

**Avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023
relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de
carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations
sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

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 l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat ;

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

Vu les arrêtés du 11 août 2021, du 3 décembre 2018 et du 16 septembre 2016, pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu les avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021, n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 et n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatifs 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 ;

Vu la notice explicative du 1^{er} juillet 2016 de l'Autorité de la concurrence sur la notion de « *recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels* » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu le document de consultation publique mis en ligne par l'Autorité de la concurrence le 1^{er} février 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants du Conseil supérieur du notariat (ci-après « CSN »), de la Chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, un prestataire de services de la profession notariale et un membre de la profession notariale, entendus sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, les représentants du ministère de la justice et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 20 juin 2023 ;

Est d'avis :

- de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte révisée des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée, assortie de nouvelles 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 :

Résumé¹

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

Après les trois premiers avis, adoptés le 9 juin 2016, le 31 juillet 2018 et le 28 avril 2021, l'Autorité émet un quatrième avis et soumet aux ministres de la justice et de l'économie une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création d'offices notariaux sur la prochaine période biennale (2023-2025). Les travaux de l'Autorité s'appuient notamment sur une consultation publique, organisée dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, qui a recueilli 399 contributions exploitables.

À partir des dernières données économiques et financières consolidées disponibles pour la période 2017-2021, l'Autorité a effectué une analyse quantitative et qualitative de l'offre notariale lui permettant de faire les constats suivants :

- la réforme a renforcé la densité notariale, le nombre médian de notaires pour 100 000 habitants étant passé de 14 à 17 entre 2016 et 2023 ;
- les offices créés en 2017 et 2018 (première carte), soit 23 % des offices, connaissent une très forte croissance économique. Leur chiffre d'affaires moyen par notaire a, en effet, plus que doublé entre 2017 et 2021. En 2021, leur chiffre d'affaires moyen est de 482 000 euros par notaire libéral, pour un taux de marge autour de 40 % ;
- les offices créés en 2019 et 2020 (deuxième carte), soit 10 % des offices, ont une activité plus limitée, d'autant plus qu'ils ont été créés à la veille ou pendant la crise sanitaire. En 2021, leur chiffre d'affaires moyen par notaire est de 186 000 euros et leur résultat net par notaire de 60 000 euros ;
- l'impact des offices créés dans le cadre de la réforme est très faible sur les offices existants avant la loi *Croissance et activité*. Ces derniers enregistrent un chiffre d'affaires moyen par notaire de plus d'un million d'euros en 2021 (+ 23 % par rapport à 2016) et un résultat net moyen de 330 000 euros (+ 40 % par rapport à 2016).

Par ailleurs, la profession a enregistré d'excellents résultats sur la période 2020-2021. La crise sanitaire n'a pas eu l'effet négatif craint, notamment grâce à l'activité immobilière qui a été très porteuse pendant cette période. Or, il s'agit d'une activité significative pour le notariat, qui représenterait en moyenne 56,7 % du chiffre d'affaires tarifé de la profession.

Ainsi, la profession se porte particulièrement bien avec un chiffre d'affaires moyen par notaire libéral de 870 000 euros, un résultat net par notaire de presque 300 000 euros, et un taux de marge moyen de 33 % en 2021. Toutefois, en cours d'année 2022, le dynamisme du marché de l'immobilier a commencé à ralentir, notamment du fait du resserrement des conditions d'octroi de prêts bancaires et de la hausse des taux d'intérêt. Sur la période 2023-2025, il est probable que la contraction du marché immobilier se poursuive, ce qui pourrait affecter négativement l'activité des notaires.

Afin d'élaborer ses recommandations chiffrées pour la période 2023-2025, l'Autorité fait le choix de reconduire les options appliquées pour élaborer les trois premières cartes. Tel est

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

notamment le cas pour la délimitation des zones d'implantation, la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations notariales pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2029 et le lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2023-2025, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.

L'Autorité décide toutefois de prendre en compte l'inflation constatée sur la période 2017-2022 (+ 12 %) afin que le seuil plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral qu'elle utilise pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation reste cohérent avec la réalité de l'activité des professionnels. Ainsi, le seuil de 450 000 euros, défini en 2016, passe à 502 000 euros par notaire libéral.

Sur la base de ces hypothèses, l'Autorité estime le besoin en nouveaux professionnels à l'horizon 2029 entre 3 000 et 3 200. Pour atteindre cette cible, et compte tenu notamment des incertitudes qui pèsent sur l'évolution de l'activité immobilière des notaires, l'Autorité retient un rythme de nomination plus lent que celui correspondant à une répartition au *pro rata temporis* à l'horizon 2029, et recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 600 nouveaux notaires sur la période de validité de la prochaine carte (2023-2025).

S'agissant des recommandations qualitatives, l'Autorité salue la prise en compte de plusieurs de ses recommandations précédentes. Ces avancées, qui ont par exemple conduit à une transparence accrue de la procédure de nomination dans les zones d'installation libre, résultent des efforts conjoints de l'ensemble des parties prenantes, et notamment du ministère de la justice.

L'Autorité salue les actions du CSN ayant permis une meilleure représentation des femmes au sein des ordres professionnels des notaires, quasiment paritaires aujourd'hui et ses réflexions sur la mise en place d'un système de « notaire remplaçant », notamment dans le cas des congés maternité et paternité.

L'Autorité salue également la remise au Parlement du rapport prévu par l'article 52 de la loi *Croissance et activité* relatif à l'extension de la liberté d'installation, dont les conclusions rejoignent les siennes, et souhaite être associée, à brève échéance, à l'élaboration d'un projet d'extension de la liberté d'installation des notaires en Alsace-Moselle.

Quelques mesures complémentaires pourraient encore permettre d'améliorer le dispositif régissant la liberté d'installation des notaires. Dans cette perspective, **l'Autorité formule huit recommandations qualitatives** qu'il conviendrait de mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale. Il s'agirait notamment de clarifier la méthode d'instruction des demandes et les modalités de nomination des candidats à l'installation, de reconsidérer les règles en matière de sollicitation personnalisée, de limiter les restrictions en matière de sous-traitance et de mutualisation, ou encore d'améliorer les transmissions à l'Autorité d'informations sur l'activité des offices et de leurs bureaux annexes.

C'est dans ce cadre que l'Autorité invite le Gouvernement à inscrire les nouvelles perspectives de créations d'offices pour les deux années à venir.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 8 |
| I. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE | 9 |
| A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION | 9 |
| B. LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES NOTAIRES DANS LES OFFICES CREES | 10 |
| 1. UNE LIBERTE D'INSTALLATION REGULEE | 10 |
| 2. LES MODALITES DE NOMINATION DANS LES OFFICES CREES | 12 |
| C. LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS DE L'AUTORITE..... | 13 |
| 1. LA CREATION D'UN DIPLOME UNIQUE | 13 |
| 2. LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CARRIERE DU NOTAIRE | 13 |
| 3. L'HARMONISATION ET LA SIMPLIFICATION DES REGLES APPLICABLES A L'EXERCICE SOUS FORME DE SOCIETES DES PROFESSIONS LIBERALES REGLEMENTEES | 14 |
| 4. LA REFORME DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA DISCIPLINE DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTERIELS | 15 |
| D. LA CONSULTATION PUBLIQUE..... | 16 |
| II. LA REVISION DE LA CARTE D'INSTALLATION DES NOTAIRES | 16 |
| A. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET SANITAIRE DEPUIS 2021..... | 17 |
| 1. LA FIN DES RESTRICTIONS SANITAIRES ET LA REPRISE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE | 17 |
| 2. L'ECONOMIE FRANÇAISE TOUCHEE PAR UNE ACCELERATION DE L'INFLATION | 18 |
| B. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION NOTARIALES . | 19 |
| 1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION NOTARIALES..... | 19 |
| a) La démographie des notaires en 2023 | 19 |
| b) Le développement du nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices | 23 |
| c) La situation des zones sans office..... | 23 |
| 2. RESULTATS ECONOMIQUES | 25 |
| a) L'évolution récente de l'activité des notaires et l'impact de la crise sanitaire..... | 25 |
| b) Les mesures d'aides dont les professionnels ont pu bénéficier pour atténuer l'impact de la crise sanitaire | 26 |
| c) Les données moyennes de taux de marge par office sur la période 2017-2021 | 27 |

| | |
|--|-----------|
| d) Les données moyennes d'activité par notaire libéral sur la période 2017-2021 | 29 |
| 3. SITUATION DES OFFICES CREES DEPUIS 2017 | 31 |
| a) Un démarrage globalement réussi | 31 |
| b) Le cas des offices sans activité..... | 32 |
| c) Le cas des cessions précoces d'offices créés | 32 |
| d) La question de la « plume unique vendeur » | 33 |
| C. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE..... | 34 |
| 1. UNE FORTE ACTIVITE IMMOBILIERE PENDANT LA CRISE SANITAIRE..... | 34 |
| 2. LE RALENTISSEMENT RECENT DE L'ACTIVITE IMMOBILIERE | 35 |
| D. METHODOLOGIE | 38 |
| 1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION..... | 39 |
| 2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE | 41 |
| 3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES ET L'HORIZON DU REEQUILIBRAGE | 41 |
| 4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS | 42 |
| III. LA PROPOSITION DE CARTE ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE | 43 |
| A. LA POSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATIONS, ASSORTIES DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES NOTARIAUX..... | 43 |
| B. LES RECOMMANDATIONS DES PRECEDENTS AVIS SUIVIES D'EFFETS | 45 |
| 1. SUR LE TRANSFERT D'OFFICE ENTRE DEUX CARTES..... | 45 |
| 2. SUR LE RAPPORT AU PARLEMENT RELATIF A L'EXTENSION DE LA LIBERTE D'INSTALLATION EN ALSACE-MOSELLE | 45 |
| 3. SUR L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES | 47 |
| a) Les éléments démographiques relatifs aux femmes et aux jeunes | 47 |
| b) Les mesures en faveur de la parité | 48 |
| C. LES RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE LORS DE LA PROCHAINE PERIODE BIENNALE | 49 |
| 1. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION . | 49 |
| a) Clarifier la méthode d'instruction des demandes | 49 |
| b) Supprimer la faculté de saisir les instances professionnelles pour le contrôle de l'honorabilité des candidats | 50 |
| c) Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment..... | 51 |
| 2. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSEZ LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION | 52 |
| a) Clarifier les règles sur la sollicitation personnalisée..... | 52 |

| | |
|--|-----------|
| b) Limiter les restrictions en matière de mutualisation et de sous-traitance | 53 |
| <i>Sur la sous-traitance</i> | 54 |
| <i>Sur la mutualisation</i> | 55 |
| 3. RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DU DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES..... | 57 |
| a) Compléter la liste les données économiques transmises par les instances professionnelles..... | 57 |
| b) Distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe . | 58 |
| 4. RECOMMANDATION RELATIVE A LA REPRESENTATION DES JEUNES DANS LES INSTANCES..... | 58 |
| 5. SUR LA FREQUENCE DE REVISION DE LA CARTE DES ZONES D'INSTALLATION... | 59 |
| CONCLUSION | 61 |
| ANNEXES | 63 |

Introduction

1. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») est chargée de rendre « *au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des notaires [...] »*. Dans ce cadre, elle « *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 ou ministériels, sur la base de données présentée 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 »*.
2. Ces recommandations sont, en outre, « *assorties de la carte mentionnée 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 »* (ci-après « loi Croissance et activité »). Le I de l'article 52 précité dispose que :
 - la carte « *identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices de notaire [...] apparaît utile »* ;
 - « *[a]fin 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 »* ;
 - comme les recommandations, cette « *carte est rendue publique et révisée tous les deux ans »*.
3. Sur proposition de l'Autorité du 28 avril 2021 (avis n° 21-A-04 susvisé), la troisième carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, a été adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie du 11 août 2021.
4. Le présent avis porte sur la révision de cette troisième carte, qui arrivera à échéance en août 2023. Pour mémoire, cette carte avait identifié 112 zones d'installation libre, dans lesquelles 250 nouveaux notaires libéraux étaient appelés à s'installer. Par ailleurs, elle avait délimité 181 zones d'installation contrôlée.
5. Après avoir rappelé le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit cet avis (0), l'Autorité formule une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, ainsi que diverses recommandations en vue d'améliorer l'accès de nouveaux professionnels libéraux aux offices notariaux (II et III). Suivent les annexes, qui font partie intégrante du présent avis.

I. Le cadre législatif et réglementaire

A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION

6. Les notaires sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les conditions fixées aux articles 44 à 58 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 modifié relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire (ci-après « le décret du 5 juillet 1973 modifié »).
7. Ils peuvent exercer à titre libéral en succédant à un notaire titulaire d'un office à céder (droit de présentation), ou en étant nommés dans un office créé ou vacant. Les notaires peuvent également exercer en tant que salariés, le nombre de notaires salariés au sein d'un office ne pouvant dépasser deux par notaire libéral depuis le 1^{er} janvier 2020².
8. Les notaires détiennent le monopole de l'authentification des actes et contrats pour lesquels la loi ou les parties exigent qu'ils soient authentifiés. Ils en assurent la date, en conservent le dépôt et en délivrent des grosses ou des expéditions³. Les actes authentifiés sont exécutoires de plein droit et font foi jusqu'à inscription de faux⁴.
9. En tant qu'officiers ministériels, les notaires sont titulaires d'un office attribué par l'État. Ils disposent d'un monopole pour exercer leur mission dans le cadre d'une délégation de puissance publique conférée par l'État. À côté de ce monopole légal exclusif, les notaires exercent également des missions en monopole partagé avec d'autres professions juridiques réglementées ou en concurrence avec d'autres professions⁵.
10. Les activités en monopole sont rémunérées par un tarif fixé par l'État dans les conditions prévues au titre IV bis du code de commerce et les activités concurrentielles le sont par des honoraires librement convenus avec le client, dans le cadre d'une convention écrite conclue avec lui.
11. Au 30 avril 2023, on recense 6 884 offices notariaux, où exercent 11 981 notaires libéraux (titulaires d'un office ou associés dans une société titulaire d'un ou plusieurs offices), ainsi que 5 465 notaires salariés. Une majorité des notaires exerce dans le cadre d'une société pluripersonnelle, notamment sous la forme d'une société civile professionnelle. Le chiffre d'affaires annuel de la profession en 2021 s'élève à environ 9,8 milliards d'euros.
12. En outre, les effectifs précédemment cités comprennent des notaires exerçant dans les trois départements d'Alsace-Moselle non concernés par le dispositif de la loi *Croissance et activité* (Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin)⁶. Le nombre d'offices notariaux dans ces territoires s'élève à 188 313 notaires libéraux, ainsi que 217 notaires salariés y exercent leur

² Article 1^{er} ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

³ *Ibid*, Article 1^{er}.

⁴ Article 1371 du code civil.

⁵ C'est le cas par exemple des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, en monopole partagé avec les opérateurs de ventes volontaires – article L. 321-2 du code de commerce – ou de la négociation immobilière, en concurrence avec les agents immobiliers – annexe au règlement national du Conseil supérieur du notariat, validée par arrêté du ministre de la justice, garde des Sceaux du 27 mai 1982.

⁶ Un dispositif spécifique d'accès aux offices par liste d'aptitude sur concours est en vigueur dans ces départements.

activité. En 2021, le chiffre d'affaires total de ces offices s'élève à plus de 326 millions d'euros.

B. LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES NOTAIRES DANS LES OFFICES CREES

1. UNE LIBERTE D'INSTALLATION REGULEE

13. L'article 52 de la loi *Croissance et activité* instaure un principe de liberté d'installation des notaires dans les zones où la création de nouveaux offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
14. Ces zones sont déterminées par une carte établie par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. La carte est rendue publique et est révisée tous les deux ans. Elle est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée.
15. Il existe deux types de zones :
 - les zones « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services », ci-après les « zones d'installation libre » (en vert sur les cartes figurant dans le présent avis). Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions requises pour être nommés notaires ont vocation à pouvoir librement s'installer, dans la limite d'un rythme de création recommandé, 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 (en rouge sur les cartes figurant dans le présent avis). Toute demande d'installation dans ces zones nécessite un examen approfondi tel que prévu par la loi *Croissance et activité*⁷.
16. Les zones sont déterminées en fonction de critères d'évaluation de l'offre et de la demande de services notariaux, définis par 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.
17. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service sont :
 - « 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 ».

⁷ III de l'article 52 de la loi *Croissance et activité*.

18. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande sont :
- « 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 [...] des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès ».
19. 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 ».
20. Au-delà des quelques 2 600 notaires nommés dans des offices créés depuis 2017, conformément aux recommandations de l'Autorité, la réforme de la loi *Croissance et activité* a favorisé les associations de nouveaux notaires dans les offices, qu'il s'agisse d'offices récemment créés ou non. Entre 2016 et mi-2023, le nombre de notaires libéraux a crû de 41 % et atteint aujourd'hui 11 668 (hors Alsace-Moselle).

| Avis de l'Autorité | Recommandations sur le rythme biennal d'installation | Homologation de la proposition de carte |
|---------------------------------------|--|--|
| Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 | +1 650 notaires 247 zones d'installation libre 60 zones d'installation contrôlée | Arrêté du 16 septembre 2016 (carte 2016-2018) |
| Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 | +700 notaires ⁸ 230 zones d'installation libre 76 zones d'installation contrôlée | Arrêté du 3 décembre 2018 (carte 2018-2020) |
| Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 | +250 notaires ⁹ 112 zones d'installation libre 181 zones d'installation contrôlée | Arrêté du 11 août 2021 (carte 2021-2023) |

21. Concernant la carte actuellement en vigueur, au 15 juin 2023, 236 nouveaux notaires ont été nommés sur les 250 prévus (dont 10 % sous forme de société). Le garde des Sceaux, ministre de la justice, a jusqu'au 28 août 2023 pour achever les nominations¹⁰.

⁸ Conformément aux recommandations de l'Autorité, l'arrêté du 3 décembre 2018 a reporté le reliquat des notaires qui n'avaient pu être nommés avant l'échéance de la précédente carte. Le nombre total de nominations à effectuer a donc été porté à 733.

⁹ Dans le contexte de crise sanitaire, l'Autorité a décidé d'abandonner exceptionnellement le reliquat des nominations qui n'ont pu être réalisées dans le cadre de la carte 2018-2020, soit environ 87 professionnels (paragraphe 182 de l'avis n° 21-A-04 susvisé).

¹⁰ L'arrêté du 11 août 2021 homologuant la carte des notaires est entré en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 28 août 2021, date à partir de laquelle le délai de deux ans pour nommer les nouveaux notaires est calculé.

2. LES MODALITES DE NOMINATION DANS LES OFFICES CREES

22. Les articles 49 à 55-1 du décret du 5 juillet 1973 modifié définissent les modalités de nomination dans les offices créés.
23. En premier lieu, la date d'ouverture des candidatures est différenciée selon le type de zone. Dans les zones d'installation libre, elle débute à compter du premier jour ouvré du deuxième mois suivant la publication de la carte et se termine dans un délai de dix-huit mois à compter de cette date. Dans les zones d'installation contrôlée, l'ouverture des candidatures débute à compter du premier jour ouvré du huitième mois suivant la publication de ladite carte et se termine dans un délai de douze mois à compter de cette date¹¹.
24. En deuxième lieu, chaque demandeur, personne physique ou morale, ne peut déposer qu'une seule demande par zone. Par ailleurs, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone¹².
25. En cas de demandes formées par une même personne et portant sur plusieurs zones, l'une quelconque de ses demandes est susceptible de donner lieu à la nomination de son auteur, sans possibilité pour lui d'exprimer un ordre de préférence. La nomination en qualité de titulaire d'un office ou en qualité d'associé d'une société titulaire d'un office à tout moment de la procédure entraîne la caducité de toute autre demande de nomination sur un office à créer formée par l'intéressé¹³.
26. En troisième lieu, dans les zones d'installation libre, les candidats sont nommés suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande. Toutefois, lorsque le nombre des demandes enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort¹⁴.
27. Enfin, les possibilités de renonciation des candidats sont encadrées. Lorsqu'il est tiré au sort, un candidat doit indiquer qu'il maintient sa demande dans un délai de dix jours francs suivant la publication du procès-verbal du tirage au sort. Passé ce délai, il est réputé y avoir renoncé, entraînant la caducité de l'ensemble de ses demandes de création d'office¹⁵. De plus, tant dans les zones d'installation libre que dans les zones d'installation contrôlée, les candidats peuvent renoncer à une ou plusieurs demandes dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation à une ou plusieurs demandes de création d'office entraîne la caducité de l'ensemble des demandes de création d'office déposées par l'intéressé¹⁶.

¹¹ Article 50 du décret du 5 juillet 1973 modifié.

¹² *Ibid*, article 51.

¹³ *Ibid*, article 52.

¹⁴ *Ibid*, article 53.

¹⁵ *Ibid*, article 53.

¹⁶ *Ibid*.

C. LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS DE L'AUTORITE

1. LA CREATION D'UN DIPLOME UNIQUE

28. Le décret n° 2022-1298 du 7 octobre 2022 relatif au diplôme d'études supérieures de notariat modifie les articles 26 à 43 du décret du 5 juillet 1973 modifié.
29. Il crée un diplôme unique : le diplôme d'études supérieures de notariat (DESN). Avant l'entrée en vigueur de ce décret, les étudiants avaient le choix entre le cursus universitaire, qui donnait lieu à la délivrance du diplôme supérieur du notariat, et le cursus professionnel, qui donnait lieu à la délivrance du diplôme de notaire.
30. Avec cette réforme, la préparation aux fonctions de notaire sera assurée à la fois par l'Institut national des formations notariales (ci-après « INFN ») et par les universités ayant conclu une convention avec l'INFN. Elle comportera trois cycles obligatoires sur 24 mois d'alternance avec un stage en étude de notaire :
 - le **premier cycle** portera sur l'activité du notaire en tant qu'officier public ministériel ;
 - le **deuxième cycle** sera relatif à l'expertise juridique que doit détenir tout notaire ;
 - enfin, le **troisième cycle**, offrira une formation en management et comptabilité aux notaires afin qu'ils acquièrent les outils permettant de gérer leur entreprise.
31. Les personnes inscrites à la formation par la voie professionnelle ou qui sont dans l'une des deux dernières années de la voie universitaire, restent soumises au droit antérieur jusqu'au 31 août 2026¹⁷.

2. LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CARRIERE DU NOTAIRE

32. Le décret n° 2022-1743 du 29 décembre 2022 relatif à la gestion des professions de commissaire de justice et de notaire simplifie la gestion de la carrière du notaire.
33. En premier lieu, la prestation de serment est désormais réalisée devant la cour d'appel et n'est requise qu'en cas de première nomination. Elle fait l'objet d'une information auprès du Conseil supérieur du notariat (ci-après « CSN ») par l'instance professionnelle territorialement compétente. En cas de changement de lieu d'exercice, de qualité ou de structure d'exercice, le notaire concerné informe les autorités locales de la profession, c'est-à-dire le procureur général près la cour d'appel et l'instance professionnelle régionale¹⁸.
34. En deuxième lieu, un arrêté de nomination du garde des Sceaux, ministre de la justice, n'est plus requis pour certains changements de situation du notaire associé dans une société titulaire d'un office. Le notaire concerné informe désormais le ministère de la justice par télé-déclaration et transmet les justificatifs de sa nouvelle situation (nouvelles fonctions dans un autre office de la même société, constitution d'une société par dissolution d'une autre, modification de la répartition ou du nombre des actions ou parts sociales, entrée d'un nouvel

¹⁷ L'arrêté précisant les conditions dans lesquelles les personnes qui n'ont pas achevé leur formation à cette date pourront intégrer la nouvelle formation n'a toujours pas été adopté.

¹⁸ 2° de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2022 précité.

associé non titulaire d'un office)¹⁹. Le CSN se substitue au ministère de la justice pour certaines de ces déclarations, notamment la modification de la répartition ou du nombre des actions ou parts sociales sans retrait ou entrée d'un nouvel associé, la constitution d'une société civile professionnelle (ci-après « SCP ») ou d'une société d'exercice libéral (ci-après « SEL ») par transformation d'une société constituée sous une autre forme²⁰.

35. En troisième lieu, deux mesures de transparence sont prises. Il s'agit, d'une part, de la création d'un annuaire national établi par le CSN et publié sur son site internet, recensant tous les notaires exerçant sur le territoire, avec notamment l'indication de leur parcours²¹, et d'autre part, de l'interdiction faite à un notaire membre d'une instance professionnelle de participer à toute délibération et à tout vote concernant son office ou sa famille²².
36. Enfin, la procédure d'autorisation de prolongation d'activité après 70 ans passe à un régime de « silence vaut acceptation », c'est-à-dire que la demande sera réputée acceptée si, à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa réception, le demandeur n'a pas reçu de réponse du ministère de la justice²³.

3. L'HARMONISATION ET LA SIMPLIFICATION DES REGLES APPLICABLES A L'EXERCICE SOUS FORME DE SOCIETES DES PROFESSIONS LIBERALES REGLEMENTEES

37. L'ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales règlementées procède à une refonte en un texte unique des textes transversaux applicables aux professions libérales règlementées exerçant sous la forme d'une société²⁴.
38. Outre des définitions et l'établissement de principes communs à toutes les professions libérales règlementées²⁵, l'ordonnance reprend à droit constant les dispositions législatives antérieures relatives aux SCP (les sociétés d'exercice, les sociétés de moyen et les sociétés coopératives) et aux autres formes de sociétés (les SEL, les sociétés en participation des professions libérales, les sociétés pluri-professionnelle d'exercice et les sociétés de participations financières de professions libérales) avec quelques nouveautés concernant ces dernières.
39. En premier lieu, les personnes morales pourront désormais être associées au sein d'une société en participation des professions libérales.
40. En deuxième lieu, en plus d'un état de la composition du capital social, les sociétés doivent transmettre à leurs instances professionnelles les informations relatives aux droits de vote, aux statuts mis à jour, ainsi qu'aux pactes d'associés.

¹⁹ *Ibid*, articles 2, 7 et 11.

²⁰ *Ibid*.

²¹ *Ibid*, article 8.

²² *Ibid*, article 6.

²³ *Ibid*, 6° de l'article 9.

²⁴ Ainsi sont abrogées la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux SCP et la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

²⁵ Livre Ier de l'ordonnance du 8 février 2023 précitée.

41. En troisième lieu, le cadre juridique de la société pluri-professionnelle d'exercice (ci-après « SPE ») ouvre désormais explicitement la possibilité pour les associés de mettre en commun les moyens matériels, notamment immobiliers, nécessaires au fonctionnement de leur activité.
42. En quatrième lieu, le périmètre de la société de participations financières de professions libérales (ci-après « SPFPL ») a été élargi pour couvrir l'ensemble des régimes d'exercice. Par ailleurs, une nouvelle disposition relative à la survivance des holdings est introduite afin d'éviter aux professionnels des dissolutions non voulues en cas de transmission d'une SEL unique détenue par une SPFPL. Il sera désormais également possible aux professions juridiques et judiciaires de créer une SPFPL exerçant exclusivement des activités accessoires autorisées à la profession concernée.
43. En cinquième lieu, s'agissant des officiers publics et ministériels, l'ordonnance rétablit le mécanisme de mécontentement entre associés qui avait été abrogé pour les SEL par l'article 67 de la loi *Croissance et activité*. Ce mécanisme permet à un associé présent depuis au moins cinq ans dans une SEL de se retirer de la société en cas de mécontentement avec le ou les autres associés et de solliciter sa nomination à un office créé dans la même résidence. Un décret d'application viendra préciser les conditions dans lesquelles ce mécanisme peut être mis en œuvre.

4. LA REFORME DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA DISCIPLINE DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTERIELS

44. Le titre V de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a créé un nouveau cadre légal et réglementaire en matière de discipline et de déontologie des officiers publics et ministériels.
45. La surveillance des officiers publics et ministériels est désormais confiée au procureur général²⁶ et de nouvelles juridictions disciplinaires, disposant de services d'enquête indépendants, sont créées. Par ailleurs, la loi organise le traitement des réclamations à l'encontre d'un professionnel afin d'assurer une meilleure information et protection du public tout en favorisant la résolution amiable des différends grâce à la généralisation d'une procédure de conciliation préalable. Elle investit les instances de chaque profession de pouvoirs préventifs destinés à mettre en conformité l'action du professionnel avec ses obligations.
46. Un collège de déontologie, chargé notamment de participer à la rédaction d'un code de déontologie, est placé auprès de l'instance nationale de chaque profession. S'agissant spécifiquement de l'élaboration du code de déontologie, l'article 2 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels précise qu'il « *énonce les principes et devoirs professionnels permettant le bon exercice des fonctions et s'applique en toutes circonstances à ces professionnels dans leurs relations avec le public, les clients, les services publics, leurs confrères et les membres des autres professions* ». **Ces codes seront « préparés par [...] [les] instance[s] nationale[s] et édicté[s] par décret en Conseil d'État »** (gras ajouté).

²⁶ À l'exception des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation compte tenu de leur statut spécifique et de leur rôle auprès de ces juridictions.

47. L'avant-projet de code de déontologie de la profession notariale a été examiné par le collège de déontologie notariale en juillet 2022²⁷.

D. LA CONSULTATION PUBLIQUE

48. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret du 26 février 2016 susvisé, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la quatrième carte en publiant un communiqué de presse le 1^{er} février 2023 sur son site internet²⁸.
49. L'objet de la procédure y a été rappelé et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations, en répondant à différentes questions relatives tant à l'élaboration de la carte (retours d'expérience des nouveaux notaires installés, impact des créations récentes sur les offices en place, procédure de nomination, accès des femmes et des « jeunes » à la profession, etc.) qu'aux règles déontologiques de la profession (sous-traitance, communication commerciale, plume vendeur et acquéreur, etc.).
50. En outre, la consultation publique s'est tenue du 1^{er} février au 2 mars 2023 et comportait un certain nombre de questions relatives à l'impact de la crise sanitaire et de la conjoncture économique actuelle sur l'activité des notaires.
51. Dans ce cadre, 399 contributions ont pu être exploitées par l'Autorité. Ces éléments, dont une synthèse figure en annexe 1, ont permis de nourrir le présent avis.
52. Il ressort notamment de la présente consultation publique que la crise sanitaire n'a pas affecté de façon homogène les notaires puisque 25 % des répondants déclarent avoir été affectés positivement et 35 % négativement²⁹. Par ailleurs, la dégradation de l'activité immobilière au niveau national laisse présager, pour la majorité des contributeurs, une diminution de l'activité de leur office au cours des cinq prochaines années.
53. En outre, 62 % des répondants estiment que l'encadrement réglementaire et déontologique actuel, notamment en matière de communication commerciale, de sous-traitance et de mutualisation, est à l'origine de freins injustifiés à l'activité des notaires.

II. La révision de la carte d'installation des notaires

54. Après le repli majeur de l'activité entraîné en 2020 par la pandémie de Covid-19, l'économie française a rattrapé son niveau d'avant-crise en 2021 et en 2022. Elle a alors été touchée par les conséquences de l'invasion de l'Ukraine et par une montée de l'inflation qui perdure à l'heure actuelle (A). Les évolutions de l'offre (O) et de la demande (C) des prestations notariales, que l'Autorité prend en compte pour identifier le nombre de créations d'offices nécessaires, sont notamment examinées à l'aune de ce contexte particulier. Depuis le début

²⁷ Le collège de déontologie notariale a été institué en juillet 2022. Voir [site internet du CSN](#).

²⁸ [Communiqué de presse d'ouverture de la consultation publique](#) publié sur le site internet de l'Autorité.

²⁹ Les 40 % restant considèrent que l'impact a été neutre.

de la réforme, la profession notariale voit ses effectifs et son activité croître sensiblement, et ce malgré la crise sanitaire. Toutefois, les niveaux exceptionnels de ces dernières années pourraient ne pas perdurer, notamment en raison de la contraction du marché immobilier.

55. Pour déterminer les recommandations quantitatives, l’Autorité applique la même méthode que celle du dernier avis n° 21-A-04 précité, mais fait le choix d’ajuster certains paramètres (D).

A. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET SANITAIRE DEPUIS 2021

1. LA FIN DES RESTRICTIONS SANITAIRES ET LA REPRISE DE L’ACTIVITE ECONOMIQUE

56. Depuis 2021, les mesures de restriction sanitaire ont été progressivement assouplies³⁰, jusqu’à la fin de l’état d’urgence sanitaire le 1^{er} août 2022³¹ et, le 30 juin 2022, des principales mesures de soutien aux entreprises. En 2021, le PIB a crû de 7 % et retrouvé son niveau d’avant-crise³². L’année 2022 a été marquée par un ralentissement de la croissance économique sous l’effet de l’incertitude créée par l’invasion de l’Ukraine et de la hausse des prix de l’énergie et de l’alimentation.
57. Après une baisse de l’ordre de 35 % entre janvier et avril 2020, l’indice de chiffre d’affaires des professions juridiques est progressivement remonté et a dépassé son niveau d’avant-crise dès l’automne 2020³³. En décembre 2020, il était supérieur de 5,9 % à celui de décembre 2019. En 2021 et 2022, cet indice a renoué avec la tendance à la hausse observée depuis 2015. L’indice moyen de chiffre d’affaires 2022 serait en hausse de 15,5 % par rapport à celui de 2019.

³⁰ La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire prévoit, par exemple : la suppression des attestations de déplacements en journée et l’autorisation des déplacements inter-régionaux autorisés à partir du 3 mai 2021, la réouverture des commerces et de nombreux lieux de divertissement à partir du 19 mai 2021, le décalage du couvre-feu à 21 heures à partir du 19 mai 2021, puis à 23 heures à partir du 9 juin 2021 et, enfin, sa levée à partir du 20 juin 2021.

³¹ Voir la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et la loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d’exception créés pour lutter contre l’épidémie liée à la covid-19.

³² Banque de France, Rapport annuel 2021, p. 9.

³³ Insee, Indice de chiffre d’affaires – Activités juridiques (NAF rév. 2, niv. groupe poste 69.1), 28 février 2023.

Figure 1 - Indice de chiffre d'affaires des activités juridiques



Notes : Base 100 en janvier 2015. Les données concernant 2021 et 2022 ne sont pas définitives.

Source : Insee, 28 février 2023

58. En outre, selon une étude Xerfi, la consommation des ménages en services juridiques et comptables demeurerait à un niveau élevé, ayant connu une hausse de 13,9 % en 2021 avant une très légère baisse (-2,2 %) en 2022³⁴.

2. L'ECONOMIE FRANÇAISE TOUCHÉE PAR UNE ACCELERATION DE L'INFLATION

59. Dans le sillage de la crise sanitaire, des tensions sur les prix sont apparues en 2021 (hausse des prix de l'énergie, des produits manufacturés et des services notamment) et le taux d'inflation annuel moyen a atteint 1,6 %³⁵. En 2022, les conséquences de la guerre en Ukraine ont amplifié l'inflation (prix de l'énergie et de l'alimentation notamment), qui s'est établie en taux annuel au niveau de 5,2 %³⁶.
60. Tout en rappelant que de fortes incertitudes pèsent sur l'évolution de la conjoncture économique en 2023, la Banque de France prévoit que l'inflation pourrait avoir atteint son pic en 2022, mais rester élevée en 2023 et décroître significativement à partir de 2024. De façon générale, elle anticipe un ralentissement significatif de l'économie en 2023, avec une croissance limitée à 0,7 %, et une reprise progressive mais lente à partir de 2024 (autour de 1 % de croissance en 2024 et 1,5 % en 2025)³⁷.

³⁴ Xerfi, l'activité des professions juridiques, décembre 2022, p. 53. Le niveau de consommation pour l'année 2022 correspond à une estimation.

³⁵ Indice des prix à la consommation. Insee, Informations rapides, n° 10, 14 janvier 2022.

³⁶ Indice des prix à la consommation. Insee, Taux d'inflation, Données annuelles de 1991 à 2022, 13 janvier 2023.

³⁷ Banque de France, Projections macroéconomiques, 20 juin 2023, p. 1.

B. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION NOTARIALES

61. Dans le présent avis, la délimitation des zones d'installation se fonde sur les zones d'emploi actualisées par l'Insee en 2020, telles que détaillées au point III.D.1 du précédent avis n° 21-A-04 précité. Parmi les 293 zones d'installation, deux ne comportaient aucun office au 30 avril 2023. Il s'agit des zones de Cirey-sur-Vezouze (Meurthe-et-Moselle) et Mayotte. Dans la suite de la présente section, les statistiques concernent les zones d'installation comprenant au moins un office à cette date.
62. En outre, sauf mention contraire, les données utilisées n'incluent pas les professionnels installés dans les trois départements d'Alsace-Moselle exclus du dispositif prévu par la loi *Croissance et activité*.

1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION NOTARIALES

a) La démographie des notaires en 2023

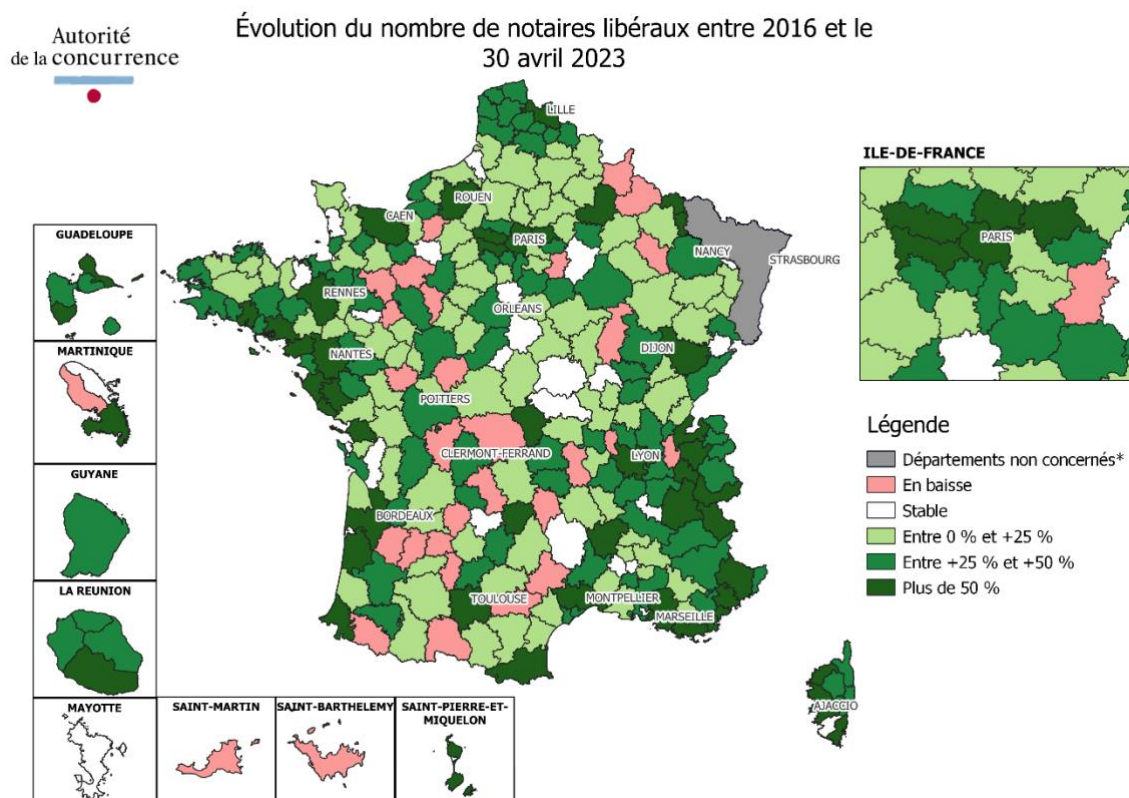
63. Les nominations dans le cadre de la troisième vague de créations d'offices ont débuté en 2022. À la date du présent avis, les recommandations sont satisfaites dans 111 des 112 zones d'installation libre. La seule zone où le processus de nomination est inachevé est celle de Paris, pour laquelle l'Autorité avait recommandé dans sa dernière carte l'installation de 38 notaires libéraux. Selon la Direction des affaires civiles et du sceau (ci-après « DACS »), les nominations seront achevées d'ici la fin de validité de la carte 2021-2023.
64. La réforme de la profession notariale mise en place par la loi *Croissance et activité* a renforcé l'offre de prestations notariales. Entre 2016 et le 30 avril 2023, le nombre d'offices et de professionnels libéraux a respectivement crû de 53 % et 41 %.
65. De façon générale, le maillage territorial a donc été densifié depuis la réforme. Durant cette même période, une hausse du nombre de notaires libéraux est constatée dans 239 des 291 zones d'installations, soit 82 % des zones.
66. Toutefois, le nombre de notaires libéraux a baissé entre 2016 et le 30 avril 2023 dans 31 zones, (soit 11 % des zones), principalement des zones rurales ou dans certains territoires d'outre-mer, et qui étaient en grande partie des zones d'installation contrôlée dans les trois premières cartes. En particulier, 9 zones d'installation ont subi une baisse de notaires libéraux de plus de 15 %, à savoir Bar-le-Duc (Meuse), Castres-Mazamet (Tarn), Châtillon-Montbard (Côte-d'Or), Guéret (Creuse), Langon (Gironde), Mayenne (Mayenne), Millau (Aveyron), Provins (Seine-et-Marne), Sablé-sur-Sarthe (Sarthe) et les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Tableau 1 - Évolution de la démographie notariale depuis 2016

| | Offices | Notaires libéraux | Densité (médiane) |
|------------------------------------|---------|-------------------|-------------------|
| 2016 | 4 382 | 8 283 | 14,15 |
| 2019 | 6 016 | 10 232 | 16,10 |
| 30/04/2023 | 6 696 | 11 668 | 17,47 |
| Variation 2016 – 2019 | + 37 % | + 24 % | + 14 % |
| Variation 2019 – 30/04/2023 | + 11 % | + 14 % | + 9 % |
| Variation 2016 – 30/04/2023 | + 53 % | + 41 % | + 23 % |

Source : CSN, retraitement par l'Autorité

Figure 2 - Taux d'évolution du nombre de notaires entre 2016 et le 30 avril 2023 par zone d'installation

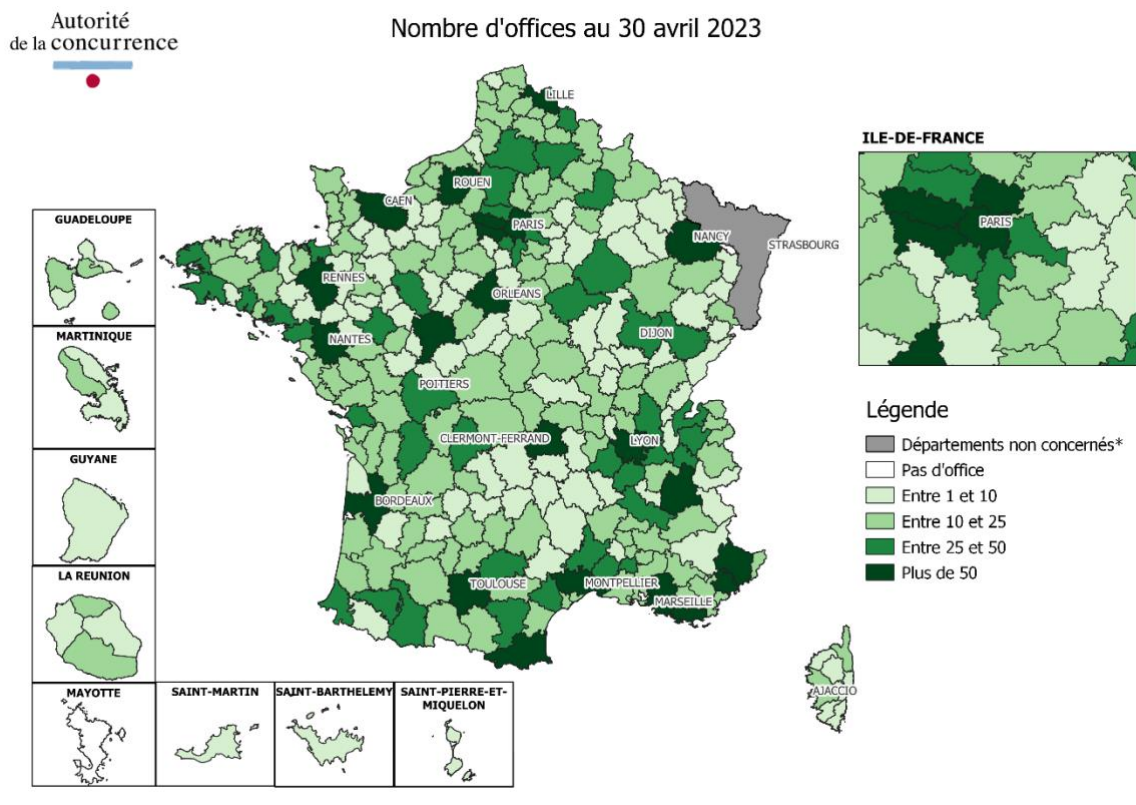


*En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité

Source : CSN, retraitement par l'Autorité

67. S'agissant du nombre d'offices notariaux, au 30 avril 2023, les 291 zones d'installation comptaient 6 696 offices, pour un nombre médian de 14 offices par zone. La zone d'installation de Paris était celle comptant le plus d'offices (564 offices), tandis que celle de Saint-Pierre-et-Miquelon était la seule à n'accueillir qu'un office. La section c) ci-après est dédiée à la situation des deux territoires n'accueillant aucun office, Cirey-sur-Vezouze et Mayotte.

