Liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires : propositions de cartes pour 2021-2023

Publié le 28 avril 2021

En raison de la crise sanitaire, l'Autorité a retenu une approche particulièrement prudente pour élaborer sa proposition de carte pour l'installation de nouveaux notaires et réviser les propositions qu'elle avait émises en décembre 2019 pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.

Elle recommande ainsi l'installation libérale, d'ici 2023, de 250 nouveaux notaires, de 50 nouveaux huissiers de justice et d'aucun commissaire-priseur judiciaire, cette dernière profession ayant été la plus sévèrement affectée des trois par la crise sanitaire.

L'essentiel

En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »), l'Autorité de la concurrence propose aux ministres de la justice et de l'économie des cartes des zones d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, assorties de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices pour la période 2021-2023.

Un objectif de nominations de nouveaux notaires presque atteint dans le cadre des deux premières

cartes

Les deux premières cartes, 2016-2018 et 2018-2020, avaient fixé respectivement un objectif de nomination de 1 650 et 733 nouveaux notaires dans des offices créés.

En 2019, comme en 2016, plus de 25 000 candidatures avaient été enregistrées sur le site internet dédié de la Chancellerie, *OPM,* dans les 24 premières heures suivant l'ouverture des candidatures. Selon la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS), le reliquat s'élève respectivement à 33 nominations non pourvues dans le cadre de la première carte et au moins 87 dans le cadre de la deuxième.

De nouvelles propositions de cartes pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires

Les premières cartes d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, 2017-2019, avaient fixé respectivement un objectif de 202 et 42 nominations libérales.

Dans ses avis n° 19-A-16 et 19-A-17 du 2 décembre 2019, l'Autorité avait proposé de nouvelles cartes des zones d'installation et recommandé la création d'offices permettant l'installation libérale de 100 huissiers de justice et de 3 commissaires-priseurs judiciaires sur la période de validité de la carte suivante (initialement 2020-2022). À ces recommandations devait s'ajouter le reliquat des premières cartes, soit au moins 59 huissiers de justice et 6 commissaires-priseurs judiciaires, selon la DACS.

Cependant, la survenue de la crise sanitaire en mars 2020 a conduit le Gouvernement à demander à l'Autorité, par lettre du 22 juillet 2020, d'élaborer de nouvelles propositions de cartes pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, afin de prendre en compte les implications du nouveau contexte sanitaire sur leur situation économique.

La crise sanitaire conduit l'Autorité à adopter une approche particulièrement prudente

Pour évaluer si de nouvelles installations pouvaient avoir lieu dans des offices créés, et dans quelles proportions, l'Autorité a analysé, comme elle le fait habituellement, une multitude de critères et de paramètres reflétant les évolutions de l'économie ou susceptibles d'influer sur l'activité des professions concernées (par exemple, le nombre de mariages, de PACS et de décès, ainsi que l'évolution des marchés immobiliers pour les notaires, l'activité des entreprises et des tribunaux pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, etc.).

L'Autorité a par ailleurs observé que la crise sanitaire a eu, en 2020, un impact négatif sur chacune des professions concernées. Cet impact est relativement plus faible pour les notaires que pour les huissiers justice et les commissaires-priseurs judiciaires. Néanmoins, pour toutes les professions concernées, les conséquences à moyen terme de cette crise sont encore incertaines. **L'Autorité a donc décidé d'adopter, pour les trois professions, une approche particulièrement prudente, à plusieurs égards**.

Ainsi :

- **l'horizon auquel elle évalue le besoin en nouvelles installations a été reculé à 2029** ;

- **le report sur la carte suivante du reliquat des nominations non pourvues a été exceptionnellement abandonné ;**

- **la vitesse de convergence vers l'objectif d'installation de long terme a été ralentie**.

L'Autorité émet de nouvelles recommandations de nomination sur la période 2021-2023

En respectant l'impératif de progressivité prévu par le législateur et en tenant compte de la crise sanitaire, l'Autorité recommande, sur la période de validité des

prochaines cartes (2021–2023), l'installation libérale de **seulement 250 nouveaux notaires, répartis dans 112 zones d'installation libre (sur un total de 293 zones), et de seulement 50 nouveaux huissiers de justice, répartis dans 22 zones d'installation libre (sur un total de 99 zones).**

Par ailleurs, **l'Autorité recommande de ne créer aucun office de commissaire-priseur judiciaire supplémentaire** sur la période 2021-2023, en raison des très grandes difficultés auxquelles cette profession fait face dans le contexte sanitaire actuel.

