

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

- Audition, ouverte à la presse, de M. Pierre BERLIOZ, conseiller au cabinet du garde des Sceaux, et de François CONNAULT, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques au ministère de la justice..... 2
- Présences en réunion 13

Mercredi
1^{er} février 2017
Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 10

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence de
M. Richard Ferrand,
Président-rapporteur**



La mission d'information entend MM. Pierre Berlioz, conseiller au cabinet du garde des Sceaux, et François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques au ministère de la justice.

M. le président Richard Ferrand, rapporteur. Depuis la parution du premier rapport d'étape de notre mission en mars 2016, nous avons continué nos travaux, notamment en auditionnant le garde des Sceaux en mai dernier, et le président de l'Autorité de la concurrence en juillet.

Depuis, l'actualité est restée riche s'agissant de l'application de la « loi Croissance », en particulier de son volet concernant les professions réglementées du droit. Je pense notamment au dossier de la création de nouveaux offices de notaires. La presse a même cruellement évoqué « *l'autopsie d'une réforme avortée* ».

Pour quitter le champ de la médecine légale et donner corps à la réforme que nous avons votée, j'ai souhaité faire un dernier point sur ce dossier.

Pour des raisons d'agenda, le garde des Sceaux n'était pas disponible, et je me félicite qu'il nous ait autorisés à entendre son conseiller en charge de ce dossier, et les services compétents de la Chancellerie. Je suis donc heureux d'accueillir M. Pierre Berlioz, conseiller au cabinet du garde des Sceaux, en charge du droit des obligations, du droit économique et des professions. Il est accompagné de M. François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques, qui supplée Mme Carole Champalaune, directrice des affaires civiles et du sceau, empêchée.

Avec ma collègue Mme Cécile Untermaier, nous avons écrit au ministre à la fin du mois de novembre pour faire part de notre surprise, et de l'émotion suscitée chez les jeunes diplômés, suite à la parution de deux décrets – l'un en juin, l'autre en novembre – autorisant les sociétés associant des notaires à être titulaires de plusieurs offices. Cette possibilité nous semble résulter de la seule initiative du pouvoir réglementaire : si la loi ne l'interdisait pas, elle n'en est pas une conséquence directe et nous semble contraire, sinon à sa lettre, du moins à son esprit. J'ai un souvenir précis des débats parlementaires ; nous avons souhaité que les jeunes qui s'installent puissent s'associer à d'autres déjà installés, mais nous ne souhaitons pas que cela aboutisse à une forme d'embolie du système. Vous nous direz ce qu'il en est à cet égard.

Dans ce même courrier, nous demandions à disposer de données précises quant au nombre de dossiers déposés dans chaque zone d'installation. Je présume que vous pouvez maintenant nous les transmettre.

M. Pierre Berlioz, conseiller au cabinet du garde des Sceaux. Je vous remercie de nous recevoir, nous pourrions ainsi clarifier la mise en œuvre de cette réforme et mettre un terme à l'incompréhension et aux rumeurs qui circulent aujourd'hui. Ces rumeurs, véhiculées par la presse, ont heurté ceux qui sont impliqués dans la gestion de ce dossier. Il est faux d'écrire que le ministère de la justice aurait enterré ce dossier ou encore qu'il fait tout pour empêcher cette réforme de prospérer. Les services du ministère de la justice sont extrêmement mobilisés et font le maximum pour que les choses avancent. Un certain nombre de dossiers sont en cours de traitement : 1 500 décisions de nomination ont été rendues l'an dernier. Un important travail a donc déjà été fait pour ouvrir la profession, et la mobilisation est constante pour faire fonctionner les choses au mieux de nos possibilités.

Nous faisons tout pour mettre en œuvre cette réforme loyalement, malgré certains arbitrages en notre défaveur, et contraires à l'esprit de la loi. Notre retard est aussi dû à certains contentieux engagés par les diplômés notaires, contre leur propre intérêt. Plus ils bloquent la réforme, moins elle a de chance de prospérer.

En notre qualité d'autorité de tutelle des notaires, nous faisons en sorte que la réforme soit appliquée.

M. le président-rapporteur. Nous ne faisons aucun procès d'intention au ministère de la justice. Cette mission a pour rôle d'évaluer la mise en œuvre de la loi. Nous voyons dans quels domaines cette mise en œuvre avance, et ceux dans lesquels elle paraît bloquée.

Le législateur est en droit de savoir ce que produisent les dispositions qu'il a votées. Nous sentons la nécessité de dénouer les fils, d'expliquer les causes de grippage, et de chercher les moyens d'y remédier, afin de donner à ces professions un échéancier d'entrée en vigueur de cette réforme.

