



N° 3924

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI (n° 3897), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT APRÈS
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *tendant à **prolonger** le **délat** de
validité des habilitations des clercs de notaires*

PAR Mme CÉCILE UNTERMAIER
Députée

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. UNE RÉFORME FAVORABLE AUX PROFESSIONNELS DU NOTARIAT	7
A. LA SUPPRESSION D'UN OBSTACLE À LA PROFESSION DE NOTAIRE..	7
1. Un recours important à l'habilitation des clercs par les notaires	7
2. Les motifs ayant conduit à la suppression de l'habilitation.....	7
B. LA VALORISATION DE L'EXPÉRIENCE DES CLERCS HABILITÉS.....	8
II. LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME	9
DISCUSSION GÉNÉRALE	11
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article unique</i> (art. 53 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques): Prorogation du délai de validité des habilitations de clercs de notaires	23
TABLEAU COMPARATIF	25

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'Assemblée nationale a mis fin, à l'initiative de votre rapporteure, à la possibilité pour les notaires d'habiliter un ou plusieurs clercs assermentés à donner lecture des actes et à recueillir les signatures des parties.

L'article 53 de la loi précitée abroge ainsi l'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, qui autorise ces habilitations, à compter du premier jour du douzième mois suivant celui de sa promulgation, soit du 1^{er} août 2016.

Cette disposition, qui traduisait une recommandation de l'Autorité de la concurrence, est en effet nécessaire pour remettre les notaires au cœur de leur métier et favoriser l'accès des diplômés en notariat aux postes ainsi libérés.

Elle s'est accompagnée de dispositions visant à faciliter l'intégration des clercs habilités à la profession de notaire grâce à un dispositif de validation des acquis de l'expérience, prévu par l'article 17 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels. Cette intégration est rendue possible, sous certaines conditions, jusqu'au 31 décembre 2020.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi a pour objet de reporter la date d'échéance des habilitations conférées avant le 1^{er} janvier 2015 également au 31 décembre 2020 afin de permettre aux professionnels concernés d'organiser au mieux les recrutements ou les changements de fonctions devant intervenir consécutivement à la réforme.

Elle reprend *in extenso* les dispositions de l'article 51 *ter* B adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, en première lecture du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ⁽¹⁾, dont l'adoption définitive ne pourra intervenir dans les délais nécessaires. Cet article 51 *ter* B a été corrélativement supprimé, en nouvelle lecture, par votre Commission lors de sa réunion du mercredi 29 juin 2016.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0738.asp>

I. UNE RÉFORME FAVORABLE AUX PROFESSIONNELS DU NOTARIAT

A. LA SUPPRESSION D'UN OBSTACLE À LA PROFESSION DE NOTAIRE

1. Un recours important à l'habilitation des clercs par les notaires

En principe, les formalités propres aux actes authentiques, comme la lecture aux parties ou le recueil de leur consentement ou de leur signature, ne peuvent être accomplies que par un notaire. L'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI précitée permet, toutefois, d'habiliter un clerc assermenté à les accomplir sous sa surveillance et sa responsabilité⁽¹⁾.

À compter de leur signature par le notaire, les actes ainsi dressés ont le même caractère d'actes authentiques, au sens des articles 1317 et suivants du code civil, que ceux qui l'ont été par le seul notaire.

Par ailleurs, le périmètre de l'habilitation est variable et laissé à l'appréciation du notaire ; elle peut être révoquée à tout moment. Les clercs habilités doivent néanmoins prêter serment par écrit et le notaire doit en informer le procureur de la République ainsi que la chambre des notaires.

Ce dispositif permet au notaire de n'intervenir qu'au stade de la signature de l'acte authentique et d'augmenter ainsi sensiblement le nombre d'actes qu'il peut émettre, tout en se déchargeant de l'accomplissement de certaines formalités. Cette faculté a pour conséquence de limiter les besoins de recrutement, d'autant que les clercs habilités accomplissent ces missions avec diligence.

Au 1^{er} janvier 2015, 9 558 clercs bénéficiaient d'une telle habilitation, soit 20 % de l'effectif total des salariés des offices (hors notaires salariés).

2. Les motifs ayant conduit à la suppression de l'habilitation

De nombreux arguments ont été avancés pour justifier la suppression des habilitations.

Comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans son avis du 9 janvier 2015 relatif aux professions juridiques réglementées⁽²⁾, « *ce dispositif constitue un facteur d'éloignement du notaire d'une solennité attachée à l'authentification des actes qui lui est consubstantielle. Il contribue, nonobstant la qualité mise en œuvre par les clercs assermentés dans l'exercice des fonctions dévolues, à une forme de*

(1) Cette habilitation ne peut avoir effet pour les actes nécessitant la présence de deux notaires ou de deux témoins ainsi que certains actes expressément mentionnés par l'article 10 précité, dont notamment le consentement au mariage d'un mineur, le consentement à l'adoption, la renonciation à succession, la donation entre vifs, etc.

