Fixation des tarifs réglementés de professions du droit : l'Autorité publie son avis

Publié le 11 mars 2020

L'Autorité de la concurrence met en ligne l'avis qu'elle a rendu au gouvernement à la suite de la parution au *Journal officiel* d'un décret relatif à la méthode de fixation des tarifs réglementés de professions du droit.

Les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunal de commerce, huissiers de justice, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et notaires ont été fixés par arrêté conformément à cette méthode.

L'Autorité de la concurrence a été saisie par le gouvernement d'une demande d'avis relative à un projet de décret visant à modifier l'encadrement des tarifs réglementés de plusieurs professions juridiques.

L'origine du projet de décret

Le projet de décret trouve son origine, d'une part dans des modifications apportées à la loi du 6 août 2015 (« loi Macron ») par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et d'autre part, dans des recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en outre-mer.

Les modifications législatives introduites par la loi de programmation et de réforme de la justice

Deux dispositions législatives récemment adoptées rendaient nécessaire de revoir la méthode de fixation des tarifs réglementés et de modifier l'encadrement des remises que les professionnels sont autorisés à pratiquer.

- *Un principe d'orientation des tarifs vers les coûts « globaux » plutôt que « acte par acte »*

Depuis l'adoption de la « loi Macron », les tarifs doivent tenir compte des « *coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs* »[1]. Le gouvernement avait fait le choix, dans le décret du 26 février 2016, de retenir une approche *« acte par acte »* pour la fixation de ces tarifs, consistant à fixer l'émolument perçu en contrepartie de chaque prestation rendue sur la base des coûts effectivement supportés. Cette méthode s'est révélée impraticable faute de disposer d'une comptabilité analytique permettant d'évaluer les coûts pertinents à un tel niveau de précision.

Dans ce contexte, la loi du 23 mars 2019 a substitué à cette approche une méthode fondée sur la rentabilité globale des professions concernées, devant permettre aux professionnels de couvrir l'ensemble des coûts supportés et de dégager une rémunération raisonnable au titre de leur *« activité régulée »*.

Les dispositions issues du décret du 26 février 2016 devaient donc être modifiées.

- *La réintroduction de la faculté de négocier librement les remises au-delà d'un seuil d'émoluments*

La loi Macron a, par ailleurs, ouvert plus largement qu'autrefois la faculté de consentir des remises « *lorsqu'un tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit […] et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil* » arrêté par les ministres de la justice et de l'économie. Le taux de remise appliqué doit alors être « *fixe, identique pour tous et compris dans des limites définies par voie réglementaire* »[2].

Dans le cas des notaires, ce principe de fixité et d'identité des remises est apparu inadapté aux opérations immobilières portant sur de très grosses assiettes (supérieures à 10 millions d'euros). Jusqu'alors, ce type d'opération pouvait donner lieu à une négociation entre « *le notaire et son client* » pour « *convenir d'une réduction d'émoluments pour la partie de la rémunération* » dépassant 80 000 euros[3]. Cette négociation étant désormais interdite par la loi, la seule solution techniquement possible pour pallier cette difficulté a

initialement consisté à prévoir, par voie règlementaire, un régime dérogatoire pour les principales prestations concernées. Celles-ci bénéficient d'un taux maximum de remise plus élevé (40 %), qui s'applique à partir d'un seuil d'assiette également plus élevé (10 M€) que dans le régime de droit commun (10 % à partir de 150 000 € d'assiette).

À l'usage, il est toutefois apparu que ce mécanisme de remises à 40 % ne permettait pas aux notaires concernés d'être suffisamment compétitifs sur le marché de l'immobilier de grande valeur, où leurs compétiteurs internationaux continuaient de fixer librement le montant de leurs honoraires (cessions sous seings privés de parts de sociétés détentrices d'immeubles). Un rapport d'information parlementaire a ainsi recommandé de « *revenir à la négociabilité au-delà d'un seuil* »[4].

Le projet de décret proposait par conséquent de préciser les modalités d'application de ce rétablissement de la libre négociabilité des remises « *pour certaines prestations et au-delà d'un montant d'émolument* ».

