rurales.
141. Par rapport à leur population, les zones du Nord et de l'Est de la France, de même que l'Île-de-France (hors Paris), territoires urbains et denses en population, sont relativement peu couverts. Inversement, le Sud de la France (vallée du Rhône, bassin méditerranéen, Sud-ouest) est plutôt bien pourvu en notaires. Enfin, à l'exception de Paris, les zones comportant de grandes agglomérations (autour d'Aix-Marseille, Lyon, Toulouse ou Bordeaux) sont relativement peu couvertes, tandis que les secteurs moins urbanisés sont mieux pourvus en notaires : les zones rurales du Sud-ouest, de Normandie ou des Alpes sont celles où la densité notariale est la plus forte.
142. Cette analyse de la densité démontre une surreprésentation relative des notaires dans les secteurs ruraux et une sous-représentation dans les secteurs urbains. Paris constitue une

¹⁰⁰ La corrélation entre deux variables statistiques mesure l'intensité de la liaison existant entre elles. Cette intensité par le « coefficient de corrélation », qui est compris entre -1 et 1. Plus le coefficient est proche des valeurs extrêmes -1 et 1, plus la corrélation entre les variables est forte. À l'inverse, une corrélation égale à 0 signifie que les variables ne sont pas corrélées. Au cas d'espèce, un coefficient de -0,21 signifie que lorsque la population du département A est 1 % plus dense que celle du département B, la densité notariale du département A est, en moyenne, 0,21 % plus faible que celle du département B.

exception notable, avec une densité notariale presque deux fois supérieure à la moyenne. Mais cette concentration de notaires à Paris semble s'être effectuée au détriment d'autres départements d'Île-de-France, où la densité notariale est la plus faible du territoire national. Ainsi, en intégrant les communes de petite couronne, qui font partie de sa zone d'emploi, Paris figure plutôt parmi les secteurs peu denses en notaires (12 notaires pour 100 000 habitants).

Carte 3 - Nombre de notaires (titulaires et associés) pour 100 000 habitants (2014)

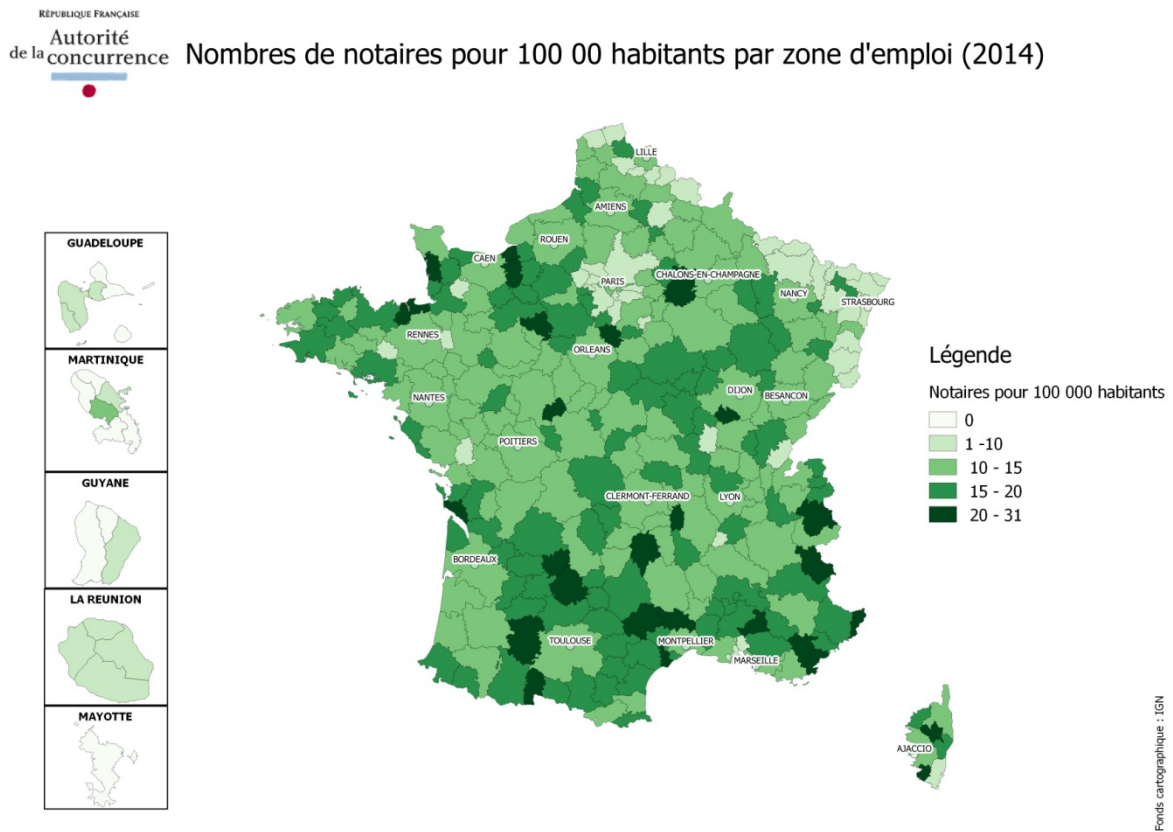


Tableau 5 - Cinq zones d'emploi comportant la plus faible et la plus forte densité notariale (titulaires et associés)

	Nb de notaires pour 100 000 habitants	Nb habitants par notaire	Rang
Épernay	30,9	3 235	1
Sartène - Propriano	27,2	3 681	2
Millau	26,5	3 767	3
Agde - Pézenas	25,9	3 868	4
La Tarentaise	25,7	3 897	5
Orly	7,1	14 079	300
Marne-la-Vallée	6,9	14 458	301
Forbach	6,9	14 530	302
Lens - Hénin	6,9	14 563	303
Montereau-Fault-Yonne	4,8	20 996	304
Moyenne France	14,9	7 267	
Médiane	14,9	6 730	

Nb : Forbach est située en Moselle, hors périmètre d'application du présent avis.

143. En définitive, si le système antérieur a garanti une présence minimale de notaires sur l'ensemble du territoire, il n'a pas permis de faire coïncider le maillage territorial avec l'évolution des besoins de la population.
144. En raisonnant non plus en termes de présence notariale sur le territoire (nombre de notaires par habitant), mais en termes d'activité notariale (chiffre d'affaires par notaire), l'analyse est confirmée, et même renforcée : la corrélation est positive entre la densité de population et le chiffre d'affaires réalisé par notaire (coefficient de corrélation de +0,44, hors outre-mer). En d'autres termes, plus la zone d'emploi est densément peuplée (c'est-à-dire urbanisée), plus le chiffre d'affaires par notaire libéral est élevé. Inversement, le chiffre d'affaires par notaire libéral est moindre dans les zones d'emploi plus rurales.
145. Ces résultats se retrouvent en fonction de la répartition de la population du département dans des communes rurales ou urbaines :

Corrélation entre le chiffre d'affaires par notaire (titulaires et associés) dans un département et ...	
... la part de la population vivant dans des communes de moins de 200 habitants	- 0,44
... la part de la population vivant dans des communes de plus de 10 000 habitants	0,78

146. Il en résulte que les notaires sont proportionnellement plus présents dans des secteurs peu peuplés, alors que la demande y est plus faible. Inversement, les secteurs les plus peuplés génèrent un chiffre d'affaires du notariat plus élevé, mais la densité de professionnels y est moindre. Le maillage territorial jusqu'ici effectué par les pouvoirs publics en étroite concertation avec les instances professionnelles n'a donc pas conduit à un développement adapté de l'offre notariale dans les zones densément peuplées.
147. Les risques économiques associés à un tel déséquilibre ont été identifiés par l'IGF¹⁰¹ :
- Risque de dégradation de la qualité du service, du fait du temps réduit consacré à chaque acte ;
 - Risque de formation de files d'attente, voire de différenciation du service rendu aux usagers ;
 - Risque d'un déséquilibre sur le marché de l'emploi ;
 - Risque d'inflation du prix du service rendu aux usagers, y compris en cas de tarifs réglementés, compte tenu du pouvoir de négociation des professionnels vis-à-vis de leur tutelle.
148. En dépit de l'obligation d'instrumenter, un phénomène de file d'attente et d'accroissement des délais a parfois été évoqué par les contributions à la consultation publique.
149. De même, le pouvoir de négociation des notaires, vis-à-vis de leur tutelle, dans la fixation des tarifs réglementés a déjà été mis en avant par l'avis n° 15-A-02.
150. Sur ce point, la faculté d'accorder des remises prévue par la loi va certes légèrement accroître le pouvoir de négociation des usagers pour certaines prestations, dont l'élasticité-prix de la demande va se renforcer à l'avenir : un client aura tendance à se tourner préférentiellement vers un notaire pratiquant une remise. Toutefois, l'encadrement opéré par le décret n° 2016-230 susmentionné limite fortement cet effet : pour l'achat d'un bien à 200 000 euros, par exemple, le notaire ne pourra au mieux consentir qu'une remise de 40,70 euros¹⁰². En tout état de cause, le monopole des notaires dans l'établissement de certains actes (pour lesquels aucune faculté de remise n'est prévue) rend quasi-impossible une substitution, la clientèle restant contrainte dans la négociation, notamment des délais, en particulier dans les zones où la densité de notaires est moins importante, et où les clients sont plus captifs.
151. La situation actuelle révèle ainsi un déficit potentiel de la présence notariale dans certaines zones du territoire, densément peuplées, où l'activité économique est également la plus forte. À l'inverse, dans d'autres zones, plus rurales, où la densité notariale est relativement plus forte et le chiffre d'affaires plus faible, un tel déficit ne semble pas, *a priori*, pouvoir être identifié.

¹⁰¹ Rapport n° 2012-M-057-03 précité, tome II, annexe IV

¹⁰² Cette remise maximale correspond à 10 % des émoluments calculés sur la part d'assiette excédent 150 000 euros. Soit $10\% \times 0,814\% \times (200\,000 \text{ euros} - 150\,000 \text{ euros}) = 40,70 \text{ euros}$.

Synthèse :

Le maillage du territoire actuel, s'il assure une présence minimale d'offices notariaux dans l'ensemble des zones, se traduit par un déséquilibre dans la densité notariale de certaines régions urbaines ou périurbaines.

Ainsi :

- dans les zones rurales, où la densité notariale est généralement forte et le chiffre d'affaires faible, le nombre d'offices semble *a priori* satisfaisant pour répondre à la demande des usagers de prestations notariales,
- dans les zones urbaines, où la densité notariale est faible par rapport à l'activité (notamment en Île-de-France), l'installation d'offices est souhaitable pour améliorer l'offre de service et la proximité.

2. UN TAUX DE MARGE ÉLEVÉ, Y COMPRIS DANS LES SECTEURS LES MOINS DYNAMIQUES

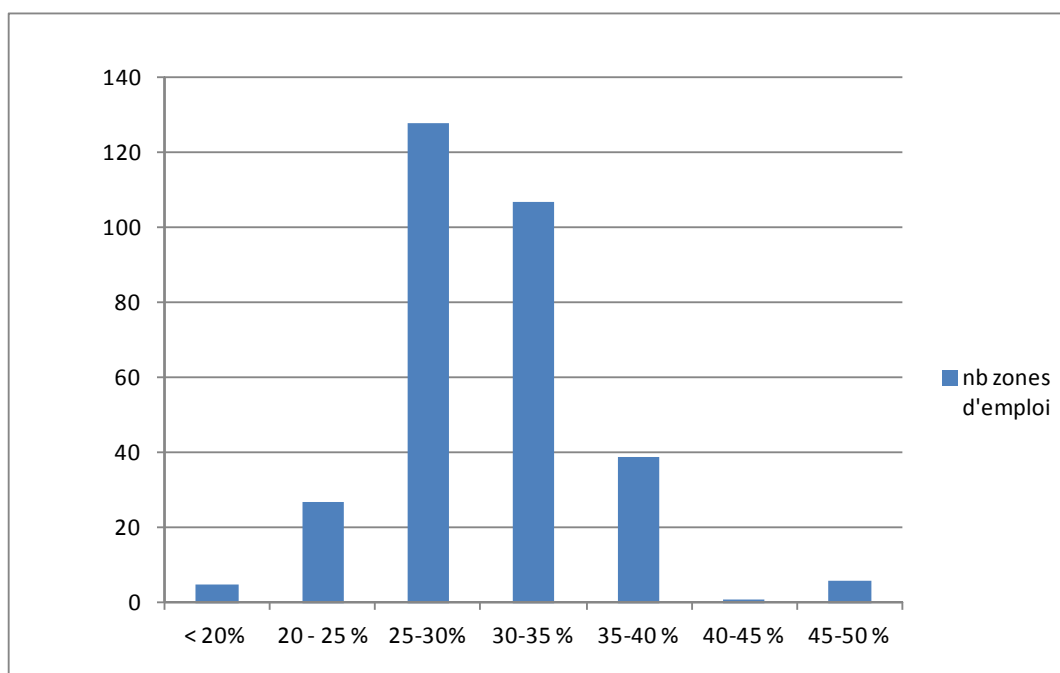
152. L'Autorité a procédé à l'examen des taux de marge des différentes structures d'exercice du notariat, quelles que soient leurs modalités d'imposition : exercice individuel (38 % des structures), sociétés imposées à l'impôt sur le revenu (60 % des structures) et sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés (2 % des structures).
153. Dans les deux premiers cas, le résultat rémunère à la fois le capital et le travail. Il correspond à la rémunération personnelle du titulaire ou des associés, qui n'est pas intégrée dans les charges (les taux de marge attendus sont par suite supérieurs).
154. Dans le dernier cas, le bénéfice ne rémunère que le capital, après déduction des charges correspondant à la rémunération de l'associé. Pour ces sociétés, le taux de marge attendu est donc inférieur, puisqu'il correspond à un dividende seulement.
155. Il ressort de cet examen que les taux de marge sont relativement homogènes et élevés, quelles que soient les régions. Alors que le taux de rentabilité moyen de l'économie française est de 8 %, les marges du notariat sont, dans 80 % des zones d'emploi, comprises entre 25 et 37 %. Certains secteurs se distinguent par des taux de marge particulièrement élevés, notamment Outre-mer, dans le Sud-ouest ou en Île-de-France.

Tableau 6 - Taux de marge moyen par office (2010-2014)

	Centile	Taux de marge moyen par office 2010-2014
Minimum	0%	12%
	1%	18%
1er décile	10%	25%
	20%	27%
	30%	28%
	40%	29%
Mediane	50%	30%
	60%	31%
	70%	32%
	80%	34%
Dernier décile	90%	37%
	99%	46%
Maximum	100%	49%
	Ecart 1er et dernier décile	47%
	Moyenne	30%

Lecture : dans la moitié des zones d'emploi, le taux de marge moyen par office est supérieur à 30 %.

Graphique 1 - Répartition des zones d'emploi en fonction du taux de marge moyen (2010-2014)

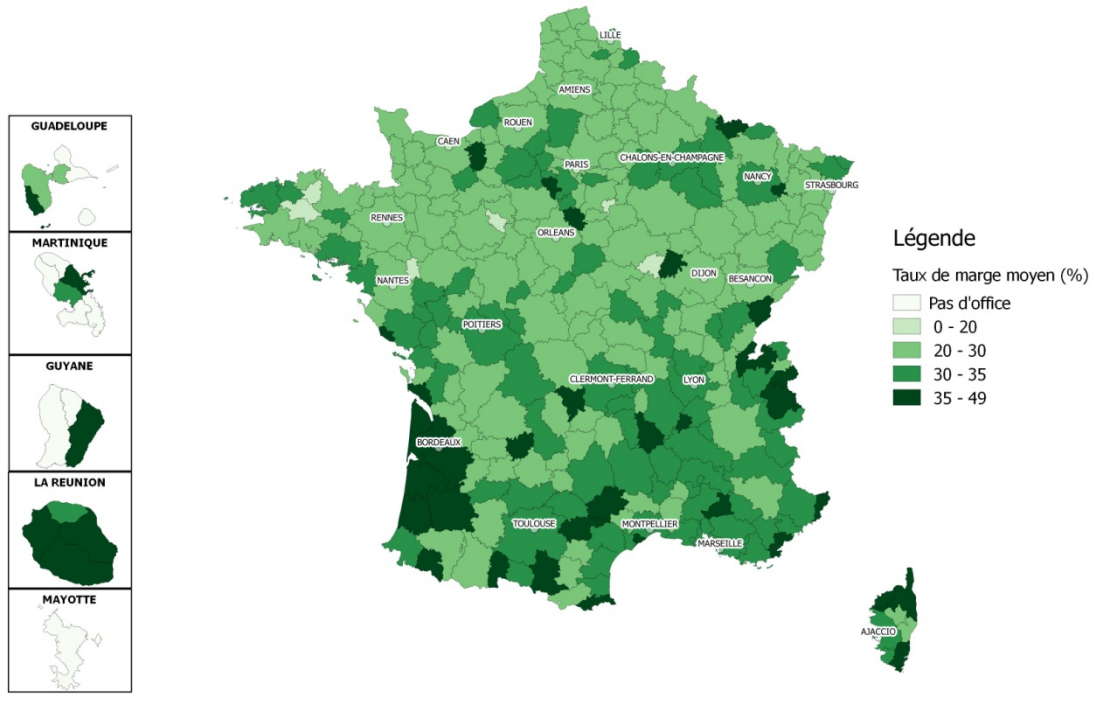


Lecture : Dans 128 zones d'emploi (sur 322, soit 41 %), le taux de marge moyen par office est compris entre 25 et 30 %.

Carte 4 - Taux de marge moyen par office (2010-2014)



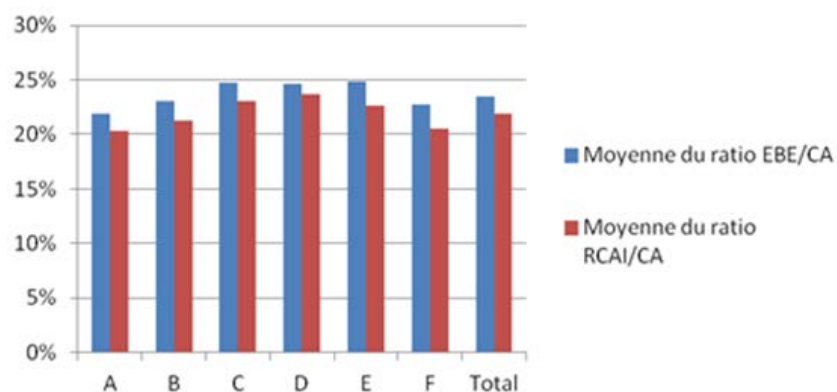
Taux de marge moyen par zone d'emploi (2010 - 2014)



Fonds cartographique : IGN

156. Il ressort de ces données que les offices sont en mesure de dégager des taux de marge importants sur l'ensemble du territoire, quel que soit leur lieu d'installation. Les données fournies pour 2013 par le CSN à partir des déclarations annuelles professionnelles des notaires (DAP), figurant dans le graphique ci-dessous, confirment d'ailleurs que la rentabilité des offices notariaux, exprimée en termes d'EBE ou de résultat courant avant impôt rapporté au chiffre d'affaires, est assez lisse. Dans ce graphique, les typologies A à C correspondent à des offices situés en zone rurale ou dans des villes moyennes, tandis que les typologies E à F correspondent à des villes de plus de 200 000 habitants.

Graphique 2 - Rentabilité moyenne des offices notariaux (2013) (Source CSN)



157. Cette uniformité de la rentabilité résulte du système tarifaire antérieur, qui tendait à assurer une rentabilité minimale à chaque office, indépendamment de son environnement économique. Ainsi que l'indiquait le rapport de l'IGF, la restriction quantitative de l'offre n'a pas permis, en réalité, de répondre efficacement à l'objectif de proximité de services. Un tarif réglementé uniforme sur le territoire, calibré pour assurer un revenu suffisant aux offices situés dans les secteurs où la demande est la plus faible, a conduit à un tarif moyen trop élevé, au détriment des usagers. Nonobstant sa pertinence socio-économique, le maillage territorial a sans doute eu un coût trop élevé. L'usage de ratios nationaux pour déterminer les implantations (par exemple : « un notaire au moins par canton » ou « un notaire à moins de 20 kilomètres ») a non seulement eu pour conséquence de maintenir des offices dans les secteurs les moins dynamiques, mais aussi de restreindre artificiellement l'offre, là où les besoins étaient les plus importants.
158. Le système actuel, combinant liberté d'installation, orientation des tarifs vers les coûts et subvention, par le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (« FIADJ »), des professionnels implantés dans les territoires les moins attractifs économiquement, semble plus efficace : ciblée sur les 10 % d'offices en ayant le plus besoin, la redistribution sera plus transparente et moins distorsive, la rente de situation dont bénéficient les offices implantés dans les secteurs géographiques à forte demande étant appelée à se réduire progressivement. Les modalités d'un financement pérenne du FIADJ n'étant, à ce jour, pas encore définies, l'identification des zones d'installation contrôlée (en miroir des zones d'installation libre) revêt une importance particulière, puisqu'elle contribuera à maintenir une présence notariale dans ces zones de plus faible demande pendant cette période de transition.

Synthèse :

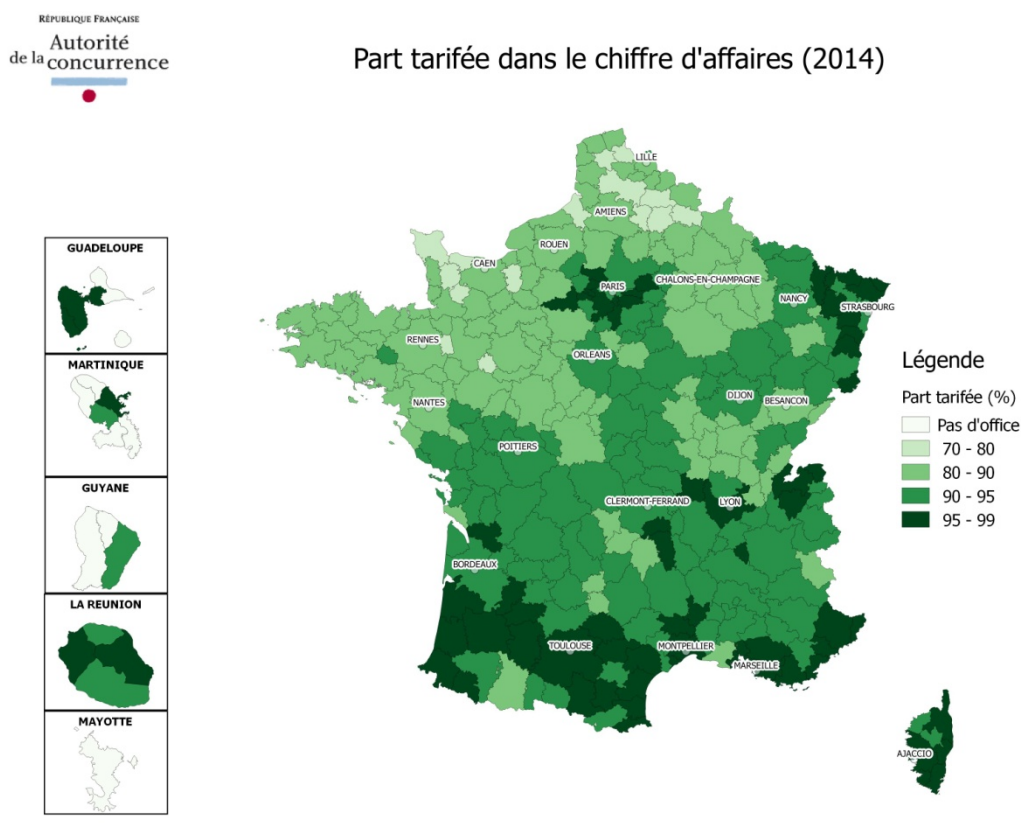
Le zonage proposé par le présent avis doit permettre une meilleure répartition de l'offre notariale sur le territoire, sans porter atteinte au maillage territorial existant : il convient donc d'identifier en priorité les secteurs de forte demande, dans lesquels un accroissement de l'offre de services sera source d'amélioration de l'offre et de la proximité de services. Le niveau de marge actuel des offices permet sans difficulté d'envisager un accroissement de l'offre notariale dans nombre de zones.

3. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES REVENUS DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE

a) Remarque liminaire : le chiffre d'affaires est très majoritairement composé d'émoluments sur l'ensemble du territoire

159. Selon les données transmises par le CSN, des différences géographiques existent dans les répartitions respectives d'émoluments et d'honoraires¹⁰³ dans le chiffre d'affaires du notariat : dans le Nord et l'Ouest de la France (hors Ile de France), la part relative des honoraires est proportionnellement plus forte que dans le Sud, l'Est et l'Île-de-France.
160. Le CSN explique cette différence par des raisons historiques : les agences immobilières se sont traditionnellement peu implantées dans le Nord et l'Ouest de la France, car les marchés immobiliers y ont longtemps été peu porteurs. Cette moindre intensité concurrentielle aurait permis aux notaires d'y capter une part d'activité de négociation immobilière plus importante. La distribution spatiale des agences immobilières sur le territoire semble corroborer cette analyse, comme en attestent de récents travaux menés à l'Université de Lyon¹⁰⁴.

Carte 5 - Part tarifée dans le chiffre d'affaires (2010-2014)



¹⁰³ Parmi les critères permettant d'évaluer l'offre de service, le décret n°2016-216 précité distingue les montants respectifs des émoluments et des honoraires.

¹⁰⁴ L. Bonneval, 2008, « Les agents immobiliers : place et rôle des intermédiaires sur le marché du logement dans l'agglomération lyonnaise, 1990-2006 », Th., Univ. Lyon 2, sp. « Aspects géographiques », p. 100-104.

161. Au-delà de ces légères différences, la part des émoluments reste homogène sur l'ensemble du territoire, et surtout, très majoritaire dans le chiffre d'affaires. Globalement, les émoluments représentent plus de 74 % du chiffre d'affaires des offices ; dans 90 % des zones d'emploi, cette part est supérieure à 82 %, et dans 60 % des zones, cette part est supérieure à 90 %.

Tableau 7 - Distribution par décile des émoluments (2014)

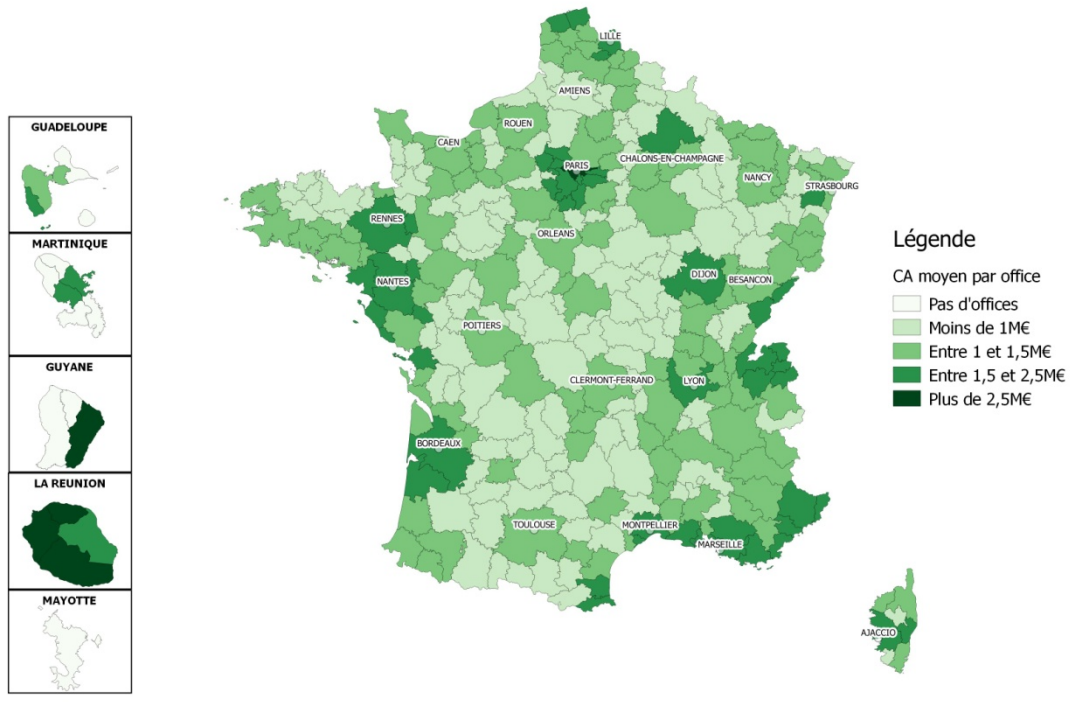
		Part tarifée (émoluments hors ceux de négociation et de transaction) 2014
Minimum	0%	74%
	1%	77%
	10%	82%
	20%	86%
	30%	89%
	40%	90%
Mediane	50%	92%
	60%	94%
	70%	95%
	80%	96%
	90%	97%
	99%	98%
Maximum	100%	99%

b) Le chiffre d'affaires et le résultat par office sont très hétérogènes selon les secteurs

162. Actuellement, les chiffres d'affaires moyens par office sont assez variables sur le territoire. Ainsi, au niveau départemental, alors que le chiffre d'affaires moyen par office le plus faible, dans la Creuse, s'élève à 622 825 euros, 36 départements connaissent un chiffre d'affaires moyen des offices supérieur à 1 200 000 euros, et 17 un chiffre d'affaires supérieur à 1 500 000 euros. Les résultats sont similaires si on raisonne par zone d'emploi. En France métropolitaine, les chiffres d'affaires moyens par office et par zone s'échelonnent de 444 723 euros (zone d'emploi de Montbard en Côte d'Or) à 3 782 101 euros (zone d'emploi de Paris).
163. Ces écarts résultent de l'implantation actuelle des offices, les notaires étant relativement plus nombreux dans des secteurs économiquement les moins dynamiques. Logiquement, les départements les plus ruraux, sans grandes agglomérations, présentent les chiffres d'affaires les plus faibles. Tel est par exemple le cas dans plusieurs secteurs du Sud-ouest ou de Normandie, où la densité de notaires est forte et où l'activité est limitée.
164. À l'inverse, les offices situés en Île-de-France, en Corse et dans le Sud-est de la France enregistrent les plus hauts niveaux de chiffre d'affaires moyens. Outre la faible densité notariale, ceci s'explique par le niveau élevé des prix de l'immobilier dans ces régions.

Carte 6 - Chiffre d'affaires moyen par office (2010-2014)

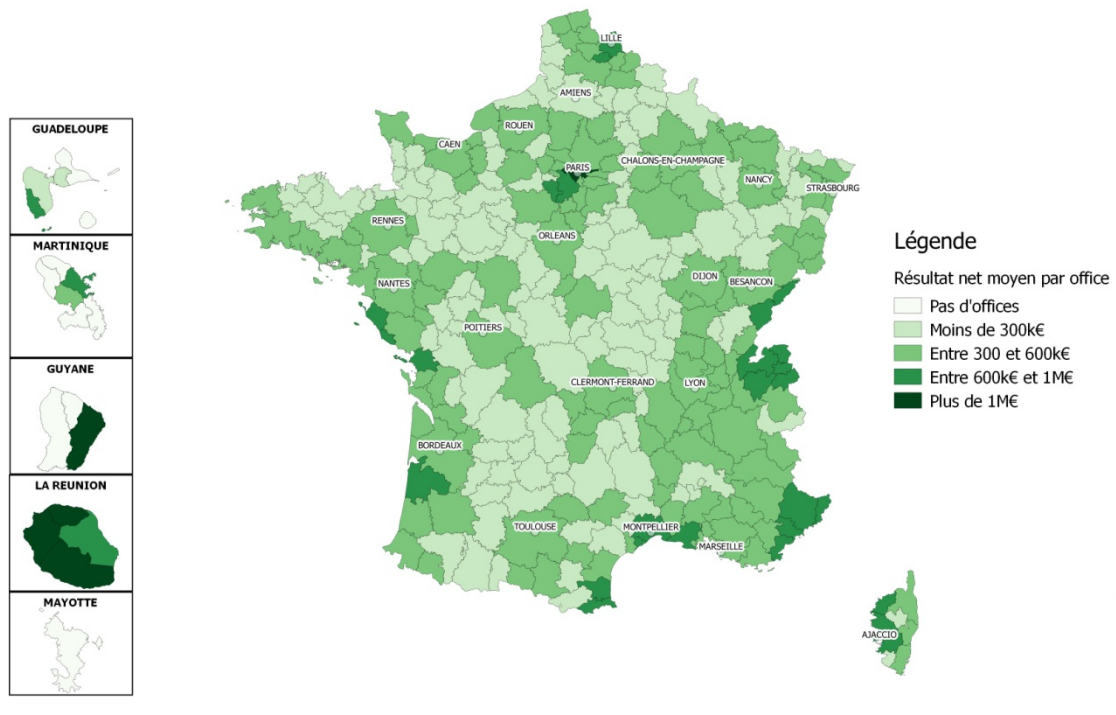
Chiffre d'affaires moyen par office (2010 - 2014)



165. Le constat est globalement identique si l'on observe le résultat par office et par zone d'emploi. En effet, les résultats moyens par office s'échelonnent, selon les zones, de 93 607 euros à 1 036 513 euros, soit un écart de 1 à 11. Le rapport entre le premier et le dernier décile est de 3.

Carte 7 - Résultat moyen par office (2010-2014)

Résultat net moyen par office (2010 - 2014)

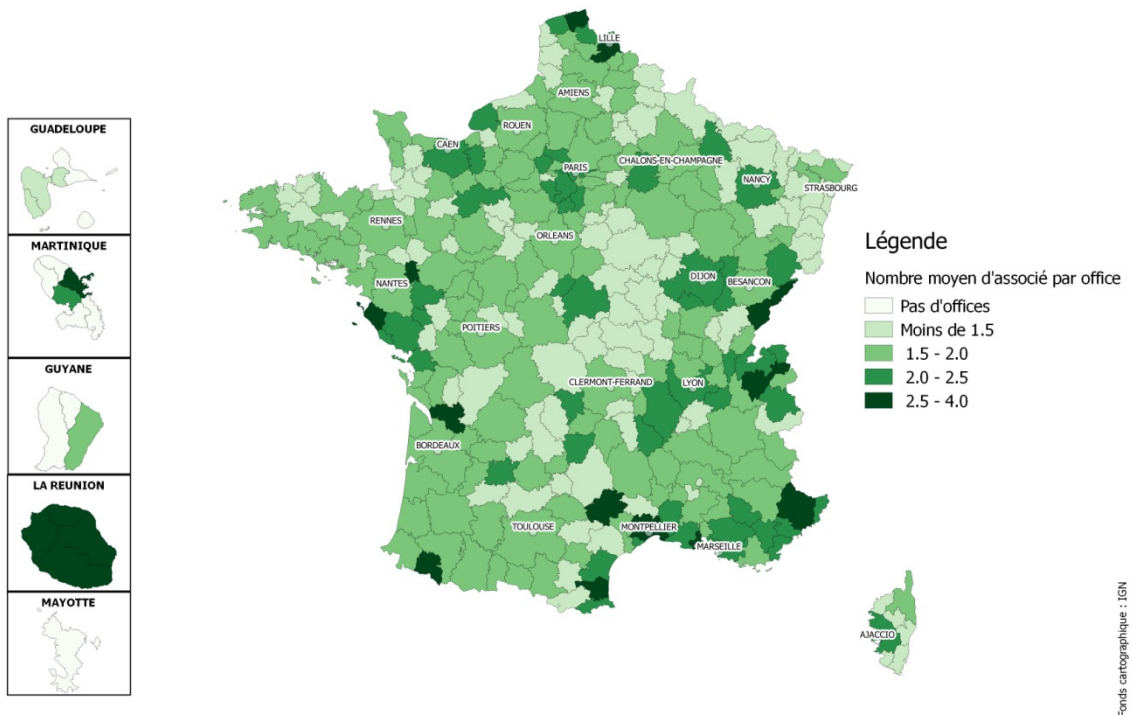


c) Les écarts se réduisent lorsqu'on raisonne, non par office, mais par notaire titulaire, mais demeurent significatifs

166. Comme l'indiquent les nombreux plans d'affaires (« *business plans* ») transmis par de futurs candidats à l'installation dans le cadre de la consultation publique, et comme l'a d'ailleurs confirmé un acteur financier majeur de la place (spécialisé dans les prêts aux professions libérales du droit), l'élément principal d'évaluation d'un projet d'installation de notaire réside dans le résultat dégagé annuellement par titulaire. Cet indicateur, traditionnellement dénommé le « reste à vivre », est déterminé à partir d'un objectif de chiffre d'affaires, de charges d'exploitation, notamment de masse salariale, et du nombre des associés de l'office.
167. Il est, par suite, peu pertinent de raisonner à partir du seul chiffre d'affaires par office, qui n'a de sens que rapporté au nombre d'associés. Un office peut présenter un chiffre d'affaires faible par rapport à la moyenne nationale, mais être extrêmement rentable (exercice individuel, faible nombre d'employés), de sorte que la concurrence d'un nouvel entrant ne bouleversera pas ses conditions d'activité.
168. Ramenés à chaque notaire libéral, les écarts de chiffres d'affaires doivent être relativisés. Comme les offices situés dans les secteurs les plus dynamiques réalisent davantage d'actes, ils comptent généralement davantage d'associés. À l'inverse, les offices unipersonnels sont plus nombreux dans les secteurs ruraux. Ainsi, sur un territoire donné, le chiffre d'affaires par notaire titulaire ou associé varie moins que le chiffre d'affaires seul.

