

N° 705

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jacques BIGOT et plusieurs de ses collègues tendant à **prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires**, (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)*

Par M. François PILLET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 677 et 706 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA SUPPRESSION DE L'HABILITATION DES CLERCS : UNE RÉFORME MAL ENGAGÉE CAR TROP PRÉCIPITÉE	8
A. LA SUPPRESSION DES CLERCS HABILITÉS	8
B. UNE PRÉCIPITATION FAUTIVE, PAR MANQUE D'ATTENTION AUX RÉALITÉS SOCIALES, HUMAINES ET ÉCONOMIQUES DES ÉTUDES NOTARIALES	9
II. LE RETOUR À LA SOLUTION DU SÉNAT : DONNER LE TEMPS À LA RÉFORME, AFIN DE LA SAUVER	11
A. LA PROPOSITION DE LOI	11
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN REPORT DE CINQ ANS DE L'EXTINCTION DES HABILITATIONS QUI EST JUSTIFIÉ.....	12
EXAMEN EN COMMISSION	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	15
TABLEAU COMPARATIF	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 22 juin 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. François Pillet** et établi son texte sur la proposition de loi n° 677 (2015-2016) de M. Jacques Bigot et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste et républicain, *tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires.*

M. François Pillet a tout d'abord relevé que, comme le Sénat l'avait craint à l'époque, en prévoyant de ne différer que d'un an les effets de la suppression de l'habilitation des clercs de notaires, l'article 53 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, a placé les intéressés dans une situation très difficile, les privant, de fait, du temps nécessaire à leur reconversion ou à leur recrutement en qualité de notaire salarié.

Se félicitant que la proposition de loi reprenne le délai que cinq ans qu'il avait proposé à l'époque, en sa qualité de co-rapporteur du Sénat sur la loi précitée, M. François Pillet a proposé à la commission d'adopter sans modification ladite proposition.

Votre commission a adopté la proposition de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Un peu plus d'écoute et moins de précipitation : les règles de la bonne législation sont simples. Malheureusement, elles ne sont pas toujours respectées.

La proposition de loi n° 677 (2015-2106), *tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires*, dont notre assemblée est saisie, à la demande du Gouvernement, en fournit une illustration éclairante.

Ce texte, déposé par notre collègue Jacques Bigot, vise à conjurer la menace d'un licenciement ou d'une perte de revenus à laquelle l'article 53 de la loi *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* du 6 août 2015¹ expose les clercs habilités.

Force est de constater qu'alerté par le Sénat de cette menace, ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale n'ont su l'entendre, rejetant au contraire la solution que nous proposons alors. Aujourd'hui, le Gouvernement inscrit à l'ordre du jour une proposition de loi qui s'inspire de cette solution. Il faut s'en féliciter, car il en va de l'intérêt des hommes et des femmes, clercs habilités, qui pouvaient craindre pour leur emploi.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

I. LA SUPPRESSION DE L'HABILITATION DES CLERCS : UNE RÉFORME MAL ENGAGÉE CAR TROP PRÉCIPITÉE

A. LA SUPPRESSION DES CLERCS HABILITÉS

Les clercs habilités

Jusqu'à son abrogation, l'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI *contenant organisation du notariat* disposait que les notaires pouvaient « *habiliter un ou plusieurs clercs assermentés à l'effet de donner lecture des actes et des lois et recueillir les signatures des parties* ».

En effet, en principe seul un notaire peut accomplir les formalités propres aux actes authentiques, comme la lecture aux parties ou le recueil de leur consentement ou de leur signature. L'habilitation permet au notaire titulaire de l'office de confier ce soin à un clerc assermenté, à charge pour lui ensuite d'apposer sa signature, qui confèrera alors à l'acte un caractère authentique, comme s'il avait procédé lui-même depuis le début.

Ce dispositif permet ainsi à un même notaire d'augmenter sensiblement le nombre d'actes authentiques qu'il peut émettre, en le déchargeant de l'accomplissement de certaines formalités chronophages¹.

Source : Rapport n° 370 (2014-2015) de Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 25 mars 2015, p. 187

En proposant, à l'occasion de l'examen de la loi précitée du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, de supprimer l'habilitation des clercs, l'Assemblée nationale avait repris à son compte l'une des recommandations de l'autorité de la concurrence².