Les recommandations de l'Autorité sur les majorations tarifaires en outre-mer

Dans son avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019, l'Autorité a suggéré de revoir en profondeur les taux des majorations actuellement pratiqués au profit des notaires et huissiers de justice dans certains départements et collectivités d'outre-mer.

Fixés entre + 25 % et + 40 % selon les professions et les territoires, ces taux apparaissaient disproportionnés par rapport aux surcoûts réellement supportés par les offices concernés. Cet état de fait, qui s'expliquait principalement par des raisons historiques, permettait à certains officiers ministériels ultramarins de dégager des rémunérations moyennes jusqu'à trois fois supérieures à celles de leurs homologues métropolitains, au détriment des consommateurs des collectivités et départements concernés *[pour plus détails, voir les propositions de l'avis 19-A-09, à partir de la page 37]*.

Les recommandations de l'Autorité et le décret finalement adopté

Dans son avis, l'Autorité s'est en particulier penchée sur les nouveaux principes de fixation des tarifs et sur le nouvel encadrement règlementaire des remises. Le décret finalement adopté a très largement suivi les recommandations qu'elle y a formulées.

La nécessité de préciser davantage la méthode de fixation des tarifs

Le projet de décret proposait d'appliquer une approche dite « globale » pour la fixation des tarifs des professionnels concernés en indiquant les nouvelles modalités d'évaluation des *« coûts pertinents »* et de la *« rémunération raisonnable »*. Il était prévu que cette dernière soit, en particulier, définie par référence à un objectif de taux de résultat, lui-même déterminé « *à partir d'un taux de référence, déterminé par arrêté* ».

L'Autorité a relevé que la formulation retenue était trop imprécise, ce qui ne permettait pas d'anticiper ce « taux de référence » et cet objectif de taux de résultat. Le projet de décret se contentait en effet d'indiquer que les ministres compétents devaient « *tenir compte* » des « *résultats constatés et de leur distribution au sein de chaque profession* ».

L'Autorité a donc émis un **avis réservé** sur la méthode d'évaluation de la *« rémunération raisonnable »*, dont les critères de détermination étaient, dans la rédaction initialement envisagée, trop imprécis, et conféraient par conséquent aux ministres signataires des arrêtés tarifaires une marge d'appréciation trop importante.

Elle a donc principalement recommandé de préciser, à l'article R. 444-7 du code de commerce, les modalités de fixation et de révision du *« taux de référence »* et de l' *« objectif de taux de résultat »* sur la base de critères objectifs *(voir la proposition n° 1 p.35 de l'avis).*

Le décret finalement adopté suit les recommandations formulées par l'Autorité sur ce point en étant plus précis sur la méthode de fixation des tarifs.

Les nouvelles dispositions applicables aux remises

Deux régimes coexisteront désormais pour encadrer les remises : celui des remises « *fixes et identiques pour tous* » sur les émoluments proportionnels, dans la limite d'un taux plafond et sur les tranches supérieures à un seuil d'assiette, et celui des remises librement négociables, pour les tranches supérieures à un seuil d'émoluments.

- *L'assouplissement des limites posées aux remises de droit commun*

Le projet de décret examiné proposait de remplacer le taux plafond de 10 % actuellement prévu, par un taux de 20 %. L'Autorité s'est félicitée de cette mesure, qu'elle avait appelée de ses vœux à plusieurs reprises[5].

L'Autorité a par ailleurs recommandé, s'agissant des notaires, d'abaisser le seuil d'assiette, fixé par arrêté, de 150 000 euros à 75 000 euros, pour en élargir le champ d'applicabilité. Pour la vente d'un bien immobilier à 200 000 euros, la remise aurait ainsi été de 203,50 euros, soit 10 % environ de l'émolument total dû. Le montant de la remise aurait donc été cinq fois plus élevé qu'aujourd'hui (41 euros).

