

## **Bilan et perspectives de l'ouverture à la concurrence du notariat français depuis 2015**

### **I. INTRODUCTION**

En 2015, la France a engagé une réforme sans précédent des conditions d'installation des notaires. En réduisant significativement les obstacles à la concurrence, la nouvelle réglementation de ce secteur a valu à la France de compter parmi les cinq pays de l'OCDE ayant l'indice « PMR Notaires » le plus bas en 2018 (son score global est de 3,54, dont 1,86 au titre de l'évaluation des barrières à l'entrée et 1,69 au titre du contrôle des pratiques)<sup>1</sup>.

La loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a révisé le cadre juridique mis en place pour remédier aux défaillances de marché inhérentes aux activités de certaines professions du droit<sup>2</sup>, dont les notaires. En effet, au-delà de leurs bénéficiaires directs, ces services concourent notamment à la bonne administration de la justice<sup>3</sup>. De plus, il existe une asymétrie d'information entre les usagers et les prestataires de certains services juridiques, ces derniers devant disposer d'un niveau élevé de compétences techniques que les consommateurs ne sont, le plus souvent, pas en mesure d'évaluer. Dès lors, l'encadrement de ces biens publics est essentiel pour garantir la qualité de service et assurer un accès équitable à l'offre sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> OCDE, 2018, *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicators : How does France compare ?*. Le PMR varie de 0 à 6 et plus le score est élevé, plus la réglementation est restrictive de concurrence. La France est placée devant les Pays-Bas et derrière la Suède, les États-Unis et le Costa Rica. Il s'agit de rappeler que la France est un pays de *civil law* et que, par conséquent, son score est plus difficilement comparable à celui des pays de *common law*, où le notaire ne détient pas nécessairement de monopole sur certaines activités.

<sup>2</sup> En plus des notaires, les six autres professions du droit concernées par la loi Macron sont les huissiers de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les commissaires-priseurs judiciaires et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

<sup>3</sup> Commission européenne, *Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales*, 17 février 2004.

Ces dérogations au principe de concurrence (monopoles de droit, tarifs réglementés, *numerus clausus*, etc.) ont été au cœur de vives polémiques. Dès 1960, le rapport Rueff-Armand dénonçait « *les situations de sclérose, de malthusianisme ou d'inadaptation [...] dans l'organisation de certaines professions* » qui constituaient, selon les auteurs, « *des îlots de résistance aux nécessaires aménagements [...] qu'exigent le progrès technique, le renouveau démographique et l'évolution sociale* »<sup>4</sup>. Près de cinquante ans plus tard, en 2008, le rapport Attali<sup>5</sup> formulait, en substance, des reproches similaires, pointant l'immobilisme de ces professions et l'anachronisme de leurs modes de régulation. En 2014, le rapport Ferrand appelait à les moderniser car « *des rigidités se sont installées et perdurent depuis des décennies sans que l'intérêt général ne les justifie plus* »<sup>6</sup>.

Les principaux dysfonctionnements du secteur ont été analysés par l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») dans un avis<sup>7</sup> de 2015 : difficile accès à l'exercice libéral de la profession (contrairement à l'exercice salarié) en raison d'une stagnation sur longue période du nombre des offices, notamment pour les jeunes diplômés et les femmes, importants déséquilibres géographiques de l'offre, déconnexion entre les tarifs réglementés et les coûts de réalisation des services concernés. Des rentes de situation découlaient de cette faible intensité concurrentielle, qui n'incitait ni à l'innovation, ni à l'amélioration de la qualité de service.

En dépit d'une grande résistance des instances professionnelles, la loi Macron a répondu à ces préoccupations en modernisant la régulation des professions du droit concernées selon deux axes majeurs : un abaissement des barrières à l'entrée et une réorientation des tarifs vers les coûts. Pour sa mise en œuvre, le législateur a confié à l'Autorité un rôle déterminant.