De nouvelles recommandations de modification du cadre règlementaire applicable pour améliorer l'accès aux offices de notaires

Le garde des Sceaux, ministre de la justice, étant le garant de la liberté d'installation des notaires, l'Autorité assortit sa proposition de carte pour les notaires de recommandations qualitatives visant à améliorer la mise en œuvre de la loi Macron, tout en se félicitant des réformes importantes qui ont été engagées depuis cinq ans, et répondant à ses recommandations précédentes (procédure de tirage au sort électronique, traitement des demandes de création d'office en zone d'installation contrôlée, etc.).

Enfin, **l'Autorité appelle tout particulièrement l'attention des candidats sur la réduction de certains délais et la nécessité nouvelle de confirmer leur candidature après le tirage au sort, sous peine de caducité de l'ensemble de leurs demandes de nomination dans un office créé.**

I. Une nouvelle étape dans l'application des dispositions de la « loi Macron »

A. Un troisième avis sur la liberté d'installation des notaires

.1 *Le cadre législatif et réglementaire*

En tant qu'officiers publics et ministériels, les notaires sont nommés par le garde des Sceaux dans un office existant, vacant ou créé. La loi Macron a introduit un principe de liberté d'installation régulée, afin d'abaisser les barrières à l'entrée de la profession et d'adapter le maillage territorial aux besoins de l'économie.

Dans le cadre de ce dispositif, la mission de l'Autorité[1] consiste à proposer au Gouvernement, tous les deux ans, une carte[2] qui identifie, d'une part, des zones dans lesquelles l'installation des notaires est libre (« zones vertes »)[3] et, d'autre part, des zones dans lesquelles l'installation des notaires est contrôlée (anciennement désignées « zones orange », et désormais « zones rouges », pour tenir compte des conséquences d'une modification récente de la loi)[4].

La première carte pour les notaires a été proposée par l'Autorité dans le cadre de l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 et a été adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie du 16 septembre 2016 (publié au *Journal Officiel* du 20 septembre 2016) avec un objectif de 1 650 nominations. Une deuxième carte a été proposée par l'Autorité dans le cadre de l'avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018. Suivant sa proposition, l'arrêté conjoint du 3 décembre 2018 (publié au *Journal Officiel* du 6 décembre 2018) a établi 230 zones d'installation libre (sur un total de 306 zones) dans lesquelles 733 nouveaux notaires libéraux étaient appelés à s'installer entre décembre 2018 et décembre 2020. Conformément à une recommandation de l'Autorité, le Gouvernement a en effet ajouté le reliquat des nominations non-pourvues dans le cadre de la première carte, évalué à 33 professionnels, à l'objectif de 700 notaires proposé par l'Autorité.

Au 9 mars 2021, la DACS dénombrait 697 nominations dans le cadre de la deuxième carte (arrivée à échéance le 4 décembre 2020) et évaluait le reliquat à 87 notaires non-nommés (36 nominations non-satisfaites du fait d'un épuisement des candidatures et 51 renonciations).

.1 *État des lieux de l'offre et bilan des créations d'offices*

L'Autorité a actualisé la délimitation des zones d'installation. Elle a ainsi intégré la mise à jour des zones d'emploi réalisée par l'Insee en 2020. De plus, la création récentes d'offices notariaux en Guadeloupe et en Martinique, dans des zones qui

en étaient jusqu'alors dépourvues, a conduit à des ajustements locaux. Le nombre total de zones d'installation est ainsi passé de 306 à 293.

Comme dans son précédent avis, l'Autorité a procédé à un état des lieux de l'offre et de l'implantation notariale et a constaté que :

- le maillage territorial a été renforcé par les deux premières vagues de créations d'offices. Depuis le début de la réforme, le nombre total de notaires libéraux a augmenté de plus de 30 % et, selon les déclarations Conseil Supérieur du Notariat (CSN), la France compte aujourd'hui un notaire tous les 8 km.
- l'activité notariale a connu une forte croissance de 2015 à 2019 (+ 33 % de chiffre d'affaires global de la profession, hors Alsace-Moselle, sur 5 ans, qui a franchi le seuil de 8 milliards d'euros en 2018 contre 6,5 milliards d'euros en 2015) et son taux de marge global s'est amélioré sur la période, dépassant 30 % en 2017 (contre 27,5 % en 2015).
- les créations d'offices intervenues depuis 2017 n'ont pas, à ce stade, entraîné de diminution de l'activité des notaires déjà en place. Elles ont, tout au plus, légèrement ralenti la croissance de cette activité, qui n'en a pas moins été particulièrement élevée, comme le montrent les chiffres qui précèdent.