Finalement, le taux plafond a bien été relevé de 10 % à 20 % pour les remises de droit commun, comme l'Autorité l'avait suggéré [voir les avis 16-A-03 et 16-A-06] . Dans l'arrêté fixant les tarifs des notaires, le gouvernement a toutefois fait le choix de fixer le seuil d'assiette à partir duquel ce taux sera applicable à 100 000 euros (contre 150 000 euros auparavant). Si, avec ce seuil fixé à 100 000 euros, il ne sera pas encore possible d'atteindre l'entièreté des effets visés par l'Autorité dans sa proposition, il s'agit d'une première étape importante vers l'établissement du seuil de 75 000 euros qu'elle a recommandé.

- *Le maintien des remises à 40 % malgré le rétablissement de la libre négociabilité des remises*

En dépit de la mise en place d'un dispositif de libre négociabilité des remises entre le notaire et son client au-delà d'un seuil d'émoluments, le projet de décret soumis à l'examen de l'Autorité proposait de conserver le taux de remise majoré (plafonné à 40 % sur les tranches d'assiette supérieure à 10 millions

d'euros). Il était par ailleurs envisagé de fixer ce seuil par arrêté à 200 000 euros.

L'Autorité a noté que les conséquences d'un tel choix seraient dommageables. Outre qu'un seuil d'éligibilité fixé à un niveau aussi élevé (200 000 euros contre 80 000 euros auparavant) restreindrait drastiquement le champ des transactions immobilières concernées (environ 0,02 % des transactions portent sur des assiettes supérieures à 25 millions d'euros), le maintien du mécanisme des remises à 40 % aurait pour effet collatéral de continuer à faire perdre le bénéfice de la remise de droit commun à tous les usagers des prestations éligibles à ce régime dérogatoire.

Dans le décret finalement adopté, le rétablissement de la libre négociabilité des remises au-delà d'un seuil d'émoluments n'a pas coïncidé, comme l'Autorité l'avait suggéré, avec une abrogation du régime dérogatoire des remises majorées à 40 %. *(voir la proposition n° 2, p.42 de l'avis).* L'Autorité le regrette car, paradoxalement, ce maintien conduit à ce que la mise en œuvre de la loi Macron aboutisse à une situation moins concurrentielle sur les marchés concernés que celle qui préexistait depuis 1978.

- *L'ajustement des taux de majoration tarifaire applicables en outre-mer*

Reprenant les recommandations de l'Autorité (voir avis 19-A-09), le projet de décret proposait de rationaliser la fixation des majorations tarifaires outre-mer, en prévoyant un « rapprochement » entre le taux de résultat moyen constaté pour les professionnels installés en outre-mer et l'objectif de taux de résultat fixé nationalement.

Dans son avis, l'Autorité a recommandé de préciser la finalité et les conditions d'application des majorations tarifaires en outre-mer dans le décret.

Les principes de fixation retenus dans le décret finalement adopté sont à l'origine de baisses, prévues par les arrêtés tarifaires du 28 février 2020, des taux de majoration des émoluments applicables en outre-mer, ce dont l'Autorité se félicite. Ces baisses s'appliqueront tant aux offices notariaux des départements de la Guyane (- 2 points), de La Réunion (-3 points) et de Mayotte (-3 points), qu'aux offices d'huissier de justice des départements de la Guadeloupe (-1

point), de la Martinique (-1 point), de la Guyane (- 3 points) et de La Réunion (-3 points), enclenchant ainsi un premier mouvement de rééquilibrage entre les taux applicables et les surcoûts réellement supportés par les professionnels concernés.

> Consulter *le décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit*

> Consulter *l'arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés des notaires*

> Consulter *l'arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice.*

> Consulter *l'arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce*

> Consulter l'*arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés des commissaires-priseurs judiciaires*

> Consulter l'*arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés applicables aux administrateurs judiciaires, commissaires à l'exécution du plan, mandataires judiciaires et aux liquidateurs*

[1]Article L. 444-2 du code de commerce.

[2]Article L. 444-2 du code de commerce.

[3]Article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires.

[4]Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n°2015-990 du 6 août 2015, proposition n°12.

[5]Avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 concernant un projet de décret relatif 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, points 220 à 222 ; Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, points 193 à 195.

20-A-03 DU 14 FÉVRIER 2020

relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce

Consulter le texte intégral de l'avis

Contact(s)

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la communication
01 55 04 02 14
Contacter par mail