S'agissant plus particulièrement de l'abaissement des barrières à l'entrée, l'Autorité est chargée d'identifier les zones du territoire où l'offre notariale est insuffisante et d'évaluer le nombre de nouveaux professionnels nécessaires pour compenser ce déficit. Cette politique a produit des effets remarquables, notamment dans le cas des notaires, où elle a permis une augmentation du nombre de professionnels libéraux de plus de 30 % en six ans, ainsi qu'une féminisation et un rajeunissement significatifs de la profession.

Si ces résultats sont si significatifs (IV.), quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la loi, c'est que les modalités de la réforme (III.) répondaient adéquatement aux caractéristiques de la profession notariale en France (II.). Pour flatteur qu'il soit, ce premier bilan conduit inmanquablement à s'intéresser aux améliorations qui pourraient être apportées, dans un avenir plus ou moins proche, à cette réforme structurante pour l'économie française (V.).

---

<sup>4</sup> Rapport sur les obstacles à l'expansion économique, 1960, pp. 14 et 15.

<sup>5</sup> Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, 2008.

<sup>6</sup> Professions réglementées : pour une nouvelle jeunesse, 2014, p. 1.

<sup>7</sup> Avis de l'Autorité de la concurrence n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

## **II. LA PROFESSION NOTARIALE EN FRANCE**

En France, les notaires sont nommés par le ministre de la Justice, qui leur attribue un office. Fin 2020, on recensait plus de 10 000 notaires titulaires ou associés, exerçant dans plus de 6 500 offices. Outre leurs activités réservées (établissement et conservation des actes authentiques), les notaires peuvent exercer des activités en concurrence, comme la négociation immobilière (en concurrence avec les agents immobiliers par exemple) ou le conseil juridique.

### **A. LE PÉRIMÈTRE DU MONOPOLE**

Les notaires disposent d'une compétence exclusive d'authentification et de conservation des actes, d'une part, et de réalisation de certains actes, d'autre part.

#### 1) La compétence d'authentification et de conservation des actes

Les notaires ont pour fonction de conférer l'authenticité aux actes qu'ils établissent et d'en assurer la conservation. Dans ce cadre, ils sont chargés de concevoir, rédiger, faire signer par les parties, authentifier en y apposant leur signature et enfin conserver l'acte.

L'authentification d'un acte lui confère un haut niveau de sécurité juridique, dont les attributs sont la date certaine, la force probante et la force exécutoire. L'acte authentique fait pleine foi de sa date et de son contenu, s'agissant des éléments constatés et vérifiés par le notaire et il est exécutoire de plein droit au même titre qu'une décision judiciaire.

#### 2) La compétence relative à certains actes

Les notaires sont seuls habilités à réaliser certains actes. À titre illustratif, les notaires disposent d'un monopole pour les actes de donation, les contrats de mariage ou bien encore les ventes immobilières.

### **B. L'ACCÈS À L'EXERCICE LIBÉRAL DE LA PROFESSION AVANT 2015**

Le régime de création des offices notariaux antérieur à la loi Macron était marqué par un fort malthusianisme.

#### 1) Les modalités d'accès à l'exercice libéral de la profession

Jusqu'en 2015, le système d'accès à l'exercice libéral de la profession le plus fréquent était celui de la nomination dans un office existant. Dans ce cas, le candidat devait racheter l'office de son prédécesseur ou acquérir des parts sociales d'une société titulaire d'un office. Plus rarement, le nouveau titulaire pouvait être sélectionné par concours pour être nommé dans un office créé ou vacant. Le ratio moyen était d'une création pour 15 successions<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Avis n°15-A-02 du 9 janvier 2015 précité.