En 2020, l'Autorité observe qu'en dépit d'un choc conjoncturel de mars à mai (fermeture des offices, activité immobilière ralentie, etc.), l'activité notariale s'est globalement maintenue : la baisse du chiffre d'affaires annuel global de la profession serait de l'ordre de 3 % par rapport à 2019.

B. Une révision des propositions de cartes de décembre 2019 pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires

.1 *Le contexte de la demande du Gouvernement*

En vertu du même dispositif que celui applicable aux notaires, les premières cartes pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires ont été, sur proposition de l'Autorité, adoptées par deux arrêtés conjoints des ministres de la justice et de l'économie du 28 décembre 2017 (publiés au *Journal Officiel* du 30 décembre 2017).

La validité de ces cartes étant limitée à deux ans, l'Autorité avait, dans ses avis n° 19-A-16 et 19-A-17 du 2 décembre 2019, proposé de nouvelles cartes des zones d'installation et recommandé la création d'offices permettant l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice dans 32 zones vertes et de 3 commissaires-priseurs judiciaires dans 3 zones vertes sur la période de validité de la carte suivante (initialement 2020-2022). À ces recommandations devaient s'ajouter les reliquats des premières cartes. Au 9 mars 2021, ces derniers étaient évalués par la DACS à 59 huissiers de justice et 6 commissaires-priseurs judiciaires.

Cependant, le 22 juillet 2020, le Gouvernement a demandé à l'Autorité de formuler de nouvelles propositions de cartes afin de prendre en compte les conséquences, sur ces professions, de la crise sanitaire intervenue à compter de mars 2020. En effet, en vertu du décret 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, la proposition de l'Autorité se fonde notamment sur les « *évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels* ».

.1 *L'impact de la crise sanitaire sur les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires*

Des trois professions analysées par l'Autorité, les commissaires-priseurs judiciaires sont sans nul doute les officiers ministériels qui ont le plus pâti de la crise sanitaire l'année passée. Ils ont notamment souffert de la diminution des procédures collectives liée, en grande partie, aux aides publiques dont les entreprises bénéficient actuellement pour pallier les effets de cette crise.

Les huissiers de justice, pour leur part, ont souffert d'une forte baisse de la demande émanant de leurs donneurs d'ordres, en raison du fonctionnement perturbé des juridictions et de la suspension de l'essentiel des activités de recouvrement forcé.

Par ailleurs, le contexte sanitaire a très sensiblement compliqué la réalisation de certaines missions des commissaires-priseurs judiciaires et des huissiers de justice, qui contrairement aux activités notariales, sont difficiles à dématérialiser.

En particulier, les ventes judiciaires ont été formidablement compliquées à organiser, quand elles n'étaient pas impossibles (les salles de ventes ont dû rester fermées pendant le confinement de mars-mai 2020, puis du 30 octobre au 28 novembre 2020).

II - Les recommandations quantitatives de l'Autorité pour la période 2021-2023 : 250 nouveaux notaires et 50 nouveaux huissiers de justice

L'Autorité a décidé de reconduire la méthodologie qu'elle avait élaborée dans ses précédents avis, validée à deux reprises par le Conseil d'État et qui demeure pleinement pertinente. Ainsi, les seuils de chiffre d'affaires utilisés pour apprécier le potentiel de création dans chaque zone d'installation sont restés inchangés.

Pour tenir compte des possibles conséquences à court et moyen terme de la crise sanitaire sur les professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, qui sont entachées d'une forte incertitude à ce stade, **l'Autorité a décidé d'adopter une approche qui, à plusieurs égards, est encore plus prudente qu'à l'accoutumée.**

.1 **Tout d'abord, l'horizon auquel elle a évalué le besoin en nouvelles installations a été reculé de 2024 à 2029 pour les notaires, et de 2026 à 2029 pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires** (bientôt fusionnés dans la nouvelle profession de commissaire de justice). Ainsi, l'Autorité sera à même de réévaluer à trois reprises (en 2023, 2025 et 2027) l'objectif de création d'offices, et de réévaluer le contexte économique et sanitaire à l'occasion de chacune de ces révisions biennales.