Carte 8 - Nombre moyen d'associés par office (2014)

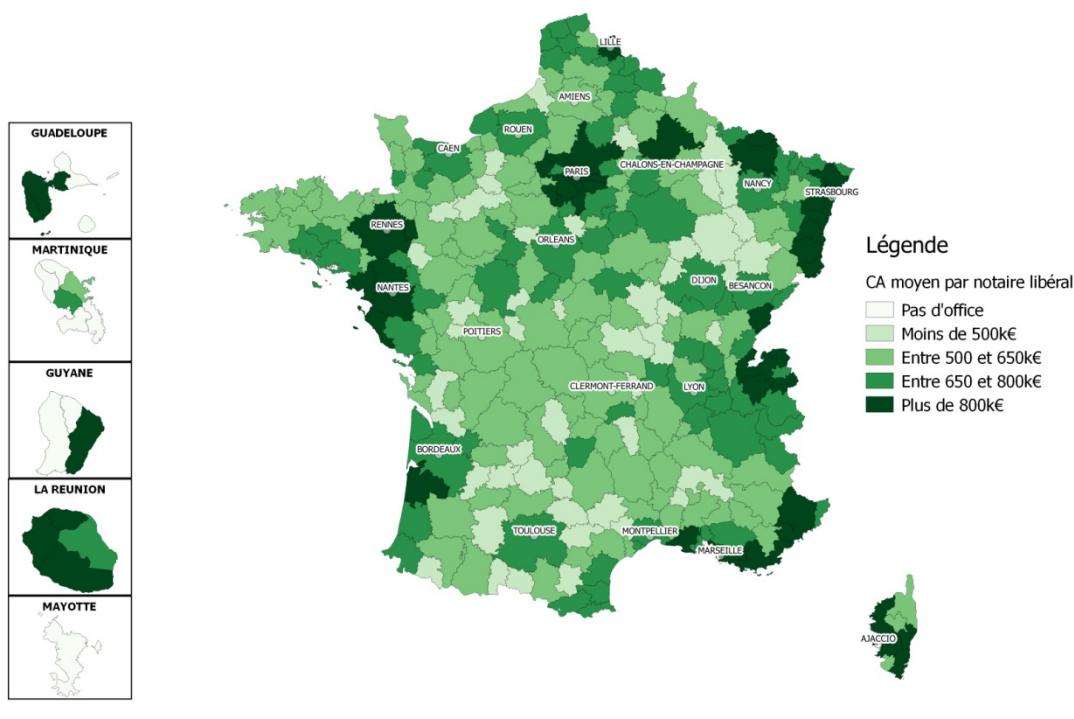
Nombre moyen d'associé par office (2014)



169. Les différences n'en demeurent pas moins significatives. Si l'écart entre le premier et le dernier décile est ramené de 2,6 à 1,9 et si, dans 89 % des zones d'emploi, chaque notaire libéral réalise, en moyenne, un chiffre d'affaires compris entre 403 315 euros et 859 578 euros, il s'agit encore d'un écart allant du simple au double, en faveur des grandes agglomérations et du littoral. Les chiffres d'affaires moyens par notaire dépassent 1 000 000 euros dans sept zones d'emploi, toutes franciliennes, corses ou alsaciennes (étant rappelé que l'Alsace n'est pas concernée par le présent exercice de cartographie).

Carte 9 - Chiffre d'affaires moyen par notaire libéral (2010-2014)

Chiffre d'affaires moyen par notaire libéral (2010-2014)



Fonds cartographique : IGN

Tableau 8 - Cinq zones d'emploi ayant les chiffres d'affaires les plus élevés et les plus faibles

	CA moyen par notaire libéral 2010-2014	rang	CA moyen par office 2010-2014	rang2
Paris	1 521 417	1	3 782 101	1
Ghisonaccia - Aléria	1 238 954	2	1 858 431	26
Molsheim - Obernai	1 165 538	3	1 554 050	51
Porto-Vecchio	1 120 326	4	1 120 326	130
Saint-Louis	1 036 268	5	1 243 521	107
Clermont-l'Hérault - Lodève	404 656	300	626 058	287
Saint-Gaudens	403 377	301	695 869	271
Parthenay	381 387	302	762 773	249
Neufchâteau	370 614	303	580 780	296
Montbard	370 603	304	444 723	304
Moyenne France	644 827		1 150 567	
Médiane	621 033		1 058 410	

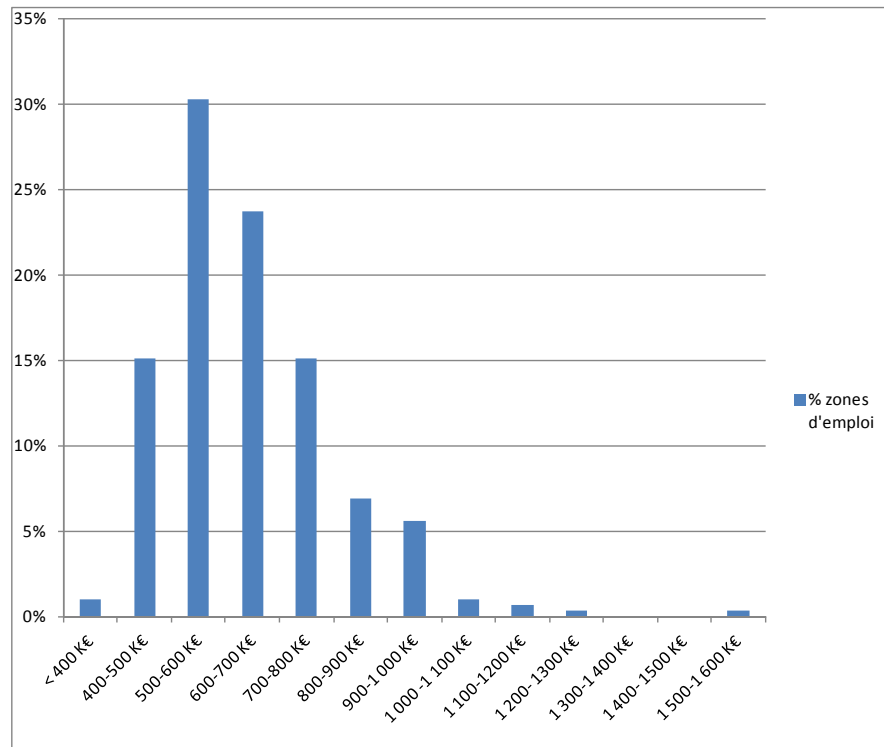
Nb : Molsheim et Saint-Louis sont situés en Alsace, hors du périmètre d'application du présent avis.

Tableau 9 - Chiffre d'affaires moyen par notaire titulaire ou associé (2010-2014)

	Centile	CA moyen par notaire libéral 2010-2014	CA moyen par office 2010-2014
Minimum	0%	370 603	444 723
	1%	403 415	525 799
1er décile	10%	460 410	691 663
	20%	519 389	776 507
	30%	552 589	862 759
	40%	582 384	938 185
Mediane	50%	621 033	1 058 410
	60%	663 051	1 156 038
	70%	698 039	1 323 360
	80%	766 255	1 462 837
Dernier décile	90%	859 578	1 790 256
	99%	1 117 804	2 278 593
Maximum	100%	1 521 417	3 782 101
	Rapport 1er et dernier décile	1,9	2,6
	Moyenne	760 844	1 419 593

Lecture : dans la moitié des zones d'emploi, le chiffre d'affaires moyen par notaire est supérieur à 621 033 euros

Graphique 3 - Répartition des zones d'emploi en fonction du chiffre d'affaires moyen par notaire titulaire ou associé (2010-2014)



Lecture : Dans 30 % des zones d'emploi (soit 92 sur 304 en France métropolitaine), la moyenne des chiffres d'affaires par notaire est comprise entre 500 000 et 600 000 euros.

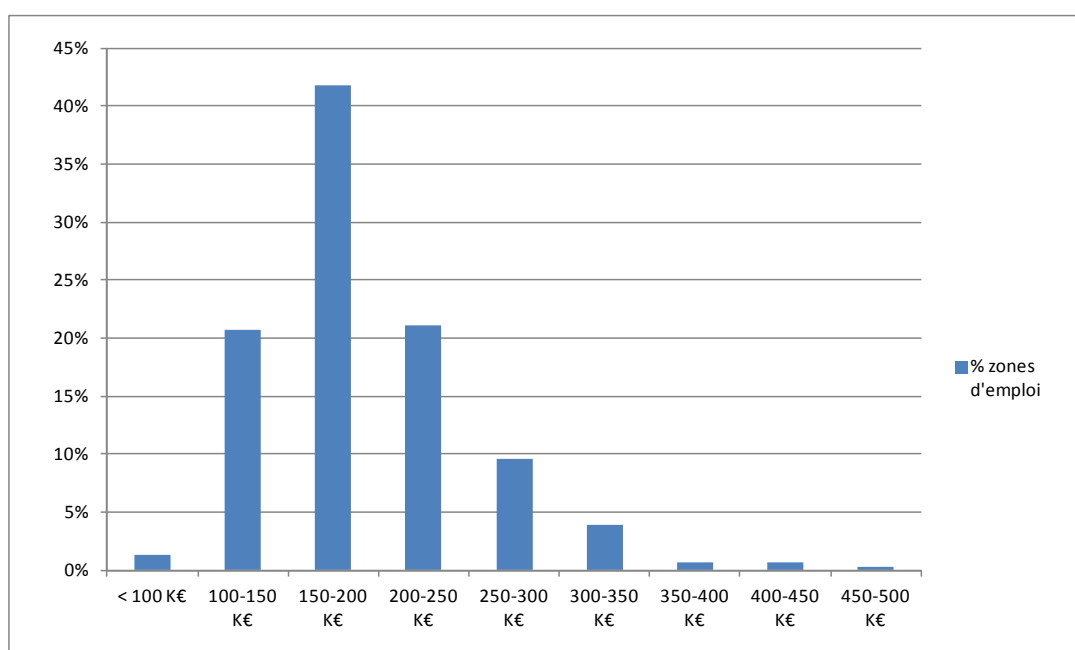
170. L'examen du résultat annuel par notaire associé conduit à davantage d'homogénéité que l'analyse par office, mais l'écart demeure également important entre zones d'emploi : de 82 179 euros à 451 529 euros, soit un écart de 1 à 5 (au lieu de 1 à 11 si l'on raisonne par office). Entre le premier (130 000 euros par notaire) et le dernier décile (274 000 euros par notaire), l'écart est de 2,1 (contre 3,0 par office).

Tableau 10 - Résultat moyen par notaire titulaire ou associé (2010-2014)

	Centile	Résultat moyen par notaire libéral 2010-2014	Résultat moyen par office 2010-2014
Minimum	0%	82 179	93 607
	1%	97 321	123 758
1er décile	10%	130 841	193 811
	20%	147 066	225 346
	30%	161 612	252 266
	40%	170 175	274 993
Mediane	50%	181 641	311 605
	60%	194 968	352 995
	70%	211 016	399 383
	80%	235 145	457 048
Dernier décile	90%	274 505	586 606
	99%	391 040	823 684
Maximum	100%	451 529	1 036 513
	Rapport 1er et dernier décile	2,1	3,0
	Moyenne	231 255	431 108

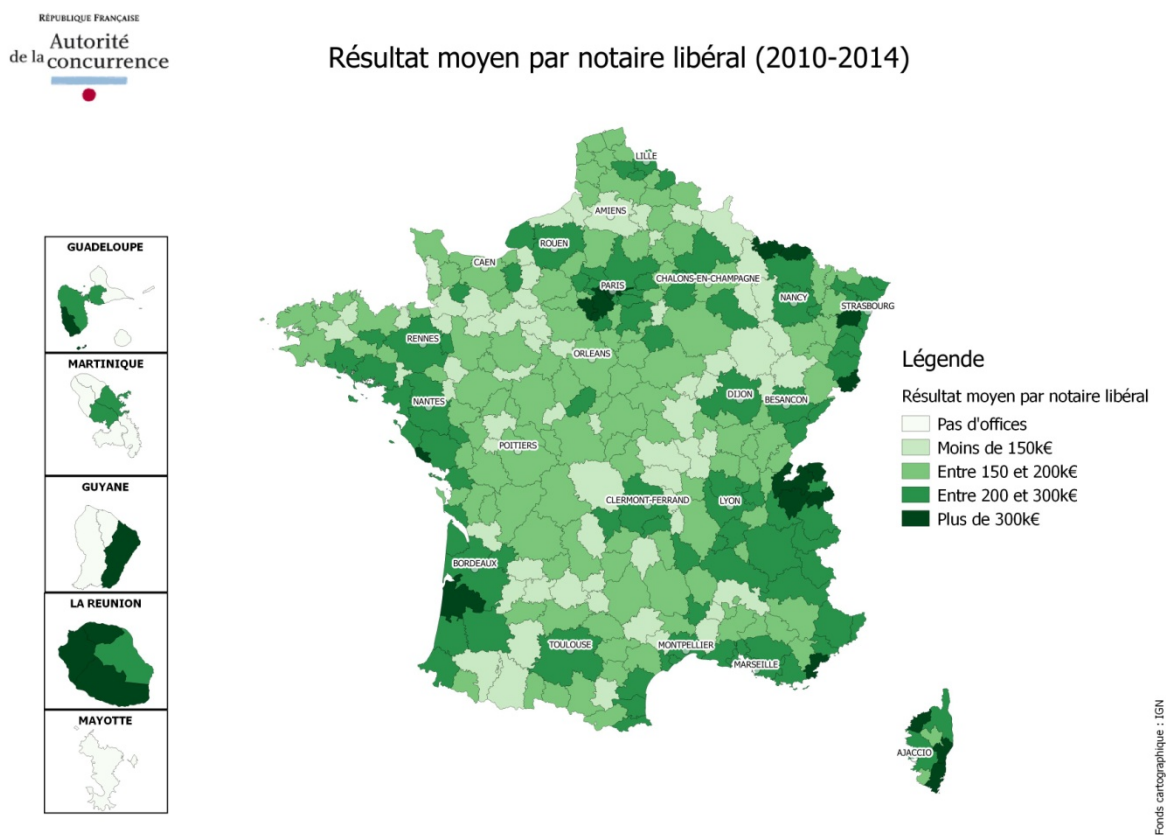
Lecture : dans la moitié des zones d'emploi, le résultat moyen par notaire est de plus de 181 641 euros

Graphique 4 - Répartition des zones d'emploi en fonction du résultat moyen par notaire titulaire ou associé (2010-2014)



Lecture : Dans 21 % des zones d'emploi (soit 63 sur 304 en France métropolitaine), la moyenne des résultats par notaire est comprise entre 100 000 et 150 000 euros.

Carte 10 - Résultat moyen par notaire titulaire ou associé (2014)



171. Ce constat a deux implications. D'une part, il confirme que le strict contrôle des implantations des offices, opéré jusqu'ici, a permis à presque tous les offices de dégager des chiffres d'affaires et des résultats significatifs. D'autre part, il confirme que, dans certains secteurs, l'insuffisance de l'offre a conduit les associés des trop rares offices à réaliser des résultats individuels très élevés. Ces zones présentent donc un potentiel de nouvelles installations, l'installation de nouveaux offices notariaux permettant de mieux satisfaire, quantitativement et qualitativement, une demande de prestations juridiques forte et en croissance.

d) Le nombre d'actes traités est également inégal sur le territoire

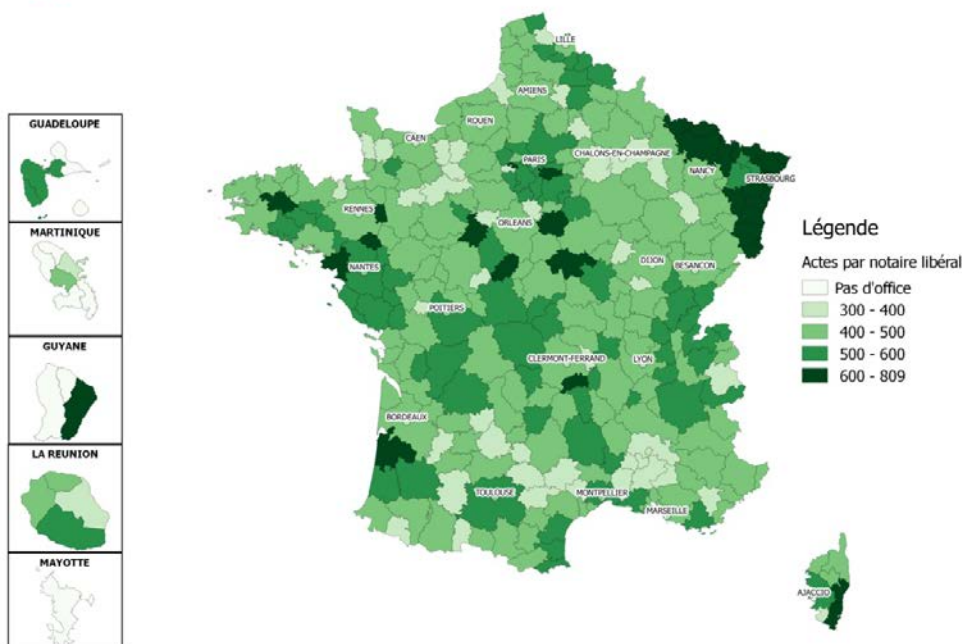
172. L'hétérogénéité de l'activité des notaires sur le territoire se retrouve également à travers le nombre d'actes traités. Même si la structure tarifaire proportionnelle peut conduire à ce que, dans certains secteurs où les prix de l'immobilier sont élevés, un faible nombre d'actes assure une rémunération élevée, il y a logiquement une assez forte corrélation entre le chiffre d'affaires par notaire et le nombre d'actes traités (le coefficient de corrélation est de 0,76).
173. Dans la zone d'emploi médiane, un notaire libéral traite 476 actes et déclarations de succession par an. Ce nombre est plus élevé autour des grandes agglomérations et plus faible dans les secteurs plus ruraux. Dans 10 % des zones d'emploi, les notaires réalisent plus de 600 actes par an. Certes, ces écarts ne sont pas en soi révélateurs d'un dysfonctionnement : les offices plus grands réalisent sans doute des économies d'échelles. Toutefois, comme il s'agit d'un ratio par notaire, et non pas d'un ratio par office, il est probable qu'un accroissement du nombre de notaires (dans les secteurs où la demande est la plus forte) permettrait de réduire le

nombre d'actes traités par notaire, et donc de renforcer l'investissement dans chaque acte reçu. Cet investissement accru pourrait, par exemple, se matérialiser par des contacts plus directs ou des conseils plus personnalisés que ceux délivrés par un clerc habilité. Cette proximité avec leur notaire est souvent attendue par les clients, et perçue comme un gage de qualité des prestations rendues.

Carte 11 - Nombre moyen d'actes par notaire libéral (2010-2014)



Nombre moyen d'actes par notaire libéral (2010-2014)



Fonds cartographique : IGN

Tableau 11 - Nombre moyen d'actes par notaire libéral (2010-2014)

	Centiles	Nb actes et déclarations de succession par notaire libéral 2010-2014
Minimum	0%	306
	1%	338
1er décile	10%	384
	20%	416
	30%	436
	40%	454
Mediane	50%	476
	60%	492
	70%	514
	80%	544
Dernier décile	90%	595
	99%	765
Maximum	100%	809
	Rapport 1er et dernier décile	1,5
	Moyenne	484

Synthèse :

Le critère principal pour apprécier la viabilité ou la rentabilité d'un office est le « reste à vivre », c'est-à-dire le résultat annuel dégagé par associé de l'office. Compte tenu de l'homogénéité des taux de marge, cet indicateur correspond à un niveau de chiffre d'affaires par notaire titulaire ou co-titulaire.

S'il apparaît que les chiffres d'affaires et les résultats par office sont assez hétérogènes, avec des secteurs plus ou moins favorables à l'activité, l'écart se réduit dès lors que l'on raisonne non plus par office, mais par notaire titulaire ou associé. Toutefois, les écarts d'activité, de chiffres d'affaires et de résultat par notaire restent significatifs entre les territoires : les grandes agglomérations, notamment en Ile-de-France, mais également certains secteurs du pourtour méditerranéen et en Corse, sont particulièrement profitables.

Un accroissement du nombre de notaires libéraux dans ces secteurs permettrait d'offrir une relation plus personnalisée, gage de qualité pour les clients.

V. Les gains escomptés du développement de l'offre de services notariaux

174. La création de nouveaux offices devrait tout à la fois améliorer la proximité et l'offre de services rendus aux usagers, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, générer des gains de pouvoir d'achat et de productivité et influencer favorablement sur le marché du travail.

A. UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET DE LA PROXIMITÉ DE SERVICES

175. La littérature économique considère qu'une réglementation restrictive limite non seulement la concurrence entre les prestataires de services, mais réduit également les incitations des professionnels à travailler de manière efficace par rapport aux coûts, à abaisser leurs prix, à améliorer la qualité ou à offrir des services innovants.

176. Le présent avis s'inscrivant dans la perspective d'un renforcement de l'offre de services notariaux, l'Autorité a examiné, au-delà des seuls aspects quantitatifs, si l'implantation d'offices pourrait s'avérer utile en termes d'amélioration qualitative de l'offre notariale.

177. La question s'est donc posée d'analyser la qualité du service rendu par les notaires et d'envisager dans quelle mesure l'implantation de nouveaux offices pourrait être utile pour l'améliorer.

1. LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES NOTAIRES

178. Comme toute prestation intellectuelle, la qualité de la prestation notariale n'est pas intangible. Elle s'appréhende au regard de différents critères : choix des usagers, sécurité juridique, rapidité d'exécution, etc.

179. La plupart des prestations ayant un tarif réglementé, et les facultés de remises tarifaires étant très encadrées, la qualité constitue un élément très important du rapport « qualité/prix » perçu par les clients.

180. Au sens économique du terme, la prestation notariale peut être qualifiée de « bien de confiance ». L'usager n'est pas en mesure d'apprécier¹⁰⁵ précisément la qualité du service rendu par son notaire, ni avant, ni après la délivrance de la prestation, car la qualité n'est pas « observable ». Il peut seul appréhender le délai de traitement du dossier qu'il est possible de qualifier de qualité extrinsèque du service, et doit s'en remettre à l'expertise du notaire.

¹⁰⁵ En amont, le client n'est pas toujours capable de définir ses propres besoins. En aval, il n'est pas toujours en capacité d'évaluer le service rendu (information imparfaite et asymétrique). Voir en ce sens : CJUE (grde ch.), 5.12.2006, aff. jointes C 94/04 et C 202/04, § 65, à propos des prestations d'avocats : « *il existe normalement une asymétrie de l'information entre les « clients-consommateurs » et les avocats. En effet, les avocats disposent d'un niveau élevé de compétences techniques que les consommateurs ne possèdent pas nécessairement, de sorte que ces derniers éprouvent des difficultés pour apprécier la qualité des services qui leur sont fournis (voir, notamment, le Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales figurant dans la communication de la Commission, du 9 février 2004)* ».

181. Le client n'étant pas, en règle générale, en situation d'arbitrage, certaines organisations professionnelles¹⁰⁶ dévient à quiconque le soin d'appréhender la qualité des prestations en dehors des pairs eux-mêmes : les juridictions ordinaires et le code de déontologie joueraient un rôle d'assurance-qualité dans les relations entre le client et son notaire.
182. Pour autant, l'Autorité relève que les effets de la libéralisation d'un marché de prestations de services sur la qualité sont univoques. Pour sa part, la Commission européenne estime que la disparition de certaines restrictions permettrait d'offrir aux usagers des services plus compétitifs et de meilleure qualité, dans des conditions plus avantageuses¹⁰⁷.

2. UN POTENTIEL D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET DE LA PROXIMITÉ DE L'OFFRE DE SERVICES LIÉ AUX NOUVELLES INSTALLATIONS

183. La création de nouveaux offices dans les zones d'installation libre, combinée à un mécanisme d'autorisation préalable visant à préserver de la viabilité des offices existants dans les zones d'installation contrôlée, va mécaniquement augmenter l'offre de services et donc la proximité.
184. Il est par ailleurs attendu de ces nouvelles installations qu'elles améliorent la qualité du service rendu, grâce à une réduction des délais de traitement des dossiers, une relation plus directe entre le notaire et ses clients, un accroissement de la proximité et du choix des clients et une diversification de l'offre de prestations notariales.

a) Un traitement des dossiers et un suivi des clients plus efficaces

185. Le développement de l'offre de services améliorera la qualité de traitement des dossiers et de suivi des clients, tout en réduisant les délais de prise de rendez-vous ou de rédaction des actes. Ces délais constituent en effet un critère extrinsèque de la qualité de la prestation.
186. Les nouveaux offices créés contribueront notamment à remédier au phénomène de « saturation » relevé dans le cadre de la consultation publique. Ce phénomène est d'ailleurs corroboré par une étude menée à la demande du CSN par une équipe de 15 chercheurs, au sein de 250 offices de notaires représentatifs, entre 2004 et 2010¹⁰⁸.
187. Ces travaux ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements au sein des offices étudiés, dont certains pourraient être imputables à une insuffisance de l'offre : difficultés à gérer les appels téléphoniques par manque de temps, défauts dans le suivi des dossiers des clients ou dans les informations qui leur sont transmises (par ex. : manque de contrôle des dossiers avant le rendez-vous de signature de l'acte pour 41 % des sondés), manque de ponctualité dans la prise du client en rendez-vous (46 % des sondés), non-respect du délai prévu à l'acte pour l'établissement des actes de mainlevées (78 % des offices).

¹⁰⁶ UNAPL/ASTERES, « Vers une réglementation efficiente et équitable des professions libérales », octobre 2014.

¹⁰⁷ Communication de la Commission, du 9 février 2004, intitulée « Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales » [COM(2004) 83 final].

¹⁰⁸ Laurent Cappelletti, F. Noguera et J.M. Plane, 2012, « *La normalisation du management des ressources humaines. Le cas des professions libérales réglementées* », Revue de Gestion des Ressources Humaines, N°85, p. 3-17.

188. Un accroissement du nombre de notaires libéraux est de nature à contribuer à résoudre ces dysfonctionnements.

b) Un accès facilité au notaire

189. L'accroissement du nombre d'offices dans certaines zones rendra les relations entre le notaire et ses clients plus directes et plus fréquentes, sans passer par l'intermédiaire des collaborateurs de l'étude.

190. Une telle personnalisation de la prestation notariale pourrait non seulement répondre à un souhait des clients¹⁰⁹, mais également bénéficier aux professionnels eux-mêmes, dans la mesure où un phénomène d'induction de la demande n'est pas à exclure. En effet, l'augmentation du temps consacré à chaque client permettra au notaire de mieux évaluer les besoins de ses clients dans leur ensemble.

191. Cette connaissance affinée de la clientèle permettra de proposer davantage d'offres dédiées. L'exemple traditionnellement avancé est celui du dossier de vente immobilière, qui peut conduire le notaire à conseiller un couple d'acquéreurs non-mariés d'envisager de se marier ou de conclure un PACS, en prévoyant le cas échéant des testaments pour se protéger l'un l'autre¹¹⁰.

c) Un accroissement de la proximité et des possibilités de choix pour les clients

192. L'augmentation du nombre d'offices offrira aux clients implantés dans les zones d'installation libre un plus large choix de professionnels, source d'amélioration du service rendu.

193. Cet accroissement facilitera également l'accès des clients au service notarial, en réduisant la distance moyenne (ou le temps de parcours moyen) jusqu'à l'office le plus proche.

194. Source d'émulation entre les professionnels, l'arrivée de nouveaux consœurs et de nouveaux confrères incitera l'ensemble des notaires à améliorer le service offert et à satisfaire au mieux les besoins de leurs clients.

d) Une diversification de l'offre

195. L'augmentation du nombre d'offices incitera également les professionnels à diversifier leurs prestations pour capter une nouvelle clientèle, notamment par des stratégies de différenciation par rapport à leurs consœurs et confrères. Dans le cadre de la consultation publique, certains candidats à l'installation ont notamment évoqué les domaines de la gestion de patrimoine ou du droit des affaires pour satisfaire une demande nouvelle. Ils espèrent également capter une clientèle internationale par la pratique de langues étrangères.

196. Compte tenu de la complexité croissante du droit, cette spécialisation apparaît en outre opportune dans une optique de gestion efficace des coûts. Alors qu'un généraliste du droit isolé ne dispose pas forcément du meilleur niveau d'expertise dans tous les domaines, et

¹⁰⁹ Certaines contributions reçues dans le cadre de la consultation publique vont dans ce sens.

¹¹⁰ Dans la plupart des cas, les règles de dévolution successorale légale peuvent conduire, en cas de décès de l'un des membres du couple de concubins, à une indivision sur le bien entre le survivant et la famille du défunt.

n'est pas aisément en mesure de l'acquérir rapidement¹¹¹, un réseau¹¹² de notaires spécialisés pourra tout à la fois améliorer le service rendu à l'utilisateur et réaliser des gains de productivité. De même, l'exercice libéral des fonctions de notaire dans le cadre d'une structure interprofessionnelle associant plusieurs professions du droit, récemment permis par la réforme¹¹³, est de nature à générer des gains d'efficacité bénéfiques tant pour les usagers que pour les professionnels eux-mêmes.

B. DES GAINS DE POUVOIR D'ACHAT ET DE PRODUCTIVITÉ

197. Le développement de l'offre aura des effets directs sur le « prix » des services notariaux, mais également des effets indirects sur celui des prestations concurrentielles des autres professionnels, et pourrait générer des gains de productivité.

1. DES EFFETS DIRECTS SUR LE « PRIX » DES SERVICES NOTARIAUX

198. L'émulation concurrentielle sera source des gains de pouvoirs d'achat pour les clients, notamment grâce :

- Aux remises¹¹⁴ consenties sur certains émoluments proportionnels, s'agissant des prestations en monopole dont le tarif réglementé ; cette faculté demeurera toutefois limitée, dans la mesure où le taux de remise est, en règle générale¹¹⁵, plafonné à 10 % ; de plus, ces remises ne portent, la plupart du temps, que sur la part de l'émolument calculée sur les tranches d'assiettes supérieures à 150 000 euros ;
- Aux honoraires, s'agissant des prestations dont les tarifs ne sont pas réglementés¹¹⁶ mais librement convenus avec le client ; les activités concernées

¹¹¹ Certains types d'actes, réalisés rarement, requièrent de mobiliser des moyens importants pour répondre de façon adaptée aux attentes de la clientèle.

¹¹² Voir par exemple la création du réseau Notalis : « *Les membres de NotaLis choisissent chacun une spécialité dans laquelle ils s'engagent à être au maximum de la connaissance et de la pratique. Si l'un des notaires rencontre un dossier sur lequel il faut des connaissances juridiques ou fiscales approfondies, il appelle en participation volontaire l'un des autres notaires du réseau. Les deux notaires partagent les honoraires prévus par la loi* ». Sources : <http://www.village-notaires.com/NotaLis-le-nouveau-reseau-de-notaires-ultra-competents>; <http://www.notalis.fr/index.html>.

¹¹³ Ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé .

¹¹⁴ Les remises faisant partie intégrante des tarifs réglementés, le notaire devrait afficher dans son office et publier sur son site Internet, s'il en dispose, les taux de remise pratiqués par catégorie d'actes et tranches d'assiette. Un arrêté du ministre chargé de la consommation doit prochainement encadrer les conditions de cette publicité tarifaire.

¹¹⁵ À l'exception des prestations portant sur la mutation ou le financement d'immeubles à usage non résidentiel (bureaux ou ensembles industriels...) ou pour l'ensemble des immeubles relevant de la législation sur les logements sociaux ou encore pour les prestations portant sur certaines mutations à titre gratuit d'entreprises (pactes Dutreil), la remise peut dépasser 10 % pour les différentes tranches d'assiette supérieures à 10 millions d'euros. Le taux ne peut jamais dépasser 40 % sur ces tranches.

¹¹⁶ Par exemple : baux commerciaux, actes de société ou concernant les fonds de commerce, consultations juridiques (détachables de la préparation, de la rédaction ou de l'exécution d'un acte), négociation immobilière.

couvrent notamment la négociation immobilière (2,7 % du chiffre d'affaires notarial), le droit de l'entreprise ou les consultations, les expertises et les conseils patrimoniaux (5,3 %).

199. Dans ces différents domaines, qui représentent une part non-négligeable de l'activité notariale, il existe un potentiel de développement important, tant pour les notaires en place que pour les futurs installés.

2. DES EFFETS INDIRECTS SUR LES PRIX PRATIQUÉS PAR D'AUTRES PROFESSIONNELS

200. L'accroissement de leur nombre et la diversification de leurs activités pourraient intensifier la concurrence des notaires avec d'autres professionnels et induire une pression sur les prix pratiqués par ces derniers. Tel pourrait, par exemple, être le cas des agents immobiliers (négociation immobilière), des avocats ou des experts-comptables (conseil juridique ou fiscal, rédaction d'actes sous seing privé).

3. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ

201. Le développement de l'offre permettra au client de mieux jouer son rôle d'arbitre dans la concurrence. De même, les professionnels seront incités à améliorer la qualité de leur offre et à réduire leurs coûts, en particulier les nouveaux entrants qui devront conquérir une nouvelle clientèle par une différenciation au moins qualitative.
202. Une plus grande efficacité pourrait par exemple résulter de la modernisation des processus de production d'actes, du développement de nouvelles technologies, ou du recours à des méthodes de gestion innovantes. Cette dynamique, insufflée par la réforme, se traduira par des gains de productivité.
203. Le système tarifaire étant désormais fondé sur une orientation des tarifs réglementés vers les coûts pertinents, une partie de ces gains de productivité devrait être restituée aux usagers sous la forme de baisses des tarifs réglementés.

C. DES EFFETS POSITIFS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

204. L'implantation de nouveaux offices devrait permettre non seulement de faciliter l'accès à l'exercice libéral de la profession pour les candidats diplômés notaires, mais également avoir un impact positif sur l'emploi dans ce secteur d'activité.

1. UN IMPACT FAVORABLE SUR L'ACCÈS À L'EXERCICE LIBÉRAL DE LA PROFESSION

205. Ainsi qu'évoqué ci-dessus¹¹⁷, les modalités d'installation des notaires antérieures à la loi du 6 août 2015 n'ont permis qu'à un nombre limité de diplômés notaires d'accéder à l'exercice libéral de leur profession.

¹¹⁷ Voir *supra*, points 121 et suivants.