(2) Avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées

banalisation d'une mission dont le notaire a l'exclusivité par délégation de la puissance publique. »

Toutefois, le principal argument tient à l'obstacle que ces habilitations représentent en matière d'accès aux fonctions de notaire. L'Autorité relève ainsi que *« sous-couvert d'organisation des offices, l'habilitation des clercs assermentés constitue (notamment dans les grosses études) un puissant frein au recrutement de notaires en titre (salariés ou associés), par une forme de transfert de compétences, à des salariés qui ne disposent ni du titre ni toujours de la formation de notaire. »*⁽¹⁾

Lors de leur audition, en 2014, par la mission d'information de la commission des Lois sur les professions juridiques réglementées⁽²⁾, cet argument a également été présenté par les représentants du Mouvement Jeune notariat et du Syndicat national des notaires, qui ont proposé de supprimer les habilitations.

B. LA VALORISATION DE L'EXPÉRIENCE DES CLERCS HABILITÉS

Néanmoins, la suppression de ce dispositif d'habilitation ne devait pas, comme s'y était engagé le Gouvernement, porter préjudice aux clercs qui en bénéficiaient et qui remplissaient des conditions de diplôme ou d'expérience exigeantes.

Sur les 9 558 clercs concernés par la réforme au 1^{er} janvier 2015, 5 566 remplissaient les conditions pour être nommés notaire, 2 662 étaient titulaires du diplôme de premier clerc ou du diplôme de l'Institut des métiers du notariat et 1 330 ne remplissaient ni les conditions pour être nommés notaires, ni ne possédaient l'un de ces deux diplômes. Parmi ceux-ci se trouvaient principalement des femmes, habilitées en général depuis plus de dix ans.

De manière à encourager leur reconversion, la réforme s'est accompagnée de mesures permettant d'intégrer ces professionnels dans les fonctions de notaire par le biais de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

L'article 17 du décret du 20 mai 2016 précité prévoit, à cette fin, que sont dispensées de remplir certaines conditions pour être notaire⁽³⁾ les personnes justifiant avoir exercé les fonctions de clerc habilité pendant quinze ans

(1) 85% des clercs habilités disposeraient de cette formation.

(2) Rapport d'information n° 2475 du 17 décembre 2014 sur les professions juridiques réglementées de Mme Cécile Untermaier et de M. Philippe Houillon.

(3) Soit les conditions prévues aux 5° et 6° de l'article 3 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire qui réservent l'accès à la profession de notaire aux personnes qui justifient respectivement « être titulaire du diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire et du certificat de fin de stage, ou du diplôme supérieur de notariat » et « avoir suivi, pour une première nomination, la formation en gestion d'un office de notaire, déontologie et discipline notariales dont le programme et les modalités sont définis par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, pris après avis du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial ».

au moins entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} août 2016, ainsi que les personnes sous réserve de leur réussite à un examen de contrôle des connaissances techniques ⁽¹⁾ :

– justifiant avoir exercé les fonctions de clerc habilité pendant cinq ans au moins entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} août 2016 ;

– titulaires du diplôme de premier clerc ou du diplôme de l’institut des métiers du notariat et ayant exercé les fonctions de clerc habilité pendant quatre ans au moins entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} août 2016 ;

– titulaires de l’un des diplômes conditionnant l’accès à la profession de notaire ⁽²⁾ ainsi que du diplôme de premier clerc ou du diplôme de l’institut des métiers du notariat et qui justifient avoir exercé les fonctions de clerc habilité pendant trois ans au moins entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} août 2016.

Ces dispositions s’appliqueront jusqu’au 31 décembre 2020 de manière à laisser aux clercs concernés le temps nécessaire pour engager cette procédure de validation de leurs acquis.

II. LE REPORT DE L’ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME

Conformément aux dispositions de l’article 53 de la loi du 6 août 2015 précitée, la suppression de la faculté pour les notaires d’habiliter un ou plusieurs clercs de leur office devait entrer en vigueur à compter :

– du lendemain de la publication de la loi pour celles accordées après le 1^{er} janvier 2015. Par conséquent, les habilitations accordées au premier semestre de l’année 2015 ont été supprimées et aucune nouvelle habilitation n’est intervenue après le 7 août 2015 ;

– du 1^{er} août 2016 pour celles accordées avant le 1^{er} janvier 2015.

Cette entrée en vigueur différée d’une année devait permettre aux professionnels concernés de disposer du temps nécessaire pour initier des démarches en vue de devenir notaire salarié ou de s’installer à leur compte.

Elle permettait également au Gouvernement de prendre les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme et à l’accession progressive des clercs habilités aux fonctions de notaire.

Il semble toutefois que, pour garantir la pleine efficacité de ces dispositions et permettre aux clercs habilités avant 2015 de justifier des compétences nécessaires pour devenir notaire, sans déstabiliser leurs conditions d’exercice actuelles, il soit nécessaire de prolonger la validité de leur habilitation. À cette fin, la présente proposition de loi propose de substituer à l’échéance du

(1) *Prévu aux articles 6 et 7 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité.*

(2) *Prévu au 5° de l’article 3 du même décret.*

1^{er} août 2016 celle du 31 décembre 2020 de manière à assurer une continuité entre la période transitoire de maintien des habilitations et l'entrée dans le notariat.

C'est ce que prévoit la présente proposition de loi, adoptée par le Sénat, à l'initiative de M. Jacques Bigot, le 29 juin 2016, qui modifie en ce sens l'article 53 de la loi du 6 août 2015.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 6 juillet 2016, la commission des Lois procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires (n° 3897) (Mme Cécile Untermaier, rapporteure).