.2 Ensuite, alors qu'il avait été jusqu'ici systématiquement reconduit, **le reliquat des nominations non pourvues lors de la précédente carte a été exceptionnellement abandonné.**

.3 Enfin, **la vitesse de convergence vers l'objectif d'installation de long terme a été ralentie**.

Sur ce dernier point, l'Autorité a défini le taux de progressivité des créations d'offices pour la période 2021-2023 en envisageant trois scenarii (« prudent », « de crise durable » et « très pessimiste »), dont les hypothèses de durée et de sévérité de la crise sanitaire varient. Compte tenu des informations dont elle dispose au moment de l'élaboration de la présente proposition de carte, l'Autorité se projette dans le scenario « de crise durable ». Ce choix est conforté par les dernières mesures sanitaires adoptées en avril 2021. Les modalités des restrictions en vigueur actuellement, plus souples que celles applicables de mars à mai 2020, de même que les espoirs d'une sortie de crise à l'issue de la campagne de vaccination en cours, justifient notamment de ne pas retenir le scenario « très pessimiste ».

Ainsi, **au regard du potentiel de création d'offices à l'horizon 2029, qu'elle évalue entre 2 400 et 2 600 nouveaux notaires libéraux et entre 575 et 630 commissaires de justice libéraux (soit 550 à 600 issus des huissiers de justice et 25 à 30 issus des commissaires-priseurs judiciaires), l'Autorité recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant, sur la période de validité de la prochaine carte (2021–2023)**, l'installation libérale **:**

- de **250 nouveaux notaires dans 112 zones d'installation libre** (les 181 zones restantes seront, par conséquent, d'installation contrôlée), à comparer à l'objectif de 733 notaires pour la période 2018-2020 ;

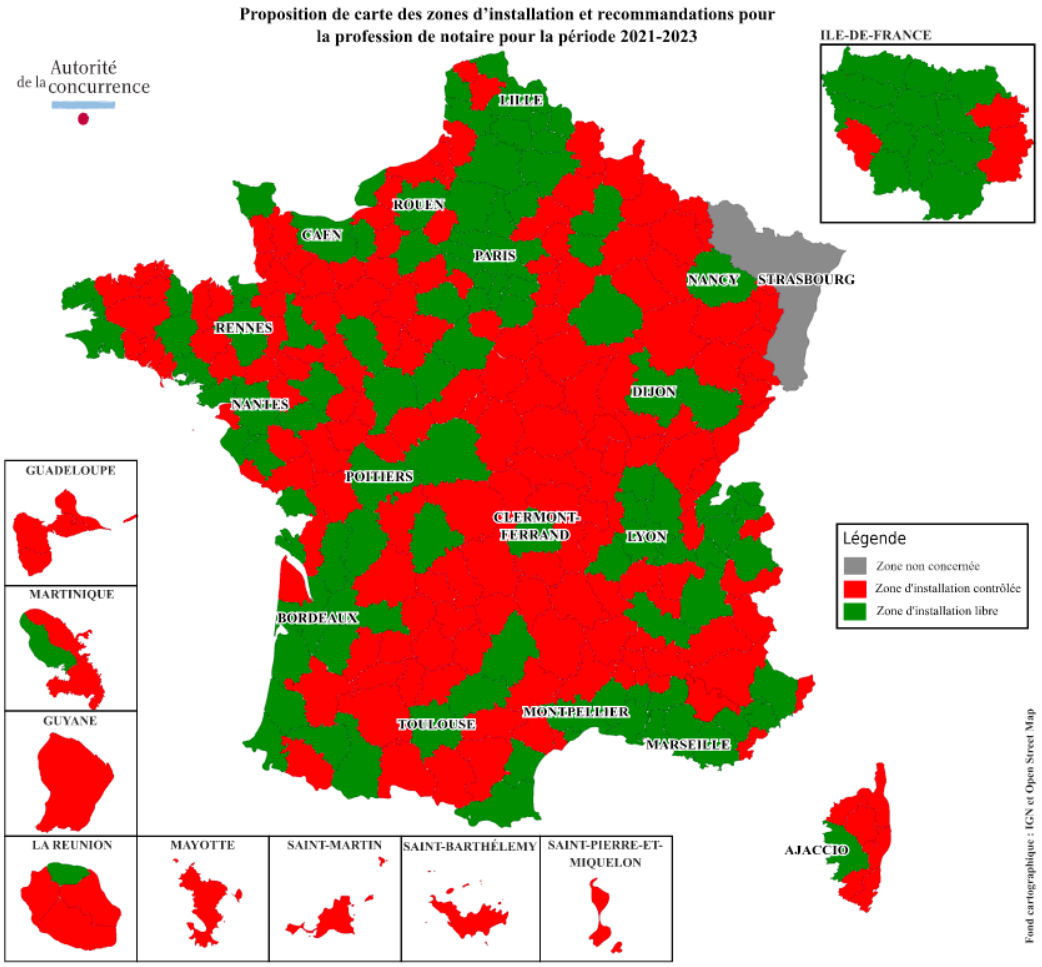
- de **50 nouveaux huissiers de justice dans 22 zones d'installation libre** (les 77 zones restantes seront, par conséquent, d'installation contrôlée), à comparer à 100 nominations additionnées au reliquat (au moins 59 professionnels) dans sa proposition initiale ;