Mme Cécile Untermaier. Je sais que le travail qui est demandé à la Chancellerie est considérable et inédit, et nous comprenons les difficultés que vous rencontrez pour mettre en œuvre cette loi. Elle sert la croissance, l'activité, mais aussi l'égalité des chances économiques, et son objet est d'offrir à chacun la possibilité d'aller vers la profession qu'il souhaite, dès lors qu'il a les diplômes nécessaires, dans les conditions de régulation que nous avons mises en place. En cela, c'est une vraie loi de gauche, et cette partie du texte rassemblait une large majorité de députés. Je ne souhaite pas qu'elle soit dénaturée par les règlements d'application. Vous nous rassurez quant à votre volonté de respecter l'esprit du législateur, j'y suis sensible.

Il est prévu que soient créés 1 002 offices dans lesquels seraient nommés 1 650 notaires. La volonté du législateur est de voir 1 650 nouveaux notaires installés sur le territoire dans deux ans. Ces chiffres sont ceux que vous avez élaborés avec la profession.

Vous dites que les recours contre le tirage au sort ont été inutiles, mais le Conseil d'État en a jugé autrement puisqu'il a décidé qu'il fallait revoir la manière dont il a été effectué. Vous avez tout de suite appliqué cette décision, mais nous nous inquiétons du retard pris et du rythme auquel ce tirage au sort sera effectué.

Pouvez-vous communiquer la date de reprise des tirages au sort, et un calendrier ? Le rythme annoncé d'un tirage au sort par semaine effraie beaucoup de diplômés en attente d'installation. Pourrait-il être accéléré ?

M. le conseiller. Le Conseil d'État n'a pas critiqué les modalités du tirage au sort ; il a suspendu l'arrêté parce qu'il considérait que la façon dont le tirage au sort était organisé n'était pas suffisamment explicite. La critique ne portait pas sur le fond, mais sur la manière dont les choses étaient présentées. C'est pour cela que nous avons renforcé la description du processus.

Nous prévoyons de reprendre les tirages au sort vendredi, à condition que toutes les personnes dont la participation est requise soient effectivement présentes. Désormais, cinq personnes doivent assister aux tirages au sort, dont un rapporteur de l'Autorité de la concurrence et un membre du Conseil supérieur du notariat (CSN). Les problèmes d'agenda devraient être réglés, et nous reprendrons donc les tirages au sort vendredi, à moins d'une annulation de dernière minute.

L'ordre du tirage au sort est indiqué sur le site internet du ministère, et les dates de chaque tirage seront fournies au fur et à mesure, en fonction des possibilités. Nous devons faire face à des impératifs contradictoires : il faut aller au plus vite, afin de réaliser tous les tirages au sort d'ici le mois de septembre ; mais nous devons effectuer un travail préparatoire avant chaque tirage au sort afin d'écarter les demandes surnuméraires, car une seule demande est autorisée par zone. Cette instruction préalable demande du temps : pour l'heure, soixante-quatorze zones ont été instruites. Il faut ensuite faire les nominations car le tirage au sort n'attribue pas un office, il faut que le candidat remplisse les conditions posées par la loi. Or certains n'ont pas produit toutes les pièces. Nous devons les leur demander, et si elles ne sont pas fournies, ces dossiers doivent être écartés au bénéfice des suivants. La nomination intervient donc au terme de ce processus. Nous devons mener parallèlement tirages au sort et nominations de façon à ce que le mouvement soit aussi rapide et fluide que possible.

Une dernière contrainte tient à l'organisation du tirage au sort : rapporteurs de l'Autorité de la concurrence, membres du CSN et personnel de la direction des affaires civiles et du sceau ont tous un certain nombre de contraintes, et il n'est pas possible de les mobiliser pendant des semaines entières sur cette seule activité. Le rythme prévu d'une séance de tirages au sort chaque mercredi est un minimum, nous allons essayer de l'accélérer, compte tenu des contraintes de pré-instruction et de nomination que je vous ai exposées. Nos effectifs ont été renforcés, mais ce travail exige de la rigueur et nous ne pouvons y affecter n'importe qui. Un certain nombre de personnes ont été formées, nous devons maintenant tenir le rythme le plus élevé possible compte tenu de ces ressources humaines.

M. le président-rapporteur. Si cinq personnes doivent assister aux tirages au sort, il suffit qu'une des autorités participantes décide de ne plus prendre part au processus pour que les tirages au sort n'aient plus lieu. Demain ou après-demain, la Chancellerie, l'Autorité de la concurrence ou le CSN peuvent décider de tout bloquer.

M. le conseiller. En effet. Suite au battage médiatique autour de cette réforme, des exigences nouvelles ont été ajoutées à la procédure de tirage au sort, et certains ont suggéré de les filmer, de les ouvrir au public, etc. Mais nous avons deux cent quarante-sept tirages au sort à faire, et tous doivent être faits de la même manière, pour que tout soit parfaitement régulier.