Bien qu'elles n'aient pas de pouvoir décisionnel *stricto sensu*, les instances de la profession étaient très impliquées dans la régulation du nombre des offices. Elles faisaient partie de la Commission de localisation des offices de notaires (ci-après « CLON ») chargée d'évaluer les besoins en nouveaux offices. Les prérogatives de la CLON s'étendaient également aux suppressions et transferts d'offices, ainsi qu'à l'ouverture de bureaux annexes ou à leur transformation en offices distincts. De plus, la CLON intervenait dans la mise en œuvre du mécanisme d'indemnisation des notaires estimant subir un préjudice du fait de la création d'un office concurrent<sup>9</sup>. Par ailleurs, la profession était consultée par les pouvoirs publics à toutes les étapes du processus de nomination d'un professionnel (avis sur la moralité ou les capacités professionnelles, par exemple).

À l'occasion de son propre bilan de la réforme en 2020, l'instance chargée de représenter l'ensemble de la profession notariale auprès des pouvoirs publics – le Conseil Supérieur du Notariat (ci-après « CSN ») – a reconnu elle-même que « *pendant des années, et même des décennies, les créations d'offices ont été en nombre insuffisant [...]. Le nombre de notaires rapporté à la population ou au PIB avait clairement marqué un décrochement* »<sup>10</sup>.

### 2) Une stabilité du niveau de l'offre et un difficile renouvellement des générations

Les mécanismes d'accès à la profession décrits précédemment ont conduit à une stagnation du nombre d'offices et de notaires et à une déconnexion de l'offre notariale par rapport à la demande des particuliers et des entreprises. En outre, ils ne permettaient pas d'absorber le flux des diplômés-notaires. Entre 2005 et 2015, en France, la population a crû de plus de 6 % et le PIB de plus de 8 %. Alors que le nombre de diplômés notaires était estimé à plus de 12 000 sur la période, celui des offices notariaux n'a augmenté que d'une soixantaine ; celui des notaires exerçant à titre libéral, de quelques centaines. Nommés « à vie », les professionnels exerçaient par ailleurs jusqu'à un âge avancé, de sorte qu'on observait un rapport de 1 à 5 entre le flux des sortants et des entrants potentiels dans la profession.

Face à ces difficultés d'insertion professionnelle, les diplômés-notaires se sont largement tournés vers la voie du salariat, ou vers d'autres fonctions, qui ne reflétaient pas nécessairement leur niveau de qualification. Ainsi, le CSN estimait que 10 % des diplômés n'intégraient jamais le notariat.

### 3) Une répartition géographique sous-optimale des offices

Le système antérieur à 2015 garantissait une présence minimale de notaires sur l'ensemble du territoire, mais sans tenir compte de la densité de population. Ainsi, dans les zones faiblement peuplées, le nombre de notaires par habitant était plus élevé que dans des zones urbaines densément peuplées, où la demande était pourtant plus forte. La densité notariale apparaissait

---

<sup>9</sup> Ce mécanisme, qui prévoyait la possibilité d'une indemnisation payée par le titulaire de l'office créé à ses confrères subissant un préjudice, a été jugé inconstitutionnel en 2015. À cette occasion, le Conseil Constitutionnel a rappelé que l'office qui estime subir un préjudice anormal et spécial peut toujours engager la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois et demander réparation sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

<sup>10</sup> Rapport du CSN d'évaluation de la loi Macron, 10 août 2020.

ainsi inversement proportionnelle à la densité de population, ce qui trahissait un déséquilibre flagrant entre l'offre et la demande.

Il résulte de ce qui précède que le régime de création d'offices notariaux antérieur à la loi Macron a débouché sur une quasi-stagnation et une répartition sous-optimale de l'offre. Dès lors, la hausse de la demande de services juridiques et l'absence de concurrents potentiels ont largement contribué à l'augmentation du revenu moyen des notaires libéraux et généré un fort risque de dégradation de la qualité du service (temps réduit à consacrer aux usagers, absence d'incitation à l'innovation, etc.), notamment dans les zones insuffisamment dotées en notaires.