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Cette proposition de loi, adoptée par le Sénat le 29 juin dernier, traite d'un sujet dont nous avons longuement discuté au cours de l'examen de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », puisqu'elle propose de repousser la date de suppression des habilitations accordées par les notaires à leurs clercs du 1^{er} août 2016 au 31 décembre 2020. À cette fin, elle reprend, dans des termes strictement identiques, les dispositions de l'article 51 *ter* B du projet de loi sur la modernisation de la justice au XXI^e siècle, que nous avons adopté en première lecture à l'initiative du Gouvernement. Ce texte ne pouvant être définitivement adopté avant le 1^{er} août 2016, il convenait qu'un autre véhicule législatif puisse l'être dans les meilleurs délais. C'est l'objet de la présente proposition de loi ; pour coordination, l'article 51 *ter* B a d'ailleurs été supprimé du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Pour éclairer les motivations qui sont les nôtres, je rappellerai qu'il était nécessaire de mettre un terme au système des habilitations pour plusieurs raisons.

En premier lieu, cette possibilité que s'étaient donnée les notaires constituait un puissant frein à l'embauche de notaires en titre, puisqu'il était possible de leur substituer des clercs. Si ceux-ci sont souvent des personnes très compétentes, qui s'acquittent avec diligence de toutes les tâches préalables à la signature des actes, de très nombreux jeunes diplômés notaires sont néanmoins en attente de pouvoir s'installer soit dans un office existant, soit en créant leur propre office, ce qui, à soi seul, justifie déjà que l'on mette un terme à ce dispositif des habilitations qui existe uniquement chez les officiers publics et ministériels que sont les notaires.

En deuxième lieu, cette possibilité pouvait se traduire par des écarts de salaires et de reconnaissance professionnelle bien trop importants au regard des nombreuses missions confiées aux clercs.

Enfin, le système des habilitations contribuait à éloigner le notaire de sa principale mission d'officier public et ministériel, à savoir la responsabilité *intuitu personæ* de l'authentification des actes comme de la solennité qui s'y attache.

Traduisant les souhaits exprimés par les professionnels que nous avons auditionnés dans le cadre de notre mission sur les professions réglementées, souhaits qui rejoignent les recommandations de l'Autorité de la concurrence, cette

suppression est apparue nécessaire pour remettre les notaires au cœur de leur métier et favoriser l'accès des diplômés en notariat aux postes libérés. Par conséquent, à la suite de l'adoption de la loi pour la croissance et l'activité, aucune nouvelle habilitation n'a été accordée.

Toutefois, il restait à prendre en compte la situation des clercs qui avaient été habilités avant le 1^{er} janvier 2015. Cette suppression ne devait pas, comme nous nous y étions engagés à maintes reprises dans le cadre de l'examen de ladite loi, se faire au préjudice de ces clercs habilités. La mission de suivi de la loi relative à la croissance et à l'activité, présidée par notre collègue Richard Ferrand, a ainsi rappelé que cette mesure devait obligatoirement s'accompagner, au plan réglementaire, de la mise en place d'une validation des acquis de l'expérience, permettant la prise en compte des services rendus par ces professionnels. Ainsi des dispositions transitoires étaient-elles nécessaires.

Pour rappel, 9 558 clercs étaient concernés par la réforme au 1^{er} janvier 2015, dont 5 566 qui remplissaient les conditions de diplôme pour être notaire, 2 662 qui étaient titulaires du diplôme de premier clerc ou du diplôme de l'Institut des métiers du notariat et 1 330 – principalement des femmes, habilitées en général depuis plus de dix ans – qui ne se trouvaient dans aucun de ces deux cas.

Pour encourager la reconversion de ces professionnels et garantir que la suppression des habilitations ne se traduise pas par une perte de compétences, trois dispositions complémentaires ont donc été prises.

La première vise à mettre en place un dispositif de validation des acquis de l'expérience, pour permettre aux clercs habilités remplissant des conditions d'ancienneté ou de diplôme de remplir les fonctions de notaire. Cette passerelle, détaillée par le décret du 20 mai 2016, sera effective jusqu'au 31 décembre 2020.

La deuxième permet aux notaires titulaires d'engager d'ici au 1^{er} janvier 2020 jusqu'à quatre notaires salariés – contre deux pour les autres officiers publics et ministériels –, de manière à les encourager à recruter, sous ce statut, leurs anciens clercs habilités.

La troisième consiste à différer d'un an l'entrée en vigueur de la suppression des habilitations, pour permettre aux professionnels concernés de se reconverter. La suppression des habilitations accordées avant le 1^{er} janvier 2015 ne devait donc intervenir qu'à compter du 1^{er} août 2016.

Il est toutefois apparu que, pour garantir la pleine efficacité de ces dispositions et permettre aux clercs de justifier des compétences nécessaires pour devenir notaire, sans déstabiliser leurs conditions d'exercice actuelles, il était nécessaire de prolonger davantage la validité de leur habilitation. À cette fin, la présente proposition de loi propose de substituer à l'échéance du 1^{er} août 2016 celle du 31 décembre 2020, de manière à assurer une continuité entre la période transitoire de maintien des habilitations effectives et l'entrée dans le notariat par le biais de la validation des acquis de l'expérience.