En ajoutant des contraintes sous l'effet de la pression médiatique, nous multiplions les sources de blocages. C'est pour cela que nous tenions à notre procédure, qui nous semblait correcte. Le Conseil d'État a décidé que nous devons développer davantage l'explication du processus, mais notre objectif reste d'avoir une procédure relativement simple, ce qui n'est pas le cas pour le moment. Nous devons procéder, pour chaque tirage, de manière strictement identique afin que tout soit régulier.

M. le président-rapporteur. Sera-t-il nécessaire de refaire les tirages au sort déjà effectués ?

Le garde des Sceaux a indiqué dans l'hémicycle que les tirages au sort se faisaient au rythme d'un par semaine. S'il faut en faire deux cent quarante-sept, je suis inquiet.

M. le conseiller. Il y a une session de tirage au sort par semaine, pas un seul tirage au sort.

Mme Cécile Untermaier. Combien de zones sont tirées au sort lors d'une session ?

M. le conseiller. Tout dépend du nombre de demandes. Pour vous donner un ordre d'idées, lors des deux premières séances de tirage au sort, quinze zones avaient été concernées.

Les tirages au sort effectués selon l'ancienne procédure seront refaits. Il faut, en effet, que ces tirages soient effectués de la même manière, afin d'assurer une stricte égalité entre tous les participants.

M. le président-rapporteur. Ceux qui ont été désignés précédemment perdent le bénéfice de ces tirages au sort ?

M. le conseiller. Oui, les tirages au sort seront refaits. L'arrêté que nous avons publié le précise expressément.

Mme Cécile Untermaier. Donc, à ce jour, aucune nomination n'a eu lieu suite aux tirages au sort ? Le premier tirage au sort effectif aura lieu ce vendredi ?

M. le conseiller. Tout à fait.

M. Christophe Castaner. Vous ne pensez pas que ceux qui ont été désignés par les premiers tirages au sort et qui voient cette procédure annulée disposent d'une voie de recours contre l'État pour perte de chance du fait d'une erreur de l'État ?

M. le conseiller. Le recours est par définition ouvert, mais nous pensons que nous ne pouvons pas faire autrement que de refaire les tirages au sort.

Mme Cécile Untermaier. Parmi les candidats actuels, vous n'avez pas d'éléments sur la proportion de personnes physiques et de sociétés ?

M. le conseiller. Pour avoir ces informations, il faut ouvrir les dossiers, ce que nous ne faisons qu'après le tirage au sort. Nous classons les demandes dans l'ordre établi par le tirage au sort, et nous vérifions que les dossiers sont complets. Si nécessaire, nous demandons aux candidats de les compléter, puis nous procédons aux nominations. Nous n'avons donc pas d'informations sur tous les candidats.

Mais je peux vous indiquer les données des zones pour lesquelles le tirage au sort avait été réalisé, et de celles que nous avons pré-instruites pour les prochains tirages au sort : sur 467 demandes reçues, il y avait 398 demandes individuelles, 40 de sociétés existantes et 29 de nouvelles sociétés.

Mme Cécile Untermaier. Est-il possible qu'une société soit candidate et que des notaires membres de cette société se portent aussi candidats à titre individuel ?

M. le conseiller. C'est en effet possible, mais l'associé d'une société qui se porte candidat à titre individuel, s'il est nommé, devra démissionner de l'office auquel il appartenait.

Mme Cécile Untermaier. Avez-vous constaté dans les faits de telles pratiques ?

M. François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques au ministère de la justice. Très ponctuellement, dans les premières zones qui ont été préparées pour les tirages au sort, nous avons vu un nombre limité de personnes candidates à titre individuel et dans le cadre d'une société.

Mme Cécile Untermaier. Il n'est pas possible de prévenir cela en amont du tirage au sort ?

M. le conseiller. Non, la liberté d'entreprendre permet à chacun de s'organiser comme il le souhaite. Les demandes d'une personne morale et d'une personne physique sont deux demandes différentes, à moins qu'il ne s'agisse d'un associé unique, auquel cas la demande sera écartée. Mais la personne morale a une personnalité juridique distincte de celle des personnes physiques qui la composent, ce sont donc deux demandes différentes.

Mme Cécile Untermaier. Mais un associé, désigné à titre individuel, peut ensuite se rapprocher de la société civile professionnelle dans laquelle il exerçait. On peut donc imaginer des manœuvres.

Si une société se porte candidate, elle devrait, à mon sens, s'engager à créer un poste de notaire supplémentaire car tout l'intérêt de la procédure est d'augmenter le nombre de notaires pour répondre à une carence. L'objectif du travail énorme que vous réalisez est bien de répartir 1 650 nouveaux notaires sur le territoire. Les tirages au sort ne doivent pas avoir pour effet simplement de déplacer les notaires existants.

