RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité de la concurrence

Avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu le code de commerce, notamment son article L. 462-4-1 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment son article 52 ;

Vu l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels ;

Vu l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice ;

Vu le décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice ;

Vu le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

Vu le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ;

Vu le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels ;

Vu le décret du 7 octobre 2019 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de la concurrence ;

Vu l'arrêté conjoint du ministre de l'Économie et des Finances et du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer et le délai prévu à l'article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort prévues à l'article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice ;

Vu l'arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit ;

Vu la décision du Conseil d'État n° 417958 et autres du 21 août 2019 ;

Vu l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées ; n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et n° 16-A-06 du 22 février 2016 concernant respectivement un projet de décret, et un projet de décret rectificatif, relatifs aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 ; n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice ;

Vu la notice explicative du 1er juillet 2016 de l'Autorité de la concurrence sur la notion de « *recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels* » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 19 avril 2019 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 19 mai 2019 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance du 14 novembre 2019 ;

Les représentants des sections respectives des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires de la Chambre Nationale des Commissaires de Justice, un huissier de justice nouvellement installé et un candidat aux fonctions de commissaire-priseur judiciaire, entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis :

- de proposer aux ministres de la Justice et de l'Économie une carte révisée des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, assortie de nouvelles recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice dans ces zones ;
- d'établir un bilan sur l'accès aux offices d'huissier de justice, et de formuler des recommandations au garde des Sceaux, ministre de la justice, afin d'améliorer cet accès ;

Sur la base des observations suivantes :

Résumé[1]

Après deux années d'application, la première carte des zones d'installation des huissiers de justice définie par l'arrêté conjoint des ministres de l'Économie et de la Justice du 28 décembre 2017 arrivera prochainement à échéance.

L'Autorité de la concurrence a pour mission de proposer au Gouvernement des orientations en vue de la révision de cette carte tous les deux ans. Dans le cadre de cet exercice, l'Autorité s'appuie sur une consultation publique, organisée dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-1 du code de commerce.

Le présent avis procède d'abord à un état des lieux de l'offre d'huissiers de justice dans les 35 zones d'installation libre (vertes) et 64 zones d'installation contrôlée (orange) définies par la première carte. Sur la base de ce bilan et au vu des résultats de la consultation publique lancée en avril 2019 (145 contributions reçues), l'Autorité propose une carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices. Enfin, elle formule un certain nombre de recommandations qualitatives afin d'améliorer l'accès aux offices d'huissiers de justice, renforcer la cohésion territoriale des prestations, augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire, améliorer la parité d'accès des femmes et des hommes aux offices et l'intégration des jeunes.

Avant de formuler ses propositions pour la deuxième phase 2020-2022, l'Autorité s'est attachée à dresser ***un diagnostic quantitatif et qualitatif de l'offre sur la période 2014-2018****, en s'appuyant sur les dernières données économiques et financières consolidées disponibles (chiffre d'affaires et résultat net par exemple). Sur cette base, l'Autorité fait les constats suivants :*

- *des créations d'offices récentes, qui ont permis d'endiguer la baisse du nombre de professionnels libéraux, mais pas encore de rattraper les effectifs de 2014 ;*
- *un chiffre d'affaires assez homogène et globalement stable sur la période et un taux de marge qui connait un léger fléchissement par rapport à la période 2012-2014. En effet, pour 50 % des offices ce taux dépasse 33 % alors qu'il dépassait 36 % sur la période précédente ;*
- *un maillage territorial renforcé, grâce à la création d'offices dans des zones qui en comptaient moins de 10, notamment dans la Meuse et l'Indre.*

Afin d'élaborer ses recommandations chiffrées pour la période 2020-2022, l'Autorité a tenu compte des effets anticipés de l'arrivée des 202 nouveaux huissiers de justice libéraux théoriquement appelés à s'installer en application de la première carte. En effet, comme expliqué dans l'avis (paragraphe 97 et suivants), l'objectif de nomination de 202 huissiers de justice ne pourra être totalement atteint avant que la première carte arrive à échéance en décembre 2019.

S'agissant des critères d'appréciation à retenir, l'Autorité a fait le choix de reconduire les options appliquées pour élaborer la première carte. *La proposition de carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, s'appuie ainsi sur une méthodologie identique à celle retenue en 2016.*

[1] Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi le corps de l'avis et ses annexes ci-après.

Tel est notamment le cas pour la délimitation des zones d'implantation, la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations d'huissiers de justice, la fixation de seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026, et le lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.

L'Autorité a en effet considéré, d'une part, que ces critères demeuraient pleinement pertinents et que le maintien d'une méthode identique était un gage d'équité et de lisibilité de l'établissement de la deuxième carte peu de temps après la première. Elle a noté, d'autre part, qu'à l'occasion du contentieux introduit contre la première carte (l'acte attaqué était l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé), le Conseil d'État a examiné de façon détaillée cette méthodologie, qui était contestée sur différents points, tels que le choix de délimitation des zones d'implantation, et a estimé qu'elle était conforme aux dispositions applicables et exempte d'erreur d'appréciation.

En appliquant cette méthode à des données actualisées, l'Autorité estime le chiffre d'affaires théorique lié aux activités d'huissiers de justice, sur le territoire couvert par la carte, entre 1,15 et 1,2 milliard d'euros en 2026, soit une valeur en légère baisse par rapport à celle estimée dans son précédent avis. Au vu de l'évolution « naturelle » des effectifs de professionnels libéraux au cours des deux années passées et des nominations intervenues et devant encore intervenir dans le cadre de la précédente carte, l'Autorité estime que le potentiel est compris entre 450 et 500 installations d'huissiers de justice libéraux à horizon 2026. Pour atteindre cette cible, et compte tenu d'un ensemble d'éléments pertinents pour analyser l'évolution de l'activité des huissiers de justice à court terme, elle recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice sur la période de validité de la prochaine carte (2020–2022), auxquels il conviendra d'ajouter le reliquat des recommandations qui n'auraient pu être satisfaites sur la période 2018-2020. Dans l'hypothèse où ce reliquat serait nul, les installations de nouveaux huissiers de justice seront possibles dans 32 zones vertes sur un total de 99 (les 67 autres zones étant orange).

SOMMAIRE

I. Introduction 8

II. Le cadre législatif et réglementaire 9

A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION 9

1. LA PROFESSION D'HUISSIER DE JUSTICE 9

2. LES MODIFICATIONS DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX HUISSIERS DE JUSTICE INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS 10

a) La modification de la compétence territoriale des huissiers de justice 10

b) Les règles de nomination dans les sociétés titulaires de plusieurs offices 10

c) La sollicitation personnalisée et la proposition de services en ligne 11

d) L'adoption du règlement déontologique national des huissiers de justice 12

B. LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE 12

C. LES MODALITES D'INSTALLATION DES HUISSIERS DE JUSTICE 13

1. PRESENTATION DU DISPOSITIF LEGISLATIF 13

2. PRESENTATION DES MESURES REGLEMENTAIRES 14

a) Décret fixant les critères présidant à l'élaboration de la carte 14

b) Actes réglementaires faisant suite aux propositions de l'Autorité 15

Propositions de l'Autorité 15

Arrêté identifiant les « zones d'installation libre » et les « zones d'installation contrôlée » 16

Arrêté fixant les pièces à produire pour une demande de nomination 16

Décret modifiant la procédure de nomination sur office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire 16

D. LA CONSULTATION PUBLIQUE 17

III. La révision de la carte d'installation des huissiers de justice 18

A. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES HUISSIERS DE JUSTICE 18

1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE 18

2. RESULTATS ECONOMIQUES 22

B. PERMANENCE DE LA METHODOLOGIE 29

1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION 30

2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE 31

3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES 32

4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS 33

IV. La proposition de carte et les recommandations de l'Autorité 35

A. PROPOSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES D'HUISSIERS DE JUSTICE 35

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU REGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUX CARTES 37

C. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA PROCEDURE EN ZONE D'INSTALLATION CONTROLEE (ZONE ORANGE) 38

1. LA PRESENTATION DES 67 ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE PROPOSEE 38

2. LE REGIME APPLICABLE AUX ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE 38

3. BILAN DE LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES DANS LES 64 ZONES ORANGE SUR LA PERIODE 2018-2020 39

4. AMELIORATIONS POSSIBLES DE CETTE PROCEDURE 40

D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES 40

1. UNE PROCEDURE DE NOMINATION COMPLEXE 40

a) La procédure de nomination 40

Dispositions favorisant la multiplicité des candidatures 41

Dispositions allongeant les délais de traitement 42

Dispositions à l'origine de contraintes pour les candidats 42

b) Les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure 42

Un allongement des délais de traitement et un important taux de renonciation 42

Les difficultés rencontrées par les candidats dans l'accès à l'information 43

2. LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA PROCEDURE DE NOMINATION 44

3. LES MESURES PROPOSEES 45

a) Limiter le nombre de candidatures par personne physique dans les 24 premières heures 45

b) Donner la possibilité aux candidats d'exprimer un ordre de préférence entre les différentes zones visées et modifier l'ordre d'examen des candidatures 45

c) Recourir à un processus électronique de tirage au sort 46

d) Accroître la transparence sur l'état d'avancement des candidatures et l'évolution des rangs d'instruction des demandes 46

E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LES CONDITIONS D'INSTALLATION 49

1. LES PIECES CONDITIONNANT LA RECEVABILITE DES CANDIDATURES 49

2. L'INTERVENTION DES INSTANCES REPRESENTATIVES DE LA PROFESSION DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION 49

3. SUR LE DELAI ENTRE LA NOMINATION ET LA PRESTATION DE SERMENT DES HUISSIERS DE JUSTICE NOMMES DANS DES OFFICES A CREER 50

F. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION 52

1. L'ACCES AUX RESSOURCES ET OUTILS DE DEVELOPPEMENT NECESSAIRES A LA PROFESSION 52

a) Sur les conditions de financement des installations 52

b) Sur les conditions d'accueil des nouveaux professionnels et l'accès aux outils de développement de la profession 52

2. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SOLLICITATION PERSONNALISEE 53

G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES 55

1. SUR L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTE D'INSTALLATION A L'ALSACE-MOSELLE 55

2. SUR LA TRANSMISSION SYSTEMATIQUE D'INFORMATIONS A L'AUTORITE 56

3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT UNE ANALYSE PLUS PRECISE DE L'ACTIVITE DES OFFICES 58

Assurer des remontées comptables complètes et de qualité pour quantifier les activités respectivement en monopole (émoluments) et en concurrence (honoraires) 58

Prévoir une séparation comptable entre l'office principal et ses bureaux annexes 59

H. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES 61

1. ÉLEMENTS DEMOGRAPHIQUES SUR LES FEMMES ET LES JEUNES 61

2. PARITE AU SEIN DES INSTANCES ET MEILLEURE ARTICULATION ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE 61

V. Annexes 63

ANNEXE I « SYNTHESE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA LIBERTE D'INSTALLATION DES HUISSIERS DE JUSTICE » 63

ANNEXE II « INSTRUCTION DE L'AVIS » 63

ANNEXE III « FICHES DETAILLEES PAR ZONE D'INSTALLATION » 63

ANNEXE IV « TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES PAR ZONE D'INSTALLATION LIBRE » 63

ANNEXE V « RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUALITATIVES POUR LA PROFESSION D'HUISSIER DE JUSTICE » 63

I. Introduction

1. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») est chargée de rendre « *au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des […] huissiers de justice* ». Dans ce cadre, elle « *fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire. Elle établit également un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans* ».

2. Ces recommandations sont, en outre, « *assorties de la carte mentionnée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité de chances économiques* » (dite « loi Macron »). Cette carte « *identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices […] d'huissiers de justice […] apparaît utile* » (troisième alinéa 3 du I de l'article 52 précité). « *Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée* » (quatrième alinéa du même I). Enfin, comme les recommandations, cette « *carte est rendue publique et révisée tous les deux ans* » (cinquième alinéa de ce I).

3. Sur proposition de l'Autorité du 20 décembre 2016[2], la première carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice, a été adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie du 28 décembre 2017[3]. Elle a fait l'objet de recours rejetés par décision du 21 août 2019 du Conseil d'État statuant au contentieux[4].

4. Le présent avis est assorti d'une proposition de révision de cette première carte, qui arrivera à échéance le 30 décembre 2019. Pour mémoire, cette carte avait identifié 35 zones d'installation libre (« zones vertes »), dans lesquelles 202 nouveaux huissiers de justice étaient appelés à s'installer en tant que titulaires ou associés des offices créés.

5. Par ailleurs, elle avait délimité 64 zones d'installation contrôlée (« zones orange »). Dans ces zones, l'Autorité a été saisie pour avis[5] de 29 demandes de création d'un office d'huissier de justice déclarées complètes par la Direction des affaires civiles et du Sceau le 2 mai 2018. À l'issue de l'instruction de ces demandes, elle a conclu dans son avis-cadre n° 18-AH-001 du 18 juin 2018 qu'il convenait d'émettre « *en principe […] un avis favorable aux demandes de création d'office présentées dans les zones d'installation du Cher, de la Haute-Garonne,*

---

[2] Avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice.

[3] Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée pour la profession d'huissier de justice.

[4] CE, 21 août 2019, n° 417958.

[5] Avis n° 18-AH-002 à n° 18-AH-030 du 18 juin 2018 relatifs à des demandes de création d'offices d'huissier de justice.

du Jura, de la Manche, de la Marne et de la Savoie », sous réserve que la garde des Sceaux, ministre de la justice, veille à ce que ces créations ne conduisent pas à l'installation libérale de plus d'un nouvel huissier de justice libéral dans chacune de ces zones, et qu'en dehors de ces 6 zones, il convenait au contraire, de rendre « *un avis défavorable aux demandes de création d'office présentées dans les 58 [autres] zones d'installation contrôlée* »[6], ces zones étant suffisamment pourvues en offices d'huissier de justice à cette date.

6. Après avoir rappelé brièvement le cadre législatif et règlementaire dans lequel s'inscrit le présent avis (II), l'Autorité formule une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice, ainsi que de diverses préconisations en vue d'améliorer l'accès de nouveaux professionnels libéraux aux offices d'huissiers de justice (III et IV). Suivent la conclusion (V), ainsi que les annexes (VI), qui font partie intégrante du présent avis.

II. Le cadre législatif et réglementaire

7. Cette section présente le régime juridique applicable à la profession d'huissier de justice, les évolutions de ce régime intervenues depuis l'avis n° 16-A-25 précité, ainsi que le régime transitoire qui permet la mise en place progressive de la nouvelle profession de commissaire de justice, qui regroupera les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION

8. Au 1er septembre 2019, d'après les données communiquées par la section des huissiers de justice de la Chambre Nationale des Commissaires de Justice (« CNCJ »), la France compte 3 184 huissiers de justice (2 941 huissiers de justice libéraux et 243 huissiers de justice salariés), répartis en 1 679 offices[7].

1. LA PROFESSION D'HUISSIER DE JUSTICE

9. Les huissiers de justice sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la Justice (voir notamment l'avis de l'Autorité n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions du titre IV bis du livre IV de la partie réglementaire du code de commerce, paragraphes 8 et suivants).

10. Ils bénéficient d'un monopole pour signifier des actes de procédure et pour l'exécution forcée des décisions de justice et des actes et titres exécutoires[8]. Ils peuvent exercer les

[6] Avis-cadre n° 18-AH-001 du 18 juin 2018 relatif aux demandes de création d'un office d'huissier de justice dans les zones d'installation contrôlée, points 38 et 39.

[7] Hors bureaux annexes, offices vacants et départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

[8] Article 1er de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

fonctions d'huissier-audiencier près les cours et tribunaux[9]. Depuis le 1er janvier 2017, la compétence territoriale des huissiers de justice pour ces activités s'exerce dans le ressort de la cour d'appel au sein duquel ils ont établi leur résidence professionnelle[10].

11. En outre, les huissiers de justice peuvent exercer des activités en concurrence avec d'autres professionnels, notamment le recouvrement amiable de toutes créances. Ils peuvent procéder à des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs judiciaires, aux prisées et ventes publiques judiciaires de biens meubles. Ils peuvent également effectuer des constats et des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession[11]. Pour ces activités, leur compétence territoriale est nationale[12].

2. LES MODIFICATIONS DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX HUISSIERS DE JUSTICE INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS

12. Plusieurs textes ont récemment modifié ou précisé le régime juridique applicable aux huissiers de justice, notamment concernant l'étendue de leur compétence territoriale (a), les règles de nomination dans les sociétés titulaires de plusieurs offices (b), les règles encadrant la communication des officiers publics ou ministériels (c) et les règles déontologiques de la profession (d).

a) La modification de la compétence territoriale des huissiers de justice

13. En vertu du décret n° 2016-1875 du 26 décembre 2016, pris en application de l'article 54 de la loi du 6 août 2015, la compétence territoriale des huissiers de justice est nationale pour les activités qu'ils exercent en concurrence avec d'autres professionnels et est élargie au ressort de la cour d'appel au sein duquel ils ont établi leur résidence professionnelle, pour leurs activités monopolistiques.

14. En revanche, l'obligation d'instrumenter des huissiers de justice est limitée au ressort du ou des tribunaux de grande instance ayant leur siège dans le département où ils sont établis.

b) Les règles de nomination dans les sociétés titulaires de plusieurs offices

15. Le décret n° 2017-895 du 6 mai 2017[13] précise certaines règles de nomination d'une personne morale et de ses associés dans un office public et ministériel :

- une société ne peut être nommée dans plusieurs offices d'une même profession que si, dans chacun des offices, au moins un associé exerçant sa profession d'officier public ou ministériel au sein de cette société est nommé pour y exercer, afin qu'aucun office ne soit dépourvu d'associé exerçant ;
- chacun des associés est nommé pour exercer dans un seul office ;

---

[9] Idem.

[10] Article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

[11] Article 1er de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, alinéas 2 et 4.

[12] Article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

[13] Décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice.

- la nomination d'un associé pour exercer dans un autre office dont est titulaire la société, met fin à ses fonctions dans le précédent office.

c) La sollicitation personnalisée et la proposition de services en ligne

16. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016[14] a autorisé les huissiers de justice à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne. Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels encadre l'extension des modes de communication auxquels ces professionnels peuvent recourir. Ce texte n'a pas été précédé de la consultation de l'Autorité prévue à l'article L. 462-2 du code de commerce[15].

17. Ce décret remplace le chapitre Ier du titre II du décret du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics et ministériels. Le titre II du décret de 1973, intitulé « Dispositions diverses », comporte notamment un chapitre Ier consacré désormais à la « sollicitation personnalisée ». Les articles 42 à 44 du décret ainsi modifié définissent le nouveau régime applicable.

18. L'article 42 impose, pour toute sollicitation personnalisée ou proposition de services en ligne, « *une information sincère sur la nature des prestations de services proposées par (…) les huissiers de justice (…) et leur mise en œuvre respecte les règles déontologiques applicables à la profession, notamment les principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse* ». En outre, ces informations doivent exclure « *tout élément comparatif ou dénigrant* ».

19. Les nouvelles dispositions définissent ainsi les formes de la sollicitation personnalisée, qui ne peut être effectuée que « *sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service* ». Est exclu le démarchage physique et téléphonique ou en rapport avec une affaire particulière[16].

20. En outre, l'instance professionnelle nationale peut prévoir, dans le règlement déontologique de la profession, une obligation de l'informer lorsque les professionnels ouvrent ou modifient substantiellement un site internet en vue de proposer leurs services[17].

21. L'offre de services en ligne est également encadrée concernant les noms de domaine, qui ne doivent pas évoquer de façon générique le titre de la profession ou un titre pouvant prêter à confusion, un domaine du droit ou une activité relevant de celles de la profession. Enfin, les sites internet « *ne peuvent comporter aucun encart ou bannière publicitaire, autres que ceux de la ou des professions exercées, pour quelque produit ou service que ce soit* »[18].

---

[14] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, art. 3, III.

[15] Cet article dispose que « *l'Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente* ». L'Autorité a ainsi été préalablement consultée pour l'adoption de textes encadrant la publicité de certaines professions de santé (avis n°17-A-10 du 16 juin 2017 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des pharmaciens et modifiant le code de la santé publique ; Avis n° 16-A-11 du 11 mai 2016 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des infirmiers).

[16] Décret n° 73-1202 précité modifié, article 43.

[17] Décret n° 73-1202 précité modifié, article 44.

[18] Idem.

d) L'adoption du règlement déontologique national des huissiers de justice

22. Un arrêté du 18 décembre 2018 de la ministre de la Justice a approuvé le règlement déontologique national des huissiers de justice, tel qu'adopté par l'assemblée générale de la Chambre nationale des huissiers de justice lors de sa délibération du 5 décembre 2018[19].

23. Le règlement énonce les règles professionnelles que les huissiers de justice doivent respecter. La méconnaissance des règles qui y sont définies constitue une faute pouvant entraîner une sanction disciplinaire en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945[20].