Figure 3 - Nombre d'offices par zone d'installation

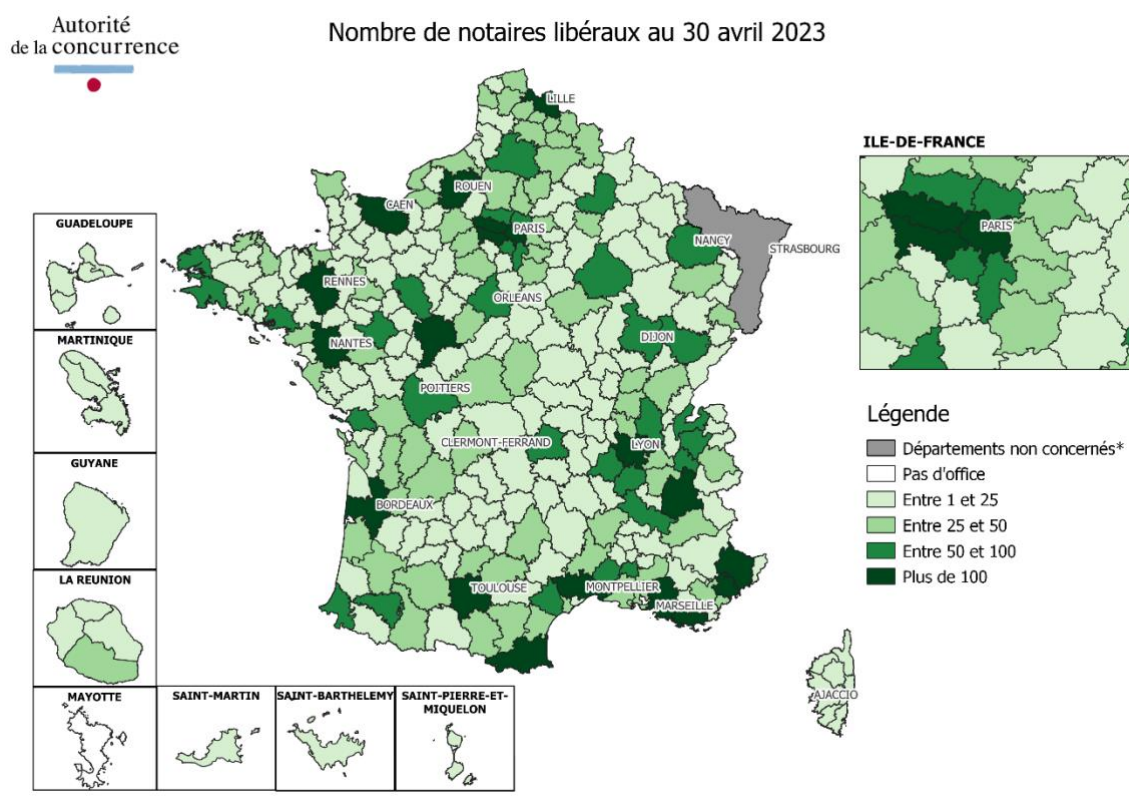


**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

Source : CSN, retraitement par l'Autorité

68. Les grands centres urbains, Paris et Lyon en tête, sont les zones d'installation qui concentrent le plus d'offices, tandis que les zones rurales et d'outre-mer comptent un nombre d'offices de quelques unités seulement.
69. La répartition des notaires libéraux suit la même logique que la répartition des offices. Au 30 avril 2023, on recensait 11 668 notaires libéraux répartis dans les 291 zones. Paris était la zone d'installation en comprenant le plus (1 300), suivie par Lyon (385) et Toulouse (270), tandis que Saint-Pierre-et-Miquelon n'en comptait qu'un. La médiane s'établissait à 23 notaires par zone d'installation.

Figure 4 - Nombre de notaires libéraux par zone d'installation



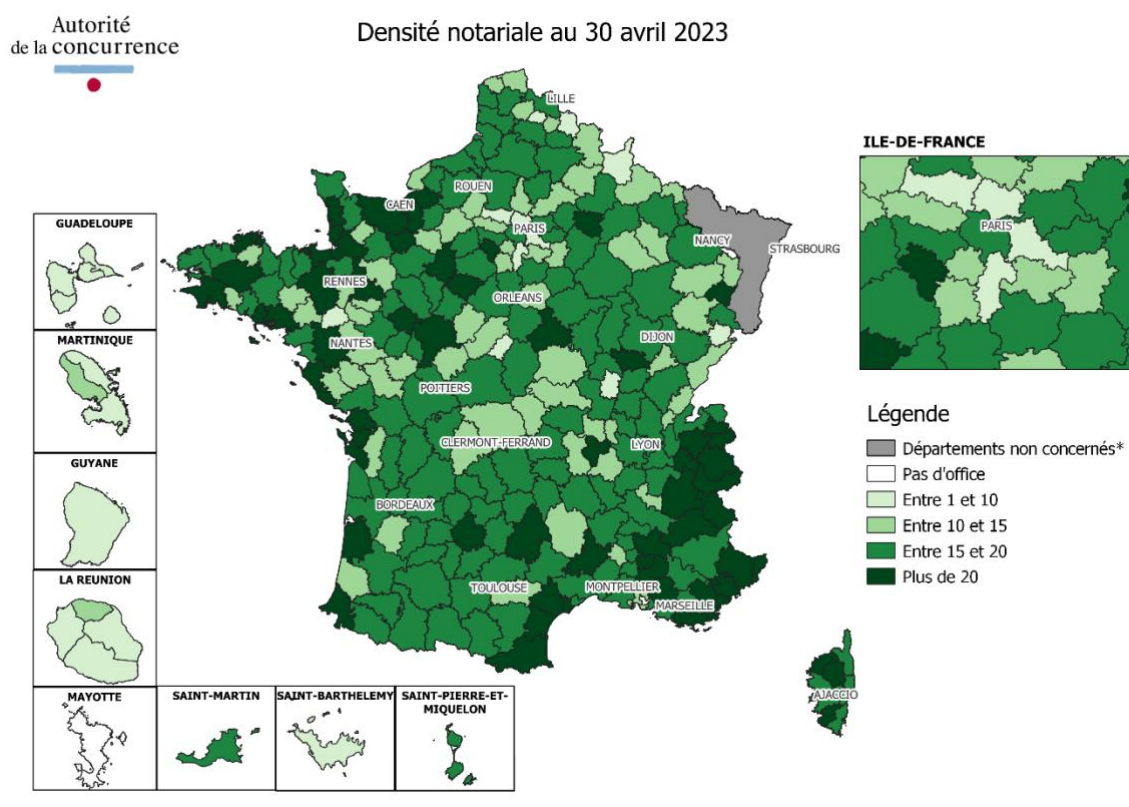
**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

Source : CSN, retraitement par l'Autorité

70. Les trois zones d'installation avec la plus forte densité notariale³⁸ sont Sainte-Maxime (Var) et Épernay (Marne), où elle est supérieure à 35 notaires libéraux pour 100 000 habitants. À l'opposé, cette densité est inférieure à 5 dans les zones d'installation de Ducos et de la Trinité (Martinique) ainsi qu'en Guyane. Cette dernière recense la densité la plus faible, avec 2 notaires pour 100 000 habitants au 30 avril 2023. À cette date, la médiane s'établissait à 17 notaires libéraux pour 100 000 habitants.

³⁸ Le nombre d'habitants correspond à la population légale au 1^{er} janvier 2023, telle qu'établie par l'Insee.

Figure 5 - Notaires libéraux pour 100 000 habitants par zone d'installation



**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

Source : CSN, retraitement de l'Autorité

b) Le développement du nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices

71. Depuis 2017, on observe un important mouvement de concentration du marché des notaires à travers la création de sociétés titulaires de plusieurs offices. En effet, entre 2017 et fin avril 2023, 359 sociétés dites « multi-offices » ont été créées.
72. Aujourd'hui, ces sociétés titulaires de plusieurs offices regroupent 795 offices notariaux soit 12 % des offices. 82 % d'entre elles sont composées de 2 offices et les plus grosses comptent jusqu'à 5 offices. Dans 42 % des cas, les offices de la société sont situés dans des zones d'installation différentes.
73. De plus, parmi l'ensemble des offices appartenant à une société multi-offices, 43 % sont des offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*. Dans la grande majorité des cas, ces sociétés comportent aussi des offices préexistants à la réforme.

c) La situation des zones sans office

74. Les zones d'installation de Cirey-Sur-Vezouze (Meurthe-et-Moselle) et de Mayotte n'accueillent aucun office notarial. La seule présence notariale dans ces territoires correspond à des bureaux annexes rattachés à des offices situés hors de la zone.
75. S'agissant de Mayotte, l'île compte trois bureaux annexes rattachés à trois offices de La Réunion. Selon ces offices, chacun des bureaux annexes compte au moins un notaire

libéral ou salarié exerçant à temps complet sur l'île³⁹, auquel s'ajoutent d'éventuels collaborateurs et autres employés.

76. Mayotte est caractérisée par une très forte croissance démographique et des indicateurs économiques parmi les plus faibles de France. Ainsi, trois habitants sur quatre vivent en dessous du seuil de pauvreté et, en 2021, le PIB par habitant s'élevait à 9 978 euros⁴⁰, contre 23 400 euros pour La Réunion⁴¹.
77. Selon les offices de La Réunion titulaires des bureaux annexes présents sur place, le notaire, qui n'est devenu obligatoire qu'en 2008, n'est pas encore systématiquement consulté par la population et une grande partie du travail des notaires consiste à régulariser des actes (absence de titre de propriété, erreur dans les actes, etc.). La coexistence du droit local et du droit commun et la langue utilisée par la majorité de la population, le shimaoré, seraient des facteurs de complexité supplémentaires.
78. Les professionnels interrogés considèrent que le rattachement à l'office de La Réunion permet de rationaliser les coûts en utilisant des services communs en termes de comptabilité ou de formalités postérieures. La Chambre des notaires de La Réunion et de Mayotte a déclaré à ce sujet que « *la structure mère implantée à la Réunion constitue un appui déterminant de la viabilité des bureaux [...]. Leur coût d'exploitation est trop important en comparaison à l'apport de dossier qui n'est pas extensible par l'activité économique en difficulté* »⁴².
79. S'agissant de Cirey-Sur-Vezouze, la zone d'installation est rattachée à la Chambre interdépartementale de Nancy et comporte un unique bureau annexe rattaché à un office situé dans la zone d'installation de Saint-Dié-des-Vosges (Vosges).
80. La zone de Cirey-sur-Vezouze est caractérisée par une faible population, vieillissante, d'environ 6 200 habitants, dont 1 600 à Cirey-sur-Vezouze. En outre, la zone souffre d'un manque d'attractivité économique et le plus gros employeur de la commune de Cirey-sur-Vezouze (22 employés) aurait définitivement fermé en juillet 2022⁴³.
81. Le dernier office présent dans la zone a fermé en 2014 faute d'activité économique, laissant un seul bureau annexe, situé à Blâmont, satisfaire la demande d'actes notariés. Si la Chambre interdépartementale de Nancy explique que « *[I]a clientèle de cette zone va en majorité sur l'étude Blâmont [c'est-à-dire le bureau annexe] et ne va en aucun cas sur une autre grande ville limitrophe, car trop éloignée ou pas accessible facilement* »⁴⁴, elle ajoute que la demande ne serait pas suffisante pour permettre une activité viable du bureau. En effet, son maintien dans la zone n'est possible, selon la Chambre de Nancy, que parce que le bureau est rattaché à l'office de Saint-Dié-des-Vosges, permettant, comme pour Mayotte, une rationalisation des coûts. Le bureau aurait un chiffre d'affaires en stagnation et ses effectifs seraient en diminution (une seule personne aurait compensé trois départs à la retraite).

³⁹ Éléments transmis par la Chambre interdépartementale de La Réunion et Mayotte, cotes 692, 706 et 710.

⁴⁰ [Insee, PIB par habitant – Mayotte](#).

⁴¹ [Insee, bilan économique – La Réunion](#).

⁴² Éléments transmis par la Chambre interdépartementale de La Réunion et Mayotte, cotes 698 et 699.

⁴³ Éléments transmis par la Chambre interdépartementale de Nancy, cote 716 et [article de presse du journal L'Est Républicain](#).

⁴⁴ Éléments transmis par la Chambre interdépartementale de Nancy, cote 715.

82. L’Autorité ne disposant que de rares données relatives à l’activité économique des bureaux annexes⁴⁵, elle n’est pas en mesure de mener une analyse fine de l’offre et de la demande de services notariaux dans ces deux zones d’installation.

2. RESULTATS ECONOMIQUES

83. La période 2017-2021, analysée ci-après, a été marquée par les deux premières vagues de créations d’offices de notaires, par la crise sanitaire ainsi que par un dynamisme exceptionnel du marché immobilier.

a) L’évolution récente de l’activité des notaires et l’impact de la crise sanitaire

84. En 2021, le chiffre d’affaires total de la profession de notaire était d’environ 9,8 milliards d’euros. En 2021, le chiffre d’affaires moyen par notaire était d’environ 870 000 euros et le résultat net moyen par notaire est de 290 000 euros.
85. Il ressort donc de l’analyse des données d’activité des notaires sur la période 2017-2021 que la crise sanitaire n’a pas eu l’effet négatif craint par les notaires sur la demande de services notariaux. En effet, l’activité immobilière a été très porteuse pendant cette période (de 2020 au troisième trimestre 2022), soutenue par l’augmentation du prix des biens et du volume de ventes. Or, il s’agit d’une activité significative pour le notariat, qui représenterait en moyenne 56,7 % du chiffre d’affaires tarifé de la profession en 2022⁴⁶.

Tableau 2 - Évolution de l’activité économique des notaires

| En milliards d’euros | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|---------|----------|
| Chiffre d’affaires total | 7,5 | 8,1 | 8,6 | 8,1 | 9,8 |
| Progression par rapport à N-1 | - | + 6,5 % | + 7,0 % | - 4,9 % | + 19,8 % |
| Résultat total | 2,4 | 2,5 | 2,8 | 2,7 | 3,2 |
| Progression par rapport à N-1 | - | + 5,9 % | + 9,5 % | - 3,9 % | + 21,0 % |
| Taux de marge | 31,9 % | 31,7 % | 32,5 % | 32,8 % | 33,2 % |

Source : CSN, retraitement par l’Autorité

86. Ainsi, si l’activité s’est un peu contractée en 2020 (baisses inférieures à 5 % du chiffre d’affaires et du résultat net), elle a rebondi en 2021 (hausse d’environ 20 % des indicateurs précités). De façon générale, depuis 2017, la profession notariale réalise d’excellents résultats et bénéficie d’un taux de marge moyen supérieur à 30 %. En outre, les premières données disponibles concernant l’année 2022 indiquent que l’activité reste soutenue avec des hausses de 6,3 % du chiffre d’affaires total et de 4,6 % du résultat net par rapport à l’année 2021.
87. Néanmoins, les dernières données disponibles concernant l’encours de fonds de tiers des notaires indiquent un ralentissement de leur activité. En effet, la Caisse des Dépôts et

⁴⁵ En effet, il n’existe pas d’obligation de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d’actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Seul un office a été en mesure de transmettre à l’Autorité des mesures de l’activité de son bureau annexe lors de l’instruction du présent avis.

⁴⁶ Éléments transmis par le CSN, cote 918.

Consignations (ci-après « CDC ») constate qu'après le haut niveau de 51,8 milliards d'euros fin 2021, l'encours a atteint 51,1 milliards d'euros fin 2022 et 46 milliards d'euros en mars 2023⁴⁷.

b) Les mesures d'aides dont les professionnels ont pu bénéficier pour atténuer l'impact de la crise sanitaire

88. Sur la période 2020-2022, les professions juridiques ont bénéficié, comme les autres entreprises, d'aides mises en place par l'État pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur leur activité, telles que le chômage partiel, le prêt garanti par l'État ou bien le fonds de solidarité.
89. S'agissant du recours au chômage partiel par les professions juridiques, selon la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (ci-après « DARES ») du ministère du travail, ce sont plus de 16,7 millions d'heures qui ont été indemnisées sur la période 2020-2022, représentant un montant total de 201,7 millions d'euros. Pour l'ensemble des professions juridiques, 90 % de ces montants ont été utilisés en 2020.

Tableau 3 - Recours au chômage partiel par les professions juridiques durant la crise sanitaire

| Année | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|--|-------|------|------|-------|
| Heures indemnisées (en millions d'heures) | 14,9 | 1,5 | 0,3 | 16,7 |
| Montants indemnisés (en millions d'euros) | 183,5 | 14,8 | 3,4 | 201,7 |

Source : DARES, données transmises le 7 avril 2023

90. S'agissant des prêts garantis par l'État (ci-après « PGE »), plus de 1 172 prêts ont été octroyés à 1 020 notaires entre 2020 et 2022, pour un montant global de 426,7 millions d'euros⁴⁸. Au 28 février 2023, 407 prêts ont été intégralement remboursés, tandis que le capital restant dû était de 168,2 millions d'euros. Les notaires ont proportionnellement moins recouru aux PGE que d'autres professions, comme les commissaires de justice et, en 2023, ils avaient remboursé une part plus importante des prêts qui leur avaient été accordés.
91. Par ailleurs, la CDC, par le biais de la Banque des Territoires, a également proposé différentes aides financières et non-financières pour soutenir les professions juridiques. Ces aides ont été proposées notamment aux notaires et aux commissaires de justice en deux temps⁴⁹.
92. À partir de mars 2020, la CDC leur a proposé des mesures d'urgence : moratoire de 6 mois dans le remboursement des échéances de prêt (728 offices bénéficiaires), autorisation de découvert de 6 mois (renouvelable) sur le compte courant de l'office (627 offices bénéficiaires) et prêt de trésorerie d'une durée de 3 ans (480 offices bénéficiaires)⁵⁰.

⁴⁷ Réponse de la CDC au questionnaire de l'Autorité, cote 640.

⁴⁸ Données de la Banque de France au 28 février 2023, transmises le 25 avril 2023 par la Direction générale du Trésor, Statistiques PGE de la Banque de France pour les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires.

⁴⁹ Réponse de la CDC au questionnaire de l'Autorité, cote 640.