M. le conseiller. L'objectif est de renforcer l'offre de services par zone. Il faut ajouter de l'offre de service notarial dans chaque zone. C'est pourquoi la création d'offices est prévue par la loi.

Mme Cécile Untermaier. Il faudrait donc pouvoir faire évoluer la carte en temps réel. Lorsqu'un notaire rejoint une zone carencée, il libère un poste d'officier public ministériel dans une zone, ce qui va peut-être fragiliser l'offre de services dans cette zone. Je pense que le système actuellement prévu pose une difficulté de mise en œuvre : on ne peut pas remplir les zones carencées avec des notaires installés ailleurs, sachant que leur présence a été prise en considération par l'Autorité de la concurrence lors de l'élaboration de la carte.

M. le président-rapporteur. Si une société devient titulaire d'un second office dans la même zone que le premier, sans qu'un nouvel associé soit intégré, nous risquons de tarir les possibilités pour ceux qui cherchent une première installation. Paradoxalement, nous ferions grossir ceux qui sont déjà en place.

M. le conseiller. Mettre la carte à jour en temps réel serait excessivement compliqué, mais nous avons un objectif fixé à deux ans. L'arrêté du 20 septembre prévoit un réexamen au bout d'un an, afin de juger si la création de 1 002 offices permettra l'installation de 1 650 notaires. Cela permettra d'évaluer dans quelle mesure l'objectif d'installation est atteint.

Mais nous expérimentons des procédures que nous n'avons jamais appliquées, nous pouvons avoir des craintes et des doutes, nous verrons s'ils sont fondés. Tout dépendra des résultats des tirages au sort et de la manière dont les installations seront faites. C'est pourquoi nous avons prévu un point d'étape dans un an.

M. le président-rapporteur. Vous convenez que le risque existe de voir se produire ce que nous avons décrit. Qu'aurions-nous dû faire, dans la loi ou le règlement, pour éviter ce risque ?

M. le conseiller. Il est difficile de permettre à de nouveaux entrants de s'installer sans pratiquer de discrimination entre les anciens et les nouveaux. Certains se sont associés faute de mieux, mais ce n'est pas la situation qu'ils souhaitent, et ils aimeraient développer leur propre activité. La loi leur permet de le faire, c'est une bonne chose. Distinguer entre nouveaux notaires et ceux qui sont déjà en poste n'est donc pas possible, le principe d'égalité ne le permet pas, et cela ne répond pas à la volonté du législateur.

Les notaires au sein d'une société peuvent souhaiter s'installer en individuel, ou bien en s'associant, avec un nouveau, ou un ancien qui vient d'un autre office. Des aspirants-notaires nous ont demandé qu'il soit possible de candidater en société, car cette option est nécessaire pour que certains puissent s'installer sans trop souffrir de la concurrence.

Certains candidats n'ont ni expérience de l'activité entrepreneuriale, ni clientèle, ils se lancent à partir de rien. Or il ne s'agit pas de postes administratifs. En s'installant, ils ne trouveront pas une pile de dossiers sur leur bureau, ils devront constituer leur clientèle.

Certains ont un projet professionnel, j'ai reçu les appels d'anciens avocats. D'autres n'en ont pas, et nous ne pouvons faire aucune discrimination en l'état. L'objectif est donc de permettre la liberté d'installation en se fondant uniquement sur les diplômes.

Tout dispositif permet des détournements mais l'égalité est une exigence fondamentale. C'est pourquoi je pense qu'il n'était pas possible de prévoir un filtre.

À titre personnel, j'estime qu'il faudrait interroger les demandeurs sur la consistance de leur projet. L'Autorité de la concurrence l'a souligné : certains se lancent sans être assez préparés. Les risques de casse existent bien, mais ils sont inhérents à ce type de démarche.

M. le président-rapporteur. L'échec est éventuel parce que la tentative est possible. Nous ne voulions précisément plus d'un système totalement verrouillé dans lequel personne ne pouvait tenter sa chance.

Les jeunes avocats ne font pas le même métier, mais ils sont nombreux à s'installer après leur diplôme, sans expérience et sans clientèle. Beaucoup de leurs cabinets survivent...

M. le conseiller. Heureusement ! La question de savoir si la profession d'avocat n'est pas un peu trop ouverte se pose cependant parfois. L'avocat n'ayant pas le statut d'officier public et ministériel, cette profession juridique est l'une des seules à être totalement ouverte, ce qui provoque un afflux massif. Résultat : le barreau de Nantes a expliqué au garde des Sceaux, lors de son déplacement dans cette ville, qu'un cinquième de ses membres gagnait moins que le SMIC, et je ne vous parle pas de la situation au barreau de Paris.

