

## TEXTE INTÉGRAL

Rejet  
ECLI : ECLI:FR:CECHR:2020:426489.20201014  
Recours : Excès de pouvoir

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 426489, par une requête, un mémoire en réplique et un autre mémoire, enregistrés les 21 décembre 2018, 4 décembre 2019 et 26 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil supérieur du notariat demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 décembre 2018 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 pour la profession de notaire ;

2°) d'enjoindre à l'Autorité de la concurrence de communiquer les contributions versées dans le cadre de la consultation publique lancée en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 427726, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 février et 6 mai 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la chambre interdépartementale des notaires de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 décembre 2018 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 pour la profession de notaire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de commerce ;

- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;

- le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 ;

- l'arrêté 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 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Nicolay, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la chambre interdépartementale des notaires de Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, aux termes du I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : " I.- 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. / Ces zones sont déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité de la concurrence

en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Elles sont définies de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, parmi lesquels une analyse démographique de l'évolution prévisible du nombre de professionnels installés. / A cet effet, cette carte identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire apparaît utile. / Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée. / Cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans. " D'autre part, aux termes de l'article L. 462-4-1 inséré dans le code de commerce par ce même article : " L'Autorité de la concurrence rend au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires. / 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 présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans. Elles sont 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. / L'ouverture d'une procédure visant à l'élaboration de la carte mentionnée au deuxième alinéa du présent article est rendue publique, dans un délai de cinq jours à compter de la date de cette ouverture, afin de permettre aux associations de défense des consommateurs agréées au niveau national pour ester en justice, aux instances ordinales des professions concernées, ainsi qu'à toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommée par le ministre de la justice en qualité de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire, d'adresser à l'Autorité de la concurrence leurs observations. / Lorsque l'Autorité de la concurrence délibère en application du présent article, son collège comprend deux personnalités qualifiées nommées par décret pour une durée de trois ans non renouvelable. " Le I de l'article 1er du décret du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée par ces dispositions dispose que : " I. - Pour chacune des professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, l'Autorité de la concurrence propose au ministre de la justice et au ministre chargé de l'économie une carte identifiant les zones, mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée, où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service de ces professions, au regard des critères suivants : / 1° Critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service : / - 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 ; / 2° Critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande : / - caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ; / - évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution : / - s'agissant des notaires : des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès ; () ". Aux termes du II de ce même article : " II. - Les zones mentionnées au I 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 ". Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'Autorité de la concurrence émet une recommandation de carte identifiant les zones où l'implantation de notaires apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service, à partir de laquelle les ministres chargés de la justice et de l'économie arrêtent la carte prévue au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015. Afin de 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 chaque zone concernée. Enfin, cette carte doit être révisée tous les deux ans.

2. En application de ces dispositions, le ministre de l'économie et des finances et le garde des sceaux, ministre de la justice, ont, sur la recommandation de l'Autorité de la concurrence, établi par un arrêté du 16 septembre 2016 une première carte déterminant 247 zones dites " d'installation libre " et fixé, pour chacune de ces zones, une recommandation sur le nombre de créations d'offices notariaux ainsi qu'un objectif de nomination de notaires titulaires ou associés pour deux années, conduisant à préconiser pour l'ensemble de ces zones la nomination de 1 650 notaires titulaires ou associés. Puis, par un arrêté du 3 décembre 2018 dont le Conseil supérieur du notariat et la chambre interdépartementale des notaires de Paris demandent l'annulation pour excès de pouvoir, ils ont, suivant la même procédure, arrêté une nouvelle carte déterminant 229 zones dites " d'installation libre " et fixé, pour une nouvelle période de deux ans, une recommandation sur le nombre de créations d'offices notariaux ainsi qu'un objectif de nomination de notaires titulaires ou associés pour chacune de ces zones, les conduisant à préconiser, sur l'ensemble d'entre elles, la

nomination de 700 notaires titulaires ou associés supplémentaires, auxquels s'ajoutent les nominations préconisées au titre de la première carte et non encore prononcées.

3. Les requêtes du Conseil supérieur du notariat et de la chambre interdépartementale des notaires de Paris sont dirigées contre le même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les moyens critiquant l'avis de l'Autorité de la concurrence :

4. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers que, pour élaborer la proposition de carte qu'elle a soumise aux ministres chargés de la justice et de l'économie, l'Autorité de la concurrence a appliqué la méthode qu'elle avait retenue pour l'établissement de la première carte, consistant à combiner une hypothèse de chiffre d'affaires futur par notaire libéral de 450 000 euros et une contrainte tenant à ce que l'installation de nouveaux professionnels n'entraîne pas une réduction du chiffre d'affaires moyen par office de plus de 35%, à des données actualisées, intégrant notamment des données relatives aux chiffres d'affaires réels des notaires libéraux constatés sur la période 2012-2016, une évaluation de l'impact des nouveaux tarifs entrés en vigueur en mai 2016 et les dernières projections de population réalisées par l'INSEE par zone d'emploi ou par département. D'une part, si, ainsi qu'il est soutenu, elle n'a pas intégré dans cette analyse le chiffre d'affaires réel des notaires nommés en application de la mise en oeuvre de la première carte, en raison du caractère encore trop récent de leur activité et du caractère parcellaire des données disponibles, elle a toutefois tenu compte de l'activité de ces nouveaux professionnels en partant de l'hypothèse que l'objectif préconisé dans son précédent avis de nommer 1 650 nouveaux notaires libéraux sur la période 2016-2018 était atteint. D'autre part, elle n'a pas intégré les évolutions des marchés immobiliers et fonciers dans ses projections de chiffre d'affaires de la profession notariale à l'horizon 2024, malgré le caractère favorable de ces évolutions depuis 2016, en raison de l'absence de prévisions fiables en la matière. Ces deux partis méthodologiques, exempts d'erreur manifeste d'appréciation, conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à minorer le chiffre d'affaires moyen par notaire libéral et répondent aux objectifs poursuivis par le législateur, qui, par la réforme issue de la loi du 6 août 2015 précitée, a souhaité accroître le nombre de notaires libéraux sans bouleverser les conditions d'activité des offices existants. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait été édicté au terme d'une procédure irrégulière, faute pour l'Autorité de la concurrence d'avoir fondé ses propositions sur une analyse prospective du marché, ne peut qu'être écarté.

5. En deuxième lieu, les dispositions du I de l'article 1er du décret du 26 février 2016 énumèrent des critères permettant d'identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service des notaires. Il appartient à l'autorité administrative, sur ce fondement, de prendre en considération ces critères seuls ou combinés, sans pouvoir en retenir d'autres, dès lors qu'ils lui permettent de répondre aux objectifs poursuivis par le dispositif prévu à l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée. Ainsi, elle n'est pas tenue de prendre en considération tous les critères prévus au I de l'article 1er du décret du 26 février 2016 si ceux retenus lui permettent de satisfaire à ces objectifs. Par suite, afin de formuler des recommandations chiffrées en termes de nouveaux professionnels et d'offices à créer, l'Autorité de la concurrence a pu légalement se fonder, comme dans son précédent avis rendu préalablement à l'édition de l'arrêté du 16 septembre 2016, sur un indicateur quantitatif fondé sur les critères du chiffre d'affaires par notaire et de l'évolution de la population, qui lui a permis d'évaluer les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande de services notariés, sans être tenue de prendre en compte tous les critères posés par le décret. Contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition ni aucun changement dans les circonstances de fait ne faisaient obstacle à ce qu'elle fonde son analyse sur les mêmes critères que ceux retenus pour établir la première carte, dès lors qu'elle a appliqué ces critères à des données actualisées tenant compte, notamment, de l'évolution de la profession notariale. Par suite, le moyen tiré de ce que l'Autorité de la concurrence ne pouvait légalement se fonder sur les mêmes critères que ceux retenus pour l'élaboration de la première carte ne peut qu'être écarté.

6. En troisième lieu, il résulte des dispositions citées au point 1 que, par la réforme opérée par l'article 52 de la loi du 6 août 2015, le législateur a entendu permettre une augmentation du nombre d'offices notariaux existants. Au regard de cet objectif, et compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, l'Autorité de la concurrence a pu légalement ne pas prendre en compte le critère tiré du nombre de notaires salariés. Par ailleurs, l'argument tiré de ce qu'elle aurait dû tenir compte, dans son analyse, des projets d'intention d'association à court ou moyen terme n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par suite, le moyen tiré de ce que l'avis litigieux serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation au motif que l'Autorité de la concurrence aurait omis de prendre en compte des critères essentiels dans la détermination du niveau de l'offre et de services doit être écarté.

7. En quatrième lieu, d'une part, il résulte des dispositions citées au point 1 que l'autorité administrative est tenue de réviser la carte des zones où l'implantation d'offices de notaires apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service tous les deux ans. Si,

ainsi qu'il a été dit plus haut, l'Autorité de la concurrence n'a pas pu intégrer dans son analyse préalable à l'édition de l'arrêté attaqué le chiffre d'affaires réel des notaires nommés en application de la mise en oeuvre de la première carte, en raison du caractère encore trop récent de leur activité et du caractère parcellaire des données disponibles, elle a toutefois tenu compte de l'activité de ces nouveaux professionnels en partant de l'hypothèse que l'objectif préconisé dans son précédent avis de nommer 1 650 nouveaux notaires libéraux sur la période 2016-2018 était atteint et en intégrant ces projections dans son évaluation du chiffre d'affaire moyen par notaire libéral, la conduisant à formuler des recommandations tenant compte de l'impact des nouvelles créations d'offices qu'elle préconise pour la période 2018-2020, notamment, sur les offices créés en application de la mise en oeuvre de la première carte. Par suite, le moyen tiré de ce que l'Autorité de la concurrence aurait méconnu les dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, faute de s'être assurée que ses recommandations ne bouleverseraient pas les conditions d'activité des notaires libéraux nommés en application de la mise en oeuvre de la première carte, doit être écarté.