206. Au total, de 2005 à 2015, 12 285 candidats ont été diplômés notaires, alors que seules 1 569 personnes ont été titularisées sur la même période.
207. Les difficultés d'accès à la profession de notaire (et plus particulièrement à son exercice libéral) ont restreint les possibilités de carrière de nombreux diplômés notaires. Malgré le développement du notariat salarié (quasiment quadruplement depuis 2005), nombre d'entre eux exercent en tant que notaires assistants (7 970 au 29 février 2016) ou se sont tournés vers d'autres secteurs d'activités (banque, immobilier, autres professions juridiques...).
208. La création d'offices offrira à ces diplômés notaires des débouchés cohérents avec leur formation et leurs compétences professionnelles. Sur ce point, la consultation publique a révélé l'existence d'une réelle attente : les futurs candidats à l'installation considèrent très majoritairement que les statuts de notaire salarié ou assistant ne correspondent pas au niveau d'exigence de la formation qu'ils ont suivie, ni ne répondent à leurs aspirations lorsqu'ils se sont engagés dans cette voie. Leur souhait est d'exercer leur métier à titre libéral, sans lien de subordination à l'égard d'un confrère, et en récoltant pleinement des fruits de leur travail.
209. Si une expérience en tant que notaire assistant ou salarié peut se révéler formatrice dans un parcours professionnel, elle ne devrait, selon ces contributeurs, être que transitoire, dans l'attente d'une nomination en tant que titulaire ou associé. Or, selon les données du CSN, la durée moyenne entre l'obtention du diplôme et la première prestation de serment est supérieure à 10 ans. Si l'on ne tient pas compte des prestations de serment de notaires salariés, cette durée moyenne est encore supérieure pour l'accès à l'exercice libéral de la profession.
210. Enfin, les nouvelles modalités d'installation régleront pour partie la question de l'allocation sous-optimale des ressources consacrées à la formation des notaires, identifiée ci-dessus¹¹⁸, en ce qu'elles permettront à davantage de diplômés notaires d'exercer la profession pour laquelle ils ont été formés.

2. UN IMPACT FAVORABLE SUR L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DU NOTARIAT

211. L'impact de la création de nouveaux offices est apprécié de manière antagoniste par les différentes catégories de professionnels ayant adressé leurs observations à l'Autorité dans le cadre de la consultation publique.
212. Les notaires installés et les instances ordinales ont fait part de leurs craintes des effets néfastes de ces créations sur l'emploi. En effet, ils considèrent que le développement de l'offre de services notariaux ne générerait aucune demande nouvelle et ne ferait que donner lieu à un déplacement de clientèle au sein des zones, des offices existants vers les offices nouvellement créés. Cela se traduirait par une diminution de l'activité, du chiffre d'affaires et des résultats des offices existants, ce qui conduirait à des licenciements.
213. À l'inverse, les futurs candidats à l'installation considèrent que le renouvellement de la profession induit par l'installation de nouveaux professionnels, souvent jeunes et désireux de développer un projet professionnel, devrait permettre de créer un volant d'affaires supplémentaire. Ce surcroît d'activité pourrait notamment être généré par le développement de spécialisations (notamment en gestion de patrimoine ou en droit des affaires), la pratique de remises tarifaires, la constitution de réseaux, le développement de

¹¹⁸ Voir supra, point 130.

nouvelles technologies ou encore la pratique de langues étrangères. Ces éléments permettraient de développer et fidéliser une nouvelle clientèle et non pas seulement de capter une partie de celle de consœurs et confrères déjà établis. Les consultations, qui représentent actuellement moins de 5 % du chiffre d'affaires des professionnels installés¹¹⁹, sont identifiées comme un nouveau levier pour conquérir cette clientèle nouvelle, parfois géographiquement éloignée.

214. Par ailleurs, selon ces futurs candidats à l'installation, même si la création de nouveaux offices pourrait conduire au départ de certains notaires assistants ou salariés actuellement employés dans les études existantes et contraindre celles-ci à modifier leur organisation du travail, l'impact net de la réforme sur l'emploi serait positif. Les licenciements ne seraient en rien inéluctables, et pourraient par ailleurs être largement compensés par des créations d'emplois nouveaux dans les offices créés.
215. L'Autorité partage cette analyse. Elle considère que la création de nouveaux offices notariaux devrait être globalement favorable à l'emploi dans le secteur du notariat.
216. En effet, pour délimiter les zones d'installation libre, l'Autorité a veillé à prendre en compte l'activité des offices en place. L'installation de nouveaux offices n'est par ailleurs envisagée que dans des zones où une activité notariale soutenue a été identifiée.
217. Dans ces zones, les chiffres d'affaires générés et les résultats réalisés par les offices existants sont en général très substantiels. L'impact sur l'emploi¹²⁰ devrait donc y être limité, d'autant que ces offices existants bénéficient d'une clientèle fidélisée et d'une notoriété certaine, ce qui constituera un avantage concurrentiel indéniable par rapport aux offices nouvellement créés.
218. Enfin, il ressort de la consultation publique que de nombreux offices notariaux font actuellement face à une activité très soutenue dans certaines zones du territoire, ce qui a conduit à un nombre important de titularisations de notaires salariés depuis le début de l'année 2016, notamment pour remédier à la disparition des clerks habilités¹²¹ : 181 nominations de janvier à avril 2016 (quatre mois), contre 263 pour l'année 2015 et 204 pour l'année 2014¹²². Cet accroissement du nombre de notaires salariés tend à démontrer la nécessité, pour les offices, de disposer de salariés habilités à recevoir des actes.
219. Au regard de ces éléments, l'implantation de nouveaux offices devrait donc avoir des effets bénéfiques sur le fonctionnement du marché du travail dans le notariat, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.
220. D'un point de vue quantitatif d'abord, s'il n'est pas à exclure que certains offices voient leur chiffre d'affaires diminuer du fait de l'apparition de concurrents, l'installation de nouveaux offices dans des zones où l'activité économique est la plus soutenue tend à limiter le nombre de licenciements dans les études concernées, mais permet également d'envisager une compensation grâce aux embauches de notaires salariés ou assistants, de clerks et de personnel administratif, par les nouveaux installés.
221. D'un point de vue qualitatif ensuite, le fait que des notaires assistants et salariés quittent les études existantes pour mener un projet d'installation permettra aux salariés qui

¹¹⁹ Source : Notaires de France.

¹²⁰ Voir supra, points 162 et suivants.

¹²¹ Suppression prévue par l'article 53 de la loi n° 2015-990 de la loi . Voir supra, point 28.

¹²² Source : CSN.

demeureront dans les offices existants de monter en compétences, et donc de bénéficier également de nouvelles perspectives d'évolution de carrière. D'une façon plus générale, une augmentation du nombre d'offices devrait se traduire par le développement d'une concurrence sur le marché du travail, afin d'attirer ou de conserver les salariés les plus compétents.

VI. Détermination des zones d'installation libre et d'installation contrôlée

A. LES OBJECTIFS DE LA DÉTERMINATION DE DEUX CATÉGORIES DE ZONES

222. L'objet de la mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation libre, à formuler des recommandations de rythmes d'installation dans ces dernières, et à délimiter des zones d'installation contrôlée. Son rôle n'est pas de planifier, ni de déterminer dans le détail, l'implantation des futurs offices notariaux sur le territoire national. Il ne s'agit nullement de prendre la suite de la mission confiée jusqu'à présent aux CLON.
223. La carte proposée par l'Autorité doit permettre de rapprocher la régulation des installations d'une logique de marché :
- S'agissant d'une profession libérale, l'allocation géographique des offices pourrait se faire plus efficacement par le jeu spontané du marché, en créant de nouvelles études et en améliorant la qualité du service, là où sont les besoins des usagers ;
 - S'agissant d'offices publics ministériels, le souci du régulateur doit toutefois être de préserver le maillage territorial, et d'assurer un accès aux services notariaux à l'ensemble des Français, indépendamment de leur lieu de résidence.
224. C'est cet équilibre que vise précisément la réforme : dans les zones d'installation contrôlée, chaque demande d'installation sera soumise à une étude locale approfondie pour s'assurer *ex-ante* que les conditions d'exercice des offices existants ne seront pas « bouleversées » par l'arrivée d'un notaire libéral supplémentaire. À l'inverse, dans les zones d'installation libre qui, par définition, sont celles où « *l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* »¹²³, un contrôle *a priori* n'est pas indispensable, dans la limite du rythme recommandé.
225. Il en résulte que les zones d'installation libre et les zones d'installation contrôlée sont définies en miroir : les secondes, mentionnées au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, sont le complément des premières : elles sont « *autres que celles mentionnées au I* »¹²⁴ du même article 52.
226. Pour classer les zones selon cette typologie, l'Autorité doit préalablement identifier les critères permettant d'apprécier l'« utilité » d'une offre notariale supplémentaire, c'est-à-dire l'accroissement de la satisfaction de la demande qu'entraînerait l'installation d'un nouveau notaire libéral dans la zone.

¹²³ Loi du 6 Août 2015, article 52-I.

¹²⁴ Loi du 6 Août 2015, article 52-III.

B. L'OPPORTUNITÉ DE RENFORCER LA PROXIMITÉ OU L'OFFRE DE SERVICES PAR LA CRÉATION D'OFFICES S'APPRÉCIE AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DANS CHACUNE DES ZONES

1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE

a) Une offre constituée des seuls notaires titulaires ou associés

227. Coexistent, parmi les notaires nommés par le garde des Sceaux, des notaires titulaires de leur office (ou associés d'une société titulaire d'un tel office) et des notaires salariés.
228. Il convient de rappeler que le notaire salarié ne peut avoir de clientèle personnelle¹²⁵, ne détient pas de part du capital de l'office, ni donc de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques de gestion, par exemple les remises pratiquées par l'office sur les émoluments proportionnels.
229. La question s'est posée de la prise en compte de cette population de notaires salariés dans l'offre notariale. Il ressort cependant des textes comme de l'analyse économique de la profession que seul le nombre de notaires titulaires ou associés doit être pris en compte pour déterminer des zones d'installation libre.

La loi vise explicitement la libre installation des notaires titulaires d'offices

230. L'article 52 de la loi du 6 août 2015 dispose que : « *I. Les notaires (...) peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services (...)* » puis que : « *II.-Dans les zones mentionnées au I, lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité de notaire (...) le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office (...) créé.* ». L'article L. 462-4-1 du code de commerce prévoit quant à lui que : « *L'Autorité de la concurrence (...) fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire* ».
231. Il ressort donc clairement de ces dispositions que l'objectif de la loi est la création d'offices nouveaux sur le territoire. Si elle évoque l'augmentation du nombre de professionnels, il ne s'agit pas d'augmenter indifféremment le nombre de notaires nommés, mais bien, parmi ceux-ci, les titulaires d'offices.
232. Il en va de même des recommandations attendues en matière d'accès aux offices. Si le décret du 26 février 2016 indique que parmi les « *critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service* » figure le « *nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés)* », l'installation d'un notaire libéral ne saurait équivaloir à celle d'un notaire salarié, dès lors que seule la première est susceptible d'intensifier la concurrence entre les offices.
233. Cette lecture est également celle du rapporteur de la mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015, M. le député Richard Ferrand, qui invite à considérer ce critère, dans son rapport d'étape du 22 mars 2016, non pas comme un critère d'offre, mais comme un critère de demande : « *Un des critères prévus par ce décret a suscité un certain nombre d'interrogations de la part de futurs candidats à l'installation, comme de*

¹²⁵ Art. 2 du décret n°93-82 du 15 janvier 1993.

la part de votre président-rapporteur./ En effet, parmi les critères définis pour évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service figure celui du nombre de professionnels nommés dans les offices : titulaires, associés, mais aussi salariés. Or, ce critère est réversible : un nombre élevé de professionnels salariés par office pourrait être interprété par l'Autorité de la concurrence comme le signe d'une offre de service suffisante qui n'exigerait pas la création de nouveaux offices ; au contraire, il pourrait être considéré comme le signe d'un vivier potentiel de candidats à l'installation. Votre président-rapporteur estime que cette seconde interprétation doit primer la première, le but de la liberté d'installation étant également de permettre au maximum de notaires salariés qui le souhaitent de s'installer à leur compte ».

L'objectif d'un renforcement de la concurrence plaide également pour ne pas tenir compte des notaires salariés pour définir les zones

234. L'IGF avait fait le constat, en 2013, que le flux croissant de nouveaux diplômés-notaires, conjugué à une diminution du nombre d'offices depuis les années 1980 et à une augmentation de la demande de prestations notariales, avait conduit à une dualité des statuts d'exercice de leur profession par des diplômés ayant reçu la même formation et disposant des mêmes compétences : notaires salariés d'une part, notaires titulaires ou associés, d'autre part. Le recrutement de notaires salariés dans les offices a été à l'origine de gains de productivité, principalement au profit des professionnels établis, détenteurs du capital.
235. La liberté d'installation, combinée à l'orientation des tarifs vers les coûts et la possibilité de pratiquer des remises sur certains actes, tend à intensifier la concurrence entre offices, au bénéfice des usagers : la rationalisation des coûts sera retranscrite dans le tarif acquitté, l'émulation liée à l'arrivée de nouveaux professionnels sera source d'accroissement de la qualité du service rendu.
236. Ce cercle vertueux n'est envisageable que si de nouveaux notaires libéraux, disposant de leur propre clientèle et libres de leurs stratégies de développement, sont susceptibles de s'installer.
237. La nomination de notaires salariés, fût-elle massive, dans les offices existants est insusceptible de l'enclencher. Elle peut certes permettre à un office d'atteindre une taille critique, et ainsi de réaliser des économies d'échelles. Toutefois, en l'absence de création de concurrents dans un secteur géographique donné, il est peu probable que ces gains profitent au consommateur. À l'inverse, ils pourraient renforcer la rente de situation des offices en place.
238. En outre, des offices nouvellement créés, même de petite taille, peuvent également bénéficier d'économies d'échelles en s'organisant par exemple en réseau, en mutualisant un certain nombre de fonctions-supports, voire en s'appuyant sur les synergies nouvelles de structures interprofessionnelles.
239. Ainsi, afin de favoriser l'accès à la profession, la présence en nombre de notaires salariés dans un secteur ne peut être interprétée comme l'indice d'une offre suffisante.

Les contributions émanant de candidats à l'installation évoquent davantage un statut subi que choisi

240. Pour la plupart des contributeurs, alors que l'objectif initial du statut de salarié était, comme le confirme le CSN, un statut transitoire vers une association (notion de

« fiançailles »), ce statut s'est pérennisé. S'il se peut qu'il soit choisi dans certains cas¹²⁶, ce statut de notaire salarié est souvent perçu par les notaires diplômés comme dévoyé. Selon l'IGF, le revenu moyen d'un notaire assistant, diplômé mais non nommé par le garde des Sceaux, serait de 2 000 euros mensuels, celui d'un notaire salarié de 4 000 euros et celui d'un notaire titulaire ou associé de 16 000 euros, soit une rémunération quatre fois inférieure. À égalité de fonctions, la différence entre notaires salariés et notaires libéraux s'explique essentiellement par l'absence de détention par les premiers de parts de capital de l'office.

241. En outre, il convient de rappeler que les notaires salariés ne participent pas à la gestion et à la prise de décision stratégique au sein des offices, contrairement aux notaires exerçant à titre libéral.
242. Pour ces différentes raisons, les notaires salariés qui ont répondu à la consultation souhaitent, dans leur grande majorité, s'établir hors de leur office, et sortir du statut de salarié. Ils n'excluent pas de créer un office concurrent¹²⁷ de celui qui les emploie actuellement, témoignant par là d'un optimisme sur la viabilité de nouveaux offices dans le ressort territorial concerné.
243. Ainsi, l'accroissement du nombre de notaires salariés dans les offices existants, dont le principe a été validé par les instances représentatives du notariat, apparaît avant tout comme le signe que les notaires en place ne disposent pas actuellement, en raison de l'augmentation de la demande de prestations notariales, de la capacité de faire face seuls à la charge de travail nécessaire. Il paraît dès lors légitime que d'autres professionnels libéraux puissent contribuer à répondre à cette demande croissante.

b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels

244. Le décret n° 2016-216 précité prévoit la prise en considération de l'âge des professionnels dans l'établissement de la carte.
245. L'Autorité relève toutefois que si des notaires vont atteindre, dans les années à venir, l'âge limite d'exercice de la profession (70 ans), leur départ ne conduira pas à de nouvelles installations, mais plutôt à des reprises d'offices existants. Leurs offices n'étant pas supprimés, le fait que certains notaires se retirent pour faire valoir leurs droits à la retraite sera donc sans effet sur le niveau d'offre de services notariaux.
246. En revanche, la question de l'âge des professionnels est importante pour l'accès des « jeunes » diplômés-notaires aux offices. Elle est abordée dans la section G de la partie VII du présent avis.

¹²⁶ Notamment en vue d'une future association avec le titulaire de l'office. En tout état de cause, une telle faculté n'est absolument pas remise en cause par la liberté d'installation.

¹²⁷ La loi le leur permet, en disposant que dans le contrat de travail du notaire salarié, « [t]oute clause de non-concurrence est réputée non écrite ». (Art. 1^{er} ter, al. 2, 2^{ème} phrase, de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, telle qu'issue du 2° du I de l'article 59 de la loi du 6 août 2015).

c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux

247. En principe, il est interdit au notaire de recevoir sa clientèle à titre habituel dans un local autre que son étude¹²⁸. Une exception concerne cependant les bureaux annexes ou secondaires, dont l'existence se justifie par la nécessité d'assurer une présence notariale dans certaines zones. Ainsi, des bureaux annexes peuvent être créés afin de maintenir une présence notariale lors d'une suppression ou d'un transfert d'office. À l'exception des titulaires d'offices d'Alsace et de Moselle, les bureaux annexes ne peuvent être implantés qu'à l'intérieur du département, ou à l'extérieur du département dans un canton ou une commune limitrophe du canton où est établi l'office.
248. D'après les données du CSN, en 2014, 960 offices de notaires sur 4 571 disposaient de bureaux annexes, jusqu'à 6, pour un total de 1 322 bureaux.
249. Or, si le bilan et le compte de résultat peuvent contenir une ventilation du chiffre d'affaires entre établissements au titre des compléments d'informations, il n'existe pour ces offices aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et secondaires et aucune répartition de l'activité entre offices n'a pu être communiquée à l'Autorité.
250. La question du traitement de l'activité de ces offices secondaires s'est donc posée.
251. À l'issue de la consultation et de ses travaux, l'Autorité est d'avis, pour l'élaboration de la carte, d'imputer leur activité à celle de l'office principal, comme cela est le cas dans les données communiquées par le CSN. En effet :
- Dans 85 % des cas (soit 1 125 bureaux annexes sur 1 322), les bureaux annexes sont situés dans la même zone d'emploi que l'office principal et le chiffre d'affaires retenu pour la zone n'est donc en rien affecté par cette présence ;
 - S'il demeure donc 197 bureaux annexes situés dans d'autres zones d'emploi que leur office de rattachement, ils sont en général peu éloignés, il ressort en effet de l'analyse de la localisation des offices secondaires que ceux-ci sont en général situés dans des communes relativement proches de l'office principal (11,89 km en moyenne) et captent donc une clientèle largement commune à celle de l'office principal ;
 - Il ressort enfin des consultations et de l'audition du CSN que la plupart des offices secondaires, souvent rattachés à un office existant à la suite d'une vacance et de la reprise d'une activité existante dans un souci d'aménagement du territoire, ont des plages d'ouverture peu nombreuses (1 ou 2 jours par semaine, voire dans certains cas seulement une matinée), pas de personnel à temps plein et une activité réduite. Il n'y a pas, dans ce cas, d'inconvénient majeur à affecter leur activité à l'office principal, puisque si de tels bureaux présentent un avantage en termes d'accessibilité pour les clients, ils ne génèrent pas une offre de services supplémentaire par rapport à l'office principal.
252. En l'absence de transmission par le CSN de données de comptabilité distinctes pour les bureaux annexes, l'Autorité n'est pas techniquement en mesure d'apprécier avec précision l'activité réelle des 197 bureaux annexes situés dans une autre zone d'emploi que leur bureau principal. Toutefois, au vu des éléments qui précèdent, l'Autorité estime que le

¹²⁸ Art. 10 du décret du 26 novembre 1971 précité.

risque est faible d'affecter à la zone d'emploi du siège de l'office principal un chiffre d'affaires important réalisé dans la zone d'emploi du bureau annexe.

d) La prise en compte des créations et suppressions récentes d'offices

253. Les informations statistiques disponibles sur les offices ont été arrêtées au 31 décembre 2014. Pour cette raison, l'Autorité a dû tenir compte, dans le présent avis, des évolutions postérieures susceptibles d'avoir un effet sur le niveau de ses recommandations.
254. D'après les informations communiquées par le CSN le 31 mars 2016, aucun office n'est actuellement vacant. Seuls quelques cas particuliers ont été signalés, notamment une dizaine d'offices en cours de reprise.
255. En revanche, depuis le 31 décembre 2014, 17 offices ont été créés par un arrêté du 15 juin 2015¹²⁹. Ces offices ont été soustraits *a posteriori* du nombre d'installations recommandées dans les zones d'installation concernées, étant entendu que le ministre de la justice devra veiller à ce qu'ils soient effectivement pourvus d'ici la prochaine révision de la carte.

Tableau 12 - Offices créés depuis le 31 décembre 2014

Commune de résidence	Dpt	Zone d'installation	
Montsoul	95	0056	Roissy - Sud Picardie
Roissy-en-France	95	0056	Roissy - Sud Picardie
Colomiers ou Tournefeuille	31	0061	Toulouse
Le Moule	971	0106	L'Est - Grande-Terre
Sainte-Marie	974	0402	Le Nord
Paris	75	1101	Paris
Paris	75	1101	Paris
Bobigny ou Saint-Ouen	93	1101	Paris
Bagnolet	93	1101	Paris
Issy-les-Moulineaux	92	1101	Paris
Orgeval	78	1111	Poissy
Montigny-lès-Cormeilles ou Franconville	95	1119	Cergy (Montigny)
		1101	Paris (Franconville)
Serris	77	1102	Marne-la-Vallée
Faches-Thumesnil	59	3111	Lille
Château-d'Olonne	85	5219	Les Sables-d'Olonne
Colomars	06	9307	Nice
Martigues	13	9311	Istres - Martigues

¹²⁹ NOR : JUSC1514305A.

256. En outre, d'après les données communiquées par le CSN, 17 offices, comptant 19 notaires libéraux, ont été supprimés depuis le 1^{er} janvier 2015, soit sans remplacement, soit par regroupement avec un office existant, soit transformation en bureau annexe. Ces offices ont été ajoutés *a posteriori* au nombre d'installations recommandées dans les zones d'installation concernées et figurant parmi les zones d'installation libre.

Tableau 13 - Offices supprimés depuis le 31 décembre 2014

Commune de résidence	Dept	Année de suppression	Nb de notaires libéraux	Zone d'installation
CHOISY-EN-BRIE	77	2015	1	1103 Coulommiers
NOYERS-BOCAGE	14	2015	1	2502 Caen
STENAY	55	2016	1	4106 Verdun
PIENNES	54	2016	1	4107 Metz
LUXEUIL-LES-BAINS	70	2015	1	4309 Vesoul
FOUGEROLLES	70	2015	1	4309 Vesoul
CANDÉ	49	2015	1	5208 Segré
ÉCOMMOY	72	2015	1	5213 Le Mans
LAIGNÉ-EN-BELIN	72	2015	1	5213 Le Mans
ALLONNES	72	2015	3	5213 Le Mans
GOUAREC	22	2015	1	5307 Carhaix-Plouguer
AULNAY	17	2015	1	5406 Saintes - Saint-Jean-d'Angely
LA RÉOLE	33	2016	1	7204 Bordeaux
TRIE-SUR-BAÏSE	65	2015	1	7310 Tarbes - Lourdes
BELLEVILLE	69	2015	1	8213 Villefranche-sur-Saône
LE MAYET-DE-MONTAGNE	03	2015	1	8303 Vichy
MONTALVY	15	2016	1	8304 Aurillac

257. L'Autorité a en outre intégré la transformation par arrêté du 22 juin 2015 d'un bureau annexe en office distinct à Saint-Barthélemy et la réduction du nombre d'associés dans l'office principal, situé à Basse-Terre (Guadeloupe).

e) Le chiffre d'affaires : un indicateur privilégié de l'activité des offices

258. Le chiffre d'affaires permet, plus que les autres données comptables ou d'activité, d'évaluer l'activité des offices notariaux. Certaines contributions ont proposé de raisonner à partir d'autres indicateurs, tels que le nombre d'actes réalisés ou le résultat. Toutefois, ils apparaissent moins pertinents pour l'analyse.

259. Certes, le nombre d'actes traités par notaire est aussi un indicateur de la demande adressée au notaire et, *a priori*, une zone qui génère une activité importante justifie un temps de travail notarial et donc un nombre d'offices importants. Un acteur financier majeur spécialisé dans les prêts aux professions libérales du droit, examine ainsi cet indicateur dans sa méthode de « *scoring* » à l'occasion de l'examen des demandes de prêts à l'installation (en considérant qu'il doit être supérieur ou égal à 350 actes par notaire titulaire ou associé). Toutefois, les actes sont plus ou moins rémunérateurs et parfois, selon les notaires, déficitaires, notamment en l'absence à ce jour de tarifs orientés vers les coûts. Ainsi, en théorie du moins, un office peut assurer un nombre élevé de petits actes, par exemple de transactions immobilières de faibles montants, sans que cela ne lui assure un revenu suffisant. Par suite, cet indicateur, qui n'est d'ailleurs pas prévu par le décret

n°2016-216 précité, n'est pas le plus pertinent pour juger de la pérennité d'un office à la suite d'une nouvelle installation dans un secteur.

260. Un autre indicateur souvent évoqué est le résultat net (résultat d'exploitation ou résultat comptable de l'exercice) ou le taux de marge des offices (qui combine le résultat et le chiffre d'affaires). Toutefois, l'usage d'un tel indicateur a plusieurs inconvénients. En premier lieu, il est difficilement comparable entre les structures, car les offices sont imposés soit à l'impôt sur les sociétés (et dans ces cas, la rémunération du titulaire de la charge peut figurer en charge et le résultat après impôt ne correspond qu'au dividende), soit à l'impôt sur le revenu (et dans ces cas, le résultat peut être interprété – après remboursement des emprunts – comme rémunérant à la fois le travail et le capital). Certes, les offices imposés sur les revenus sont très majoritaires et la lecture globale des résultats est utile à l'analyse. Mais dans un secteur particulier, comportant éventuellement peu de structures, la présence d'un office imposé à l'impôt sur les sociétés peut fausser la lecture du résultat ou du taux de marge. En second lieu, le résultat dépend certes de la demande et des coûts (les loyers des bureaux de l'office peuvent, par exemple, être variables selon les régions), mais également de la qualité de la gestion des offices. Pour cette raison, il doit être neutralisé : fixer un seuil de résultat ou un taux de marge en dessous duquel, par exemple, on considérerait l'implantation d'un nouvel office comme risquée pour le nouvel entrant (ou pour l'office existant) conduirait à octroyer une prime aux offices les moins bien gérés. En dernier lieu, le résultat peut être affecté, pour les offices récents, par des charges financières ou des investissements non-durables.
261. Afin d'élaborer ses recommandations d'installation, l'Autorité a ainsi considéré comme pertinent de définir l'offre à partir, d'une part, du nombre de notaires libéraux présents dans une zone et, d'autre part, du chiffre d'affaires par notaire titulaire ou associé.

2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE

262. Afin « d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande » et d'identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services, le décret n° 2016-216 précité retient les critères suivants :
- « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
 - évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des notaires : des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès ».
263. La formulation retenue par le pouvoir réglementaire (en particulier l'usage du « dont... ») ne ferme pas *a priori* la voie à l'utilisation d'autres variables explicatives « ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels », notamment celles suggérées dans le cadre de la consultation publique. D'autres variables ont donc été testées sur la base de travaux économétriques.
264. Dans le cadre de ces travaux, l'Autorité a étudié le rôle joué dans l'explication de la demande de services notariaux par les trois catégories de critères suivantes :
- Données démographiques : la population totale, la population active, le nombre de mariages, le nombre de naissances et de décès ;
 - Données économiques : le revenu fiscal de référence, la somme des salaires et des retraites, le nombre d'entreprises et d'établissements, l'attractivité touristique ;
 - Données immobilières et foncières : le nombre total de logements, le nombre de

ménages propriétaires de leur logement, le nombre de résidences principales, le prix médian des appartements et des maisons anciennes.

265. Il ressort des travaux de l'Autorité que si les différents critères explicatifs sont pertinents lorsqu'ils sont étudiés individuellement, ils sont souvent redondants. Se pose donc la question du choix du (ou des) critère(s) le(s) plus pertinent(s) pour expliquer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande.
266. En raison de l'indisponibilité des données sur une longue période et du caractère atypique de la période 2010-2014 pour l'activité notariale, les travaux économétriques décrits ci-dessous permettent moins d'expliquer les variations temporelles de chiffre d'affaires que les variations spatiales, entre les zones d'installation. Les variations temporelles seront donc étudiées plus en détail au point c) de la présente sous-section, ainsi qu'en Annexe 3.

a) La pertinence des critères examinés pour expliquer le chiffre d'affaires : des variables au fort pouvoir explicatif mais largement corrélées entre elles

267. Les travaux économétriques mettent en évidence le rôle très important d'un grand nombre des variables étudiées dans l'explication du chiffre d'affaires total de la zone.
268. S'agissant de la population, par exemple, sur la période 2010-2013, la corrélation est très forte entre le chiffre d'affaires total des notaires par zone d'installation et la population de cette même zone : une croissance de +1 % de la population de la zone correspond à une hausse du chiffre d'affaires presque équivalente (+ 0,98 %). Statistiquement, l'évolution de la population explique plus de 90 % de celle du chiffre d'affaires.
269. On retrouve des résultats similaires, avec des coefficients de corrélation supérieurs à 90 %, pour plusieurs autres variables. Les analyses économétriques et statistiques ont ainsi démontré l'existence d'une forte corrélation entre les variables explicatives du chiffre d'affaires.
270. En conséquence, le fort lien qui unit les variables étudiées rend difficile l'élaboration d'un modèle qui mette en évidence les paramètres déterminants d'explication du chiffre d'affaires. Les services d'instruction de l'Autorité ont eu recours à deux méthodes de sélection des variables afin de résoudre cette difficulté.

b) Les modèles explicatifs du chiffre d'affaires

271. Afin d'éviter que la corrélation entre les variables explicatives ne soit à l'origine d'un biais dans les coefficients, l'Autorité a emprunté deux approches.

L'approche multi-variée

272. Elle a d'abord raisonné sur deux modèles multi-variés, c'est-à-dire des modèles qui comprennent plusieurs variables explicatives. Le recours à deux techniques usuelles de sélection des variables a mis en évidence des modèles dont les pouvoirs explicatifs sont très proches, respectivement de 94 % et 95 %. Après élimination des variables présentant le plus fort degré de colinéarité, les deux modèles multi-variés élaborés expriment le chiffre d'affaires en fonction des variables suivantes :

- Modèle 1 : le nombre de naissances, l'attractivité touristique ainsi que le prix médian des appartements anciens.

- Modèle 2 : l'attractivité touristique, le nombre de résidences principales, ainsi que le prix médian des appartements anciens.

On retrouve les trois catégories de critères – démographiques, économiques et immobiliers – évoquées par le décret.

273. Le premier modèle capture l'importance cruciale du facteur démographique dans l'explication de l'activité notariale. Selon ce modèle, une hausse de 1 % du nombre de naissances dans la zone correspond à un accroissement de 0,68 % du chiffre d'affaires. Cette corrélation positive est intuitive, dans la mesure où le solde naturel est un indicateur de la population de la zone et de son évolution. De plus, cette variable reflète le nombre de couples en âge de procréer, qui sont également susceptibles d'avoir recours à un notaire, par exemple pour l'achat d'un logement ou pour un projet de mariage.
274. Le second modèle, quant à lui, illustre le rôle fondamental joué par l'immobilier dans l'explication de l'activité notariale. En effet, dans ce modèle quasi-exclusivement constitué de variables immobilières :
- une hausse de 1 % du nombre de résidences principales d'une zone à l'autre correspond à une croissance de 0,84 % du chiffre d'affaires ;
 - une hausse de 1 % du prix des appartements anciens entre deux zones correspond à une croissance de 0,30 % du chiffre d'affaires.
275. L'évolution des marchés immobiliers et fonciers influence le chiffre d'affaires des notaires directement (actes de vente et négociation immobilière) et indirectement (actes liés aux crédits immobiliers, au droit de la famille ou aux successions). À titre d'illustration, il arrive que le seul fait qu'un bien immobilier entre dans la succession, la donation ou le partage rende nécessaire la rédaction d'un acte spécifique (attestation immobilière après décès) voire l'intervention du notaire (acte de partage dans le cadre d'un divorce ou d'une succession). Les actes en cause sont alors soumis à un émolument proportionnel assis sur la valeur de l'acte.
276. Les modèles multi-variés révèlent également que le chiffre d'affaires est plus important dans les zones où le tourisme est développé. Cela est dû non seulement au fait que l'activité immobilière (nombre et prix des transactions) est plus soutenue dans ces régions, mais également au fait que le tourisme témoigne du dynamisme économique général d'un territoire. On peut notamment citer les zones littorales ou certains secteurs alpins, souvent très dynamiques, et où le chiffre d'affaires des notaires est élevé.
277. Ces modèles multi-variés sont riches d'enseignements sur les composantes de la demande qui s'adresse au notaire. Cependant, ils sont handicapés par la difficulté à disposer de projections chiffrées, précises et fiables des variables qu'ils utilisent, notamment l'immobilier, qui présente un caractère fortement cyclique (et qui explique, notamment, la très forte croissance du chiffre d'affaires des notaires entre 2000 et 2008). Toutefois, une analyse des évolutions possibles du marché immobilier dans les années à venir est présentée à la section suivante.

L'approche uni-variée

278. L'Autorité a donc défini – et privilégié – un second modèle, qui exprime le chiffre d'affaires en fonction d'une seule variable, à savoir la population. Cette variable a été sélectionnée en fonction de deux critères : son fort pouvoir explicatif et la possibilité de disposer de projections à moyen-terme chiffrées, fiables et précises.

279. Ce dernier modèle jouit d'un pouvoir explicatif presque aussi fort que les modèles multi-variés. Une croissance de la population de 1 % correspond à une augmentation du chiffre d'affaires de 0,98 %. Cette relation confirme que le notariat est une activité de services, dont le volume dépend très fortement du nombre de « clients » présents dans la zone concernée.
280. L'Autorité valide ainsi économétriquement le critère de la population qui a été historiquement retenu pour déterminer les implantations d'offices (avec, par exemple, l'objectif d'avoir un notaire pour 6 000 habitants, déjà présent dans la version initiale de la loi du 25 ventôse an XI relative aux notaires). C'est également celui qui a été majoritairement proposé par les contributeurs pour délimiter les zones d'installation libre.

c) Analyse de l'incidence des marchés immobiliers et fonciers sur les variations temporelles du chiffres d'affaires

281. Conformément au 2° du I de l'article 1 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a tenu compte de l'évolution des marchés immobiliers et fonciers pour évaluer le niveau et les perspectives de variation de la demande de prestations notariales.
282. Sur le long-terme, la croissance démographique apparaît insuffisante pour expliquer les variations du chiffre d'affaires du notariat. La forte croissance de ce dernier au début des années 2000 semble plutôt avoir été portée par une bulle immobilière. De plus, les difficultés du notariat concomitantes à la crise économique de 2008 laissent penser que la croissance économique influe sur les tendances de long-terme du chiffre d'affaires notarial. Or, l'immobilier constituant un secteur moteur, ses perspectives d'évolution constituent un indicateur de l'évolution de l'économie en général.
283. Toutefois, l'imprécision des prévisions de croissance des marchés immobiliers, qui sont, de surcroît, fortement marqués par une cyclicité, complique toute projection de long-terme. Par suite, l'Autorité a fait le choix de ne pas intégrer les évolutions immobilières possibles sur la période aux variations du chiffre d'affaires. Cette position est considérée comme prudente au regard des évolutions anticipées du marché immobilier qui sont plutôt positives :
- La période 2016-2018 se situerait en début d'un nouveau cycle, dans une phase de hausse de l'activité, sans risque identifié ;
 - À moyen terme, les prix de l'immobilier tendront à suivre l'évolution des revenus, dont les perspectives de croissance sont plutôt positives pour la période ;
 - Le déficit structurel de logements en France exclut une baisse durable et rapide des prix immobiliers.