La liberté d'entreprendre ne s'entend pas sans une prise de risque qui mène soit à la réussite, soit à l'échec. Pour les notaires, des problèmes spécifiques se posent cependant en termes de statut ou de conservation des actes.

Mme Cécile Untermaier. Nous avons fait une loi de gauche, une loi pour l'égalité des chances économiques. J'ai confiance dans notre jeunesse. J'ai vu les jeunes notaires, les clercs habilités expérimentés... Ne soyons pas inquiets ! La loi propose une ouverture et permet de faire évoluer le métier de notaire. Elle permet qu'une offre de services un peu différente de celle qui existe aujourd'hui émerge. Il y aura peut-être de la casse, mais il y aura aussi beaucoup d'expériences et d'aventures positives. C'est l'espérance que porte ce dispositif !

Une autre question : l'Autorité de la concurrence a examiné, entre le 16 et le 25 janvier 2017, 166 demandes d'installation dans des zones orange, émanant de 84 demandeurs différents. Pour 17 zones sur 60, elle recommande la nomination d'un notaire supplémentaire. Le Gouvernement a-t-il l'intention de suivre ces recommandations ? Comment les candidats à l'installation dans ces zones seront-ils départagés ?

M. le conseiller. En effet, l'Autorité de la concurrence a estimé que dans dix-sept zones orange, il était possible de répondre positivement à une demande de création d'office. J'insiste sur le fait qu'elle ne « recommande » pas ces créations : elle considère qu'il est possible de répondre positivement à des demandes.

La procédure prévoit, en effet, de demander l'avis de l'Autorité sur la possibilité de créer un office dans ces zones sans porter atteinte à ceux qui y sont déjà installés. Il nous appartient ensuite d'instruire les demandes dont nous sommes saisis et d'y répondre. Nous les examinerons pour voir quels sont leurs atouts, puis, selon les résultats de cette phase d'instruction, nous répondrons éventuellement positivement à l'une d'entre elles pour chacune des zones orange concernées, puisque l'Autorité estime qu'il est possible de le faire.

Je rappelle que dans les zones orange, identifiées par l'Autorité de la concurrence et l'arrêté, l'installation n'est pas libre mais contrôlée. Cela signifie qu'il ne s'agit pas des territoires où le besoin de service notarial est le plus fort. C'est pourquoi, nous considérons que la priorité doit revenir aux zones vertes. Nous estimons que cette priorité est telle que nous ne donnons pas satisfaction aux demandes de création de bureau annexe dans ces zones, car il nous semble essentiel d'y favoriser avant tout celles d'offices et l'installation de nouveaux notaires.

Mme Cécile Untermaier. C'est l'objectif fixé par la loi !

M. le conseiller. Certes, mais les textes permettraient aussi la création de bureaux annexes. Notre choix de privilégier les créations d'offices montre que nous sommes attachés à ce que la réforme avance.

Si le traitement des zones vertes est, pour nous, prioritaire, cela ne nous empêchera pas d'instruire les dossiers relatifs aux zones orange, dont nous sommes saisis.

Mme Cécile Untermaier. Réglons déjà le problème des zones vertes, mais tirons aussi les conséquences du fait que, dans ces zones, des sociétés pourraient profiter de la réforme pour chercher à mettre la main sur tout un secteur professionnel ! Il faudra que vous preniez la mesure de ce phénomène et, le cas échéant, que vous édictiez des règles plus strictes. Nous n'avons pas voté un texte pour permettre à un notaire présent dans une première zone de s'installer aussi dans une seconde !

Comme notre président, j'estime que le décret n'est pas conforme à l'objectif de la loi, et qu'il empêche de l'atteindre. Il aurait été préférable de commencer par demander aux notaires déjà installés s'ils voulaient travailler dans un autre secteur, avant de s'adresser aux diplômés non installés. Le problème, c'est que l'on a voulu faire les deux choses à la fois.

M. le conseiller. Surtout, dans la situation antérieure, le garde des Sceaux avait la possibilité de trier les demandes, alors que nous appliquons aujourd'hui un principe d'automatisme pour les satisfaire. Comme vous le disiez : le diplôme vaut nomination.

Mme Cécile Untermaier. Il est prévu de créer 1 002 offices et 1 650 postes de notaire. Lorsque l'on fera le bilan de la réforme, le nombre de nouveaux notaires devra être plus élevé que celui des nouveaux offices. Il me semble que le dispositif introduit par le décret permettra d'atteindre l'objectif en termes d'offices, mais certainement pas en nombre de notaires puisque certains nouveaux offices se créeront à partir de structures déjà existantes.