⁵⁰ Le nombre de notaires et de commissaires de justice de bénéficiaires des trois mesures à la date du 31 décembre 2022.

93. Puis, à partir de mars 2021, la CDC a développé des mesures de relance, telles que des prêts à taux préférentiel d'une durée de 5 ans permettant de soutenir la digitalisation des offices (visioconférence, équipements mobiles, télétravail, etc.) ou dédiés à l'acquisition de véhicules électriques et à l'amélioration énergétique des locaux. Fin mars 2023, ces offres avaient bénéficié à 1 103 offices notariaux. Plus des deux tiers des prêts ont permis d'améliorer la digitalisation des offices.
94. En outre, les professionnels ont utilisé le prêt « classique » de trésorerie de la CDC. Le montant de ce type de prêt octroyé aux professions juridiques a massivement augmenté en 2020⁵¹.

Tableau 4 - Évolution du montant des prêts octroyés aux professions juridiques

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|--------|-----------|---------|
| Commissaires de justice et opérateurs de ventes volontaires | 1,8 M€ | 9,6 M€ | 3,2 M€ |
| Progression par rapport à N-1 | - | + 433 % | - 67 % |
| Notaires | 3 M€ | 147,1 M€ | 31,2 M€ |
| Progression par rapport à N-1 | - | + 4 803 % | - 79 % |

Source : CDC, données transmises le 21 avril 2023

c) Les données moyennes de taux de marge par office sur la période 2017-2021

95. Les taux de marge de la profession restent relativement homogènes et élevés, indépendamment de la structure des offices. Depuis que l'Autorité se prononce sur la liberté d'installation des notaires, le taux de marge médian par office augmente. Sur la période 2017-2021, il est de 31 %, contre 29 % sur la période 2015-2019 et 27 % sur la période 2012-2016.

⁵¹ Réponse de la CDC au questionnaire de l'Autorité, cote 637.

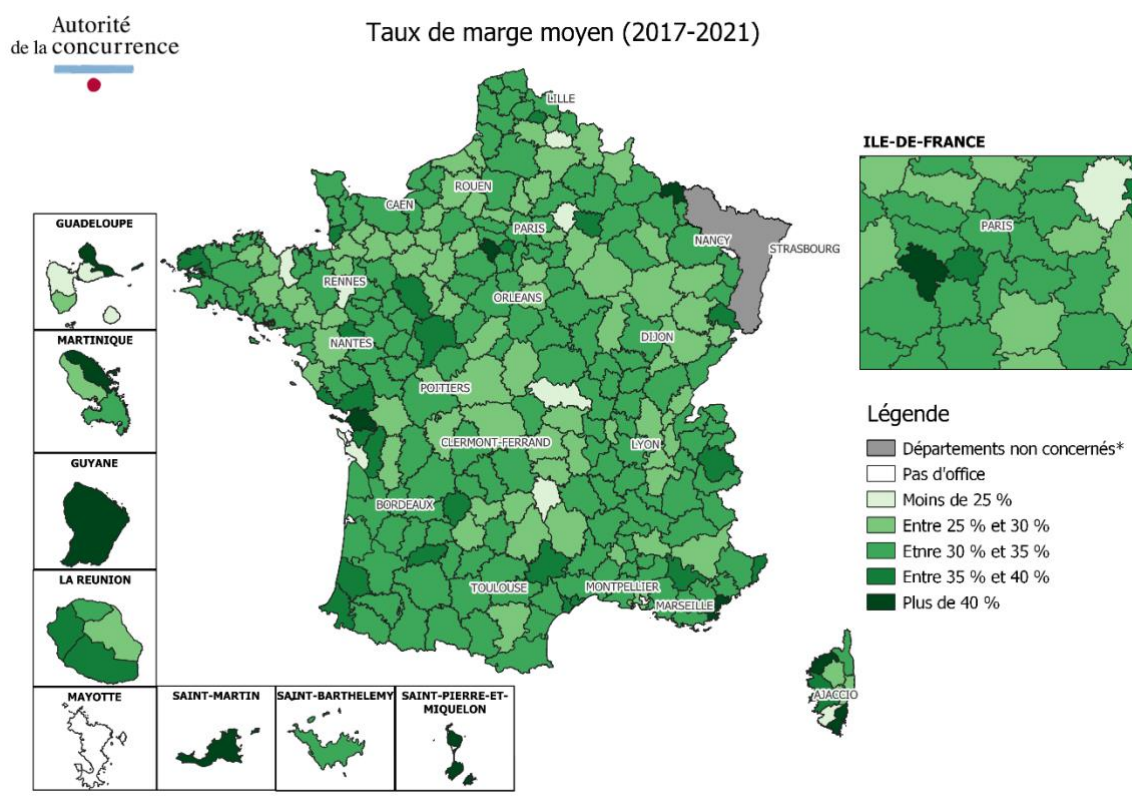
Tableau 5 - Distribution par décile du taux de marge moyen par office sur la période 2017-2021

| Décile | Taux de marge par office |
|-------------------------------|--------------------------|
| 1^{er} décile | 15 % |
| 2^{ème} décile | 22 % |
| 3^{ème} décile | 26 % |
| 4^{ème} décile | 29 % |
| Médiane | 31 % |
| 6^{ème} décile | 34 % |
| 7^{ème} décile | 37 % |
| 8^{ème} décile | 41 % |
| 9^{ème} décile | 46 % |

Source : CSN, retraitement de l'Autorité

96. En menant cette analyse au niveau des zones d'installation, celle de Saint-Barthélemy présentait le taux de marge moyen le plus élevé sur la période de 2017-2021, soit 59 %, suivie par les zones d'installation de la Trinité (Martinique), Est Grande Terre (Guadeloupe), Porto-Vecchio (Corse), Calvi (Corse), Audun-le-Roman (Meurthe-et-Moselle), La Rochelle (Charente-Maritime), Sainte-Maxime (Var), Fréjus (Var) et Rambouillet (Yvelines). Dans ces zones, le taux de marge est supérieur à 40 %. À l'opposé, le taux de marge de la zone d'installation de Saint-Flour (Cantal) était de 19 %.

Figure 6 - Taux de marge moyen par zone d'installation



**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

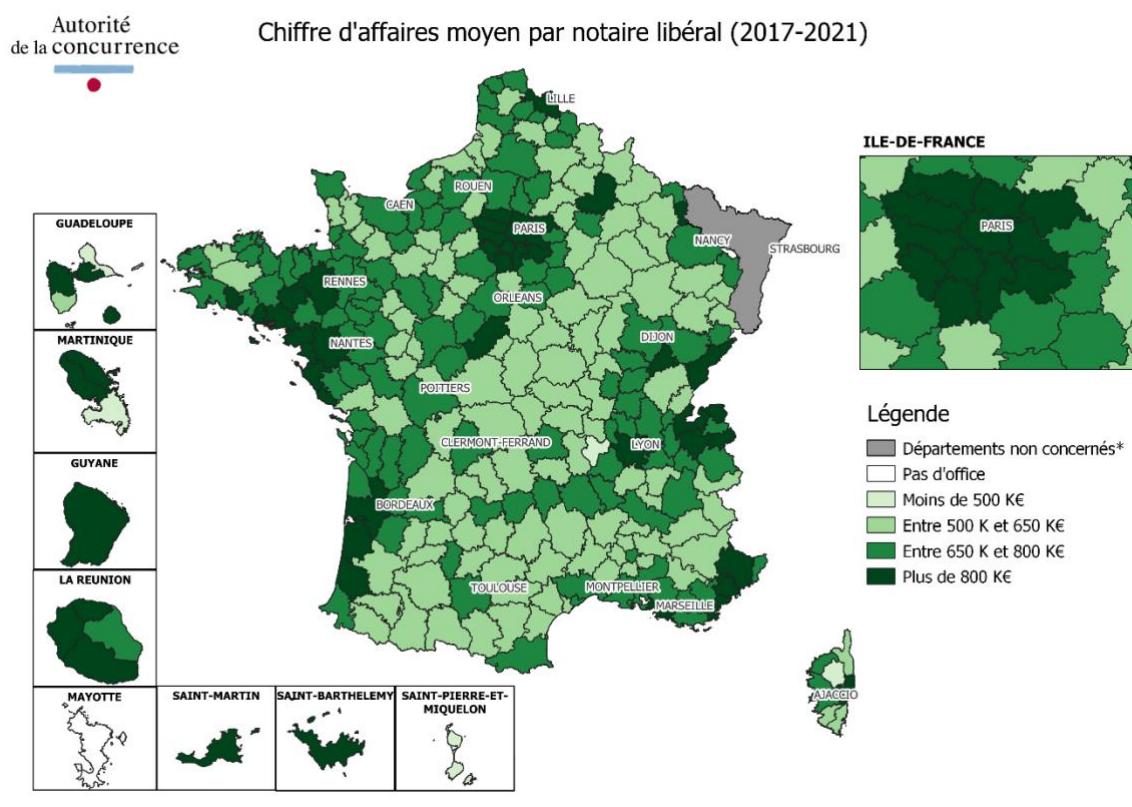
Source : CSN, retraitement par l'Autorité

d) Les données moyennes d'activité par notaire libéral sur la période 2017-2021

97. La répartition du chiffre d'affaires moyen et du résultat net moyen par notaire libéral sur la période 2017-2021 permet également de refléter les disparités existantes entre les territoires.
98. Le chiffre d'affaires moyen annuel par notaire libéral sur la période 2017-2021 dépasse ainsi un million d'euros dans 12 zones d'installation, dont Saint-Barthélemy, la Guyane, les zones du Sud et du Nord de La Réunion, Saint-Martin, la Trinité (Martinique) et Paris. À l'opposé, il s'établit à moins de 400 000 euros pour trois zones d'installation : celles d'Est Grande Terre (Guadeloupe), de Ducos (Martinique) et de Saint-Pierre-et-Miquelon. La médiane du chiffre d'affaires moyen annuel s'établit à 667 511 euros par notaire libéral.
99. Le résultat net moyen annuel par notaire libéral dépasse 400 000 euros dans 9 zones d'installation, à savoir Saint-Barthélemy, la Guyane, La Trinité (Martinique), Le Sud, l'Ouest et le Nord de La Réunion, Saint-Martin, Paris et Fréjus (Var). Il est inférieur à 100 000 euros au Ducos (Martinique). Les résultats nets moyens par notaire enregistrés dans le département de la Martinique sont donc parmi les plus hétérogènes. La médiane du résultat net moyen annuel s'établit à 211 341 euros par notaire libéral⁵².

⁵² Dans son avis de n° 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées en outre-mer, l'Autorité a constaté que le niveau de majoration pour les notaires et les huissiers de justice semblait disproportionné et n'apparaissait pas justifié par des surcoûts équivalents. Depuis 2021, les taux de majoration

Figure 7 - Chiffre d'affaires moyen par notaire libéral par zone d'installation



**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

Source : CSN, retraitement de l'Autorité

Tableau 6 - Distribution par décile du chiffre d'affaires et du résultat net moyens par notaire libéral sur la période 2017-2021

| Décile | Chiffre d'affaires moyen par notaire libéral | Résultat net moyen par notaire libéral |
|-------------------------|--|--|
| 1 ^{er} décile | 130 396 | 30 284 |
| 2 ^{ème} décile | 245 326 | 76 089 |
| 3 ^{ème} décile | 379 146 | 115 422 |
| 4 ^{ème} décile | 499 308 | 150 561 |
| Médiane | 606 588 | 184 925 |
| 6 ^{ème} décile | 708 604 | 219 973 |
| 7 ^{ème} décile | 835 155 | 260 953 |
| 8 ^{ème} décile | 991 338 | 319 690 |
| 9 ^{ème} décile | 1 231 248 | 416 143 |

Source : CSN, retraitement de l'Autorité

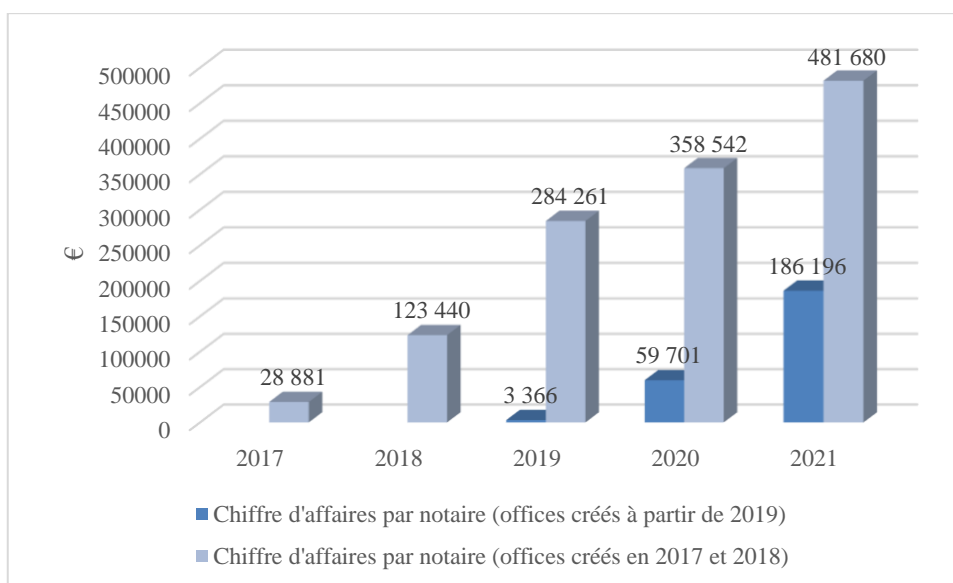
ont très légèrement baissé. Par exemple, à La Réunion et à Mayotte, il est passé de + 40 % à + 37 % par rapport à la métropole (voir les arrêtés fixant les tarifs réglementés des notaires, notamment celui du 28 février 2020 modifié par l'arrêté du 28 avril 2020 et celui du 25 avril 2022).

3. SITUATION DES OFFICES CREEES DEPUIS 2017

a) Un démarrage globalement réussi

100. Aujourd'hui, environ un tiers des notaires libéraux exercent dans un office créé dans le cadre de la loi *Croissance et activité*. Bien que le chiffre d'affaires moyen de ces offices reste inférieur au chiffre d'affaires moyen des offices préexistants, les offices récemment créés connaissent un développement important depuis 2017. Néanmoins, il faut distinguer les offices créés dans le cadre de la première vague (2017-2018), de ceux créés plus récemment (2019-2020), dont le développement est à un stade plus précoce et qui ont rapidement connu le contexte de crise sanitaire.
101. Les premiers offices créés en 2017 et 2018 (soit 1 524 offices) ont connu une croissance économique importante. Leur chiffre d'affaires par notaire a plus que doublé entre 2017 et 2021. En outre, en 2017, 84 % des offices nouvellement créés n'avaient pas d'activité économique, contre seulement 2 % en 2021. En 2021, le chiffre d'affaires par notaire des offices issu de la première vague d'installation était de 481 680 euros et leur résultat net par notaire de 193 750 euros. Ainsi, leur taux de marge est relativement élevé, de l'ordre de 40 % en moyenne. Parmi ces offices, l'Autorité n'a identifié que très peu d'offices en difficulté. En effet, seuls une dizaine d'offices créés en 2017 et une quinzaine d'offices créés en 2018 étaient toujours déficitaires en 2021.
102. L'activité des offices créés entre 2019 et 2020 (soit 664 offices) a été très limitée au cours de leurs deux premières années d'existence et ils n'ont commencé à réaliser des bénéfices qu'en 2021. Parmi eux, environ 50 offices n'ont pas d'activité depuis 2019. S'agissant des autres offices créés en 2019 et 2020, leur chiffre d'affaires par notaire a beaucoup augmenté et est passé de 3 366 euros en 2019 à 186 196 euros en 2021. Le résultat net par notaire est devenu positif en 2021 (65 000 euros) mais reste faible en comparaison des autres notaires.

Figure 8 - Évolution du chiffre d'affaires moyen par notaire libéral pour les offices créés dans la cadre de la loi *Croissance et activité*



Source : CSN, retraitement par l'Autorité

103. Enfin, il ressort de l'instruction que l'impact des offices créés sur les offices existants est très faible. En effet, dans les zones qui ont vu des créations d'offices depuis 2017, le chiffre

d'affaires moyen par professionnel libéral des notaires déjà en place reste supérieur à 900 000 euros.

b) Le cas des offices sans activité

104. L'Autorité relève que 25 offices créés entre 2017 et 2019 inclus ne lui remontent toujours pas de chiffres d'affaires pour l'année 2021⁵³. Néanmoins, l'Autorité ignore s'il s'agit d'une absence d'activité ou bien d'une absence de communication des données.
105. Pour sa part, le CSN identifie 54 offices créés qui ne semblent pas avoir de réelle activité au 31 décembre 2022⁵⁴. Ce nombre comprend 17 offices sans locaux, 13 offices avec des locaux mais sans activité observée, 12 offices avec des locaux mais dont l'activité n'est pas au lieu d'exercice et 12 offices dont l'inspection annuelle n'est pas réalisable par manque d'activité.
106. En tout état de cause, les offices créés qui s'apparentent à des « coquilles vides » restent marginaux, moins de 1 % de l'ensemble des offices.
107. Par ailleurs, il convient de souligner que, si les instances professionnelles signalent ces offices à la Chancellerie, cette dernière peut démissionner d'office les professionnels concernés. En effet, conformément au II de l'article 61 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022, après avoir mis en demeure la personne concernée de présenter ses observations, la Chancellerie peut déclarer démissionnaire d'office un « *professionnel qui, par des manquements répétés à ses obligations professionnelles, a révélé son inaptitude à exercer ses fonctions* »⁵⁵.

c) Le cas des cessions précoces d'offices créés

108. Selon la DACS, certains notaires dévoieraient l'objectif de la loi *Croissance et activité*, en cédant prématurément l'office créé au sein duquel ils viennent d'être nommés, dans le seul objectif de réaliser une opération financière lucrative⁵⁶, « *plusieurs offices créés s'étant vu proposer pour un prix de cession de 150 000 à 220 000 euros quelques semaines seulement après la prestation de serment du créateur* »⁵⁷. Une notaire nommée dans un office créé avance que cette problématique s'est aggravée avec la possibilité de créer une société multi-offices : « *[l]e multi-office permet aux grosses études de racheter les offices « loi Croissance » en difficulté* »⁵⁸.
109. Interrogée à ce sujet, la Chancellerie a indiqué qu'elle effectue un contrôle de la matérialité du droit de présentation de l'office cédé. En particulier, pour « *les demandes de cessions de droit de présentation, la DACS exige la preuve d'une activité effective minimum (passation*

⁵³ L'Autorité exclut de cette catégorisation les offices créés à partir de 2020 qui ne remontent toujours pas de chiffres d'affaires car elle considère qu'il faut un minimum de deux ans pour qu'un office ait une activité économique réelle.

⁵⁴ Éléments transmis par le CSN, cote 655.

⁵⁵ Décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels, II, article 61.

⁵⁶ Outre la possibilité d'être nommé dans un office créé, il est également possible au notaire d'être nommé dans un office à céder (droit de présentation) moyennant le paiement de la valeur vénale de l'office.

⁵⁷ Éléments transmis par la DACS, cote 843.

⁵⁸ Entretien avec un professionnel, cote 780.

d'actes couvrant au moins 6 mois d'activité) afin d'éviter les « cessions prématurées » »⁵⁹ (soulignement ajouté). La Chancellerie précise qu'en cas de refus, « *il n'y a pas de recours* » possible.

110. L'Autorité salue les efforts de la DACS pour lutter contre les cessions prématurées d'office, qui sont un dévoiement des objectifs de la loi *Croissance et activité*, mais relève qu'il semble s'agir d'un phénomène marginal (la Chancellerie a reçu moins de 10 demandes de cession à titre onéreux dans le cadre de la carte 2021-2023).

d) La question de la « plume unique vendeur »

111. Dans le cas d'une mutation immobilière, tant le vendeur que l'acquéreur peut se faire représenter par son notaire. En présence de deux notaires, la question de l'attribution de la minute, c'est-à-dire de l'attribution du droit de rédiger les avant-contrats et le contrat de vente, se pose. Lorsqu'il effectue l'ensemble de ces tâches, le notaire est réputé détenir la « *plume unique* ».
112. Les règles d'attribution de la plume en matière de transaction immobilière dépendent de la volonté des parties et, à défaut, des règles énoncées dans le Règlement Inter-Cours du CSN⁶⁰. L'article 64.2 du Règlement Inter-Cours prévoit par principe, qu'en cas de conflit entre les règles adoptées par les instances locales dont dépendent les notaires concernés, « *la minute de la vente appartient au notaire de l'acquéreur* ». En outre, le CSN affirme que les notaires disposent toujours de la possibilité, « *d'un commun accord entre eux et en toute confraternité* », de déroger aux règles d'attribution de la minute prévues par le Règlement Inter-Cours. Cette règle non-écrite résulterait d'un usage communément admis au sein de la profession⁶¹.
113. Dans le cadre de la réforme de la déontologie, le CSN a indiqué à l'Autorité qu'il envisage de substituer le principe de la « plume unique vendeur » à la « plume unique acquéreur »⁶² afin d'accroître l'efficacité et la rapidité d'exécution de ces actes. Or, ces derniers mois, l'Autorité a été alertée par plusieurs notaires nommés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* sur un risque de baisse de leur activité du fait de cette réforme. Ils soutiennent que cela aurait un impact défavorable sur la situation économique des offices créés dans le cadre de la liberté d'installation, leur clientèle étant en grande majorité composée d'acquéreurs⁶³. La Chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne confirme cette analyse et ajoute qu'elle est en désaccord avec le principe de la plume vendeur, au-delà de la question des notaires nouvellement installés⁶⁴.
114. À ce stade, l'Autorité estime ne pas disposer d'éléments suffisants pour se prononcer sur l'opportunité d'une telle évolution. Toutefois, elle prend acte des enjeux que cette modification pourrait représenter pour les professionnels, notamment ceux qui exercent dans des offices récemment créés. L'Autorité aura l'occasion d'en étudier plus précisément les

⁵⁹ Éléments rapportés par la DACS, cote 514.