24. Outre le rappel des principes fondamentaux de la profession, tels que l'indépendance, la probité ou le respect du secret professionnel, le règlement déontologique précise notamment les règles relatives à la communication des huissiers de justice. Il réserve ainsi aux institutions représentatives de la profession le droit de faire de la publicité « fonctionnelle », destinée à faire connaître la profession d'huissier de justice. Il limite la communication que peuvent faire les huissiers de justice aux informations professionnelles qu'ils peuvent afficher, limitativement énumérées, et à la sollicitation personnalisée, qui leur permet de promouvoir leurs services à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée, dans les conditions prévues par le décret du 29 mars 2019 précité (voir paragraphes 16 et suivants).

B. LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE

25. En application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 précitée, l'ordonnance du 2 juin 2016[21] prévoit la création d'une nouvelle profession de commissaire de justice, appelée à remplacer, à compter du 1er juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. Cette ordonnance définit le statut des commissaires de justice et prévoit une mise en place progressive de la nouvelle profession, en instaurant un régime transitoire jusqu'au 1er juillet 2022.

26. Le décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 prévoit ainsi l'institution de la CNCJ à compter du 1er janvier 2019. L'organisation professionnelle unique des deux professions sera composée, durant la période transitoire du 1er janvier 2019 au 30 juin 2022, d'une section des huissiers de justice et d'une section des commissaires-priseurs judiciaires, et sera administrée par un bureau composé à parité[22].

27. Le commissaire de justice conservera le monopole des activités réservées aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires et aura seul qualité pour effectuer les

---

[19] Arrêté du 18 décembre 2018 portant approbation du règlement déontologique national des huissiers de justice.

[20] Ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, article 2.

[21] Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice. Voir également : Avis n° 16-A-12 du 20 mai 2016 concernant un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice.

[22] Décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 portant organisation et fonctionnement de la chambre nationale des commissaires de justice et des commissions de rapprochement des instances locales représentatives des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

activités listées au paragraphe 10 et les inventaires et prisées correspondant aux ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques[23].

28. Les commissaires de justice exerceront leur compétence dans le ressort de la cour d'appel du siège de l'office[24] et, le cas échéant, du ou des bureaux annexes attachés à l'office. Toutefois, la compétence pour l'accomplissement des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession et l'activité de prisée et de vente judiciaire, ainsi que pour les actes auxquels les commissaires de justice peuvent procéder en concurrence avec d'autres professionnels, sera nationale.

29. Jusqu'au 30 juin 2026, les deux sections de la CNCJ devront assurer des formations spécifiques destinées aux commissaires-priseurs judiciaires, aux huissiers de justice ainsi qu'aux candidats à l'exercice de ces professions, afin que ceux-ci puissent accéder à la profession de commissaire de justice à compter du 1er juillet 2022, et, jusqu'à cette date, accoler à leur titre la mention « *qualifié commissaire de justice* »[25]. Un décret du 23 février 2018 fixe les modalités de cette formation spécifique[26].

30. Enfin, un décret du 15 novembre 2019[27] fixe les modalités de la formation professionnelle initiale des commissaires de justice, afin de permettre la nomination au 1er juillet 2022 de nouveaux professionnels remplissant les conditions de qualification professionnelle propres aux commissaires de justice[28].

C. LES MODALITES D'INSTALLATION DES HUISSIERS DE JUSTICE

31. Les modalités d'installation des huissiers de justice issues de la loi du 6 août 2015 (1) ont été précisées par diverses mesures réglementaires (2).

1. PRESENTATION DU DISPOSITIF LEGISLATIF

32. Plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2015 ont facilité l'accès des huissiers de justice diplômés à l'exercice libéral de leur profession (voir l'avis n° 16-A-25 susvisé, paragraphes 77 et suivants). Elles visent notamment :

---

[23] Le 2° du I de l'article 1er de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée, qui incluait dans le champ matériel du monopole des commissaires de justice « *les inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrits par la loi ou par décision de justice* » a été annulé en tant qu'il méconnaissait l'habilitation consentie par le législateur en élargissant ce champ initialement limité aux inventaires et prisées correspondant aux ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, en y incluant les inventaires et prisées prescrits par la loi ou par décision de justice ne correspondant pas à de telles ventes (CE, 28 décembre 2017, n° 401947).

[24] Un décret doit encore fixer le ressort territorial au sein duquel les commissaires de justice sont tenus de prêter leur concours au titre des activités pour lesquelles ils détiennent un monopole (II de l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée et article 22 de ladite ordonnance).

[25] Voir le III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

[26] Décret n° 2018-129 du 23 février 2018 relatif à la formation spécifique prévue au III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

[27] Décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession.

[28] Voir le III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

- à imposer un âge limite d'exercice de la profession à soixante-dix ans, pour favoriser le renouvellement des générations ;
- à favoriser le recours au salariat pour l'exercice des fonctions d'huissier de justice, pour permettre l'acquisition d'une expérience par les futurs candidats à l'installation.

33. Les dispositions de cette loi visent également à instaurer une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics, pour favoriser l'accès des huissiers de justice diplômés à des offices créés, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants.

34. À cet égard, l'article 52 de la loi[29] distingue deux types de zones déterminées par la carte proposée par l'Autorité :
- les zones d'installation libre dans lesquelles « *l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* » ;
- les zones d'installation contrôlée où « *l'implantation d'offices supplémentaires de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu* ».

2. PRESENTATION DES MESURES REGLEMENTAIRES

35. Plusieurs mesures réglementaires ont précisé les modalités d'élaboration de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, ainsi que les conditions encadrant les candidatures et la nomination des professionnels concernés.

a) Décret fixant les critères présidant à l'élaboration de la carte

36. Le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précise les critères devant présider à l'élaboration de la carte visée ci-dessus.

37. Il s'agit, d'une part, de « *critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service* », à savoir :
- « *nombre et localisation des offices installés ;*
- *chiffre d'affaires global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires ;*
- *nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ;*
- *nombre et localisation des offices vacants ;*
- *âge des professionnels en exercice* ».

38. Afin « *d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande* », ce même décret retient, d'autre part, les critères suivants :
- « *caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;*
- *évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution* (…) *s'agissant des huissiers de*

[29] Voir le III de l'article 52 de la loi du 6 août précitée.

justice : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif »[30].

39. Ce décret précise enfin que les « *zones d'installation libre* » « *doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* »[31].

b) Actes réglementaires faisant suite aux propositions de l'Autorité

Propositions de l'Autorité

Avis n° 16-A-25 du décembre 2016

40. Aux termes de l'avis n° 16-A-25 précité, l'Autorité a identifié 65 zones d'installation contrôlée et 35 zones d'installation libre.

41. Dans les zones d'installation contrôlée, l'Autorité a formulé des recommandations ayant trait à la transparence de la pratique administrative en matière de nominations (avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 423 et suivants).

42. Dans les zones d'installation libre, elle a proposé la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de 202 huissiers de justice à l'horizon de deux ans (avis n° 16-A-25 précité, paragraphe 412). Elle a en outre fait des recommandations ayant trait à :

- l'ordre d'attribution des candidats dans les zones d'installation libre (paragraphes 429 et suivants) ;
- l'information actualisée sur l'état des candidatures (paragraphes 436 et suivants) ;
- la transmission d'informations à l'Autorité (paragraphes 443 et suivants) ;
- la mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité économique des offices (paragraphes 447 et suivants).

Notice explicative du 1er juillet 2016

43. Le 1er juillet 2016, l'Autorité a adopté une notice explicative sur la notion de « *recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels* » aux termes de laquelle elle a précisé que ses recommandations s'entendaient de la façon suivante :

- chaque création d'office individuel satisfait la recommandation d'installation d'un professionnel libéral supplémentaire dans la zone considérée ;
- chaque création d'office en société satisfait autant de recommandations d'installation de professionnels libéraux supplémentaires dans la zone considérée qu'il y aura d'associés en exercice dans la société au jour de sa création.

44. En revanche, les associations et successions au sein d'offices existants, qui ne donnent pas lieu à la création d'un nouvel office, ne relèvent pas de la liberté d'installation instituée par la loi du 6 août 2015 précitée. Ainsi, l'éventuelle augmentation du nombre de professionnels libéraux qui peut en résulter n'est pas prise en compte dans les recommandations de l'Autorité. Toutefois, cette augmentation est prise en compte lors de la révision biennale de

[30] Art. 1, I, du décret n° 2016-216 précité.

[31] Art. 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

la carte, dans le cadre d'un nouvel examen des critères posés par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité.

Arrêté identifiant les « zones d'installation libre » et les « zones d'installation contrôlée »

45. Reprenant la proposition de l'Autorité, l'arrêté du 28 décembre 2017[32] pris en application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 (ci-après l'« arrêté carte ») a identifié 35 zones d'installation libre et 64 zones d'installation contrôlée[33].

46. Par ailleurs, « *afin d'assurer un rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels* », l'arrêté carte a :

- distingué pour chacune des zones d'installation libre, une « recommandation » de créations d'offices et un « objectif » de nomination de professionnels titulaires ou associés ;
- segmenté la période de deux ans de validité de la carte en deux périodes successives d'un an : si, à l'issue d'un délai de douze mois suivant l'ouverture des candidatures, malgré la création d'un nombre d'offices conforme à la « recommandation », le nombre de professionnels nommés est inférieur à l'« objectif », alors l'instruction des demandes de créations d'offices reprend jusqu'à satisfaction de ce dernier (article 4).

47. Au total, le nombre d'offices susceptibles d'être créés au cours de la première année d'application de la carte a été fixé à 127 (« recommandation ») et le nombre de nominations de professionnels titulaires a été fixé à 202 (« objectif ») à l'horizon de deux ans (annexe III dudit arrêté).

Arrêté fixant les pièces à produire pour une demande de nomination

48. Par arrêté du 28 décembre 2017[34], le garde des Sceaux a fixé la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer. À cet égard, l'arrêté prévoit des pièces différentes selon que le demandeur est une personne physique (articles 1 et 2) ou morale (article 3).

49. Ce même arrêté a fixé en outre à 15 jours le délai dont dispose le demandeur pour produire les justificatifs requis en cas de demande incomplète (article 4).

Décret modifiant la procédure de nomination sur office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire

50. Le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 précise la date à compter de laquelle peuvent être déposées les demandes de création d'office de notaire, d'huissier de justice et de

---

[32] Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

[33] Dans son avis n°16-A-25 précité, l'Autorité avait identifié 65 zones orange, incluant Wallis-et-Futuna. L'arrêté n'en a retenu que 64, car « *les dispositions du I à III de l'article 52 de la loi susvisée n'ayant pas été étendues à Wallis-et-Futuna, le territoire de cette collectivité ne constitue pas une « zone d'installation » au sens du présent arrêté* ».

[34] Arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer et le délai prévus à l'article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

commissaire-priseur judiciaire, selon le type de zone concernée. Les demandes portant sur des zones d'installation libre peuvent ainsi être déposées à compter du deuxième mois suivant la publication de la carte, et à compter du huitième mois pour celles portant sur des zones d'installation contrôlées[35].

51. Le texte limite le nombre de demandes de création d'offices pouvant être déposées au sein d'une même zone. Désormais, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone[36].

52. Il fixe, pour chaque catégorie de zone, les modalités de renonciation à des demandes de création d'office. Les candidats ne peuvent désormais renoncer à une ou plusieurs demandes de création d'office que dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation à une ou plusieurs demandes de création d'office entraîne la caducité de l'ensemble des demandes de création d'office déposées par l'intéressé dans lesdites zones[37].

53. Pour les huissiers de justice, ces dispositions entreront en vigueur à la date de publication de la deuxième carte[38].

D. LA CONSULTATION PUBLIQUE

54. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la deuxième carte en publiant un communiqué de presse le 19 avril 2019 sur son site Internet[39].

55. L'objet de la procédure y a été rappelé et les tiers intéressés ont été invités à participer à une consultation publique via un questionnaire en ligne, en répondant à différentes questions relatives à l'élaboration de la carte (les retours d'expérience des nouveaux huissiers de justice installés, l'impact des créations récentes sur les offices en place, les collaborateurs et les clients, la procédure de nomination, l'impact de la réforme sur l'accès aux femmes et « jeunes » à la profession ou encore l'encadrement de la publicité et l'utilisation des nouvelles technologies).

56. Dans ce cadre, 145 contributeurs ont répondu au questionnaire mis en ligne par l'Autorité[40]. Les éléments recueillis, dont une synthèse figure en Annexe I, ont permis de nourrir le présent avis.

---

[35] Décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, article 2 ; décret n°75-770 du 14 août 1975, article 28.

[36] Décret n° 2018-971 précité, article 2 ; décret n°75-770 du 14 août 1975, article 29.

[37] Décret n° 2018-971 précité, article 2 ; décret n°75-770 du 14 août 1975, article 31.

[38] Article 4, I, du décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018.

[39] http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=696&id_article=3395&lang=fr

[40] Après vérifications, notamment des pièces justificatives, 136 contributions exploitables ont finalement été retenues pour l'analyse.

III. La révision de la carte d'installation des huissiers de justice

57. L'Autorité présente, à la section A du présent III, les statistiques de la profession d'huissier de justice sous la forme de cartes et tableaux pour la période 2014-2018, qui sont les cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.

58. Les données relatives à l'année 2018 intègrent en partie les effets des créations d'offices intervenues dans le cadre de la première carte. En effet, le processus de nomination d'huissiers de justice libéraux a commencé le 28 juin 2018 avec l'adoption par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, d'arrêtés[41] portant création de 3 offices d'huissiers de justice dans la Nièvre, l'Eure-et-Loir et le Loiret. À la date du présent avis, les recommandations sont satisfaites dans 60 % des 35 zones d'installation. Parmi les 14 zones d'installation où le processus de nomination est inachevé, on peut notamment citer les différents départements d'Ile-de-France, et ceux des Alpes-Maritimes ou de la Gironde.

59. Pour élaborer sa proposition de carte révisée des zones d'installation, l'Autorité a fait le choix de reconduire à l'identique les options méthodologiques qu'elle avait retenues pour l'élaboration de la première carte, s'agissant en particulier de la délimitation des zones d'implantation, de la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations d'huissier de justice, de la fixation des seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026 et du lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022 dans une optique d'augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées. Ces différents choix méthodologiques sont détaillés à la section B.

A. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES HUISSIERS DE JUSTICE

60. Parmi les 99 zones d'installation, seule celle de Saint-Pierre-et-Miquelon ne comporte aucun office au 31 décembre 2018. Dans la suite de la présente section A, les statistiques concernent les zones d'installation comprenant au moins un office à cette date.

1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE

61. En 2018, on observe la première création nette d'offices d'huissiers de justice depuis plus de 10 ans grâce à la création de 55 offices dans le cadre de l'application de la loi du 6 août 2015 précitée.

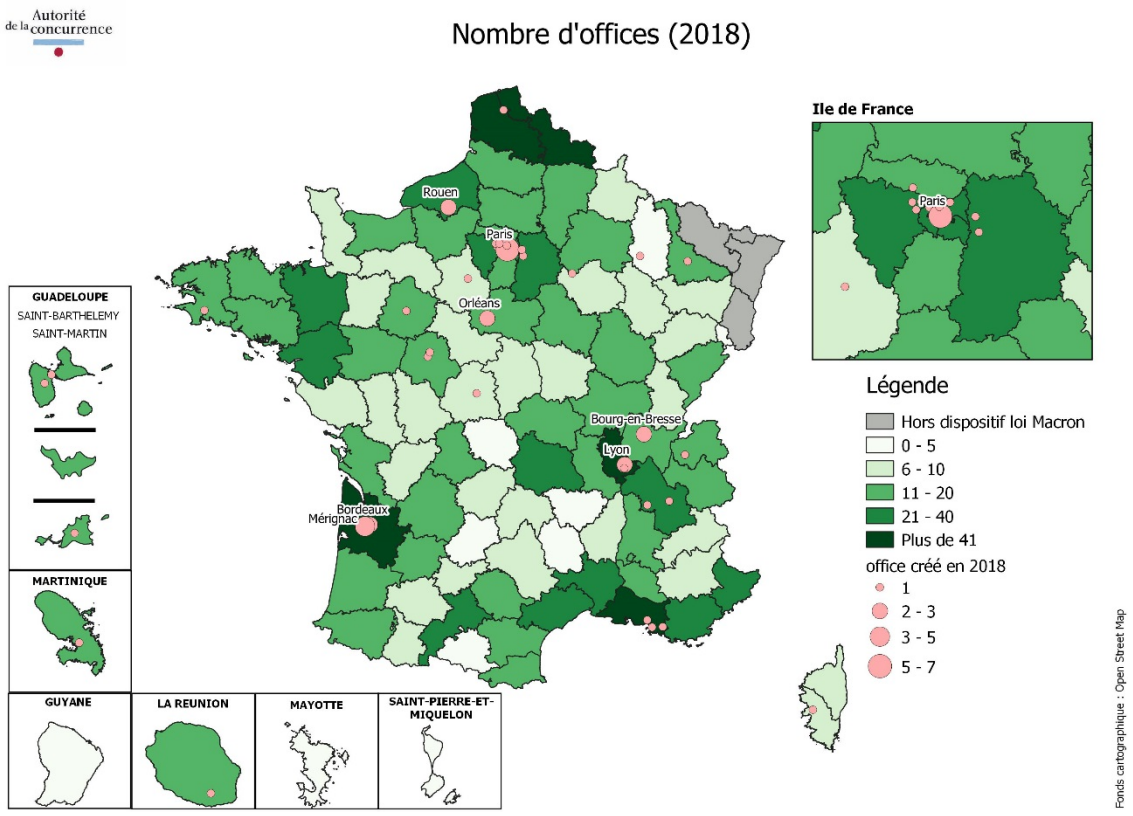
62. S'il est encore trop tôt pour effectuer un bilan approfondi des effets de ces créations d'offices[42], quelques constats peuvent néanmoins être dressés. En particulier, le maillage territorial a été renforcé par la création d'un office dans la zone de la Meuse, qui n'en comportait jusqu'alors que 4, ainsi que dans les zones de l'Eure-et-Loir, de l'Aube, de l'Indre et de la Corse-du-Sud, qui en comportaient chacune moins de 10. Par ailleurs, on observe qu'à l'instar des offices déjà existants, environ la moitié des nouveaux offices sont créés dans des villes comportant un tribunal de grande instance ou un tribunal de commerce.

---

[41] Arrêtés du 28 juin 2018 portants nomination de 3 huissiers de justice (NOR : JUSC1818056A, JUSC1818009A, JUSC1818006A) et d'un commissaire-priseur judiciaire (NOR : JUSC1818010A).

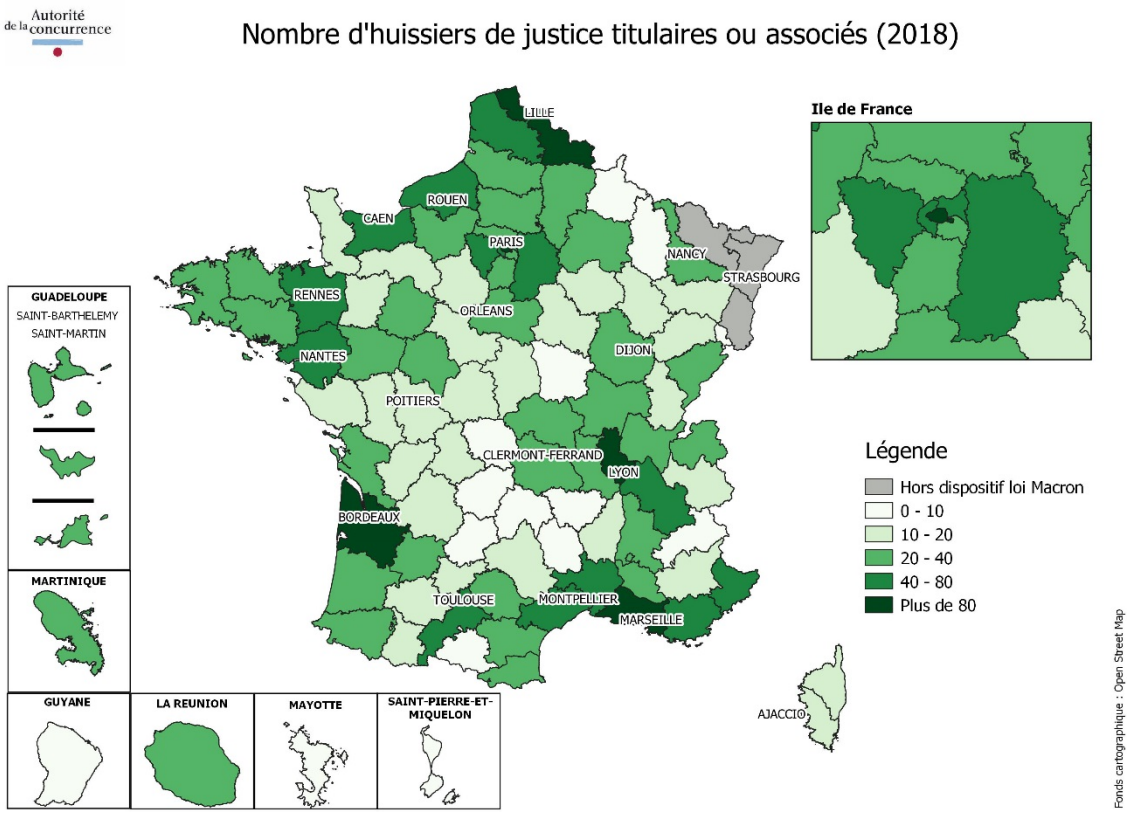
[42] Seuls 30 % des offices créés en 2018 ont transmis des données chiffrées à l'Autorité, indiquant qu'ils ont effectivement commencé leur activité.