M. le conseiller. Aujourd'hui, l'exercice en société se développe, et l'on compte environ 1,9 notaire par office, ce qui explique que le nombre de nouveaux notaires soit supérieur à celui des nouveaux offices. Ce développement se fait principalement sous forme de sociétés d'exercice libéral (SEL) et non plus de sociétés civiles professionnelles (SCP). Il fallait en conséquence que les sociétés puissent être candidates. De plus, comme je vous l'ai

indiqué, les nouveaux entrants le demandaient explicitement. L'installation en société leur permet en effet de faire des économies de moyens, particulièrement utiles pour affronter la concurrence. Nous ne pouvions pas interdire la candidature des sociétés.

La véritable difficulté que nous rencontrons, nous n'en avons pas parlé, c'est la multitularité, c'est-à-dire la possibilité pour une société de détenir plusieurs offices. Le ministre de la justice et le ministère n'en voulaient pas – je suis bien placé pour le savoir. Lorsque nous avons pris cette position, il m'avait été rétorqué que la demande de la Chancellerie de ne pas permettre la multitularité allait contre tous les travaux parlementaires et la lettre de la loi. Selon ces arguments, le fait qu'une personne morale possède plusieurs offices constituait l'un des points saillants de la réforme repris dans les ordonnances.

M. le président-rapporteur. J'ai bien conscience que les articles 34 et 37 de la Constitution cantonnent les parlementaires à la rédaction de la loi ; ils ne sont pas chargés de sa mise en œuvre. Je me souviens parfaitement des propos qui m'ont été tenus au secrétariat général du Gouvernement lorsque nous avons pris l'initiative de créer notre mission d'information. Ils revenaient à nous expliquer que les parlementaires seraient bien gentils de s'occuper de la loi et d'en rester là : le règlement était pour des gens plus sérieux.

Le travail sur les décrets s'effectue dans les fameuses réunions interministérielles (RIM) présidées par un membre du cabinet du Premier ministre, qui rend des arbitrages. Elles donnent lieu à des jeux d'influences qui ne sont pas publics : tout se fait sans micros et sans caméras. Pourtant, il revient ensuite aux élus de répondre devant le peuple de l'efficacité de la loi, et de défendre sa mise en œuvre, alors qu'elle se fait parfois dans des conditions qui ne sont pas celles qu'ils auraient souhaitées.

Il faudra qu'à l'avenir nous puissions être consultés en amont, de façon transparente, sur l'application des lois. On n'obtient jamais que les droits que l'on arrache ! Évidemment, Matignon arbitrera – nous n'entendons pas faire fi des règles constitutionnelles –, mais cela ne devra pas nous empêcher de discuter de la mise en œuvre des lois que nous votons. Aujourd'hui, après l'adoption de la loi, nous avons affaire à une boîte noire. J'ai déjà vu les comptes rendus des réunions interministérielles, les « bleus » : ce sont des documents relativement succincts et jamais très précis.

Concernant les dossiers sensibles, il faudra que le législateur s'intéresse à la mise en œuvre des mesures qu'il adopte. Sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, je suis persuadé que les polémiques et les critiques de la presse sont dues au fait que nous n'avons pas été assez associés au travail effectué pour appliquer la loi. Une fois votée, des débats sur sa portée ont sans doute eu lieu au sein de l'exécutif, mais nous n'avons pu à aucun moment apporter notre contribution s'agissant de la meilleure manière de respecter ses objectifs parfois contradictoires.

À l'étape suivante, le législateur et le pouvoir exécutif se trouvent systématiquement en position de défense. C'est précisément, à mon sens, parce qu'il n'y a pas eu co-construction. Il faudra changer notre façon de faire, quitte à prendre un peu plus de temps en amont.

M. le conseiller. Je ne peux que souscrire à vos propos, Monsieur le président. Nous avons effectivement eu ces débats sur la lettre et l'esprit de la loi. Nous nous sommes aussi attachés à ce que les textes que nous produisions soient juridiquement bien écrits pour les mettre à l'abri des contentieux. Une série de recours sont toujours pendants...

M. le président-rapporteur. Dont ceux du CSN !

M. le conseiller. Nous travaillons utilement ensemble pour élaborer la loi ; il serait effectivement pertinent que nous poursuivions sur cette lancée pour la mettre en œuvre. Il est vrai que, sur certains points, nous avons rencontré des difficultés pour déterminer la portée du texte et que des interprétations différentes en ont été faites.

Quelles qu'elles aient été, ces interprétations relevaient de la volonté de mettre la loi en œuvre. Même si des conceptions différentes du texte se sont affrontées, même si nous nous sommes opposés, parfois vivement, au cours des réunions interministérielles, chacun a toujours voulu faire en sorte que la loi s'applique.