⁶⁰ Article 59 du Règlement Inter-Cours.

⁶¹ Éléments transmis par le CSN, cotes 926 et 927.

⁶² Entretien avec le CSN, cotes 546 et 547.

⁶³ Entretiens avec des professionnels, cotes 354, 755, 764, 786, 797, 809 et 823.

⁶⁴ Entretien avec la Chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, cote 774.

implications dans le cadre de l'avis qu'elle rendra sur le projet de code de déontologie et de règles professionnelles des notaires.

C. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE

115. Il ressort de l'instruction que l'évolution de la demande des services de notaires, au cours des dernières années, a principalement été marquée par la situation du marché immobilier.
116. Selon le CSN, l'activité immobilière en monopole des notaires (incluant notamment les actes de vente ou relatifs à des prêts) représente en moyenne un peu plus de la moitié du chiffre d'affaires tarifé des offices. Ce pourcentage serait relativement plus important pour les offices récemment créés (supérieur à 60 %) ⁶⁵.
117. Le nombre record de ventes immobilières enregistré pendant la période de crise sanitaire connaît, depuis le deuxième trimestre 2022, un ralentissement notamment dû au resserrement des conditions d'octroi de prêts bancaires et à la hausse des taux d'intérêt.

1. UNE FORTE ACTIVITE IMMOBILIERE PENDANT LA CRISE SANITAIRE

118. À l'exception du premier confinement (mois de mars à mai 2020), pendant lequel le volume de transactions immobilières a significativement diminué, la période de crise sanitaire a donné lieu à des volumes de ventes record et à une augmentation des prix des biens ⁶⁶. À cet égard, le CSN a déclaré que les notaires ont bénéficié d'« *un phénomène de rattrapage et d'explosion des transactions immobilières [...]. La profession s'est très bien portée en 2021 et jusqu'en septembre 2022* » ⁶⁷.

Tableau 7 - Variation de volume de transactions de logements anciens

| Années | Volume de transactions immobilières |
|--------|-------------------------------------|
| 2019 | 1 068 000 |
| 2020 | 1 025 000 |
| 2021 | 1 177 000 |
| 2022 | 1 116 000 |

Source : CGEDD d'après DGFIP (MEDOC) et bases notariales, nombre de ventes de logements anciens

119. Ce dynamisme était notamment soutenu par les taux d'intérêt historiquement bas proposés par les banques ⁶⁸. Ainsi, le Haut Conseil de stabilité financière (ci-après « HCSF ») ⁶⁹ et la Banque de France ⁷⁰ ont constaté que la production de crédits immobiliers était restée élevée

⁶⁵ Éléments transmis par le CSN, cote 918.

⁶⁶ Banque de France, Évaluation des risques du système financier français, décembre 2021, p.37.

⁶⁷ Entretien avec le CSN, cote 540.

⁶⁸ Rapport annuel du HCSF, septembre 2020, p.24, graphique 14.

⁶⁹ Rapport annuel du HCSF, septembre 2021, p.11.

⁷⁰ Banque de France, Crédits aux particuliers – France – décembre 2020, article mis en ligne le 5 février 2021.

en 2020, atteignant un niveau très proche du seuil historique de 2019 de 193 milliards d'euros, record qui a été dépassé en 2021 avec 224,9 milliards d'euros de crédits immobiliers comptabilisés⁷¹.

120. Néanmoins, depuis le début de la crise sanitaire, le marché immobilier est marqué par des tendances différentes selon les zones géographiques. En particulier, on observe un déplacement de la demande vers des zones péri-urbaines ou rurales. Ce constat se vérifie en observant, d'une part, la forte augmentation des prix des maisons qui se situent généralement en zones péri-urbaine ou rurale (plus 5,2 points pour les maisons individuelles, passant de 4 % à 9,2 % en glissement annuel entre mars 2020 et septembre 2021) et, d'autre part, la dynamique des prêts immobiliers entre ces zones et les zones urbaines. En effet, contrairement aux zones péri-urbaines et rurales, qui ont connu un retour rapide au niveau de distribution de crédit immobilier d'avant crise, les zones urbaines, qui sont historiquement les plus dynamiques, ont enregistré en 2021 un nombre de prêts plus faible qu'avant la crise sanitaire⁷². Par ailleurs, une enquête menée par MeilleursAgents⁷³ en 2021 constate que « *parmi les personnes qui ont changé de résidence principale depuis juillet 2020 ou qui prévoient de le faire avant janvier 2022, la moitié a modifié ses **critères de recherche** pour avoir un jardin (39 %), être plus proches de la nature (34 %) ou vivre dans une ville plus petite (19 %) »⁷⁴ (gras ajouté). Ce phénomène s'explique, entre autres, par une prise de conscience des contraintes qui pèsent sur le logement dans les zones urbaines denses et les mesures de recours au télétravail adoptées depuis le début de la crise sanitaire⁷⁵.*

2. LE RALENTISSEMENT RECENT DE L'ACTIVITE IMMOBILIERE

121. Depuis 2021, l'accès aux prêts immobiliers est devenu de plus en plus difficile pour les ménages, ce qui contribue à réduire le volume de transactions immobilières et pèse sur les prix.
122. En premier lieu, pour lutter contre une « *dérive progressive des conditions d'octroi de crédits immobiliers depuis 2015, dans le cadre d'un endettement croissant des ménages français* »⁷⁶, le HCSF a durci les conditions d'octroi de prêts immobiliers. Ainsi, par une décision de septembre 2021, il a rendu contraignante sa recommandation du 27 janvier 2021 incitant les établissements de crédit à fixer au maximum le taux d'effort des emprunteurs⁷⁷ à 35 % et la

⁷¹ Rapport annuel du HCSF, septembre 2022, p.14.

⁷² Banque de France, Évaluation des risques du système financier français, décembre 2021, p. 39 et suivantes.

⁷³ Plateforme, appartenant au groupe SeLoger, qui propose une estimation en ligne gratuite pour les particuliers souhaitant vendre leur bien et permet aux professionnels de capter de potentiels clients en amont de la diffusion de l'annonce.

⁷⁴ A. Verlhac, Migrations résidentielles et crise de la Covid-19 : vers un exode urbain en France, Kardham, avril 2023.

⁷⁵ *Ibid* ; note de conjoncture immobilière n° 50 des Notaires de France, janvier 2021.

⁷⁶ Réponse du ministre de l'Économie, des finances et de la relance à la question écrite n° 41747 de M. Le Gac, député du Finistère, publiée au *Journal officiel* le 5 avril 2022.

⁷⁷ Le taux d'effort est le rapport entre, d'une part, les dépenses liées à l'habitation et à la vie de tous les jours et, d'autre part, les revenus mensuels de l'emprunteur.

maturité maximale des crédits à 25 ans⁷⁸. Ces nouvelles conditions sont entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2022⁷⁹. En conséquence, le montant de l'apport personnel des acquéreurs a pris de plus en plus d'importance.

123. En second lieu, pour lutter contre l'accélération de l'inflation en 2022, la Banque centrale européenne (ci-après « BCE ») a augmenté ses taux directeurs. En effet, alors que le taux de refinancement⁸⁰ fixé par la BCE était de 0 % entre 2019 et 2021, il a commencé à augmenter au troisième trimestre 2022, et a atteint 3,75 % en mai 2023.
124. La répercussion de cette politique par les banques commerciales sur leurs clients a entraîné une hausse rapide et significative des taux auxquels les ménages peuvent obtenir un crédit immobilier. Ainsi, les taux effectifs moyens pratiqués sont en constante augmentation depuis la fin de l'année 2022. Ils ont connu une hausse de 40 à 60 % selon la durée du prêt octroyé entre le premier trimestre 2022 et mars 2023, décourageant certains ménages.
125. De plus, le fait que les taux d'intérêt ont augmenté plus rapidement que le niveau des taux d'usure (taux maximum légaux auxquels les banques peuvent prêter) a provoqué des refus massifs d'octroi de prêts bancaires immobiliers :. En effet, dans de nombreux dossiers d'emprunts, le taux annuel effectif global⁸¹ se rapprochait, voire dépassait, le niveau des taux d'usure⁸². De plus, une enquête menée par le CSN publiée en octobre 2022 établit que, selon 93 % des notaires interrogés, la problématique des taux d'usure est devenue un enjeu plus important depuis l'augmentation des taux d'intérêt lors de leurs rendez-vous immobiliers et échanges avec leurs clients et peut conduire à différer une signature (18 % des cas) voire à compromettre l'opération (19 % des cas)⁸³. Au total, les emprunts immobiliers accordés aux particuliers ont baissé de 20 % entre septembre 2021 et septembre 2022⁸⁴.
126. Afin de réduire ce phénomène et de mieux prendre en compte les évolutions du marché, un arrêté du 26 janvier 2023 du ministre de l'Économie prévoit, à compter du 1^{er} février 2023 et pour une durée de 6 mois, une publication mensuelle et non plus trimestrielle des seuils de l'usure⁸⁵.

⁷⁸ Recommandations n° R-HCSF-2021-1 du 27 janvier 2021 relative à l'octroi de crédits immobiliers résidentiels en France et n° R-HCSF-2019-1 du 20 décembre 2019 relative aux évolutions du marché immobilier résidentiel en France en matière d'octroi de crédit.

⁷⁹ Décision n° D-HCSF-2021-7 du 29 septembre 2021 relative aux conditions d'octroi de crédits immobiliers.

⁸⁰ Taux d'intérêt que les banques paient quand elles empruntent de la liquidité auprès de la BCE.

⁸¹ Somme du taux nominal prêté par les banques, des coûts liés à l'assurance, aux frais de dossiers et aux frais de garantie.

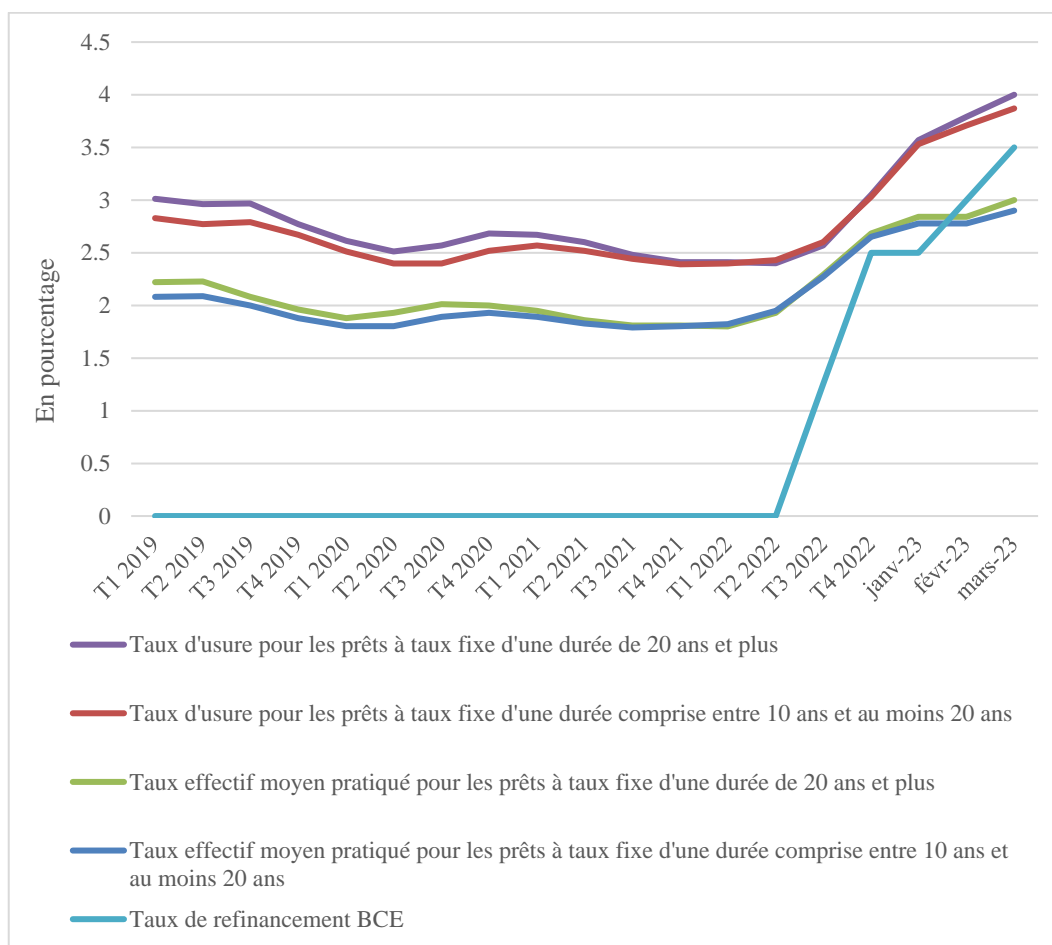
⁸² Meilleur taux, « réforme du taux d'usure, mais des taux d'intérêt toujours en hausse », février 2023.

⁸³ Éléments transmis par le CSN, cotes 292 et 298.

⁸⁴ Banque de France, « Crédit aux particuliers », décembre 2021 et décembre 2022.

⁸⁵ Pris en application de l'article L. 314-8 du Code de la consommation.

Figure 9 - Évolution du taux de refinancement de la BCE, des taux effectifs moyens et du taux d'usure entre 2019 et 2023



Source : Autorité à partir des données de la Banque de France et de la BCE

127. La Banque de France observe que, fin 2022 et début 2023, la production de crédit a retrouvé un rythme similaire à celui de 2014, c'est-à-dire avant la période de taux exceptionnellement bas⁸⁶. De même, dès le mois de septembre 2022, la profession notariale observe « *une décélération* [du volume de transactions] [...] *accompagnée de délais de vente plus long* »⁸⁷.
128. En conséquence, le CSN a déclaré qu'il s'attend à une diminution de 10 à 20 % du chiffre d'affaires des offices sur l'année 2023⁸⁸.
129. Néanmoins, malgré l'inflation et les difficultés d'accès au crédit des ménages, le nombre de ventes enregistré pour les 11 premiers mois de l'année 2022 atteint 1 116 000 et reste supérieur au niveau de 2019 (1 068 000), qui avait été considérée comme une année record⁸⁹.

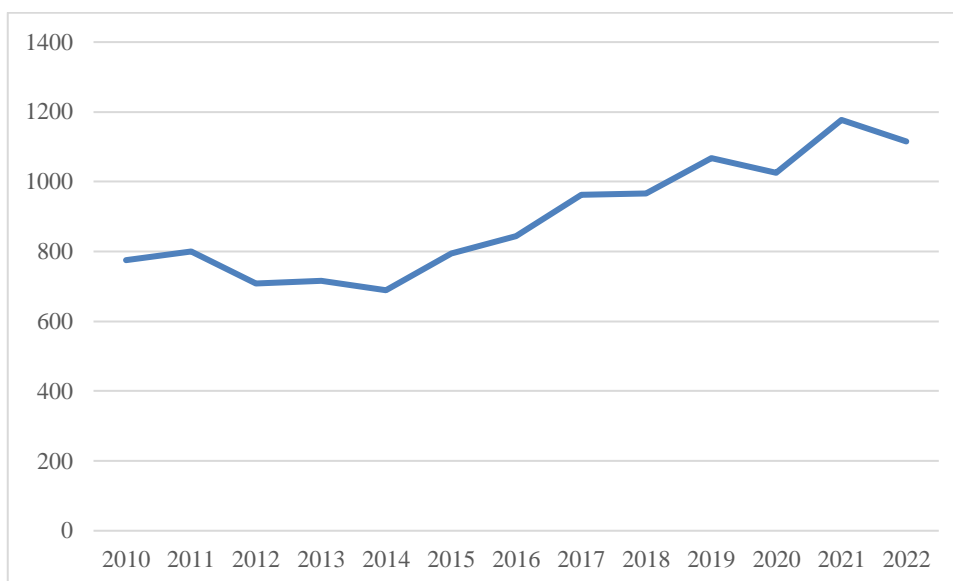
⁸⁶ Banque de France, présentation : quelques faits sur l'évolution du crédit immobilier en France, 5 avril 2023, p. 4.

⁸⁷ Notaires de France, Note de conjoncture immobilière n° 57, octobre 2022.

⁸⁸ Entretien avec le CSN, cote 540.

⁸⁹ Notaires de France, Note de conjoncture immobilière, n° 58, de janvier 2023.

Figure 10 - Évolution du nombre de ventes de logements anciens de 2010 à 2022 (en milliers)



Source : CGEDD d'après DGFIP (MEDOC) et bases notariales, nombre de ventes de logements anciens

130. La Chambre de Paris a déclaré, durant l'instruction du présent avis, constater un retour aux chiffres d'affaires enregistrés en 2018 et 2019⁹⁰. Il faut également noter qu'en début d'année 2023, les prix des biens anciens continuent d'augmenter, mais moins vite⁹¹, ce qui n'affecte donc pas le montant des émoluments perçu par les notaires qui sont, pour les actes de vente, proportionnels au prix du bien.
131. Enfin, s'il est probable que le marché de l'immobilier va continuer à ralentir dans les années à venir, notamment du fait du resserrement des conditions d'octroi de crédit et de la poursuite des politiques monétaires de lutte contre l'inflation, le CSN n'anticipe pas un retournement brutal du marché. Selon l'instance nationale, le volume de ventes devrait retrouver des niveaux similaires à ceux observés avant la période exceptionnelle des dernières années.

D. METHODOLOGIE

132. La mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation, respectivement libre et contrôlée, sur le territoire national et à formuler des recommandations de créations d'offices, en prenant compte l'offre et la demande, compatibles avec un rythme progressif d'installation de nouveaux notaires dans les zones d'installation libre.

⁹⁰ Entretien avec la Chambre interdépartementale de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, cote 772.

⁹¹ Note de conjoncture immobilière, n° 59, Avril 2023.

1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION

133. Dans le présent avis, l'Autorité reprend la même définition des zones d'installation que celle établie dans son avis précédent. Elle rappelle que la délimitation des zones d'installation se fonde sur les zones d'emploi définies par l'Insee. En 2021, l'Autorité a mis à jour la délimitation des zones d'installation pour prendre en compte la nouvelle méthodologie de détermination des zones d'emploi de l'Insee, actualisée en 2020⁹². Dans sa méthode, l'Insee partitionne le territoire en fonction d'une analyse locale du marché du travail qui prend en compte les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2018.
134. Dans le cadre de l'instruction, la DACS⁹³ et d'autres acteurs interrogés⁹⁴ ont fait part de leurs préoccupations concernant les transferts d'offices qui se font souvent vers une commune plus peuplée, ce qui entraînerait un « exode rural » de notaires. Cette problématique serait par ailleurs devenue plus prégnante depuis la mise à jour de la méthode de calcul des zones d'emploi de l'Insee en 2020, qui a abouti à un agrandissement de certaines zones d'installation, comme par exemple celle de Paris.
135. Le régime du transfert d'un office, c'est-à-dire le déplacement du siège de cet office au sein d'une même zone, dépend de la zone au sein de laquelle le transfert est envisagé :
- les transferts au sein d'une zone d'installation libre sont soumis à un régime de déclaration, qui doit avoir lieu au plus tard dix jours après le transfert. Cette déclaration est faite auprès du CSN, de la Chambre des notaires et du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'office a été transféré, et au garde des Sceaux, ministre de la justice, qui, depuis 2021, peut faire opposition au transfert par décision motivée et dans un délai de deux mois à compter de sa déclaration⁹⁵ ;
 - les transferts au sein d'une zone d'installation contrôlée, quant à eux, doivent être autorisés par arrêté du garde des Sceaux⁹⁶.
136. Premièrement, l'Autorité rappelle qu'en définissant ses zones d'installation par zone d'emploi, elle considère qu'une telle zone constitue un marché géographique pertinent au sein duquel s'exerce la concurrence entre offices, l'offre notariale étant substituable pour le consommateur sur chaque marché pertinent.
137. Deuxièmement, les zones d'emploi sont élaborées selon une méthodologie scientifique qui leur permet de refléter la capacité d'attraction, notamment économique, des grandes métropoles urbaines. Par ailleurs, l'Insee souligne que : « [a]vec cette nouvelle méthode, le nombre d'actifs est plus équilibré entre les zones que dans la précédente nomenclature de

⁹² Cette nouvelle méthode de l'Insee est basée sur une méthodologie développée par l'Eurostat. L'algorithme utilisé construit des zones étape par étape, sur la base du taux d'actifs stables (qui travaillent et résident dans la même zone) et de la taille de la zone, fonction du nombre d'actifs en emploi.

⁹³ Entretien avec la DACS, cote 514.

⁹⁴ Entretien avec un professionnel, cote 761 ; entretien avec la Chambre interdépartementale de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, cote 769.