63. Au total, on recense 1 634 offices en 2018, soit un quasi-retour au nombre de 2014. Le nombre médian d'offices par zone d'installation s'établit à 15. Les grands centres urbains, Paris, Lille, Marseille, Bordeaux et Lyon en tête, sont les zones d'installation qui concentrent le plus d'offices, tandis que les zones rurales présentent un nombre d'offices de quelques unités seulement. La zone d'installation de Mayotte est la seule à n'accueillir qu'un office.



Carte 1 : Offices par zone d'installation

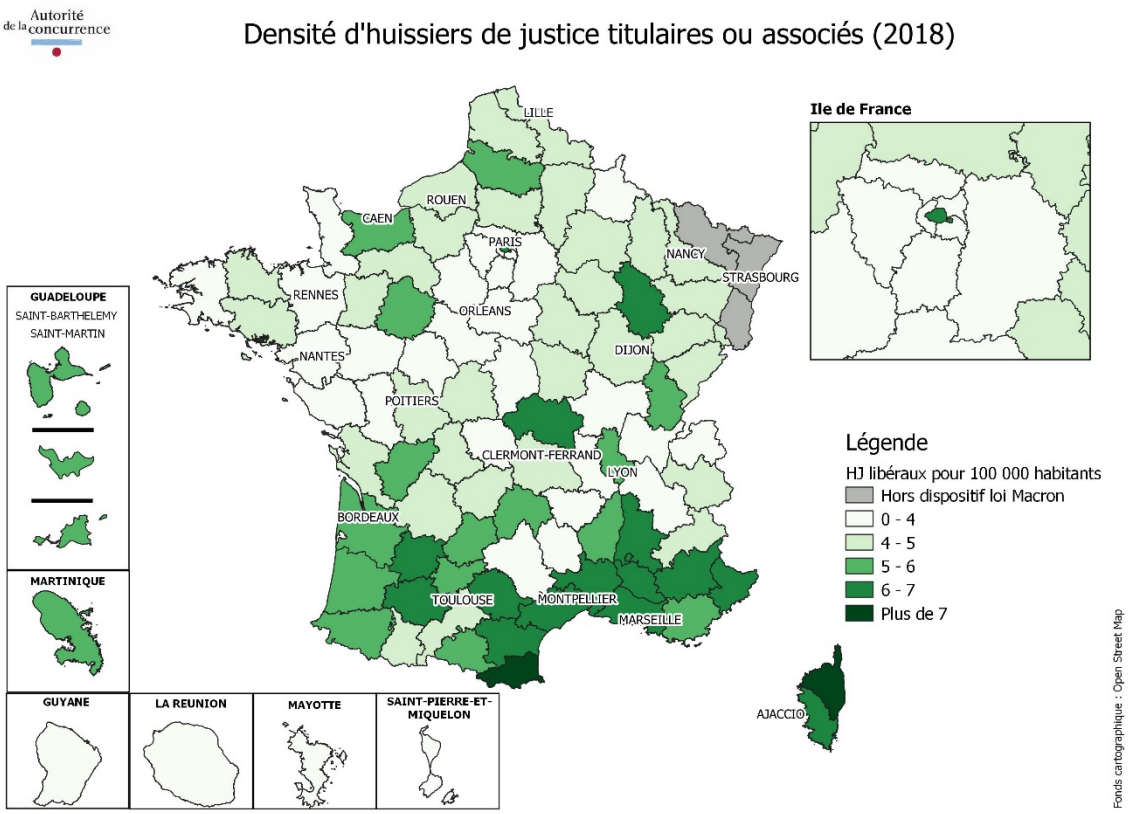
64. <u>La répartition des huissiers de justice libéraux</u> suit la même logique que celle des offices. En 2018, la France compte 2 940 huissiers de justice libéraux, soit environ 3 % de moins qu'en 2014. Paris demeure la zone d'installation en comprenant le plus (148), suivie par les Bouches-du-Rhône (128), tandis que Mayotte n'en compte qu'un seul. La médiane s'établit à 22 huissiers de justice par zone d'installation.



Carte 2 : Huissiers de justice libéraux par zone d'installation

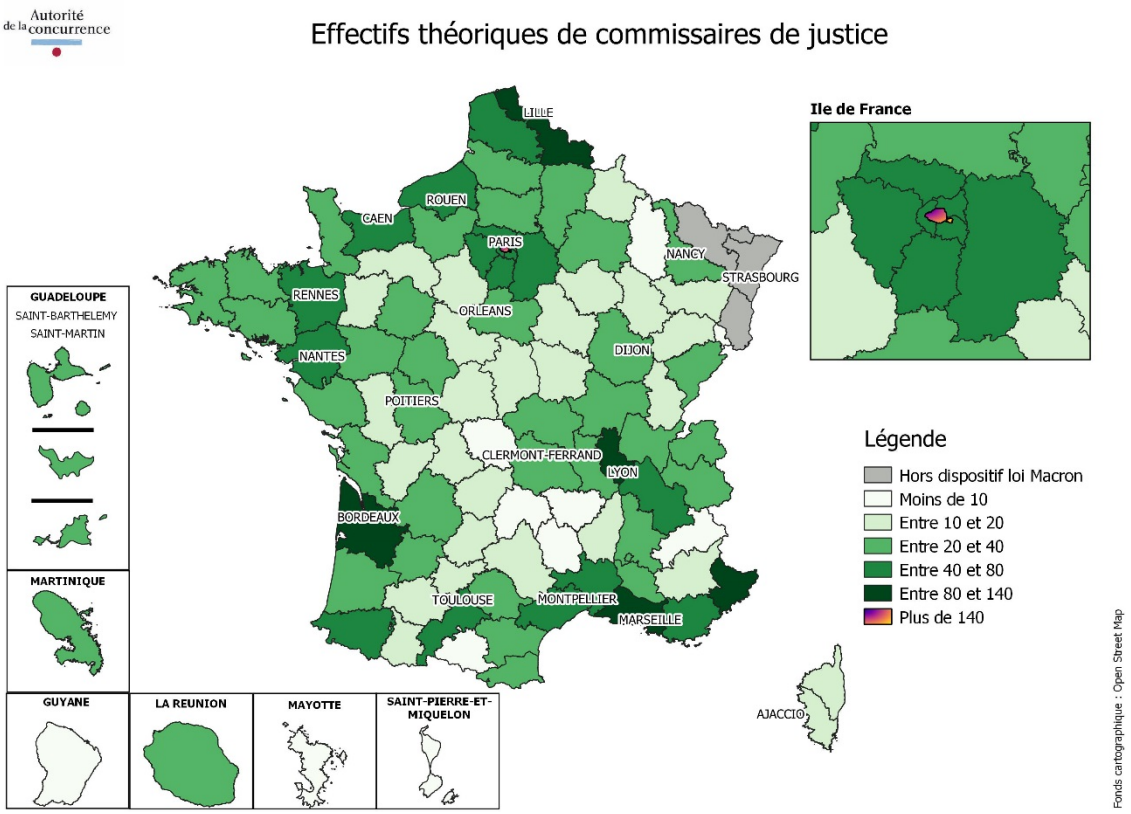
65. La Haute-Corse et les Pyrénées-Orientales sont les deux zones d'installation avec la plus forte densité d'huissiers de justice, supérieure à 7 professionnels libéraux pour 100 000 habitants. Cette densité est inférieure à 3 dans les zones d'installation de la Guyane, le Finistère, le Val-de-Marne, l'Essonne et la Vendée. On trouve la densité la plus faible dans la zone d'installation de Mayotte, qui compte moins d'un huissier de justice pour 100 000 habitants. La médiane s'établit à 4,4 huissiers de justice libéraux pour 100 000 habitants.

66. Il convient de souligner que si Paris est bien au-dessus de cette médiane (6,9 huissiers de justice pour 100 000 habitants), les autres départements de la région Ile-de-France sont significativement en dessous, avec une médiane de 3,3 huissiers de justice pour 100 000 habitants.



Carte 3 : Huissiers de justice libéraux pour 100 000 habitants par zone d'installation

67. Enfin, les effectifs théoriques de commissaires de justice, calculés comme la somme de ceux des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires en 2018, montrent que – toutes choses égales par ailleurs – la fusion va renforcer le maillage territorial. En effet, si celle-ci intervenait aujourd'hui, la France compterait 3 341 commissaires de justice répartis sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, seule zone d'installation sans professionnel. Paris demeurerait la zone d'installation la plus pourvue avec 224 commissaires de justice, suivie des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône (chacune de ces trois zones compterait plus de 100 professionnels). Au contraire, la Creuse, les Hautes-Alpes, la Lozère et Mayotte en compteraient moins de 10. La médiane s'établirait à 27 commissaires de justice par zone d'installation.



Carte 4 : Effectifs théoriques de commissaires de justice

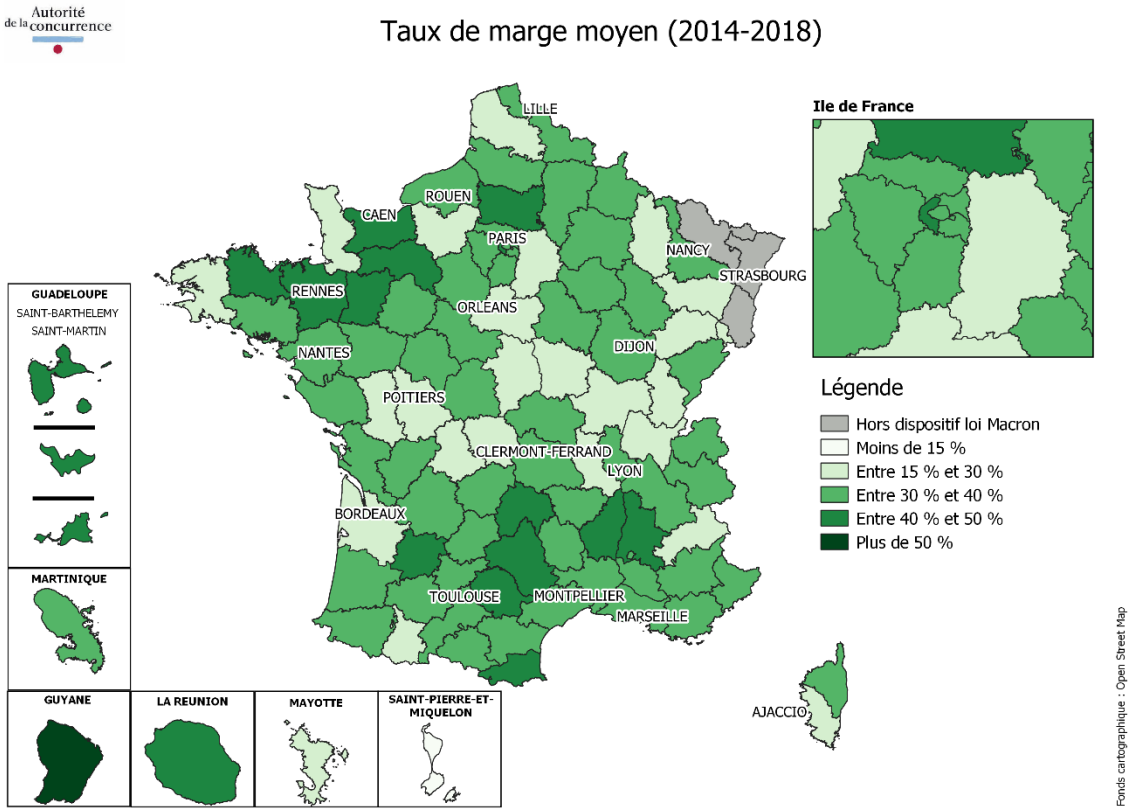
2. RESULTATS ECONOMIQUES

68. Comme lors du précédent avis, les taux de marge de la profession restent relativement élevés, indépendamment de la structure des offices. On note néanmoins un fléchissement relatif par rapport à la période 2012-2014. En effet, le taux de marge médian est passé de 36 % sur cette période à 33 % sur la période 2014-2018.

Déciles	Taux de marge par office (2014-2018)
10 %	15 %
20 %	22 %
30 %	26 %
40 %	29 %
50 %	33 %
60 %	36 %
70 %	39 %
80 %	44 %
90 %	50 %

Tableau 1 : Distribution par décile du taux de marge moyen par office sur la période 2014-2018.

69. Le taux de marge dépasse 50 % sur la période 2014-2018 uniquement en Guyane. Il dépasse 45 % dans 5 zones d'installation : la Mayenne, l'Aveyron, le Tarn, la Drôme et le Cantal. À l'opposé, le taux de marge est le plus faible, autour de 20 % dans les zones d'installation de la Nièvre, de la Haute-Vienne et du Territoire de Belfort.



Carte 5 : Taux de marge moyen par zone d'installation

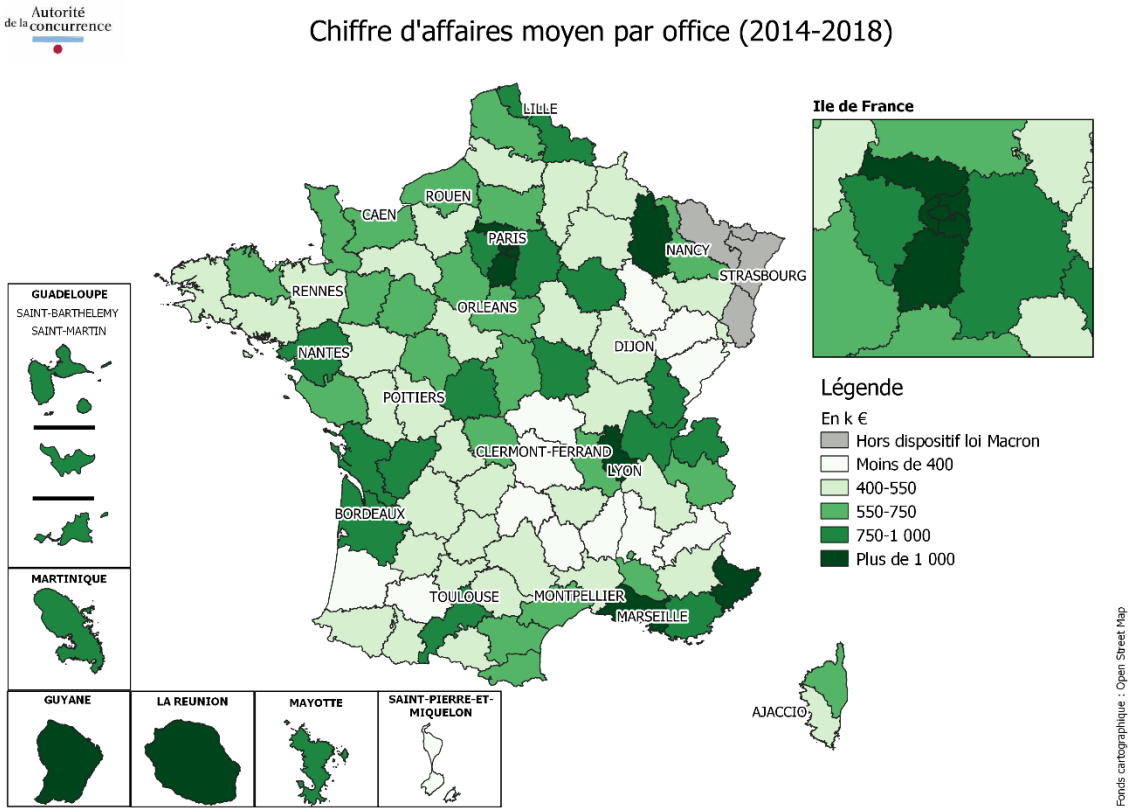
70. La répartition du chiffre d'affaires moyen par office reste toujours hétérogène sur le territoire français, de même que celle du résultat net par office. Cela traduit à la fois l'attractivité des zones d'installation et les effets de la structure moyenne des offices, un plus grand nombre d'associés par office entraînant mécaniquement un chiffre d'affaires par office plus important.

71. Sur la période 2014-2018, le chiffre d'affaires moyen par office dépasse 1 M€ dans 12 zones d'installation, dont seulement deux dépassent 1,5 M€, la Guyane et les Hauts-de-Seine. La zone de Paris présente quant à elle un chiffre d'affaires moyen de 1,3 M€. À l'inverse, il est inférieur à 300 K€ dans les zones d'installation de l'Allier et du Cantal. La médiane s'établit à 555 K€ par zone d'installation.

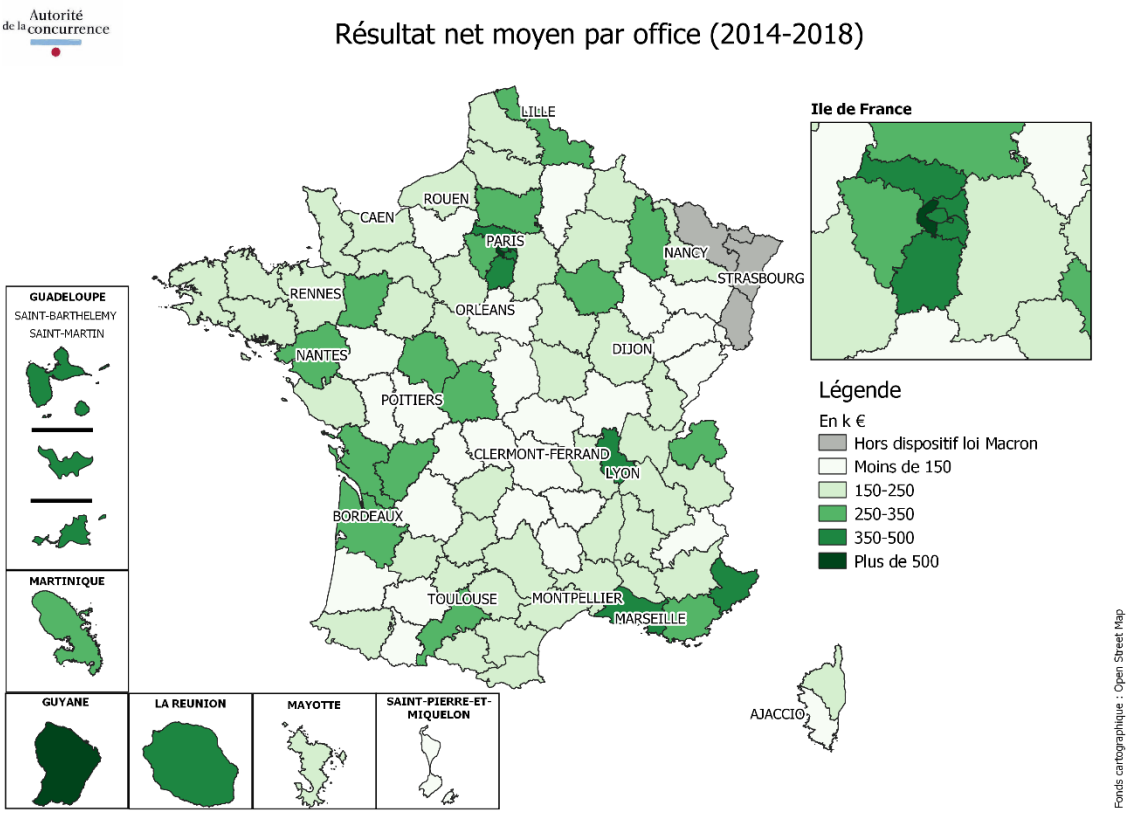
72. Le résultat net moyen par office est supérieur à 500 K€ dans les deux mêmes zones d'installation, la Guyane et les Hauts-de-Seine. La zone de Paris arrive en cinquième position avec un résultat net moyen de 450 K€. À l'opposé, seules les zones d'installation de la Haute-Vienne, de la Haute-Saône, des Hautes-Alpes et du Territoire de Belfort présentent un résultat net moyen par office inférieur à 100 K€ sur la période 2014-2018. Sur cette même période, la médiane par zone d'installation s'établit à 203 K€.

73. Les offices des grands centres urbains présentent le plus grand nombre moyen d'associés par office. Il est ainsi supérieur à 2,4 dans les zones d'installation des Bouches-du-Rhône, de la Loire-Atlantique et des Hauts-de-Seine. À l'opposé, les zones d'installation des Hautes-Alpes, de la Lozère et de Mayotte ne comportent que des offices individuels. La médiane par zone d'installation s'établit à 1,8 associé par office.