M. le président-rapporteur. J'en viens aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires.

Selon la méthodologie appliquée aux notaires, l'Autorité de la concurrence a établi une carte des zones de libre installation, et a émis des recommandations quant au nombre de professionnels libéraux supplémentaires à nommer. Sur un total de cent zones, elle a identifié 35 zones de libre installation pour les huissiers de justice, et 37 zones pour les commissaires-priseurs judiciaires. Pour ces territoires, elle recommande de créer 202 huissiers et 42 commissaires-priseurs judiciaires supplémentaires. Au premier abord, ces chiffres nous ont paru peu élevés, mais nous faisons évidemment confiance à l'Autorité de la concurrence.

Pourriez-vous nous présenter un calendrier prévisionnel relatif à l'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs ? Nous voudrions connaître la date de publication de la carte, celle des arrêtés déterminant les pièces à fournir et les modalités de tirage au sort, celle de l'ouverture du dépôt des candidatures...

M. le conseiller. Comme pour les notaires, la première étape consiste à publier les deux arrêtés contenant les cartes et les recommandations relatives aux créations d'offices et à l'installation d'huissiers ou de commissaires-priseurs judiciaires. Nous mettons la dernière main à ces textes sur lesquels quelques discussions restent en cours, y compris avec l'Autorité de la concurrence. Nous comptons nous mettre parfaitement d'accord sur les questions ponctuelles qui se posent encore. Aujourd'hui, le dialogue entre les différentes parties est plus nourri, et les oppositions sont moindres. Nous finalisons ces dispositifs afin de pouvoir sortir ces arrêtés très prochainement.

Nous fixerons ensuite la date de l'ouverture des candidatures. Ce sera au plus tard le 31 mars, mais sans doute avant. Nous devons laisser le temps aux candidats de présenter leur dossier sur la base des textes qui sortiront – il ne faut pas que ceux qui ont les moyens de se préparer très rapidement soient avantagés. La grande inconnue concerne le nombre de candidatures au regard du nombre de créations prévues. En cas d'afflux massif, le traitement ne sera pas le même que si nous recevons un nombre raisonnable de dossier.

Il nous semble aujourd'hui, compte tenu des courriers que nous recevons, que la situation de ces professions n'est pas identique à celle des notaires. Contrairement à ce qui s'est passé pour ces derniers, l'Autorité de la concurrence n'a reçu que très peu de contributions de candidats potentiels – la plupart émanaient d'ailleurs de professionnels. Nous pensons que le nombre de demandes sera moindre, et que nous pourrions traiter les dossiers dans un délai plus raisonnable.

M. le président-rapporteur. Pour ce qui concerne l'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, nous nous sommes très tôt montrés critiques sur la composition et le rôle de la commission chargée d'établir un ordre de préférence entre les candidats. Les membres de cette commission sont à la fois juges et parties. Des règles ont été établies pour tous, mais le petit club très fermé des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a fait en sorte de bénéficier d'un traitement particulier qui écarte le droit commun.

Lorsque nous avons fait part de notre mécontentement sur cette question, la réponse de Maignon a consisté à nous expliquer qu'elle concernait tellement peu de monde qu'il était inutile de s'énerver. L'argument nous a paru quelque peu léger.

Des avocats au Conseil seront-ils nommés prochainement dans les quatre offices nouvellement créés ?

Quelles suites avez-vous données aux quatorze recommandations de l'Autorité de la concurrence pour améliorer l'accès à la profession ? L'une de ces recommandations était relative à la suppression de la commission. Envisagez-vous cette solution s'agissant d'un organe dont rien ne justifie l'existence – en tout cas, pas la loi ?

M. le conseiller. Des avocats au Conseil seront nommés pour les quatre offices créés ; il n'y a aucun doute à avoir à ce sujet. Nous avons reçu neuf candidatures. La commission se réunira prochainement après qu'elle aura été constituée. Nous recevons actuellement les propositions pour la désignation de ses membres.

M. le président-rapporteur. Donc, si je comprends bien, la commission survit !

M. le conseiller. Elle survit, et elle fera son travail qui sera apprécié, et éventuellement critiqué...

M. le président-rapporteur. Je vous garantis que je m'y intéresserai de très près !

Autant je n'ai douté de la bonne foi de personne jusqu'à ce moment de nos échanges, autant je ne m'explique toujours pas la nécessité d'un filtrage par une commission créée *ex nihilo* dont les membres sont incontestablement juges et parties. La procédure de droit commun permet d'apporter tout le soin nécessaire à la nomination des éminents professionnels aux responsabilités immenses que sont les notaires, les huissiers de justice ou les commissaires-priseurs judiciaires. Pourquoi faudrait-il une étape supplémentaire spécifique, impliquant une commission spécialement composée, pour nommer des avocats au Conseil et à la Cour ? C'est ainsi, mais nous apprécierons le travail que cette commission effectuera !