Les clercs remplissant les conditions d'ancienneté ou de diplôme disposeront ainsi de plus de cinq ans pour se reconverter, ce qui témoigne de notre souhait et de celui du Gouvernement de poursuivre les réformes, tout en garantissant que leurs conditions de mise en œuvre soient adaptées à la situation des professionnels concernés.

Sur le fondement de cette présentation, je vous invite à adopter la présente proposition de loi.

M. Sébastien Huyghe. Madame la rapporteure, j'ai été très choqué de vous entendre dire que les notaires s'étaient autorisés à procéder aux habilitations de clercs. Les notaires ne se sont rien autorisé du tout, cette disposition étant prévue par la loi du 25 ventôse an XI – 16 mars 1803.

Elle n'avait depuis lors jamais posé le moindre problème jusqu'à ce que M. Macron s'en émeuve. M. Macron a d'ailleurs fait, avec sa loi, beaucoup de mal à la profession notariale, ce qui serait d'une gravité relative s'il ne s'en prenait également à l'acte authentique, remettant ainsi en cause tout notre système juridique et le droit continental sur lequel il repose. À cet égard, si le « Brexit » est une catastrophe pour l'Union européenne, au moins permettra-t-il peut-être aux institutions européennes de se recentrer sur le droit continental et d'échapper à l'emprise du droit anglo-saxon.

Le fait que nous devons examiner aujourd'hui cette proposition de loi montre bien que la loi Macron a été élaborée dans l'improvisation la plus totale, nous contraignant à y revenir au bout de quelques mois. Cela vaut non seulement pour les habilitations, mais également pour la révision des tarifs, prétendument destinée à faire baisser les coûts notariaux et à mieux répartir la rémunération entre l'ensemble des notaires, mais qui a été pensée en dépit du bon sens, par des gens ignorant tout du fonctionnement d'un office notarial. Le résultat en est qu'aujourd'hui la loi Macron met en grandes difficultés les petites études rurales, dont certaines sont condamnées à terme, tout en renforçant les grosses études urbaines, ce qui est un contresens ubuesque.

Nous attendons de même avec les plus vives inquiétudes la carte des zones de libre installation que doit proposer l'Autorité de la concurrence, le fait que cette dernière intervienne dans l'organisation d'une profession juridique montrant bien que le Gouvernement considère qu'il s'agit d'un domaine comme les autres, ce qui est contraire à notre conception du droit et à l'idée que nous nous faisons de la protection de nos concitoyens.

François Mitterrand, en son temps, avait souhaité faire des notaires des fonctionnaires ; M. Macron, lui, veut les cantonner au rôle de simples certificateurs, à l'exemple de ce qui se pratique aux États-Unis. Il met ainsi à mal une profession qui est un pilier de notre système juridique.

Malgré cela, nous voterons cette proposition de loi, qui proroge les habilitations. Cela n'empêche pas de nombreux collaborateurs des études

notariales de manifester leur colère à l'idée d'être bientôt privés par la loi Macron de leur habilitation à recueillir les signatures. Ils perçoivent cela comme un signe de défiance de la part du Gouvernement, la remise en cause du soin et de la rigueur professionnelle avec lesquels ils remplissent leur mission, sachant que l'un des grands intérêts de la fonction de clerk de notaire réside dans cette faculté qu'ils ont d'assurer le suivi intégral d'un dossier.

C'est la raison pour laquelle je proposerai en séance un amendement permettant aux diplômés notaires de pouvoir continuer à recueillir les signatures. Ayant moi-même été collaborateur de notaire, je peux témoigner que cela permet au notaire de distinguer ceux parmi ses collaborateurs qu'il en juge dignes en leur mettant le pied à l'étrier, sachant que tous ne reçoivent pas d'habilitation.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Cette proposition de loi me dérange beaucoup, même si nous sommes évidemment décidés à la voter. Il me paraît bien triste d'en arriver là après avoir mené une mission sur la loi Macron, après le travail en commission, puis dans l'hémicycle. Je note au passage que les deux grandes lois qui devaient être les phares de cette législature auront été adoptées grâce à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Cela montre une grande impréparation. Et là, c'est le summum ! L'article 53 de la loi Macron est à peine adopté – avec, d'ailleurs, le soutien des députés Les Républicains – qu'il nous faut examiner cette proposition de loi parce que l'on a oublié un point important.

Cela donne une très mauvaise image, non seulement du Gouvernement – notamment du ministre qui a défendu la loi –, mais aussi du Parlement. Combien de propositions de loi allons-nous devoir examiner pour corriger la loi Macron ? Car les notaires ne sont pas seuls concernés, il y a aussi, par exemple, les pharmaciens. Quel manque de sérieux ! C'est d'autant plus stupéfiant que le Gouvernement avait présenté cette loi comme essentielle. Je déplore la désinvolture avec laquelle ce travail a été effectué.

Il reste presque une année de législature : allons-nous la passer à corriger les lois votées selon la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ?

M. Jacques Bompard. Décidément, nous sommes dans le quinquennat des solutions aléatoires et du refus de la confrontation avec les problèmes. Nous avons tous, j'imagine, reçu des courriels et des lettres expliquant combien cette modification était inacceptable. Chacun aura perçu les effets de cette loi dite « pour la croissance » ; et les membres de la société civile ont eu, je crois, raison de nous interpeller sur plusieurs faits : cette mesure transitoire n'est accessible qu'aux clerks habilités avant le 1^{er} janvier 2015 ; elle n'applique pas la condition de durée de l'habilitation ; ceux qui sont titulaires du diplôme de premier clerk ou du diplôme de l'Institut des métiers du notariat depuis dix années accèdent aux fonctions de notaire.