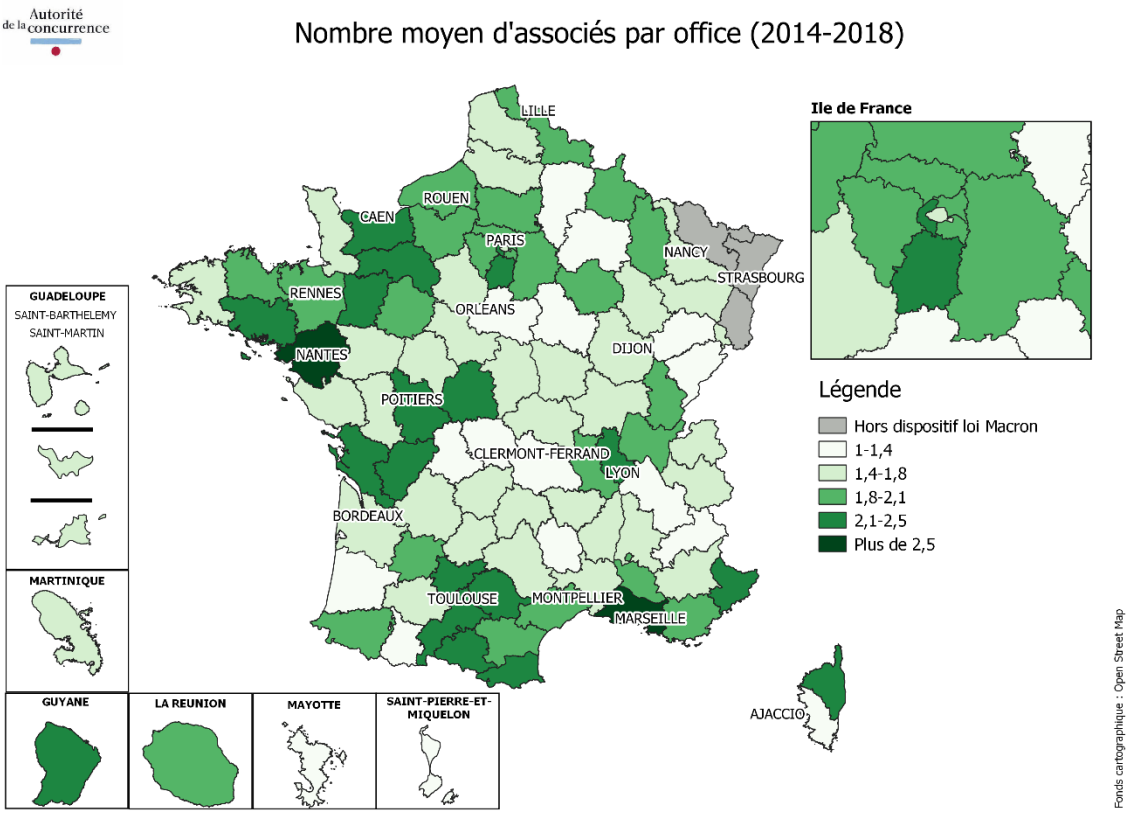
74. Le nombre moyen d'actes par office dépasse 8 000 dans 8 zones. Il est particulièrement élevé en Guyane, dans les Hauts-de-Seine et en Essonne. Au contraire, il est inférieur à 2 500 actes dans des zones rurales telles que l'Allier ou le Cantal. La médiane par zone d'installation s'établit à 4 000 actes par office.



Carte 6 : Chiffre d'affaires moyen par office par zone d'installation



Carte 7 : Résultat net par office par zone d'installation



Carte 8 : Nombre moyen d'associés par office par zone d'installation

Décile	CA moyen par office (2014-2018)	Résultat net moyen par office (2014-2018)	Nombre moyen d'actes par office (2014-2018)
10 %	149 905	31 089	1 145
20 %	236 771	56 441	1 868
30 %	311 526	82 842	2 405
40 %	392 093	116 995	3 125
50 %	492 882	162 945	3 916
60 %	617 232	214 966	4 889
70 %	782 452	282 497	6 161
80 %	1 015 702	382 690	7 977
90 %	1 490 555	559 555	11 146

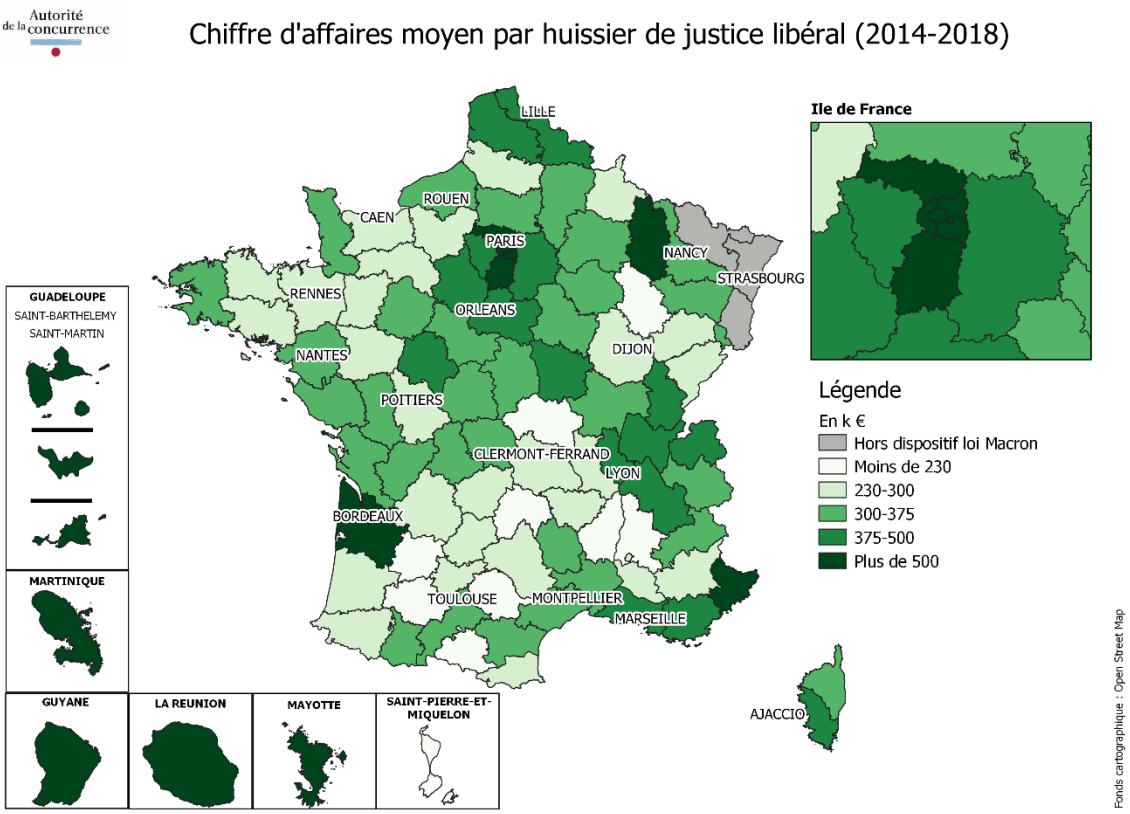
Tableau 2: Distribution par décile du chiffre d'affaires, du résultat net et du nombre moyen d'actes par office sur la période 2014-2018

75. Les répartitions du chiffre d'affaires moyen et du résultat net moyen par huissier de justice libéral sur la période 2014-2018 reflètent les disparités existantes entre les territoires, en neutralisant l'impact de la structure des offices.

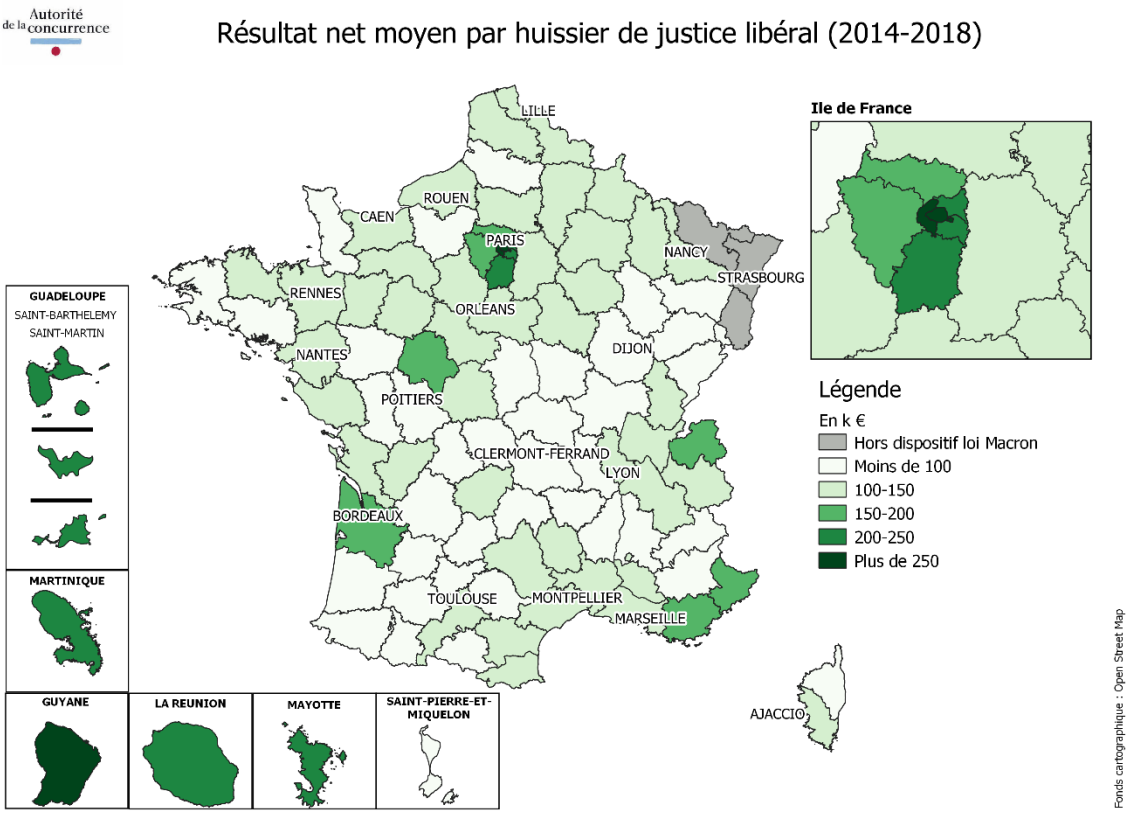
76. Les 9 zones d'installation qui présentent le chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral le plus élevé sur la période 2014-2018 sont situées exclusivement en région parisienne et en outre-mer, avec celles de Mayotte et de Paris en tête. À l'opposé, il s'établit à moins de 200 K€ dans 5 zones d'installation, toutes situées en milieu rural. La médiane par zone d'installation s'établit à 324 K€ par huissier de justice libéral.

77. Le résultat net moyen par huissier de justice libéral est moins homogène que le chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral. Il est le plus élevé (supérieur à 200 K€) en région parisienne et en outre-mer et dépasse même 400 K€ en Guyane. Il est inférieur à 70 K€ dans 7 zones d'installation rurales de France métropolitaine. La médiane du revenu net moyen annuel par zone d'installation s'établit à 109 K€ par huissier de justice libéral.

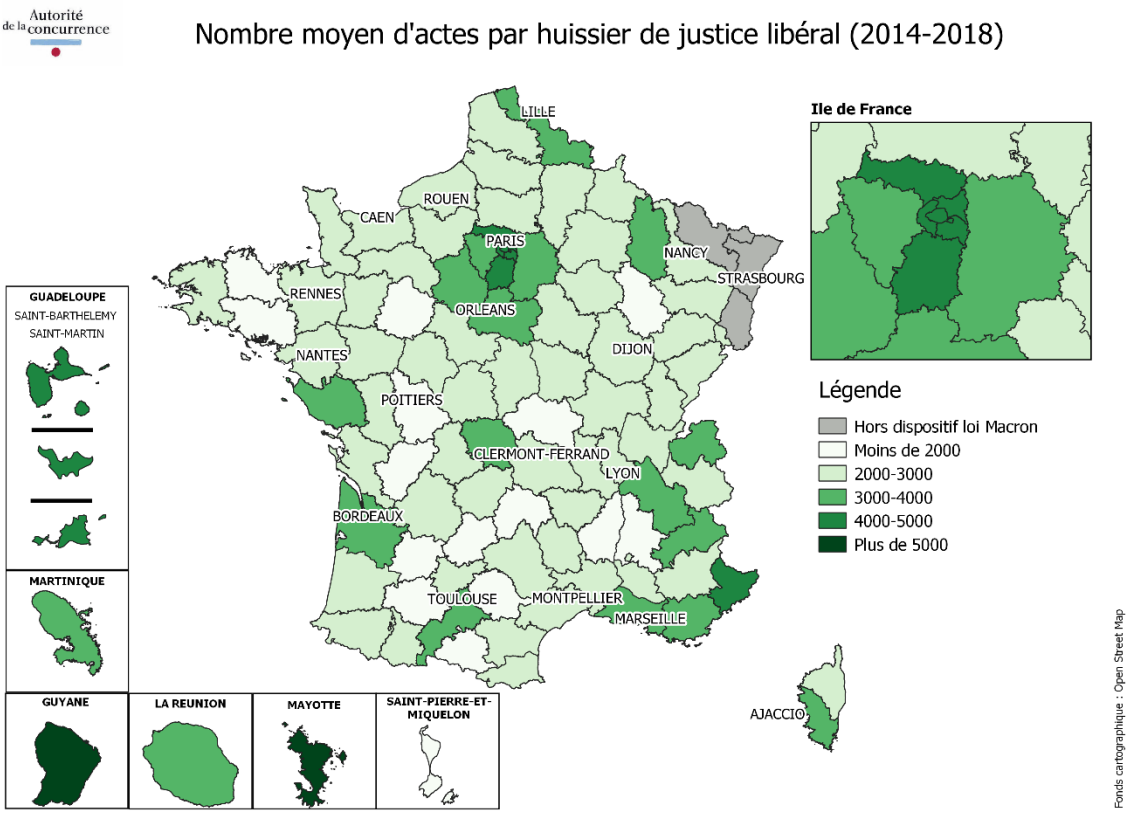
78. Le nombre moyen d'actes par huissier de justice libéral et par an ne dépasse 5 000 actes que dans les zones de Mayotte et de la Guyane. Au contraire, il est inférieur à 2 000 actes dans 15 zones, essentiellement rurales, de France métropolitaines telles que le Cantal ou l'Allier. La médiane par zone d'installation s'établit à 2 500 actes.



Carte 9 : Chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral



Carte 10 : Résultat net moyen par huissier de justice libéral



Carte 11 : Nombre moyen d'actes par huissier de justice libéral

Déciles	CA moyen par HJ libéral (2014-2018)	Résultat net moyen par HJ libéral (2014-2018)	Nombre moyen d'actes par HJ libéral (2014-2018)
10 %	155 581	39 709	1 157
20 %	203 186	62 270	1 577
30 %	242 452	78 962	1 884
40 %	281 903	94 514	2 187
50 %	319 751	113 398	2 509
60 %	371 224	133 181	2 885
70 %	434 238	158 112	3 334
80 %	523 700	192 915	4 081
90 %	725 291	245 047	5 229

Tableau 3: Distribution par décile du chiffre d'affaires, du résultat net et du nombre moyen d'actes par huissier de justice libéral sur la période 2014-2018

79. Enfin, sur l'ensemble des huissiers de justice libéraux, le rapport entre le premier décile et le neuvième décile du nombre moyen d'actes, du chiffre d'affaires moyen et du résultat net moyen par huissier de justice libéral est d'environ 1 pour 5, traduisant la forte disparité entre des études très rentables, situées en zone verte, et celles qui le sont moins, situées en zone orange.

80. Néanmoins, la profession d'huissier de justice est nettement plus homogène que celle de commissaire-priseur judiciaire. En effet, pour cette dernière, le rapport entre le premier décile et le neuvième décile du chiffre d'affaires moyen par professionnel libéral est deux fois supérieur à celui des huissiers de justice.

B. PERMANENCE DE LA METHODOLOGIE

81. La mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation, en distinguant zones d'installation libre et zones d'installation contrôlée, sur le territoire national et à formuler des recommandations de créations d'offices compatibles avec un rythme progressif d'installation de nouveaux professionnels dans ces dernières.

82. Pour classer les zones selon cette typologie, l'Autorité analyse préalablement les critères permettant d'apprécier l'« utilité », au sens économique du terme, d'une offre de services d'huissier de justice supplémentaire, c'est-à-dire l'accroissement de la satisfaction de la demande des clients qu'entraînerait l'installation d'un nouvel huissier de justice libéral dans la zone.

83. Pour rappel, l'Autorité a délimité la France en 99 zones d'installation, circonscrites aux limites administratives de chaque département[43]. Pour chaque zone d'installation, elle apprécie l'offre et la demande de services d'huissier de justice à partir des chiffres d'affaires par huissier de justice libéral et de la dynamique de la population. Enfin, à partir de seuils cumulatifs (plancher de 325 000 euros par huissier de justice libéral à horizon 2026, plafonnement à 35 % de la perte moyenne de chiffre d'affaires admissible à l'horizon 2026 pour les offices d'huissier de justice ainsi que pour les offices théoriques de commissaires de justice), l'Autorité détermine le potentiel de création dans chacune des zones d'installation.

84. Pour réviser la carte actuellement en vigueur, l'Autorité a fait le choix de reconduire à l'identique les options retenues pour l'élaboration de la première carte. La proposition de carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, s'appuie ainsi sur une méthodologie identique à celle retenue en 2016. Tel est notamment le cas de la délimitation des zones d'implantation, de la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations d'huissier de justice, de la fixation de seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026, et du lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.

85. L'Autorité a en effet considéré, d'une part, que ces critères demeuraient pleinement pertinents et que le maintien d'une méthode identique était un gage d'équité et de lisibilité pour l'établissement de la deuxième carte, peu de temps après la première. Elle a noté, d'autre part, qu'à l'occasion du contentieux introduit contre la première carte (l'acte attaqué était l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé), le Conseil d'État a examiné de façon détaillée cette méthodologie, qui était contestée sur différents points, notamment le choix de

[43] À l'exception du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle, non concernés par l'exercice de cartographie, et de la Guadeloupe, rattachée aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. La zone d'installation d'« Ille-et-Vilaine et Dinan » a également été créée pour tenir compte de la spécificité du ressort du TGI de Saint-Malo, qui comprend des communes situées dans deux départements distincts, respectivement l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor (voir avis n° 16-A-25 précité, paragraphe 170).

délimitation des zones d'implantation, et estimé qu'elle était conforme aux dispositions applicables et exempte d'erreur d'appréciation[44].

1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION

86. L'Autorité estime que l'utilisation de l'échelle départementale pour définir les zones d'installation a prouvé sa pertinence lors du précédent avis et l'élaboration de la première carte. Cette approche reste d'actualité pour le présent avis.

87. Le Conseil d'État, dans sa décision précitée, a retenu que cette approche était fondée en droit et en fait et exempte d'erreur manifeste d'appréciation, par les motifs suivants : « *le zonage départemental, identifié comme l'échelon le plus pertinent dans la majorité des contributions formulées lors de la consultation publique, permet de tenir compte de la localisation géographique effective des huissiers de justice et de celle des justiciables auprès desquels ils peuvent intervenir dans une limite de temps et de coût raisonnable et que la plupart des offices d'huissiers de justice ont adapté leur organisation, notamment en mutualisant leurs ressources, pour être en mesure de couvrir l'ensemble de leur département* »[45].

88. En outre, le Conseil d'État a estimé que *« la faculté pour les huissiers de transférer leur office sur simple déclaration au sein d'une zone dite de libre installation définie à l'échelle du département, le cas échéant d'un espace rural vers un centre urbain, n'est pas de nature à compromettre l'objectif de renforcement de la proximité et de l'offre de service poursuivi par l'article 52 de la loi du 6 août 2015, qui s'apprécie au niveau des zones auxquelles il renvoie* »[46].

89. En sus de l'analyse présentée au III de l'avis n° 16-A-25 précité, il convient de noter que, dans le cadre de la consultation publique menée par l'Autorité pour élaborer le présent avis, les huissiers de justice ayant répondu ont majoritairement indiqué que leurs donneurs d'ordres et les justiciables auprès desquels ils intervenaient se situaient en grande partie dans le territoire de la zone d'installation et, dans une bien moindre mesure, dans une zone limitrophe, ce qui confirme la correspondance entre le zonage retenu et l'empreinte réelle de l'activité des offices (voir Annexe I, questions 25 et 26).

90. Par ailleurs, au cours de l'instruction, certains contributeurs ont mis en avant le caractère prétendument « atypique » de certaines zones, notamment celles intégrant les plus grandes métropoles urbaines.

91. L'Autorité rappelle qu'en l'absence de données précises relatives à l'origine géographique de la clientèle des offices, le zonage à l'échelle départementale est le plus pertinent pour identifier les offices qui sont substituables du point de vue des clients comme expliqué dans l'avis n° 16-A-25 précité (paragraphes 162 à 165). En effet, dans la mesure où l'essentiel de l'activité monopolistique des professionnels concernés émane de donneurs d'ordres peu nombreux, qui sélectionnent leurs interlocuteurs en fonction de leur appartenance à une subdivision administrative (département) ou juridictionnelle (TC ou TGI) qui se recoupent en grande partie, le département constitue la circonscription la plus adaptée pour définir les zones d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

---

[44] CE, 21 août 2019, n° 417958.

[45] Idem.

[46] Idem.