8. D'autre part, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'en arrêtant la carte et en formulant les propositions mentionnées au point 2, l'Autorité de la concurrence aurait traité différemment les notaires en activité au moment de l'adoption de la réforme et ceux nommés en application de la première carte, lesquels ne peuvent, en tout état de cause, pas être regardés comme étant placés dans une même situation, eu égard en particulier à leurs conditions de nomination et à l'ancienneté de leur activité. Par suite, le moyen tiré de ce que l'Autorité de la concurrence aurait méconnu le principe d'égalité en portant atteinte à la situation des notaires nouvellement nommés en application de la première carte ne peut qu'être écarté.

9. En cinquième lieu, il résulte des textes cités au point 1 que, par la loi du 6 août 2015, le législateur a entendu 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, la réalisation de cet objectif devant toutefois se faire dans des conditions permettant de ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants. Si, ainsi qu'il a été dit précédemment, le caractère encore trop récent de l'installation des notaires nommés en application de la première carte ne lui a pas permis de procéder à une analyse détaillée de la qualité des services rendus par l'ensemble des offices en activité intégrant l'impact des nouvelles créations, il ressort en revanche des termes de son avis que l'Autorité de la concurrence a tenu compte de l'impact de la réforme sur l'ensemble de la profession notariale, et notamment des nouveaux professionnels installés, en formulant diverses préconisations tendant à améliorer les conditions d'exercice de cette dernière. Par suite, le moyen tiré de ce que l'Autorité de la concurrence se serait abstenue d'examiner l'impact de la création des nouveaux offices sur la qualité de l'offre de services notariaux doit, en tout état de cause, être écarté.

10. En sixième lieu, d'une part, il ressort des pièces des dossiers que, sur la base de la méthodologie rappelée au point 5, l'Autorité de la concurrence a identifié un " potentiel d'installations libérales " de nouveaux professionnels compris entre 3 500 et 4 000 jusqu'au 31 décembre 2024 qui l'a conduit à recommander à l'autorité administrative la création d'offices correspondant à l'installation de 1 650 notaires au cours des deux premières années, puis de 700 au cours des deux années suivantes. Contrairement à ce qui est soutenu, l'exigence de progressivité fixée par la loi ne lui imposait pas de disposer de données complètes sur l'activité des offices créés en application de la mise en oeuvre de la première carte avant de pouvoir formuler de nouvelles recommandations sur l'installation de nouveaux professionnels, dès lors, d'une part, qu'elle s'était assurée, ainsi qu'il a été dit plus haut, que le " potentiel d'installations libérales " qu'elle avait identifié en 2016 demeurait pertinent au regard d'une analyse fondée sur des données actualisées et, d'autre part, que cette analyse intégrait des projections sur le potentiel d'activité des offices nouvellement créés.

11. D'autre part, il ne ressort pas des pièces des dossiers, et notamment des données produites tendant à montrer que les notaires libéraux nouvellement installés en application de la réforme réalisent un chiffre d'affaires mensuel en moyenne inférieur au chiffre d'affaires moyen constaté pour l'ensemble de la profession, que l'Autorité de la concurrence aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en préconisant la poursuite des créations d'offices, dès lors que de telles données, constatées quelques mois seulement après le début d'activité des offices en cause, ne permettent pas de conclure à l'absence de viabilité des nouveaux offices.

12. Par suite, les moyens tirés de ce que l'avis litigieux serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation, faute pour l'Autorité de la concurrence d'avoir établi au préalable un bilan de l'impact des installations de notaires résultant de la mise en oeuvre de la première carte, et d'erreur de droit, faute de respecter l'exigence de progressivité posée par la loi, ne peuvent qu'être écartés.

Sur les moyens dirigés contre l'arrêté attaqué :

13. Il ne ressort pas des pièces des dossiers, et notamment pas de la circonstance que les ministres chargés de la justice et de l'économie aient choisi de suivre, à une exception près, la recommandation de l'Autorité de la concurrence s'agissant de l'objectif de nomination de notaires pour chaque zone, qu'ils se soient cru liés par cette recommandation.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'enjoindre à l'Autorité de la concurrence de communiquer les contributions versées dans le cadre de la consultation publique lancée en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce, que le Conseil supérieur du notariat et la chambre interdépartementale des notaires de Paris ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté qu'ils attaquent. Par suite, leurs requêtes doivent être rejetées.

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

-----

Article 1er : Les requêtes du Conseil supérieur du notariat et de la chambre interdépartementale des notaires de Paris sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Conseil supérieur du notariat, à la chambre interdépartementale des notaires de Paris, au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

**Composition de la juridiction** : M. Jacques-Henri Stahl, M. Stéphane Hoyneck, Mme Coralie Albumazard, VEIL JOURDE, SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN

Copyright 2020 - Dalloz - Tous droits réservés.