Ce dispositif était vu comme un frein à l'accès de jeunes professionnels au notariat salarié, puisqu'il permettait aux notaires en exercice de se dispenser d'en recruter, tout en maintenant un fort niveau d'activité par le recours aux clercs habilités pour les actes que, faute de temps, ils ne pouvaient traiter eux-mêmes.

¹ L'article 10 de la loi précitée du 25 ventôse an XI excluait toutefois de son périmètre les actes nécessitant la présence de deux notaires ou de deux témoins (comme un testament authentique) ou certains actes expressément désignés. Il s'agit des articles 73 (consentement au mariage d'un mineur), 335 (acte de notoriété relatif à une filiation établie par possession d'état), 348-3 (consentement à l'adoption), 929 (renonciation à succession), 931 (donation entre vifs), 1035 (révocation d'un testament), 1394 (rédaction de régime matrimonial) et 1397 (changement de régime matrimonial) du code civil.

² Autorité de la concurrence, avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

La suppression de l'habilitation des clercs devait, selon le raisonnement suivi par le Gouvernement, créer un appel d'air au sein des offices, puisque, privés de la ressource des clercs habilités, les titulaires de l'office n'auraient eu d'autre possibilité, pour maintenir le même niveau d'activité, que de recruter des notaires salariés.

À cette première conviction s'ajoutait, pour le Gouvernement et les députés, celle que la réforme ne devait pas tarder et qu'il convenait de prévoir une période transitoire la plus courte possible : l'article 53 de la loi précitée *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* a donc prévu la prise d'effet immédiate de l'abrogation de l'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI et la survie des habilitations conférées précédemment jusqu'au 1^{er} août 2016.

B. UNE PRÉCIPITATION FAUTIVE, PAR MANQUE D'ATTENTION AUX RÉALITÉS SOCIALES, HUMAINES ET ÉCONOMIQUES DES ÉTUDES NOTARIALES

Votre rapporteur, qui a aussi eu l'honneur d'être celui de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* ne peut que regretter que le Gouvernement et les députés, aveugles aux réalités des études notariales aient aussi été sourds aux avertissements qu'il leur a adressés à l'époque.

En effet, la commission spéciale du Sénat ne s'était pas opposée à la suppression de l'habilitation des clercs assermentés. Elle s'était seulement limitée à proposer de maintenir l'effet de ces habilitations pendant au moins cinq ans afin de donner aux intéressés le temps de réaliser leur reconversion.

Ce délai lui était apparu nécessaire tant en raison de la situation professionnelle d'une partie des clercs concernés que de l'incertitude économique dans laquelle les études notariales allaient être placées du fait de la réforme des règles d'installation et du tarif applicable à la profession.

Votre rapporteur observait ainsi « *qu'on ne peut exclure que cette suppression prive certains clercs, qui ne souhaitent pas, ou ne peuvent pas prétendre à devenir notaire, d'une part importante de leur activité.*

« *En outre, dans les premiers temps, la réforme tarifaire risque de placer les offices dans une situation d'incertitude sur l'évolution de leur rémunération. Une telle situation n'est manifestement pas favorable à l'investissement ni au recrutement de nouveaux salariés ou d'associés.*

« *On ne peut exclure que ce contexte contrecarre l'effet d'appel d'air que la suppression de l'habilitation tente de susciter en forçant les notaires à recruter des notaires salariés afin de maintenir le même niveau d'activité que précédemment.* »

Cette analyse a déterminé le choix de la commission spéciale « *d'étaler dans le temps les effets de cette réforme, afin d'éviter qu'elle manque son but, faute d'avoir pris le temps nécessaire pour l'atteindre correctement* » et de

retenir le délai de cinq ans précité. Ce dernier devait, selon elle, « être suffisant aux titulaires d'offices pour faire des choix d'investissement ou de recrutement conformes aux nouvelles conditions de la rentabilité de leurs structures. Il dev[ait] aussi permettre aux clercs qui n'auraient pas encore le diplôme de notaire de préparer les conditions de leur recrutement en qualité de notaire salarié ou leur installation »¹.

Les faits semblent avoir confirmé l'analyse de la commission spéciale.

Le Gouvernement a certes tenté d'hâter la conversion des clercs habilités en prévoyant de dispenser certains clercs habilités de l'obligation d'être titulaire, d'une part, d'un diplôme national de master en droit ou équivalent et, d'autre part, du diplôme de notaire².

