



Concurrences

REVUE DES DROITS DE LA CONCURRENCE | COMPETITION LAW REVIEW

L'ouverture à la concurrence du notariat

Dossier | Concurrences N° 4-2016 | pp. 18-34

Introduction

Anne-Sophie Choné-Grimaldi

Professeur, Université Paris-Ouest-Nanterre-La-Défense (Paris X)

L'introduction de la concurrence dans les professions réglementées du droit:
Retour sur une réforme à travers l'exemple du notariat

Virginie Beaumeunier

Rapporteur général, Autorité de la concurrence, Paris

L'avis du 9 juin 2016 de l'Autorité de la concurrence à l'épreuve
du décret du 16 septembre 2016

Damien Brac de la Perrière

Directeur des Affaires juridiques, Conseil supérieur du notariat, Paris

Le notariat, profession confortée par la loi dite "Macron"
comme profession essentiellement fiduciaire

Marie-Anne Frison-Roche

Professeur de droit économique, Sciences Po, Paris

Le notariat, profession confortée par la loi dite “Macron” comme profession essentiellement fiduciaire*

Marie-Anne Frison-Roche

marianne.frisonroche@sciencespo.fr

Professeur de droit économique, Sciences Po, Paris

1. À lire le communiqué publié par l’Autorité de la concurrence le 20 septembre 2016, l’arrêté du 20 septembre 2016 établissant la carte d’implantation des nouveaux offices de notaires, pris en application du décret du 26 février 2016 relatif à l’établissement de la carte lui-même pris en application de l’article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques, dite “Macron”, prouve la façon dont le pouvoir exécutif a repris par sa lettre et par son esprit dans son intégralité son avis du 9 juin 2016 sur la liberté d’installation des notaires. Et “elle s’en félicite”.

2. De la même façon et d’une façon plus générale, l’Autorité de la concurrence estime que cette loi dite “Macron” suit dans sa lettre et dans son esprit l’avis qu’elle avait formulé quant à l’évolution de l’activité notariale et de la structure professionnelle. Elle s’en félicite pareillement. Et sur la question de l’ouverture à des notaires nouveaux entrants sur le territoire et sur la question de la tarification des actes notariés. Tout devrait s’agencer autour du principe de concurrence et, selon l’Autorité, les textes nouveaux s’articulent ainsi.

3. Il ne s’agit pas ici de reprendre mot à mot cette loi et ses textes d’application, puisque dans le dossier qu’y consacre ici la revue *Concurrences* le Conseil supérieur du notariat a eu l’opportunité de faire valoir sa conception. Il s’agit plutôt d’observer que la concurrence peut avoir deux statuts : soit être le principe, la concurrence étant alors recherchée en soi ; soit être un instrument que l’on utilise si cela est “utile”, dans une perspective qui est distincte de la concurrence. Par exemple la perspective de la confiance, de l’information, de la sécurité, de la prévention des crises, etc.

4. En effet, et pour prendre quelque distance avec ce communiqué de l’Autorité de la concurrence du 20 septembre 2016, l’arrêté du 20 septembre 2016 qui met en application la loi ne concrétise pas en soi la “liberté d’établissement”.

5. Cela serait exact si tout notaire pouvait s’installer où il le désire, à charge pour lui de trouver des clients et d’endurer les conséquences de sa défaillance s’il n’en trouve pas, dure loi du marché pour lui et pour ses clients. Mais le système mis en place par la loi dite “Macron” est construit sur un autre principe : établir une cartographie dans laquelle il est dressé un nombre d’offices désormais disponibles pour de nouveaux entrants qui se proposent de s’établir autrement que par l’association ou le salariat, bénéficiant de la solidarité financière qui protège en cas de défaillance non pas tant eux mais leurs clients. Nous demeurons donc, comme en matière bancaire, sur un principe de monopole, avec un nombre limité d’acteurs, système appuyé sur l’État avec une double tutelle, exercée par les ministres de la Justice et de l’Économie, ainsi qu’une garantie financière apportée par la profession elle-même, car le principe en est non pas la concurrence mais la sécurité.

6. Pour prendre la question de l’installation, tous les commentaires ont visé le dispositif légal comme celui d’une “liberté d’établissement encadrée”. Elle l’est même *ex ante*, puisque la carte d’implantation est dressée par l’État en fonction de l’utilité qu’une telle installation de nouveaux entrants présente. Le critère de l’“utilité” appréciée *ex ante* n’existe pas en droit de la concurrence ; il est la marque du droit de la régulation. Ce dispositif, qui s’est concrétisé par le décret du 26 février 2016, puis par l’arrêté du 20 septembre 2016, découle de l’article 52 de la loi du 6 août 2015 dite “Macron”, qui dispose : “Les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires peuvent librement s’installer dans les zones où l’implantation d’offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l’offre de services.” Ainsi, l’installation n’est libre que si elle est “utile”, utilité appréciée

* Cet article renvoie à un working paper, lequel comprend des notes de bas de page, et des liens hypertextes, renvoyant à des références, des décisions et les textes pertinents. Il est accessible à l’adresse suivante : <http://mafr.fr/fr/article/le-notariat-profession-confortee-par-la-loi-dite-/>

16. Il existe pourtant deux autres définitions, n'ayant pas la concurrence pour principe parce qu'elles mettent en équilibre la concurrence et d'autres soucis a-concurrentiels, voire anticoncurrentiels, soit de nature technique, comme la détection des risques et la prévention des crises (deuxième définition), soit des soucis de nature plus politique, comme la protection des faibles, ou l'accès de tous aux biens communs (troisième définition).