- **d'aucun nouveau commissaire-priseur judiciaire** (les 99 zones seront, par conséquent, toutes d'installation contrôlée), à comparer à 3 nominations additionnées au reliquat (au moins 6 professionnels) dans sa proposition initiale.

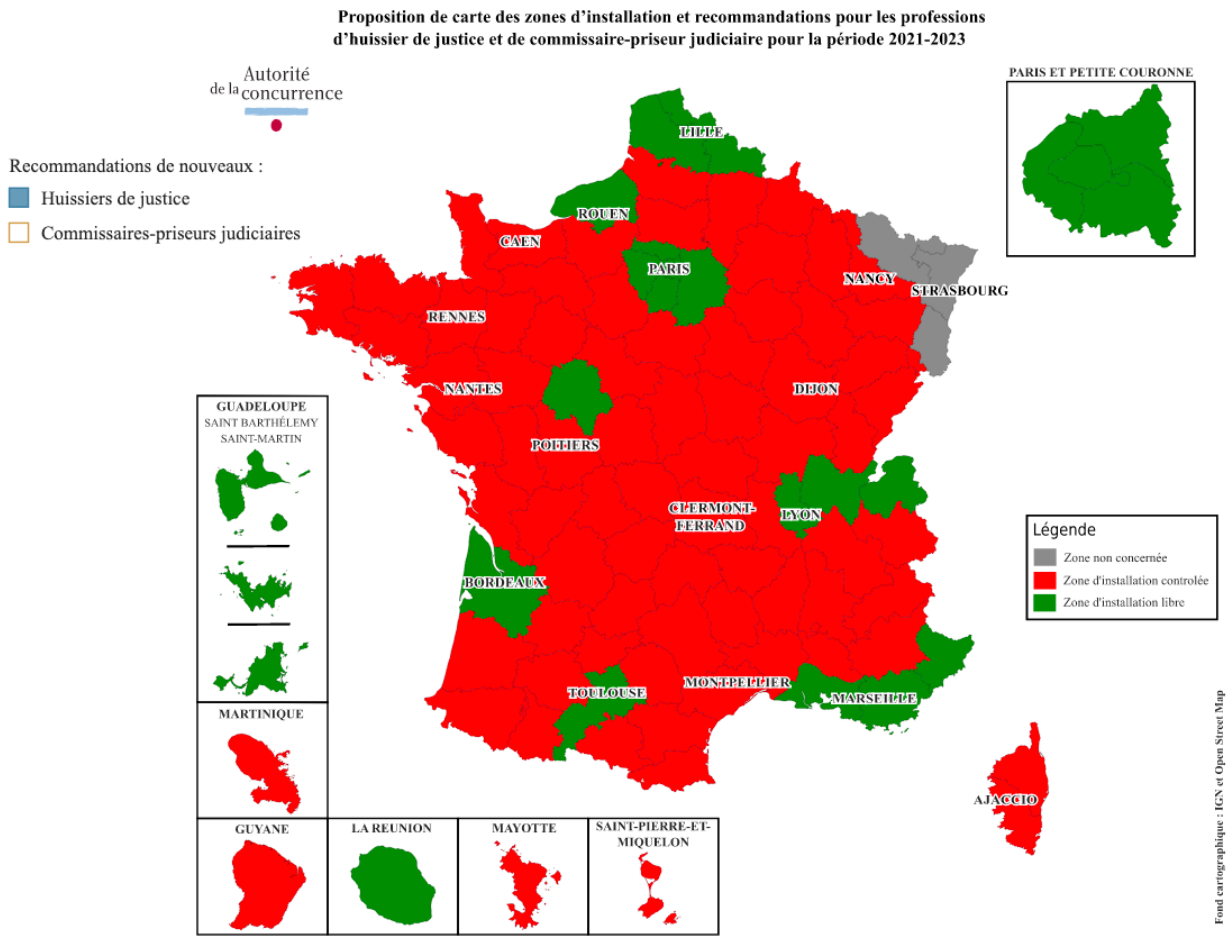
L'Autorité rappelle qu'à compter du 1er juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire seront réunies au sein de la nouvelle