92. En outre, dans le cadre du recours formé contre l'arrêté établissant la première carte, le Conseil d'État a écarté les moyens soulevant l'inadéquation de la méthode retenue dans certaines zones en raison de leurs spécificités, estimant qu'il n'était pas établi que l'arrêté attaqué serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard[47].

93. Enfin, les récentes évolutions législatives relatives à la carte judiciaire[48] ainsi qu'à l'organisation de la collectivité de Corse[49] n'affectent pas la délimitation des zones d'installation.

2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

94. Dans son avis n° 16-A-25 précité, l'Autorité a expliqué de façon détaillée comment la prise en compte du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral permettait d'apprécier de façon synthétique l'ensemble des critères d'offre des huissiers de justice, pour chaque zone d'installation (paragraphes 286 et suivants) et comment celle de la population, associée à sa dynamique, permettait de prendre en compte de façon synthétique l'ensemble des critères de la demande de services d'huissier de justice (paragraphes 293 et suivants). Ceci résulte des fortes corrélations entre les différents critères prévus par le décret du 26 février 2016 précité.

95. L'Autorité estime que cette analyse reste pertinente dans le cadre du présent avis et décide par conséquent de la maintenir.

96. Cette approche a d'ailleurs été validée, en ces termes, par le Conseil d'État statuant au contentieux : « *le I de l'article 1er du décret du 26 février 2016, rappelé au point 2, énumère des critères pertinents pour identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service des huissiers de justice. Il appartient à l'autorité administrative, sur ce fondement, de prendre en considération ces critères seuls ou combinés, sans pouvoir en retenir d'autres, dès lors qu'ils lui permettent de satisfaire aux objectifs poursuivis par le dispositif prévu à l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée. Ainsi, elle n'est pas tenue de prendre en considération tous les critères prévus au I de l'article 1er du décret du 26 février 2016 si les critères retenus lui permettent de satisfaire à ces objectifs* ». Ainsi, selon le Conseil d'État : « *Il ressort des pièces des dossiers que les critères du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral et de la croissance démographique permettent d'évaluer les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande de services pour cette profession, sans qu'il soit nécessaire de se fonder également sur les autres critères énumérés par le décret du 26 février 2016* »[50].

97. Ainsi, pour évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre des huissiers de justice dans les zones d'installation, l'Autorité retient un indicateur synthétique calculé à partir du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral et des projections démographiques, permettant une prise en compte globale des critères prévus par le décret n° 2016-216.

---

[47] Le Conseil d'État a ainsi rejeté les requêtes de la Chambre régionale des huissiers de justice du Nord-Pas-de-Calais, la Chambre régionale des huissiers de justice de la cour d'appel de Bordeaux, la Chambre départementale et régionale des huissiers de justice de Paris, la Chambre régionale des huissiers de justice près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, la Chambre interdépartementale des huissiers de justice des îles de La Réunion et Mayotte et de la Chambre régionale des huissiers de justice près la cour d'appel de Lyon (CE, 21 août 2019, n° 417958).

[48] L'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 entrera en vigueur au 1er janvier 2020.

[49] L'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 est entré en vigueur au 1er janvier 2018.

[50] CE, 21 août 2019, n° 417958.

98. L'évaluation du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral implique de déterminer le nombre d'huissiers de justice libéraux actifs dans chaque zone d'installation. Pour cela, la chambre nationale a transmis à l'Autorité les effectifs de la profession au 1er septembre 2019. De plus, le 30 octobre 2019, la DACS a indiqué à l'Autorité que le processus de nomination serait achevé à l'échéance de la carte dans 21 zones et que dans les 14 zones restantes toute nomination serait impossible en raison d'un manque de candidatures.

99. En outre, des démissions d'offices sont toujours possibles, de sorte qu'il est impossible, au jour du présent avis, de déterminer exactement les zones où les objectifs ne seront pas atteints, ni dans quelle ampleur.

100. Par conséquent, l'Autorité a décidé de raisonner à partir de la situation cible où les 202 nominations du précédent avis seraient effectives pour déterminer le nouveau potentiel de création. Cette approche prudente revient à minorer le chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral par rapport à la réalité et préserve donc les intérêts des huissiers de justice déjà installés.

3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES

101. Comme dans son avis n° 16-A-25 précité, l'Autorité propose de recourir à des seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création dans chaque zone d'installation.

102. Tout d'abord, un seuil « plancher » de chiffre d'affaires par huissier de justice libéral est utilisé pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation. Dans l'avis n° 16-A-25 précité, ce seuil avait été fixé à 325 000 euros par an par huissier de justice libéral. L'Autorité considère que ce seuil garde toute sa pertinence, dès lors notamment qu'il traduit une approche à la fois protectrice et prudente tant vis-à-vis des offices déjà en place avant la réforme, des nouveaux huissiers de justice s'étant installés depuis juin 2018, que des futurs candidats à l'installation.

103. Par ailleurs, afin de ne pas « *bouleverser les conditions d'activités des offices existants* », et donc de ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, l'Autorité s'assure que le chiffre d'affaires par huissier de justice libéral ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2026 à la suite des créations envisagées. Ce seuil est également appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone pour tenir compte de la fusion de la profession avec celle de commissaire-priseur judiciaire. S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de l'arrivée de nouveaux huissiers de justice sur les chiffres d'affaires des offices existants, l'Autorité estime que ce seuil protecteur est toujours justifié dans le cadre du présent avis.

104. Sur ces deux points, le Conseil d'État a d'ailleurs indiqué que les critères employés pour déterminer les zones dites d'installation libre et d'installation contrôlée n'étaient pas entachés d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 : « *Contrairement à ce qui est soutenu, il a été tenu compte, pour l'établissement des projections de chiffres d'affaires, des baisses tarifaires découlant de réformes récentes ainsi que de l'impact de la fusion engagée des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. En revanche, il ressort des pièces des dossiers que la prise en compte des huissiers de justice salariés pour le calcul du chiffre d'affaires moyen par huissier irait à l'encontre de l'objectif de favoriser l'installation de nouveaux professionnels libéraux. Par ailleurs, le choix d'un indicateur de chiffre d'affaires brut permet d'éviter des biais liés tant aux différences de mode d'imposition entre les offices qu'à la qualité de leur gestion ; le choix de ne pas exclure le chiffre d'affaires résultant des activités concurrentielles, dont la part est le plus souvent minoritaire, permet de tenir compte*

des opportunités de diversification de l'activité ; la méthode employée ne nécessitait pas de traiter de façon distincte l'activité réalisée dans des bureaux annexes. Enfin, la méthode appliquée tient compte de l'objectif tendant à empêcher un bouleversement de l'activité des offices existants, en ce qu'elle veille à plafonner à 35 % la perte moyenne de chiffre d'affaires des offices existants liée à l'installation de nouveaux professionnels »[51].

105. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité estime que les seuils précités gardent toute leur pertinence pour élaborer ses recommandations.

106. Elle a donc procédé à une mise à jour des calculs de chiffres d'affaires théoriques à l'horizon 2026 tels qu'évalués dans l'avis n° 16-A-25, à partir des éléments suivants :

    a. les chiffres d'affaires réels sur la période 2014-2018 des huissiers de justice libéraux ;

    b. les résultats, toujours valables, de son étude économétrique de 2016 (avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 262 à 280) : pour 1 % de croissance démographique dans la zone, le chiffre d'affaires des huissiers de justice croît de + 1,1 % (même avis, paragraphe 353) ;

    c. l'impact des tarifs entrés en vigueur en mai 2016[52] ;

    d. les projections de population réalisées par l'INSEE par département.

107. Selon ces hypothèses, le chiffre d'affaires global des huissiers de justice sur le territoire couvert par la présente carte se situerait entre 1,15 et 1,20 milliard d'euros en 2026, soit une estimation en légère baisse en comparaison de celle qui avait été faite lors du précédent avis.

4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

108. Dans son avis n° 16-A-25, l'Autorité a recommandé que 202 nouveaux huissiers de justice puissent s'installer d'ici 2018, soit une minorité du potentiel total de création à l'horizon 2026[53].

109. À partir de la méthodologie décrite ci-avant, en se fondant sur les effectifs de la profession au 1er septembre 2019, et en prenant en compte les éléments transmis par la Chancellerie sur les nominations devant encore intervenir dans le cadre de la précédente carte, l'Autorité estime désormais que le potentiel de création à horizon 2026 est compris entre 450 et 500.

110. Afin de déterminer la part de cet objectif qu'il convient de retenir pour la carte 2020-2022, l'Autorité a analysé un ensemble d'éléments conjoncturels et structurels soumis à son appréciation. En particulier, différents acteurs ont alerté les services d'instruction sur la réduction du nombre d'études auxquelles les donneurs d'ordres institutionnels font appel. Ces derniers, notamment dans une logique de réduction des coûts, auraient de plus en plus recours à un nombre restreint d'offices très structurés. Ces évolutions font craindre à certains professionnels que ce type de clients devienne plus difficilement accessible aux offices, et particulièrement aux offices créés.

111. À cet égard, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (« ACOSS ») a confirmé s'être engagée dans une rationalisation du réseau d'huissiers de justice auxquels elle a

---

[51] CE, 21 août 2019, n° 417958.

[52] Décret n° 2016-230 précité.

[53] En 2016, le potentiel de créations avait été estimé à environ 550 huissiers de justice.

recours pour procéder au recouvrement des cotisations sociales[54]. Ce processus passe par une réduction du nombre d'huissiers de justice conventionnés par région (chaque région conserve néanmoins une certaine liberté quant au nombre de ses partenaires, selon ses besoins) et par des critères de sélection stricts. Ces critères peuvent constituer une barrière pour les huissiers de justice nouvellement installés dans la mesure où il n'est pas possible d'évaluer leur performance passée et qu'ils doivent disposer des moyens humains et techniques pour gérer un grand nombre de dossiers selon des standards précis (délais, dématérialisation, etc.). Néanmoins, l'ACOSS a précisé que son réseau de partenaires n'était pas figé. De fait, les conventions qui la lient aux offices sont signées pour une durée d'un an, ce qui peut permettre à de nouveaux offices d'intégrer le réseau.

112. Les éléments recueillis dans le cadre de l'instruction ont d'ailleurs révélé qu'un office récemment créé avait ainsi pu intégrer le réseau de donneurs d'ordres institutionnels.

113. La concurrence devrait donc se renforcer entre les offices pour capter la clientèle des donneurs d'ordres institutionnels, au profit des offices les plus structurés. Il est toutefois important que les partenariats soient susceptibles d'être remis en question régulièrement, en fonction des performances des offices et que les nouveaux offices soient susceptibles de remplir les critères de sélection, afin que le marché reste accessible aux offices récemment créés. En conséquence, l'impact sur l'activité des offices, existants ou nouvellement créés, de la tendance actuelle des donneurs d'ordres institutionnels à la réduction du nombre d'offices avec lesquels ils travaillent, reste incertain.

114. Par ailleurs, comme évoqué dans l'avis n° 16-A-25, le champ du monopole des huissiers de justice tend à se réduire, notamment en raison de la promotion des modes alternatifs de règlements des conflits (paragraphes 138 et 139).

115. En outre, l'Autorité a pris acte de l'adoption récente de deux décrets susceptibles d'avoir un impact sur l'activité des huissiers de justice, à savoir :

- Le décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 portant création d'une mission interministérielle, dénommée « France Recouvrement », chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social. Ce texte prévoit notamment que cette mission est chargée d'assurer le pilotage des travaux d'unification et d'harmonisation des procédures de recouvrement des sphères sociale et fiscale ;
- Le décret n° 2019-992 du 26 septembre 2019 portant application des articles 14 et 15 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et relatif à la procédure d'expulsion ainsi qu'au traitement des situations de surendettement. Ce texte modifie la procédure d'expulsion et intègre l'utilisation des transmissions électroniques dans le déroulement des procédures de recouvrement simplifié des petites créances, de saisie-attribution et de saisie-conservatoire des créances.

116. L'Autorité a également noté la volonté du gouvernement de mettre prochainement en place un service public de versement des pensions alimentaires assuré par les caisses d'allocations familiales, qui verraient doubler leurs effectifs chargés du recouvrement des pensions impayées, au sein de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (« l'Aripa »).

117. Interrogée par les services d'instruction sur les conséquences de ces mesures, la section des huissiers de justice de la CNCJ a indiqué ne pas être en mesure d'évaluer l'impact du décret

[54] Cela intervient dans le cadre de la régionalisation de ses opérations et de l'intégration du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants.

du 10 septembre 2019 et du changement du système de versement des pensions alimentaires. Concernant le décret du 26 septembre 2019, elle estime que les mesures concernées ne sont pas susceptibles d'avoir un impact majeur sur l'activité des huissiers de justice, à l'exception de la modification de la procédure d'expulsion, susceptible de conduire à une augmentation des délais de traitement des dossiers d'expulsion.

118. Afin de prendre en compte ces différents éléments, l'Autorité est d'avis que la progressivité, objectif fixé par la loi, sera mieux assurée pour la période 2020-2022 en retenant un rythme de nomination des nouveaux huissiers de justice un peu plus lent que celui correspondant à une répartition au *prorata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2026.

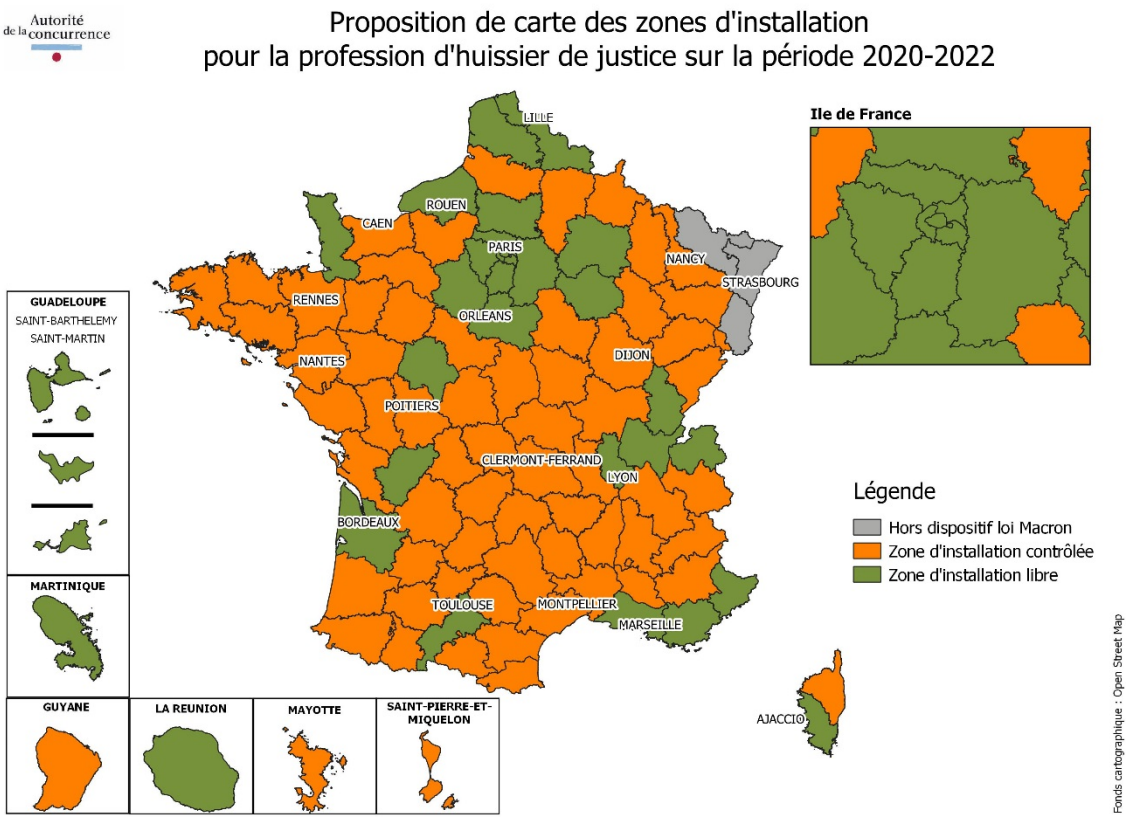
IV. La proposition de carte et les recommandations de l'Autorité

A. PROPOSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES D'HUISSIERS DE JUSTICE

119. L'Autorité recommande la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de **100 nouveaux huissiers de justice** sur la période de validité de la prochaine carte (2020-2022). Les éléments décrits à la section précédente justifient le choix d'un rythme moins rapide que le scénario linéaire, selon lequel l'installation de 165 huissiers de justice tous les deux ans permettrait d'atteindre l'objectif à l'horizon 2026.

120. À ces créations, il conviendra d'ajouter le reliquat des recommandations non satisfaites sur la période 2018-2020. Par conséquent, pour la période 2020-2022, le statut proposé pour chacune des zones d'installation (libre/contrôlée) est conditionné, s'il s'agissait précédemment d'une zone d'installation libre, à l'atteinte de l'objectif de nomination fixé par l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé.

121. Sous réserve que l'objectif de nomination fixé par cet arrêté pour la période 2018-2020 soit atteint dans chaque zone, l'Autorité propose de définir 99 zones d'installation, respectivement 32 zones vertes et 67 zones orange, pour la période 2020-2022 sur la base de la carte révisée suivante :



122. Concernant les zones vertes de la Guadeloupe - Saint-Barthélemy - Saint-Martin (2 créations), la Martinique (1 création) et La Réunion (2 créations), l'Autorité propose que les recommandations soient réduites dans l'hypothèse où le Gouvernement choisirait, dans le cadre de la révision tarifaire qui doit intervenir en février 2020, de moduler à la baisse le système de majoration tarifaire actuellement en vigueur dans ces territoires[55]. Le cas échéant, les recommandations quantitatives pourraient être adaptées de la façon suivante :

Zone d'installation	**Cas 1 – Baisse des émoluments induite par la révision du système des majorations inférieure ou égale à 2,5 % sur la prochaine période biennale**	**Cas 2 – Baisse des émoluments induite par la révision du système des majorations supérieure à 2,5 % sur la prochaine période biennale**
Guadeloupe - Saint-Barthélemy - Saint-Martin,	2 créations	1 création
Martinique	1 création	1 création
La Réunion	2 créations	1 création

[55] Les articles R. 444-58 et R. 924-3 du code de commerce prévoient une majoration de 30 % des émoluments des huissiers de justice en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à Mayotte et de 40 % à La Réunion. Dans son avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en outre-mer, l'Autorité a constaté que les majorations applicables en outre-mer sont disproportionnées au regard des surcoûts induits par l'implantation dans ces territoires. Elle a donc recommandé un abaissement de ces majorations. Aucune majoration n'est en revanche désormais applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy depuis l'adoption des nouveaux tarifs en 2016.

123. Pour chaque zone d'installation, une « fiche détaillée » reprend en Annexe III la recommandation de créations d'offices dans les termes suivants :

   a. Pour les zones représentées en vert sur la carte ci-dessus (et qui sont « d'installation libre » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé) : *« Au vu des caractéristiques de la zone, l'Autorité de la concurrence recommande la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de […] nouveaux huissiers de justice pour la période 2020-2022, <u>et le cas échéant du reliquat de l'objectif de nomination pour la période 2018-2020</u> ».* (Soulignement ajouté)

   b. Pour les zones représentées en orange sur la carte ci-dessus (et qui sont « d'installation libre » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé) : *« Au vu des caractéristiques de la zone, <u>et sous réserve que l'objectif de nomination pour la période 2018-2020 ait été totalement atteint</u>, l'Autorité de la concurrence estime que toute demande d'installation dans cette zone nécessite un examen approfondi tel que prévu par le III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 ».* (Soulignement ajouté).

   c. Pour les zones qui sont « d'installation contrôlée » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé, il n'y a pas lieu d'inclure les mentions soulignées.

124. Sous les mêmes réserves, cette proposition de carte est assortie des recommandations afférentes à chaque zone d'installation figurant dans le tableau récapitulatif de l'annexe IV. Il en découle que si, à la date d'expiration de la première carte, l'objectif de nomination fixé pour la période 2018-2020 n'est pas atteint pour l'une quelconque des 99 zones d'installation libre identifiées par l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé, le reliquat de cet objectif de nomination s'ajoute à la recommandation afférente à la zone concernée figurant dans le tableau récapitulatif de l'Annexe IV.

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU REGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUX CARTES

125. Selon les informations transmises par la DACS, à la date du présent avis, sur les 202 huissiers de justice à nommer, 43 (répartis dans 14 zones d'installation) n'ont pas encore été nommés dans le cadre de la procédure de nomination aux offices susceptibles d'être créés en application de la première carte.

126. Or, la fin de validité de cette première carte ne doit pas remettre en cause l'objectif de nomination initial. En effet, les besoins en nouveaux professionnels pour la période 2020-2022 ont été calculés en faisant l'hypothèse que les objectifs de créations d'offices de la période 2018-2020 seraient atteints.

127. En conséquence, il serait opportun de prévoir, comme cela a été le cas pour les notaires, un report de cet objectif initial dans la deuxième carte, pour autant qu'il n'aura pas été atteint à l'échéance de la première carte.

PREMIÈRE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RÉGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUX CARTES

Recommandation n° 1 :

Prévoir un report de l'objectif de nomination fixé pour la période 2018-2020 dans la deuxième carte pour les zones d'installation libre définies par l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé où n'aura pas été atteint cet objectif à l'échéance de la première carte.

C. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA PROCEDURE EN ZONE D'INSTALLATION CONTROLEE (ZONE ORANGE)

1. LA PRESENTATION DES 67 ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE PROPOSEE

128. La proposition de carte fait apparaître 67 zones orange (contre 64 dans la précédente carte) dans lesquelles l'Autorité n'a pas a priori identifié de besoin de création d'offices. L'offre de services d'huissiers de justice y semble actuellement suffisante, de sorte qu'il ne peut être exclu que l'installation d'un office supplémentaire puisse mettre à mal la viabilité des études existantes, ce que l'Autorité vérifiera, le cas échéant, au cas par cas, dans les conditions prévues au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée.

129. Les zones concernées sont pour l'essentiel des zones rurales : ainsi les zones de l'Ariège, du Cantal, de la Corrèze et de la Somme seront d'installation contrôlée. Il s'agit en grande majorité de zones qui étaient déjà des zones d'installation contrôlée sur la période précédente. Néanmoins, 9 anciennes zones d'installation libre (le Finistère et l'Isère par exemple) ont bénéficié de la création d'un ou plusieurs office(s) en application de la carte 2018-2020, de sorte que l'offre et la demande de services d'huissiers de justice coïncident désormais.

130. Au final, les cartes proposées par l'Autorité en 2016 et 2019 se combinent pour aboutir à un maillage territorial renforcé, au bénéfice des usagers.

2. LE REGIME APPLICABLE AUX ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE

131. Selon la lettre de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, et ainsi que l'avait relevé l'Autorité dans l'avis n° 16-A-25[56], les zones d'installation contrôlée ne sont pas des secteurs dans lesquels l'installation des huissiers de justice doit être interdite. Elles correspondent uniquement à des secteurs dans lesquels aucun besoin d'huissiers de justice n'a été identifié *a priori*.

132. Par conséquent, une demande d'installation en zone orange nécessite un examen préalable pour écarter le risque de porter « *atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et [de] compromettre la qualité du service rendu* »[57]. S'il envisage de refuser une demande de création d'office, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisit donc obligatoirement

[56] Avis n°16-A-25 précité, paragraphes 423 et suivants.

[57] Article 52, III, de la loi du 6 août 2015.

l'Autorité pour avis. Dans les deux mois suivant le dépôt du dossier de candidature complet, cette dernière procède alors à un examen du potentiel d'activité de la zone concernée. Elle analyse les caractéristiques de cette zone, notamment sa situation démographique et économique, ainsi que la répartition et l'évolution des chiffres d'affaires et des résultats réalisés par les offices existants, à partir de données actualisées. Lorsque l'Autorité identifie un potentiel d'accroissement de la demande de services et/ou une diminution de l'offre de services d'huissiers de justice, elle rend un avis favorable aux demandes de création d'offices présentées dans la zone d'installation concernée.

3. BILAN DE LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES DANS LES 64 ZONES ORANGE SUR LA PERIODE 2018-2020

133. Sur la période d'application de la première carte, l'Autorité a été saisie de 29 demandes d'avis. Dans 83 % des avis rendus, l'Autorité s'est déclarée défavorable à la création de l'office sollicité, estimant que celle-ci était de nature à porter atteinte à la viabilité des études existantes dans la zone et à compromettre la qualité du service rendu.

134. Au contraire, dans 5 avis relatifs à 6 zones[58], l'Autorité a estimé qu'il était possible de répondre positivement à une demande de création d'office pour la zone considérée et de permettre l'installation libérale d'un nouvel huissier de justice. Dans ces zones, elle a en effet identifié un potentiel d'accroissement de la demande de services d'huissiers de justice et/ou une diminution du nombre d'huissiers de justice libéraux depuis 2016.

135. Sur ces 5 avis favorables, aucun n'a conduit à la création d'un office. À la connaissance de l'Autorité, la Chancellerie n'a par ailleurs statué explicitement sur aucune demande de création d'office en zone orange.

136. Par ailleurs, alors que l'article 32-2 alinéa 2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité dispose que « [*L]es avis de l'Autorité de la concurrence rendus dans ce cadre sont publiés sur le site internet du ministère de la justice* », aucun avis n'a été mis en ligne sur le site Internet OMP. De ce fait, l'Autorité a été saisie de plusieurs demandes de candidats désireux de connaître le sens de l'avis qu'elle avait rendu et l'état d'avancement de leur dossier. Fin octobre 2019, afin de garantir la transparence de la procédure et la complète information des candidats, l'Autorité a donc publié elle-même les avis rendus jusqu'alors.

137. Enfin, certains candidats à l'installation en zone orange avaient déposé des demandes de création d'office dans plusieurs zones et ont finalement été nommés dans une zone verte, ce qui a rendu caduques toutes leurs autres demandes de création, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité. Tel est par exemple le cas d'un candidat qui avait, au total, déposé 5 demandes de création d'office en zone orange, pour lesquelles l'Autorité a rendu autant d'avis qui, moyennant des adaptations bienvenues du cadre procédural, telles que celles décrites ci-après, auraient pu être évités.

138. Au final, sur la période 2018-2020, l'Autorité constate que la procédure relative aux zones orange s'est avérée très chronophage, tant pour elle-même que pour la DACS, n'a débouché sur aucune installation et n'a donc pas permis de répondre aux objectifs de la liberté d'installation régulée, souhaitée par le législateur. Il apparaît ainsi souhaitable de procéder à un réexamen de cette procédure et de ses conditions de mise en œuvre.

---

[58] Il s'agit des zones d'installation du Cher, de la Haute-Garonne, du Jura, de la Manche, de la Marne et de la Savoie.

4. AMELIORATIONS POSSIBLES DE CETTE PROCEDURE

139. Dans son avis n° 18-A-08[59], l'Autorité avait préconisé de modifier la procédure issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels en fixant deux dates d'horodatage différentes, de façon à limiter le nombre de candidatures superfétatoires déposées en zone orange. L'Autorité salue donc la récente modification, par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018, de l'article 28 du décret n° 75-770 du 14 août 1975. Celui-ci prévoit désormais que les demandes portant sur des zones orange pourront être déposées à compter du premier jour ouvré du huitième mois suivant la publication de la carte prévue par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée, soit six mois après celles portant sur des zones vertes, qui pourront l'être à compter du premier jour ouvré du deuxième mois suivant cette publication.

140. D'autres améliorations semblent possibles. En particulier, l'Autorité appelle, comme elle l'avait déjà indiqué dans son avis n° 16-A-25[60], à ce que les décisions du garde des Sceaux relatives aux demandes de création d'offices dans les zones d'installation contrôlée soient effectivement publiées sur le site internet du ministère de la justice, ce qui permettrait d'éclairer les futurs demandeurs sur l'interprétation à donner aux critères prévus au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 (notamment les « *caractéristiques de la zone* » et le « *niveau d'activité économique des professionnels concernés* ») et plus généralement sur les motifs susceptibles de justifier un refus d'installation.

DEUXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE ORANGE

Recommandation n° 2 :

Publier sur le site Internet du ministère de la justice les décisions du garde des Sceaux relatives aux demandes de créations d'offices dans les zones d'installation contrôlée.

D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES

1. UNE PROCEDURE DE NOMINATION COMPLEXE

a) La procédure de nomination

141. La procédure de nomination aux offices créés sur le fondement de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a pour objectif de faciliter l'accès aux offices et, plus précisément, l'installation libérale des diplômés huissiers de justice. Or, seulement 29 % des 76 répondants s'étant prononcés sur cette question lors de la consultation publique jugent la procédure de nomination assez ou très satisfaisante.

---

[59] Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 relatif à la liberté d'installation de notaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

[60] Avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 426 et suivants.

142. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que la mise en œuvre effective du dispositif, telle qu'elle résulte des divers textes réglementaires d'application, s'est avérée complexe, notamment du fait de dispositions favorisant la multiplicité des candidatures, allongeant les délais de traitement et créant des contraintes importantes pour les candidats.

Dispositions favorisant la multiplicité des candidatures

143. La procédure conçue pour la mise en œuvre de la première carte a ouvert la possibilité pour les candidats de postuler dans l'ensemble des zones sans limitation, mais également de déposer dans certains cas plusieurs candidatures dans une même zone[61]. Ce régime, qui est appelé à être modifié lorsque la deuxième carte sera publiée[62] (voir paragraphe 53), permettait à une même personne physique de former plusieurs demandes dans une même zone d'installation, simplement en constituant avec des associés différents plusieurs personnes morales candidates aux offices.

144. Les difficultés de mise en œuvre constatées s'expliquent en outre par la faculté laissée au demandeur de renoncer à un classement en rang utile dans une zone, tant qu'il n'y est pas nommé, y compris après le tirage au sort, tout en conservant le bénéfice de ses demandes dans d'autres zones. Les dispositions concernées seront toutefois prochainement amendées (voir paragraphe 53).

145. Enfin, la procédure ne prévoit pas de possibilité pour les candidats d'exprimer un ordre de préférence, ce qui pourrait pourtant leur permettre de mieux cibler leurs candidatures. En effet, les articles 29 et 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité offrent aux candidats à l'installation la possibilité de postuler dans plusieurs zones, ce qui permet d'accroître leurs chances de nomination. Toutefois, en cas de pluralité de demandes formées par une même personne, sur plusieurs zones, il est prévu que l'une quelconque de ces demandes puisse donner lieu à nomination, sans possibilité pour le candidat de faire connaître un ordre de préférence[63]. De plus, la nomination à tout moment de la procédure, en qualité de titulaire ou d'associé dans un office, rend caduque toute autre demande éventuellement déposée par l'intéressé[64]. Les candidats seront donc nommés par le ministre de la justice dans la première zone examinée par la DACS où leur rang de classement le permet.

146. En outre, les tirages au sort sont réalisés par ordre croissant des écarts entre les recommandations quant au nombre de créations d'office et le nombre total de demandes de

---

[61] Article 6 de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort prévues à l'article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice : « *II. - En cas de pluralité de demandes déposées pour un même demandeur dans une même zone, seule la première demande enregistrée, l'horodatage faisant foi, donne lieu à la constitution d'un bulletin. Pour l'application de l'alinéa précédent, sont considérées comme émanant du même demandeur les demandes présentées par une même personne physique ou pour une même personne morale, ainsi que les demandes présentées par une personne physique et celles présentées pour une ou plusieurs personnes morales ayant cette même personne physique pour associé unique ou pour seul associé demandant sa nomination en tant qu'associé exerçant au sein de l'office à créer. Il en va de même des demandes présentées pour des personnes morales différentes comprenant strictement les mêmes associés exerçants demandant leur nomination dans l'office à créer* ».

[62] Conformément aux dispositions du I de l'article 4 du décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018, les dispositions de l'article 31 dans leur rédaction résultant dudit décret, entrent en vigueur à la date de publication de la carte prévue à l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la profession d'huissier de justice.

[63] Article 31 alinéa 2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

[64] Article 31 alinéa 4 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

création d'office enregistrées sur la zone[65]. Ainsi, l'ordre d'examen des candidatures conduit à examiner prioritairement les zones les moins demandées, ce qui pouvait amener les candidats tirés au sort en rang utile dans certaines zones, avant que les conditions de renonciations ne soient durcies, à se désister ultérieurement, par exemple après avoir été tirés au sort dans une autre zone jugée par eux plus attractive.

Dispositions allongeant les délais de traitement

147. Dans les zones d'installation libre, le garde des Sceaux nomme les demandeurs en fonction des recommandations dont est assortie la carte, en suivant l'ordre d'enregistrement des demandes (horodatage au millionième de seconde). Toutefois, si le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort[66]. Ces tirages au sort ne peuvent être effectués qu'à l'issue du délai de deux mois après la date d'ouverture des candidatures[67]. Le tirage au sort est manuel et réalisé à la Chancellerie, en présence de représentants de l'Autorité, de la section des huissiers de justice de la CNCJ et d'un magistrat, selon des modalités prévues par arrêté[68].

Dispositions à l'origine de contraintes pour les candidats

148. Les candidats à l'installation qui sont titulaires d'un office, associés exerçant d'une société titulaire d'un office ou salariés doivent joindre à leur dossier une demande de démission (ou de retrait) de leurs fonctions sous la condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire dans ce nouvel office[69]. Leur nomination n'interviendra donc, le cas échéant, qu'après ou concomitamment à leur démission ou retrait.

b) Les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure

Un allongement des délais de traitement et un important taux de renonciation

149. La procédure détaillée ci-dessus mise en œuvre pour l'application de la première carte a incité les demandeurs à multiplier les candidatures. La télé-procédure sur le portail internet OPM a été ouverte le 1er février 2018 à 14 heures. Avec plus de 2 400 candidatures, émanant d'environ 600 candidats aux fonctions d'huissier de justice, le nombre des demandes horodatées au cours des 24 premières heures a excédé les recommandations dans toutes les zones, de sorte qu'un tirage au sort a dû être organisé dans chacune des 35 zones vertes de libre installation, selon l'ordre d'instruction des zones déterminé par la Chancellerie.

---

[65] Articles 3 et 4 de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort prévues à l'article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

[66] Article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

[67] Idem.

[68] Arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirage au sort prévues à l'article 34 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

[69] Article 1, 3° et 4° de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer.

150. Du fait de cet afflux, les délais de nomination ont été extrêmement longs. Ils sont notamment liés au grand nombre de contrôles préalables à effectuer par les services du ministère de la justice parmi les 2 400 demandes, notamment pour éviter les doubles candidatures susceptibles de fausser le tirage au sort et vérifier les pièces justificatives, et à la procédure de tirage au sort manuel. Ainsi, au premier semestre 2018, les 35 tirages au sort ont mobilisé pendant 6 demi-journées un représentant de l'Autorité, deux fonctionnaires de la DACS, un magistrat et un représentant de la section des huissiers de justice de la CNCJ.

151. Les délais de traitement ont également été allongés par de multiples renonciations, qui ont retardé l'instruction des dossiers et donc les nominations. Les services de la DACS ont ainsi dénombré près de 400 renonciations, intervenant souvent tardivement, après qu'un premier tirage au sort a placé le demandeur en rang utile dans une zone, afin de conserver une chance d'être nommé dans une zone jugée par lui plus attractive. Les services de la DACS ont donc dû poursuivre leur instruction en examinant les dossiers suivants dans l'ordre déterminé par les tirages au sort. Certains demandeurs se sont également désistés postérieurement à leur nomination, en refusant par exemple de prêter serment dans le mois suivant la publication de leur arrêté de nomination au *Journal officiel*.

Les difficultés rencontrées par les candidats dans l'accès à l'information

152. De nombreux huissiers de justice nouvellement installés ou candidats à l'installation qui ont contribué à la consultation publique ont déploré un « défaut de transparence » de la procédure de nomination. Ainsi, 31 % d'entre eux ont indiqué avoir rencontré des difficultés en raison d'un manque d'information sur la procédure de nomination (voir annexe I, paragraphe 47).

153. De même, plusieurs professionnels auditionnés ont indiqué avoir rencontré des difficultés en raison d'un manque de visibilité sur l'évolution de l'état de leur candidature. Ils ont ainsi souligné que le système de notification automatique, qui se contente d'indiquer sommairement une modification de leur statut sur le site OPM, ne leur permettait pas de suivre le nombre de désistements et l'évolution du rang d'examen de leur dossier. Certains ont ainsi précisé avoir découvert tardivement, après plusieurs mois sans information, qu'ils étaient désormais en rang utile pour être nommés, alors que leur rang initial ne le laissait pas présager.

154. Ce manque d'information soulève une difficulté sérieuse, car il empêche les candidats de suivre l'évolution de leur rang, d'évaluer leur probabilité d'être nommés et donc de s'organiser pour préparer leur nomination.

155. Or, cette absence de visibilité sur l'état de leur candidature est d'autant plus dommageable qu'une nomination entraîne des conséquences importantes pour les professionnels concernés, qui n'ont pas toujours les moyens de procéder en temps utile aux démarches nécessaires et peuvent être conduits, de ce fait, à renoncer à leur installation.

156. Ainsi, compte tenu de l'incompatibilité des fonctions d'un titulaire ou associé d'office public et ministériel avec un lien de subordination résultant d'un contrat de travail, l'arrêté de nomination vaut démission pure et simple du candidat de son emploi salarié[70]. Ce dernier ne peut donc pas percevoir d'allocation de retour à l'emploi ou d'indemnité de licenciement en l'absence de rupture conventionnelle préalable.

157. En outre, la prestation de serment doit avoir lieu dans le mois de la publication de l'arrêté de nomination au *Journal officiel*, faute de quoi le nouvel huissier de justice est considéré

[70] C. Cass, 18 janvier 2012, n° 10-11.457.

comme « *démissionnaire d'office de ses fonctions* », sauf cas de force majeure, et l'office créé dans lequel il avait été nommé est supprimé par un nouvel arrêté[71]. Or, dès sa prestation de serment, l'huissier de justice peut être requis par toute personne dans le but d'instrumenter, avec le risque théorique, s'il est dans l'incapacité de le faire, qu'il soit considéré comme démissionnaire pour cause d'« *inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions* »[72]. La prestation de serment est aussi le point de départ du versement des cotisations dues aux instances professionnelles, que l'activité effective ait démarré ou non. Par suite, une fois nommés, les candidats perdent leurs revenus éventuels tirés d'une activité salariée et disposent d'un délai très court pour trouver des locaux ou recruter des salariés afin de pouvoir commencer à exercer leur profession.

158. Ainsi, alors que plus de 2 400 candidatures, émanant d'environ 600 candidats, ont été horodatées au cours des 24 premières heures de la télé-procédure (voir le paragraphe 149 ci-dessus), le ministère de la justice a dénombré 388 renonciations à candidature, 833 caducités pour cause de dossier incomplet et 24 refus de prêter serment après nomination.

2. LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA PROCEDURE DE NOMINATION

159. L'Autorité salue la récente modification du décret n° 75-770 du 14 août 1975 par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018. Le texte, qui entrera en vigueur lors de l'adoption de la deuxième carte, limite désormais le nombre de demandes de création d'office pouvant être déposées au sein d'une même zone, pour les personnes physiques et morales. Ainsi, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone.

160. Le texte a également restreint les possibilités de renonciation tardive à des demandes de création d'office. Les candidats ne peuvent désormais renoncer à une ou plusieurs demandes de création d'office que dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation à une ou plusieurs demandes de création d'office entraîne la caducité de l'ensemble des demandes déposées par l'intéressé dans lesdites zones.

161. Ces dispositions devraient permettre, par un mécanisme incitatif, de réduire l'afflux de demandes, en s'assurant que les candidats à l'installation privilégient des projets sérieux, dans des secteurs qu'ils connaissent et pour lesquels ils ont un réel projet d'installation. Ces modifications devraient ainsi permettre non seulement une diminution de la file d'attente, un raccourcissement des délais d'instruction et un moindre recours au tirage au sort, mais également une plus grande sélectivité des projets par les candidats eux-mêmes, favorisant la pérennité de leur future entreprise.

162. Toutefois, d'autres propositions de l'Autorité n'ont pas été suivies, qui pourraient pourtant permettre une amélioration de la procédure de nomination en zone verte. Elles sont rappelées et détaillées ci-dessous.

---

[71] Article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels ; article 33 du décret n° 75-770 précité.

[72] Article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 précitée.

3. LES MESURES PROPOSEES

a) Limiter le nombre de candidatures par personne physique dans les 24 premières heures

163. Si les modifications introduites par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 évoquées ci-dessus devraient inciter les candidats aux fonctions d'huissier de justice à être plus sélectifs dans leurs demandes, force est de constater que dans le cadre de la deuxième carte relative à la liberté d'installation des notaires, pour laquelle ces modifications sont déjà entrées en vigueur, les effets réellement constatés sur la réduction anticipée du nombre de candidatures paraissent relativement limités.

164. Afin de permettre une réduction plus importante de l'afflux de candidatures, et de favoriser un meilleur ciblage de celles-ci, il pourrait donc être envisagé de limiter le nombre de candidatures qu'une personne physique peut déposer au cours des 24 heures suivant l'ouverture du dépôt des demandes, de façon à réduire le coût administratif et à accélérer les délais de traitement des nominations, en limitant notamment le recours aux tirages au sort. Les candidats conserveraient la liberté de choisir leur zone d'installation mais seraient incités à davantage cibler leurs demandes, de façon à privilégier celles paraissant les plus en adéquation avec leur projet d'installation. Il va de soi que ce nouveau dispositif maintiendrait une stricte égalité procédurale entre les candidats.

165. Ainsi, le nombre de zones où une personne physique serait autorisée à candidater dans les 24 premières heures de la télé-procédure pourrait, par exemple, être fixé à trois. Les jours suivants, le dépôt des candidatures resterait possible, notamment pour pourvoir les zones où le nombre de recommandations excéderait le nombre de candidats déclarés au cours de la première journée de télé-procédure.

b) Donner la possibilité aux candidats d'exprimer un ordre de préférence entre les différentes zones visées et modifier l'ordre d'examen des candidatures

166. Dans son avis n° 16-A-25, l'Autorité avait suggéré, afin de s'assurer que les créations d'offices interviennent effectivement dans les territoires où les besoins identifiés sont les plus patents, que l'examen des candidatures dans les différentes zones d'installation libre soit effectué selon un ordre décroissant en termes de besoins identifiés. En effet, les demandes présentées dans la zone où le potentiel d'installation est le plus fort pourraient être examinées prioritairement[73].