Que l'on agisse pour réguler l'économie ou pour la libérer davantage, le réflexe devrait toujours être le même : écouter la société et la Nation plutôt que les

technocrates. Mais, une fois encore, le Parlement a fait l'inverse, et nous en arrivons à une situation ubuesque.

M. Gilbert Collard. Il faut rappeler encore une fois que les notaires ne se sont jamais autorisés d'eux-mêmes à habilitier les clercs ! Il ne faut pas imaginer qu'ils se seraient octroyé spontanément je ne sais quelle autorité. Ils ont agi dans le cadre de la loi.

La loi Macron est en train de déstructurer une profession dont le rôle est pourtant essentiel dans la répartition des tâches juridiques. L'habilitation du clerc est une chose importante, car celui-ci accomplit des fonctions qui lui sont déléguées par le notaire, ce qui permet d'assurer la fluidité du travail notarial. On a besoin du notaire ! Depuis Balzac et même avant, son image n'est pas très reluisante – un personnage chafouin, enfermé dans son étude. Mais il a une modernité que l'on ne soupçonne pas ! Tous les professionnels du droit reconnaissent que, sans notaire, on aurait bien du mal à faire fonctionner les rouages de la machine judiciaire.

Il faut noter l'immense impréparation dont souffre la loi Macron. Nous avons maintenant l'impression que nous allons, pendant cette dernière année de la législature, jouer le rôle de médecins réparateurs des lois mal faites... Je ne pensais pas, en ayant l'honneur d'être législateur à vos côtés, devenir le chirurgien esthétique de lois défigurées. Il est dommage d'en arriver là, et il faut bien comprendre que cela nous concerne tous ! Nous sommes tous mis dans le même panier, tous confondus dans l'inefficacité. Il faudrait assurer une cohésion dans notre travail pour ne pas, un jour, en prendre plein la tête !

C'est un déplorable trait de l'époque que l'on entend partout de doctes gens, des gens importants, dire au micro que la démocratie est un système convenable à condition que le peuple ne s'exprime point. Or nous avons, avec ce texte, un bel exemple de l'indifférence totale portée à ce que peut nous enseigner la société civile ! On est entre soi, membres d'un même parti, on se rencontre entre gens forcément intelligents puisque tous sortis de Sciences Po et de l'ENA, et de je ne sais quelle promotion historique qui finira au musée Grévin – on s'écoute, et le peuple reste sur le côté. Je crains fort qu'un jour, pour reprendre un terme de notaire, il ne nous en soit donné acte.

M. Jean-Michel Clément. Revenons à l'essentiel. La mission d'information menée par la commission des Lois a parfaitement montré que la profession notariale avait dérapé : ce sont les notaires eux-mêmes qui ont parlé de dérives, notamment en ce qui concerne le statut de clerc habilité. Certains notaires ne voient pas leurs clients pour la signature des actes, alors même qu'ils ont reçu mission du garde des sceaux de conférer l'authenticité à ces actes. Nous savons bien où ces dérives ont eu lieu. Le statut de clerc habilité est apparu comme le verrou qui bloquait toute installation de nouveau notaire.

Le parti a donc été pris d'élargir la carte des installations, là où existaient des carences ; par ailleurs, nous avons voulu faciliter la transition du statut de clerc habilité vers le statut de notaire. Cette transition nécessite évidemment de prendre en considération le statut des personnes concernées : certaines seront demain des notaires à part entière, dès lors que la place sera ouverte ; d'autres, plus proches de la retraite, ont besoin d'une transition.

Il n'y a donc là rien d'autre qu'une application pragmatique du texte que nous avons voulu pour ouvrir la profession de notaire à des personnes qui ne pouvaient pas y accéder ; en même temps, il faut permettre à ceux qui n'accéderont pas à cette profession, pour des raisons d'âge, de terminer leur carrière dans de bonnes conditions.

Vous faites à ce texte d'adaptation un faux procès. Cette proposition de loi ne fait que répondre à des besoins exprimés par la profession tout entière.

N'oublions pas que cette profession était verrouillée, et qu'il pourra désormais y avoir de nouvelles installations, en banlieue notamment, mais aussi en zones rurales. C'est l'un des aspects de l'accès au droit.

M. Philippe Houillon. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à toutes ces interventions ; je voudrais seulement ici en souligner la passion, qui démontre la persistance du trouble créé par la loi Macron, promulguée il y a un an.

Les cartes ne sont toujours pas publiées : on maintient l'insécurité, pénalisant ainsi l'économie, car les cessions et les installations ne se font pas. Tout cela est fait en dépit du bon sens.

J'aurais aimé, madame la rapporteure, que vous rappeliez, par honnêteté, que la mission d'information dont nous fûmes co-rapporteurs avait déjà préconisé au moins un délai supplémentaire. J'aurais aussi aimé que vous rappeliez que, pendant le débat sur la loi Macron, nous avions déjà dit que le délai prévu était trop court ; vous avez refusé de nous écouter, et vous revenez aujourd'hui devant nous pour demander un délai. Ce n'est pas sérieux, mais nous avons, hélas, l'habitude de ce genre de comportements.