M. le conseiller. Je ne peux guère contester qu'il aurait été plus simple et rapide de procéder par tirage au sort !

M. le président-rapporteur. Cela aurait réglé le problème sans que personne ne s'interroge sur cette commission dont l'existence même crée une sorte de « présomption de mauvaise foi », ce qui est regrettable !

M. le conseiller. La question aurait alors été de déterminer qui effectue le tirage au sort. Un magistrat du Tribunal des conflits peut-être !

M. le président-rapporteur. L'ordonnance concernant l'interprofessionnalité d'exercice a été publiée le 1^{er} avril 2016. Pourriez-vous nous donner des indications sur le calendrier de publication des décrets relatifs aux dispositions propres à chaque profession ? Est-il également envisagé de permettre aux futures sociétés pluriprofessionnelles d'exercice (SPE) d'être titulaires de plusieurs offices pour une même profession ?

M. le conseiller. Nous avons pour objectif de publier les décrets à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril. Quelques détails doivent encore être réglés avant que nous ne saisissions le Conseil d'État.

Les professions concernées ont été consultées. Confrontées à un outil nouveau, elles expriment un certain nombre de réticences relatives, par exemple, au secret professionnel, ou au problème des conflits d'intérêts. Du fait de ses spécificités, chaque profession regarde l'autre en s'interrogeant sur son futur fonctionnement. Un travail de

pédagogie reste à faire. Il faut fournir un cadre précis qui permette cependant l'appropriation de la nouveauté. L'équilibre délicat qu'il faut respecter justifie que nous ayons pris un certain temps pour rédiger les textes. Les retours de la consultation des professions sur les projets de décrets ont été analysés de façon très approfondie par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), qui ont travaillé en bonne intelligence.

Le dispositif devrait être prêt au début du mois d'avril afin que les professionnels puissent s'en saisir et créer des SPE.

La plurititularité sera possible. Elle a été prévue aussi bien pour les sociétés monoprofessionnelles que pour les sociétés pluriprofessionnelles.

M. le président-rapporteur. Si l'on considère que l'on a fait une erreur en donnant cette possibilité aux premières, nous ne sommes peut-être pas obligés de la répéter s'agissant des secondes ?

M. le conseiller. Cela poserait un problème en termes d'égalité. De plus, la multititularité est dans l'ordonnance.

M. le président-rapporteur. Décidément, les choses se passent mieux si on laisse le législateur faire son travail !

Mme Cécile Untermaier. Un certain nombre de notaires attendent aujourd'hui que la situation se débloque, certains sont par exemple au chômage : plus l'attente sera brève, mieux ce sera pour eux !

J'imagine, qu'à l'avenir, les sociétés interprofessionnelles qui comptaient déjà un avocat, un huissier, un commissaire-priseur judiciaire, pourront s'adjoindre un notaire et candidater à un office créé.

M. le conseiller. De la même façon, des regroupements se feront aussi ultérieurement. Les sociétés existantes pourront se transformer en SPE. Un temps de maturation doit permettre aux professionnels de travailler ensemble. Vous avez par exemple constaté que l'évolution du droit du divorce avait provoqué des querelles de clocher. Pour ce qui concerne la consultation et la rédaction d'actes, les professions du droit sont en concurrence, mais, avec le temps, les choses bougent.

Certains ont déjà utilisé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL) pour créer des sociétés pluriprofessionnelles en participation - pas des SPE évidemment. Le mouvement est lancé. Il fallait que nous prenions le temps de préciser la situation, et l'idée doit pénétrer les professions. Dans un premier temps, je pense que les sociétés pluriprofessionnelles d'exercice seront constituées de la réunion de deux professions – il n'y en aura pas quatre ou cinq. Dans un second temps, sur le plus long terme, cela évoluera. À mon sens, on assistera d'abord à des transformations et à des rapprochements à partir de l'existant. Ensuite, les sociétés déjà installées seront progressivement candidates. Nous ne pouvons de toute façon pas imaginer une SPE *ad hoc* pour ce dispositif.

M. le président-rapporteur. Notre objectif était précisément d'élargir le champ des possibles pour les différents professionnels concernés.

Messieurs, je vous remercie. J'espère que ceux qui suivent nos travaux auront bien compris que tout le monde est très déterminé à appliquer la loi dans les meilleurs délais possible.

*

* *

Membres présents ou excusés

Mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Réunion du mercredi 1^{er} février 2017 à 10 heures 30

Présents. - M. Christophe Castaner, M. Richard Ferrand, M. Gilles Lurton, Mme Cécile Untermaier

Excusé. - M. Denys Robiliard