167. De cette façon, les préférences des candidats, que le système retenu par le gouvernement ne permet pas de révéler, seront vraisemblablement respectées, dans la mesure où il serait économiquement rationnel que celles-ci se portent d'abord sur les zones à fort dynamisme économique, qui sont à la fois les plus susceptibles de leur assurer un développement économique rapide, mais aussi celles où les besoins de créations d'offices sont les plus importants. L'annexe IV du présent avis préconise donc, pour chaque zone d'installation libre, un rang d'examen des candidatures.

168. Au-delà de l'ordre d'examen des zones, il conviendrait de donner la possibilité aux candidats de hiérarchiser les zones d'installation dans lesquelles ils postulent. Cette méthode permettrait de révéler l'intérêt des candidats pour certaines zones (attractivité économique,

[73] Avis n° 16-A-25 précité, paragraphe 432.

réseau personnel ou professionnel,…). Il en va en effet du choix du lieu dans lequel ils s'implanteront, vraisemblablement pour de nombreuses années.

169. Dans ses avis n° 16-A-25 et n° 18-A-08 précités, l'Autorité avait déjà relevé qu'un système permettant aux candidats de classer les zones demandées par ordre de préférence ne semblait pas nécessairement plus contraignant à mettre en place pour les services du garde des Sceaux. Il est, de fait, déjà appliqué par d'autres ministères, par exemple celui de l'éducation nationale s'agissant des mutations des enseignants du second degré[74].

170. Relevant qu'une hiérarchisation aurait permis de limiter l'inflation de candidatures inutiles ou d'examiner en priorité les zones où les besoins les plus forts ont été identifiés, l'Autorité avait ainsi recommandé de recourir à un appariement en fonction des préférences exprimées par les candidats pour les affecter dans les zones d'installation ou, à titre subsidiaire, d'examiner en priorité les zones où les besoins sont les plus forts.

c) Recourir à un processus électronique de tirage au sort

171. Outre le coût administratif du dispositif retenu, qui sans compter la préparation des bulletins et des séances, a mobilisé 5 personnes pendant 6 demi-journées, le recours à un tirage au sort manuel ne permet pas d'attribuer un rang à chaque candidat de façon simultanée dans toutes les zones. Il est donc source de délais importants. Au contraire, dans le cadre d'une procédure électronique, le tirage en lui-même ne prend que quelques minutes.

172. Dans son avis n° 18-A-08, l'Autorité a souligné que substituer à ce tirage au sort manuel une procédure électronique ne posait pas de problème juridique, dès lors qu'il assurait un aléa réel et une « *égalité devant l'aléa* »[75] des candidats. Il conviendra toutefois de garantir que les règles posées permettent « *de s'assurer de la régularité de la procédure tout au long du déroulement de celle-ci, depuis l'enregistrement de la candidature, jusqu'à la publication des noms des personnes devenues titulaires d'un office notarial dans la zone en cause* »[76]. Les règles procédurales devront donc être précisément décrites, et le code informatique utilisé pour effectuer le tirage au sort électronique devra être rendu public.

173. Les services de la DACS ont indiqué que les modalités d'un tirage au sort électronique étaient actuellement en cours d'élaboration et que sa mise en place devrait être effective en 2021.

174. Si l'Autorité regrette que la mise en place d'un tirage au sort électronique ne puisse être effective pour la nouvelle procédure de nomination des huissiers de justice, elle salue cette initiative et rappelle qu'il est vivement souhaitable qu'un processus électronique soit mis en place aussi rapidement que possible.

d) Accroître la transparence sur l'état d'avancement des candidatures et l'évolution des rangs d'instruction des demandes

175. Il apparaît opportun de réduire les effets négatifs ressentis par les candidats, qui déplorent un manque d'information sur l'avancée du traitement de leurs candidatures ou des retards en raison notamment des nombreux désistements, qui modifient les rangs de traitement des demandes. Cette opacité aurait conduit certains candidats, pris au dépourvu par l'annonce

---

[74] Avis n°16-A-25 précité, paragraphe 435 ; avis n° 18-A-08 précité, paragraphes 165 et suivants.

[75] Conclusions du commissaire du gouvernement, Conseil d'État, avis du 15 janvier 1997, n° 182777.

[76] Ordonnance de référé du Conseil d'État du 14 décembre 2016, n° 405269.

de leur nomination, soit à y renoncer, soit à chercher locaux et personnel dans l'urgence, alors qu'ils ne disposent que d'un mois pour prêter serment, à l'issue duquel ils sont tenus d'instrumenter.

176. Le ministère de la justice a indiqué avoir mis en place un système de notification automatique aux candidats lorsqu'un élément nouveau peut être consulté sur leur compte personnel sur le site OPM. Toutefois, aux dires des professionnels auditionnés par les services d'instruction, ce système s'avèrerait insuffisant pour informer efficacement et en temps utile les candidats sur l'évolution du rang de traitement de leurs demandes.

177. Il conviendrait donc d'améliorer l'information personnalisée des candidats afin de leur permettre d'évaluer convenablement leur probabilité d'être nommé et de mieux s'organiser en vue de leur nomination. Pourraient notamment leur être transmises des informations régulièrement actualisées sur l'état de leur candidature, le nombre de désistements et l'évolution de leur rang. La forme et les modalités de ces notifications aux candidats pourraient également être améliorées avec, par exemple, un système permettant s'assurer de leur bonne réception par le destinataire.

178. En outre, afin de garantir le plein exercice de la liberté d'installation des huissiers de justice, il apparaît nécessaire de transmettre une information actualisée relative au nombre de demandes et de nominations intervenues dans chaque zone d'installation libre. Pour la bonne information des candidats et de l'Autorité, il serait donc utile que le ministère de la justice rende publics, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre de nominations possibles d'huissiers de justice libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE VERTE

Sous-série 3.1. Procédure de nomination en zone verte

À titre principal :

Recommandation n° 3 :

Limiter les candidatures à un nombre réduit de zones (trois par exemple) dans les 24 heures suivant l'ouverture du dépôt des candidatures.

Recommandation n° 4 :

Permettre aux candidats à l'installation postulant dans plusieurs zones d'installation d'exprimer un ordre de préférence entre ces différentes zones (a fortiori si le nombre de candidatures totales n'est pas significativement réduit).

À titre subsidiaire, en cas de maintien d'un tirage au sort manuel :

Recommandation n° 5 :

Examiner prioritairement les zones d'installation libre à fort potentiel.

En tout état de cause :

Recommandation n° 6 :

Recourir, pour la carte 2020-2022, à un processus électronique de tirage au sort pour départager les huissiers de justice restants, a priori moins nombreux.

Recommandation n° 7 :

Améliorer la transmission d'informations personnalisées aux candidats en accroissant la transparence sur l'état d'avancement de leurs candidatures et l'évolution de leur rang, et assurer des mises à jour régulières de ces informations.

Recommandation n° 8 :

Rendre publics, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre de nominations possibles d'huissiers de justice libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LES CONDITIONS D'INSTALLATION

1. LES PIECES CONDITIONNANT LA RECEVABILITE DES CANDIDATURES

179. En vertu du 8° de l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité[77], les huissiers de justice candidats à l'installation doivent joindre à leur demande de nomination « *un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle de la société demanderesse à compter de sa nomination* ».

180. Or, dans son avis n° 16-A-25 précité, l'Autorité avait relevé, que, conformément aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, la CNHJ (devenue la CNCJ) garantit déjà la responsabilité civile professionnelle des huissiers de justice, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires. À cet effet, la CNHJ a conclu par l'intermédiaire d'un courtier, un contrat-groupe couvrant la responsabilité civile des huissiers de justice. L'adhésion à ce contrat est automatique pour tout nouvel huissier de justice, dès le jour de sa nomination. La condition d'assurance exigée par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 est donc de facto remplie pour tous les candidats.

181. Il ne semble ainsi pas nécessaire d'exiger d'un candidat à l'installation dans un office d'huissier de justice qu'il justifie de la souscription d'un contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle. Cette obligation a toutefois été insérée dans l'arrêté du 28 décembre 2017 précité, contrairement à la recommandation émise par l'Autorité. En conséquence, l'Autorité renouvelle son constat et estime que cette disposition devrait être supprimée.

2. L'INTERVENTION DES INSTANCES REPRESENTATIVES DE LA PROFESSION DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION

182. S'agissant de l'examen des candidatures, l'article 25 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité prévoit que « *le bureau de la chambre nationale des huissiers de justice communique au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé* ». Il ne précise toutefois pas les conséquences à tirer d'une absence de réponse de la CNCJ dans le délai imparti.

183. L'Autorité est d'avis que les renseignements communiqués, le cas échéant, par la CNCJ doivent être objectifs, portés à la connaissance du candidat, et en tant que de besoin, faire l'objet d'observations de la part de celui-ci, afin qu'il puisse, en cas d'avis défavorable de la CNCJ, utilement se défendre préalablement à une procédure contentieuse, en particulier sur des éléments qui lui paraîtraient infondés.

184. Sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, l'intervention des instances professionnelles a parfois conduit à un verrouillage au détriment des entrants

[77] Arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer et le délai prévus à l'article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

potentiels[78]. Il convient d'éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il serait en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi du 6 août 2015.

3. SUR LE DELAI ENTRE LA NOMINATION ET LA PRESTATION DE SERMENT DES HUISSIERS DE JUSTICE NOMMES DANS DES OFFICES A CREER

185. L'article 35 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité prévoit que « *dans le mois de leur nomination, les huissiers de justice prêtent serment devant le tribunal de grande instance* » et qu'ils entrent en fonction à compter du jour de leur prestation de serment.

186. L'article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 prévoit que « *tout officier public ou ministériel qui ne prête pas le serment professionnel* ***dans le mois*** *de la publication de sa nomination au Journal officiel est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions sauf s'il peut justifier d'un cas de force majeure* » (soulignement ajouté).

187. De plus, en application des dispositions de l'article L. 122-1 du code des procédures civiles d'exécution[79], les huissiers de justice « *sont tenus de prêter leur ministère ou leur concours sauf lorsque la mesure requise leur paraît revêtir un caractère illicite ou si le montant des frais paraît manifestement susceptible de dépasser le montant de la créance réclamée* ».

188. Plusieurs professionnels récemment nommés ont fait part de difficultés quant à l'organisation de leur prestation de serment, en raison d'une incertitude sur les rôles respectifs du secrétariat du procureur et de la chambre départementale dans cette organisation. Cette difficulté pourrait être liée au fait que les usages ne semblent pas avoir été harmonisés au niveau national sur l'organisation de la prestation de serment, les auditions de différentes chambres départementales révélant que les pratiques divergent d'une chambre à l'autre. Afin de limiter ces difficultés, il conviendrait donc de clarifier les rôles respectifs des différents intervenants.

189. Ce délai d'un mois apparaît extrêmement court pour permettre aux candidats retenus par la télé-procédure de s'installer, et donc d'honorer leur obligation d'instrumenter dès leur entrée en fonction. En effet, en raison du manque de prévisibilité de la procédure (voir paragraphes 152 et suivants), certains candidats ne sont informés de la zone dans laquelle ils sont nommés que le jour de leur nomination[80]. Dans un tel cas de figure, ils ne disposent que d'un mois pour louer des locaux, s'installer et recruter du personnel afin de pouvoir honorer leur obligation d'instrumenter.

190. Par ailleurs, les candidats à l'installation qui sont salariés doivent joindre à leur dossier une demande de démission de leurs fonctions sous la condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire d'un office créé[81]. Or, il a été souligné lors de l'instruction que certains professionnels salariés nommés se retrouvaient en situation irrégulière vis-à-vis de leur

---

[78] À ce sujet, voir les modalités d'installation antérieures à la loi du 6 août 2015 décrites dans l'avis n° 16-A-25 précité (paragraphes 72 et suivants).

[79] Voir également l'article 15 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité qui prévoit que « *les huissiers de justice sont tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis, sauf en cas d'empêchement et pour cause de parenté ou d'alliance (…)* ».

[80] À cet égard, les services de la DACS ont indiqué qu'avec l'entrée en application du décret du 9 novembre 2018 précité, les candidats devraient être informés par courriel automatique de la publication prochaine de l'arrêté créant l'office demandé.

[81] Article 1, 4° de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer.

employeur car la procédure ne leur permettait pas de respecter le délai de préavis qu'ils sont généralement tenus de respecter après leur démission[82]. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la publication de la nomination au *Journal officiel* et la prestation de serment tienne compte de la durée de ce préavis.

191. Il conviendrait également d'allonger le délai entre la prestation de serment et l'obligation d'instrumenter, afin de permettre aux candidats de disposer d'un délai suffisant pour s'installer et remplir leur obligation d'instrumenter. Si le ministère de la justice indique sur son site internet que les professionnels disposent dans les faits « *du temps strictement nécessaire pour résoudre les différents problèmes pratiques qui s'opposent à [leur] installation effective immédiate* »[83], un allongement officiel du délai permettrait d'améliorer la sécurité juridique des candidats sur ce point.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE VERTE

Sous-série 3.2. Amélioration des conditions d'installation

Recommandation n° 9 :

Supprimer le 8° de l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité prévoyant l'obligation de présentation d'un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination.

Recommandation n° 10 :

S'agissant de la communication d'informations, par la section des huissiers de justice de la CNCJ, au garde des Sceaux, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats à l'installation ou à une nomination en tant qu'huissier de justice salarié, s'assurer que seuls les éléments objectifs portés à la connaissance du candidat soient pris en considération, le cas échéant, après d'éventuelles observations de ce dernier, afin qu'il puisse, en cas d'avis défavorable de la CNCJ, utilement se défendre sur les éléments qui lui paraîtraient infondés.

Recommandation n° 11 :

Clarifier au niveau national les rôles respectifs des acteurs en charge de l'organisation de la prestation de serment des professionnels nommés.

Allonger le délai maximum entre la nomination et la prestation de serment des huissiers de justice nommés dans un office à créer.

---

[82] À titre d'exemple, l'article 1-8-1 de la convention collective nationale du personnel des huissiers de justice du 11 avril 1996, étendue par arrêté du 18 octobre 1996, prévoit que le délai-congé qui doit être respecté par un salarié en cas de démission varie entre un et quatre mois en fonction de sa durée de présence dans l'office et en fonction des circonstances dans lesquelles intervient cette démission.

[83] Voir le document intitulé « FAQ – maj octobre 2018 » publié sur le site du ministère de la justice (https://opm.justice.gouv.fr/sites/default/files/FAQ%20-%20maj%20octobre%202018_0.pdf).

Fixer officiellement un délai (par exemple 6 mois) entre la prestation de serment et l'obligation d'instrumenter afin de permettre aux candidats de disposer, en toute sécurité juridique, d'un délai suffisant pour s'installer et remplir leur obligation d'instrumenter.

F. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION

192. Conformément à sa mission[84], l'Autorité a procédé à une analyse des conditions d'entrée sur le marché des prestations fournies par les huissiers de justice, afin de déceler l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée qui pourraient limiter les effets de la réforme et de recommander des mesures permettant de faciliter l'accès à ce marché.

1. L'ACCES AUX RESSOURCES ET OUTILS DE DEVELOPPEMENT NECESSAIRES A LA PROFESSION

a) Sur les conditions de financement des installations

193. Dans son avis n° 16-A-25, l'Autorité avait rappelé la nécessité d'assurer à tous les candidats à l'installation un accès équivalent aux financements de la caisse des prêts, sur la base de critères non discriminatoires, motivés, objectifs et transparents[85].

194. Dans le cadre de l'instruction, plusieurs professionnels récemment nommés ont fait part de difficultés rencontrées pour financer leur projet de création d'office, notamment concernant l'accès aux prêts à l'installation consentis par la caisse des prêts.

195. Ainsi, ces professionnels ont souligné les délais particulièrement importants pour l'octroi des prêts ainsi que le manque d'information par les instances nationales sur les facilités de crédit dont peuvent bénéficier les nouveaux installés.

196. Ces délais ralentissent l'installation des nouveaux professionnels nommés dans les offices créés et soulèvent des difficultés, qui les empêchent d'être rapidement opérationnels et de développer leur activité. En conséquence, certains professionnels renoncent entretemps à leur projet d'installation, ou se tournent vers des financements privés plus onéreux.

197. Afin de prévenir ces difficultés de financement des projets d'installation, il convient de s'assurer que les candidats à l'installation ont un accès effectif aux financements de la caisse des prêts, dans des conditions qui leur permettent de développer une activité à la suite de leur nomination, et qu'ils sont bien informés.

b) Sur les conditions d'accueil des nouveaux professionnels et l'accès aux outils de développement de la profession

198. L'Autorité se félicite des actions entreprises par les différents acteurs, notamment la CNCJ ou certaines chambres locales, pour faciliter l'accueil des créateurs d'offices.

---

[84] Article L. 462-4-1 al. 2 du code de commerce.

[85] Avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 484 et suivants.

199. Toutefois, plusieurs difficultés lui ont été signalées à l'occasion de l'instruction, tenant aux conditions d'accueil des nouveaux professionnels par leurs pairs, mais également par les prestataires de la profession. Ces difficultés ont par exemple pu concerner l'accès à des outils de développement de la profession, une inégalité de traitement perçue dans l'application des règles entre les créateurs d'offices et les professionnels déjà installés, une mise à l'écart des créateurs d'offices, ou encore une incitation au ralentissement de la procédure de nomination.

200. Sur ce point, l'Autorité rappelle que la sanction des pratiques prohibées notamment par les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce relève de sa compétence, y compris lorsqu'elles sont mises en œuvre par des instances exerçant, par ailleurs, des prérogatives de puissance publique.

201. L'Autorité a ainsi récemment sanctionné le Bureau commun de signification des huissiers de justice des Hauts-de-Seine pour avoir opposé des conditions discriminatoires aux huissiers de justice ayant bénéficié d'une installation dans le cadre de la loi du 6 août 2015 précitée, et avoir ainsi rendu plus difficile l'exercice de la profession pour les professionnels concernés[86].

2. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SOLLICITATION PERSONNALISEE

202. Dans son avis n° 16-A-25, l'Autorité avait relevé que les règles déontologiques en vigueur interdisaient toute forme de publicité ou de démarchage ainsi que tout contact avec la clientèle de confrères[87]. Elle avait également souligné que ce régime devait évoluer avec l'adoption à venir d'un décret prévu par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle[88], précisant les modalités dans lesquelles les professionnels concernés peuvent avoir recours à la « *sollicitation personnalisée* ». L'Autorité avait considéré que celle-ci pouvait être définie, comme c'est le cas dans le règlement intérieur national de la profession d'avocat, comme « *un mode de publicité personnelle, [qui] s'entend de toute forme de communication directe ou indirecte, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un avocat à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée* »[89].

203. Comme rappelé au paragraphe 16, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels pris en application de la loi n° 2016-1547 précitée, qui encadre les conditions de recours à la sollicitation personnalisée et de proposition de services en ligne a été adopté sans saisine préalable de l'Autorité.

204. L'Autorité constate que plusieurs professionnels ont relevé que les dispositions du texte pouvaient être interprétées de façon divergente et qu'une description plus fine aurait pu être retenue. Dans le cadre de la consultation publique, 61 % des huissiers de justice ayant contribué ont ainsi estimé que le cadre juridique actuel ne leur permettait pas de communiquer suffisamment sur leurs activités, justifiant notamment leur réponse par le manque de clarté des règles applicables.

---

[86] Décision n° 19-D-13 du 24 juin 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la signification des actes relevant des huissiers de justice.

[87] Avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 495 et suivants.

[88] L'adoption de ce décret est prévue au III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.

[89] Article 10.1 du Règlement Intérieur National de la profession d'avocat.

205. En effet, certaines dispositions laissent une marge d'appréciation susceptible de créer une insécurité juridique pour les professionnels, dès lors que les instances peuvent les interpréter de manière restrictive, notamment concernant l'identité des destinataires potentiels de la sollicitation personnalisée. Cette insécurité est d'autant plus préjudiciable pour les créateurs d'offices qui doivent développer leur clientèle.

206. À cet égard, le règlement déontologique national des huissiers de justice n'apporte pas davantage de précision et définit quant à lui la sollicitation personnalisée comme « *toute forme de communication, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un huissier de justice à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée* »[90] et renvoie au décret pour ses conditions de mise en œuvre.

207. Par ailleurs, les modalités retenues par le décret s'avèrent souvent restrictives. Par exemple, la sollicitation personnalisée « *ne peut être effectuée que sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service* » et exclut « *tout démarchage physique ou téléphonique, de même que tout message textuel envoyé sur un terminal téléphonique mobile* » ou toute sollicitation « *en rapport avec une affaire particulière* »[91].

208. Ainsi, certains professionnels ont souligné que les nouvelles dispositions restreindraient en réalité les modalités de communication, en interdisant expressément des outils couramment utilisés pour développer des contacts, tels que le téléphone.