17. Dans ces autres définitions, les techniques de concurrence ne sont pas exclues, mais la concurrence devient un moyen parmi d'autres pour atteindre le but, par exemple la prévention des crises, ou la prise en charge du consommateur insolvable, ou la préservation du bien public. Ces soucis étant permanents, il s'agit de réglementations définitives, dans lesquelles l'État est définitivement présent, la concurrence y jouant un rôle bienvenu mais adjacent.

1.2 La loi Macron vise une régulation définitive qui n'utilise la concurrence que comme moyen et non comme fin : Une *ratio legis* pour l'interprétation

18. La loi Macron appartient à ces catégories de textes qui visent à la "performance", le législateur empruntant à des mécanismes de calcul de coûts pour la tarification des actes, se montrant plus interventionniste dans l'établissement de cartes d'implantation que dans le système précédent.

19. Il est important de souligner la nature de cette loi dont le principe n'est pas la concurrence mais le service du public, la proximité de l'offre – non pas le principe de liberté d'établissement en soi –, la tarification équitable – et non pas le "juste prix" concurrentiel –, pour une raison essentielle : la façon dont il conviendra de l'interpréter.

20. En effet, plus une loi nouvelle est détaillée et technique, plus elle est affectée de silences, d'obscurité et d'insuffisances, défauts dont l'article 4 du code civil interdit au juge de se prévaloir pour refuser de juger, sauf à se rendre coupable d'un déni de justice.

21. On peut anticiper que l'Autorité de la concurrence, si elle est amenée à interpréter le texte, sera encline à l'enrichir par référence au seul principe de la concurrence. Mais est-ce la *ratio legis* de celui-ci ? Le montant demandé en échange d'un acte, c'est-à-dire non pas son prix mais son tarif, doit être interprété au regard des buts recherchés par cette tarification, c'est-à-dire l'équilibre du service, et non au regard ce qu'aurait produit un prix de marché. De la même façon, c'est "l'utilité" qui est le critère primordial d'une régulation et qui n'a pas de pertinence en droit de la concurrence puisque dans celui-ci, par redondance, c'est la concurrence et la liberté d'établissement qui sont présumées utiles, alors qu'en droit de la régulation, celles-ci ne seront validées dans un système posé par avance (carte d'implantation) que si leur utilité est démontrée.

22. Il est donc juridiquement essentiel de rappeler que la loi Macron a pour finalité la régulation du système notarial, certes sur de nouvelles bases, davantage puisées dans les théories économiques de la régulation que dans les conceptions traditionnelles du service public, mais n'en remet pas pour autant en cause ce cadre de référence et n'a pas pour finalité la banalisation concurrentielle de cette activité et de ceux qui l'exercent, ce qui sera déterminant lorsque viendra le temps d'interpréter la loi nouvelle.

2. La loi Macron a pour finalité la régulation du système notarial, non sa banalisation concurrentielle

23. Sur les deux points les plus discutés, la loi Macron a été conçue comme une loi de droit de la régulation. Cela est net aussi bien pour la nouvelle tarification adoptée pour les actes notariaux (2.1) que pour l'admission de nouveaux offices notariaux dans un maillage territorial préétabli (2.2).

2.1 La nouvelle tarification des actes notariaux

24. La nouvelle tarification des actes notariaux semble un bouleversement pour la profession notariale. Elle constitue une rupture par rapport à cette sorte de délégation de souveraineté que le tarif arrêté par le seul garde des Sceaux constituait précédemment. Mais l'élaboration du tarif dans laquelle le ministre de l'Économie a son mot à dire signe pour la profession notariale sa reconnaissance comme acteur économique de plain-pied sans que le rattachement à la justice ait été brisé.

25. Plus encore, le mode de calcul par "considération" des "coûts pertinents" est usuel pour tout professionnel en charge en Europe d'un service économique d'intérêt général et garanti à la profession non seulement d'y garder sa place mais de la renforcer.

26. Parce qu'il y a "tarif", il n'y a pas "prix", et s'il y a mise en concurrence pour certaines opérations économiques, c'est encore entre notaires, la loyauté de cet affrontement concurrentiel étant garantie par la profession, encadrement que le marché simplement concurrentiel n'offre pas. Dès lors, la loi nouvelle protège la profession notariale des principes concurrentiels dans ce qu'ils ont de délétère, puisque la technique de tarification est transformée mais maintenue, le législateur ayant conscience que le droit de la concurrence repose sur l'hypothèse que la faillite de l'opérateur économique est un signe de vitalité du marché, les dommages causés par cette faillite étant un coût assumé par la vertu concurrentielle, alors que tout le système notarial l'exclut définitivement par la garantie financière et la discipline collectives, qui sont un socle conservé.