### **III. LA RÉFORME SUR LA LIBERTÉ D'INSTALLATION DES NOTAIRES**

Les nouvelles modalités de création d'office fixées par la loi Macron poursuivent un triple objectif :

- Améliorer le maillage territorial, afin de rapprocher les notaires de la population et des entreprises dans les zones mal desservies ;
- Ouvrir la profession en donnant aux jeunes et aux femmes l'opportunité de s'installer à leur compte et de proposer de nouveaux services ;
- Préserver la viabilité économique des offices existants, notamment dans les zones rurales faiblement peuplées.

#### **A. LA RÉFORME DES MODALITÉS DE CRÉATION D'OFFICES**

Pour atteindre ces objectifs, la loi Macron a chargé l'Autorité de soumettre au gouvernement, tous les deux ans, une proposition de carte des zones où la création d'offices apparaît « *utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* ». Cette carte « *est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée* »<sup>11</sup>.

La méthode d'évaluation et de cartographie des besoins en nouveaux notaires de l'Autorité a été développée dans un avis du 9 juin 2016<sup>12</sup>. Validée par le Conseil d'État<sup>13</sup>, cette méthode est réutilisée pour l'élaboration de chaque carte et, si nécessaire, actualisée pour tenir compte de circonstances nouvelles, comme les effets de la crise sanitaire intervenue à partir de mars 2020.

#### ***Le marché géographique***

Afin de diviser le territoire français en zones d'installation, l'Autorité s'est penchée sur la définition du marché pertinent géographique des services notariaux. Il ressort de son instruction que les usagers tendent encore à choisir leur notaire en fonction de la distance à parcourir

---

<sup>11</sup> Article 52 de la loi Macron.

<sup>12</sup> Avis n°16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

<sup>13</sup> Conseil d'État, décision n° 403815 du 16 octobre 2017.

jusqu'à son étude. La majorité de la clientèle des offices se situerait ainsi dans un rayon d'environ 15 km.

Forte de ces éclairages, l'Autorité a sélectionné les « zones d'emploi » établies par l'Institut national de statistiques (INSEE) comme subdivisions territoriales pertinentes pour analyser les services notariaux. Elles correspondent à l'espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Ce choix a conduit à la partition du territoire en 300 zones d'installation environ.

### ***La prise en compte de l'offre***

Pour mesurer l'offre notariale, l'Autorité s'est concentrée sur les notaires libéraux (titulaires et associés) sans tenir compte des notaires salariés. En effet, ces derniers ne peuvent pas avoir de clientèle personnelle, détenir de parts du capital de l'office, ou avoir de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques. Dès lors, l'augmentation du nombre de notaires salariés accroît la concentration du marché, là où celle des notaires libéraux intensifie au contraire l'émulation concurrentielle.

### ***La prise en compte de la demande***

Sur la base d'une analyse économétrique, l'Autorité a estimé en 2016 qu'une croissance de la population de 1 % correspond à une augmentation du chiffre d'affaires des notaires de la zone de 0,98 %. À partir de projections de population établies par l'INSEE et du chiffre d'affaires des offices de la zone sur les cinq dernières années<sup>14</sup>, l'Autorité estime l'évolution du chiffre d'affaires notarial dans les années à venir.

### ***Les recommandations d'installation de notaires***

À l'aide de seuils de chiffre d'affaires par notaire libéral, l'Autorité quantifie le nombre nécessaire de nouveaux notaires, dans chaque zone d'installation, pour rééquilibrer l'offre et la demande d'ici 2029. Puis, afin de satisfaire l'impératif de progressivité prévu par la loi Macron, l'Autorité détermine, au regard de facteurs conjoncturels, le nombre de notaires à installer dans les deux années à venir, qui ne représentent qu'une part limitée du besoin identifié à long terme. Les zones où la création d'offices notariaux est recommandée sur cette période biennale sont appelées « zones d'installation libre » (en vert sur la carte ci-dessous), par opposition aux « zones d'installation contrôlée » (en rouge sur la carte ci-dessous).