La présente analyse du marché de l'immobilier est détaillée en Annexe 3.

Situation actuelle du marché immobilier et projections de court-terme

284. Selon une étude Xerfi¹³⁰ de janvier 2016, « *l'exercice 2016 sera celui de la reprise pour l'ensemble des segments de l'immobilier* ». Compte tenu des prévisions de croissance estimées à 1 % par an, du faible taux d'intérêt des crédits habitat et des dispositifs étatiques favorisant l'accès à la propriété (Pinel, PTZ+), cette étude prévoit dans son scénario prévisionnel un maintien des tendances pour l'exercice 2016 et un « *contexte d'ensemble* »

¹³⁰ Xerfi Research, « L'immobilier de logements en France et en régions », janvier 2016, p. 18

plutôt positif »¹³¹ pour le secteur immobilier. Elle estime notamment que la période 2016-2017 devrait se caractériser par une hausse des prix des logements neufs, dont l'augmentation a été réfrénée depuis plusieurs années.

Sur le moyen terme, le prix de l'immobilier est marqué par des cycles

285. Le secteur immobilier se caractérise par un fonctionnement cyclique. Les études identifient notamment un cycle immobilier entre 1985 et 1995, puis un autre cycle entre 1997-2012¹³². La mondialisation a conduit à une globalisation de ces cycles, d'une durée comprise entre 10 et 15 ans.
286. Les différents déterminants des prix de l'immobilier (le taux d'intérêt du crédit habitat, l'inflation, le revenu national, le pouvoir d'achat et la confiance des ménages dans la pierre, etc.) donnent une indication concernant la phase du cycle dans laquelle on se trouve. Conformément aux travaux en la matière, l'analyse détaillée (voir annexe 3) de ces déterminants incite l'Autorité à conclure que la France se situerait dans la première phase d'un nouveau cycle. Cette dernière se caractérise notamment par une hausse des prix de l'immobilier.

Sur le long terme, le prix de l'immobilier est lié au revenu des ménages

287. De 1965 à 2000, l'indice du prix des logements anciens augmentait parallèlement au revenu par ménage, sous réserve d'une marge de fluctuation de +/- 10 % (ci-après le « tunnel »). Environ un tiers du territoire national (principalement l'Île-de-France et quelques zones de Province, comme les Alpes-Maritimes et le Rhône) a toutefois constitué une exception, caractérisée par une forte hausse du prix des logements à la fin des années 1980, suivi d'un retour vers le « tunnel » dans les années 1990¹³³.
288. L'envolée du prix des logements depuis 2000 résulte d'un arbitrage financier en faveur de l'immobilier, qui n'a été que modérément affecté par la récession des années 2008-2009.

A terme, si l'activité conserve sa cyclicité, la tendance du marché immobilier est à un nouvel alignement sur la croissance des revenus

289. Une croissance du prix des logements durablement supérieure à celle des revenus semble exclue, car elle aboutirait à un poids du logement dans le budget des ménages insupportable.
290. L'Autorité tient compte de ces éléments de contexte dans son analyse des perspectives d'activité notariale à l'horizon de la carte (2016-2018) : les études en la matière tendent à démontrer que la France entamerait un nouveau cycle immobilier, de sorte que le risque d'une baisse conjoncturelle du nombre des transactions immobilières à moyen terme apparaît très faible. Confrontée au manque de prévisions fiables, l'Autorité décide toutefois – par prudence – de ne pas anticiper l'impact d'une hausse probable des prix immobiliers sur le chiffre d'affaires des notaires. En revanche, les projections retenues tiennent compte des impacts respectifs de la croissance démographique¹³⁴ et des baisses tarifaires sur le chiffre d'affaires. Ces choix techniques apparaissent protecteurs des offices en place.

¹³¹ Xerfi Research, op. cit., p. 59.

¹³² La lettre du CEPII, n° 342, Mars 2014

¹³³ J. Friggit – CGEDD – octobre 2010

¹³⁴ Il ressort des travaux économétriques que la population est une variable explicative du chiffre d'affaires statistiquement significative.

3. CONCLUSION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

291. Afin d'évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre notariale dans les zones, l'Autorité retient en tant qu'indicateur synthétique les critères du chiffre d'affaires par notaire libéral et de la population.
292. Cette méthode permet une prise en compte synthétique de l'ensemble des critères prévus par le décret n° 2016-216 dans l'optique d'une analyse des perspectives d'évolution de la demande, conformément aux exigences du même décret. Les travaux économétriques menés par les services d'instruction ont montré la forte corrélation entre ces différents critères : en effet, si les nombres de décès et de mariages n'apparaissent pas directement, ils sont très liés à l'importance de la population. De même, les caractéristiques des marchés immobiliers et fonciers se reflètent mécaniquement dans le niveau de chiffre d'affaires notarial de la zone. En d'autres termes, plus la démographie est dynamique, plus les marchés immobiliers et fonciers sont actifs, et plus la situation économique globale de la zone a une incidence favorable sur l'activité des professionnels.

C. LA DÉTERMINATION DES ZONES ET DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE IMPLIQUE LA DÉTERMINATION DE SEUILS A PARTIR DE CES CRITÈRES D'OFFRE ET DE DEMANDE

293. La détermination des recommandations impose une analyse prospective. En effet, ce sont non seulement les besoins actuels, mais également à venir, qu'il s'agit de quantifier.
294. À cette fin, l'Autorité propose de déterminer un chiffre d'affaires théorique grâce aux variations anticipées de ses principales composantes mises en lumière précédemment. Des projections à deux ans, ainsi qu'à long-terme, permettent non seulement de déterminer le nombre optimal de notaires pour améliorer l'offre dans une zone donnée, mais également de lisser les installations dans le temps, dans un souci de progressivité prévu par la loi.
295. Les révisions bisannuelles de la proposition permettront à l'Autorité d'ajuster ses recommandations régulièrement.

1. LE CHIFFRE D'AFFAIRES PAR NOTAIRE, CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS, APPARAÎT ÊTRE UN INDICATEUR PERTINENT DU POTENTIEL D'INSTALLATIONS DE NOUVEAUX OFFICES

296. S'il est qualifié de critère d'offre dans le décret n° 2016-216 précité, le chiffre d'affaires représente également l'indicateur le plus direct de la demande adressée aux notaires (avec le nombre d'actes). En effet, le chiffre d'affaires total des professionnels installés dans une zone reflète la demande qui y est actuellement satisfaite. Si ce chiffre d'affaires est élevé, la demande est forte dans la zone, et il y a dès lors, à première vue, des possibilités d'installation pour de nouveaux entrants, qui contribueront à améliorer la proximité et l'offre de services, que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif.
297. Toutefois, le chiffre d'affaires ne permet d'apprécier que la demande satisfaite au regard de l'offre actuelle, et non pas la demande potentielle. C'est pourquoi il doit être corrigé des évolutions prévisibles, liées notamment aux évolutions tarifaires ou démographiques.
298. L'Autorité note par ailleurs que les notaires pourront étendre leur gamme de services dans des activités concurrentielles, ou se spécialiser pour bénéficier d'une induction de demande ou attirer de nouveaux clients, au-delà de leur clientèle traditionnelle. Pour cette raison,

l'approche retenue, fondée sur une analyse du chiffre d'affaires corrigé, s'avère protectrice des offices en place.

a) Un premier seuil, utilisé pour déterminer les zones d'installation libre, peut être déterminé à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral dans un secteur donné

299. S'agissant de création d'entreprise, dans un secteur libéral, sans garantie sur la clientèle potentielle, le rôle de l'Autorité ne saurait, de toute évidence, être d'assurer *a priori* la viabilité des offices, qu'il s'agisse d'offices existants ou de nouveaux offices, y compris dans les zones d'installation libre. La décision de s'installer à son compte résulte de choix individuels, chaque postulant demeurant libre d'apprécier par lui-même l'attractivité d'une zone, d'établir son plan d'affaires à partir de sa propre étude de marché, mais également de vérifier ses capacités personnelles à gérer un office et à se constituer une clientèle. S'agissant des notaires libéraux déjà en place, le maintien de la clientèle est intrinsèquement lié à la qualité du service offert aux clients.
300. L'objet de la mission de l'Autorité n'est donc pas de fixer *a priori* et pour chaque office un chiffre d'affaires uniforme, mais plutôt d'examiner dans chaque zone le potentiel de déconcentration de l'offre. Pour cette raison, l'Autorité a raisonné à partir du chiffre d'affaires total par zone, en le ramenant ensuite à des moyennes par notaire libéral.
301. Les moyennes présentées sont des chiffres d'affaires par notaire titulaire ou associé, et non pas par office, afin d'éviter les effets de structure : dans le cas contraire, un office comportant de nombreux notaires associés pourrait apparaître plus solide qu'il ne l'est réellement (un chiffre d'affaires total élevé peut, si le nombre d'associés est important, conduire à un chiffre d'affaires modeste pour chacun des associés).

La répartition du chiffre d'affaires et du résultat par notaire libéral de 2010 à 2014

302. Sur la période récente, le chiffre d'affaires moyen par notaire libéral a été de 760 000 euros en moyenne, assurant à ceux-ci un résultat élevé, de 231 000 euros annuels, ce qui équivaut à un revenu brut de 19 271 euros par mois. Ce montant ne tient pas compte des éventuels remboursements de prêts personnels à l'installation, qui concernent les nominations les plus récentes. Ces prêts s'amortissent, le plus souvent, sur 15 ans.

Tableau 14 - Chiffre d'affaires et résultat par notaire (titulaire ou associé)

	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2010-2014
CA par notaire titulaire ou associé	709 727	809 086	823 098	739 064	723 243	760 844
Résultat par notaire titulaire ou associé	235 051	282 999	266 543	191 580	180 103	231 255

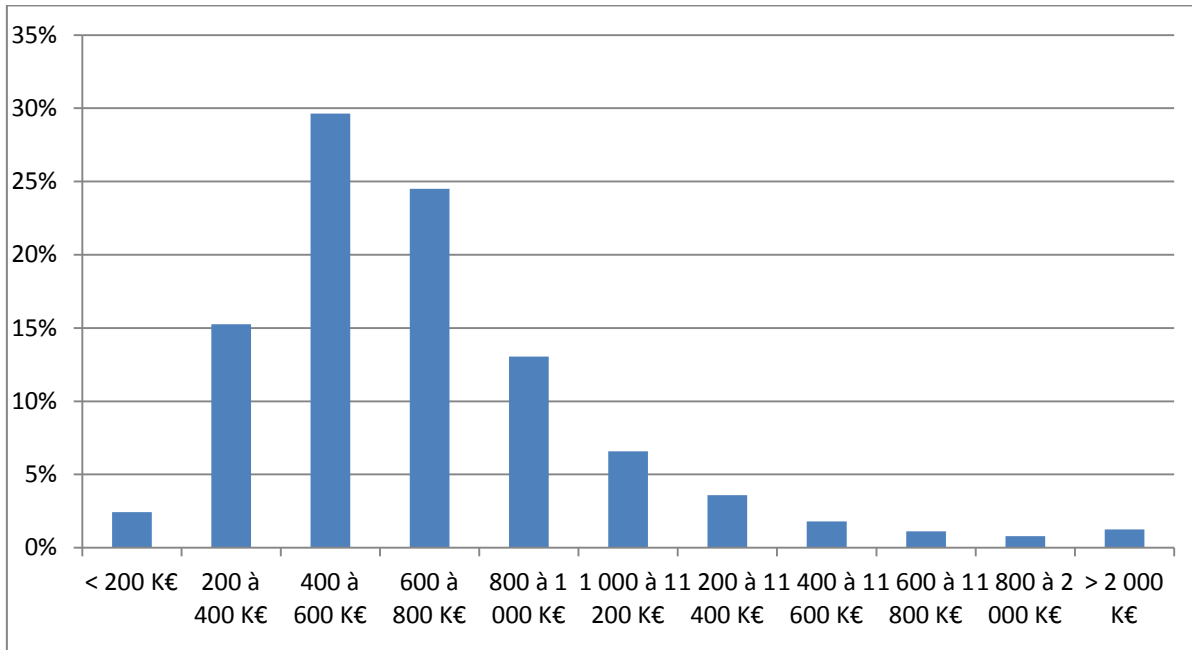
Tableau 15 – Répartition par décile des offices (données par notaire libéral)

Par notaire libéral, en moyenne sur la période 2010-2014	Centiles	Chiffre d'affaires	Résultat de l'exercice	Nb actes et déclarations de succession
Minimum	0%	-	- 74 979	-
	1%	104 627	492	76
1er décile	10%	333 556	72 603	259
	20%	417 767	105 872	327
1er quartile	25%	454 294	119 733	349
	30%	484 324	131 324	370
	40%	552 307	156 454	409
Médiane	50%	619 860	180 417	450
	60%	692 015	207 261	495
	70%	780 111	241 422	549
	80%	904 224	285 013	617
9eme décile	90%	1 144 870	358 429	732
	99%	2 168 802	671 225	1 198
Maximum	100%	9 014 227	2 323 412	2 219
Rapport dernier / premier décile		3,4	4,9	2,8

Tableau 16 - Répartition par décile des notaires (données par notaire libéral)

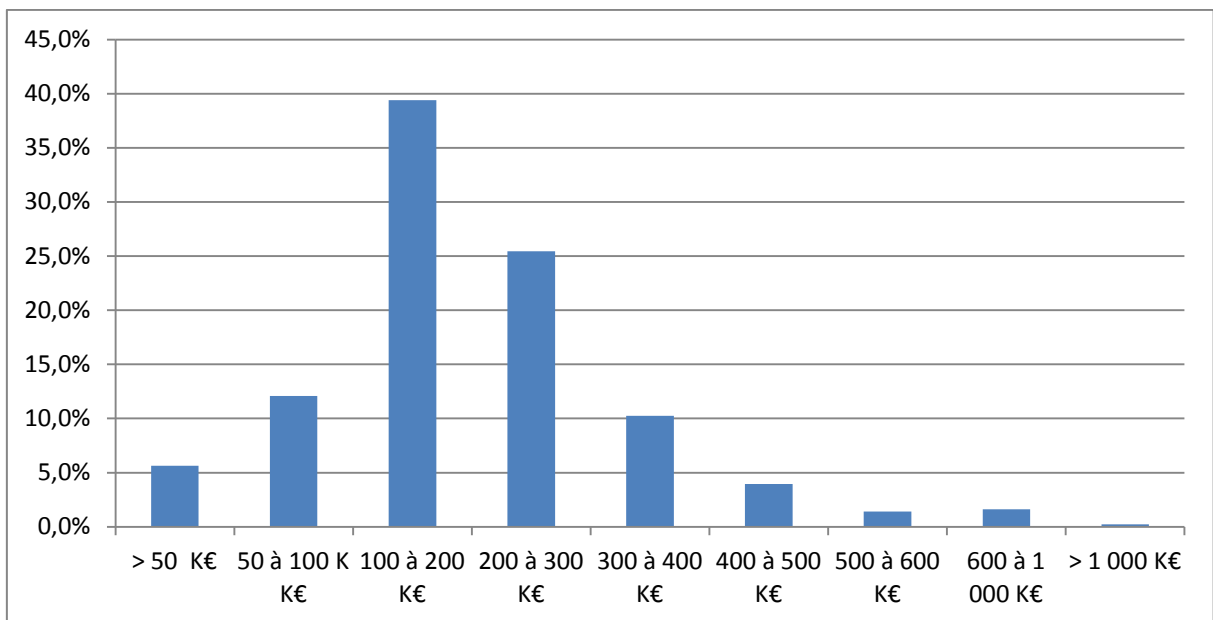
Par notaire, en moyenne sur la période 2010-2024	Centiles	Chiffre d'affaire	Résultat de l'exercice	Nb d'actes et de déclarations de succession
Minimum	0%	-	- 74 979	-
	1%	201 482	17 870	141
1er décile	10%	376 605	88 874	286
	20%	459 052	122 838	341
1er quartile	25%	493 836	137 714	362
	30%	526 411	149 790	383
	40%	593 497	173 963	418
Médiane	50%	661 590	200 479	455
	60%	737 790	227 242	495
3eme quartile	70%	829 573	260 251	544
	80%	970 578	310 689	606
9eme décile	90%	1 218 672	394 830	709
	99%	2 434 122	843 649	1 115
Maximum	100%	9 014 227	2 323 412	2 219
Rapport dernier / premier décile		3,2	4,4	2,5

Graphique 5 - Répartition des offices en fonction du chiffre d'affaires moyen par notaire libéral sur la période 2010-2014



Lecture : sur la période 2010-2014, 29 % des offices avaient un CA moyen par notaire libéral compris entre 400 000 et 600 000 euros.

Graphique 6 - Répartition des offices en fonction du résultat moyen par notaire libéral sur la période 2010-2014



Lecture : sur la période 2010-2014, 39 % des offices avaient un résultat moyen par notaire libéral compris entre 100 000 et 200 000 euros.

303. Au total, si l'on excepte le cas particulier des 113 offices (2 %) dont le chiffre d'affaires par notaire libéral a été sur la période inférieur à 200 000 euros, qui sont en réalité pour l'essentiel des offices récemment créés ou, à l'inverse, des offices supprimés en cours de période, près de 70 % de offices dégagent un chiffre d'affaires par notaire libéral compris

entre 200 000 euros et 800 000 euros, et plus de la moitié (55 %) entre 400 000 euros et 800 000 euros. Ce chiffre d'affaires assure à 65 % des notaires un résultat compris entre 100 000 euros et 300 000 euros. Environ 17 % d'entre eux ont un résultat supérieur à 300 000 euros. Dix offices assurent à chacun de leurs associés un résultat de plus d'un million d'euros. Il convient de noter que les montants de chiffre d'affaires et de résultat par notaire sont encore plus élevés lorsque l'on raisonne, non plus par office, mais par notaire, dès lors que les offices les plus actifs et les plus rentables sont également ceux qui comptent le plus d'associés (tableau 16).

304. Toutefois, l'activité notariale est assez cyclique, car fortement corrélée au marché immobilier et le poids des charges fixes (personnel et locaux notamment) entraîne une variabilité des bénéfices annuels, en dépit d'une tendance largement haussière sur le long terme (+ 60,8 % entre 2001 et 2010 d'après le rapport de l'IGF).

Tableau 17 - Variations de l'activité totale et du taux de marge sur la période 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2010-2014
CA total	5 980 157 099	6 876 421 679	6 990 574 676	6 329 347 928	6 230 739 243	6 481 448 125
Résultat total	1 980 535 951	2 405 209 694	2 263 745 635	1 640 689 989	1 551 588 755	1 968 354 005
Taux de marge	33%	35%	32%	26%	25%	30%

Un seuil haut : le chiffre d'affaires retenu par la profession pour préconiser une association ou une création (500 000 à 600 000 euros)

305. Il ressort de plusieurs contributions, dont certaines institutionnelles, comme celle du Conseil régional des notaires de la Cour d'Appel d'Aix en Provence, que le schéma directeur d'adaptation structurelle du CSN (au niveau national) et les contrats d'adaptation structurelle des chambres régionales, documents de programmation des ouvertures, suppressions et fusions d'office, tenaient compte d'un seuil de 600 000 euros de chiffre d'affaires par notaire libéral pour préconiser une création ou une association dans un office. Certaines contributions individuelles indiquent même que le CSN aurait envisagé de rendre obligatoire l'association au-delà de ce seuil. Lors de son audition, en séance, par le collège de l'Autorité, la chambre interdépartementale des notaires des Ardennes, de l'Aube et de la Marne a, pour sa part, fait référence à un seuil compris entre 500 000 et 600 000 euros.

Un seuil bas : le chiffre d'affaires retenu pour identifier un office « en difficulté » (autour de 300 000 euros)

306. Un autre seuil, constituant un plancher, peut être évoqué : celui à partir duquel un office est considéré comme étant « en difficulté ». Les difficultés qui sont ici évoquées ne recouvrent pas la situation d'entreprises soumises à une procédure collective, mais plutôt celle d'offices dont l'activité se situe en deçà du point mort estimé de l'activité notariale (seuil d'équilibre entre recettes et dépenses, qui sont souvent fixes).
307. Le décret n° 2016-230 précité insère par exemple à l'article R. 444-25 du code de commerce les dispositions suivantes : « Sont éligibles aux aides au maintien les professionnels répondant aux conditions cumulatives suivantes : / 1° Le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen hors aides et hors honoraires réalisé au cours des trois derniers

exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée, constaté à partir des dernières données disponibles sur une période d'au moins deux ans ; / 2° Le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros (...) ».

308. Ainsi, un office peut bénéficier d'une aide au maintien s'il remplit trois critères cumulatifs, dont deux relatifs à son résultat et à son chiffre d'affaires.
- Pour le premier critère (chiffre d'affaires sous le premier décile de la profession), à partir des données 2010-2014 communiquées par le CSN, le seuil serait autour de 333 000 euros.
 - Pour le second (résultat inférieur à 75 000 euros), l'Autorité constate qu'il correspondrait également à peu près au premier décile des offices (72 000 euros selon les mêmes données).
309. Retenant un ordre de grandeur très proche, le CSN indique dans sa contribution que les offices dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 euros HT sur plus de trois ans consécutifs seraient les plus fragiles en cas de baisse d'activité conjoncturelle, même temporaire, et qui auraient le plus de difficulté à améliorer la qualité de service (à tout au moins à s'adapter à l'arrivée d'un nouvel entrant dans leur zone).
310. Dans le cadre de l'instruction, la DACS a communiqué plusieurs dossiers de suppression ou d'installation d'offices examinés par les CLON. Il en ressort que, jusqu'ici, un office était jugé comme étant « à la limite du seuil de viabilité » ou présentant un résultat « semblant compromettre la pérennité ou la reprise à titre individuel » lorsque le chiffre d'affaires ramené par associé était de 300 000 euros environ, et le résultat dégagé par tête inférieur à 100 000 euros. De telles conditions semblaient justifier pour ces CLON de recommander la suppression ou la fusion de l'office.
311. Dans les contributions, les candidats à l'installation proposent en revanche des seuils de rentabilité beaucoup plus bas que ceux actuellement dégagés par la profession, souvent entre 200 000 et 300 000 euros. Les contributeurs estiment qu'en tant que nouveaux entrants, ils pourraient se contenter de revenus bien inférieurs.
312. Avec un taux de marge de 30 %, un revenu mensuel brut de 5 000 euros par mois (le salaire moyen en France en 2013 était de 2 912 euros bruts et 2 202 euros nets), le chiffre d'affaires à atteindre ne serait que de 200 000 euros, très en dessous du seuil d'alerte évoqué plus haut.
313. Toutefois, par prudence et compte tenu des variations conjoncturelles du chiffre d'affaires notarial (notamment lié à la cyclicité des marchés immobiliers), l'Autorité considère pour le premier établissement de la carte que le seuil retenu doit plutôt être compris entre les deux bornes précédemment évoquées.
314. Le seuil ainsi défini assurera que, dans chaque zone d'installation libre, chaque notaire libéral soit en capacité de générer un chiffre d'affaires minimal lui permettant, selon ses propres mérites professionnels, d'atteindre la viabilité de son office, et de bénéficier d'une rémunération raisonnable, y compris en cas de choc conjoncturel de demande.

Un seuil intermédiaire : la plupart des contributions évoquent un seuil de chiffre d'affaires pour déterminer les zones d'installation libre compris entre 350 000 et 500 000 euros

315. Les effets induits par la fixation d'un seuil de chiffre d'affaires ont une incidence capitale sur le nombre de zones d'installation libre (et par symétrie, du nombre de zones d'installation contrôlée) proposées.
316. Jusqu'à maintenant, les demandes de création, fusion ou suppression d'office étaient étudiées au cas par cas par les CLON, en fonction des arguments présentés à l'appui du dossier de demande, en intégrant des données financières, mais aussi des arguments de proximité des offices, afin d'assurer notamment une présence continue sur le territoire.
317. Toutefois, il ressort des dossiers examinés par l'Autorité que le raisonnement suivi par les CLON était *in fine* centré sur le chiffre d'affaires des offices. Le souci de ces commissions était de garantir une activité minimale aux offices, en préservant le chiffre d'affaires des notaires libéraux en place, en limitant le plus possible les entrées et en préconisant, dans certains cas, des fusions ou suppressions d'offices. Dans un seul de ces dossiers, alors que les offices du secteur présentaient un chiffre d'affaires d'environ 500 000 euros et un résultat de 150 000 euros par notaire, la CLON a proposé au ministre de la justice de refuser une fusion, estimant qu'elle aurait limité l'offre alors que l'activité du secteur permettait une activité autonome à chacun des offices concernés. En règle générale, toutefois, les propositions des CLON ont quasi-systématiquement conduit à accorder une priorité au maintien de la situation financière des offices en place, en rendant les créations d'office excessivement rares.
318. Un seuil proche de ceux jusqu'ici utilisés, mais plus conforme à l'ambition d'assurer une adéquation entre l'offre et la demande de prestations notariales, tout en apparaissant protecteur de la viabilité des offices existants comme à créer, pourrait être fixé à 450 000 euros de chiffre d'affaires. Pour mémoire, dans 25 % des offices, le chiffre d'affaires généré par notaire libéral est inférieur à 454 294 euros et 20 % de l'ensemble des notaires dégagent un chiffre d'affaires inférieur à 459 052 euros, des montants très proches de ce montant. Or, leur santé financière apparaît saine. Après application du taux de marge moyen de 30 %, elle correspond à un revenu de plus de 11 000 euros par mois une fois le prêt à l'installation remboursé. Un tel montant présente une marge de sécurité de 50 % par rapport au seuil d'alerte de 300 000 euros évoqué ci-dessus.
319. Ainsi, en fixant un seuil à ce niveau :
- dans les zones où le chiffre d'affaires prévisionnel par notaire libéral est déjà inférieur à 450 000 euros ou le deviendrait si un nouveau notaire libéral s'y installait, aucun besoin de nouvelle installation ne serait *a priori* identifié.
 - dans les autres zones, en revanche, ce chiffre d'affaires prévisionnel par notaire libéral offre un potentiel de développement d'activité, de sorte que de nouvelles installations pourraient être envisagées pour renforcer l'offre notariale, sans risquer de compromettre la pérennité des offices existants. Le niveau d'activité de ces offices est tel qu'ils semblent insuffisamment nombreux pour absorber la demande actuelle.
320. Compte tenu de la fidélité de leur clientèle et de leur notoriété, les offices en place conserveront vraisemblablement un niveau d'activité largement supérieur à ce seuil pendant plusieurs années. À l'inverse, les nouveaux entrants doivent être conscients que pendant plusieurs années, leur chiffre d'affaires risque de ne pas atteindre ce seuil, mais beaucoup ont indiqué qu'ils étaient prêts à s'installer même avec des perspectives de

chiffre d'affaires durablement inférieures à ce seuil. Mais à mesure que leur expérience s'accroîtra, ils seront en mesure de développer et de fidéliser une nouvelle clientèle, d'améliorer la gestion de leur office, de perfectionner le service rendu aux usagers, de se différencier par les modulations tarifaires autorisées ou une spécialisation. Ils pourront éventuellement atteindre une clientèle située au-delà de leur zone de chalandise traditionnelle, par exemple en enrichissant leur office de prestations du secteur concurrentiel.

321. Le seuil de 450 000 euros de chiffre d'affaires (en euros constants 2016) par notaire titulaire ou installé, repose donc sur une hypothèse prudente et protectrice des offices en place comme des candidats à l'installation.

b) Pour déterminer les recommandations en matière d'installations, ce seuil peut être complété par un second seuil, visant à ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, afin de ne pas « bouleverser les conditions d'activité des offices existants »

322. Une fois déterminées les deux catégories de zones, il appartient à l'Autorité de recommander un rythme de création d'offices dans les zones d'installation libre.

323. Le seuil précédemment évoqué peut permettre de déterminer un nombre d'installations recommandées compatible avec un maintien du chiffre d'affaires moyen par notaire libéral, selon la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

$$\text{Recommandations Seuil 1} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{\text{CA cible (seuil)}} - \text{NB actuel}$$

324. Toutefois, afin de ne pas bouleverser la situation des offices existants, la loi impose de procéder à un accroissement progressif de l'offre notariale dans les zones d'installation libre.

325. Cette disposition est justifiée par l'exigence de tenir compte de la situation des notaires en place, qui ont souvent acquis leur office à une valeur élevée (autour d'une année de chiffre d'affaires, parfois plus) et au prix d'un endettement important (le plus souvent sur 15 ans). Certes, leur situation n'est pas identique à celles des nouveaux entrants, puisqu'en acquérant un office existant (ou des parts d'un tel office), ils ont directement accès à une clientèle établie, contrairement aux nouveaux entrants, soumis à davantage d'aléas.

326. Néanmoins, l'Autorité propose également de limiter la perte potentielle de chiffre d'affaires des notaires installés, en fixant un plafond maximal a priori au nombre de recommandations de créations d'offices par zone de libre installation.

327. La réforme opérée par la loi du 6 août 2015, qui a inscrit les modalités d'installation des notaires dans le cadre d'une plus grande liberté, n'a pas remis en cause la patrimonialité des offices. Le législateur a fait le choix de conserver le droit de présentation c'est-à-dire la faculté, pour le notaire nommé dans un office, de présenter son successeur à l'agrément du garde des Sceaux, ministre de la justice.

328. Dans sa décision n° 2015-715 DC, le Conseil constitutionnel a validé le principe de la liberté d'installation et censuré les dispositions de la loi prévoyant une réparation *a priori*, par les titulaires nouvellement nommés de l'« atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé », en rappelant qu'il est loisible au titulaire de cet office antérieurement créé, s'il estime subir un préjudice anormal et spécial résultant de manière directe et certaine de la création de nouveaux offices, d'en demander réparation devant le

juge administratif, sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

329. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a posé deux limites à une telle réparation et en la restreignant aux seuls cas où seraient réunies les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois.
330. La première limite porte sur le champ matériel de l'indemnisation de l'éventuel préjudice causé, dès lors que le Conseil constitutionnel considère qu'il résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le principe de l'égalité devant les charges publiques et l'exigence de bon emploi des deniers publics supposent de ne pas allouer « *à des personnes privées une indemnisation excédant le montant du préjudice* ». Il s'inscrit en cela dans la continuité de sa décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2010 relative à la loi portant réforme de la représentation devant la Cour d'appel, où il avait censuré les dispositions de ladite loi prévoyant la réparation d'un « *préjudice de carrière* » ou d'un « *préjudice économique* » qui n'étaient que « *purement éventuels*¹³⁵ », et de sa décision n° 84-182 du 18 janvier 1985, où il avait considéré¹³⁶ le préjudice allégué par les membres de la profession supprimée de syndic-administrateur « *ne présente qu'un caractère éventuel* », car la loi en cause facilitait leur accès aux nouvelles professions d'administrateur et de mandataire-liquidateur appelées à la remplacer.
331. La seconde limite est relative à la personne débitrice de l'obligation d'indemnisation. Il n'appartient pas aux consœurs ou confrères nommés dans un nouvel office d'indemniser le possible préjudice résultant de « *l'atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé*¹³⁷ », mais à l'État, sous le contrôle du juge administratif, en application du régime de responsabilité sans faute du fait des lois. Le cas échéant, il appartiendrait à la personne qui s'estimerait lésée de prouver l'existence d'un préjudice certain, causé de manière directe par l'installation d'un nouvel office, et de démontrer le caractère « anormal et spécial » de son préjudice¹³⁸.
332. En effet, lorsque, comme en l'espèce, il n'est prévu ni la mise en place d'un régime d'indemnisation *a priori* des préjudices causés par la loi¹³⁹, ni à l'inverse l'exclusion explicite de toute possibilité d'indemnisation de ces préjudices¹⁴⁰, le juge administratif¹⁴¹ impose quatre conditions cumulatives, inhérentes au préjudice et interprétées strictement,

¹³⁵ Considérant n° 24 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 précitée.

¹³⁶ Voir le considérant n° 10 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC précitée.

¹³⁷ Considérant n° 77 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

¹³⁸ Considérant n° 79 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

¹³⁹ Par exemple la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appels a prévu un dispositif d'indemnisation du préjudice causé aux avoués à la cour d'appel du fait de la suppression du droit de présentation dont ils disposaient.

¹⁴⁰ CE, 3 avril 1987, Consorts Heugel (en disposant que l'acquisition par l'État d'œuvres d'art proposées à l'exportation se ferait au prix fixé par l'exportateur, la loi du 23 juin 1941 a entendu exclure toute indemnisation du propriétaire auquel une telle acquisition, légalement décidée, aurait causé préjudice, y compris en cas de vente à un prix inférieur à sa valeur réelle).

¹⁴¹ Voir notamment l'arrêt du Conseil d'État, 14 janvier 1938, SA Produits laitiers « *La Fleurette* » (indemnisation du préjudice causé à une société produisant des produits laitiers insusceptibles de porter l'appellation de « crème » du fait d'une modification législative concernant les conditions à remplir pour pouvoir utiliser cette appellation).

pour engager la responsabilité de l'État¹⁴² : le préjudice doit être (i) certain¹⁴³, (ii) direct¹⁴⁴, (iii) anormal et (iv) spécial¹⁴⁵.

333. Or, s'agissant d'offices, seule une dépréciation de la valeur du droit de présentation¹⁴⁶, serait susceptible de constituer un préjudice certain. Pour être qualifiée de directe, encore faudrait-il que le requérant démontre que cette dépréciation est directement causée par l'installation d'un office concurrent dans sa zone d'installation, et non par d'autres causes¹⁴⁷. Enfin, pour pouvoir être indemnisable sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait des lois¹⁴⁸, le préjudice doit excéder les inconvénients normaux de la vie en société. S'agissant de pertes d'exploitation, la réparation est limitée au préjudice excédant les pertes résultant de l'aléa inhérent à l'exercice de l'activité professionnelle concernée¹⁴⁹. Dès lors, le requérant devra apporter la preuve que la dépréciation de la valeur patrimoniale de son droit de présentation est excessive.
334. Or, d'après la pratique décisionnelle du Conseil constitutionnel, il apparaît que le caractère excessif de la dépréciation d'un droit patrimonial attaché à la valeur d'un office ne puisse être constaté que si cette dépréciation est supérieure à 35 %. En effet, dans des cas où une loi supprimait purement et simplement le droit de présentation de certaines professions¹⁵⁰ – ce qui n'est pas le cas du droit de présentation des notaires, maintenu par la loi n° 2015-990 précitée – le Conseil constitutionnel a considéré qu'une indemnisation fixée à 65 % de la valeur de l'office n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.
335. Dans la mesure où la loi du 6 août 2015 n'a, en aucune façon, supprimé le privilège professionnel des notaires (qui ont conservé l'intégralité de leurs activités exclusives et le droit de présenter leur successeur), à supposer que les trois autres critères soient remplis – *quod non* – ce seuil de 35 % de dépréciation devrait écarter *a fortiori* tout risque de préjudice anormal. Des recommandations fondées, notamment, sur ce critère, présentent un risque d'autant moins élevé de « *bouleverser les conditions d'activité des offices*

¹⁴² Les deux dernières conditions, relatives au caractère anormal et spécial, sont spécifiques au régime de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois, tandis que les deux premières (caractère certain et direct du préjudice) s'appliquent également au régime de la responsabilité pour faute de l'administration.

¹⁴³ CE, 11 juin 1969, ministre de l'Éducation nationale, n° 75385 ; CE, 7 avril 1933, X c/ commune de Haillicourt, n° 4711 ; CE, 19 juillet 1991, Félix Ruaz, n° 63886, et CE, 27 mars 1968, X. n° 68141.