Mme Colette Capdevielle. Je voudrais pour ma part féliciter la rapporteure du travail courageux que, depuis des années, elle a entrepris avec Richard Ferrand sur les professions réglementées.

Certains orateurs ont dit que seul le ministre Macron s'était occupé de cette situation. C'est faux, bien d'autres y ont réfléchi avant ! Mais le lobby si fort des notaires a réussi à décourager les gouvernements successifs d'agir. Les notaires avaient pris des engagements, qu'ils reconnaissent eux-mêmes ne pas avoir respectés.

Monsieur Huyghe, nous ne nous en prenons pas à ce lobby des notaires que vous représentez ici.

M. Sébastien Huyghe. Ces propos sont choquants ! Je suis parlementaire au même titre que vous !

Mme Colette Capdevielle. Bien au contraire, dans le cas de cette loi, nous avons reconnu l'histoire de cette profession, la qualification et le rôle social des notaires, notamment en zone rurale et dans les petites communes. Toutefois, nous étions tous d'accord – et les notaires avec nous – pour reconnaître que la profession s'était beaucoup refermée sur elle-même !

Vous évoquez l'usage de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour l'adoption de la loi Macron. Mais n'oubliez pas les très nombreuses heures de discussion en commission spéciale, puis en séance publique ! Des centaines d'amendements ont été adoptés.

S'agissant des tarifs, ne fallait-il pas les toucher du tout ? Vous êtes vraiment très conservateurs. Au cours des siècles derniers, les procédures ont évolué... Monsieur Huyghe, vous évoquez les difficultés que connaissent les études. Mais avez-vous des exemples précis ? Y a-t-il eu des dépôts de bilan ? Pouvez-vous nous en dire plus ? Aujourd'hui, les notaires reconnaissent eux-mêmes que leur communication extrêmement offensive – des pages et des pages de publicité dans les quotidiens nationaux – est allée trop loin. Elle a été très mal perçue par les justiciables, et les notaires eux-mêmes, je le redis, avouent que la loi était nécessaire.

Ayez au moins l'honnêteté de reconnaître que la loi sur la justice du XXI^e siècle renforce encore une fois le rôle des notaires : désormais, ils donneront force exécutoire aux conventions de divorce qui seront rédigées par les avocats. Vous ne vous en êtes pas plaint, que je sache !

Oui, nous sommes des réalistes, des réformateurs, et il nous revient donc de régler la situation des clerks habilités, chevilles ouvrières des études, personnels compétents et disponibles. Leur reconversion doit se faire paisiblement, et dans la durée.

Faut-il vous rappeler que c'est le gouvernement de Lionel Jospin, et particulièrement Mme Nicole Péry, qui avait mis en place la validation des acquis de l'expérience (VAE) ? C'était une excellente réforme que personne n'a jamais remise en cause, car elle permet d'offrir des perspectives professionnelles à bien des gens qui n'en avaient pas.

Quant aux donneurs de leçons – je ne parle pas du groupe Les Républicains –, je les renvoie à leurs responsabilités : qu'ont-ils fait, au moment de la discussion de la loi ? Quand on pratique la politique de la chaise vide, on doit au moins s'interdire de donner des leçons à ceux qui mettent la main à la pâte.

Le groupe Socialiste, écologiste et républicain votera donc cette proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clerks de notaires. C'est un texte à la fois cohérent et nécessaire. Aujourd'hui,

nous sommes très fiers d'avoir voté la loi Macron et en particulier d'avoir ouvert la profession de notaire aux clerks habilités, mais aussi à tous ces jeunes notaires diplômés et souvent expérimentés, de leur avoir ouvert des perspectives d'évolution professionnelle. L'attente est immense. C'est une profession libérale, caractère auquel il n'a jamais été question de toucher ; et il est normal que ceux qui ont acquis une compétence au fil des années aient envie de s'installer.

Ces nouvelles études sont très attendues, notamment dans les zones urbaines et périurbaines ; ainsi, à Anglet, au Pays basque, il n'y a qu'une seule étude ! Il faut aller au-delà de 10 000 notaires pour couvrir l'ensemble du territoire. Cette profession, compétente, moderne, a envie de s'ouvrir, et je me félicite que nous agissions enfin.

Madame la rapporteure, nous aurions pu choisir la date du 1^{er} janvier 2020 plutôt que celle du 31 décembre ; cela m'aurait paru plus cohérent.

Pourrez-vous par ailleurs nous rassurer sur la publication prochaine de la carte qui permettra l'installation de jeunes notaires ?

M. Sébastien Huyghe. Se faire traiter de représentant d'un lobby dans une telle enceinte est inacceptable ! Je vous demande de retirer ces propos. Je connais bien la profession de notaire, puisque j'ai moi-même été collaborateur de notaire. Je peux donc vous dire la réalité des choses. Vous avez énoncé des contre-vérités qui montrent que vous connaissez peu les notaires.

Mme Colette Capdevielle. Qu'en savez-vous ?

M. Sébastien Huyghe. Vos arguments sont fallacieux. Les tarifs nouveaux sont en place depuis quelques semaines : aucune étude n'a donc encore mis la clé sous la porte, mais cela arrivera d'ici à la fin de l'année. Dire que les tarifs sont figés depuis des siècles est une ineptie : ils évoluent naturellement, et ils sont fixés par le garde des sceaux.