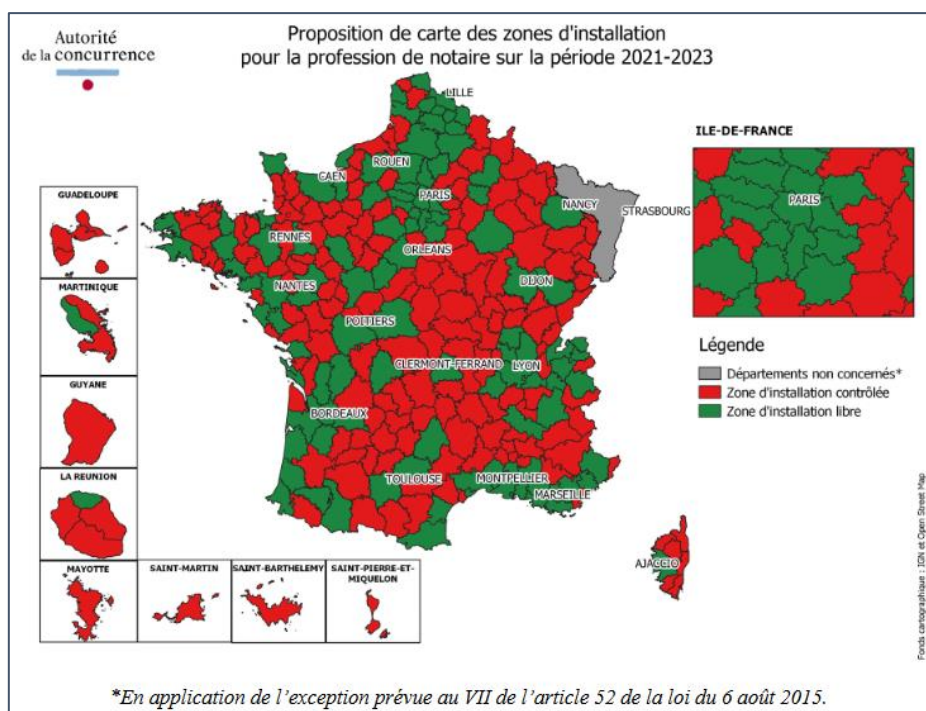
En 2021, pour la France dans son ensemble, l'Autorité a estimé le besoin entre 2 400 et 2 600 nouveaux notaires à l'horizon 2029. En raison des conséquences incertaines de la crise sanitaire, elle a néanmoins proposé au gouvernement d'adopter un rythme très prudent sur la période 2021-2023 (voir la carte ci-dessous)<sup>15</sup>, en permettant l'installation libérale de 250 notaires seulement (soit à peine 10 % du besoin identifié à long terme). Précédemment, elle avait recommandé la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de 1 650 notaires sur 2016-2018 et de 700 notaires sur 2018-2020<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Par prudence, l'Autorité n'a pas intégré l'impact du marché immobilier sur le chiffre d'affaires notarial, mais elle corrige les données de chiffre d'affaires pour tenir compte des baisses des tarifs réglementés.

<sup>15</sup> Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 relatif à la liberté d'installation des notaires.

<sup>16</sup> Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 et n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 relatifs à la liberté d'installation des notaires.



## B. LES NOUVELLES CONDITIONS DE NOMINATION DANS LES OFFICES CRÉÉS

La procédure de nomination dans un office créé dépend du type de zone dans laquelle le candidat souhaite s'installer.

Pour les zones d'installation libre (« vertes »), le ministre de la Justice nomme les demandeurs en fonction des recommandations dont est assortie la carte, et suivant l'ordre d'enregistrement des candidatures. Toutefois, si le nombre de demandes de création d'offices enregistrées pour une même zone dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort électronique, réalisé en présence d'un représentant de l'Autorité et du CSN.