¹⁴⁴ CE, 28 juillet 1993, consorts Dubouloz, n° 117449 ; CE, 11 juillet 1984, Jonon et autres, n° 45921.

¹⁴⁵ CE, 6 novembre 1985, société Condort-Flugdienst, n° 48630 ; CE, 15 mars 1974, époux Y c/ Ville de Rouen, n° 86370.

¹⁴⁶ La Cour de cassation (Cass., civ., 9 décembre 1946, Grivel) a considéré que « [l]es offices institués dans un intérêt public ne sont pas des propriétés privées et [...] le seul élément du patrimoine de leurs titulaires susceptibles de faire l'objet d'une convention intéressée consiste dans la valeur pécuniaire du droit de présentation ».

¹⁴⁷ Par exemple, évolution conjoncturelle de la demande ou baisse d'attractivité de l'office due, par exemple, à sa politique de remises ou la perception de la qualité du service rendu perçue par les usagers.

¹⁴⁸ CE, 2 juin 1967, ministère de l'équipement c/ veuve Damerval, n° 71033.

¹⁴⁹ CE, 1^{er} février 2012, M. Bizouerne, n° 347205 ; CE, 24 mars 1978, Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine c/ Advenier et CE, 18 novembre 1998, société Les Maisons de Sophie, n° 172915.

¹⁵⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 (*portant sur la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*, et décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 (*portant sur la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*).

existants » que la loi a prévu un étalement dans le temps des créations selon un rythme progressif, et que les titulaires d'offices en place disposent déjà d'une clientèle constituée et fidélisée.

336. L'approche suivie par l'Autorité de la concurrence est particulièrement prudente.
337. Selon cette approche, le nombre d'installations recommandées résulterait de l'application de la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

$$\text{Recommandations Seuil 2} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{65 \% \text{ du CA par notaire de la zone}} - \text{Nb actuel}$$

338. Le nombre de créations finalement recommandées pour chaque zone correspond alors à la valeur minimale résultant de deux formules de recommandations de seuils mentionnées aux paragraphes 323 et 337 ci-dessus.

2. LE CHIFFRE D'AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2010 ET 2014, MAIS CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES

a) Les perspectives d'évolution de la demande

339. L'Autorité a calculé un chiffre d'affaires théorique à l'horizon 2024 à partir des éléments suivants :
- Les résultats de son étude économétrique : une hausse de 1 % de la population de la zone d'installation correspond à une croissance de 0,98 % du chiffre d'affaires ;
 - Des projections de population réalisées par l'INSEE par zone d'emploi, pour la France métropolitaine, et par département, pour les départements d'outre-mer. Concernant les zones d'emploi de moins de 40 000 habitants, pour lesquelles les projections de population sont indisponibles, l'Autorité a prolongé la tendance observée sur la période 1999-2013.
340. Selon ces hypothèses, le chiffre d'affaires total du notariat sur le territoire couvert par la présente carte passerait d'environ 6 milliards d'euros en 2014 à 6,6 milliards d'euros en 2024, soit 10 % d'augmentation sur la décennie considérée. À titre de comparaison, l'évolution du chiffre d'affaires sur la période 2010-2014 est d'environ 4 %, avec un pic d'activité à 6,7 milliards d'euros en 2012 puis un recul de l'activité sur 2013-2014. Ainsi le chiffre d'affaires anticipé en 2024 correspond à un niveau déjà atteint par le passé.

b) L'impact du décret relatif aux tarifs sur le chiffre d'affaires

341. Les montants de chiffres d'affaires retenus prennent en compte l'effet du décret n° 2016-230 et de l'arrêté du 26 février 2016 précités modifiant les tarifs des notaires.
342. Si le CSN, par voie de presse, a fait publiquement part¹⁵¹ de ses préoccupations concernant les effets, pour les offices ruraux, de la mesure d'écèlement à 10 % du total des

¹⁵¹ Les annonces de la Seine, 30 mars 2016-03-31, interview de M. Pierre-Luc Vogel, Président du CSN : « La baisse de 2,5 % qui a été annoncée est en fait répartie de deux manières. D'une part, sur l'ensemble des actes à hauteur de 1,4 % et une autre qui est ciblée à hauteur de 1,1 % exclusivement sur les petits actes par l'effet de la mesure de plafonnement à 10 % des capitaux traités. En secteur rural, les Notaires reçoivent 18 % de leurs actes sur des prix inférieurs à 9000 euros. Pour les offices ruraux, la baisse sera plutôt aux alentours de 2,5 % à 3 %.

émoluments des « petits actes » (sauf franchise de 90 euros), il n'a pas souhaité transmettre à l'Autorité le résultat de ses simulations, malgré des demandes répétées.

343. Consciente de ces inquiétudes, l'Autorité a tenu compte des effets asymétriques des évolutions tarifaires par zone d'installation, plutôt que de faire l'hypothèse d'une diminution uniforme du chiffre d'affaires de -2,5 %.
344. À partir des données des mutations immobilières en 2013 et 2014, l'analyse fait bien ressortir un effet différencié sur les émoluments immobiliers perçus par les offices, au détriment des secteurs ruraux (-16,9 % dans la Creuse, -15,4 % en Lozère, -12,4 % dans les Vosges pour les seuls émoluments immobiliers) alors que l'effet est très marginal dans les départements d'Île-de-France ou des Alpes Maritimes (de - 1,3 % dans les Hauts-de-Seine à - 1,7 % dans le Val-d'Oise). Pour les émoluments immobiliers, la diminution globale est évaluée à - 3,6 %, en tenant compte à la fois de l'effet de l'écrêtement et de la variation des taux des différentes tranches.
345. Toutefois, en ramenant cet impact au chiffre d'affaires global des offices concernés, l'incidence de cette mesure est moindre : -1,6 % environ (soit -1,1 % pour l'effet de l'écrêtement et -0,5 % pour l'effet de la variation des taux). En effet, la part des mutations immobilières dans l'activité des offices est plus faible dans les zones fortement impactées par la mesure d'écrêtement. Ces mutations ne représentent que 33 % de l'activité des notaires de Lozère, 39 % de ceux des Vosges et 40 % de ceux de Lozère, contre 46 % globalement en France (et 57 % à Paris ou 59 % dans les Hauts-de-Seine). Avec une diminution de la rémunération des autres actes estimée à 1,4 %, les effets du décret relatif aux tarifs sont donc plus modestes. Ainsi, l'impact global du décret tarifs sur le chiffre d'affaires global atteint -7,7 % dans la Creuse et -6 % en Lozère, tandis qu'il n'est que de -1,5 % environ en Île-de-France.
346. Il résulte de ces estimations que seules 13 zones d'installation sur 322 connaîtront des diminutions de chiffre d'affaires supérieures à 5 %.

Mais pour certains ce sera beaucoup plus. Un confrère dans le Morbihan fait 42 % de ces actes sur des tarifs inférieurs à 9 000 euros. »

Tableau 18 - Zones d'installation dans lesquelles l'effet du décret tarifs est le plus élevé

Zone d'installation	Impact du décret tarifs sur CA
Guéret	-7,7%
La Lozère	-6,0%
Gray	-5,9%
Vesoul	-5,9%
Épinal	-5,9%
Neufchâteau	-5,9%
Remiremont	-5,9%
Brioude	-5,6%
Le Puy-en-Velay	-5,6%
Saint-Dié-des-Vosges	-5,5%
Bressuire	-5,0%
Parthenay	-5,0%
Niort	-5,0%

Tableau 19 - Zones d'installation dans lesquelles l'effet du décret tarifs est le plus faible

Zone d'installation	Impact du décret tarifs sur CA
Paris	-1,4%
Orly	-1,5%
Menton - Vallée de la Roya	-1,5%
Nice	-1,6%
Cannes - Antibes	-1,6%
Rambouillet	-1,6%
Houdan	-1,6%
Poissy	-1,6%
Plaisir	-1,6%
Mantes-la-Jolie	-1,6%

3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES

a) La zone d'installation de Paris

347. Comme indiqué au point 116 du présent avis, la région parisienne doit faire l'objet d'une analyse spécifique. En effet, en sa qualité de capitale, Paris présente à la fois une concentration de population, d'activités économiques et immobilières atypique en comparaison au reste du pays. La difficulté d'analyse provient également de la coexistence

de deux segments d'activité notariale : un segment « classique » et un segment spécialisé dans les biens immobiliers de grande valeur.

Démographie et présence notariale

348. La zone d'installation de Paris compte près de 6 millions d'habitants en 2013, dont plus d'un tiers réside dans la capitale.
349. En 2014, on recense 287 offices, soit 725 notaires (hors notaires salariés), dans la zone d'installation de Paris. Or 60 % de ces offices, et une proportion plus importante des notaires hors notaires salariés, sont situés dans la ville de Paris.
350. La zone d'installation de Paris est singulière dans la mesure où elle concentre 17 % du chiffre d'affaires notarial total et près de 10 % des notaires (hors notaires salariés). De plus, environ 70 % du chiffre d'affaires et 60 % des actes de la zone sont réalisés à Paris.

La relation population chiffre d'affaires

351. Face à cette réalité, il convient de déterminer si la relation entre la population et le chiffre d'affaires mise au jour dans la partie précédente du présent avis est également valable pour Paris.
352. En particulier, plusieurs éléments peuvent laisser penser que cette relation serait différente à Paris : la population y est très importante, l'économie y connaît un fort dynamisme, et certains offices y sont spécialisés dans des prestations atypiques (immobilier de grande valeur), qui attirent une clientèle venue du reste du pays ou de l'étranger. En outre, les parts de particuliers et d'entreprises dans la clientèle des offices y sont différentes (relativement plus d'entreprises qu'ailleurs en France).
353. Cependant, la relation population-chiffre d'affaires estimée à partir des travaux économétriques menés sur l'ensemble de la France métropolitaine, n'est que marginalement modifiée selon que l'on tienne ou non compte de la zone d'installation de Paris. Par conséquent, l'Autorité décide d'appliquer le même coefficient d'élasticité à Paris que dans le reste de la France : pour 1 % croissance démographique dans la zone, le chiffre d'affaires notarial croît de +0,98 %.

Le marché immobilier parisien

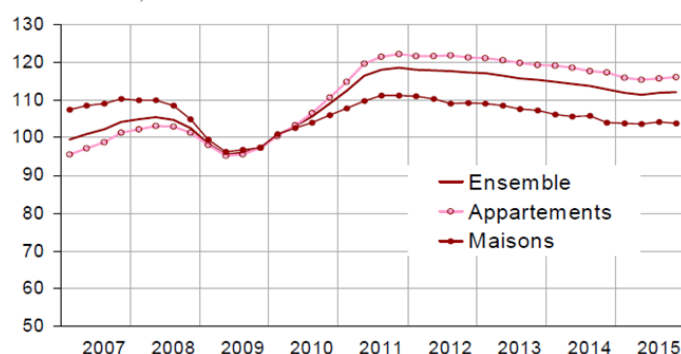
354. En 2014, Paris concentre 16 % des résidences principales de métropole et seulement 5 % des résidences secondaires, qui sont généralement localisées en zones rurales (44 %).
355. Par ailleurs, la variation des prix de l'immobilier ancien diffère entre Paris et la Province. Selon l'étude précitée, ils ont diminué dans la région parisienne en 2015 de 1,3 % alors que la baisse a été plus significative en Province (-1,8 %) ¹⁵².

¹⁵² Xerfi Research, *op. cit.*, p.45

Graphique 7 - Indices des prix des logements anciens en Île-de-France (2007-2015)

Indices des prix des logements anciens en Île-de-France

Données CVS, base 100 au 1er trimestre 2010



Sources : Insee, Notaires d'Île-de-France - Base Bien, Notaires de France - Perval

356. En Île-de-France, les prix de l'immobilier ancien ont diminué entre 2007 et 2009, puis crû entre 2010 et 2012, avec une augmentation du prix des appartements, suivie de celui des maisons. Depuis 2012, une stabilisation des prix est observée, avec une légère tendance à la baisse.
357. L'offre de logement stagne à Paris avec une faible croissance de 0,6 % par an entre 1999 et 2009¹⁵³. Du fait de la demande importante en Île-de-France, les prévisions des prix de l'immobilier ancien pour 2016 et 2017 sont à la hausse dans cette région.
358. L'immobilier d'entreprise en Île-de-France représente l'un des parcs les plus importants d'Europe. En 2015, 76 % du volume des transactions dans l'immobilier commercial a été réalisé en Île-de-France, principalement dans le secteur des bureaux¹⁵⁴. Entre 2014 et 2015, les transactions dans ce secteur ont augmenté de 1 %. L'offre immédiate de bureaux en Île-de-France est en baisse, en particulier dans le Quartier Central des Affaires, avec un taux de vacance établi à 7,5 % en 2015. Par ailleurs, le prix de l'immobilier d'entreprise est en forte croissance depuis 2009. La valeur locative moyenne s'établit à 316 euros le mètre carré par an au 2^e trimestre 2015, soit une hausse de 20,1 % par rapport au 2^e trimestre 2014¹⁵⁵. Au 1^{er} trimestre 2016, le loyer facial moyen est de 345,50 euros le mètre carré par an (neuf et seconde main confondus)¹⁵⁶.
359. La santé de l'immobilier d'entreprises intéresse directement les offices parisiens positionnés sur le segment des biens immobiliers de grande valeur. Toutefois, un positionnement initial sur ce segment paraît difficile pour les nouveaux entrants, dans la mesure où il requiert des moyens financiers et humains plus importants que des activités notariales plus « classiques » (auxquelles il semble plus probable que les nouveaux offices auront d'abord accès).
360. En conséquence, si Paris est singulière dans certaines de ses caractéristiques, la relation qui lie la population et le chiffre d'affaires n'y diffère pas du reste du pays. Enfin, l'activité notariale devrait être soutenue compte tenu du cycle immobilier attendu dans les années à venir.

¹⁵³ TRANNOY Alain, WASMER Etienne, Document de travail du Conseil d'Analyse économique, « Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes », 26 février 2013, p. 22

¹⁵⁴ HCSF, « Analyse du marché de l'immobilier commercial », 2015, p.6

¹⁵⁵ JDN, « Immobilier d'entreprise : tous les prix en Ile-de-France »

¹⁵⁶ ImmoStat, « Les indicateurs du marché immobilier d'entreprise en Ile-de-France »

b) Les zones d'installation d'outremer

361. Concernant les départements et collectivités d'outremer (ci-après « DOM-COM »), la méthode d'élaboration des recommandations a été adaptée aux données disponibles localement, qui ne permettent pas de mener des travaux économétriques aussi aboutis qu'en France métropolitaine. Cependant, un faisceau d'indices a conduit l'Autorité à considérer que la croissance démographique influence plus faiblement qu'en métropole le chiffre d'affaires des notaires dans les zones d'installation ultramarines.
362. La plupart des DOM-COM constituent chacune une zone d'installation à part entière¹⁵⁷. Il en va ainsi de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna.
363. Au contraire, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion sont composées de plusieurs zones d'installation :
- Les zones d'installation de Fort-de-France et de La Trinité, pour la Martinique ;
 - Les zones d'installation de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre, pour la Guadeloupe ;
 - Les zones d'installation de La Réunion-Est, La Réunion-Nord, La Réunion-Ouest, La Réunion-Sud, pour La Réunion.

Démographie

364. Les DOM-COM sont marqués par une proportion de jeunes plus importante, mais également par un vieillissement plus rapide¹⁵⁸ qu'en métropole. Ce double phénomène s'explique par des taux de fécondité plus élevés qu'en métropole, mais également par de forts taux de migration des jeunes vers la métropole.
365. Le vieillissement rapide de la population apparaît au travers du taux de dépendance économique qui, à l'horizon 2030, s'élèverait, par exemple, à 50 % pour la Martinique, contre 39 % pour l'ensemble de la France¹⁵⁹.
366. La Guyane, Mayotte et Saint-Martin se distinguent cependant par des taux d'immigration¹⁶⁰ élevés, de sorte que le taux de dépendance économique en Guyane serait de seulement 12 % en 2030.
367. La Guadeloupe et Wallis-et-Futuna, quant à elles, se distinguent par des taux de natalité particulièrement bas.
368. Sur la période récente, le taux de décès est stable dans les DOM-COM, avec toutefois une augmentation du taux de mortalité en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon.
369. Entre 2010 et 2013, le nombre de mariages a reculé plus fortement dans les DOM qu'en France métropolitaine, où la baisse s'est élevée à -5 %. Toutefois, le nombre de mariages dans les DOM est bien plus faible en valeur absolue. En effet, le nombre moyen de mariage par département en métropole en 2013 était d'environ 2 500 ; dans les DOM, seule La Réunion atteint ce niveau moyen. Au contraire, le nombre de mariages augmente

¹⁵⁷ Voir supra, point 20.

¹⁵⁸ INED, « L'évolution démographique récente en France. Quelques différences entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine », 2011

¹⁵⁹ INSEE, « L'anticipation des besoins liés au vieillissement est indispensable », Publication Anne LEVET, 2010

¹⁶⁰ CAF, « Populations d'outre-mer », Le numéro d'informations sociales, n° 186, novembre-décembre 2014

fortement dans les COM (plus de 100 % d'augmentation entre 2010 et 2013) mais le nombre de mariages concernés est infime (moins de 150 mariages dans chacune des COM).

370. Ces spécificités démographiques conduisent l'INSEE à prévoir une croissance démographique faible dans les DOM-COM, à l'exception de la Guyane, où une croissance de +40 % est anticipée sur la période 2013-2024, soit +3,5 % par an en moyenne.

Activité économique

371. Entre 1999 et 2009, les DOM-COM ont joui d'une croissance annuelle moyenne deux fois supérieure à celle de la métropole¹⁶¹. Toutefois, suite à cette décennie faste, la situation économique s'y est détériorée. À titre d'illustration, la création d'entreprises et d'établissements a décéléré sur la période 2010-2014.
372. S'il s'est redressé et stabilisé depuis la crise de 2008, l'indice de climat des affaires (ci-après « ICA ») demeure encore, entre 2012 et 2015, en-dessous de sa moyenne de longue période pour de nombreux DOM-COM, comme la Guadeloupe et la Guyane. Au contraire, la Martinique enregistre un ICA supérieur à sa moyenne de longue période au premier trimestre 2016. Pour les trimestres suivants de l'année 2016, les sondages d'opinion des professionnels dans les DOM-COM font état de prévisions pessimistes, notamment concernant l'investissement et la consommation des ménages.
373. Les spécificités démographiques précédemment évoquées affectent l'activité économique des DOM-COM, en particulier, le départ des jeunes diplômés pour la métropole. Mis à part Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, le taux de chômage y est entre deux et trois fois plus élevé qu'en métropole.
374. Parmi les DOM-COM, il convient de distinguer :
- Ceux pour lesquels le PIB par habitant est proche de la moyenne nationale : Saint-Pierre et Miquelon et Saint-Barthélemy ;
 - Ceux où cet indicateur est inférieur à la moyenne nationale : Martinique, Guadeloupe, La Réunion, et Saint-Martin ;
 - Ceux où il est très inférieur à l'indicateur pour la France entière : Mayotte, Wallis-et-Futuna, et Guyane.

375. Toutefois, le PIB par habitant dans les DOM-COM doit être mis en perspective avec les évolutions démographiques précédemment décrites¹⁶² et la répartition inégalitaire des revenus que l'on y observe. Les indices de GINI sont par exemple compris entre 0,39 et 0,43 en outre-mer (contre 0,29 en métropole¹⁶³). Les rapports interquartiles y sont plus importants : en métropole, le revenu salarial perçu par 75 % des salariés les mieux payés est 2 fois plus élevé que celui perçu par les 25 % des salariés les moins bien payés ; dans les DOM, ce rapport est compris entre 2,5 et 2,6. De même, le nombre de foyers

¹⁶¹ INSEE, « Approche comparée des évolutions macro-économiques des outre-mer : une croissance économique remarquable », Publication Claude PARAIN, Economie de La Réunion, n° 138, mars 2012

¹⁶² La forte croissance de la population de la Guyane limite par exemple le niveau de son PIB par habitant.

¹⁶³ AFD, « Inégalités dans les Outre-mer : comment y remédier ? », Compte rendu de la conférence du 25 juin 2014

allocataires du RSA progresse dans les DOM-COM de +8 % entre 2011 et 2012 (plus de 2,5 fois plus que variation annuelle nationale de +3 % pour la même année¹⁶⁴).

376. La situation diffère entre les DOM et les COM. Dans les DOM, le revenu médian par unité de consommation des ménages était, en 2006, inférieur de 38 % à celui des ménages de la métropole¹⁶⁵. Dans les COM, le niveau de revenu à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy est supérieur à celui des DOM, voir proche de l'hexagone pour Saint-Barthélemy¹⁶⁶. Au contraire, les foyers à faible revenus seraient surreprésentés à Saint-Martin. Comme le souligne un récent rapport du Sénat de 2014¹⁶⁷, peu de données statistiques sont toutefois disponibles sur les ressources des ménages dans les COM, ces derniers étant exclus de nombreuses études de l'INSEE.
377. En conclusion, la transition démographique accélérée, l'insularité et/ou l'éloignement des DOM-COM par rapport à la métropole sont autant d'explications des difficultés économiques rencontrées par ces territoires. Ces considérations conduisent l'Autorité à y adopter une approche prudente dans l'estimation du besoin en nouvelles implantations notariales.

Marchés immobiliers et fonciers

378. Le déficit de logements de qualité en outre-mer est évalué à plus de 90 000 logements par le plan logement outre-mer 2015-2020¹⁶⁸. Ainsi, ce sont quelques 10 000 logements par an qui devront être créés ou réhabilités à l'horizon 2020. Les besoins en logements des territoires ultra-marins sont notamment marqués par la nécessité de lutter contre l'habitat indigne, d'adapter les logements au vieillissement de la population et de répondre aux besoins en logements sociaux. En effet, la part de ménages résidents dans le parc locatif social est plus importante dans les DOM-COM qu'en métropole.
379. Toutefois, la crise du logement est moins prégnante dans certains territoires, tels que Wallis et Futuna ou Saint-Pierre-et-Miquelon, du fait notamment de la décroissance de leurs populations. Ainsi, la part des logements inoccupés (résidences secondaires, logements occasionnels et vacants) a augmenté à Wallis et Futuna entre 2008 et 2013¹⁶⁹.
380. Le parc de logement est très contrasté selon les DOM-COM.¹⁷⁰ Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon et La Réunion se caractérisent par un habitat de qualité et un réseau urbain assez équilibré, alors que Mayotte rencontre de nombreuses difficultés dans la gestion de son foncier et de l'insalubrité¹⁷¹. Les prix du foncier dans les DOM ont connu une forte

¹⁶⁴ CAF, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », L'e-essentiel, n° 126, septembre 2012

¹⁶⁵ INSEE, « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », Insee Premières n° 1279, février 2010

¹⁶⁶ Sénat, « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », Rapport d'information n° 710 (2013-2014) de MM. Eric Doligé et Michel Vergoz, déposé le 9 juillet 2014

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ministère du logement, de l'égalité, des territoires et de la ruralité, Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et Ministère des outre-mer, « Plan logement outre-mer 2015-2020 – Engagements préalables aux accords régionaux », disponible à l'adresse suivante :

http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plan_logement.pdf

¹⁶⁹ INSEE, « Wallis et Futuna a perdu près du cinquième de sa population en dix ans », Août 2014

¹⁷⁰ IEOM, « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », février 2010

¹⁷¹ Ibid.

croissance entre 2002 et 2008. Les loyers ont également fortement progressé entre 1999 et 2006, avant de ralentir, puis de diminuer en 2007 et 2008. Les prix à l'achat pour les maisons et les appartements ont connu une croissance continue entre 1999 et 2008. Cette flambée des prix de l'immobilier explique également la demande soutenue de logement social dans les DOM.

381. Pour le financement de l'accès à la propriété, les montants des crédits à l'habitat des ménages ont augmenté entre 2014 et 2015¹⁷² en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à Saint-Pierre et Miquelon, traduisant une tendance à l'achat de biens immobiliers plus chers. À l'inverse, les crédits à l'habitat des ménages ont fortement diminué à Wallis-et-Futuna entre 2014 et 2015 (-40,2 %).
382. Concernant les crédits immobiliers aux entreprises, ils sont en baisse en Martinique et à Wallis-et-Futuna entre 2013 et 2014 (-3,9 % et -11 %), alors qu'ils progressent à Saint-Pierre et Miquelon entre 2014 et 2015 (+5,8 %).
383. En 2014, le montant total des presque 14 000 transactions immobilières dans les DOM s'élevait à un peu plus de 3 milliards d'euros. Toutefois, les différents DOM ne contribuent pas également à ce montant. Les transactions sont plus nombreuses, et portent sur des biens de valeurs plus élevées, à la Réunion et Mayotte (environ 1 milliard d'euros pour près de 4 000 transactions, de sorte que le montant moyen de la transaction s'y élève à environ 250 000 euros). A l'inverse, c'est en Martinique que l'on recense le prix moyen par transaction le plus faible (autour de 170 000 euros).
384. Le nombre de transactions effectuées dans chacun des DOM est relativement faible par rapport aux départements de la métropole (nombre de transactions situé dans le premier décile). Cependant, les montants moyens des transactions y sont relativement élevés, supérieurs à plus de 80 % des montants moyens des départements de métropole. Ce constat traduit une certaine attractivité du marché immobilier des DOM pour les notaires. En particulier, la répartition des transactions (voir le tableau ci-dessous) révèle qu'il y a moins de transactions inférieures à 6 500 euros qu'en métropole, et davantage de transactions comprises entre 6 500 et 60 000 euros.

Tableau 20 - Répartition des transactions immobilières en outre-mer

2014	Nb total de transactions	≤ 6 500	6 500 - 60 000	60 000 - 200 000	> 200 000	≤ 6 500	6 500 - 60 000	60 000 - 200 000	> 200 000
DOM COM									
La Réunion et Mayotte	3 976	331	805	1 651	1 189	8%	20%	42%	30%
Guyane	1 648	213	354	674	407	13%	21%	41%	25%
Guadeloupe	3 348	306	755	1 578	709	9%	23%	47%	21%
Martinique	5 128	374	950	2 586	1 218	7%	19%	50%	24%
DOM COM	14 100	1 224	2 864	6 489	3 523	9%	20%	46%	25%
France métropolitaine	1 162 278	157 655	217 623	498 078	288 922	14%	19%	43%	25%

385. En conséquence, le marché immobilier présente des singularités dans les différents territoires ultra-marins. Les dispositifs visant à résoudre la crise du logement en outre-mer devraient notamment soutenir le marché immobilier, et donc l'activité notariale dans les années à venir.

¹⁷² IEDOM, « Infos financières - Evolutions monétaires à la Guadeloupe – au 31 décembre 2015 », avril 2016

Cadre juridique et présence notariale

S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)

386. Conformément au principe d'identité législative, les lois et règlements s'appliquent de plein droit dans les collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution. La réglementation applicable au notariat en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte est donc la même qu'en métropole.
387. Certaines particularités subsistent toutefois s'agissant de Mayotte, notamment le fait que les notaires titulaires d'un office à La Réunion peuvent être autorisés à y ouvrir un bureau annexe. Par ailleurs, la majoration tarifaire applicable aux prestations notariales soumises à un tarif réglementé s'élève à +40 % à Mayotte¹⁷³ et à la Réunion¹⁷⁴, alors qu'elle s'établit à +25 % en Guadeloupe, Guyane et Martinique¹⁷⁵. Ces majorations n'ont pas été modifiées par le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 précité, malgré les recommandations de l'Autorité¹⁷⁶.

◆ Martinique

388. La Martinique compte 10 offices principaux et 2 offices secondaires, dans lesquels exercent 24 notaires titulaires et associés, 2 notaires salariés et 133 autres salariés. Ces chiffres n'ont pas évolué entre 2010 et 2014.
389. Sur la même période, le chiffre d'affaires total a diminué de 1,4 % et le nombre d'actes de 12,7 %. Toutefois, si l'on raisonne par notaire titulaire, le chiffre d'affaires moyen, s'agissant des offices situés dans les zones d'installation de Fort-de-France¹⁷⁷, est bien supérieur à la moyenne nationale, pour un nombre d'actes inférieur. Ceci s'explique notamment par la majoration de 25 % des émoluments prévue dans ce département.

◆ Guadeloupe

390. La Guadeloupe compte 13 offices notariaux et un office secondaire. Entre 2010 et 2014, un office supplémentaire a été créé sur le territoire. Au 31 décembre 2014, 16 notaires sont titulaires et associés, ce chiffre n'a pas évolué depuis 2010. En ce qui concerne les notaires salariés, on en dénombre 4 en 2010 et 5 en 2014.
391. L'activité notariale connaît un certain dynamisme. Le chiffre d'affaires est en hausse entre 2010 et 2014 (+ 28,6 %), avec toutefois une hausse entre 2010 et 2012, puis une baisse depuis 2013.

◆ La Réunion et Mayotte

392. On recense 15 offices notariaux à La Réunion, dont un office créé en 2014. Entre 2010 et 2014, le nombre de notaires titulaires est passé de 46 à 53. Sur la même période, le nombre

¹⁷³ Article R. 924-4 du code de commerce.

¹⁷⁴ Article 1 du décret n° 77-594 du 7 juin 1977 relatif à l'application des tarifs des avocats, des notaires, et des huissiers de justice dans le département de la Réunion.

¹⁷⁵ Article R. 444-68 du code de commerce.

¹⁷⁶ L'Autorité avait proposé de retenir une tarification plus en rapport avec les différentiels de coûts réels, qui peuvent être approchés à partir des écarts de prix entre les collectivités d'outre mer concernées et la métropole et avec la part du coût salarial dans l'ensemble des coûts d'un professionnel libéral. Avis n° 16-A-03 précité, points 258 et suivants.

¹⁷⁷ 9 offices sur les 10 que compte la Martinique sont situés dans cette zone d'installation.

de notaires salariés a diminué de 9 à 7. La majorité des notaires se situent dans les zones Nord (Saint-Denis) et Sud de La Réunion (Saint-Pierre, Saint-Louis, Saint-Joseph, Le Tampon).

393. Mayotte ne compte que deux bureaux annexes, chacun rattaché à un office de La Réunion.
394. L'activité notariale s'est intensifiée entre 2010 et 2014. Le nombre d'actes a crû de 24,5 %, tandis que le chiffre d'affaires total de la région a augmenté de près de 18 %, ce qui correspond à une augmentation de 8 % du chiffre d'affaires par notaire libéral.

◆ Guyane

395. La Guyane compte trois offices, tous localisés à Cayenne. En 2014, ces offices rassemblent 43 professionnels : 5 notaires titulaires et associés, 1 notaire salarié et 37 autres salariés. Ces chiffres sont les mêmes qu'en 2010.
396. Le chiffre d'affaires total (et donc par notaire titulaire, compte-tenu de la stabilité des effectifs) a augmenté de plus de 28 % entre 2010 et 2014, alors que, sur la même période, le nombre d'actes a baissé de plus de 9 %.

S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna)

397. Les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna sont soumises au principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

◆ Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon

398. Les statuts de Saint-Barthélemy¹⁷⁸, Saint-Martin¹⁷⁹ et Saint-Pierre et Miquelon¹⁸⁰ prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit (même sans mention particulière d'applicabilité). Il en va ainsi des règles nationales relatives aux officiers publics et ministériels.
399. Au 31 décembre 2014, Saint-Barthélemy compte un unique office notarial créé en 2011 et tenu par un notaire. Ce jeune office a vu son activité croître rapidement entre 2012 et 2014, tant en termes de nombre d'actes que de chiffre d'affaires.
400. Il y a, à Saint-Martin, deux offices notariaux et un bureau annexe. Entre 2010 et 2014, le nombre de notaires titulaires est passé de 7 à 5 et un notaire salarié a été nommé. Cette réduction du nombre de notaires reflète la baisse de l'activité notariale sur la période : réduction d'un quart du nombre d'actes et diminution du chiffre d'affaires total de -1,4 %.
401. Pour les années à venir, l'Autorité anticipe une dégradation du chiffre d'affaires des offices de Saint-Martin et Saint-Barthélemy en raison de la disparition de la majoration tarifaire applicable aux émoluments. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 précité, les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy bénéficiaient de la majoration tarifaire de 25 % applicable à la Guadeloupe, en vertu de l'article 35-1 du

¹⁷⁸ Art. LO6213-1 du CGCT.

¹⁷⁹ Art. LO6313-1 du CGCT

¹⁸⁰ Art. LO6413-1 du CGCT

décret n° 78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires¹⁸¹. Le décret n° 2016-230 a abrogé le décret du 8 mars 1978, tout en prévoyant, à l'article R. 444-68 du code de commerce, une majoration tarifaire de 25 % au bénéfice de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Aucune disposition similaire n'ayant été édictée s'agissant de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'Autorité estime que le pouvoir réglementaire a fait le choix que les tarifs applicables aux prestations notariales soumises à un tarif réglementé dans ces collectivités soient désormais les mêmes qu'en métropole.

402. À Saint-Pierre et Miquelon, les fonctions de notaire sont actuellement exercées par le greffier en chef du tribunal supérieur d'appel à Saint-Pierre et Miquelon. L'article 8, alinéa 2, du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 précité prévoit par ailleurs que : « (...) *si l'intérêt du service public le justifie, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut, (...), autoriser par arrêté un ou plusieurs notaires à exercer leurs fonctions à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette autorisation peut être donnée à titre occasionnel, pour un acte ou une série d'actes déterminés, ou à titre permanent (...)* ». À la connaissance de l'Autorité, cette faculté n'a pas été mise en œuvre.

◆ Wallis-et-Futuna

403. Si Wallis-et-Futuna est concernée par la mission de cartographie dévolue à l'Autorité en vertu d'une disposition expresse de la loi du 6 août 2015¹⁸², les autres textes régissant le statut du notariat en métropole n'y sont pas applicables. Ce territoire est par ailleurs actuellement dépourvu de représentant des professions judiciaires : il ne compte ni avocat, ni huissier, ni notaire. La compagnie de gendarmerie locale assure, parmi ses missions, celle de « fonctionnaire-huissier ». Des personnes agréées par le président du tribunal de première instance (« citoyens défenseurs ») peuvent faire office d'avocat, même s'ils ne disposent pas de formation juridique¹⁸³.
404. L'article 9 du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévoit une majoration de 25 % pour les prestations notariales soumises à tarif réglementé dans les îles Wallis et Futuna¹⁸⁴.

Le potentiel d'accroissement de l'offre

405. La présente analyse des DOM-COM conduit l'Autorité à tenir compte du chiffre d'affaire moyen corrigé de l'effet des variations tarifaires pour définir le nombre d'installations recommandées dans ces territoires.
406. Concernant l'activité notariale, l'Autorité considère en outre que l'insularité ou l'isolement peuvent constituer des obstacles à une possible extension de la taille des zones de chalandise. Contrairement aux offices métropolitains, qui peuvent espérer atteindre de

¹⁸¹ L'article 18, IX de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui a créé les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, prévoit en effet que les dispositions législatives et réglementaires non contraires à cette loi organique demeurent en vigueur à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Il y a simplement lieu, pour leur application, de remplacer les références aux communes, département et région de la Guadeloupe par la référence à la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

¹⁸² L'article 52, VI prévoit une mention expresse d'applicabilité.

¹⁸³ Rapport d'information n° 103 (2014-2015) de Mme Sophie JOISSAINS et M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, sur les Îles Wallis et Futuna, déposé le 19 novembre 2014.

¹⁸⁴ Article R. 954-3 du code de commerce.

nouveaux clients par la voie de la spécialisation par exemple, les contraintes géographiques pourraient limiter ce type de développement pour les offices ultramarins.