⁹⁵ Article 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.

⁹⁶ *Ibid.*

2010. C'est particulièrement vrai autour des grandes métropoles qui, précédemment, avaient tendance à agréger de nombreuses communes. La nouvelle méthode permet de limiter la taille des plus grandes zones d'emploi, laissant ainsi émerger d'autres zones autour de ces grands pôles »⁹⁷. Par ailleurs, 91 % des notaires nommés en application de la loi *Croissance et activité*, répondants à la consultation publique, affirment qu'au moins la moitié de leur clientèle est située à l'intérieur de leur zone d'installation.

138. Enfin, il y a lieu de relever que les transferts d'office ne représentent pas un phénomène massif. En effet, de novembre 2016 à mai 2023, la DACS recense 840 demandes de transfert au sens du décret du 26 novembre 1971⁹⁸, c'est-à-dire des déplacements intercommunaux dans la même zone d'installation libre. 835 d'entre elles ont été acceptées par la Chancellerie, tandis que 5 sont actuellement en cours de traitement.
139. Bien que dans un nombre significatif de cas, la commune d'arrivée soit plus peuplée que la commune de départ, l'Autorité considère à ce stade que cela n'est pas de nature à remettre en cause le zonage retenu. En effet, et comme rappelé dans son premier avis en 2016⁹⁹, le recours à un notaire n'intervient, la plupart du temps, qu'à quelques occasions dans une vie et ne nécessite pour chaque acte que peu de rencontres physiques (souvent deux, moins sans doute depuis le développement de la signature électronique et de la visioconférence).
140. Après avoir pris en considération l'ensemble des éléments et observations qui précèdent, l'Autorité décide de maintenir ses options méthodologiques pour établir la carte 2023-2025.
141. En conséquence, l'Autorité retient pour la définition des zones d'installation de la présente proposition de carte :
 - pour la France métropolitaine, sous réserve des exceptions prévues au paragraphe suivant, le périmètre géographique des zones d'emploi référencées dans l'atlas établi par l'Insee et les services statistiques du ministre chargé de l'emploi, selon la géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2023 ;
 - pour les départements d'outre-mer, le périmètre des zones d'installation défini dans l'avis n° 21-A-04 susvisé¹⁰⁰ ;
 - pour les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, le périmètre de la collectivité d'outre-mer comme zone d'installation.
142. S'agissant du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, en application du VII de l'article 52 de la loi *Croissance et activité* :
 - les 9 zones d'emploi de « Forbach », « Sarreguemines », « Haguenau », « Strasbourg », « Sélestat », « Colmar », « Mulhouse », et « Saint-Louis » ne constituent pas des zones d'installation (au sens du présent avis) ;
 - les 4 zones d'emploi de « Thionville », « Metz », « Nancy », et « Sarrebourg » incluent des communes hors du dispositif de la loi *Croissance et activité* (présentes

⁹⁷ Insee Première, n° 1814, 10 septembre 2020, L'orientation économique des zones d'emploi : entre spécialisation et diversification des économies locales, Encadré - Méthode de constitution des zones d'emploi de 2020.

⁹⁸ Données transmises par la DACS, cote 847.

⁹⁹ Avis n° 16-A-13, paragraphe 77.

¹⁰⁰ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 172 et 173.

dans les trois départements d'Alsace-Moselle) et d'autres communes de Meurthe-et-Moselle, de Meuse et des Vosges rentrant dans le dispositif de la loi. Ainsi, les quatre zones d'installations d'Audun-le-Roman, Jarny, Nancy et Cirey-sur-Vezouze n'incluent que les communes des 4 zones d'emploi respectives qui entrent dans le dispositif de la loi *Croissance et activité*.

143. Enfin, le périmètre géographique de la collectivité d'outre-mer de Wallis-et-Futuna ne constitue pas une zone d'installation au sens du présent avis¹⁰¹.
144. La liste des 293 zones d'installation (au sens du présent avis) est jointe en annexe 2.

2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

145. Dans son avis n° 16-A-13 susvisé, l'Autorité a expliqué, de façon détaillée, comment la prise en compte du chiffre d'affaires par notaire libéral permettait d'apprécier de façon synthétique l'ensemble des critères d'offre notariale, pour chaque zone d'installation¹⁰² et comment celle de la population, associée à sa dynamique, permettait de prendre en compte de façon synthétique l'ensemble des critères de la demande de services notariaux¹⁰³. Ceci résulte des fortes corrélations entre les différents critères prévus par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 susvisé.
146. L'Autorité estime que cette approche, validée par le Conseil d'État¹⁰⁴, reste pertinente dans le cadre du présent avis et décide de la maintenir.
147. Ainsi, pour évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre notariale dans les zones d'installation, l'Autorité retient un indicateur synthétique, calculé à partir du chiffre d'affaires par notaire libéral sur la période 2017 à 2021 et des projections démographiques, permettant une prise en compte globale des critères prévus par le décret du 26 février 2016 susvisé.
148. L'évaluation du chiffre d'affaires par notaire libéral implique de déterminer le nombre de notaires libéraux actifs dans chaque zone d'installation. À cette fin, le CSN a transmis à l'Autorité la liste des effectifs notariaux au 30 avril 2023.
149. Enfin, la DACS a transmis à l'Autorité un état des nominations au 15 juin 2023. À cette date, 236 nominations dans le cadre de la troisième carte ont été effectuées, et les 38 nominations à intervenir dans la zone de Paris seront traitées avant la fin de validité de la carte.

3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES ET L'HORIZON DU REEQUILIBRAGE

150. Il ressort de l'instruction que la méthode retenue en 2016, validée par la suite par le Conseil d'État, pour élaborer la proposition de carte et calculer les recommandations quantitatives qui y sont assorties demeure pertinente. Ainsi, l'Autorité propose de retenir deux seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création de chaque zone d'installation.

¹⁰¹ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 175.

¹⁰² Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 227 à 261.

¹⁰³ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 262 à 292.

¹⁰⁴ Conseil d'État, 16 octobre 2017, n° 403815.

151. Le premier seuil correspond au seuil plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral utilisé pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation. Depuis l'avis n° 16-A-13 précité, il est fixé à 450 000 euros par an par notaire libéral. Le second seuil vise à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants. Il permet de s'assurer que le chiffre d'affaires par professionnel libéral ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2029.
152. S'agissant du premier seuil, il ressort de l'instruction qu'il pourrait être modifié afin de rester cohérent avec la réalité de l'activité des professionnels. En particulier, il apparaît pertinent de prendre en considération l'impact de l'inflation sur les coûts de production des notaires qui implique une augmentation du chiffre d'affaires pour maintenir un même niveau de rentabilité (d'autant plus que les tarifs sont règlementés pour une majorité de l'activité).
153. Ainsi, pour que le seuil demeure pertinent, l'Autorité décide de le revaloriser de 12 %¹⁰⁵, ce qui correspond à l'inflation cumulée observée au cours de la période 2017-2022. Il passe ainsi de 450 000 euros à 502 000 euros.
154. En conséquence, l'Autorité a procédé à une mise à jour des projections de chiffres d'affaires théoriques à l'horizon 2029, à partir des éléments suivants :
- les chiffres d'affaires réels sur la période 2017-2021 des notaires libéraux ;
 - les résultats, toujours valables, de son étude économétrique de 2016¹⁰⁶ : pour 1 % de croissance démographique dans la zone, le chiffre d'affaires notarial croît de 0,98 % ;
 - l'impact des nouveaux tarifs entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹⁰⁷ ;
 - les dernières projections de population réalisées par l'Insee par zone d'emploi¹⁰⁸.

4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

155. Compte tenu des choix méthodologiques décrits précédemment, l'Autorité estime que le potentiel d'installation à l'horizon 2029 est compris entre 3 000 et 3 200 nouveaux professionnels libéraux.
156. Pour mémoire, l'Autorité avait évalué le besoin à l'horizon 2029 dans sa dernière carte en 2021, entre 2 400 et 2 600. Cette réévaluation à la hausse est notamment imputable aux données utilisées pour calculer le besoin en nouveaux notaires, à savoir les chiffres d'affaires exceptionnels enregistrés sur la période 2017-2021, durant laquelle le marché de l'immobilier a été très porteur aussi bien en volume qu'en valeur avec une hausse des prix des biens immobiliers.
157. Toutefois, et comme exposé précédemment, des incertitudes pèsent sur l'évolution de l'activité immobilière des notaires, par nature plus cyclique que, par exemple, celle liée au droit de la famille.

¹⁰⁵ Données Insee.

¹⁰⁶ Avis n° 16-A-13 susvisé, paragraphes 262 à 280 et 353.

¹⁰⁷ Arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs règlementés des notaires modifié par l'arrêté du 28 avril 2020.

¹⁰⁸ Les projections de population n'étant pas disponibles pour les territoires ultra-marins et pour les zones d'emploi de moins de 50 000 habitants, l'Autorité utilise les projections de population des départements pour ces zones.

158. Ainsi, afin de prendre en compte cette évolution, l'Autorité est d'avis que la progressivité, objectif fixé par la loi, sera mieux assurée pour la période 2023-2025 en retenant un rythme de nomination des nouveaux notaires plus lent que celui correspondant à une répartition au *prorata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2029.

III. La proposition de carte et les recommandations de l'Autorité

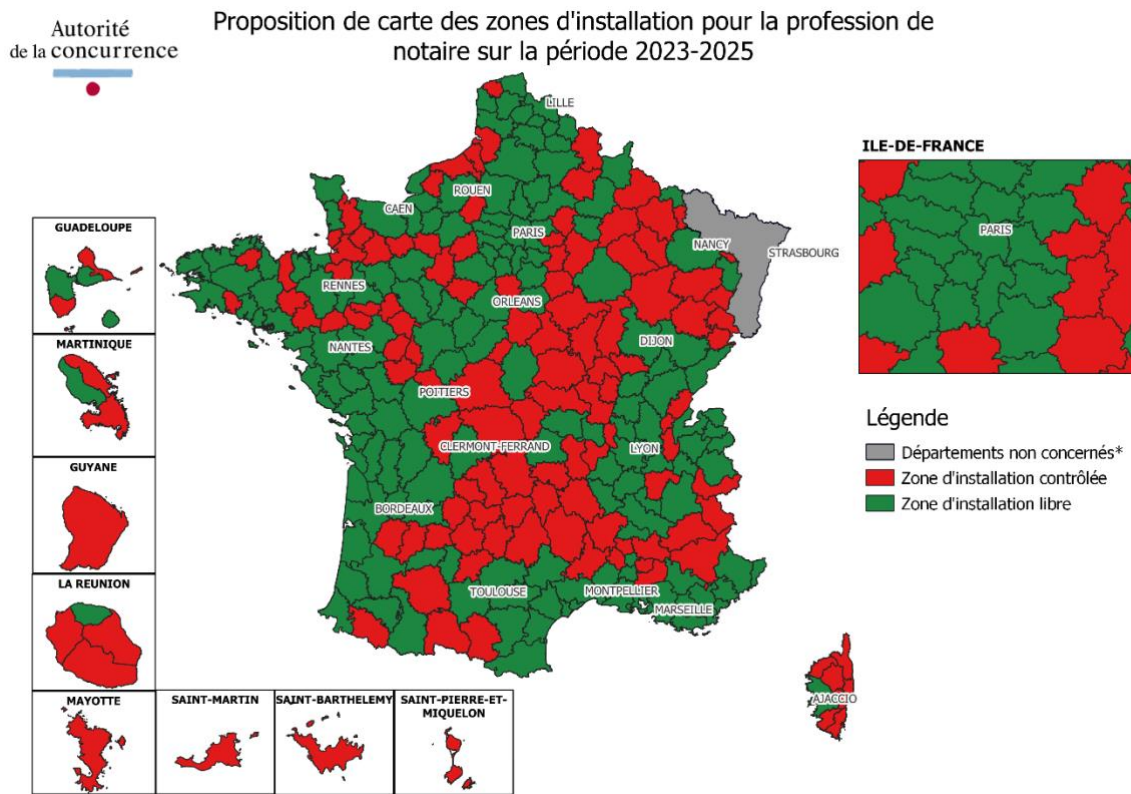
159. Après avoir présenté sa proposition de carte des zones d'implantation assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux pour la période 2023-2025 (A), l'Autorité formulera des recommandations visant à améliorer le cadre juridique régissant la liberté d'installations des notaires, en distinguant celles qu'elle a déjà émises dans ses précédents avis, qui ont été suivies d'effet et qu'il n'est, partant, pas nécessaire de reconduire (O), de celles qu'il pourrait être utile de mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale (C).

A. LA POSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATIONS, ASSORTIES DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES NOTARIAUX

160. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, l'Autorité recommande la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de **600 nouveaux notaires** sur la période de validité de la prochaine carte (2023-2025). Elle propose donc de définir 168 zones d'installation libre (zones vertes) et 125 zones d'installation contrôlée (zones rouges).

161. La représentation graphique de la carte proposée par l'Autorité est la suivante :

Figure 11 - Proposition de carte des zones d'installation pour la profession de notaire sur la période 2023-2025



**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité*

162. Les recommandations quantitatives assorties à cette proposition de carte sont présentées, pour chaque zone d'installation, dans une « fiche détaillée » en annexe 2 selon les termes suivants :

- pour les zones représentées en vert sur la carte ci-dessus : « [a]u vu des caractéristiques de la zone, l'Autorité de la concurrence recommande la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de [...] nouveaux notaires pour la période 2023-2025 » ;
- pour les zones représentées en rouge sur la carte ci-dessus : « [a]u vu des caractéristiques de la zone, l'Autorité de la concurrence estime que, sauf exception, il ne peut être créé de nouveaux offices sans porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants à la qualité du service rendu ».

Sur la période 2023-2025, l'Autorité recommande l'installation de 600 nouveaux notaires libéraux dans 168 zones d'installation libre (« zones vertes »), tandis que 125 zones seront d'installation contrôlée (« zones rouges »).

B. LES RECOMMANDATIONS DES PRECEDENTS AVIS SUIVIES D'EFFETS

1. SUR LE TRANSFERT D'OFFICE ENTRE DEUX CARTES

163. Dans son avis n° 21-A-04 susvisé, l'Autorité recommandait de « *préciser les modalités selon lesquelles s'effectuent les demandes de transfert d'office en cas de période de latence entre l'expiration de la précédente carte et l'adoption de la nouvelle* »¹⁰⁹.
164. Comme rappelé au paragraphe 138 ci-dessus, le régime du transfert d'un office, c'est-à-dire le déplacement du siège de cet office au sein d'une même zone, dépend du type de zone au sein de laquelle le transfert est envisagé (installation libre ou contrôlée).
165. Cependant, aucune disposition ne prévoit les modalités de transfert d'office lorsque la validité de la dernière carte en vigueur est expirée. Or, une période de latence est déjà survenue par le passé. En effet, la crise sanitaire et les confinements successifs ayant décalé la phase d'instruction de l'avis n° 21-A-04 précité, aucune carte n'était en vigueur entre décembre 2020 et août 2021¹¹⁰.
166. Lors de l'instruction de l'avis n° 21-A-04 susvisé, la DACS a indiqué à l'Autorité que, dans une telle situation, « *le régime d'autorisation préalable redevenait la règle en tout point du territoire* ». Elle a précisé que « *les autorisations de transfert et les décisions de rejet [étaient] motivées en référence au dernier arrêté carte ayant été publié* »¹¹¹.
167. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, la DACS a indiqué aux services d'instruction réfléchir « *à la possibilité de modifier, pour l'avenir, l'article 1^{er} des arrêtés pris pour chaque profession en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 après publication des avis de l'ADLC afin de maintenir applicable la carte jusqu'à l'entrée en vigueur de la carte suivante, sans devoir modifier d'autres textes* »¹¹².
168. L'Autorité salue cette initiative, qui répond à la préoccupation énoncée dans l'avis n° 21-A-04 précité, et qui pourrait être mise en œuvre dès l'adoption du prochain arrêté.

2. SUR LE RAPPORT AU PARLEMENT RELATIF A L'EXTENSION DE LA LIBERTE D'INSTALLATION EN ALSACE-MOSELLE

169. Dans son avis n° 21-A-04 susvisé, l'Autorité recommandait de « *transmettre, dans les meilleurs délais, au Parlement le rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* »¹¹³.
170. Ce rapport a été transmis au Parlement le 28 février 2022 et a fait l'objet d'une information au *Journal officiel* du 1^{er} mars 2022¹¹⁴. Il est issu des travaux menés par l'inspection générale

¹⁰⁹ Recommandation n° 1 de l'avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 292 à 298.

¹¹⁰ La carte 2018-2020 fixée par l'arrêté du 3 décembre 2018 a en effet expiré le 7 décembre 2020 tandis que la carte 2021-2023 est entrée en vigueur le 28 août 2021.

¹¹¹ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 294.

¹¹² Éléments transmis par la DACS, cote 579.

¹¹³ Recommandation n° 4 de l'avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 342 à 347.

¹¹⁴ Extrait authentifié du *Journal officiel* du 1^{er} mars 2022.

de la justice qui, sur lettre de mission du Premier ministre en date du 3 octobre 2018, avait rendu ses conclusions en avril 2019.

171. Le rapport constate que, ni le droit local, ni l'absence du droit de présentation, ni la situation économique et démographique ne s'opposent à l'extension de la liberté d'installation des notaires en Alsace-Moselle.
172. Outre l'extension de la liberté d'installation en Alsace-Moselle, l'inspection générale de la justice préconise des mesures de mise en cohérence avec le dispositif national, telles que la réintroduction du droit de présentation, la suppression de la commission de présentation pour l'attribution des offices vacants, le remplacement du concours professionnel spécifique par un examen centré sur le droit local et, enfin, la suppression de l'obligation faite aux candidats d'effectuer deux années ininterrompues de stage en Alsace-Moselle¹¹⁵.
173. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, le CSN a déclaré que « *cela pose difficulté que cette région ne soit pas dans le dispositif de droit commun. Il existe un vivier actuel qui pourrait occuper des offices qui seraient créés (des candidats sont sur liste d'attente)* »¹¹⁶. À cet égard, on remarque que le nombre d'offices de notaires en Alsace-Moselle est passé de 189 en 2017 à 188 en 2022, tandis que le nombre d'associés est passé de 270 à 315 sur la même période. En 2021, le chiffre d'affaires annuel de l'ensemble des offices d'Alsace-Moselle était de 326 millions d'euros, contre 274 millions d'euros 2017, ce qui représente une hausse de 19 %.
174. Le dynamisme des offices d'Alsace-Moselle par rapport au reste de la France s'observe également, sur la période 2017-2021 au travers des données suivantes : le chiffre d'affaires moyen par office s'élève à 1 558 628 euros pour les offices d'Alsace-Moselle, contre 1 372 079 euros pour le reste de la France sur l'ensemble de la période. Le chiffre d'affaires moyen par notaire libéral s'élève à 1 037 617 euros pour les offices d'Alsace-Moselle, contre 811 719 euros pour le reste de la France toujours entre 2017 et 2021.
175. Ces différentes données reflètent les potentialités d'installations existantes en Alsace-Moselle.
176. L'Autorité salue la remise au Parlement du rapport prévu par l'article 52 de la loi *Croissance et activité*, dont les conclusions rejoignent les siennes, et souhaite être associée, à brève échéance, à l'élaboration d'un projet d'extension de la liberté d'installation des notaires en Alsace-Moselle. Dans l'hypothèse d'une réforme législative, les besoins en nouveaux offices de notaires pourraient être établis suivant une analyse économique comparable à celle mise en œuvre dans le cadre du présent avis.
177. En tout état de cause, l'Autorité se tient à la disposition de la DACS afin de lui apporter son soutien technique pour déterminer les besoins de nouveaux notaires en Alsace-Moselle et de réaliser un point d'étape permettant d'établir un calendrier prévisionnel de création de nouveaux offices.

¹¹⁵ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 344 et 345.

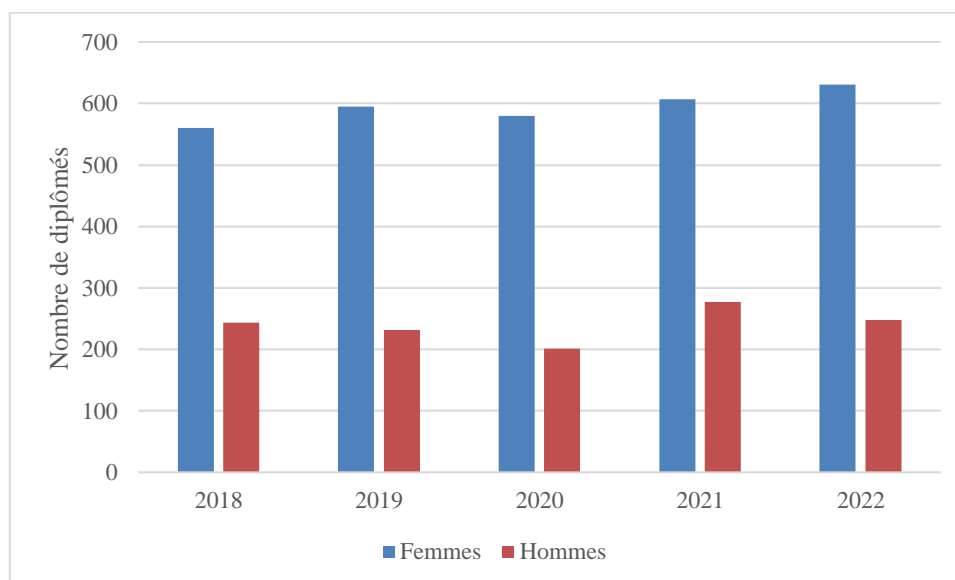
¹¹⁶ Entretien avec le CSN, cote 550.