209. En outre, il ressort des éléments recueillis lors de l'instruction que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée empêcheraient *de facto* les créateurs d'offices de se faire connaître auprès de la clientèle. En effet, en raison de leur manque de précision et de leur interprétation restrictive par les instances de la profession, ces dispositions ne leur permettraient de ne communiquer sur leurs services qu'auprès de leur propre clientèle et leur interdiraient, en pratique, de contacter des clients potentiels, travaillant déjà avec d'autres études[92]. Ils ne pourraient donc concurrencer efficacement leurs confrères déjà installés, élargir leur clientèle et capter des clients réguliers, ce qui leur permettrait de rendre leur activité pérenne.

210. Cette « interdiction » s'avère d'autant plus pénalisante que les huissiers de justice ne peuvent se différencier par leurs tarifs, qui sont réglementés, les facultés de remises étant tout à fait marginales. En outre, les possibilités de développement d'une clientèle apparaissent limitées dès lors que les services d'un huissier de justice s'adressent principalement à une clientèle régulière, professionnelle ou institutionnelle, qui travaille déjà avec les études en place.

211. Afin de s'assurer que les restrictions créées par les dispositions susmentionnées et leur application par les instances ne portent pas atteinte au principe de la liberté d'installation, il importe donc de clarifier les règles applicables et de les assouplir de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services, de se faire connaître et de développer leur clientèle.

---

[90] Article 6 du règlement déontologique national des huissiers de justice.

[91] Article 2 du décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels.

[92] Cote 96.

QUATRIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION

Recommandation n° 12 :

Assurer à tous les candidats à l'installation un accès effectif et équivalent :

- aux outils de développement de la profession (logiciels professionnels, plateforme de mise en relation, etc.) ;
- aux financements de la caisse des prêts, sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

Recommandation n° 13 :

Assouplir la réglementation relative à la sollicitation personnalisée et aux sites internet, de façon à permettre aux nouveaux huissiers de justice nommés de se faire connaître et de développer leur clientèle, par exemple en :

- s'assurant que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée ne puissent être interprétées d'une manière restrictive ou discriminatoire de sorte qu'elles interdiraient en pratique aux huissiers de justice nouvellement installés de promouvoir leurs services auprès de clients potentiels, et donc d'élargir leur clientèle ;
- permettant le recours à d'autres types de médias (radio, réseaux sociaux…) que ceux actuellement prévus ;
- autorisant l'emploi de panneaux et panonceaux indiquant que l'office est nouvellement créé ;
- permettant l'organisation d'évènements où peuvent être conviés des clients potentiels, par exemple à l'occasion de l'inauguration des locaux de l'office créé.

G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES

1. SUR L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTE D'INSTALLATION A L'ALSACE-MOSELLE

212. Dans son avis de 2016, l'Autorité avait mis en avant les spécificités du régime particulier d'installation des huissiers de justice dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. En effet, si l'absence de droit de présentation apparaît *prima facie* plus méritocratique, le système de nomination appliqué vient en réalité renforcer la situation déjà très favorable des huissiers de justice de ces départements. Pour rappel, la nomination d'un huissier de justice intervient après proposition d'une commission composée de trois magistrats et de deux représentants de la profession, qui présente les candidats par ordre de préférence à l'agrément du garde des Sceaux[93].

213. Dans son avis de 2016, l'Autorité s'étonnait du maintien d'un tel dispositif dans ces départements alors même qu'en en application du VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, le nouveau régime de libre installation est applicable dans les autres départements.

[93] Articles 50 et 51 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

214. D'un point de vue économique, il semble difficilement compréhensible qu'aucun mécanisme d'évaluation des besoins en nouveaux offices d'huissiers de justice ne soit prévu dans ces départements.

215. L'Autorité a été consultée par l'inspection générale de la Justice dans le cadre de la mission que la garde des Sceaux lui a confiée sur l'opportunité d'étendre l'application de la loi à ces départements. Le rapport de mission a été remis à la garde des Sceaux mais n'est pas encore consultable à la date du présent avis.

216. L'Autorité réitère son souhait d'être associée, à brève échéance, à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. La mission d'information parlementaire sur l'évaluation de la loi Macron a d'ailleurs également noté son intérêt pour ce rapport[94].

217. Dans l'hypothèse d'une réforme législative, les besoins en nouveaux offices d'huissiers de justice jusqu'au 1er juillet 2022 puis de commissaires de justice à compter de cette date, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pourraient être établis suivant une analyse économique comparable à celle mise en œuvre dans le cadre du présent avis.

2. SUR LA TRANSMISSION SYSTEMATIQUE D'INFORMATIONS A L'AUTORITE

218. La tâche confiée à l'Autorité à l'article L. 462-4-1 du code de commerce nécessite que cette dernière dispose d'un ensemble d'éléments lui permettant d'apprécier les conditions d'accès aux offices, la situation réelle des offices existants et l'adéquation de l'offre et de la demande de services d'huissier de justice.

219. Ainsi, l'article 7 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels prévoit un mécanisme de transmission annuelle d'informations des chambres régionales à la chambre nationale des huissiers de justice (avant le 15 février) puis, de la chambre nationale au garde des Sceaux, ministre de la Justice, et à l'Autorité de la concurrence (au plus tard le 31 mars). Cette disposition concerne des données économiques et démographiques essentielles à la réalisation de la mission dévolue à l'Autorité :

« 1° Le nombre d'huissiers de justice, leur localisation et un état des créations, des transferts ou des suppressions d'offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts survenus durant l'année écoulée ;

2° Les données économiques et démographiques permettant d'apprécier les besoins de création de nouveaux offices. » [95].

220. Or, aucune remontée d'information n'est jamais parvenue à l'Autorité par ce canal au 31 mars de chaque année, ni pour les huissiers de justice, ni pour les notaires, pourtant pareillement soumis à cette obligation. En outre, la collecte des données émanant de chaque office s'est heurtée à d'importantes difficultés, en partie liées à la mise en place d'une

---

[94] Proposition n° 2 de la mission d'information commune d'évaluation de la loi du 6 août 2015 : « *Communiquer au Parlement le rapport sur l'opportunité d'étendre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle l'application de la liberté d'installation régulée […], prévu par le IV de l'article 52 de la loi du 6 août 2015* ».

procédure de remontée automatique[96]. Une part non négligeable des données d'activité des offices communiquées à l'Autorité a nécessité des travaux substantiels de vérification, de collecte complémentaire, voire de rectification, qui ont ainsi rendu extrêmement complexe l'analyse des fondamentaux économiques de la profession, et par conséquent l'élaboration de la présente proposition de carte.

221. Toutefois, si la plupart des données ont en définitive été communiquées à l'Autorité, à sa demande, par la section des huissiers de justice de la CNCJ aux fins d'instruire le présent avis, il conviendrait pour l'avenir d'améliorer les dispositifs de collecte d'informations afin de répondre de façon plus satisfaisante aux besoins de l'Autorité et de limiter la charge de travail supportée par les professionnels et leurs instances représentatives.

222. En particulier, dans un souci d'efficacité administrative, l'Autorité estime qu'il serait souhaitable que les professions concernées ne soient tenues de procéder qu'à un seul exercice de transmission de leurs données économiques aux administrations compétentes, qui répondrait à la fois aux besoins de la régulation tarifaire et à ceux de la régulation des conditions d'installation des professionnels.

223. S'agissant de la régulation tarifaire, l'arrêté du 11 septembre 2018[97] prévoit que la section des huissiers de justice de la CNCJ transmet annuellement aux ministres de la Justice et de l'Économie et à l'Autorité de la concurrence un ensemble d'informations plus précises que celles mentionnées dans le décret n° 2016-661 précité, dans un format standardisé et selon un calendrier prévisible. À titre illustratif :

- concernant le nombre d'huissiers de justice, une distinction est opérée entre le nombre de professionnels salariés et le nombre de titulaires ou associés ;
- concernant la localisation des offices, il est prévu que soient transmis non seulement l'adresse et le code postal mais également le code communal INSEE ;
- concernant les données économiques, les indicateurs retenus sont le montant du chiffre d'affaires, des émoluments, des honoraires et du résultat.

224. En outre, le dispositif prévu par l'arrêté du 11 septembre 2018 présente deux avantages majeurs :

- les informations ne transitent que par la chambre nationale, ce qui est plus respectueux du secret industriel et commercial (cf. décision du Conseil d'État du 24 mai 2017) ;
- le dispositif est applicable à toutes les professions concernées par la réforme sur la liberté d'installation. Au contraire, le décret n° 2016-661 précité ne prévoit pas de mécanisme de remontée d'information pour les commissaires-priseurs judiciaires.

225. Si, en vertu de l'article L. 450-7 du code de commerce[98], l'Autorité de la concurrence est en mesure d'utiliser les données recueillies dans le cadre de l'arrêté du 11 septembre 2018 aux fins des missions qui lui sont confiées par l'article L. 462-4-1 du code de commerce,

---

[96] Par exemple, pour expliquer le fait que les données de certains offices manquent, la chambre nationale estime que « *ceci s'explique en partie par le fait que la transmission suppose, selon les SSII, une action de la part du titulaire qui n'est pas systématiquement informé de sa bonne réussite* ».

[97] Arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit.

[98] Article L.450-7 du code de commerce : « *Les agents mentionnés à l'article L. 450-1 peuvent, sans se voir opposer le secret professionnel, accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'Etat et des autres collectivités publiques* ».

certaines données utiles aux travaux d'instruction de l'Autorité, qui ne sont pas mentionnées par cet arrêté, pourraient y être ajoutées. En particulier, les données relatives aux actes traités par les professionnels (ventilés par grandes catégories telles que les actes civils taxés, les actes civils non taxés et les actes pénaux), à l'âge et au sexe des huissiers de justice et aux bureaux annexes (nombre et localisation géographique).

226. En sus, l'adoption de l'arrêté prévu à l'article 94-3-1 du décret n° 56-222[99] devrait faciliter la remontée automatisée des données des offices.

227. Enfin, en complément des données transmises par les instances nationales, la collecte et l'actualisation des données pourraient être facilitées si le ministère de la justice publiait régulièrement (par exemple chaque trimestre) sur son site internet, ou sur le site OPM, des statistiques zone par zone sur le nombre d'huissiers de justice, le nombre d'offices et la vie de ces offices (offices supprimés, offices créés, offices transférés, bureaux annexes transformés en offices distincts, bureaux annexes créés, bureaux annexes supprimés, nominations, retraits, radiations,…).

228. En outre, de nombreuses informations relatives à la procédure de nomination sont publiées sur le site OPM (calendrier des tirages au sort, procès-verbaux des tirages au sort, appels à manifestation d'intérêt…) mais elles sont supprimées au fur et à mesure, les actualités « écrasant » les informations plus anciennes. Or, dans un souci de traçabilité, il serait opportun de créer un système d'archives sur le site OPM.

229. La publication de ces statistiques, et l'archivage des informations publiées sur le site OPM, profiteraient tant à l'Autorité qu'aux professionnels en place et aux aspirants aux professions concernées, en leur permettant d'appréhender plus finement la réalité économique des différentes zones d'installation.

3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT UNE ANALYSE PLUS PRECISE DE L'ACTIVITE DES OFFICES

230. La méthodologie suivie par l'Autorité pourrait encore être améliorée si les informations disponibles relatives au chiffre d'affaires des offices d'huissier de justice étaient plus précises.

231. Ces améliorations concernent la séparation, d'une part, entre le chiffre d'affaires des activités respectivement en monopole (émoluments) et en concurrence (honoraires) et, d'autre part, au sein de chaque office, entre l'office principal et ses bureaux annexes.

Assurer des remontées comptables complètes et de qualité pour quantifier les activités respectivement en monopole (émoluments) et en concurrence (honoraires)

232. Comme l'avait souligné l'Autorité dans son avis de 2016[100], l'activité en monopole est prédominante dans le chiffre d'affaires des huissiers de justice, mais loin d'être exclusive. À plusieurs reprises, l'Autorité a demandé à la CNHJ de lui communiquer des données par

---

[99] Cet article dispose : « *Aux fins du traitement automatisé des données prévu au dernier alinéa de l'article 94-3 [qui portent notamment sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de l'étude], les huissiers de justice transmettent, par l'intermédiaire de leur logiciel de gestion et de comptabilité, à chaque clôture de l'exercice comptable et au plus tard le 30 avril de chaque année, à la chambre nationale des huissiers de justice, les données relatives à leurs activités économiques,* ***selon des modalités techniques prévues par arrêté*** » (caractères gras ajoutés).

[100] Avis n°16-A-25, paragraphes 197 à 199.

office, mentionnant la part respective de ces deux activités pour chaque office[101]. La CNHJ n'avait alors été en mesure de communiquer qu'une ventilation globale : 29 % pour l'activité concurrentielle et 71 % pour l'activité monopolistique.

233. L'arrêté précité du 11 septembre 2018[102] impose désormais aux instances représentatives de plusieurs professions du droit, dont la CNCJ, l'obligation de transmettre, annuellement et au niveau de chaque office, le total des émoluments et des honoraires que chaque professionnel a perçus sur le dernier exercice (colonnes L1 et M1 du tableau établi conformément au modèle figurant au I de l'annexe 4-2 à cet article A. 444-203).

234. Dans les faits, les montants d'émoluments et d'honoraires relatifs à l'année 2018[103] transmis par la CNCJ sont inexploitables. En effet, leur somme n'est égale à 100 % du chiffre d'affaires que pour 60 % des offices ayant transmis ces données. À cet égard, dans un e-mail du 19 juillet 2019, la chambre nationale indique que « *certains pourcentages obtenus sur la part respective des émoluments et honoraires dans la composition du chiffre d'affaires fait que nous élevons les réserves habituelles sur l'entière fiabilité de ces données* ».

235. En conséquence, il convient d'améliorer sensiblement la qualité de la ventilation du chiffre d'affaires entre activités en monopole et activités en concurrence.

Prévoir une séparation comptable entre l'office principal et ses bureaux annexes

236. Comme déjà souligné dans l'avis de 2016[104], il n'existe pas d'obligation de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Aucune répartition d'activité n'a donc pu être communiquée à l'Autorité.

237. L'Autorité réitère le souhait de pouvoir analyser précisément la part d'activité réellement imputable à chacun des bureaux annexes dans le cadre de l'élaboration des futures cartes d'installation. L'Autorité recommande donc d'imposer aux offices de procéder à une ventilation des produits (chiffre d'affaires *a minima*) et des actes entre les différents bureaux annexes.

CINQUIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉLABORATION DES CARTES

Sous-série 5.1. Élargissement de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle

Recommandation n° 14 :

Associer l'Autorité à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle**.**

[101] Courrier du 1er octobre 2015 complété par un courriel du 9 octobre 2015 ; courrier de relance du 1er mars 2016.

[102] JORF n°0212 du 14 septembre 2018.

[103] Première année pour laquelle cette ventilation du chiffre d'affaires est transmise à l'Autorité.

[104] Avis n° 16-A-25, paragraphes 277 à 282.

Recommandation n° 15 :

Évaluer les besoins en nouveaux offices d'huissiers de justice jusqu'au 1er juillet 2022 puis de commissaires de justice à compter de cette date, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis.

Sous-série 5.2. Optimisation des procédures de collecte des données économiques nécessaires à l'élaboration des recommandations de créations d'offices

Recommandation n° 16 :

Ajouter les données suivantes à la liste des données collectées dans les conditions fixées par l'arrêté du 11 septembre 2018 dans le cadre de sa mission d'élaboration des cartes prévues à l'article 52 de la loi Macron : le « nombre d'actes » (ventilé par grandes catégories), l'âge et le sexe des titulaires ou associés et la localisation et le nombre de bureaux annexes.

Recommandation n° 17 :

Adopter rapidement l'arrêté prévu à l'article 94-3-1 du décret n°56-222.

Recommandation n° 18 :

Procéder à la publication régulière par le ministère de la justice des statistiques sur les évolutions démographiques des professions concernées et le nombre d'offices ministériels créés.

Recommandation n° 19 :

Procéder à l'archivage sur le site OPM, par le ministère de la justice, des documents qu'il y publie.

Sous-série 5.3. Mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité des offices

Recommandation n° 20 :

Améliorer sensiblement la qualité des données transmises par les instances professionnelles aux administrations, notamment en ce qui concerne la répartition du chiffre d'affaires respectivement généré par les activités en concurrence (honoraires) et en monopole (émoluments).

Recommandation n° 21 :

Rendre obligatoire la mise en place d'un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes.

H. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

1. ÉLEMENTS DEMOGRAPHIQUES SUR LES FEMMES ET LES JEUNES

238. L'accès des femmes et des jeunes professionnels aux offices, qui fait partie des objectifs de la loi du 6 août 2015, s'est amélioré, les professions en cause ayant d'ailleurs naturellement tendance à se féminiser, tout comme, d'ailleurs, les effectifs d'étudiants inscrits en faculté de droit[105]. Par ailleurs, les récentes créations d'offices ont offert de nouvelles perspectives d'exercice libéral aux « jeunes » professionnels.

239. Selon les données statistiques obtenues de la section des huissiers de justice de la CNCJ, la proportion de femmes au sein de la profession est ainsi de 39,73 % en 2019 contre 31,20 % en 2014 (voir Tableau 4).

240. La représentation des femmes est plus importante également au sein des instances professionnelles. Deux femmes sont aujourd'hui membres de la section des huissiers de justice de la CNCJ, sur sept membres. En dehors du bureau, la section compte cinq femmes sur un total de trente-cinq personnes. Enfin, la direction de la CNCJ comprend deux femmes sur six membres.

241. Par ailleurs, la section des huissiers de justice de la CNCJ a indiqué dans le cadre de l'instruction du présent avis que la moyenne d'âge des « jeunes installés » était de 43,5 ans pour les hommes et 35 ans pour les femmes[106]. En 2019, les moins de 30 ans dans la profession ne représentent que 3 %[107] ; ce pourcentage passe à 26 % pour les moins de 40 ans.

	1970	**1990**	**2000**	**2012**	**2014**	**2019**[108]
Proportion de femmes	2,10%	10,40%	18,90%	27,50%	31,20%	39,73%
Effectifs de la profession	2 376	3 039	3 232	3 224	3 172	3 184
Nombre de femmes	50	316	611	887	990	1 310

Tableau 4 : Proportion des effectifs féminins d'huissiers de justice

Source : Section des huissiers de justice de la CNCJ et CNHJ pour les données antérieures à 2019.

2. PARITE AU SEIN DES INSTANCES ET MEILLEURE ARTICULATION ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE

242. Afin d'améliorer la représentation des femmes au sein des instances professionnelles, l'Autorité suggère, comme en 2016, l'extension aux huissiers de justice, pour les instances départementales et régionales, et aux commissaires de justice, pour l'instance nationale, du dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des

[105] Selon la section des huissiers de justice de la CNCJ, les femmes représenteraient 80 à 90 % des effectifs au sein des cursus de formation et également des stagiaires dans les offices (Cote 95).

[106] Cote 92.

[107] Se référer à l'annexe I du présent avis.

[108] Données au 1er septembre 2019.

hommes et des femmes au sein des instances professionnelles (paragraphes 535 et suivants de l'avis n° 16-A-25).

243. Par ailleurs, il avait été souligné dans l'avis de 2016[109] que certains contributeurs souhaitaient favoriser la parentalité et améliorer la prise en charge financière des congés maternité.

244. Le décret n° 2019-529 du 27 mai 2019, qui s'applique à l'ensemble des travailleurs indépendants et non pas aux seules professions du droit, prévoit des améliorations notables de l'articulation vie privée/vie professionnelle, en allongeant à 16 semaines la durée d'indemnisation du congé maternité pour les travailleuses indépendantes (art. 71 et 76 de la LFSS pour 2019).

245. Si ces dispositions constituent une amélioration des conditions antérieures, le dispositif pourrait être complété pour la profession, par exemple en mettant en place un système « d'huissier de justice remplaçant » pour faciliter les départs en congé maternité.

SIXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

Recommandation n° 22 :

Étendre à la profession d'huissier de justice le dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des hommes et des femmes au sein des ordres professionnels.

Recommandation n° 23 :

Faciliter l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle des huissiers de justice en améliorant les conditions des congés maternité ou paternité des professionnels concernés, notamment en mettant en place un système d'« huissier de justice remplaçant » lors de ces congés.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Audrey Sabourin, Mme Céline Devienne, Mme Lucile Fournereau, M. Martial Dubonnet et M. Hengrui Wan, rapporteurs, et l'intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente et présidente de séance, Mme Laurence Borrel-Prat, M. Savinien Grignon-Dumoulin, M. Jean-Louis Gallet et M. Frédéric Marty, membres.

La secrétaire de séance,	La présidente de séance,
Caroline Orsel	Fabienne Siredey-Garnier

© Autorité de la concurrence

[109] Avis n°16-A-25, paragraphes 547 et 548.

V. Annexes

ANNEXE I « SYNTHESE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA LIBERTE D'INSTALLATION DES HUISSIERS DE JUSTICE »

ANNEXE II « INSTRUCTION DE L'AVIS »

ANNEXE III « FICHES DETAILLEES PAR ZONE D'INSTALLATION »

ANNEXE IV « TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES PAR ZONE D'INSTALLATION LIBRE »

ANNEXE V « RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUALITATIVES POUR LA PROFESSION D'HUISSIER DE JUSTICE »