4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

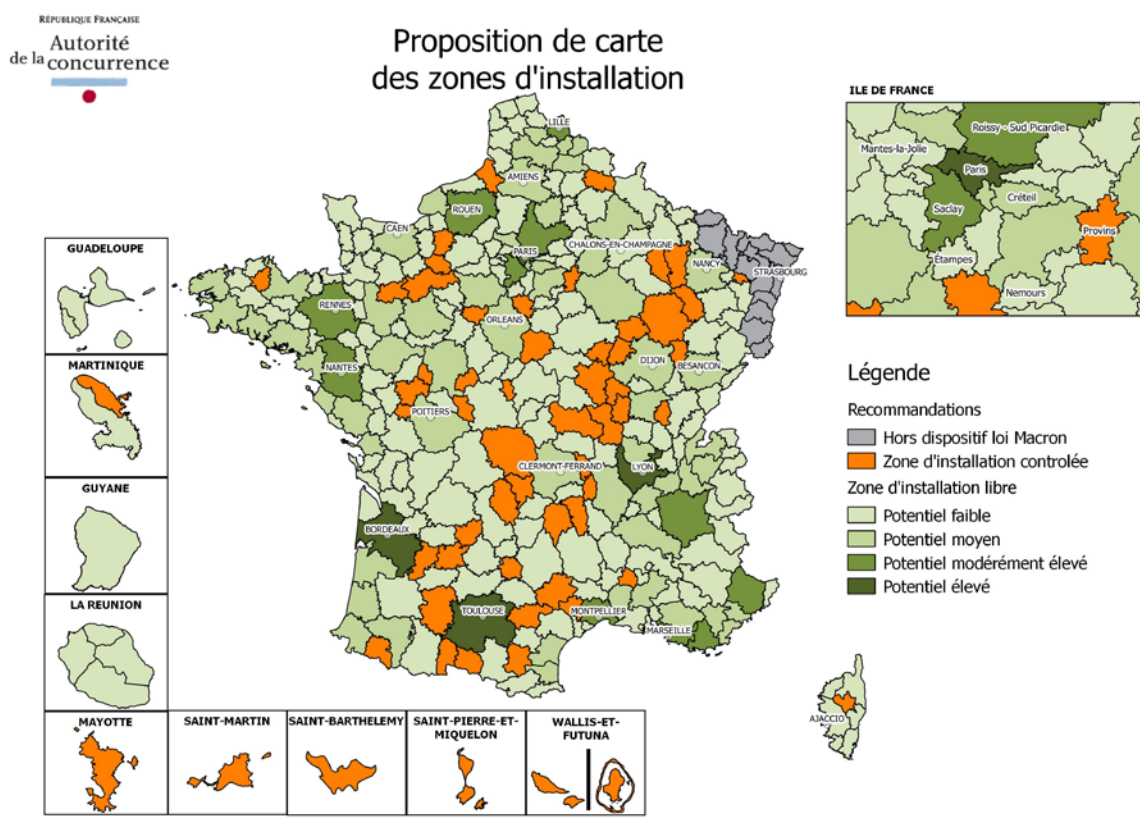
407. L'article de loi du 6 août 2015 précise que : « *Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée.* ». Ainsi, si l'examen des critères précédent permet de déterminer un nombre optimal de notaires à l'horizon 2024, la loi prévoit de lisser le flux des entrées dans le temps. Il est en outre prévu une révision de la carte à échéance régulière, tous les deux ans.
408. Dans les zones où la demande *a priori* est suffisamment forte pour envisager de nouvelles entrées, l'objectif de ce lissage temporel est d'éviter un engorgement du marché. En effet, une création massive d'offices notariaux pourrait conduire, au moins dans un premier temps, à des difficultés de trésorerie et à une fragilité des nouveaux offices, confrontés à la difficulté de s'assurer une clientèle stable, puis dans un second temps, à une « cyclicité sectorielle » contreproductive : des investissements trop nombreux à un moment donné pourraient entraîner, avec un temps de retard, des difficultés économiques dans la filière.
409. Pour cette raison, si l'application des seuils précédemment définis aboutit à recommander à un horizon de 10 ans, soit fin 2024 (dès lors que les données ayant permis de déterminer ce montant sont au 31 décembre 2014), la création d'offices permettant l'installation libérale de 3500 à 4000 notaires, l'Autorité recommande que 1 650 notaires puissent s'installer d'ici 2018. Le stock actuel de candidats potentiels à l'installation et l'importance des besoins identifiés dans certaines zones justifient une démarche volontariste dès le départ, tout en veillant à ne fragiliser ni les offices existants, ni les nouveaux offices créés.
410. Compte tenu du nombre de notaires en exercice au 29 février 2016, soit 8 625 titulaires ou associés et 1 243 notaires salariés, les effectifs de la profession seraient de 11 518 à l'horizon 2018 (dont 10 275 notaires libéraux).
411. Un tel niveau, qui répond au souci de progressivité du législateur, apparaît mesuré :
- Il satisfait une partie des besoins identifiés et permet d'absorber environ 20 % du vivier des notaires diplômés mais non installés à ce jour (environ 8 000) ;
 - Il conduira sur deux ans, si toutes les recommandations par zone sont effectivement pourvues, à une augmentation de 16 % du nombre de notaires (et 19 % du nombre de notaires libéraux) ;
412. L'Autorité propose ainsi, compte tenu du potentiel identifié, la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de 1 650 notaires à l'horizon 2018. Ces recommandations sont déclinées pour chacune des 247 zones d'installation libre en Annexe 4.

VII. Recommandations de l'Autorité

413. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels de notaire, afin notamment :

- de renforcer la cohésion territoriale des prestations ;
- d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire ;
- d'améliorer la parité d'accès des femmes et des hommes aux offices (sur la base d'un bilan établi à partir de données présentées par sexe) ;
- d'améliorer l'accès des jeunes au sein des professions concernées (sur la base d'une analyse de l'évolution démographique).

414. L'ensemble des considérations qui précèdent conduisent l'Autorité à proposer la carte suivante aux ministres de la justice et de l'économie.



415. Cette carte identifie :

- En vert, les zones d'installation libre ;
- En orange, les zones d'installation contrôlée.

416. Les recommandations de rythme de création d'offices, dont la carte est assortie pour chacune des zones d'installation libre, figurent en Annexe 4.

417. Enfin, l'Autorité souhaite formuler au garde des Sceaux, ministre de la justice, les recommandations qui suivent.

A. RECOMMANDATIONS EN VUE DE RENFORCER LA COHÉSION TERRITORIALE : LES 60 ZONES « ORANGES » D'INSTALLATION CONTRÔLÉE

1. LES ZONES D'INSTALLATION CONTRÔLÉE NE DOIVENT PAS ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME DES ZONES OÙ L'INSTALLATION SERAIT NÉCESSAIREMENT EXCLUE, MAIS OÙ ELLE NÉCESSITE UNE ANALYSE APPROFONDIE

418. Les zones d'installation contrôlée, ainsi que l'indique l'article 52 de la loi du 6 août 2015, ne sont pas des secteurs où l'installation des notaires doit être interdite. Elles correspondent uniquement à des secteurs dans lesquels, à première vue un besoin important de notaires n'a pas été identifié *a priori*. Par conséquent, dans ces secteurs, des installations sans contrôle préalable pourraient éventuellement conduire à compromettre, dans certaines situations, la pérennité des offices en place. Le classement en zone d'installation contrôlée est donc le simple indicateur d'un risque potentiel, en particulier si la demande est stable ou décroît.
419. Toutefois, l'Autorité ayant fait preuve d'une grande prudence dans la définition de ces zones, il ne peut être exclu que des spécificités locales puissent justifier une demande spécifique de prestations notariales dans certaines zones, que l'analyse retenue dans le cadre du présent avis n'aurait pas permis d'identifier, compte tenu de son approche globale et homogène sur l'ensemble du territoire. Par exemple, un projet d'urbanisme ambitieux, que ni les critères posés par le décret n° 2016-216 précité, ni les données disponibles ne permettent d'identifier, pourrait conduire, dans un premier temps, à un accroissement probable du nombre d'actes de mutations immobilières, et dans un second temps, à un accroissement de la population, et donc du chiffre d'affaires global. En outre, l'appréciation du chiffre d'affaires global d'une zone y dépend de la structuration de l'offre : par exemple, le chiffre d'affaires moyen peut être tiré à la baisse si un ou plusieurs offices à l'activité très réduite sont présents dans la zone.
420. Par suite, il est essentiel de rappeler que le ministre de la justice sera toujours en droit d'accepter une candidature dans une zone d'installation contrôlée. Et dans les cas où il envisagerait de la refuser, l'Autorité examinerait dans le détail les arguments avancés par le demandeur pour conduire une analyse approfondie de la demande potentielle (sur le fondement des plans locaux d'urbanisme, du dynamisme économique, de la démographie) et de l'offre (évolution du nombre, de la composition ou de l'activité des offices existants) locales de prestations notariales.

2. UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE DANS L'EXAMEN DES ZONES D'INSTALLATION CONTRÔLÉE

421. Selon le III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les avis rendus par l'Autorité à la demande du ministre de la justice, concernant les demandes de création d'offices dans des zones d'installation contrôlée, sont rendus publics. Ils sont notamment publiés sur le site internet du ministère de la justice¹⁸⁵.
422. L'Autorité considère qu'une telle publicité se justifie pleinement en ce qu'elle est un gage de transparence dans la procédure d'examen des demandes de créations d'offices dans les

¹⁸⁵ Art. 55 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

zones d'installation contrôlée, et qu'elle est dès lors susceptible d'éclairer tous les candidats potentiels à l'installation.

423. Pour les mêmes raisons, cette exigence de publicité devrait être étendue à la décision subséquente du ministre de la justice. Cela permettrait d'éclairer les futurs demandeurs sur l'interprétation à donner aux critères prévus au III de l'article 52 (notamment les « *caractéristiques de la zone* » et le « *niveau d'activité économique des professionnels concernés* ») et plus généralement sur les motifs susceptibles de justifier un refus d'installation.

Recommandation n° 1 (transparence de la pratique administrative) :

- Publier sur le site Internet du ministère de la justice les décisions du garde des Sceaux relatives aux demandes de créations d'offices dans les zones d'installation contrôlée.

B. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AUGMENTER DE FAÇON PROGRESSIVE LE NOMBRE D'OFFICES SUR LE TERRITOIRE : LES 247 ZONES « VERTES » D'INSTALLATION LIBRE

1. SUR L'ORDRE D'EXAMEN DES CANDIDATURES DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

424. Le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité offre aux candidats à l'installation la possibilité de postuler dans plusieurs zones¹⁸⁶. Cela accroît leurs chances de nomination, ce dont l'Autorité ne peut que se féliciter.
425. Toutefois, en cas de pluralité de demandes formées par une même personne, sur plusieurs zones, il est prévu que l'une quelconque de ces demandes puisse donner lieu à nomination, sans possibilité pour le candidat de faire connaître un ordre de préférence.
426. Les candidats seront donc nommés par le ministre de la justice dans la première zone examinée où leur rang de classement le leur permet, étant précisé que le décret n'indique pas dans quel ordre le ministère traitera les différentes zones.
427. Afin de s'assurer que les créations d'offices interviennent effectivement dans les territoires où les besoins identifiés sont les plus patents, l'Autorité suggère que l'examen des candidatures dans les différentes zones d'installation libre procède selon un ordre logique : il conviendrait d'examiner en premier la zone où le potentiel d'installation, c'est-à-dire le nombre de recommandations, est le plus fort, puis de poursuivre de façon itérative jusqu'à examiner la dernière zone d'installation libre où ce potentiel est le plus faible.
428. De cette façon, les préférences des candidats – que le système retenu par le gouvernement ne permet pas de révéler – seront vraisemblablement respectées, dans la mesure où il serait économiquement rationnel que celles-ci se portent d'abord sur les zones urbaines ou littorales de fort dynamisme économique, qui sont à la fois les plus susceptibles de leur assurer un développement économique rapide, mais aussi celles où les besoins de créations d'offices sont les plus pressants. L'annexe 4 du présent avis préconise donc, pour chaque zone d'installation libre, un rang d'examen des candidatures.

¹⁸⁶ Art. 52 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

429. À titre subsidiaire, il conviendrait de donner la possibilité aux candidats de hiérarchiser les zones d'installation dans lesquelles ils postulent. Il en va en effet du choix du lieu dans lequel ils s'implanteront, vraisemblablement pour de nombreuses années.
430. Un système permettant aux candidats de classer les zones demandées par ordre de préférence ne semble pas nécessairement plus contraignant à mettre en place pour les services du garde des Sceaux, puisqu'il est déjà appliqué par d'autres ministères, par exemple celui de l'éducation nationale s'agissant des mutations des enseignants du second degré.

Recommandation n° 2 (ordre d'attribution des candidats dans les zones d'installation libre) :

- A titre principal :

Dans le cadre du traitement des candidatures, examiner prioritairement les zones d'installation libre à fort potentiel, selon le rang d'examen recommandé en Annexe 5.

- A titre subsidiaire :

Permettre aux candidats à l'installation postulant dans plusieurs zones d'installation d'exprimer un ordre de préférence entre ces différentes zones.

2. SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION ACTUALISÉE RELATIVE AU NOMBRE DE DEMANDES ET DE NOMINATIONS INTERVENUES DANS CHAQUE ZONE D'INSTALLATION LIBRE

431. La question du sort à réserver aux demandes de création d'offices qui excèdent le nombre de recommandations dans une zone d'installation libre n'est pas explicitement traitée par le décret du 20 mai 2016 précité. Il prévoit seulement que, dans ces zones, le garde des Sceaux nomme les demandeurs au regard des recommandations dont est assortie la carte et suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande¹⁸⁷.
432. Il semble que cette disposition pourrait conduire le ministère de la justice à refuser toute possibilité de nomination dans une zone, dès lors que le nombre de recommandations dont est assortie la carte serait dépassé.
433. Une telle interprétation pourrait aller à l'encontre du principe de liberté d'installation posé par le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, qui dispose : « *Les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* ».
434. Les refus d'installation sont conçus dans cet article comme des exceptions, puisque le ministre de la justice ne peut y procéder que :
- dans les zones d'installation contrôlée,
 - après avis de l'Autorité de la concurrence et
 - en motivant son refus « *au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés* ».
435. Toutefois, dans sa rédaction actuelle, la loi ne permet pas de considérer que les zones d'installation libre, dont le nombre de recommandations serait épuisé, deviendraient

¹⁸⁷ Art. 53 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

automatiquement des zones d'installation contrôlée. Les zones étant « *déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité* », il est nécessaire qu'une nouvelle procédure d'élaboration de la carte soit lancée préalablement à sa révision.

436. À cette fin, pour la bonne information des candidats et de l'Autorité, il serait utile que le ministère de la justice rende public, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre recommandé de postes à pourvoir.

Recommandation n° 3 (information actualisée sur l'état des candidatures) :

- Rendre public, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre recommandé de postes à pourvoir.

3. SUR LA MISE À JOUR DU NOMBRE DES RECOMMANDATIONS

437. Dans un certain nombre d'hypothèses, le garde des Sceaux peut, par arrêté, supprimer un office. Il en va ainsi en cas de décès, de démission, de destitution ou d'atteinte de la limite d'âge par son titulaire et, lorsque le titulaire de l'office est une société, en cas de dissolution de celle-ci¹⁸⁸.
438. Or, une suppression d'office se traduit mécaniquement par une baisse du nombre des notaires titulaires dans une zone. Dès lors, s'agissant d'une zone verte, le nombre de recommandations afférent à cette zone doit s'en trouver augmenté d'autant. Si tel n'était pas le cas, les besoins identifiés par l'Autorité pourraient ne pas être totalement pourvus.
439. Le même raisonnement peut être suivi s'agissant d'un associé se retirant de la société titulaire d'un office, qui n'y serait pas remplacé.
440. Une mise à jour du nombre recommandé de postes à pourvoir par zone, à la hausse comme à la baisse, est ainsi indispensable, à la fois pour les candidats à l'installation qui doivent pouvoir évaluer leurs chances de se voir nommés dans telle ou telle zone, et pour l'Autorité, qui doit pouvoir suivre l'évolution des besoins et de l'offre de services notariaux afin de remplir la mission que lui a confiée le législateur.

Recommandation n° 4 (information actualisée sur l'état des recommandations) :

- Procéder à la mise à jour, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, du nombre de recommandations afférent à chaque zone d'installation libre, en cas de suppression d'office ou de retrait d'un notaire associé non remplacé.
- Rendre publique cette mise à jour.

¹⁸⁸ Art. 2-7 et 4 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires.

C. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE

441. Les présentes recommandations visent à améliorer le processus d'élaboration des futures cartes et de détermination des besoins de créations d'office correspondants.

1. SUR L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE

a) L'absence de droit de présentation apparaît plus méritocratique...

442. En Alsace-Moselle, il existe un régime particulier d'installation des notaires, qui se caractérise par l'absence de droit de présentation (et donc de patrimonialité des offices), qui a été supprimé par la loi du 10 juin 1872. Qu'il s'agisse d'une nomination dans un office existant ou dans un office nouvellement créé, l'accès à la profession est subordonné au succès à un concours d'admission, réglementé par les articles 110 et suivants du décret n° 73-609¹⁸⁹. Une fois lauréat, le candidat notaire inscrit sur liste d'aptitude peut postuler à un office. La nomination se fait ensuite par le garde des Sceaux, sur proposition d'une commission de présentation aux offices vacants de notaires et d'huissiers de justice, composée paritairement, s'agissant des propositions aux offices de notaires, de magistrats et de notaires.

443. Ce système de nomination apparaît *prima facie* méritocratique, car il repose sur une première sélection par concours, visant à évaluer les compétences des candidats, notamment en droit local, pour être inscrit sur la liste d'aptitude. Si l'hérédité ou les moyens financiers jouent un rôle moins important dans l'accès aux offices qu'ailleurs en France avant la réforme, le rôle confié au conseil interrégional et à la chambre départementale du ressort de l'office à pourvoir dans la formulation de propositions de nomination au garde des Sceaux participe d'un entre-soi susceptible de verrouiller l'accès à la profession.

444. Les évolutions législatives et réglementaires récentes n'ont pas modifié les règles de nomination des notaires des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

b) ... mais combinée à l'absence de libre-installation, elle vient renforcer la situation déjà très favorable des notaires de ces départements

445. Autre particularité, en application du VII de l'article 52 de cette loi, le nouveau régime de libre installation issu de la loi du 6 août 2015 n'y sera pas applicable.

446. Ainsi, alors que le décret du 20 mai 2016 précité ne prévoit plus d'intervention du CSN dans la création d'offices, mais seulement dans leur suppression, l'intervention de cette instance est maintenue dans ces départements. L'article 2 du décret intègre ainsi au décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 un 2^e alinéa à l'article 2-5 ainsi rédigé : « Saisi par le garde des sceaux, ministre de la justice, le bureau du Conseil supérieur du notariat donne son avis sur tout projet de création d'un office de notaire dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle au regard des besoins du public et de la situation

¹⁸⁹ Décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire

géographique, démographique et économique. A défaut de réponse de sa part dans les vingt jours, son avis est réputé favorable. »

447. L'Autorité s'étonne du maintien d'un tel dispositif, dont elle a déjà souligné le caractère malthusien. Cette exclusion est d'autant plus inadéquate que l'analyse quantitative indique que les notaires d'Alsace et de Moselle connaissent en moyenne une situation financière plus favorable que leurs consœurs et confrères installés sur le reste du territoire. Alors que le chiffre d'affaires par office, bien qu'élevé, est un peu inférieur au niveau constaté sur l'ensemble du territoire, il est largement supérieur une fois ramené par notaire libéral : 901 112 euros par notaire titulaire ou associé, soit un résultat moyen de 268 913 euros par tête. Ces montants sont respectivement supérieurs de 18 % et 16 % aux moyennes constatées dans le reste de la France. En Alsace-Moselle, 10 % des notaires libéraux ont des résultats supérieurs à 444 000 euros par an (contre 358 000 euros dans le reste de la France). Il convient de rappeler que ce résultat correspond peu ou prou à la rémunération brute du notaire, dès lors qu'en l'absence de vénalité des offices, les montants des remboursements des prêts professionnels sont nécessairement très inférieurs dans ces départements, y compris dans les premières années d'exploitation.

Tableau 21 - Chiffres du notariat en Alsace-Moselle

	CA par office 2010-2014	CA par notaire libéral 2010- 2014	Résultat par notaire libéral 2010-2014	Taux de marge 2010- 2014	Densité notariale	Nb notaires libéraux par office	Nb actes par notaire libéral 2010- 2014
Moselle	1 168 529	839 767	242 427	29%	8	1,40	632
Haut-Rhin	1 308 155	938 607	284 809	30%	14	1,41	615
Bas Rhin	1 202 898	918 391	276 718	30%	6	1,33	658
Total Alsace-Moselle	1 234 459	901 112	268 913	30%	9	1,38	632
Moyenne France	1 419 593	760 844	231 255	30%	15	1,87	484
Différence	-13%	18%	16%	-2%	-40%	-26%	31%

448. Ainsi, si le nombre global d'offices est actuellement sensiblement le même qu'ailleurs en France (c'est-à-dire en deçà de l'optimum économique), la situation de ces trois départements se distingue par une plus faible densité de notaires (9 pour 100 000 habitants contre 15 dans l'ensemble de la France) et un nombre peu élevé de notaires libéraux par office (1,4 contre 1,9). La pénurie résulte donc également du faible nombre d'associations de nouveaux associés avec des notaires en place, alors que le statut des sociétés civiles professionnelles (SCP) a été introduit en Alsace-Moselle. Cette rareté s'explique sans doute par le fait que les notaires titulaires d'offices n'ont pas d'intérêt financier à s'associer, faute de pouvoir valoriser un droit de présentation.
449. Sans se prononcer sur l'opportunité d'établir ou non un droit de présentation dans ces trois départements¹⁹⁰, l'Autorité estime qu'il conviendrait d'y envisager un accroissement du nombre d'offices de notaires pour stimuler la concurrence, renforcer la qualité de l'offre et offrir des débouchés aux jeunes diplômés du notariat formés au droit local¹⁹¹. Le nombre d'offices à créer devrait être déterminé par une analyse économique des besoins, calée par

¹⁹⁰ Question orale sans débat n° 1198S de M. Francis Grignon, publiée dans le JO Sénat du 21/12/2006, p. 3132.

¹⁹¹ Pour pouvoir exercer en Alsace-Moselle, le diplômé notaire doit réussir le concours d'admission aux fonctions de notaire dans le ressort des cours d'appel de Colmar et de Metz et avoir effectué trois années de stage, dont deux dans une étude du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle.

exemple sur celle réalisée par l’Autorité dans le cadre du présent avis, d’autant plus nécessaire que la disparition de la CLON a supprimé la seule instance en charge de cette évaluation.

450. Ainsi, l’Autorité fait les recommandations suivantes :

- Le Gouvernement devrait évaluer les besoins en nouveaux offices dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l’Autorité dans le cadre du présent avis ;
- L’Autorité devrait être associée à l’élaboration du rapport que le Gouvernement remettra au Parlement d’ici le 6 août 2017 sur l’opportunité d’étendre l’application de l’article 52 de la loi du 6 août 2015 à ces trois départements.

Recommandation n° 5 (Alsace-Moselle) :

- Encourager le gouvernement à évaluer les besoins en nouveaux offices de notaires dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l’Autorité dans le cadre du présent avis ;
- Associer l’Autorité de la concurrence à l’élaboration du 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.

2. SUR LA TRANSMISSION SYSTÉMATIQUE D’INFORMATIONS À L’AUTORITÉ

451. La mission dévolue à l’Autorité suppose l’analyse d’un très grand nombre de données financières, économiques et démographiques afin d’apprécier, au niveau local, les fondamentaux de l’offre et de la demande de prestations notariales.

452. Si la collecte des données financières émanant de chaque office a pu être réalisée dans de bonnes conditions grâce à une centralisation effectuée par le CSN, certaines informations ont été plus difficiles à recueillir. Il en va notamment ainsi des données relatives au marché de l’immobilier, aux départements et territoires d’outre-mer ou encore des éléments permettant une actualisation du nombre d’offices et de notaires en exercice (nombre de nominations, de démissions, de suppressions d’offices, de transformations de bureaux annexes en offices distincts au cours des derniers mois etc.).

453. Pour le futur, cette collecte d’informations devrait être facilitée par le décret n° 2016-661 précité qui prévoit une remontée systématique d’informations à destination de l’Autorité. Ainsi, le CSN transmettra désormais à l’Autorité, chaque année et au plus tard le 31 mars, les notes d’informations élaborées par chaque conseil régional et comportant :

- « 1° Le nombre de notaires, leur localisation et un état des créations, des transferts ou des suppressions d’offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts survenus durant l’année écoulée ;
- 2° Les données économiques et démographiques permettant d’apprécier les besoins de création de nouveaux offices. »¹⁹²

¹⁹² Art. 2.2 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 précité.

454. Si l'Autorité se félicite de l'adoption de ce dispositif, elle considère qu'il devrait être complété et comporter notamment les données immobilières que le CSN est chargé de collecter auprès des notaires et de mettre à la disposition du public en vertu du décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 relatif aux bases de données notariales portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux. Pour être exploitables, ces données devraient être transmises à l'Autorité à l'échelle géographique la plus fine possible et concerner également les départements et territoires d'outre-mer.
455. Par ailleurs, les données relatives à l'offre de prestations notariales (nombre d'études, effectifs, chiffres d'affaires et autres résultats financiers) transmises par le CSN ne concernaient que les années 2010 à 2014. L'Autorité a donc cherché à intégrer dans son analyse les évolutions intervenues depuis le 31 décembre 2014, ainsi qu'en témoignent les développements consacrés à la prise en compte des créations et suppressions récentes d'offices¹⁹³. Cet exercice d'actualisation reste toutefois délicat du fait des délais de recueil et de traitement des informations (plusieurs arrêtés portant nomination ou mettant fin aux fonctions de notaires sont adoptés chaque jour).
456. Néanmoins, les données communiquées par la DACS et le CSN témoignant d'une grande stabilité des effectifs (8 625 notaires titulaires et associés au 31/12/2014, tout comme au 29/02/2016¹⁹⁴), l'Autorité est d'avis que ces évolutions restent marginales et ne remettent pas en cause la validité de ses conclusions.
457. La collecte et l'actualisation des données relatives à l'offre de services notariaux pourraient toutefois être facilitées si l'Autorité pouvait obtenir du ministère de la justice, à intervalles réguliers (par exemple chaque trimestre), un document récapitulatif tous les événements influençant le nombre total de notaires et d'offices (y compris les bureaux annexes), ainsi que leur localisation sur le territoire.

Recommandation n° 6 (transmission systématique d'informations à l'Autorité) :

- Prévoir une transmission régulière, du CSN à destination de l'Autorité, des données immobilières collectées auprès des notaires par le CSN, en vertu du décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 relatif aux bases de données notariales portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux.
- Prévoir une transmission régulière, du ministère de la justice à destination de l'Autorité, de tous les événements influençant le nombre total de notaires et d'offices (y compris les bureaux annexes), ainsi que leur localisation sur le territoire (exemples : offices supprimés, offices créés, bureaux annexes transformés en offices distincts, nominations, retraits, radiations, démissions de notaires).

3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT L'ANALYSE DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DE LA CLIENTÈLE

458. La détermination des zones d'installation, préalable à l'élaboration de la carte, suppose d'identifier « *la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* »¹⁹⁵. Or,

¹⁹³ Voir *supra*, points 253 et suivants.

¹⁹⁴ Source : CSN.

¹⁹⁵ Art. 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

les fichiers clients actuellement utilisés par les offices ne permettent pas de mener une analyse statistique fine de l'origine géographique de la clientèle.

459. Or, compte-tenu des évolutions technologiques en cours dans le notariat (dématérialisation de la relation clients grâce notamment au développement de l'acte authentique électronique à distance)¹⁹⁶, il est vraisemblable que les zones de chalandises des prestations notariales, telles qu'elles ont été identifiées dans le présent avis¹⁹⁷ évoluent dans les prochaines années.
460. Afin de pouvoir prendre en compte ces évolutions de façon précise, l'Autorité encourage donc les offices en place à faire évoluer leurs fichiers clients, de façon à pouvoir identifier la localisation géographique de leur clientèle.

Recommandation n° 7 (origine géographique de la clientèle des offices) :

- Faire évoluer les fichiers clients des offices afin de pouvoir identifier la localisation géographique de la clientèle.

4. SUR LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PERMETTANT UNE VENTILATION DE L'ACTIVITÉ ENTRE L'OFFICE PRINCIPAL ET SON (SES) BUREAU (X) ANNEXE (S)

461. Comme il a été indiqué ci-dessus¹⁹⁸, 960 offices de notaires sur 4 571 disposent de bureaux annexes ou secondaires (jusqu'à 6), pour un total de 1 322 bureaux. 197 bureaux annexes sont par ailleurs situés dans une zone d'emploi différente de leur office de rattachement.
462. Or, il n'existe actuellement aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités respectivement par les offices principaux et secondaires. Dans les données communiquées par le CSN, l'activité des bureaux annexes est donc imputée à celle de l'office principal.
463. Afin de pouvoir analyser précisément la part d'activité réellement imputable à chacun des bureaux annexes dans le cadre de l'élaboration des futures cartes d'installation, l'Autorité recommande d'imposer aux offices de procéder à une ventilation des produits et des charges entre les différents bureaux. Une telle obligation pourrait s'inscrire dans le cadre du développement de la comptabilité analytique prescrite par l'article R. 444-20, II du code de commerce¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Voir notamment : « La signature de l'acte authentique électronique à distance en projet dans le notariat », Clémentine Delzanno, Droit & Patrimoine, 23 septembre 2015.

¹⁹⁷ Voir *supra*, points 76 et suivants.

¹⁹⁸ Voir *supra*, points 247 et suivants.

¹⁹⁹ Art. R. 444-20, II, du code de commerce : « Aux fins du recueil des données utiles prévu par l'article L. 444-5, il est tenu, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'économie, une comptabilité analytique qui : 1° Présente distinctement le détail des données relatives aux émoluments et aux honoraires perçus par l'office ou l'étude ; 2° Relate distinctement les charges afférentes à l'activité réglementée et à l'activité libre ; 3° Retracer, le cas échéant, la répartition des charges de l'office ou de l'étude avec une structure juridique qui lui est liée. »

Recommandation n° 8 (ventilation des produits et des charges entre offices principaux et bureaux annexes) :

- Dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique imposée par l'article R. 444-20, II, du code de commerce, imposer une ventilation des produits et des charges entre l'office principal et son (ses) bureaux (x) annexe (s).

D. RECOMMANDATION EN VUE DE L'ABAISSEMENT DES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION

464. La littérature économique montre qu'une réglementation restrictive limite non seulement la concurrence entre les prestataires de services, mais réduit également les incitations des professionnels à travailler de manière efficace en termes de coûts, à baisser les prix, à améliorer la qualité ou à offrir des services innovants.
465. L'Autorité a procédé à une analyse des conditions d'entrée sur le marché des prestations notariales, déterminante pour anticiper l'impact de la réforme et, le cas échéant, déceler *ex ante* d'éventuelles barrières à l'entrée qui pourraient limiter ses effets.
466. L'objectif des développements qui suivent est donc de dresser une typologie des barrières à l'entrée dans le secteur du notariat, en faisant abstraction des restrictions qualitatives imposées par la réglementation sur les conditions d'accès à la profession *stricto sensu*, et le cas échéant, de recommander au gouvernement des mesures permettant d'abaisser ces barrières.
467. Sur ce point précis, la consultation publique a permis de faire émerger des risques de barrières à l'entrée, réels ou supposés, et d'identifier des stratégies qui pourraient être mises en place, afin de contourner la réglementation issue de la loi du 6 août 2015 .
468. Sans prétendre à l'exhaustivité, ces stratégies de verrouillage se déclinent autour de quatre axes, à savoir :
- les restrictions à l'accès à la profession ;
 - les restrictions à l'accès à des services essentiels ;
 - les restrictions posées par l'autorégulation ;
 - les stratégies de contournement du dispositif.

1. L'ACCÈS À LA PROFESSION

a) Sur la formation des futurs notaires

Sur la formation relative à la gestion des offices

469. Parmi les conditions générales d'aptitudes aux fonctions de notaires figurait, depuis le 1^{er} janvier 2008, le fait d'avoir suivi « *la formation en gestion d'un office de notaire, déontologie et discipline notariales* »²⁰⁰ (ci-après « stage futur notaire »). Or, dans le cadre

²⁰⁰ Art. 3, 7° du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité. Le programme et les modalités de ce stage sont définis par arrêté du garde des sceaux, après avis du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial.

de la consultation publique, certains répondants avaient fait part de leurs difficultés à s'inscrire au « stage futur notaire » organisé par l'INAFON (Institut notarial de formation).

470. Durant l'instruction, le CSN a indiqué avoir créé des places supplémentaires pour répondre à une forte demande d'inscription à cette formation, liée à la réforme en cours.
471. Par ailleurs, la question de l'accès au stage « futur notaire » a été réglée par le décret du 20 mai 2016 précité, qui prévoit que les aspects managériaux et comptables de la gestion de l'office, la déontologie et la discipline notariales seront intégrés au cursus initial de formation des futurs notaires²⁰¹, ce qui, par conséquent, supprime la condition relative au suivi du « stage futur notaire » des conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaire. Cette dernière disposition est entrée en vigueur le 26 mai 2016.
472. La question des actuels diplômés et étudiants notaires n'ayant suivi ni le « stage futur notaire », ni une formation en gestion, déontologie et discipline notariales dans le cadre de leur formation initiale, reste toutefois posée, étant précisé que les dispositions prévoyant la mise en place de ces nouveaux modules de formation n'entreront en vigueur « *qu'à des dates fixées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice* »²⁰².
473. Si cette formation n'est plus exigée en tant que telle pour prétendre à une nomination, elle peut néanmoins s'avérer utile puisqu'elle porte sur des matières parfois méconnues des candidats à l'installation mais pourtant primordiales pour créer une entreprise (comptabilité, finance, management...).
474. Ainsi, même si cette condition n'est plus impérative pour être nommé notaire, le CSN et l'INAFON devraient continuer à proposer un nombre de places au « stage futur notaire » et en garantir l'accès aux candidats à l'installation désireux de le suivre.

Recommandation n° 9 (stage facultatif en gestion, déontologie et discipline notariales) :

- Maintenir un accès au « stage futur notaire » aux candidats désireux de le suivre, bien qu'il ne constitue plus une condition impérative de la nomination.

Sur la formation initiale

475. Dans le cadre de l'instruction, le CSN a indiqué que des réflexions étaient en cours afin de réformer la formation des futurs notaires. La voie universitaire et la voie professionnelle pourraient fusionner, l'objectif étant d'améliorer la qualité de la formation tout en prenant en compte certaines contraintes budgétaires.
476. Si de telles préoccupations sont légitimes, il convient de s'assurer que la réforme envisagée permette de garantir un haut niveau de compétence des professionnels formés, indispensable au développement d'une concurrence basée sur les mérites et sur la qualité des prestations proposées, grâce à une formation alliant théorie et pratique, comme c'est le cas actuellement.
477. Par ailleurs, une éventuelle réforme doit également garantir la formation, à terme, d'un nombre de professionnels suffisant pour couvrir les besoins à venir en services notariaux. La liberté d'installation, souhaitée par le législateur pour renforcer la proximité et l'offre

²⁰¹ La création d'un module « *gestion de l'office, déontologie, discipline notariale* » est prévue pour la voie universitaire comme pour la voie professionnelle (art. 3, I, 3° et 5° du décret du 20 mai 2016 précité).

²⁰² Et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, s'agissant de la formation initiale (art.3, II, al. 1 et 2 du décret du 20 mai 2016 précité).

de services ne saurait être remise en cause par l'instauration d'un *numerus clausus* de fait, en début de formation.

Recommandation n° 10 (accès à la formation initiale aux étudiants désireux de la suivre) :

- Ne pas instaurer de *numerus clausus* de fait, en début de formation, en vue de limiter le nombre de futurs diplômés notaires susceptibles de s'installer à terme.

b) Sur les conditions requises pour être nommé notaire

478. Pour mémoire, le II de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que, dans les zones d'installation libre, « *lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité de notaire (...), le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office de notaire (...) créé.* »

Sur la condition relative à l'assurance

479. Selon certains répondants à la consultation publique, l'article 52 précité imposerait la souscription préalable d'une assurance pour être nommé titulaire d'un office créé dans une zone d'installation libre. Or, plusieurs contributeurs font remarquer qu'il serait très difficile de satisfaire cette condition lors du dépôt de candidature.