profession de commissaire de justice. En conséquence, à compter de cette date, le garde des Sceaux créera uniquement des offices de commissaires de justice, dans lesquels l'ensemble des professionnels diplômés ou « qualifiés » commissaires de justice pourront être nommés, quelle que soit leur profession d'origine.

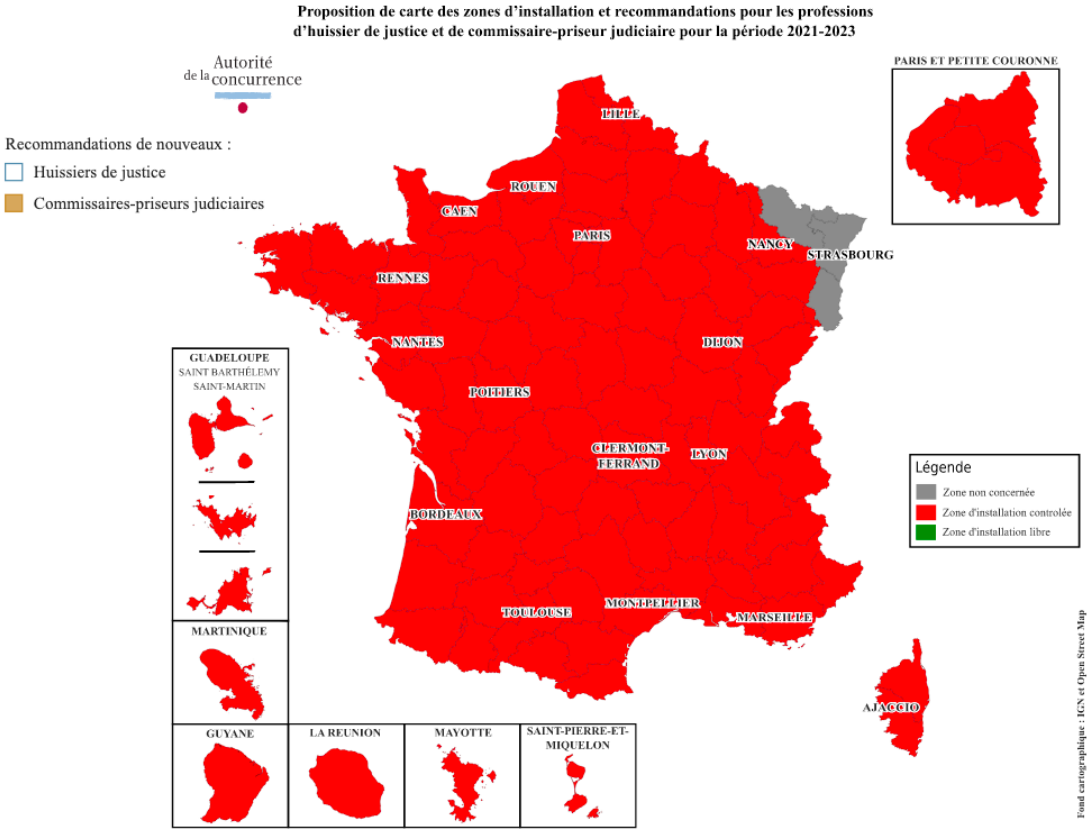
Au vu de ce qui précède, l'Autorité propose les cartes révisées suivantes (cliquez sur les cartes pour visualiser la version interactive) :



Cliquer sur la carte pour consulter la carte interactive.