Lors de son audition dans le cadre de la mission sur l'application de la loi Macron, le garde des sceaux lui-même a reconnu que certaines dispositions du texte voté provoquaient de grandes réticences, en particulier s'agissant de la double tutelle du ministère de l'Économie et de la Chancellerie.

Je vous invite à mieux étudier le dossier au lieu de vous livrer à une défense purement politicienne de ce texte.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Notre commission travaille beaucoup, et nous nous plaignons souvent que ses travaux soient ignorés de tous... Il est d'autant plus regrettable que nous oublions nous-mêmes notre propre travail ; je me permets donc de vous rappeler que, avant le dépôt du projet de loi Macron, nous avons mené un travail, sous la coprésidence de Cécile Untermaier et de Philippe Houillon, sur la réforme des professions réglementées.

Je vous renvoie au rapport de cette mission d'information, qui était tout à fait remarquable et qui a été adopté à la quasi-unanimité – M. Houillon avait, je crois, une réserve sur le fond. Nous avons notamment reçu les représentants de toutes les organisations des professions notariées. Elles ont elles-mêmes reconnu qu'elles n'avaient pas tenu l'engagement de recruter un millier de notaires ; les représentants des clercs de notaires ont eux-mêmes pointé différents dysfonctionnements. Les débats de la loi Macron ont donc été longuement préparés, et une partie des préconisations de la mission ont été reprises dans cette loi.

M. Philippe Houillon. Il y a eu une mission d'information, qui a abouti à différentes conclusions ; mais Mme la rapporteure a dit à peu près l'inverse lors des débats de la loi Macron. Il existe aussi une mission de suivi de l'application de la loi Macron, présidée par notre collègue Richard Ferrand. Lors de son audition, j'ai senti M. Urvoas extrêmement réticent et très peu pressé de mettre en œuvre certaines mesures, reprenant à son compte des observations que nous avons faites à l'époque.

M. le président Dominique Raimbourg. Le garde des sceaux s'est également rendu au congrès national des notaires à Nantes, comme d'ailleurs M. Huyghe et moi-même ; il y a été convenu qu'il fallait « enterrer la hache de guerre » et se tourner vers l'avenir.

Mme la rapporteure. La proposition de loi que nous examinons vise à aligner l'échéance des habilitations sur celle du dispositif de la validation des acquis de l'expérience des clercs habilités. Cet alignement intervient après coup, car ce dispositif relève du domaine réglementaire. Il a été convenu que quatre années supplémentaires étaient nécessaires pour que ces professionnels puissent effectuer leur reconversion. Il n'y a pas lieu de polémiquer, mais simplement de faire en sorte que les intéressés puissent devenir notaires.

Il a beaucoup été question de la loi Macron et de la mise en œuvre des dispositions de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à laquelle elle a donné lieu. Je rappelle que, si le Gouvernement a eu recours à cette procédure, ce n'était pas à cause des articles concernant les professions réglementées.

Par ailleurs, aucun esprit de discrimination n'a présidé à l'adoption de la mesure dont nous débattons : il serait faux de penser que l'opposition soutiendrait la profession notariale alors que la majorité voudrait l'écraser. Bien au contraire, nous avons fait en sorte que le monopole soit préservé, alors qu'il était remis en question. Contrairement à ce qui a pu être dit, nous avons conservé les actes authentiques dans leur périmètre ; leur nombre a d'ailleurs été augmenté puisque la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle a confié aux notaires l'enregistrement de l'acte de divorce par consentement mutuel. Il est donc malhonnête de prétendre que nous voulons la mort de la profession : nous avons au contraire préservé le maillage territorial et les notaires ruraux en les remplaçant

au cœur de leur métier, afin d'éviter la multiplication des clerks habilités et la raréfaction des notaires.

Nous avons le devoir de prendre en considération la situation des 4 000 diplômés qui ne parviennent pas à s'installer dans les territoires ; en 2008, le Conseil supérieur du notariat s'était engagé à créer 12 000 postes de notaire pour 2015. Cette promesse n'a pas été tenue, mais je ne blâme pas le Conseil : c'est par la force des choses que le dispositif d'accès à la profession est devenu malthusien, et la profession n'en est pas responsable. Nous avons seulement constaté qu'il était devenu impossible pour un notaire d'autoriser la création d'un office proche du sien.

Nous mettons en place un dispositif pragmatique, tendant à conserver au notaire tout son rôle : dans un régime de type anglo-saxon, les notaires habilités auraient été maintenus, et le nombre des salariés dans les études notariales ne serait pas limité.

Une mission de suivi de la loi Macron a été instituée. Ainsi, hier, nous avons discuté de la carte des zones d'implantation avec l'Autorité de la concurrence qui nous a indiqué que ce document serait susceptible d'être signé par les ministres de la justice et de l'économie à la mi-juillet. En effet, ayant rencontré une difficulté d'interprétation avec la Chancellerie, l'Autorité de la concurrence a précisé son avis présentant une carte des zones d'implantation, non pas par offices agréés, mais par nombre de professionnels devant être installés.