Pour les zones d'installation contrôlée (« rouges »), le ministre de la Justice peut refuser la demande s'il constate un risque d'atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à la qualité du service rendu. S'il envisage d'accepter la création de l'office, le ministre saisit auparavant l'Autorité pour avis. Dans les faits, à l'exception de deux créations d'offices recommandées par l'Autorité, les demandes d'installation en zone rouge ont été systématiquement refusées par le garde des Sceaux au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, la loi Macron a modifié les conditions de transfert des offices, c'est-à-dire de déplacement du siège d'un office d'une commune à l'autre. Ce dernier est libre au sein d'une même zone d'installation libre, mais soumis à autorisation du ministre de la Justice lorsqu'il s'effectue au sein d'une zone d'installation contrôlée.

## IV. LE BILAN DE LA RÉFORME EN 2021

Six ans après son entrée en vigueur, les données collectées indiquent que le bilan de la réforme est largement positif.

## **A. LES OUTILS PERMETTANT DE MESURER L'EFFICACITÉ DE LA RÉFORME**

L'Autorité dispose d'un panel d'outils de collecte de données quantitatives et qualitatives, qui lui permettent non seulement d'élaborer ses propositions de cartes, mais aussi de suivre les effets de la réforme sur le secteur du notariat.

La loi prévoit qu'en amont de l'élaboration des propositions de cartes, l'Autorité mène une consultation publique auprès de l'ensemble des acteurs intéressés : notaires en exercice, candidats à l'installation, instances représentatives de la profession, associations de consommateurs agréées, groupements et syndicats de notaires, etc. Le sondage porte sur des thématiques variées telles que la procédure de nomination, l'impact des offices récemment créés sur les offices existants, les notaires salariés et les clients, l'impact de la réforme sur l'accès des femmes et des jeunes à la profession ou encore l'encadrement de la publicité. À cette occasion, l'Autorité recueille toujours plusieurs centaines de contributions.

De plus, l'Autorité reçoit annuellement des données relatives à l'activité de chaque office : localisation, nombre de notaires libéraux et de notaires salariés qui y exercent, chiffre d'affaires, résultat, etc. L'analyse de ces données a notamment permis de montrer que les créations d'offices intervenues depuis 2017 n'ont pas, à ce stade, entraîné de baisse du chiffre d'affaires moyen des notaires déjà en place (même si elles ont pu légèrement ralentir la croissance de leur activité). En outre, les offices créés en 2017 connaîtraient, pour la plupart, une croissance soutenue. Leurs produits d'exploitation dépasseraient 100 000 euros, pour plus de 70 % d'entre eux, au second semestre 2019<sup>17</sup>, après quelques mois d'activité seulement.

Enfin, faisant suite à des recommandations de l'Autorité, le ministère de la Justice publie un régulièrement des informations et statistiques sur les procédures de nominations en cours (nombre d'offices créés, nombre de candidatures par zone, etc.).

## **B. LES EFFETS OBSERVÉS DE LA RÉFORME**

Les offices créés depuis 2015 ont permis aux diplômés notaires, notamment aux femmes, d'accéder plus largement à l'exercice libéral de la profession et de mieux répondre à la demande des particuliers et des entreprises.

### 1) Le renforcement de l'offre dans les zones carencées

La réforme a permis l'installation de près de 2 300 nouveaux notaires libéraux depuis 2017, soit une augmentation de plus de 30 % de l'offre. Le nombre médian de notaires pour 100 000 habitants est ainsi passé de 14 à 17 entre 2016 et 2020.

Ce renforcement du nombre de professionnels au service de la population et des entreprises a été ciblé sur les zones les plus carencées, principalement les zones urbaines et littorales. Au contraire, dans les zones où l'offre était déjà suffisante pour satisfaire la demande,

---

<sup>17</sup> Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021.



principalement rurales et ultra-marines, aucun nouvel office n'est venu fragiliser la situation économique des offices existants.

## 2) La féminisation et le rajeunissement de la profession

Le rajeunissement de la profession de notaire a été sensible. En effet, bien que les notaires en exercice aient pu candidater aux offices créés, 87 % des nouvelles installations ont été réalisées par des notaires n'ayant jusqu'alors jamais exercé à titre libéral. L'âge moyen des notaires libéraux est ainsi passé de 49 à 47 ans<sup>18</sup>. Le renouvellement des générations a par ailleurs été grandement favorisé par l'instauration d'une limite d'âge, fixée par loi à soixante-dix ans, pour l'exercice des fonctions de notaire<sup>19</sup>.