Cliquer sur la carte pour consulter la carte interactive et cocher huissiers de justice.



Cliquer sur la carte pour consulter la carte interactive et cocher commissaires-priseurs judiciaires.

III - Les recommandations et observations de l'Autorité en vue d'améliorer l'accès aux offices

Dans le cadre de son nouvel avis sur la liberté d'installation des notaires, l'Autorité émet, conformément à la mission qui lui est confiée par l'article L. 462-4-1 du code de commerce, de nouvelles recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices. L'Autorité se félicite d'abord de plusieurs réformes engagées conformément à ses recommandations précédentes et formule, ensuite, neuf recommandations à mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale :

.1 préciser les modalités dans lesquelles s'effectuent les demandes de transfert d'office, en cas de période de latence entre l'expiration de la précédente carte et l'adoption de la nouvelle ;

.2 clarifier les règles applicables en matière de sollicitation personnalisée et les assouplir pour permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services et de développer leur clientèle ;

.3 veiller à ce que le cadre juridique applicable à la sous-traitance et à la mutualisation d'activités par des offices de notaires prenne en compte la situation des offices créés ;

.4 inviter le Gouvernement à transmettre au Parlement le 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 eux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

.5 étendre la liste des données collectées par l'Autorité dans les conditions fixées par l'arrêté du 11 septembre 2018 au nombre d'actes par grandes catégories, à l'âge et au sexe des titulaires ou associés des offices, à la localisation et au nombre de bureaux annexes ;

.6 mettre en place d'un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes ;

.7 étendre 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 à la profession de notaires ;

.8 mener une réflexion sur la mise en place d'un système de « notaire remplaçant », notamment dans le cas des congés maternité et paternité ;

.9 favoriser l'implication et la représentation des créateurs d'offices dans les diverses instances représentatives de la profession et dans les fonctions d'inspection.

En outre, dans le cadre de ses nouvelles propositions de carte d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité souhaite appeler l'attention des professionnels et du Gouvernement sur les conséquences de certaines modifications récentes de textes règlementaires concernant la liberté d'installation de ces professionnels. En particulier, l'Autorité observe que, comme les notaires, ces professionnels sont désormais soumis à des modalités de demande de nomination plus strictes en zone verte (réduction de délais) et de transfert d'office (opposition possible du garde des Sceaux).

Enfin, s'agissant des trois professions, **l'Autorité appelle l'attention des candidats sur la réduction de certains délais et la nécessité de confirmer leur candidature après le tirage au sort, sous peine de voir l'ensemble de leurs demandes de nomination dans un office créé être frappées de caducité**.

NOTAIRES :

- ***Accéder au texte intégral de l'avis***
- ***Accéder au tableau établissant par zone le nombre de nouveaux notaires à nommer dans des offices créés au cours de la prochaine période biennale***

HUISSIERS DE JUSTICE :

- ***Accéder au texte intégral de la délibération portant adoption d'une nouvelle proposition de carte***
- ***Accéder au tableau établissant par zone le nombre de nouveaux huissiers de justice à nommer dans des offices créés au cours de la prochaine période biennale***

COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES :

- ***Accéder au texte intégral de la délibération portant adoption d'une nouvelle proposition de carte***

[1]Article L. 462-4-1 du code de commerce et article 52 de la loi Macron.

[2]Les zones concernées recouvrent l'ensemble des départements de métropole, à l'exception de ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. En outremer, les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte sont tous concernés, ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

[3]Dans les zones « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services », les demandes des candidats à l'installation remplissant les conditions prévues ont vocation à être acceptées, dans la limite du rythme de création recommandé.

[4]Dans les zones où aucun besoin de création n'a été identifié a priori, le ministre de la justice ne peut accepter une demande de nomination dans un nouvel office, après avis de l'Autorité de la concurrence, que si elle n'est pas susceptible de « porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu ». La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a modifié la procédure de création d'office dans ces zones. Désormais, l'avis de l'Autorité n'est sollicité que dans l'hypothèse où le ministre de la justice envisage une création, et non plus dans celle où il envisage de la refuser (cas jusqu'ici le plus fréquent).

Contact(s)

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