Cette dispense, prévue par l'article 17 du décret du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics ou ministériels³ concerne les clercs habilités depuis plus de quinze ans ou ceux qui le sont depuis moins longtemps (cinq ans voire quatre ans s'ils sont aussi titulaires du diplôme de premier clerc ou du diplôme de l'institut des métiers du notariat) à la condition, pour ces derniers, de leur réussite à un examen de leurs connaissances techniques.

Or, 14 % des clercs habilités (1 330 pour un effectif total, au 1^{er} janvier, de 9 558 personnes) ne remplissaient aucune des conditions requises. 28 % (soit 2 662 clercs) ne remplissaient que celle de détention d'un diplôme de premier clerc ou de l'institut des métiers du notariat.

En outre la réussite à l'examen de connaissance technique n'est pas une formalité : la pratique professionnelle de certains les a conduits à une forte spécialisation qui ne leur a pas permis d'acquérir un degré de connaissance suffisant dans d'autres domaines d'activité du notariat.

On constate, à cet égard, que la profession des clercs habilités est diverse et que si, pour une part d'entre eux - souvent les plus jeunes -, il ne s'agit que d'une étape vers la profession de notaire, pour une autre part, - les plus anciens - il s'agit, au contraire, d'une consécration de carrière, après dix ou quinze années en qualité de clercs. La réforme a manifestement été plus conçue en fonction des premiers que des seconds.

Comment ne pas déplorer non plus la date tardive du décret précité, publié à peine deux mois avant la fin des habilitations ?

¹ Rapport n° 370 (2014-2015) de Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 25 mars 2015, p. 189 (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/14-370-1/14-370-1.html>).

² Cette exigence de diplôme est définie au 5° et au 6° de l'article 3 du décret du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

³ Décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

À ces difficultés de reconversion s'ajoutent des questions économiques. Selon les indications fournies à votre rapporteur par le Conseil supérieur du notariat, un notaire salarié gagne, en début de carrière, 30 % de plus qu'un clerc habilité. Pour l'étude notariale, le recrutement de l'ancien clerc en qualité de notaire salarié représente donc un surcoût non négligeable, qui ne peut être assumé qu'à la condition que le chiffre d'affaires le permette. Or la rentabilité économique de certaines études est mise à mal par la réforme des tarifs : plusieurs années s'écouleront avant que la situation se stabilise.

Surtout, il convient d'observer qu'au 1^{er} janvier 2015, l'effectif des clercs habilités représentait le double de celui des notaires salariés, ce qui donne une idée du choc de recrutement attendu par le Gouvernement. Il est peu vraisemblable que tous les clercs habilités parviendront à être recrutés. Une large part d'entre eux se verra privée, sans compensation, des prérogatives qu'ils détenaient ou, pire, licenciée.

La proposition de loi tente d'éviter l'échec annoncé de la réforme, en lui donnant enfin le temps qui lui fut refusé initialement.

II. LE RETOUR À LA SOLUTION DU SÉNAT : DONNER LE TEMPS À LA RÉFORME, AFIN DE LA SAUVER

A. LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi déposée par notre collègue reprend, dans son article unique, le dispositif que les députés ont adopté, à l'initiative du Gouvernement, à l'article 51 *ter* B du projet de loi *de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle*.

La programmation prévisible de l'examen de ce dernier texte rendant improbable sa promulgation avant le 1^{er} août 2016, la présente proposition de loi, pour laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, semble un vecteur législatif plus pertinent pour apporter la solution attendue.

Cette proposition de loi se limite à reporter au 31 décembre 2020 l'extinction des habilitations conférées avant le 1^{er} janvier 2015.

Votre rapporteur constate qu'à quelques mois près, ce report correspond à celui que le Sénat avait adopté lors de l'examen de l'article supprimant l'habilitation des clercs.

***B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN REPORT DE CINQ ANS
DE L'EXTINCTION DES HABILITATIONS QUI EST JUSTIFIÉ***

Votre commission se félicite du dépôt de la proposition de loi. Elle en mesure aussi l'urgence : tout retard dans son adoption préjudicierait gravement aux clercs habilités. Pour cette raison, elle l'a adoptée sans modification.