3. SUR L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

a) Les éléments démographiques relatifs aux femmes et aux jeunes

178. En premier lieu, s'agissant des femmes, au 4 avril 2023, la profession compte 56,5 % de femmes. Elles représentent 46,7 % des notaires libéraux et 77,7 % des notaires salariés¹¹⁷.
179. La proportion de femmes accédant à l'exercice libéral reste encore en net décalage avec celle constatée chez les diplômés, les femmes représentant environ 71,6 % des promotions 2020 à 2022 de diplômés notaires¹¹⁸.
180. Toutefois, la liberté d'installation instituée par la loi *Croissance et activité* a eu des effets très sensibles sur la féminisation de la profession de notaire. En effet, au 31 décembre 2022, 61 % de femmes figurent parmi les notaires créateurs d'offices, ce qui représente une proportion plus importante que pour les offices installés avant la loi *Croissance et activité* (42 %)¹¹⁹.

Figure 12 – Répartition par sexe des diplômés notaires



Source : CSN, retraitement par l'Autorité

181. En second lieu, s'agissant du rajeunissement de la profession, l'âge moyen des notaires nommés dans les offices créés est de 42 ans, ce qui porte à 44 ans l'âge moyen des notaires. Selon le CSN, le rajeunissement amorcé depuis 2017 correspond à une baisse d'un an d'âge chaque année¹²⁰.

¹¹⁷ Entretien avec le CSN, cotes 541 et 542.

¹¹⁸ Données transmises par le CSN, cote 39.

¹¹⁹ Données transmises par le CSN, cote 39.

¹²⁰ Entretien avec le CSN, cote 542.

b) Les mesures en faveur de la parité

182. Dans son avis n° 21-A-04 susvisé, l’Autorité recommandait :
- d’« 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 » ;
 - de « mener une réflexion sur la mise en place d’un système de « notaire remplaçant », notamment dans le cas des congés maternité et paternité »¹²¹.
183. S’agissant de la représentation des femmes dans les instances professionnelles, fin 2022, sur les 1 023 membres composant les Chambres interdépartementales et départementales de notaires, 49 % étaient des femmes, tandis que sur les 297 membres composant les conseils régionaux, 43 % étaient des femmes¹²². À la même date, l’assemblée générale du CSN, pour sa part, est composée de 36 hommes et de 36 femmes et, pour la première fois, l’instance est présidée par une femme, Maître X.... L’Autorité salue cette évolution, qui fait des notaires les officiers publics et ministériels pour lesquels les femmes sont les mieux représentées au sein des instances professionnelles.
184. De plus, en 2022, les officiers publics et ministériels ont créé un comité interprofessionnel qui a notamment pour mission de promouvoir la parité au sein des professions concernées (notaires, commissaires de justice, greffiers de tribunaux de commerce et avocats à la Cour). Selon la DACS, la haute fonctionnaire à l’égalité du ministère de la justice a été associée aux différentes réunions et réflexions du comité¹²³. Ces dernières portent actuellement sur :
- les évolutions réglementaires qui permettraient une meilleure prise en charge des congés maternité/paternité mais aussi des congés maladie ;
 - les évolutions réglementaires qui permettraient d’obtenir une parité dans les ordres professionnels nationaux et régionaux ;
 - la rédaction d’une « charte » d’engagement reprenant des bonnes pratiques à diffuser aux professionnels d’ici la fin de l’année¹²⁴.
185. En outre, dans le cadre de la réforme de la déontologie notariale (voir paragraphes 45 à 49), le CSN a indiqué mener des réflexions sur la mise en œuvre du dispositif du notaire remplaçant, actuellement fixé à l’article 18 de son règlement national¹²⁵. Le CSN envisage en effet de mieux encadrer les remplacements excédant 15 jours, notamment par la conclusion d’une convention entre le notaire remplacé et le notaire remplaçant qui fixerait la durée du remplacement et les modalités de la rémunération¹²⁶. La mesure est destinée à être utilisée le cas échéant par le notaire en congé maternité/paternité et pourrait à plus long terme donner lieu à la création d’un statut de notaire remplaçant dont l’activité serait entièrement dédiée à remplacer des notaires libéraux. Le CSN précise que « dans ce cas il

¹²¹ Recommandations n° 7 et 8 de l’avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 356 à 368.

¹²² Données transmises par le CSN, cote 39.

¹²³ Éléments transmis par la DACS, cote 584.

¹²⁴ Éléments transmis par la DACS, cote 844

¹²⁵ Un notaire peut en effet se faire remplacer en cas d’absence temporaire, conformément aux dispositions de l’article 46 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif au statut des officiers publics ou ministériels.

¹²⁶ Entretien avec le CSN, cote 542.

faudrait prévoir une convention d'honoraires entre le notaire remplacé et le notaire remplaçant »¹²⁷.

186. Il résulte de ce qui précède que de nombreux travaux sont en cours afin de promouvoir la parité au sein des instances professionnelles et d'améliorer la conciliation entre la vie professionnelle et personnelle des notaires. Si les solutions qui seront finalement retenues diffèrent de celles proposées par l'Autorité dans ses précédents avis, il importe que les effets attendus soient les mêmes.
187. L'Autorité salue donc les réflexions engagées par les professions réglementées du droit, avec le soutien de la DACS, qui devraient faciliter l'exercice à titre libéral de la profession notariale par les femmes et les jeunes. Elle encourage la poursuite de ces travaux et fera, dans le cadre de son prochain avis relatif à la liberté d'installation des notaires, un bilan des avancées réalisées.

C. LES RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE LORS DE LA PROCHAINE PERIODE BIENNALE

1. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION

a) Clarifier la méthode d'instruction des demandes

188. Parmi les personnes ayant répondu à la consultation publique, une large majorité d'entre elles juge insatisfaisante la procédure de nomination dans les offices créés¹²⁸. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que la mise en œuvre concrète du dispositif ne correspond pas à la lettre exacte des textes.
189. En effet, l'alinéa 4 de l'article 4 de l'arrêté du 11 août 2021 susvisé, homologuant la carte 2021-2023 pour les notaires, prévoit que si, malgré la création d'un nombre d'offices conforme à la recommandation, le nombre de professionnels nommés est inférieur à l'objectif, le garde des Sceaux, ministre de la justice, reprend l'instruction des demandes qui n'avaient pu être satisfaites.
190. À cette fin, la DACS convertit, suivant un coefficient qu'elle détermine, le nombre de nouveaux professionnels recommandés par l'Autorité en nombre d'offices à créer qu'elle attribue sur une période d'un an¹²⁹. Passé ce délai, si le nombre d'offices créés ne permet pas l'installation libérale du nombre de professionnels recommandé par l'Autorité dans la zone, la DACS reprend l'instruction des demandes en vue de nommer le nombre restant de professionnels. Selon cette méthode, chaque zone peut donc faire l'objet de deux études successives de la part de la DACS.
191. Toutefois, il ressort de l'instruction du présent avis que la DACS ne procède pas ainsi dans la pratique. Selon les calendriers prévisionnels qu'elle met à la disposition des candidats sur le site OPM, elle indique en effet classer les zones selon leur attractivité et instruire ensuite

¹²⁷ Entretien avec le CSN, cote 542.

¹²⁸ 72 % des 409 répondants s'étant prononcés sur cette question lors de la consultation publique la jugent insatisfaisante (40 % « insatisfaisante » et 32 % « très insatisfaisante »).

¹²⁹ Pour les zones d'installation dans lesquelles un tirage au sort est intervenu, le délai est de 9 mois suivant la date du tirage au sort.

les demandes des candidats de la zone la moins demandée à la zone la plus demandée, et ce, dans le délai de deux ans qui lui incombe avant qu'une nouvelle carte soit adoptée. En outre, à titre indicatif, la DACS publie le quadrimestre durant lequel chaque zone devrait être étudiée par ses services.

192. Tant que les nominations sur une zone ne sont pas entièrement réalisées, la DACS ne commence pas à instruire, ni à nommer des professionnels dans la zone suivante¹³⁰.
193. Par ailleurs, la DACS indique que la première nomination à laquelle elle procède est celle appelée « *au 1^{er} tour* ». Si le candidat décide de renoncer à prendre l'office créé, elle procède alors à la nomination d'un des candidats suivants, dans la même zone. Cette nouvelle nomination est alors appelée « *au 2^{ème} tour* »¹³¹.
194. La méthodologie suivie par la DACS pour nommer de nouveaux professionnels ne correspond donc pas à celle décrite dans l'arrêté du 11 août 2021 précité. Dès lors, pour le prochain arrêté établissant la prochaine carte des zones de libre installation notaires, il conviendrait de prévoir une disposition reflétant la réalité de la méthode appliquée. Outre la sécurité juridique que cela apporterait, cela offrirait aux candidats une plus grande transparence sur la procédure mise en œuvre.
195. En outre, si les mesures mises en œuvre pour limiter le nombre de candidats par zone ont produit des effets (voir paragraphes 22 à 27), la troisième carte a encore été l'occasion d'un afflux massif de candidatures avec 23 134 demandes en zone d'installation libre déposées dans les 24 premières heures. En particulier, l'instruction des demandes a mis en exergue des stratégies visant à augmenter les chances d'être nommé dans un office créé. C'est le cas notamment de sociétés où les associés ont tous candidaté à titre individuel puis, si l'un d'entre eux était nommé dans un office créé, il rattachait ce nouvel office à la structure initiale. Ainsi, la multiplication de candidatures d'associés augmente mécaniquement les probabilités de tirage au sort au profit d'une seule et même structure.
196. Afin d'assurer l'égalité de traitement entre les candidats, la DACS envisage, dans le cas d'une structure réunissant plusieurs associés, de limiter par zone, le dépôt d'une seule et unique candidature, soit pour le compte de la société, soit à titre individuel, pour l'un seulement des associés de cette société.
197. En l'état de la procédure, qui résulte d'un tirage au sort, l'Autorité partage les préoccupations de la Chancellerie. Toutefois, si l'égalité de traitement entre les candidats doit être effectivement recherchée, ce principe devrait être concilié avec le principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre.

b) Supprimer la faculté de saisir les instances professionnelles pour le contrôle de l'honorabilité des candidats

198. Pour être nommé, le notaire doit remplir les conditions générales d'aptitude fixées à l'article 3 du décret du 5 juillet 1973 modifié, en particulier le fait de « *n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur et à la probité* ».

¹³⁰ Entretien avec la DACS, cote 512 (toutefois, dans le cas où un ou plusieurs dossiers bloquent la finalisation d'une zone, les services de la DACS prennent de l'avance en commençant à préparer l'ensemble des actes de nominations de la zone suivante afin de permettre d'enclencher rapidement son traitement dès que la zone précédente sera entièrement couverte).

¹³¹ Éléments transmis par la DACS, cote 839.

199. Dans le cadre des offices créés, pour vérifier cette condition d'honorabilité, l'article 52 du même décret prévoit que le garde des Sceaux, ministre de la justice, peut saisir le bureau du CSN, ce dernier devant fournir les informations dont il dispose dans un délai de vingt jours suivant la réception de la demande.
200. Durant l'instruction du présent avis, la DACS a indiqué que le contrôle de l'honorabilité était, en pratique, sollicité uniquement auprès du procureur de la République territorialement compétent.
201. Une telle solution, qui a été validée par la jurisprudence du Conseil d'État¹³², présente l'avantage d'éviter les risques de barrières à l'entrée de nouveaux entrants par des notaires déjà installés et membres des instances professionnelles locales. En effet, sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, l'intervention des instances professionnelles a parfois conduit à un verrouillage au détriment des entrants¹³³. De même, malgré les efforts du CSN pour accompagner l'installation des professionnels nouvellement nommés¹³⁴, l'instruction du présent avis a encore été l'occasion pour plusieurs notaires de faire part à l'Autorité de leurs difficultés d'intégration dans la profession en raison de comportements hostiles de notaires déjà installés.
202. Il convient d'éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il est en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi *Croissance et activité*.
203. L'Autorité recommande dès lors de modifier l'article 52 du décret du 5 juillet 1973 précité pour supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle.

c) Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment

204. La prestation de serment doit avoir lieu dans le mois de la publication de l'arrêté de nomination au *Journal officiel*, faute de quoi le nouveau notaire est considéré comme « *démissionnaire d'office de ses fonctions* », sauf cas de force majeure¹³⁵.
205. Or, selon la situation du notaire, ce délai paraît difficile à respecter. C'est le cas notamment des notaires salariés. Ces derniers doivent joindre à leur candidature une demande de démission de leurs fonctions, condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire d'un office créé. Or, il a été souligné lors de l'instruction que certains professionnels salariés nommés se retrouvaient en situation irrégulière vis-à-vis de leur employeur car la procédure ne leur permettait pas de respecter le délai de préavis qu'ils sont généralement tenus de respecter après leur démission.
206. La prestation de serment est aussi le point de départ du versement des cotisations dues aux instances professionnelles, que l'activité effective ait démarré ou non. Par suite, une fois nommés, les candidats perdent leurs revenus éventuels tirés d'une activité salariée et disposent d'un délai très court pour trouver des locaux ou recruter des salariés afin de pouvoir commencer à exercer leur profession.

¹³² Conseil d'État, 29 juillet 2022, n° 458168.

¹³³ À ce sujet, voir les modalités d'installation antérieures à la loi *Croissance et activité* décrites dans l'avis n° 16-A-09 susvisé, paragraphe 540.

¹³⁴ Une cellule « *association notariale de conseil* » a été mise en place.

¹³⁵ Article 61 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

207. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la publication de la nomination au *Journal officiel* et la prestation de serment tienne compte de la durée de ce préavis.
208. L'Autorité recommande donc au Gouvernement d'allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment de 1 mois à 3 mois.

PREMIÈRE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE DE NOMINATION DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

Recommandation n° 1 (clarifier la méthode d'instruction des demandes) :

Pour le prochain arrêté établissant la carte 2023-2025, prévoir une disposition reflétant la réalité de la méthode appliquée par la DACS pour l'instruction des demandes de nomination.

Recommandation n° 2 (supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle nationale pour le contrôle de l'honorabilité) :

Supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle nationale figurant à l'article 52 du décret du 5 juillet 1973.

Recommandation n° 3 (allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment) :

Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment de 1 mois à 3 mois.

2. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSEZ LES BARRIÈRES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION

a) Clarifier les règles sur la sollicitation personnalisée

209. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016¹³⁶ a autorisé les notaires à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne. Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels encadre l'extension des modes de communication auxquels ces professionnels peuvent recourir.
210. Dans le cadre de la consultation publique sur le présent avis, 67 % des notaires ayant répondu à la question relative à la communication commerciale ont estimé que le cadre juridique actuel ne leur permettait pas de communiquer suffisamment sur leurs activités, justifiant notamment leur réponse par le manque de clarté des règles applicables.
211. En effet, certaines dispositions laissent une marge d'appréciation susceptible de créer une insécurité juridique pour les professionnels, dès lors que les instances peuvent les interpréter de manière restrictive, notamment concernant l'identité des destinataires potentiels de la sollicitation personnalisée. Cette insécurité est d'autant plus préjudiciable pour les créateurs d'offices qui doivent développer leur clientèle.
212. Par ailleurs, les modalités retenues par le décret s'avèrent souvent restrictives. Par exemple, la sollicitation personnalisée « *ne peut être effectuée que sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service* » et exclut « *tout démarchage physique ou téléphonique, de*

¹³⁶ III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

même que tout message textuel envoyé sur un terminal téléphonique mobile » ou toute sollicitation « en rapport avec une affaire particulière »¹³⁷.

213. Ainsi, certains professionnels ont souligné que les nouvelles dispositions restreindraient en réalité les modalités de communication, en interdisant expressément des outils couramment utilisés pour développer des contacts, tels que le téléphone ou bien les réseaux sociaux.
214. En outre, il ressort de l'instruction du présent avis que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée empêcheraient *de facto* les notaires nommés dans des offices créés de se faire connaître auprès de la clientèle. En effet, en raison de leur manque de précision et de leur interprétation restrictive par les instances de la profession, ces dispositions ne leur permettraient de communiquer sur leurs services qu'auprès de leur propre clientèle et leur interdiraient, en pratique, de contacter des clients potentiels, travaillant déjà avec d'autres offices notariaux. Ils ne pourraient donc concurrencer efficacement leurs confrères déjà installés, élargir leur clientèle et capter des clients réguliers, ce qui leur permettrait de rendre leur activité pérenne.
215. Afin de s'assurer que les restrictions créées par les dispositions susmentionnées et leur application par les instances ne portent pas atteinte au principe de la liberté d'installation, l'Autorité réitère sa recommandation sur le fait qu'il est important de clarifier les règles applicables et de les assouplir de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services, de se faire connaître et de développer leur clientèle. Il est également important de rappeler que les instances professionnelles sont chargées d'une mission d'accompagnement et de renseignement des nouveaux professionnels et, qu'à ce titre, elles doivent les informer le mieux possible des règles en vigueur, notamment en matière de déontologie et de sollicitation personnalisée, et ce d'autant plus lorsque ces professionnels en formulent la demande.
216. La recommandation de l'Autorité sur ce point pourrait utilement nourrir les travaux de refonte de la déontologie notariale actuellement en cours (voir paragraphes 45 à 49). Par ailleurs, le CSN a indiqué vouloir supprimer son agrément préalable pour la création de site internet dans le cadre de réforme de la déontologie notariale¹³⁸. L'Autorité salue cette évolution qui va dans le sens d'un assouplissement des règles applicables aux notaires en matière de communication commerciale.

b) Limiter les restrictions en matière de mutualisation et de sous-traitance

217. Le CSN a adopté deux résolutions en juillet 2019 relatives à la sous-traitance (ci-après la « résolution sous-traitance ») et à la mutualisation (ci-après la « résolution mutualisation ») et a publié un guide pratique sur ces sujets en décembre 2019¹³⁹. Par décision du 5 mai 2021, le Conseil d'État a annulé la résolution sous-traitance au motif, d'une part, que le CSN ne disposait pas du pouvoir réglementaire de prendre une telle résolution et, d'autre part, que le tableau de la résolution sous-traitance, qui distinguait les prestations sous-traitables de celles qui ne le pouvaient pas, visait des catégories, qui par leur généralité, avaient pour effet

¹³⁷ Article 43 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 modifié relatif au statut des officiers publics ou ministériels, tel que modifié par le décret du 29 mars 2019 précité.

¹³⁸ Entretien avec le CSN, cote 546.

¹³⁹ Guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation diffusé par le CSN.

d'interdire la sous-traitance de certains actes, sans que cette exclusion résulte de textes régissant le notariat¹⁴⁰.

218. Pour autant, malgré cette annulation, le guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation n'a pas été retiré par le CSN, ce qui est une source d'insécurité pour les professionnels concernés.

Sur la sous-traitance

219. La sous-traitance est le fait pour un office de notaire de confier à un prestataire externe une partie des prestations à réaliser pour ses clients.
220. Dans son avis n° 21-A-04 susvisé, l'Autorité estimait que « [la résolution sous-traitance] pourrait constituer un frein au développement sur le marché des nouveaux notaires installés, dès lors [que] ceux-ci pourraient ne pas être en mesure, en raison de leur volume d'affaires naissant, d'embaucher un salarié à temps plein ou à temps partiel, alors qu'ils ont de réels besoins de sous-traiter, ponctuellement ou régulièrement, un certain nombre de tâches. Or, la procédure d'agrément d'un sous-traitant étant particulièrement fastidieuse et coûteuse, et la liste de tâches pouvant être sous-traitées selon le CSN étant assez restreinte, cela pourrait les empêcher d'y recourir et ralentir leur développement »¹⁴¹ (soulignement ajouté).
221. Interrogé dans le cadre de l'instruction du présent avis, le CSN a indiqué que dans le cadre de la prochaine réforme de la déontologie notariale, la sous-traitance sera « *interdite pour certaines activités « cœur de métier » du notaire. En revanche, l'agrément n'existe[ra] plus* »¹⁴². Il a confirmé cette position lors de la séance du présent avis¹⁴³. Pour mémoire, dans la résolution sous-traitance annulée par le Conseil d'État, les tâches interdites étaient les suivantes : l'ouverture de dossiers, la réception d'actes, des clients et de conseils, la rédaction d'actes et de testaments, la comptabilité clients, les conseils en gestion de patrimoine, la négociation immobilière et la gestion locative.
222. Cependant, lors de la consultation publique sur le présent avis, 24 % des notaires libéraux ayant répondu ont indiqué recourir à la sous-traitance, notamment pour la comptabilité, les formalités administratives, ou encore le standard téléphonique. Pour 63 % d'entre eux, la sous-traitance est perçue comme une expérience positive. Plusieurs notaires nommés dans un office créé dans le cadre de la loi *Croissance et activité*, entendus dans le cadre de l'instruction, ont indiqué à l'Autorité recourir à la sous-traitance également pour la rédaction d'acte¹⁴⁴, ou sans y recourir, y être simplement favorables¹⁴⁵.
223. En définitive, le recours à la sous-traitance reste, comme indiqué dans l'avis n° 21-A-04¹⁴⁶, un sujet d'importance pour les notaires, et notamment en ce qu'il permet aux notaires nommés dans un office créé de pallier un pic d'activité temporaire, sans avoir recours à des charges salariales fixes. La sous-traitance offre à ces notaires la souplesse que le coût de

¹⁴⁰ Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, décision du 5 mai 2021, n° 434007.