Cette carte sera révisée tous les deux ans, ce qui signifie que l'on prendra en compte les observations formulées par les notaires, notamment les notaires ruraux auxquels nous sommes très attachés, car nous souhaitons que cette matière grise soit conservée dans les territoires. La nouvelle planification des implantations n'aura pas pour effet de verrouiller les accès : bien au contraire, nous ouvrons la porte aux jeunes, aux diplômés notaires qui ne parviennent pas à s'installer en raison du coût de cession des offices et du manque de postes ouverts, car nous avons entendu leur souffrance. Cette action relève de la nécessité publique.

Par ailleurs, les notaires ruraux risquent d'être pénalisés par le plafonnement de 10 % des tarifs. Certes, la question relève du domaine réglementaire, mais nous ne manquerons pas de relayer les observations des intéressés. Toutefois, le marché de l'immobilier connaît une embellie, ce qui est bénéfique aux études notariales, et, par le biais du fonds de péréquation, les notaires urbains doivent soutenir les notaires ruraux, car il convient de considérer que la profession est solidaire.

Dans deux ans, on nous remerciera.

M. Éric Ciotti. C'est dans dix mois qu'on vous remerciera ! (*Sourires.*)

Mme la rapporteure. Les jeunes diplômés notaires ont des idées intéressantes : ils souhaitent faire progresser la profession et travailler différemment. Le dispositif que nous allons adopter le permettra.

Le texte que nous examinons aujourd'hui porte simplement sur l'alignement de l'échéance des habilitations sur celle du dispositif de validation des acquis de l'expérience pour les clercs habilités, et je veille à ce que l'esprit du législateur soit respecté. Nous pensions que la validation des acquis pouvait être immédiate ; or nous avons constaté qu'un certain nombre de clercs habilités intéressés par le dispositif souhaiteraient bénéficier de la possibilité d'être nommés notaires ; c'est pourquoi nous proposons d'allonger le délai d'entrée en vigueur de la mesure.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. 53 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques)

Prorogation du délai de validité des habilitations de clercs de notaires

Le présent article a pour objet de reporter l'entrée en vigueur de l'article 53 de la loi du 6 août 2015 qui supprime la possibilité pour les notaires d'habiliter certains de leurs clercs assermentés à donner lecture des actes ainsi que de recueillir la signature des parties.

L'objectif de cette réforme est de susciter l'accroissement du nombre de notaires dans les offices, notamment par l'intégration progressive dans cette profession des clercs habilités, sous conditions de durée d'expérience et, le cas échéant, de diplômes.

Cette intégration, dont les modalités sont présentées à l'article 17 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels, sera possible jusqu'au 31 décembre 2020. Il convient par conséquent de prolonger le délai de validité des habilitations dont bénéficient les clercs, actuellement limité au 1^{er} août 2016, jusqu'à cette même date du 31 décembre 2020.

Pour rappel, ces dispositions ont été adoptées dans des termes identiques à l'article 51 *ter* B du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle lors de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale. Ce texte ne pouvant être adopté avant le 1^{er} août 2016, il convenait qu'un autre véhicule législatif puisse l'être dans de meilleurs délais. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

*

* *

M. le président Dominique Raimbourg. Même si cela « ne saute pas aux yeux », il y a un large accord sur ce texte ; toutefois, dans un souci d'honnêteté intellectuelle, je signale que MM. Gilbert Collard et Jacques Bompard, qui ont depuis quitté la salle, m'ont fait part de leur souhait de s'abstenir.

La Commission adopte l'article unique sans modification.

En conséquence, la proposition de loi est adoptée.

*

* *

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires (n° 3897), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission
Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	Proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires	Proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires
<p><i>Art. 53.</i> – I. – La loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat est ainsi modifiée :</p>		
<p>1° L'article 2 est ainsi rédigé :</p>		
<p>« <i>Art. 2.</i> – Les notaires cessent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans. Sur autorisation du ministre de la justice, ils peuvent continuer d'exercer leurs fonctions jusqu'au jour où leur successeur prête serment, pour une durée qui ne peut excéder douze mois. » ;</p>		
<p>2° L'article 4 est ainsi rédigé :</p>		
<p>« <i>Art. 4.</i> – Toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est nommée par le ministre de la justice en qualité de notaire dans les zones où l'implantation d'offices de notaire apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.</p>		
<p>« La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III 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.</p>		
<p>« Un appel à manifestation d'intérêt est organisé dans les zones identifiées en application du II du même</p>		

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

Texte adopté par la Commission

article 52.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. » ;

3° L'article 10 est abrogé. Toutefois, sauf révocation, les habilitations conférées avant le 1^{er} janvier 2015 continuent à produire leurs effets jusqu'au premier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi ;

4° La seconde phrase de l'article 52 est complétée par les mots : « , pour une durée qui ne peut excéder douze mois » ;

5° L'article 68 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon » sont remplacés par les mots : « à Saint-Pierre-et-Miquelon ».

II. – L'article 2 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, dans sa rédaction résultant du présent article, entre en vigueur le premier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi. L'article 4 de la même loi, dans sa rédaction résultant du présent article, entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi.

Article unique

À la fin de la seconde phrase du 3° du I de l'article 53 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les mots : « jusqu'au premier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi » sont remplacés par les mots : « jusqu'au 31 décembre 2020 ».

Article unique

(Sans modification)