* *

*

Votre commission a adopté la proposition de loi sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 22 JUIN 2016

M. Philippe Bas, président. – L’impatience du Gouvernement à faire adopter le projet de loi Justice du XXI^{ème} siècle aurait pu laisser croire que cette adoption interviendrait avant le 1er août, date de l’abrogation prévue du dispositif d’habilitation des clercs de notaire : le texte comporte en effet des dispositions sur ce sujet. Mais deux précautions valant mieux qu’une, au vu du calendrier législatif, le Gouvernement a soutenu la proposition de loi, spontanément déposée il y a peu par Jacques Bigot, pour une adoption en juillet.

M. François Pillet, rapporteur. – Cette proposition de loi fournit une illustration éclairante de ce qu’un peu plus d’écoute et un peu moins de précipitation amélioreraient la qualité de la législation !

Le clerc habilité a la possibilité de lire l’acte notarial et de l’expliquer aux personnes qui ont saisi un notaire, ce dernier l’authentifiant par sa signature. Il facilite ainsi l’exercice des missions notariales. Cette proposition de loi concerne, au total, 9 958 personnes, ce qui n’est pas négligeable. La loi Macron visait, en supprimant l’habilitation des clercs, à créer un appel d’air dans les offices en les forçant à recruter des notaires salariés. Il convenait que la réforme entre en application le plus vite possible, et donc de réduire la période transitoire. Rapporteur de cet aspect du texte, j’avais averti le ministre du risque que les clercs habilités, en plus de perdre leur statut, soient licenciés, voire qu’ils perdent les avantages financiers associés à ce statut. J’écrivais dans mon rapport : « on ne peut exclure que cette suppression prive certains clercs, qui ne souhaitent pas, ou ne peuvent pas prétendre à devenir notaire, d’une part importante de leur activité ». J’ajoutais : « on ne peut exclure que ce contexte contrecarre l’effet d’appel d’air que la suppression de l’habilitation tente de susciter ». Cette analyse avait déterminé le choix de la commission spéciale.

Cette proposition de loi est par conséquent un retour à la solution proposée par le Sénat et rejetée à l’époque par le Gouvernement et l’Assemblée nationale. Je vous propose de l’adopter sans modification. Il y aurait toutefois une solution préférable : laisser les clercs de notaire les plus âgés finir leur carrière avec la fonction de clerc habilité. Je ne vous l’ai pas proposé par amendement pour éviter, dans un esprit de responsabilité, que la date d’entrée en vigueur ne soit encore reportée.

M. Jacques Bigot, auteur de la proposition de loi. – J’ai relu nos travaux en séance publique et je concède que M. Pillet, dans sa sagesse et convaincu que les délais qu’espérait le ministre ne seraient pas tenus, avait été clairvoyant. Cela dit, personne, à ce moment, n’avait réagi à sa contre-proposition.

La proposition de loi accorde un délai de cinq ans aux clercs habilités pour obtenir la qualité de notaire, notamment par validation des acquis de l’expérience. L’Assemblée nationale a adopté cette mesure dans le projet de loi Justice du XXI^{ème} siècle – mais ce texte risque de ne pas être définitivement adopté avant le 1er août 2016, date prévue de l’abrogation du dispositif d’habilitation... J’observe que vous-même, monsieur le président, souhaitez plus de temps pour l’examen de ce texte ! Je fonde l’espoir que la sagesse de l’hémicycle fera écho à la sagesse du rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Je n’ai pas demandé plus de temps pour l’examen du texte Justice du XXI^{ème} siècle, mais qu’on en délibère en deuxième lecture les 8, 9 et 10 juin en vue d’une CMP le 22 juin. La CMP a bien lieu aujourd’hui, mais sans deuxième lecture. Le Gouvernement s’est opposé, invoquant le seul motif de l’urgence. Il aura donc sans doute à cœur de faire aboutir ce texte d’ici fin juillet, lors de la session extraordinaire. Dans le cas contraire, nous saurons comment interpréter le refus du Gouvernement de faire examiner ce texte en deuxième lecture par le Sénat. Je vois dans la proposition de loi de M. Bigot l’aveu qu’il ne croit pas à une adoption rapide du texte Justice du XXI^{ème} siècle !

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Jacques Bigot, sénateur, auteur de la proposition de loi

Conseil supérieur du notariat

M. Christian Lefebvre, vice-président du bureau

Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>Loi n° 2015 990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques</p>	<p>—</p> <p>Proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires</p>	<p>—</p> <p>Proposition de loi tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires</p>
<p><i>Art. 53. — (...)</i></p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>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 ;</p>	<p>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 ».</p>	<p><i>(Non modifié)</i></p>
<p>(...)</p>		