¹⁴¹ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 339.

¹⁴² Entretien avec le CSN, cote 548.

¹⁴³ Document de présentation du CSN en séance, cote 980.

¹⁴⁴ Entretien avec des professionnels, cotes 347 et 355.

¹⁴⁵ Entretien avec des professionnels, cotes 757, 810 et 788.

¹⁴⁶ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 339.

l'emploi ne permet pas. La Chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne souscrit à cette analyse en indiquant que « [les notaires loi Croissance] *ont toutefois recours plus souvent à la sous-traitance pour leur comptabilité et les formalités des actes : ils se réfèrent à la charte de la sous-traitance. La sous-traitance est indispensable pour les notaires « loi Croissance »* »¹⁴⁷.

224. Les possibilités de recours à la sous-traitance ont un impact significatif sur l'économie des offices, et ce, particulièrement en phase de démarrage d'activité. Par conséquent, les restrictions applicables à la sous-traitance, telles que prévues actuellement dans le guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation et telles qu'envisagées par le CSN dans le cadre de la réforme de la déontologie notariale sont susceptibles d'instaurer des barrières injustifiées à l'entrée pour les professionnels nouvellement installés.
225. Au besoin, l'Autorité se prononcera plus en détail sur les prochaines règles professionnelles notariales en matière de sous-traitance dans l'avis qu'elle rendra prochainement sur la réforme des règles déontologiques des notaires.

Sur la mutualisation

226. Selon le CSN, la mutualisation entre offices notariaux « *vise la mise en commun, temporaire ou pérenne, selon les situations, de ressources humaines et/ou logistiques. Elle se doit (...) d'être respectueuse de la sécurité contractuelle et du secret professionnel qui sont dus aux clients du notariat* »¹⁴⁸.
227. Le guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation établi par le CSN distingue deux types de mutualisation :
- la mutualisation structurelle « interne », laquelle résulte « *d'une organisation structurelle entre plusieurs offices. Elle peut prendre la forme de regroupements par cession, fusion, apport d'office à un office structuré ou par l'exercice en société multi-offices* » (soulignement ajouté). Cette forme de mutualisation ne porte pas atteinte au secret professionnel, dans la mesure où « *l'information traitée ne sort pas de l'office et que la mutualisation ainsi organisée entre plusieurs offices permet de développer de nouveaux services en interne* »¹⁴⁹ ;
 - la mutualisation « externe » : laquelle résulte « *de la mise en commun de moyens, entre deux ou plusieurs offices n'appartenant pas à une même structure juridique. Elle est généralement utilisée de manière temporaire afin de pallier une difficulté conjoncturelle (elle s'assimile alors à une « entraide » entre offices), mais elle peut s'organiser de manière plus pérenne, pour certaines activités qui ne relèvent pas stricto sensu du cœur de métier des notaires (comme la négociation immobilière ou l'expertise immobilière par exemple)* »¹⁵⁰ (soulignement ajouté). Elle doit respecter les principes régissant le secret professionnel et la confidentialité attachée à tout acte ou opération concernée. Dans le cadre de leurs inspections annuelles, les instances sont chargées de contrôler le respect de ces différents principes¹⁵¹.

¹⁴⁷ Entretien avec la Chambre interdépartementale de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, cote 771.

¹⁴⁸ Guide pratique de la mutualisation et de la sous-traitance, pages 18 et 19.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

228. Le guide pratique liste les activités pouvant être mutualisées, et celles qui ne le peuvent pas.

Tableau 8 – Tâches notariales mutualisables et non-mutualisables¹⁵²

| Actions dans l'office (à détailler sur toute la chaîne de production de l'acte) | SPE ET MULTI OFFICES | MUTUALISATION ENTRE OFFICES | SPFPL (quelle que soit la forme) |
|---|---------------------------|--------------------------------|--|
| | Mutualisation possible | Mutualisation possible | Mutualisation possible |
| standard téléphonique | oui | oui * | oui * |
| formalités préalables | oui | oui * | non |
| réception clients, ouverture de dossiers | oui | non | non |
| réception actes | oui | non | non |
| réception conseils | oui | non | non |
| rédaction d'actes | oui | oui * | non |
| rédaction des testaments | oui | non | non |
| comptabilité clients | oui | non | non |
| comptabilité office | oui | oui * | oui * |
| formalités postérieures | oui | oui * | non |
| expertise immobilière | oui | oui * | non |
| conseils gestion de patrimoine | oui | oui * | non |
| recherches pour G.Patrimoine | oui | oui * | non |
| négociation immobilière | oui | oui * | non |
| gestion locative | oui | oui * | non |
| numérisation dossiers/actes | oui | oui * | oui * |
| archivage physique & archivage cloud | oui | oui * | oui * |

**Dans le respect des clauses spécifiques de confidentialité et des prérequis assurant le respect du secret professionnel associés à l'opération concernée*

Source : guide pratique de la mutualisation et de la sous-traitance, page 10

229. Dans le cadre de la consultation publique sur le présent avis, sur la question de savoir si les notaires ont recours à la mutualisation, 18 % des notaires libéraux ont répondu par l'affirmative, notamment pour la comptabilité, la rédaction d'actes, la négociation immobilière, les formalités et le standard téléphonique. Pour 83 % d'entre eux, la mutualisation est une expérience positive, en ce qu'elle permet de réaliser des gains financiers et de temps.

230. Le recours à la mutualisation est donc un sujet d'importance pour les professionnels. Comme lors de son avis n° 21-A-04¹⁵³, l'Autorité estime que les possibilités de recours à la mutualisation ont un impact significatif sur l'économie des offices et le choix des modèles d'affaires, particulièrement en phase de démarrage d'activité. Il convient de veiller à ce que

¹⁵² Par SPE, il faut entendre « Société pluri-professionnelle d'exercice » et par SPFPL, il faut entendre « Société de participations financières de professions libérales ».

¹⁵³ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 322.

le cadre applicable à la mutualisation n'apporte pas de restrictions indues à la liberté d'organisation des notaires, et, tout particulièrement, n'impose pas de freins disproportionnés au développement des offices créés.

DEUXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS

Recommandation n° 4 (clarifier les règles applicables à la sollicitation personnalisée) :

Clarifier les règles applicables en matière de sollicitation personnalisée des notaires et les assouplir, de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de service, de se faire connaître et de développer leur clientèle, sous réserve des règles déontologiques.

Recommandation n° 5 (limiter les restrictions en matière de sous-traitance et de mutualisation) :

Veiller à ce que le cadre juridique applicable à la sous-traitance et à la mutualisation d'activités par des offices de notaire n'apporte pas de restrictions indues à la liberté d'organisation de leur activité par les professionnels concernés et, tout particulièrement, n'impose pas de freins disproportionnés au développement des offices créés.

3. RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DU DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES

a) Compléter la liste les données économiques transmises par les instances professionnelles

231. Afin de faciliter l'instruction de ses avis relatifs à la liberté d'installation des notaires, l'Autorité souhaiterait que certaines données utiles à ses travaux puissent être intégrées dans les tableaux I et II de l'annexe 4-2 à l'article A. 444-203 du code de commerce. Il s'agit, en particulier, des données relatives aux actes traités par les professionnels (ventilés par grandes catégories, telles que les actes liés à la famille et les actes liés à l'immobilier), à l'âge et au sexe des notaires et aux bureaux annexes (nombre et localisation géographique).
232. Si l'Autorité parvient à obtenir les données relatives au sexe et à l'âge des professionnels grâce à des demandes dédiées, le CSN a jusqu'à ce jour refusé de transmettre une ventilation de l'activité de chaque office par grandes catégories (immobilier, famille, etc.), en volume ou en valeur. En effet, l'instance a uniquement transmis des données agrégées sur la part que représente l'immobilier dans le chiffre d'affaires des notaires. Or, les évolutions actuelles de la demande illustrent l'importance pour l'Autorité de disposer de ces informations par office.
233. Interrogée sur la possibilité de faire évoluer les tableaux de l'annexe 4-2 précitée pour élargir le champ des données remontées à l'Autorité chaque année, la DACS a indiqué que « [l]es modifications du texte sont étudiées conjointement avec la DGCCRF. A ce stade, les ajouts proposés par l'ADLC n'ont pas encore fait l'objet de discussions entre les services concernés »¹⁵⁴.
234. Dès lors, l'Autorité recommande aux ministères concernés d'entamer des discussions afin d'élaborer un nouveau projet d'arrêté relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit, permettant de répondre de façon plus satisfaisante aux

¹⁵⁴ Éléments transmis par la DACS, cote 844.

besoins de l'Autorité et de limiter la charge de travail supportée par les professionnels et leurs instances représentatives. En effet, dans ce nouveau cadre, les professionnels ne seraient tenus de procéder qu'à un seul exercice de transmission de leurs données économiques aux administrations compétentes, qui répondrait à la fois aux besoins de la régulation tarifaire et à ceux de la régulation des conditions d'installation des professionnels.

b) Distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe

235. Comme déjà souligné dans l'avis n° 21-A-04 susvisé¹⁵⁵, il n'existe pas d'obligation de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Aucune répartition de leurs activités respectives n'a donc pu être communiquée à l'Autorité lors de l'instruction du présent avis.
236. L'Autorité réitère l'intérêt qu'elle voit à 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'obtention de ces données est d'autant plus importante que deux zones d'installation n'ont à ce jour aucun office de notaire, mais uniquement des bureaux annexes d'offices de zones voisines (voir ci-avant paragraphes 74 à 82). L'obtention du chiffre d'affaires des bureaux annexes permettrait d'identifier correctement le besoin notarial notamment dans ces deux zones.
237. L'Autorité réitère donc sa recommandation sur ce point¹⁵⁶.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF D'ÉLABORATION DES CARTES

Recommandation n° 6 (compléter la liste des données économiques transmises par les professionnels) :

Ajouter les données suivantes à la liste des données collectées dans les conditions fixées par l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce : le « *nombre d'actes* » (ventilé par grandes catégories), l'âge et le sexe des titulaires ou associés, la localisation et le nombre de bureaux annexes.

Recommandation n° 7 (distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe) :

Prévoir un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes, en imposant une ventilation des produits et des charges entre l'office principal et son (ou ses) bureau(x) annexe(s), dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique prévue par le II de l'article R. 444-20 du code de commerce.

4. RECOMMANDATION RELATIVE A LA REPRESENTATION DES JEUNES DANS LES INSTANCES

238. La réforme a eu un effet important, tant sur la féminisation que sur le rajeunissement de la profession de notaire (voir paragraphes 182 à 190).

¹⁵⁵ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphes 354 et 355.

¹⁵⁶ Recommandation n° 6 de l'avis n° 21-A-04 susvisé.

239. Interrogé sur la représentativité des notaires nommés dans les offices créés dans les diverses instances représentatives de la profession, le CSN a indiqué aux services d’instruction qu’il existait à ce jour 1 007 élus au sein des Chambres départementales et interdépartementales.
240. Parmi ces élus, seuls 16 % d’entre eux sont des notaires créateurs d’offices¹⁵⁷. La représentativité des notaires créateurs d’offices au sein des Chambres régionales est sensiblement du même ordre. Sur les 333 élus, 14 % d’entre eux sont des notaires créateurs d’offices¹⁵⁸. La proportion de notaires créateurs dans les délégués de cours au sein du CSN est sensiblement moins importante : elle représente 7 % de l’effectif global (76 élus)¹⁵⁹.
241. L’Autorité constate une sous-représentation du nombre de notaires créateurs d’office au sein des instances représentatives de la profession, puisqu’en 2022, les notaires exerçant dans un office récemment créé représentaient 33 % de l’effectif global des notaires titulaires.
242. Comme elle l’avait recommandé en 2021¹⁶⁰, l’Autorité encourage le CSN à favoriser l’implication et la représentation des notaires exerçant dans des offices créés dans les diverses instances représentatives de la profession et les fonctions d’inspection, afin de mieux refléter leur poids dans la profession notariale.

RECOMMANDATION RELATIVE À LA REPRÉSENTATIVITÉ DES JEUNES DANS LES INSTANCES

Recommandation n° 8 (assurer une meilleure représentativité des notaires exerçant dans des offices créés dans les instances de la profession) :

Favoriser l’implication et la représentation des notaires exerçant dans des offices créés dans les diverses instances représentatives de la profession et les fonctions d’inspection.

5. SUR LA FREQUENCE DE REVISION DE LA CARTE DES ZONES D’INSTALLATION

243. Conformément à l’article L. 462-4-2 du code de commerce, l’Autorité rend ses recommandations au moins tous les deux ans. Depuis 2017, le déficit d’offre a été largement réduit grâce aux créations d’offices. S’il convient de continuer à soutenir l’accès à la profession des notaires par une intervention récurrente de l’Autorité visant à proposer la création de nouveaux offices, une réflexion autour de la périodicité de ses recommandations pourrait être engagée.
244. Interrogé sur ce sujet, le CSN a indiqué aux services d’instruction être favorable à l’allongement de la fréquence de révision des avis de l’Autorité de deux à cinq ans, et ce pour plusieurs raisons¹⁶¹.
245. Il estime que la fréquence de deux ans est trop courte et que les instances manquent de recul pour évaluer l’impact des créations d’offices au bout d’une période biennale. En tout état de cause, il estime qu’une fréquence quinquennale n’empêcherait pas l’Autorité de rendre des

¹⁵⁷ Données transmises par le CSN, cote 684.

¹⁵⁸ Données transmises par le CSN, cote 684.

¹⁵⁹ Données transmises par le CSN, cote 684.

¹⁶⁰ Avis n° 21-A-04 susvisé, paragraphe 367.

¹⁶¹ Entretien avec le CSN, cote 545.

avis intermédiaires, comme elle l'a déjà fait durant la crise sanitaire, si une situation de crise se présentait et si elle était saisie par le ministre de l'Économie en ce sens¹⁶².

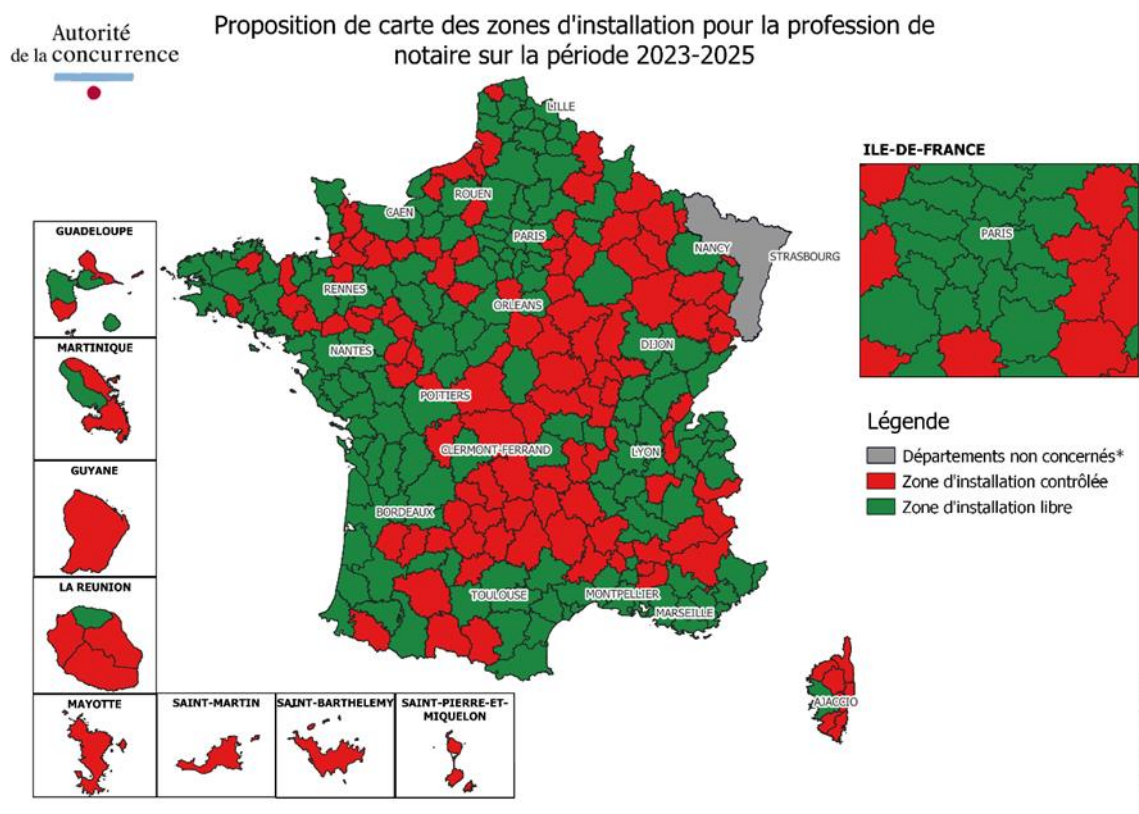
246. Par ailleurs, le CSN a indiqué aux services d'instruction qu'il souhaiterait une pause dans le calendrier des créations d'offices, pour analyser au mieux leurs effets : « *nous aurions besoin d'un temps plus long pour [...] analyser les effets [des créations d'office]* »¹⁶³.
247. L'Autorité prend acte de la position du CSN, mais estime ne pas disposer, à ce stade, d'éléments suffisants pour se prononcer sur l'opportunité d'une telle réforme. Elle invite néanmoins le CSN à continuer sa démarche proactive en faveur de l'accès à la profession, en s'appropriant les règles de concurrence. Elle tient en outre à souligner que, dans l'hypothèse d'un tel allongement, toute modification de la loi devra laisser à l'Autorité la possibilité de rendre un avis plus fréquemment dès lors que la situation de la profession le nécessite, comme c'est le cas actuellement.
248. Enfin, une réflexion sur la périodicité des avis rendus par l'Autorité devrait nécessairement s'inscrire dans un cadre plus large, intégrant les autres professions réglementées du droit concernées par le dispositif de liberté d'installation instituée par la loi *Croissance et activité*, à savoir les avocats aux conseils et les commissaires de justice.
249. Aussi, à ce stade, l'Autorité laisse ouverte cette question.

¹⁶² Entretien avec le CSN, cote 545.

¹⁶³ Entretien avec le CSN, cote 545.

Conclusion

250. La profession notariale continue d'afficher d'excellents résultats économiques, portés ces dernières années par une activité immobilière particulièrement soutenue. Cette situation favorable a facilité le développement des offices créés depuis 2017, où exercent près de 3 330 notaires libéraux.
251. L'adoption du présent avis s'inscrit toutefois dans un contexte de forte inflation et de baisse de la demande, notamment due au ralentissement de l'activité immobilière. L'Autorité s'est donc attachée à prendre en compte ces facteurs pour établir le nombre de professionnels à installer d'ici 2025.
252. Ces considérations conduisent l'Autorité à proposer au Gouvernement une carte prévoyant, au cours des deux prochaines années, l'installation libérale de 600 nouveaux notaires dans 168 zones du territoire, dont la représentation graphique est la suivante :



253. Enfin, l'Autorité relève avec satisfaction qu'un grand nombre des recommandations qu'elle avait formulées dans ses précédents avis ont été, pour l'essentiel, suivies d'effet. L'Autorité salue les avancées ainsi réalisées grâce aux efforts conjoints de l'ensemble des parties prenantes, notamment la DACS, qui a par exemple conduit à une transparence accrue de la procédure de nomination dans les zones d'installation libre ou encore à la mise en place d'un tirage au sort électronique.
254. L'Autorité salue également la démarche volontariste du CSN visant à promouvoir, d'une part, la parité entre les hommes et les femmes dans les ordres professionnels, et d'autre part, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À ce titre, l'installation d'un comité interprofessionnel réunissant tous les officiers publics et ministériels, sous l'égide du

ministère de la justice, montre l'importance accordée à ce sujet par les instances professionnelles.

255. Quelques mesures complémentaires pourraient encore permettre des améliorations : clarifier la méthode d'instruction des demandes et les modalités de nomination des candidats à l'installation, reconsidérer les règles en matière de sollicitation personnalisée ou encore améliorer les transmissions à l'Autorité d'informations sur l'activité des offices et de leurs bureaux annexes.
256. C'est dans ce cadre que l'Autorité invite le Gouvernement à inscrire les nouvelles perspectives de créations d'offices pour les deux années à venir.

Délibéré sur le rapport oral de M. Henri de Baudouin, Mme Sarra Masrouki et Mme Alix de Loustal, rapporteurs, et l'intervention de Mme Leila Benalia, rapporteure générale adjointe, par M. Benoît Cœuré, président, Mme Fabienne Siredey-Garnier, M. Thibaud Vergé et M. Henri Piffaut, vice-présidents, M. Walid Chaiehloudj et Mme Camille Chaserant, membres.

La chargée de séance,

Le président,

Caroline Orsel

Benoît Cœuré

© Autorité de la concurrence

Annexes

Annexe 1 : [Synthèse de la consultation publique](#)

Annexe 2 : [Fiches détaillées par zone d'installation](#)