Par ailleurs, en 2016, les femmes représentaient les deux tiers des notaires salariés, mais seulement un tiers des notaires libéraux. La réforme a contribué à réduire ce déséquilibre. Ainsi, en 2018, 60 % des candidats nommés dans un office créé étaient des femmes. De façon générale, l'effectif féminin de la profession notariale, salarié et libéral, est passé de 35,7 % en 2016 à 54 % aujourd'hui<sup>20</sup>.

Toutefois, la proportion de femmes accédant à l'exercice libéral reste toujours en net décalage avec le pourcentage de diplômées : en 2020, elles ne sont que 43,8 % à exercer à titre libéral, alors que depuis plusieurs années elles représentent environ 70 % des diplômés notaires.

## 3) Les autres retombées positives

D'autres améliorations apportées par la loi Macron ont été mises en avant par les professionnels dans le cadre des différentes consultations publiques menées par l'Autorité.

Une majorité des répondants, notamment les notaires nommés dans le cadre de la loi Macron, considère l'impact des créations d'offices comme positif pour les clients. Cette amélioration de la qualité du service rendu se traduirait par une plus grande disponibilité des notaires, une baisse des délais de traitement des dossiers et une utilisation accrue des outils numériques<sup>21</sup>.

Par ailleurs, la réforme aurait amélioré les conditions de travail des notaires salariés. La pression concurrentielle aurait tiré leur rémunération à la hausse, la concurrence étant rude entre les employeurs pour retenir les meilleurs professionnels. De plus, les notaires salariés soulignent un accroissement des opportunités de recrutement et d'association, une meilleure considération de la part des notaires associés et des conditions de travail améliorées, avec notamment la possibilité de télétravailler et des horaires plus flexibles<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021, précité.

<sup>19</sup> Article 53 de la loi Macron.

<sup>20</sup> Site internet du Conseil Supérieur du Notariat, Le notariat en chiffres.

<sup>21</sup> Synthèse de la consultation publique 2020, Annexe 1 de l'avis n°21-A-04 du 28 avril 2021 précité.

<sup>22</sup> Synthèse de la consultation publique 2020, Annexe 1 de l'avis n°21-A-04 du 28 avril 2021 précité.

## V. L'AVENIR DE LA RÉFORME

Afin que la réforme continue de porter ses fruits, il est important de se pencher sur les évolutions possibles à plus ou moins long terme.

### A. LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES À COURT ET MOYEN TERME

#### 1) Sur la publicité

Dans ses différents avis, l'Autorité a appelé à un assouplissement des règles applicables en matière de publicité, afin de permettre aux nouveaux entrants de se faire connaître et de développer leur clientèle.

À l'heure actuelle, les notaires n'ont pas le droit de recourir à la publicité pour promouvoir leurs services. Depuis 2019, ils sont autorisés à pratiquer la sollicitation personnalisée, mais ce mode de communication apparaît restrictif, ne pouvant prendre la forme que « *d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale identifiée* ». Il ne permet donc pas d'utiliser des outils tels que le démarchage physique, téléphonique ou les réseaux sociaux.

En outre, l'ouverture d'un site internet doit obligatoirement être agréée par l'instance professionnelle dont dépend le notaire.

#### 2) Sur l'extension de la réforme à l'ensemble du territoire national

À l'heure actuelle, le régime de création d'offices issu de la loi Macron ne s'applique pas dans trois départements de l'Est de la France, en raison de spécificités locales liées à leur histoire.

Dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, l'accès à la profession se fait uniquement sur concours. Une fois admis, le candidat notaire est inscrit sur une liste d'aptitude. Sa nomination par le ministre de la Justice intervient après proposition d'une commission composée de trois magistrats et de deux représentants de la profession. Par ailleurs, l'intervention du CSN dans le processus de création d'offices est maintenue dans ces départements, contrairement au reste du territoire.

Si ce système pourrait sembler *a priori* plus méritocratique, il renforce en réalité la situation très favorable des notaires déjà installés, car les cas de création d'offices sont particulièrement rares et la commission de nomination comprend des notaires en exercice dans la région. Ainsi, rien ne justifie que les créations d'offices dans ces départements soient exemptées d'une évaluation des besoins par une autorité indépendante.

La loi Macron prévoyait qu'un rapport du gouvernement soit transmis au Parlement en 2017 sur l'opportunité d'étendre la liberté d'installation des notaires à l'Alsace-Moselle. Six ans après la réforme, l'Autorité déplore que ce rapport n'ait toujours pas été présenté à la représentation nationale.

#### 3) Les évolutions du marché

Le secteur du notariat est en pleine mutation, tant du côté de l'offre que de la demande.

À titre illustratif, la dématérialisation des échanges a été fortement accélérée par la crise sanitaire. Au printemps 2020, les notaires ont été autorisés à réaliser des actes authentiques à distance<sup>23</sup>, grâce à un système de visio-conférence et de signature électronique. Cette possibilité a ensuite été pérennisée pour les actes réalisables par procuration<sup>24</sup>.

Le développement des actes authentiques à distance pourrait modifier profondément le comportement des usagers. En effet, d'après le CSN, en 2016, *“plus de 80 % de la clientèle [était située] à proximité immédiate de l'office, laquelle [représentait] environ 73 % du chiffre d'affaires”*<sup>25</sup>. Or, la possibilité de réaliser certains actes à distance pourrait supprimer la contrainte de la proximité entre les notaires et leurs clients. Si cette tendance se confirmait, la dimension du marché pertinent géographique retenue jusqu'ici pour délimiter les zones d'installation devrait sans doute être élargie.

Par ailleurs, couplé au développement des actes à distance, l'augmentation du nombre de professionnels sur le marché pourrait inciter les clients à changer de notaire plus régulièrement qu'auparavant. La concurrence entre notaires en ressortirait donc stimulée.

## **B. L'ÉVOLUTION DE LA RÉFORME À LONG TERME**

Alors que les objectifs fixés par le législateur sont en voie d'être atteints, la question se pose désormais de l'orientation à donner à la réforme.

Les derniers travaux de l'Autorité prévoient un rééquilibrage de l'offre et de la demande de services notariaux à l'horizon 2029. Dans cette perspective, il est légitime de se demander si le régime actuel doit être pérennisé ou bien s'il doit évoluer vers une liberté d'installation totale. Toutefois, une telle évolution ne peut être envisagée sans tenir compte des enjeux d'intérêt général et des défaillances de marché propres au secteur du notariat, dont l'Autorité vérifie régulièrement l'acuité dans le cadre de ses avis au gouvernement.

## **VI. CONCLUSION**

Après six ans de mise en œuvre, il semble que la loi Macron soit parvenue à abaisser les barrières à l'entrée et à susciter davantage d'émulation concurrentielle dans le secteur des services notariaux. Elle a permis à de nouveaux professionnels, rajeunis et féminisés, d'accéder en nombre à la profession.

À l'avenir, l'Autorité restera pleinement mobilisée par la mise en œuvre de cette réforme, afin que ses effets positifs se pérennisent, au bénéfice des notaires eux-mêmes comme de leurs clients.

---

<sup>23</sup> Décret n° 2020-395 du 3 avril 2020 autorisant le notaire instrumentaire à établir un acte notarié sur support électronique lorsqu'une ou toutes les parties ou toute autre personne concourant à l'acte ne sont ni présentes ni représentées.

<sup>24</sup> Décret n° 2020-1422 du 20 novembre 2020 instaurant la procuration notariée à distance.

<sup>25</sup> Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, précité.