480. En outre, le contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle étant négocié par le CSN²⁰³, certains craignent de se voir refuser la faculté d'y adhérer.

481. Interrogé sur ces points, le CSN a indiqué que l'adhésion à l'assurance responsabilité civile est automatique pour tout nouveau notaire, dès le jour de sa nomination. La condition d'assurance exigée des candidats à l'installation par l'article 52 précité est donc *de facto* remplie. Le montant de la prime est identique pour tous les notaires (mais des primes supplémentaires sont acquittées par les notaires appartenant à des conseils régionaux qui ont opté pour une extension de garantie).

482. En revanche, s'agissant de la garantie collective²⁰⁴, le CSN précise que la réduction des contrôles exercés par les instances disciplinaires et le ministère de la justice, en amont des nominations des candidats, pourrait être de nature à accroître la sinistralité, et donc à faire augmenter le montant des cotisations.

483. Il convient toutefois de rappeler que, dans le cadre de la loi du 6 août 2015, ne pourront s'installer que les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaires (notamment le fait de ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur et à la probité, ni d'avoir été frappé de faillite personnelle ou de l'une des mesures d'interdiction prévues à l'article L. 653-8 du code de commerce)²⁰⁵. Le respect de ces

²⁰³ Art. 6-1 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat : « *La responsabilité civile professionnelle des notaires est garantie par un contrat d'assurance souscrit par le Conseil supérieur du notariat. /Les conseils régionaux de notaires peuvent souscrire des garanties complémentaires* ».

²⁰⁴ Le notariat français a organisé une garantie collective couvrant les conséquences pécuniaires des fautes et négligences intentionnelles non prises en charge par les techniques classiques d'assurance (article 11 du décret n° 55-604 du 20 mai 1955 relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice).

²⁰⁵ Art. 3 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

conditions sera vérifié en amont par le ministère de la justice, puisqu'il conditionne la recevabilité des demandes de nomination.

484. En particulier, les futurs installés, devront avoir suivi, tout comme leurs consœurs et confrères déjà en place, une formation juridique solide (master en droit ou équivalent) ainsi qu'un stage d'une durée minimale de deux années, étant précisé que le notariat est étroitement associé à la formation initiale, notamment par l'intermédiaire du Centre National de l'Enseignement Professionnel Notarial (CNEPN).
485. Ainsi, rien ne permet de supposer que les notaires qui s'installeront dans les mois et les années à venir seront moins compétents ou moins honorables²⁰⁶ que les professionnels déjà en place, ni donc que la sinistralité et le montant des cotisations nécessaires au bon fonctionnement de la garantie collective augmenteront.

Sur les autres conditions à l'installation

486. D'après le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité, dans les dix jours à compter de l'enregistrement de leur demande par télé-procédure, les candidats à l'installation devront produire des pièces dont la liste précise sera déterminée par un arrêté du garde des sceaux, à venir. En cas de demande incomplète, si le demandeur ne fournit pas les justificatifs requis dans un délai fixé par ce même arrêté, sa demande sera caduque²⁰⁷.
487. Les pièces exigées sont nécessaires au ministère de la justice pour vérifier que le candidat remplit bien les « conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance » requises pour être nommé. Toutefois, l'arrêté listant ces pièces ne doit pas ériger de nouvelles barrières à l'installation, par exemple en imposant la production d'un certificat d'assurance²⁰⁸ ou de documents justifiant d'une expérience professionnelle dans le notariat d'une durée excessive.
488. Par ailleurs, les pièces exigées par l'arrêté ayant vocation à conditionner la recevabilité d'une candidature, il conviendrait qu'il soit adopté rapidement, de façon à ce que les candidats sachent au plus vite s'ils remplissent ou non les conditions pour être nommés.

Recommandation n° 11 (pièces justificatives des dossiers de candidature à l'installation) :

- Adopter dans un bref délai l'arrêté fixant la liste des pièces dont la production est exigée pour candidater aux fonctions de notaire.
- Ne pas imposer aux candidats à la nomination la production de pièces justificatives conduisant, *de facto*, à ériger de nouvelles barrières à l'entrée d'origine réglementaire.

c) Sur la nouvelle procédure de nomination aux offices créés

489. La procédure de dépôt et de traitement des candidatures prévue par le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité soulève un certain nombre d'interrogations.

²⁰⁶ La garantie collective a notamment vocation à jouer lorsqu'il y a exclusion de la garantie du contrat d'assurance (notamment pour les sinistres provoqués intentionnellement par le notaire, résultant de sa participation à un crime ou un délit intentionnel ou engendrés par des opérations qui lui sont interdites).

²⁰⁷ Article 51 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

²⁰⁸ Voir points 479 et suivants ci-dessus.

Sur la possibilité, pour plusieurs candidats, de présenter ensemble une seule demande de nomination

490. Dans le cadre de la consultation publique, certains contributeurs ont émis le souhait de pouvoir présenter une candidature collective à l'installation, afin de mutualiser les coûts, les moyens et les compétences.
491. Une telle possibilité semble offerte par le décret du 20 mai 2016 précité, qui prévoit que peuvent demander leur nomination aux offices à créer « *les personnes* » qui remplissent les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaire²⁰⁹. Les dispositions de ce décret utilisent par la suite le terme « *le demandeur* », ce dernier pouvant être compris comme renvoyant indifféremment à une personne physique ou à une personne morale.
492. Il ressort de l'instruction que le gouvernement entend effectivement permettre les installations sous la forme d'une structure sociétaire, autorisant ainsi les candidatures collectives.

Sur le délai de dépôt des candidatures

493. D'après l'article 50 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité, dans sa rédaction issue du décret du 20 mai 2016, les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaires peuvent déposer leur demande de nomination dans un office à créer, à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la carte et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date.

Sur le point de départ du délai s'agissant de la première carte

494. Par dérogation à ces dispositions, le V de l'article 16 du décret du 20 mai 2016 précité prévoit que « *les demandes [de nomination] prévues par ces articles faisant suite à la première publication de la carte prévue à l'article 52 de la loi n° 2015-990 peuvent être déposées à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, au plus tard au 31 décembre 2016 (...)* ».
495. Certes, il peut sembler légitime de laisser au ministère de la justice un délai suffisant pour mettre en place le système informatique permettant l'enregistrement des demandes par télé-procédure, puis leur traitement. Toutefois, compte tenu des attentes créées chez les candidats à l'installation, dont témoignent notamment les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique et les nombreux appels et courriels reçus par les services d'instruction ces derniers mois, ce délai ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire à la fiabilité technique de cette plate-forme informatisée.

Sur l'impossibilité pour les candidats de candidater après le dix-huitième mois de publication de la carte.

496. L'article 50 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité ne permet aux candidats de déposer leur demande de nomination dans un office à créer que durant un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la carte. Par ailleurs, la publication d'une nouvelle carte fait courir un délai minimal de deux mois avant que les postulants aient la possibilité de déposer leur candidature.
497. Or, le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que « *cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans.* »

²⁰⁹ Article 49 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

498. Ces dispositions combinées conduisent donc à interdire toute demande de nomination durant plus de 8 mois sur une période de 26 mois consécutifs. Une telle limitation constitue, aux yeux de l'Autorité, un frein inutile à l'installation des professionnels concernés.

Recommandations n° 12 (dates de dépôt des candidatures) :

- S'agissant de l'arrêté prévu à l'article 16, V du décret du 20 mai 2016, fixer la date à laquelle pourront être déposées les demandes de nomination sur un office à créer le plus rapidement possible après la publication de la première carte ;
- À l'article 50 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 dans sa rédaction issue du décret du 20 mai 2016 précité, supprimer les mots : « , et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date ».

d) Sur les conditions de financement des installations

499. Certains futurs candidats à l'installation s'interrogent sur les conditions d'octroi de la garantie des prêts à l'installation, proposée par l'Association Notariale de Caution²¹⁰ (ci-après « ANC »). En effet, la garantie accordée par l'ANC étant supportée par l'ensemble des notaires en place, les candidats à l'installation se demandent s'ils bénéficieront de cette garantie à l'appui d'un prêt professionnel nécessaire à la création de leur office.

500. L'ANC joue un rôle important en matière de financement des installations. Après instruction du dossier (analyse de la solvabilité du débiteur, de son plan d'affaires...), si elle accepte d'accorder sa garantie²¹¹, elle sera amenée à intervenir en lien avec le prêteur et les instances départementales du notariat, en cas de difficulté en période de remboursement (réaménagement de la dette...). Dans l'hypothèse d'une défaillance de l'emprunteur, elle désintéressera les banques en son lieu et place.

501. L'instruction a toutefois permis de vérifier l'existence de solutions alternatives pour les professionnels concernés, dans la mesure où, selon le CSN, 50 % des installations se font déjà sans le recours à l'ANC, voire sans aucune garantie. La CDC et le Crédit agricole assurent une part significative de ces financements, de même qu'Interfimo, filiale de LCL spécialisée dans le financement des professions libérales.

502. D'une façon générale, il ressort de l'instruction que les notaires sont des clients plutôt recherchés par les acteurs du secteur bancaire, en raison du faible taux de défaillance observé dans cette profession. Ainsi, même sans l'intervention de l'ANC, les candidats à l'installation ne devraient pas rencontrer de difficultés insurmontables pour trouver des financements et mener à bien leurs projets professionnels.

503. Quoiqu'il en soit, il convient de s'assurer que tous les professionnels souhaitant bénéficier des services proposés par l'ANC puissent y avoir accès dans les mêmes conditions.

²¹⁰ L'ANC est une association régie par la loi de 1901 dont l'objet social est, d'après ses statuts, de « faciliter l'obtention par des notaires, des candidats à des offices de notaires, des sociétés professionnelles notariales (...), des membres ou des candidats à être membres de ces sociétés, (...) des prêts de la caisse des dépôts et consignations, des caisses de crédit agricole ou de tout autre établissement bancaire (...) en se constituant caution solidaire des bénéficiaires de ces prêts envers les prêteurs pour le montant desdits prêts en principal, intérêts et accessoires et plus généralement, de mettre en œuvre tous moyens propres à favoriser l'accès à la profession, améliorer et développer le service notarial ».

²¹¹ Il s'agit de loin de l'hypothèse la plus fréquente. Les refus étant exceptionnels.

Recommandation n° 13 (accès au crédit pour le financement des installations) :

- Continuer à assurer à tous les candidats à l'installation un accès équivalent aux garanties proposées par l'ANC, sur la base de critères non discriminatoires, objectifs et transparents.

e) Sur les conditions d'exercice du droit de présentation du successeur dans les offices existants

504. Certains candidats à l'installation souhaiteraient instituer un véritable marché des offices, en instaurant une liberté totale dans la fixation de la contrepartie financière à l'exercice, par le titulaire de l'office, de son droit de présenter son successeur (équivalent d'un « prix de cession » de l'office).
505. Actuellement, les parties déterminent librement le montant de la « finance » de l'office, en se référant davantage aux usages de la profession qu'aux considérations économiques locales. Les parquets²¹² quant à eux, doivent signaler à la Chancellerie toute anomalie dans la fixation du prix. Le ministre de la justice donne son agrément au traité de cession.
506. Cet agrément ministériel a deux raisons d'être : s'assurer que le prix de cession n'est ni excessif (contrat léonin imposé au nouvel entrant en raison de la pénurie d'offices), ni sous-évalué, notamment dans le cadre d'une succession familiale (contournement des règles fiscales en matière de mutations à titre gratuit).
507. À terme, la liberté d'installation va réduire la « rente de situation » liée à la rareté excessive des offices existant. En réduisant la pénurie, les prix de cession se rapprocheront d'un équilibre de marché. Compte tenu du caractère récent du dispositif, auxquels les professionnels ne se sont pas encore familiarisés, il semble toutefois prématuré de lever ce contrôle administratif. Pour autant, s'agissant du risque de sous-estimation, qui demeure entier, il n'y a pas de raison *a priori* de prévoir un dispositif exorbitant du droit commun : la mission de vérifier la sincérité des assiettes de mutation relève de la compétence des services fiscaux.

f) Sur la possibilité pour les notaires salariés d'assurer la suppléance d'office ou d'être nommé en qualité d'administrateur

508. La gestion des offices notariaux dépourvus de titulaire, notamment en raison du décès, de la démission ou de l'empêchement temporaire de celui-ci d'exercer ses fonctions, par cas de force majeure, est provisoirement assurée par un ou plusieurs suppléants²¹³, désigné(s) par le tribunal de grande instance.
509. De la même façon, lorsqu'une juridiction prononce à l'encontre d'un notaire une peine d'interdiction ou de destitution, elle commet un administrateur pour le remplacer dans ses fonctions²¹⁴.

²¹² Prochainement, le Garde des Sceaux procèdera directement à ce contrôle.

²¹³ Art. 5 du décret n° 55-604 du 20 mai 1955 relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice.

²¹⁴ Art. 20 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

510. Dans ces deux hypothèses, le suppléant ou l'administrateur doit être un notaire exerçant à titre individuel ou en qualité d'associé, une société titulaire d'un office, un ancien notaire (qu'il ait exercé à titre individuel ou comme associé) ou un clerc ou ancien clerc de notaire répondant aux conditions d'aptitude exigées pour être nommé²¹⁵.
511. Les notaires salariés ne sont ainsi pas visés par les textes applicables à la nomination du suppléant ou de l'administrateur, alors qu'il s'agit de notaires de plein exercice et qu'ils exercent les mêmes fonctions que les titulaires et associés. Cette exclusion est d'autant moins compréhensible que certains Clercs peuvent être nommés. Une expérience en tant que suppléant ou administrateur pourrait pourtant s'avérer utile au notaire salarié, notamment dans la perspective d'une installation.

Recommandation n° 14 (acquisition d'expérience par les notaires salariés dans la gestion d'offices) :

Ajouter les notaires salariés à la liste des personnes pouvant être choisies :

- comme suppléant (article 2 du décret n° 56-221 du 29 février 1956 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret n° 55-604 du 20 mai 1955 relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice en ce qui concerne la suppléance des officiers publics et ministériels) ; et
- comme administrateur (article 21 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels).

g) Sur la publicité

512. Le Règlement national des notaires²¹⁶ prohibe toute publicité à caractère personnel et subordonne la possibilité, pour un office, de disposer d'un site Internet à l'obtention d'un agrément de la chambre et au respect d'une charte graphique et des règles déontologiques. En cas de création d'office, le notaire est toutefois autorisé à faire paraître trois avis de presse suivant une formule agréée par la chambre, dans un délai maximum de six mois à compter du jour de la prestation de serment.
513. Durant l'instruction, le CSN a par ailleurs précisé qu'une « *interview (télé, radio ou presse) d'un notaire qui parle de son parcours personnel, du rôle du notariat, de son activité professionnelle) est autorisée par principe, du fait du respect du principe de la liberté d'expression de chacun* ».
514. Enfin, l'article L. 444-4 du code de commerce prévoit que « *les notaires affichent les tarifs qu'ils pratiquent, de manière visible et lisible, dans leur lieu d'exercice et sur leur site internet, selon des modalités fixées dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 113-3 du code de la consommation* » (c'est-à-dire selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation). Il ne s'agit toutefois pas ici de publicité à proprement parler, mais de la

²¹⁵ Art. 2 du décret n° 56-221 du 29 février 1956 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret n° 55-604 du 20 mai 1955 relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice en ce qui concerne la suppléance des officiers publics et ministériels (s'agissant du choix du suppléant) et article 21 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels (s'agissant du choix de l'administrateur).

²¹⁶ Arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice en date du 22 juillet 2014, portant approbation du règlement national et du règlement intercourts du Conseil supérieur du notariat.

communication d'informations, qui suppose par ailleurs que le consommateur soit déjà dans l'office ou connecté sur le site internet du notaire concerné.

515. Le Règlement national des notaires limite aussi la possibilité d'utiliser des panonceaux et panneaux afin de signaler la présence d'un office (pas plus de quatre panonceaux, interdiction d'utiliser d'autres légendes que le mot « notaire » ou « office notarial » etc.).
516. Si le CSN considère que les dispositions actuellement applicables en matière de publicité répondent aux besoins du notariat, un assouplissement de cette réglementation, spécialement au bénéfice des créateurs d'offices pourrait s'avérer utile, afin de faciliter le démarrage de leur activité et donc de stimuler la concurrence. Un nombre plus important d'avis de presse (laissé à la discrétion du créateur) le recours à d'autres médias locaux (radio...) et la possibilité d'indiquer sur les panneaux et panonceaux que l'office est nouvellement créé pourraient ainsi être envisagés.
517. S'agissant du site Internet des offices, l'Autorité considère la procédure d'agrément comme excessivement contraignante et préconise son remplacement par un contrôle *a posteriori* portant sur le respect des seules règles déontologiques.
518. En outre, la conformité à une charte graphique imposée par la profession, tout comme l'agrément préalable du contenu de l'avis de presse par la chambre, empêchent les notaires de se différencier aux yeux de leurs clients. L'Autorité est donc d'avis qu'une plus grande liberté en matière de communication permettrait de mieux informer les clients, le contrôle effectué *a posteriori* par les instances devant se limiter au respect des règles déontologiques.

Recommandation n° 15 (publicité) :

Assouplir la réglementation relative à la publicité à caractère personnel et aux sites Internet, de façon à permettre aux nouveaux notaires nommés de se faire connaître et de développer leur clientèle, notamment en :

- Laisant au créateur d'un office la liberté de déterminer par lui-même le nombre d'avis à publier dans la presse, pendant la première année suivant la création de l'office ;
- Permettant le recours à d'autres types de médias (radio...) ;
- Autorisant l'emploi de panneaux et panonceaux indiquant que l'office est nouvellement créé ;
- Supprimant la procédure d'agrément des sites Internet des offices par la chambre pour la remplacer par un contrôle *a posteriori*.
- Limitant le contrôle exercé par la chambre au respect des seules règles déontologiques.

2. L'ACCÈS À DES SERVICES ESSENTIELS

519. Certains contributeurs ont attiré l'attention de l'Autorité sur l'existence d'installations ou d'équipements indispensables pour assurer les missions d'un office notarial et proposés par l'Association pour le Développement du Service Notarial (ci-après « ADSN »). Ils redoutent qu'à l'avenir, tous ces produits et services ne soient pas accessibles à l'ensemble des notaires de France dans les mêmes conditions. Par ailleurs, à supposer qu'ils y aient accès, en tant que nouveaux entrants sur le marché des prestations notariales, ils craignent de se voir imposer des conditions discriminatoires.

520. L'ADSN est une association régie par la loi de 1901, administrée par un conseil d'administration comprenant sept membres, tous notaires, et dont l'objet social est « *la mise en œuvre de tous les moyens en vue de l'amélioration et du développement des services rendus par le notariat français à sa clientèle, sous quelque forme que ce soit* ».
521. L'ADSN détient plusieurs filiales à 100 %, constituées sous forme de sociétés par actions simplifiées unipersonnelles, qui proposent, pour le compte du CSN, des services liés au fonctionnement d'un office notarial.
522. Par exemple, la filiale *Real.not* gère les fichiers centraux de la professions (notamment le Fichier Central des Dispositions de Dernières Volontés²¹⁷, le Minutier Central Électronique²¹⁸ et les bases de références immobilières), le réseau informatique privé du notariat français (réseau *Réal*), les certificats de signature électronique (clés *Real*) et met en œuvre les échanges dématérialisés avec les partenaires de la profession, tels que les services de publicité foncière (demandes et réception de renseignements hypothécaires, publication des actes sous forme électronique, via le service *Télé@ctes*) ou les collectivités locales (demandes de pièce d'état civil, purge des droits de préemption urbains, etc.).
523. Il résulte de ce qui précède qu'il serait impossible ou déraisonnable de dupliquer certains services proposés par l'ADSN, et plus particulièrement par *Real.not*, notamment pour des raisons financières ou techniques, alors que l'accès à ces services est nécessaire pour exercer une activité notariale.
524. Interrogé sur ce point, le CSN a indiqué que ces produits et services sont, dans leur ensemble, accessibles à tous les notaires de France. Leurs tarifs sont fixés par produit ou service, en fonction de leur coût de revient respectif (études préalables, coûts projets, coûts d'exploitation, coûts des corrections, coûts des évolutions) auquel s'ajoute une marge. Ils peuvent prendre la forme de frais d'accès ou d'abonnements récurrents. Seuls les notaires utilisant ces produits ou services sont facturés, selon leur consommation.
525. Les informations transmises par le CSN n'ont pas permis à l'Autorité de vérifier l'adéquation des montants tarifés au regard des coûts de revient des produits et services en cause. L'Autorité note toutefois qu'à l'heure actuelle, la tarification pratiquée à l'acte ou à l'interrogation s'applique de façon identique à tous les notaires. Elle encourage donc l'ADSN à continuer à garantir à tous les professionnels un accès à ses services dans les mêmes conditions.

Recommandation n° 16 (accès aux services de l'ADSN) :

- Continuer à assurer à tous les professionnels un accès équivalent aux services proposés par l'ADSN, sur la base de critères non discriminatoires, objectifs et transparents.

3. LES FREINS LIÉS À L'AUTORÉGULATION

526. L'importance du rôle joué par les instances représentatives du notariat dans l'organisation de la profession suscite des craintes de la part des futurs candidats à l'installation.

²¹⁷ Les notaires ont l'obligation d'y enregistrer tous les testaments établis et conservés dans leur office, ainsi que les donations entre époux et de l'interroger au moment du règlement d'une succession.

²¹⁸ Il permet la réalisation des Actes Authentiques Électroniques (AAE) et garantit leur conservation et leur consultation pendant 75 ans avant leur dépôt aux archives départementales.

a) Sur les inspections

527. Certains contributeurs font état de possibles freins à l'installation mis en place par les instances représentatives. Ils craignent notamment que les inspections annuelles constituent un moyen de pression.
528. Or, comme il sera développé au point b) du 2 de la section E de la présente partie VII de l'avis, les inspections annuelles ou occasionnelles, qui portent sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de l'étude, constituent un moyen de s'assurer de la qualité des prestations rendues par les offices et du respect de la réglementation applicable. Chaque étude est inspectée au moins une fois par an.
529. Les inspections sont organisées par les chambres départementales et interdépartementales, et réalisées par des notaires ou anciens notaires, choisis en dehors du département où exerce le notaire inspecté (« notaires-inspecteurs »), et par des personnes qualifiées en comptabilité (« inspecteurs de comptabilité »).
530. L'Autorité est d'avis que les craintes liées à ces inspections pourraient être levées en permettant aux notaires nouvellement nommés d'être également désignés comme « notaires-inspecteurs ».

Recommandation n° 17 (inspections professionnelles) :

- Dans le cadre des inspections des études notariales, désigner comme « notaires-inspecteurs » des notaires nommés dans le cadre d'offices créés en application de la loi du 6 août 2015 .

b) Sur la représentativité des instances

531. Certains répondants dénoncent par ailleurs la faible représentativité des instances de la profession (chambres départementales, interdépartementales et conseils régionaux), au sein desquelles les notaires salariés seraient actuellement sous-représentés et dont les notaires assistants sont exclus.
532. S'agissant des notaires assistants, le fait qu'ils ne soient pas encore nommés notaires par le garde des Sceaux peut justifier leur exclusion. N'étant pas encore statutairement membres de la profession, il est concevable qu'ils n'appartiennent pas aux instances représentatives du notariat.
533. Les notaires salariés, eux, sont membres des chambres et conseils, disposent d'un droit de vote lors des assemblées et peuvent être investis de mandats. Leur faible présence au sein des instances et de leurs bureaux pourrait s'expliquer par la part minoritaire qu'ils représentent au sein de la profession (au 29 février 2016, on dénombrait 1 243 notaires salariés pour 8 625 notaires titulaires ou associés).
534. Dans le cadre de l'instruction, le CSN a confirmé l'existence de réflexions sur la place des notaires salariés au sein de ces instances. Certains membres de la profession auraient, par exemple, proposé de les exclure du vote du budget, puisqu'ils n'acquittent pas de cotisations.
535. Le Président Vogel a toutefois affirmé sa volonté d'éviter toute fracturation de la profession, entre les salariés et les titulaires d'offices, de même qu'entre les « anciens » et les « nouveaux » notaires installés, selon qu'ils auront été nommés antérieurement ou postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015.

c) Sur l'intervention des instances dans le processus de nomination

536. Plusieurs contributeurs dénoncent l'intervention des instances représentatives de la profession dans le processus de nomination : selon eux, pour rendre la liberté d'installation effective, toute consultation des chambres départementales, interdépartementales ou des conseils régionaux devrait être exclue lors de l'instruction des dossiers de candidature.
537. Le décret n° 2016-661 précité a supprimé l'intervention directe des instances locales en la matière. S'agissant de l'examen des candidatures, il est seulement prévu que le bureau du CSN²¹⁹ « *communiqua au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé* »²²⁰.
538. Une disposition similaire est prévue s'agissant de la nomination des notaires salariés²²¹.
539. Sur cette question, l'Autorité est d'avis que l'intervention du CSN dans la procédure doit être facultative et qu'elle ne doit en aucun cas bloquer l'instruction de la demande, une éventuelle absence de réponse devant être interprétée dans un sens favorable au candidat. Les renseignements communiqués, le cas échéant, par le CSN devront être objectifs, portés également à la connaissance du candidat, et en tant que de besoin, soumis à un débat contradictoire avec lui.
540. Sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, et ainsi qu'il a été vu plus haut²²², l'intervention des instances professionnelles a conduit à un verrouillage au détriment des entrants potentiels. Il convient d'éviter que ce phénomène ne perdure ni ne se reproduise, car il serait en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi du 6 août 2015.

Proposition n° 18 (intervention des instances professionnelles dans le processus de nomination) :

S'agissant de la communication d'informations, par le CSN, au garde des sceaux, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats à l'installation ou à une nomination en tant que notaire salarié :

- Considérer qu'elle est facultative ;
- Interpréter toute éventuelle absence de réponse dans un sens favorable au candidat ;
- Ne prendre en considération que les éléments objectifs portés à la connaissance du candidat, le cas échéant, après un débat contradictoire.

²¹⁹ Rien n'interdit néanmoins au CSN de recueillir l'avis des instances locales sur un candidat.

²²⁰ Article 52 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

²²¹ Article 11 du décret n° 93-82 du 15 janvier 1993 portant application de l'article 1er ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et relatif aux notaires salariés.

²²² Voir supra, points 132 et suivants.

4. LES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT DU DISPOSITIF

a) Sur les installations en vue d'une association ultérieure avec un office existant

541. Certains contributeurs évoquent les risques de « contournement » de l'esprit de la loi en citant l'exemple d'une installation, à titre individuel, de notaires associés ou salariés, qui fusionneraient ensuite le nouvel office avec leur ancienne étude, de manière à saturer artificiellement les zones d'installation libre.
542. À la supposer avérée, cette stratégie nécessite une procédure de fusion d'offices soumise à un contrôle administratif. De plus, la réduction du nombre d'offices conduirait inévitablement l'Autorité, dans le cadre de la révision bisannuelle de la carte, à faire de nouvelles recommandations.
543. Ces diverses stratégies ne sont par ailleurs pas économiquement rationnelles : si l'on peut admettre qu'elles permettent aux actuels titulaires d'atténuer l'intensité concurrentielle dans leur zone, il convient de s'interroger sur l'intérêt économique qu'auraient d'anciens notaires salariés à s'y prêter, compte tenu des écarts de rémunération entre l'exercice libéral et l'exercice salarié de la profession. Par ailleurs, la faisabilité technique de tels procédés pose question : compte tenu du système de classement des candidatures retenu par le décret n° 2016-661 précité – par ordre chronologique, et par tirage au sort si le nombre de candidatures excède celui des recommandations de créations – aucun candidat n'est en mesure d'anticiper avec un degré de certitude suffisant ses chances d'être nommé pour mettre en œuvre une telle stratégie avec succès.
544. Des stratégies de saturation des zones d'installation libre, suivie de regroupements, dans le but unique d'empêcher l'entrée de nouveaux notaires, seraient en outre facilement détectables.
545. Plutôt observées pour des structures fortement capitalistiques, ces stratégies présentent *a priori* un faible risque d'être développées dans le cadre de structures d'exercice de taille réduite, communément rencontrées dans le notariat actuel²²³.
546. Si, notamment en raison des nouvelles règles de détention du capital, la situation venait à évoluer, l'Autorité formulerait à l'avenir des recommandations utiles au gouvernement dans le cadre d'un prochain avis.
547. À supposer – *quod non* – que la généralisation de telles stratégies conduise à une concentration excessive de l'offre notariale dans certaines zones d'installation, le phénomène pourrait être aisément appréhendé sous l'angle du contrôle des concentrations économiques, le cas échéant, en abaissant les seuils de contrôle, à l'instar de ce qui existe actuellement dans le secteur du commerce de détail²²⁴.

²²³ La structure en SCP reste prédominante et le nombre moyen d'associés par office est de 2,36.

²²⁴ En vertu de l'article L. 430-2 du code de commerce : « Lorsque deux au moins des parties à la concentration exploitent un ou plusieurs magasins de commerce de détail, est soumise aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du présent titre toute opération de concentration, au sens de l'article L. 430-1, lorsque sont réunies les trois conditions suivantes :

- le chiffre d'affaires total hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 75 millions d'euros;

- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France dans le secteur du commerce de détail par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 15 millions d'euros ».

b) Sur les candidatures « fictives »

548. Dans le cadre de la consultation publique, l'hypothèse a été émise de voir se multiplier des candidatures « fantaisistes », au sens où elles ne seraient pas motivées par une réelle volonté d'installation, mais destinées à saturer artificiellement les zones. De telles stratégies ne devraient cependant pas pouvoir prospérer.
549. En effet, dans le système actuellement en vigueur, un notaire « *qui ne prête pas le serment professionnel dans le mois de la publication de sa nomination au Journal officiel est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions sauf s'il peut justifier d'un cas de force majeure* »²²⁵.
550. Cette règle n'a pas été modifiée. Le décret n° 2016-661 précité précise que, dans ce cas, l'office créé dans lequel il avait été nommé est supprimé par arrêté du garde des sceaux²²⁶. Compte tenu du nombre de créations recommandées, cette suppression d'un office doit logiquement conduire à rendre possible une installation supplémentaire dans la zone concernée.
551. Ce dispositif devrait donc invalider toute stratégie de ce type.

5. CONCLUSION SUR LA PRÉSENCE ÉVENTUELLE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION

552. À ce stade, l'Autorité n'a été informée que de risques d'introduction de barrières susceptibles de freiner l'entrée sur le marché de nouveaux notaires. Ces risques font l'objet des recommandations n° 9 à 18.
553. Toutefois, si les candidats à l'installation se trouvaient confrontés à des comportements visant notamment à restreindre leur activité sur le marché, l'Autorité les invite à l'en informer.
554. L'Autorité entend veiller à ce qu'une saine concurrence se développe entre les notaires. Pour ce faire, elle n'hésitera pas à ouvrir des enquêtes et, le cas échéant, à sanctionner toute pratique anticoncurrentielle.

E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER QUALITATIVEMENT L'OFFRE DE PRESTATIONS NOTARIALES

1. DONNÉES ISSUES DE LA CONSULTATION

555. La consultation des associations de consommateurs agréées a permis de recueillir quelques informations sur la qualité du service notarial.
556. Ces dernières ont transmis une typologie de manquements articulés autour de quatre axes :

²²⁵ Article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

²²⁶ Article 55 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.

- Des manquements au devoir de conseil²²⁷ ;
- Des délais tardifs de restitution des fonds²²⁸ ;
- Un manque de transparence sur les tarifs applicables²²⁹ ;
- Une absence d'efficacité et de transparence dans le contrôle exercé sur les officiers publics et ministériels et un manque d'information sur les voies de recours en cas de litige.

2. LE CONTRÔLE ACTUEL DE LA QUALITÉ

557. À titre liminaire, il convient de rappeler que le CSN a initié dès 2003 une démarche visant à améliorer la qualité du service rendu par les notaires. En particulier, il a fortement incité les offices à s'engager dans une certification de type ISO 9001²³⁰.
558. Le renforcement de la qualité des prestations passe par des outils d'évaluation et de détection des dysfonctionnements. Par delà ces démarches génériques, l'examen des réclamations et des sanctions permet également d'appréhender la qualité du service rendu.

a) Les outils d'évaluation du CSN

559. Le CSN a mis en place des outils de suivi et d'évaluation du fonctionnement des offices permettant de détecter d'éventuelles lacunes, et le cas échéant, de proposer des correctifs. Cet outil permet aussi de mener des études, en mesurant tant le point de vue des notaires que celui de leurs clients.

Le baromètre « satisfaction clients »

560. En février 2014, un baromètre « satisfaction clients » a été mis en place.
561. Selon la CSN, l'objectif est de mesurer la qualité du service rendu par les offices notariaux, autour de trois axes :
- L'accueil physique ou téléphonique du client ;
 - L'information reçue par ce dernier sur l'état d'avancement de son dossier, et la clarté des explications qui lui sont données,

²²⁷ Par exemple : négligence, défaut d'information dans le cadre d'une vente sur l'installation d'un système d'assainissement non-collectif défaillant, envoi de la soule d'une succession aux mauvais héritiers, vérification d'une partie seulement des servitudes grevant un bien, non consultation de l'inscription d'une hypothèque grevant le bien pendant la période située entre le compromis et la vente, liquidation d'une succession alors qu'une procédure de liquidation du régime matrimonial est en cours (élément connu du notaire), oubli de purger le droit de préemption.

²²⁸ Par exemple : durée anormale de traitement d'une succession.

²²⁹ Par exemple : une erreur de calcul des « frais de notaire » lors d'un achat d'appartement, et la demande subséquente d'environ 2 000 € pour régulariser l'erreur initiale, sans que l'acheteur n'ait donné son accord pour le paiement de cette somme.

²³⁰ Le CSN a notamment mis en place un système de subvention financière, couvrant environ 70 % des frais d'intervention relatifs à l'implantation de la norme « ISO » dans les offices.

- et la qualité de la prestation perçue par le client, notamment la disponibilité des personnes en charge de son dossier, le respect des délais annoncés, et la compréhension de ses attentes.

562. Le baromètre repose sur un indice « de recommandation » ou « NPS »²³¹ visant à déterminer dans quelle mesure le client serait prêt à recommander l'office à une personne de son entourage. Un indice synthétique de satisfaction globale résume par ailleurs la satisfaction des clients à partir de deux niveaux de satisfaction : « très satisfaits et satisfaits » et « insatisfaits et très insatisfaits ».
563. Calculés pour chaque utilisateur, les résultats sont présentés au niveau départemental, régional et national. Au 19 avril 2016, 416 offices²³² utilisaient ce baromètre, soit moins de 10 % du total des offices.

Tableau 22 - Indice de recommandation NPS (Source : CSN)

De février décembre 2014	à	De janvier décembre 2015	à
+ 60		+ 61	
(promoteurs détracteurs : 68 % 8 %)	-	(promoteurs détracteurs : 69 % 8 %)	-

²³¹ NPS est l'acronyme, en anglais, de « *Net Promoter Score* ». Cet indice résulte de l'équation suivante : Indice NPS = « promoteurs » (%) – « détracteurs » (%). Les pourcentages de « promoteurs » et de « détracteurs » sont évalués à partir des réponses à la question suivante : « *Recommanderez-vous notre office à votre entourage ?* ». En fonction de la valeur choisie, entre 0 (le client ne recommanderait absolument pas l'office) et 10 (il recommanderait très probablement l'office), un niveau de satisfaction est évalué : entre 9 et 10, les clients sont considérés comme « promoteurs ». Entre 7 et 8, ils sont considérés comme « passivement satisfaits » et ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'indice NPS. Entre 0 et 6, ils sont considérés comme « détracteurs ».

²³² Sur 4 570 offices recensés au 1^{er} janvier 2016 (source CSN).

Tableau 23 - Taux de satisfaction global (Source : CSN)

De février à décembre 2014			De janvier à décembre 2015		
	Très satisfait et satisfait	Insatisfait et très insatisfait		Très satisfait et satisfait	Insatisfait et très insatisfait
Global	96 %	4 %	Global	96 %	4 %
Sur l'accueil	98 %	2 %	Sur l'accueil	98 %	2 %
Sur l'information	95 %	5 %	Sur l'information	95 %	5 %
Sur la prestation	95 %	5 %	Sur la prestation	95 %	5 %

La démarche de certification ISO 9001

564. Depuis 2003, la démarche dénommée « management qualité » s'adresse à l'ensemble de la profession. Elle s'accompagne d'un système de subventions financières couvrant environ 70 % des frais d'implantation de la norme ISO dans les offices.
565. La direction de la « Qualité et du Management » du CSN, créée en 2008, est en charge de son pilotage, notamment dans ses dimensions organisationnelles et managériales, qui intègrent la stratégie d'entreprise.

Les critères d'obtention de la certification ISO 9001

566. L'ISO 9001 est une norme internationale qui spécifie les exigences relatives au système de management de la qualité, lorsqu'un organisme doit démontrer son aptitude à fournir constamment un produit ou service conforme aux exigences des clients et aux exigences légales et réglementaires applicables. Il s'agit d'accroître la satisfaction de ses clients par l'application efficace du système, y compris les processus pour l'amélioration du système et l'assurance de la conformité.
567. Ces exigences sont génériques et prévues pour s'appliquer à tout organisme, quels que soient le type, la taille, le produit ou service fourni.
568. La mise en œuvre de la démarche par les offices notariaux fait l'objet d'un suivi individualisé et permanent au moyen du site intranet *management.notaires.fr*. En tant qu'administrateur de ce site, le CSN dispose de statistiques sur l'engagement des offices dans cette démarche.

Les limites de la certification ISO 9001

569. Suivi par environ 10 % des offices, ce management de la qualité ne concerne pas le cœur technique de l'activité notariale. Il reste limité à des questions d'organisation, de méthodologie et de respect des engagements pris pour satisfaire les besoins et attentes des clients.
570. À elle seule, cette norme ne saurait suffire à définir la qualité des prestations rendues par les notaires. Elle doit être examinée en lien avec d'autres mesures de la performance ou d'autres exigences fonctionnelles.

b) Les inspections

571. Afin d'assurer un contrôle de l'exercice de leur ministère par les notaires, chaque office fait l'objet, au moins une fois par an, d'une inspection inopinée. Ces inspections, organisées par les chambres, les conseils régionaux et le CSN, à la diligence de leurs présidents respectifs, portent sur le traitement juridique des dossiers et sur la rigueur de la comptabilité de l'office. Elles donnent lieu à l'établissement d'un rapport, remis simultanément au Président de la chambre de discipline et au Procureur de la République.
572. On distingue deux catégories d'inspections : les inspections annuelles et les inspections occasionnelles.

Les inspections annuelles

573. Chaque étude fait l'objet, à des dates variables, d'au moins une inspection annuelle, à l'initiative de la chambre des notaires. À l'issue de cette inspection, le président de la chambre, ou le cas échéant, celui du conseil régional compétent ou du CSN, adresse au procureur de la République un avis motivé sur le compte-rendu des opérations d'inspection.

Les inspections occasionnelles

574. En plus des inspections annuelles, les offices font l'objet d'inspections occasionnelles portant, soit sur une question particulière, soit sur l'ensemble de l'activité professionnelle du notaire.
575. Ces inspections sont prescrites soit par le président de la chambre, du conseil régional ou du CSN, soit par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des Sceaux, ministre de la justice.

◆ Inspections occasionnelles au niveau national

576. Au niveau national, les motifs des inspections occasionnelles sont divers. Il peut d'abord s'agir de contrôler un dossier d'inspection annuelle. Dans certains cas, l'office peut être suspecté de détournements de fonds, notamment opérés par un collaborateur ; d'infractions à l'article 13 du décret n° 45-0117 du 19 décembre 1945²³³ ; de défaut de couverture des fonds des clients, d'une trésorerie très tendue, de retards dans la comptabilité ; d'un état de cessation de paiement ; d'une taxation abusive ou erronée ; d'une mésentente entre

²³³ Il est interdit aux notaires, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement, soit indirectement :

- 1° De se livrer à aucune spéculation de bourse ou opération de commerce, banque, escompte et courtage ;
- 2° De s'immiscer dans l'administration d'aucune société ou entreprise de commerce ou d'industrie ;
- 3° De faire des spéculations relatives à l'acquisition et à la revente des immeubles, à la cession des créances, droits successifs, actions industrielles et autres droits incorporels ;
- 4° De s'intéresser dans aucune affaire pour laquelle ils prêtent leur ministère ;
- 5° De recevoir ou conserver des fonds, à charge d'en servir l'intérêt ;
- 6° De se constituer garants ou cautions, à quelque titre que ce soit, des prêts à la négociation desquels ils auraient participé, comme aussi de ceux dont les actes seraient dressés par eux ou avec leur participation ;
- 7° De se servir de prête-nom en aucune circonstance même pour des actes autres que ceux désignés ci-dessus ;
- 8° De consentir avec leurs deniers personnels des prêts qui ne seraient pas constatés par acte authentique ;
- 9° De contracter pour leur propre compte aucun emprunt par souscription de billet sous seing privé.

associés conduisant à des dysfonctionnements graves dans la tenue de la comptabilité et la gestion de l'office.

Tableau 24 - Nombre d'inspections nationales diligentées au cours entre 2012 et 2015,
(Source : CSN)

Année	Nombre d'inspections par an	Initiative de la demande d'inspection
2015	6	3 par CSN, 3 par les conseils régionaux
2014	9	2 par conseils régionaux, 5 par les chambres, 2 par les procureurs de la République
2013	4	1 par un conseil régional, 2 par les chambres, 1 par le procureur de la République
2012	8	1 par le conseil régional, 3 par les chambres, 4 par les procureurs de la République

♦ Inspections occasionnelles au niveau régional

577. Ces inspections ont été au nombre de 37 pour 2014 et de 23 pour 2015.

578. Elles ont été diligentées à la demande des chambres ou des conseils régionaux, en raison de contrôles des émoluments et des honoraires (13 cas), de la situation financière de l'office (18), de la comptabilité et de l'apurement des soldes clients (11), de suspicions de détournements de fonds opérés par des collaborateurs (4), d'infractions à l'article 13 du décret du 19 décembre 1945 précité (1), de spéculations immobilières (1), d'irrégularités comptables opérées par le notaire (2), ou d'un contrôle du respect de l'authenticité (3), de l'application des règles en matière de ventes d'immeubles rénovés (1), de ventes de lots de lotissements (1), de dossiers de successions (2), d'opérations de promotions immobilières (1), de l'organisation et de la gestion de l'office (7) ou des réclamations (1).

c) Le traitement des réclamations et les sanctions

579. L'examen des procédures disciplinaires, leurs motifs, les manquements visés et les sanctions prononcées donnent un éclairage sur la qualité des prestations rendues par les notaires.

580. En application de l'article 4 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 précitée, la chambre des notaires examine toutes les réclamations des tiers à l'encontre des notaires²³⁴.

²³⁴ Aux termes de l'article 26 du décret n° 45-0117 modifié « *la chambre connaît des plaintes et réclamations des tiers, après avoir entendu ou dûment appelé, dans la forme ci-dessus prescrite, les notaires intéressés, ensemble les plaignants qui peuvent être entendus et qui, dans tous les cas, peuvent se faire assister, par un notaire ou un avocat. Les délibérations de la chambre sont motivées et signées par le président et le secrétaire, à la séance même où elles sont prises. Chaque délibération contient les noms des membres présents. Lesdites délibérations ne sont pas sujettes à l'enregistrement, non plus que les pièces y relatives. Les délibérations de la chambre sont notifiées, quand il y a lieu, dans la même forme que les citations, et il en est fait mention par le secrétaire, en marge desdites délibérations* ».

581. Le CSN, quant à lui, exerce une surveillance indirecte sur le traitement de ces plaintes, en se faisant communiquer des informations statistiques (nombre, délais de traitement) sur les réclamations examinées par les chambres.
582. À cet égard, il convient de signaler l'atypisme de la procédure disciplinaire des notaires. En effet, les dossiers sont instruits par les chambres départementales et seules les chambres régionales siégeant en chambres de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peuvent prononcer des sanctions limitées au rappel à l'ordre, à la censure simple ou à la censure devant la chambre assemblée. En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance.
583. La chambre régionale a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le TGI et de proposer l'une des sanctions. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la Cour d'appel.
584. Dans ce contexte, l'Autorité a cherché à appréhender le taux d'anomalies constaté par les instances disciplinaires, élément indispensable de l'appréciation de la qualité des prestations notariales.
585. En 2013, le nombre de réclamations était de 12 894 et en 2014, de 12 007. En outre, l'instruction²³⁵ a permis de démontrer qu'en 2012, près de 4 200 plaintes auraient été déposées au pénal (soit près de 33 % des réclamations). Toutefois, malgré de nombreuses relances restées infructueuses, le CSN n'a pas transmis à l'Autorité le nombre de saisines des chambres départementales.
586. De plus, afin de limiter le nombre de ces plaintes, les notaires auraient développé des modes de règlements à l'amiable des litiges, tels que le recours à des organismes professionnels de médiation²³⁶. En dépit de multiples relances auprès du CSN, l'Autorité n'a pu obtenir le nombre de règlements à l'amiable effectués annuellement.

Tableau 25 - Nombre de sanctions disciplinaires et de condamnations en 2014 et 2015,
(Source : CSN)

Sanction prononcée par...	Type de sanction	Nombre en 2014	Nombre en 2015
...les Chambres régionales de discipline	Rappel à l'ordre	11	11
	Censure simple	10	8
	Censure devant chambre assemblée	5	2
TOTAL		26	21
...les tribunaux	Rappel à l'ordre	2	
	Défense de récidiver	3	
	Interdiction temporaire	8	13
	Destitution	3	6
TOTAL		17	19

²³⁵ Source : association de défense des consommateurs.

²³⁶ Il s'agit de valoriser la médiation et l'arbitrage comme Modes Appropriés de Résolution des Conflits (MARC).

587. Force est de constater que le nombre de sanctions disciplinaires prononcées par les instances ordinales est réduit (respectivement 26 en 2014 et 21 en 2015), de même que celui des condamnations prononcées par les tribunaux (17 en 2014 et 19 en 2015).
588. Pour autant, l'examen par la Cour des comptes de l'activité de banquier de la Caisse des Dépôts et Consignations²³⁷ donne un aperçu de la qualité du contrôle effectué par les instances disciplinaires. En 2015, la Cour des comptes s'est intéressée à certaines défaillances dans l'activité des notaires, notamment à l'absence de reversement des intérêts dus aux tiers, qui sont conservés abusivement par les notaires au delà d'un délai de trois mois²³⁸. Selon la Cour, la somme indûment conservée s'élèverait à environ 17 000 euros par notaire²³⁹ (source CSN). Sur la base de ce constat, la Cour a examiné le nombre de sanctions prononcées par les instances ordinales pour constater que « *près de 38 % des offices contrôlés en 2012 avaient abusivement conservé au-delà de trois mois des fonds de tiers sur le compte de disponibilités courantes (DCN) pour lesquels ils perçoivent des intérêts, alors qu'ils auraient dû effectuer un transfert sur le compte de dépôts obligatoires (DO), permettant ainsi au propriétaire des fonds de percevoir les intérêts qui lui étaient dus* ».

Tableau 26 - Nombre d'offices ayant abusivement conservé au-delà de trois mois les DCN sans transfert en compte de dépôts obligatoires (Source : CSN, extrait du référé de la Cour des comptes précité)

	Absence de transfert sur le compte de dépôts obligatoires >3 mois	Sanctions pour non respect de l'article 15 du statut du notariat
2011	1 344 sur 3 625 offices	
2012	1 327 sur 3 506 offices	
2013	54 ²⁴⁰ sur 1 836 offices	2

589. Bien que détectées par les inspections professionnelles, ces irrégularités semblent n'avoir quasiment jamais fait l'objet de sanction. Ainsi, entre 2011 et 2012, aucune sanction n'est intervenue, alors que, selon la Cour des comptes, 37 % d'offices étaient en situation irrégulière. En 2013, sur 54 offices en manquement, seules deux sanctions ont été prononcées : une de nature disciplinaire (« censure devant la chambre assemblée », c'est-à-dire la plus grave des sanctions disciplinaires internes) et une de nature judiciaire (interdiction temporaire d'exercice). Et la Cour de conclure : « *Même si ce sont les inspections professionnelles qui ont détecté les irrégularités, force est de constater que l'autorégulation de la profession manque d'efficacité. Une fois découvertes, les*

²³⁷ Référé du 11 juin 2015 sur l'activité historique de banquier du service public de la justice assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

²³⁸ Autorisé par l'article 15 du décret n° 45-0117 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut du notariat.

²³⁹ En règle générale, le produit des intérêts est reversé aux détenteurs des fonds sauf pour les notaires bénéficient d'une partie du produit des intérêts des dépôts appartenant à ses clients. Selon la Cour, le taux de 1 % sur la partie revenant aux notaires n'a pas été modifié depuis 1892.

²⁴⁰ Selon la Cour, les statistiques au titre de l'année 2013 ne sont que très partielles car les envois par les chambres et les conseils régionaux ne sont réalisés que tardivement au cours de l'année 2014.

défaillances ne font, en effet, que très rarement l'objet de sanctions par les pairs ». (Soulignements ajoutés)

590. Interrogée sur ce point, la Chancellerie regrette « *qu'aucune conséquence n'a été tirée d'irrégularités fréquentes et préjudiciables tant aux tiers détenteurs des fonds qu'à l'image de la profession notariale* »²⁴¹ (Soulignements ajoutés).
591. Afin de renforcer la transparence, certaines associations de consommateurs souhaiteraient que les voies de recours soient indiquées à l'appui de chaque acte.
592. Dans la mesure où la qualité des prestations notariales constitue l'un des principaux leviers de différenciation des professionnels, l'Autorité est sensible à l'efficacité et la neutralité du dispositif de contrôle disciplinaire, pour lesquelles l'intervention d'un magistrat constituerait une garantie. De même, les usagers doivent bénéficier d'une information transparente sur les voies de recours qu'ils peuvent exercer s'ils sont insatisfaits par les prestations délivrées par leur notaire.

Recommandation n° 19 (contrôle disciplinaire) :

- Attribuer la présidence de la chambre de discipline régionale à un magistrat ;
- Garantir la neutralité de cette chambre disciplinaire pour éviter certaines dérives constatées par le passé en lien avec l'endocontrôle ;
- Renforcer la transparence sur la mesure de la qualité des prestations notariales ;
- Pour chaque acte notarié, indiquer les voies de recours que sont susceptibles d'exercer les clients insatisfaits.

593. Transposant la directive du Parlement européen et du conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (« RELC) du 21 mai 2013, l'ordonnance du 20 août 2015 a posé le principe de la mise en place d'un médiateur au sein de toutes les organisations professionnelles (y compris les notaires), en vue de procéder à la résolution des litiges contractuels entre professionnels et consommateurs. Ce dispositif de médiation doit répondre à des exigences de qualité en termes d'accès aux procédures, de compétence, d'impartialité, de transparence, d'efficacité, et d'équité. En outre, des critères additionnels doivent être respectés par les médiateurs d'entreprise : nomination par un collège paritaire, période d'exercice du mandat de médiateur d'une durée d'au moins trois ans, absence de lien hiérarchique et fonctionnel avec l'entreprise, dotation d'un budget autonome, délai de viduité²⁴².
594. La Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation²⁴³ (ci-après « CECM ») sera chargée d'évaluer l'activité des médiateurs de la consommation et d'en contrôler la conformité avec les exigences posées par le code de la consommation. Le dispositif afférent aux notaires sera mis en place durant l'année 2016.

²⁴¹ <https://www.ccomptes.fr/content/download/82565/2022846/version/1/file/20150616-refere-71291-CDC-banque-service-public-justice-rep-min-justice.pdf>

²⁴² Le médiateur ne doit pas travailler pour l'entreprise ou pour la fédération professionnelle dont elle ferait partie pendant 3 ans après son mandat de médiateur.

²⁴³ www.mediation-conso.fr

595. Dans le cadre de l’instruction, la Présidente de la CECM a indiqué veiller, « *préalablement à toute décision d’inscription sur la liste prévue à l’article L. 155-2 du code de la consommation, à ce que les candidats à la médiation, quels qu’ils soient, présentent toutes les garanties d’indépendance et d’impartialité* ».
596. L’Autorité se félicite de la vigilance dont fait preuve la CECM dans l’appréciation des garanties d’indépendance des médiateurs en général, et du futur médiateur des notaires, en particulier.

F. RECOMMANDATIONS EN VUE D’AMÉLIORER L’ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES

1. BILAN EN MATIÈRE D’ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX OFFICES

597. Selon le CSN au 1^{er} janvier 2016, la France compte 9 802 notaires, dont 3 506 femmes. L’effectif féminin représente donc 35,7 % de la profession, soit 7 points de plus que l’année précédente. Si les femmes constituent 64 % des notaires salariés, elles ne représentent toutefois que 32 % des notaires libéraux. En outre, il existe peu d’informations relatives aux statistiques par sexe, au sein de la profession.
598. Il convient de comparer ce taux à celui de l’entrepreneuriat féminin en général. Selon le ministère des familles, de l’enfance et des droits des femmes²⁴⁴, tous secteurs confondus²⁴⁵, 28 % des entreprises créées en France en 2010, l’ont été par des femmes. Au niveau national, les femmes représentent toutefois 45 % des professionnels exerçant une activité libérale et 50 % des professionnels libéraux dans le secteur juridique²⁴⁶.
599. Au niveau des instances représentatives du notariat, la répartition femmes-hommes est fidèle à celle observée globalement dans la profession s’agissant des chambres départementales, interdépartementales et régionales de notaires, où le taux de féminisation est de 35 %. En revanche, au niveau de l’instance nationale, le CSN, ce taux n’atteint que 14,3 %. Il semble donc exister un décalage entre la réalité démographique de la profession et la représentation des femmes aux plus hautes instances du notariat.
600. L’Autorité relève qu’un tel phénomène est commun à un grand nombre de professions juridiques, où une féminisation récente – et massive – a entraîné une distorsion entre le poids démographique des femmes et leur position au sein des instances nationales. Le caractère durable d’un tel phénomène interroge toutefois au regard du second alinéa de l’article 1^{er} de la Constitution, qui pose le principe de parité aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu’aux responsabilités professionnelles et sociales.
601. Dans ce contexte, l’ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 a été adoptée en application des articles 74 et 76 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014. Elle a posé le principe d’un égal accès des femmes et des hommes au sein des conseils, conseils supérieurs, conseils nationaux, régionaux, interdépartementaux et départementaux des ordres professionnels.

²⁴⁴ Chiffres clés, édition 2016, « Vers l’égalité réelle entre les femmes et les hommes ». Source : INSEE, enquête SINE 2010.

²⁴⁵ Entreprises créées dans le secteur marchand non agricole, hors auto-entreprises.

²⁴⁶ Au 31/12/2013. Source : Observatoire de l’activité libérale, Direction générale des entreprises.

602. Cette ordonnance s'applique à certaines professions juridiques, comme les avocats et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, mais ne fait aucune référence aux notaires.
603. S'agissant des avocats, il est par exemple prévu :
- pour les conseils de l'ordre de chaque barreau : la constitution de binômes paritaires lors des élections, garantissant un nombre égal de femmes et d'hommes parmi les élus - avec une règle de tirage au sort en cas d'effectif impair. Les barreaux de moins de trente membres sont exemptés de cette règle ;
 - pour le conseil national des barreaux, la proportion des personnes de chacun des deux sexes est au moins égale à 40 %.
604. S'agissant des avocats et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (qui, comme le sont les notaires, sont officiers ministériels), une représentation du sexe le moins représenté est prévue au sein du conseil de l'ordre, qui doit être au moins proportionnelle à ses effectifs dans la profession.
605. Ces dispositifs permettent d'assurer une mise en œuvre équilibrée du principe d'égalité des sexes au sein des instances professionnelles représentatives.

2. LE RÉSULTAT DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

606. La consultation publique trahit une répartition inégale des postes selon le sexe du contributeur. Sur les 134 femmes ayant participé à la consultation, la plupart sont candidates potentielles à l'installation (118), dont 60 notaires salariées ou assistantes.
607. Les emplois dans le notariat sont donc répartis selon le genre, les fonctions les moins qualifiées étant plus largement féminisées. Si l'égalité des sexes est déjà en cours au sein de la profession, l'introduction de mesures volontaristes ne pourra que l'accélérer.

a) Une égalité déjà en marche

608. Environ 32 % des contributeurs n'identifient pas de problème d'accès des femmes aux fonctions de notaire, dans la mesure où le taux de féminisation serait déjà important et où les nouveaux diplômés-notaires seraient majoritairement des femmes.
609. Par ailleurs, 25 % des contributeurs estiment que les perspectives découlant de la loi du 6 août 2015 permettront d'atteindre aisément cet objectif de parité.
610. Le CSN partage cette position. Au vu des effectifs inscrits en faculté de droit, majoritairement féminins, il estime que la parité devrait bientôt être atteinte dans le notariat. Il relève par ailleurs que, parmi les nouveaux notaires nommés (titulaires, associés ou salariés), les femmes sont majoritaires.
611. En séance, l'Autorité a pris acte des engagements du Président du CSN, qui a indiqué prévoir la parité de représentation des femmes et des hommes dans les instances nationales lors des prochaines élections, ce dont se félicite l'Autorité.

b) L'introduction de mesures de discrimination positive

612. Certains contributeurs suggèrent de mettre en place des quotas ou encore de donner la priorité aux femmes dans les zones d'installation libre (13 % des contributeurs).

613. L'Autorité estime qu'un tel système serait antinomique avec la mise en œuvre de la liberté d'installation promue par la réforme et n'est pas nécessaire pour les notaires (à titre de comparaison, il y a 44 % de femmes chez les médecins en activité régulière et 55 % chez les moins de 50 ans²⁴⁷).

c) Le développement de certaines formes de société

614. Pour améliorer l'accès des femmes aux offices, certains répondants proposent le développement de projets d'installation sous forme sociétaire (8 % des contributeurs). Lorsque la société est la structure d'exercice, le notaire peut choisir entre la société civile professionnelle (ci-après « SCP ») ou la société d'exercice libérale (ci-après « SEL »). Il sera prochainement possible de choisir toute forme sociale autre que celles conférant la qualité de commerçant. Des décrets en Conseil d'État, respectivement prévus aux articles 63 et 67 de la loi du 6 août 2015, vont d'ailleurs préciser les règles applicables à la détention de parts dans les structures d'exercice de notaires par d'autres membres d'une profession juridique ou judiciaire.

615. L'assouplissement des conditions d'exercice sous forme sociétaire est également en partie amorcé par l'adoption de l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative à l'interprofessionalité de certaines professions libérales. Cette dernière offre la possibilité de constituer une société pour l'exercice commun de la profession de notaire et d'autres professions juridiques mentionnées au titre II de ce texte.

616. Si elles sont de nature à faciliter les installations libérales, l'Autorité ne considère pas que ces mesures issues de la loi du 6 août 2015, qui visent à améliorer l'accès au capital des structures d'exercice, répondent spécifiquement à la question de l'accès des femmes à l'exercice libéral des fonctions de notaire.

d) La réduction des inégalités entre les femmes et les hommes

617. Certains contributeurs préconisent des mesures concrètes afin de prendre en compte les interruptions d'activité, liées notamment à des contraintes familiales ou médicales, et recommandent la création d'une mission spéciale au sein du *Fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux* en vue de financer la formation à la reprise d'activité après une suspension d'activité.

618. Ce fonds d'assurance-formation, créé à l'initiative de l'*Union Nationale des Professions Libérales* (ci-après « UNAPL ») et des organisations professionnelles adhérentes concerne la formation continue des Travailleurs Indépendants et des Professionnels Libéraux.

619. L'Autorité estime également que la recherche d'une articulation idoine entre l'exercice libéral des fonctions de notaires et les contraintes d'une vie familiale équilibrée pourrait justifier de mener de telles études au sein d'une mission spéciale.

²⁴⁷ Source : Conseil National de l'Ordre des Médecins.

3. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

620. Au vu des documents traitant de cette question, des réponses de la consultation, et des dispositifs mis en œuvre pour d'autres professions, l'Autorité formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 20 (parité femmes/hommes au sein de notariat) :

- Inciter les instances représentatives du notariat à établir une information statistique genrée retraçant le parcours professionnel des notaires par des indicateurs de parité et des indicateurs d'incidence par sexe ;
- Faciliter l'accès à une information transparente sur la question de l'égalité femmes/hommes, en créant un thème explicite « Femmes et Hommes » sur les sites internet des instances représentatives du notariat ;
- Prévoir la rédaction d'un rapport thématique consacré à la situation des femmes et des hommes au sein du notariat dans le rapport annuel du CSN.

Recommandation n° 21 (égalité des sexes au sein des instances représentatives de la profession) :

- 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 notaire, notamment au niveau national.

Recommandation n° 22 (exercice des fonctions de notaires) :

- Faciliter l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle des notaires en prévoyant des dispositifs de soutien pendant les absences maladie, maternité ou paternité des professionnels ;
- Mettre en place un système de « notaire remplaçant » en cas de congé maternité et paternité ;
- Améliorer la couverture financière des professionnels ayant recours à de tels congés ;
- Créer une mission spéciale du *Fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux* pour financer la formation à la reprise d'activité en cas de suspension pour raisons familiales ou médicales.

G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES

621. Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 462-4-1²⁴⁸ du code de commerce, l'Autorité a mené une analyse de l'évolution démographique des notaires en termes d'âge.

²⁴⁸ L'article L.462-4-1 al. 2 du code de commerce prévoit que : « Elle (l'Autorité de la concurrence) fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire. Elle établit également un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics

À l'issue de cette analyse, elle souhaite formuler plusieurs recommandations en vue d'améliorer l'accès des jeunes aux offices notariaux.

1. STRUCTURE PAR ÂGE DE LA PROFESSION DE NOTAIRE

622. Selon le CSN, l'âge moyen de la profession est actuellement de 48 ans et 10 mois. Entre 2010 et 2015, la moyenne d'âge des notaires a augmenté d'un an et un mois. Elle est restée relativement stable depuis 2000, où elle atteignait 48 ans et 2 mois.
623. En ce qui concerne l'âge moyen de nomination en tant que notaire, une relative stabilité ressort des données du CSN : il est passé de 34 ans et 7 mois en 2003 à 36 ans et 5 mois en 2015.
624. Ces moyennes d'âge élevées résultent des règles d'installation antérieurement applicables, ainsi que de facteurs structurels, tels que la durée de la formation initiale²⁴⁹ et l'importance des ressources nécessaires pour acquérir un office de notaire ou acheter des parts d'une société titulaire d'un tel office.
625. À court terme, cette moyenne d'âge devrait baisser du fait des dispositions nouvelles, en particulier l'instauration d'une limite d'âge pour l'exercice des fonctions de notaire (70 ans) et la création progressive de nouveaux offices. Ces deux mesures accroîtront, dans les années à venir, le nombre d'offices à pourvoir par succession, vacance ou création, ce qui permettra à des diplômés notaires, dont la moyenne d'âge est moins élevée que celle des notaires en place, de s'installer dans certaines zones du territoire.
626. Cette analyse est corroborée par les résultats de la consultation publique : environ un dixième des répondants estime qu'un rajeunissement de la profession serait déjà en cours, et près d'un quart (24 %) que les dispositions de la loi du 6 août 2015 (liberté d'installation et limite d'âge pour l'exercice) accentueront ce phénomène.
627. Si un rajeunissement spontané du notariat est probable, l'Autorité estime qu'il pourrait être utilement accompagné par les mesures complémentaires suivantes.

2. MESURES FAVORISANT L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES NOTARIAUX

628. Diverses mesures visant à améliorer l'accès des « jeunes » aux offices notariaux sont ressorties de la consultation publique.

ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans ».

²⁴⁹ La formation requise pour devenir notaire dure au minimum 7 ans, qu'elle soit universitaire ou professionnelle. Après une maîtrise (ou master 1 de droit) les étudiants qui se destinent au notariat doivent effectuer une formation complémentaire soit auprès d'une université agréée par le Centre national d'enseignement professionnel notarial soit auprès du Centre régional de formation professionnelle notariale. Ces deux filières nécessitent le suivi d'enseignements pendant un an et l'accomplissement d'un stage de deux ans en office pour l'obtention du diplôme supérieur de notariat lorsque la formation est universitaire et du diplôme d'aptitude à la fonction de notaire lorsque la formation est professionnelle.

629. Premièrement, il a été suggéré d'accompagner l'installation de jeunes notaires libéraux par des dispositifs de tutorat ou de parrainage. La chambre des notaires de Paris propose, par exemple, le développement d'un « parcours d'associé » visant une intégration progressive du nouvel associé au capital et au sein de la gouvernance de l'office.
630. Les transferts de savoir-faire de la part de notaires expérimentés peuvent permettre une montée en puissance plus rapide de leurs confrères récemment installés. L'Autorité est favorable à ces dispositifs de parrainage ou de tutorat facultatifs, qui pourraient par exemple être mis en place sous l'égide des chambres départementales ou des conseils régionaux.
631. Deuxièmement, de nombreux répondants à la consultation publique ont suggéré que des dispositifs d'aide à l'installation puissent être mis en place pour améliorer l'accès des jeunes à la profession de notaire. Bien que les notaires nommés dans des offices créés supportent des charges financières moins importantes qu'en cas de succession ou de vacance, le financement d'un fonds de roulement, permettant d'assurer le fonctionnement de l'office le temps de sa constituer une clientèle, pourrait entraîner des difficultés financières.
632. L'Autorité souligne qu'un système d'aide financière à l'installation est déjà prévu par la section 2 du titre IV bis du livre IV du code de commerce²⁵⁰, qui a précisé les conditions dans lesquelles le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ) versera aux professionnels concernés, notamment les notaires, des aides à l'installation.
633. Dans les zones du territoire²⁵¹ arrêtées par le ministre de la justice « *en fonction du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation, et des besoins identifiés* »²⁵², le FIADJ pourra octroyer des aides à l'installation dans un office vacant ou créé²⁵³ aux professionnels répondant à trois conditions d'éligibilité²⁵⁴ cumulatives : n'avoir perçu ni d'autre aide à l'installation au cours des cinq années civiles précédentes, ni perçu des revenus cumulés supérieurs à 210 000 euros au cours des trois années précédentes, ni dégagé un résultat annuel supérieur à 70 000 euros lors du dernier exercice comptable. Les aides à l'installation peuvent être versées pendant les trente-six mois suivant l'installation²⁵⁵.
634. L'Autorité se félicite que la gouvernance du FIADJ soit indépendante des professions bénéficiaires. Le conseil d'administration de la société chargée de sa gestion administrative, comptable et financière sera en effet composé de cinq administrateurs nommés par le gouvernement²⁵⁶. S'il peut solliciter pour avis un comité consultatif composé des instances représentatives des professions concernées, ce conseil

²⁵⁰ Insérée par le décret n°2016-230 du 26 février 2016 précité.

²⁵¹ Art. R. 444-22, C. com.

²⁵² Art. R. 444-26, C. com.

²⁵³ Art. R. 444-23, C. com.

²⁵⁴ Art. R. 444-23, C. com.

²⁵⁵ Art. R. 444-24, C. com.

²⁵⁶ Art. R. 444-37, C. com. : le président du conseil d'administration est nommé par le Premier ministre, choisi parmi les magistrats de la Cour des comptes ; les quatre administrateurs sont respectivement nommés par le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé du budget et le ministre chargé des collectivités territoriales.

d'administration restera seul décisionnaire du montant des subventions, de la recevabilité des demandes d'aides, et le cas échéant, du versement de ces aides aux bénéficiaires.

635. Pour garantir l'effectivité de ce dispositif d'aides à brève échéance, l'Autorité recommande, d'une part l'adoption rapide de mesures budgétaires pour alimenter le FIADJ, par exemple dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, et d'autre part, l'élaboration, dans les mêmes délais, des nombreux textes réglementaires encadrant le fonctionnement de ce fonds, à savoir un décret²⁵⁷ et un grand nombre d'arrêtés ministériels²⁵⁸.
636. Enfin, l'Autorité suggère que les futurs statuts et le règlement intérieur de la société de gestion du FIADJ, de même que le décret mentionné à l'article R. 444-41 du code de commerce, rappellent que les aides accordées par le FIADJ le sont de manière objective, transparente et non-discriminatoire.

Recommandation n° 23 (accès des « jeunes » aux offices notariaux) :

- Permettre le développement par les instances représentatives de dispositifs de parrainage et de tutorat au bénéfice des notaires nouvellement installés fondés sur le volontariat ;
- Prévoir l'adoption rapide de mesures budgétaires pour assurer le financement du FIADJ ;
- Élaborer, dans les mêmes délais, les nombreux textes réglementaires nécessaires au fonctionnement effectif du FIADJ, notamment les statuts et le règlement intérieur de sa société de gestion, en y rappelant que l'octroi d'aides s'effectue de façon objective, transparente et non-discriminatoire.

²⁵⁷ Art. R. 444-41, C. com. : un décret précise les conditions dans lesquelles la société de gestion du fonds met en œuvre les dispositions de la section 2 titre IV bis du livre IV du code de commerce.

²⁵⁸ Art. R. 444-26, C. com. : un arrêté du ministre de la justice détermine les zones géographiques où peuvent être octroyées des aides au maintien ou des aides à l'installation ; art. R. 444-27 et R. 444-28, C. com. : un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget détermine le seuil correspondant à l'assiette monétaire maximale d'une prestation pouvant donner droit au versement d'aides à l'installation et au maintien, ainsi que le plafond dans la limite duquel les aides à l'installation et au maintien sont octroyées ; art. R. 444-33, C. com. : un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre de la justice précise le modèle d'attestation qu'un demandeur d'aides doit remplir pour préciser le montant total des aides *de minimis* qu'il a perçu au cours des trois derniers exercices fiscaux, dont celui en cours ; art. R. 444-37 et R. 444-39, C. com. : cinq arrêtés de nominations des administrateurs de la société de gestion du FIADJ et de leurs suppléants (Premier Ministre, ministre de la justice, ministre de l'intérieur, ministre chargé du budget et ministre chargé des collectivités locales) ; arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre de la justice nommant les huit membres du comité consultatif ; arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre de la justice relatif aux statuts et au règlement intérieur de la société de gestion du FIADJ, ; et arrêté conjoint des mêmes ministres relatif au règlement intérieur du comité consultatif.

Délibéré sur le rapport oral de Mmes Aurélie Jean, Lucile Fournereau, Marie-Pierre François, MM. Antoine Callot, Yann Guthmann et Louis-Gabriel Masson, rapporteurs, et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président de séance, Mme Elisabeth Flüry-Hérard et Mme Claire Favre, vice-présidentes, M. Thierry Dahan et M. Emmanuel Combe, vice-présidents, Mmes Chantal Chomel, Sandra Lagumina, Séverine Larere, Patricia Phené, Pierrette Pinot, Carol Xueref, MM. Jean-François Bohnert et Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,
Béatrice Déry-Rosot

Le président,
Bruno Lasserre

© Autorité de la concurrence

ANNEXES À L'AVIS 16-A-13

ANNEXE 1 « SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE RELATIVE AUX NOTAIRES »

ANNEXE 2 « COMPOSITION COMMUNALE DES ZONES D'INSTALLATION SPÉCIFIQUES »

ANNEXE 3 « ANALYSE DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MARCHÉS IMMOBILIERS ET FONCIERS »

ANNEXE 4 « FICHE DÉTAILLÉE PAR ZONE D'INSTALLATION »

ANNEXE 5 « RANGS D'EXAMEN DES CANDIDATURES DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE »