

Autorité
de la concurrence



**Délibération n° 2021/01 du 28 avril 2021
portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones
d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme
de création de nouveaux offices d'huissier de justice, jointe à l'avis
n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 relatif à la liberté d'installation
des 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 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 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 les décisions du Conseil d'État n° 417958 et autres du 21 août 2019 ;

Vu les avis de l'Autorité de la concurrence n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 et n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice et à des propositions de cartes des zones d'implantation, assorties de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice ;

Vu la lettre du ministre de l'économie du 22 juillet 2020 ;

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 18 mars 2021 ;

Les représentants des sections respectives des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires de la Chambre Nationale des Commissaires de Justice (CNCJ), le président du tribunal de commerce de Bobigny, ainsi que deux professionnels nommés dans des offices, respectivement d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, récemment créés, entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Adopte la délibération suivante :

Résumé¹

Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence a pour mission d'élaborer un avis sur la liberté d'installation des huissiers de justice, dans lequel elle émet des recommandations pour améliorer l'accès aux offices et augmenter leur nombre de façon progressive. Ces recommandations sont assorties d'une proposition de carte identifiant les zones d'implantation dans lesquelles la création de nouveaux offices apparaît utile. Homologuée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, cette carte est, en principe, révisée tous les deux ans.

Sur proposition de l'Autorité du 20 décembre 2016, 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 un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie du 28 décembre 2017.

La validité de ces cartes étant limitée à deux ans, l'Autorité avait, dans son avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019, proposé une nouvelle carte des zones d'installation et recommandé au Gouvernement la création d'offices permettant l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice dans 32 zones vertes sur la période de validité de la carte suivante (initialement 2020-2022).

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'émettre une nouvelle proposition de carte. 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 ».

La crise sanitaire impacte fortement l'économie nationale et les huissiers de justice n'ont pas été épargnés. Les huissiers de justice ont souffert d'une forte baisse de la demande émanant de leurs donneurs d'ordres. En effet, l'activité des juridictions a été fortement perturbée par la crise sanitaire (notamment pendant le premier confinement) alors même qu'au cours des mois précédents, le mouvement de grève des avocats avait déjà affecté le fonctionnement des juridictions. Par ailleurs, de nombreux créanciers publics (les URSSAF, par exemple) et privés (banques ou compagnies d'assurances, par exemple) ont suspendu leurs activités de recouvrement forcé pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. De plus, le contexte sanitaire a très sensiblement compliqué la réalisation de certaines missions des huissiers de justice, qui restent difficiles à dématérialiser, en dépit des progrès réalisés en matière de numérisation. Témoinnant des effets de cette situation sur l'activité des huissiers de justice, la part d'employés des offices d'huissiers de justice au chômage partiel a dépassé 70 % au printemps 2020 et demeure à un niveau élevé en fin d'année, proche de 20 %.

L'évolution de la situation sanitaire est, pour l'heure, incertaine. Elle dépendra principalement des mesures mises en place par le Gouvernement pour endiguer la pandémie, notamment la politique de vaccination et la limitation des déplacements (confinements, couvre-feux, mesures de freinage).

Afin de réaliser la nouvelle proposition de carte demandée par le Gouvernement, l'Autorité a retenu la même méthodologie que celle élaborée dans ses précédents avis. Toutefois, pour

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi le corps de la proposition et ses annexes ci-après.

tenir compte des possibles conséquences à court et moyen terme de la crise sanitaire sur la profession d'huissier de justice, qui sont encore entachées d'une forte incertitude à ce stade, l'Autorité a décidé d'adopter une approche qui, à plusieurs égards, est encore plus prudente que celle retenue en décembre 2019.

- 1) **Tout d'abord, l'horizon auquel elle a évalué le besoin en nouvelles installations libérales a été reculé de trois ans, de 2026 à 2029.** Ainsi, l'Autorité sera à même de réévaluer à trois reprises (en 2023, 2025 et 2027) l'objectif de créations d'offices, et de prendre en compte 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 abandonné.** Selon la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS), il s'élève au moins à 59 professionnels.*
- 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 scénarii (« prudent », « de crise durable » et « très pessimiste »). Ces scénarii dépendent principalement de l'efficacité des mesures d'endiguement de la pandémie et de l'ampleur des avancées en matière de dématérialisation de l'activité des huissiers de justice.

Compte tenu des informations dont elle dispose au moment de l'élaboration de la présente proposition de carte, l'Autorité se projette dans le scénario de crise durable. Ce scénario avait d'ailleurs anticipé les dernières mesures adoptées par le Gouvernement au début du mois d'avril 2021 (confinement généralisé à l'ensemble du territoire, mais selon des modalités plus souples qu'en mars-mai 2020).

*Ainsi, au regard du potentiel de création d'offices à l'horizon 2029, qu'elle évalue entre 550 et 600 nouveaux huissiers de justice libéraux (intégrés à la profession de commissaire de justice à compter du 1^{er} juillet 2022), **l'Autorité recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 50 nouveaux huissiers de justice sur la période de validité de la prochaine carte (2021-2023), ce chiffre se substituant aux plus de 150 nouveaux huissiers de justice qui résultaient de sa précédente recommandation (100 huissiers de justice recommandés et au moins 59 issus du reliquat).** Les 99 zones seront par conséquent, d'installation libre pour 22 d'entre elles, et d'installation contrôlée pour 77 d'entre elles.*

En outre, à compter du 1^{er} 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 partir de cette date, les offices créés par le garde des Sceaux seront des offices de commissaire de justice dans lesquels seuls des professionnels diplômés ou « qualifiés » commissaires de justice pourront être nommés.

L'Autorité recommande ainsi que les professionnels, notamment les commissaires-priseurs judiciaires, qui disposent déjà d'une qualification comme commissaires de justice, puissent se porter candidats aux offices créés en application de la présente délibération, dès le lancement de la prochaine télé-procédure sur OPM en 2021 et, à défaut, à compter du 1^{er} juillet 2022.

Enfin, l'Autorité souhaite appeler l'attention des professionnels et du Gouvernement sur les conséquences de certaines modifications récentes de plusieurs textes concernant la liberté

*d'installation des huissiers de justice. Ces observations portent sur les nouvelles obligations déclaratives des professionnels et les nouvelles modalités de demande de nomination ou de transferts d'office. **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.***

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
I. LA SAISINE DU GOUVERNEMENT	8
A. UNE NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'INSTALLATION.....	8
B. LA REVISION DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES.....	9
II. LA CRISE SANITAIRE ET SES CONSEQUENCES SUR L'ACTIVITE DES PROFESSIONNELS.....	10
A. LA CRISE SANITAIRE ET L'EVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE.....	10
1. LE DEUXIEME TRIMESTRE (AVRIL-JUIN 2020) : UNE ECONOMIE BRUTALEMENT RALENTIE	11
2. LE TROISIEME TRIMESTRE (JUILLET-SEPTEMBRE 2020) : UN REBOND DE L'ECONOMIE	11
3. LE QUATRIEME TRIMESTRE (OCTOBRE-DECEMBRE 2020) : UN NOUVEAU RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE MAIS PLUS MODERE QUE LE PREMIER..	12
4. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA SITUATION A MOYEN TERME	13
B. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE DE SERVICES DES HUISSIERS DE JUSTICE.....	13
1. LA BAISSSE DE LA DEMANDE ADRESSEE AUX HUISSIERS DE JUSTICE	14
a) L'activité perturbée des juridictions	14
b) La suspension des mesures de recouvrement forcé.....	15
2. LE FAIBLE DEGRE DE DEMATERIALISATION DE L'ACTIVITE	17
3. L'IMPACT OBSERVE DE LA CRISE SANITAIRE.....	18
III. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'INSTALLATION DES HUISSIERS DE JUSTICE	20
A. LES ELEMENTS PRIS EN COMPTE PAR L'AUTORITE POUR REEVALUER L'ETAT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	20
1. L'EVALUATION DU BESOIN EN NOUVEAUX PROFESSIONNELS A L'HORIZON 2029.....	20
2. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS	22
B. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE.....	24
IV. OBSERVATIONS FINALES SUR LES MODIFICATIONS RECENTES DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX HUISSIERS DE JUSTICE.....	26
A. LE DECRET N° 2020-931 DU 29 JUILLET 2020.....	27

B. LA MODIFICATION DES MODALITES DE DEMANDE DE NOMINATION	28
C. LA MODIFICATION DE LA PROCEDURE DE DEMANDE DE CREATION D’OFFICE DANS LES ZONES D’INSTALLATION CONTROLEE	30
D. LA CONTRIBUTION POUR LE FINANCEMENT D’AIDES A L’INSTALLATION OU AU MAINTIEN DE PROFESSIONNELS.....	30
E. LES MODALITES DE TRANSFERT DES OFFICES.....	31
1. LE REGIME TRANSITOIRE DES TRANSFERTS D’OFFICE EN L’ABSENCE DE CARTE EN COURS DE VALIDITE	31
2. LES NOUVELLES MODALITES DE TRANSFERT D’OFFICE AU SEIN DES ZONES D’INSTALLATION LIBRE	32
DÉLIBÉRATION.....	33
V. ANNEXES.....	34

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'huissier de justice [...] apparaît utile* » (troisième alinéa 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 2016², 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 2017³. La carte des zones d'implantation⁴ a fait l'objet de recours rejetés par décision du 21 août 2019 du Conseil d'État⁵.
4. 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 sur la période 2017-2019.
5. La validité de cette carte étant limitée à deux ans, l'Autorité a émis, dans son avis n° 19-D-16 du 2 décembre 2019 précité, de nouvelles recommandations concernant le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice. Sur la base d'un nouvel état des lieux de l'offre et de la demande sur la période 2014-2018, l'Autorité a identifié 32 zones vertes et recommandé au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice sur la période de validité de la carte, qui devait en principe être adoptée pour la période 2020-2022.

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 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 de commissaire-priseur judiciaire.

⁵ CE, 21 août 2019, n° 417958.

6. Par lettre du 22 juillet 2020, le ministre de l'économie a demandé à l'Autorité d'élaborer une nouvelle proposition de carte, afin de tenir compte du contexte exceptionnel créé par la crise sanitaire et de son impact sur l'activité économique de la profession d'huissier de justice.
7. Après avoir rappelé brièvement le cadre juridique dans lequel s'inscrit cette saisine du Gouvernement (I), l'Autorité dresse, dans la présente proposition, un nouvel état des lieux des évolutions de l'offre et de la demande des prestations concernées, en tenant compte des effets de la crise sanitaire (II), afin de formuler une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice (III). Enfin, elle émet des observations sur les risques que de récentes modifications du régime juridique applicable à la liberté d'installation des huissiers de justice pourraient emporter sur l'accès aux offices ministériels concernés (IV). Suivent les annexes (V), qui font partie intégrante de la présente proposition.

I. La saisine du Gouvernement

8. Le déclenchement de la crise sanitaire est à l'origine de la demande du Gouvernement (A), qui conduit l'Autorité, dans le prolongement de la procédure ouverte en avril 2019, à émettre une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de nouvelles recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice (B).

A. UNE NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'INSTALLATION

9. Aux termes de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 susvisée, les zones de libre installation des huissiers de justice sont « *déterminées conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, **sur proposition** de l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce* » (caractères gras ajoutés).
10. Selon la jurisprudence, les décisions prises « sur proposition » sont adoptées par leur auteur conformément à la proposition initiale ou à toute autre proposition qu'il a la faculté de solliciter⁶. S'agissant plus particulièrement du dispositif prévu à l'article 52 précité, le Conseil constitutionnel, a rappelé, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, que : « *si la carte des zones mentionnée au paragraphe I de l'article 52 est établie à partir d'une proposition de l'Autorité de la concurrence, les ministres de la justice et de l'économie sont seuls compétents pour arrêter celle-ci, **le cas échéant après avoir demandé à l'Autorité de la concurrence une nouvelle proposition*** » (considérant 72, caractères gras ajoutés).
11. Par ailleurs, 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 prévoit que la proposition de carte faite aux ministres de la justice et de l'économie pour identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile en vue de renforcer la proximité ou l'offre de service, se fonde notamment sur les « *évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence*

⁶ Conseil d'État, Sect., 10 mars 1950, Dauvillier, Rec. p. 157 ; Guide de légistique, 3^{ème} édition mise à jour 2017, p. 298.

directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) - s'agissant des huissiers de justice : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif».

12. Compte tenu du contexte exceptionnel lié à la crise sanitaire intervenue à partir de mars 2020, et de l'évolution significative de la situation économique qui en résulte pour les huissiers de justice, le Gouvernement a saisi l'Autorité en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce afin qu'elle émette, sur la base des dernières données disponibles, une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de nouvelles recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice prenant en compte l'impact économique prévisible de la crise sanitaire sur cette profession.

B. LA REVISION DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES

13. Dans son avis n° 19-D-16 du 2 décembre 2019 précité, l'Autorité a rappelé que, selon la méthodologie appliquée depuis l'avis n° 16-A-25 et validée par le Conseil d'État, le potentiel d'installation de nouveaux professionnels à l'horizon 2026 était compris entre 450 et 500 installations de nouveaux huissiers de justice libéraux.
14. Pour atteindre cet objectif, et compte tenu des éléments pertinents recueillis d'avril à décembre 2019 sur l'évolution de l'activité des huissiers de justice, l'Autorité avait recommandé la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice dans les 32 zones d'installation identifiées comme libres⁷ sur la période de validité de la future carte, en principe de 2020 à 2022. À ces chiffres devait également être ajouté le « reliquat » des recommandations précédentes non satisfaites au jour de l'adoption de cette carte. Au 9 mars 2021, le reliquat était de 59 professionnels selon la Direction des affaires civiles et du Sceau (ci-après « DACS »).
15. Toutefois, conformément aux principes rappelés aux paragraphes 9 à 11 ci-dessus, le Gouvernement a estimé nécessaire de demander à l'Autorité de nouvelles propositions de cartes des zones d'implantation d'offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires⁸ tenant compte du contexte exceptionnel lié à la crise sanitaire. En effet, les précédentes propositions de cartes étant antérieures au déclenchement de cette crise, elles n'ont pas pu tenir compte de ses effets sur l'économie des professions concernées. De nouvelles propositions ont donc été jugées nécessaires afin de pouvoir apprécier dans les meilleures conditions l'impact économique de la crise sanitaire sur ces deux professions, et les conséquences qu'il convient d'en tirer sur le nombre d'offices à créer.
16. Ces demandes de nouvelles propositions s'inscrivent donc dans le prolongement des deux procédures ouvertes par l'Autorité en avril 2019 et visent à lui permettre d'intégrer les nouvelles données disponibles dans son analyse, afin de dresser un bilan des variations d'activité qu'ont connues ces professions depuis le déclenchement de cette crise, mais aussi d'apprécier leurs perspectives d'évolution à court, moyen et long terme.

⁷ Avis n° 19-A-16 précité, paragraphe 119.

⁸ Les commissaires-priseurs judiciaires sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, chargés de procéder à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels (voir notamment l'avis de l'Autorité n° 16-A-26 précité, paragraphes 7 et suivants).

II. La crise sanitaire et ses conséquences sur l'activité des professionnels

17. Depuis l'année dernière, la crise sanitaire affecte fortement l'économie nationale (A). Pour l'heure, l'impact sur la profession d'huissier de justice (B) semble plus fort que celui observé par l'Autorité sur d'autres professions juridiques réglementées, comme les notaires (voir l'avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 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) ou les avocats aux Conseils (avis n° 21-A-02 du 23 mars 2021 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation).

A. LA CRISE SANITAIRE ET L'EVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE

18. Les projections de la Banque de France prévoyaient, juste avant la crise sanitaire, une croissance du PIB national de 1,1 % en 2020, puis de 1,3 % pour 2021 et 2022⁹. Les professions juridiques connaissent par ailleurs, depuis 2010, une forte croissance de leur activité selon l'Insee (hausse de près de 40 % de l'indice du chiffre d'affaires entre 2010 et 2019). La pandémie de Covid-19 et les mesures sanitaires adoptées pour l'endiguer, ont depuis, modifié ces tendances. En effet, le PIB en France a chuté de 8,2 % l'année passée¹⁰.
19. Depuis le mois de mars 2020, la France a subi, un premier confinement national du 17 mars au 11 mai 2020¹¹, un deuxième confinement national du 30 octobre au 15 décembre 2020¹², un couvre-feu sur l'ensemble du territoire, interdisant tout déplacement en fin de journée¹³ – sauf exceptions – entre le 15 décembre 2020 et le 2 avril 2021 et enfin, un troisième confinement et un couvre-feu généralisés sont en vigueur depuis le 3 avril 2021¹⁴. Avant ce troisième confinement national, des mesures de confinement localisé avaient déjà été adoptées au premier trimestre 2021, notamment dans une vingtaine de départements métropolitains¹⁵ et à Mayotte¹⁶.

⁹ Banque de France, projections macroéconomiques France, décembre 2019, p. 1.

¹⁰ Banque de France, projections macroéconomiques France, mars 2021, p. 1

¹¹ Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

¹² Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

¹³ Du 15 décembre 2020 au 15 janvier 2021, le couvre-feu s'appliquait de 20 heures à 6 heures. Du 16 janvier 2021 au 19 mars 2021, il commençait à 18h. Depuis le 20 mars 2021, il commence à 19 heures.

¹⁴ Décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

¹⁵ Décrets n° 2021-296 du 19 mars 2021 et n° 2021-325 du 26 mars 2021 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

¹⁶ Arrêté préfectoral n° 2021/CAB/118 du 4 février 2021 portant mesure de confinement généralisé pour le département de Mayotte.

20. En 2020, à partir de l'annonce du premier confinement, trois phases d'évolution de l'activité économique peuvent être distinguées : un ralentissement brutal au deuxième trimestre (1), puis un rebond au troisième trimestre (2) et enfin, un nouveau ralentissement provoqué par un deuxième confinement décidé à compter du 30 octobre (3), d'ampleur toutefois plus modérée que le premier. De nombreuses incertitudes demeurent sur les perspectives de croissance à moyen terme (4).

1. LE DEUXIEME TRIMESTRE (AVRIL-JUIN 2020) : UNE ECONOMIE BRUTALEMENT RALENTIE

21. Du 17 mars au 11 mai 2020, l'économie a été à l'arrêt dans de nombreux secteurs du fait du premier confinement¹⁷ : hébergement et restauration, construction, industrie, commerce, etc.
22. Dans son point de conjoncture du 17 novembre 2020, l'Insee observe au deuxième trimestre une chute brutale de l'activité (baisse de 18,9 % du PIB) par rapport au quatrième trimestre de 2019¹⁸. Cette tendance a été confirmée par les chiffres de créations de sociétés : du 16 mars au 30 avril 2020, les immatriculations au RCS ont chuté de 54,3 % par rapport à la même période en 2019¹⁹.
23. Les professions juridiques, pour leur part, n'ont pas échappé aux conséquences économiques de cette crise sanitaire : en avril 2020, l'indice du chiffre d'affaires pour ces professions affichait un recul net de 35 % par rapport à avril 2019, puis en mai 2020, un recul de 9 % par rapport à mai 2019²⁰.

2. LE TROISIEME TRIMESTRE (JUILLET-SEPTEMBRE 2020) : UN REBOND DE L'ECONOMIE

24. Au cours du troisième trimestre 2020, l'économie française a connu un net rebond grâce à la levée progressive des mesures sanitaires les plus contraignantes, notamment la fin du premier confinement, le 11 mai 2020²¹.
25. Le PIB a ainsi crû de 18,7 % par rapport au trimestre précédent²² et les immatriculations de nouvelles entreprises au RCS ont fortement repris. Sur les mois de mai à juillet 2020, on comptait 105 843 immatriculations au RCS, représentant une baisse de seulement 5,5 % par rapport à la même période en 2019²³.

¹⁷ Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

¹⁸ Insee, point de conjoncture, 17 novembre 2020, p.2.

¹⁹ Xerfi, Flash Covid, les conséquences du Covid-19 sur l'entrepreneuriat en France, 1^{er} mai – 31 juillet 2020, p.2.

²⁰ Insee, Séries chronologiques, 22 décembre 2012, Indice de chiffre d'affaires – Activités juridiques.

²¹ Décret du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

²² Insee, point de conjoncture, 2 décembre 2020, p. 4.

²³ Xerfi, Flash Covid, les conséquences du Covid-19 sur l'entrepreneuriat en France, 1^{er} mai – 31 juillet 2020, p.2.

26. Toutefois, l'indice du chiffre d'affaires des professions juridiques peinait à retrouver son niveau d'avant-crise (-5 % par rapport au troisième trimestre 2019). Selon une étude Xerfi, de janvier à octobre 2020, la consommation de services juridiques et comptables a baissé de seulement 1,5 % mais cette évolution constituait une inversion de tendance²⁴. En effet, les professionnels du droit répondaient jusque-là à une demande croissante depuis plus de 5 ans, du fait notamment de la « judiciarisation de la vie courante »²⁵.

3. LE QUATRIEME TRIMESTRE (OCTOBRE-DECEMBRE 2020) : UN NOUVEAU RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE MAIS PLUS MODERE QUE LE PREMIER

27. À partir d'octobre 2020, la France connaît une deuxième vague épidémique que le Gouvernement cherche à endiguer par différents moyens et notamment en adoptant diverses mesures limitant les déplacements de population : instauration d'un couvre-feu le 17 octobre 2020²⁶ et reconfinement généralisé le 30 octobre 2020²⁷. Fin novembre, un déconfinement progressif est engagé : réouverture des petits commerces (28 novembre), fin des limitations de déplacement et instauration d'un couvre-feu national (15 décembre).
28. Selon l'Insee, l'activité a accusé une nouvelle baisse au quatrième trimestre 2020, mais dans des proportions moindres que lors du premier confinement : au quatrième trimestre, le PIB aurait baissé de 4,4 % par rapport au troisième trimestre 2020 et se situerait ainsi 8 % en dessous de son niveau d'avant crise²⁸.
29. Il résulte de ce qui précède que, sur l'ensemble de l'année, les professions juridiques ont pâti des conséquences économiques de la crise sanitaire. En octobre 2020, l'étude Xerfi précitée faisait une projection estimant la baisse d'activité globale de ces professions sur l'année 2020 à 5 % chez les notaires, 10 % chez les huissiers de justice et 15 % chez les commissaires-priseurs judiciaires²⁹.
30. En outre, selon la Banque de France, au 4 décembre 2020, 10 904 entités actives dans les professions juridiques avaient souscrit des prêts garantis par l'État, dont l'encours représentait au total 1,4 milliard d'euros environ. Par ailleurs, les professions juridiques ont eu massivement recours au chômage partiel. Selon la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) du ministère chargé du travail, alors qu'en 2019, le montant des indemnités pour chômage partiel représentait à peine 35 874 euros pour ces professions, et plus de 174 millions d'euros pour les dix premiers mois de 2020.
31. Enfin, la Direction générale des finances publiques du ministère de l'économie (DGFIP) a indiqué aux services d'instruction en février 2021 que 19 200 entreprises du secteur des

²⁴ Xerfi, l'activité des professions juridiques, étude annuelle : tendance et concurrence, octobre 2020 p. 32.

²⁵ Xerfi, l'activité des professions juridiques, étude annuelle : tendance et concurrence, octobre 2020 p. 32.

²⁶ Décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

²⁷ Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

²⁸ Insee, point de conjoncture, 2 décembre 2020, p. 8.

²⁹ Xerfi, l'activité des professions juridiques, conjoncture et prévisions, octobre 2020 p. 41.

activités juridiques³⁰ avaient perçu « des aides depuis la mise en place du fonds de solidarité, pour un montant total de 70,2M€ (et donc un montant moyen de 3 650 €) ».

4. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA SITUATION A MOYEN TERME

32. En début d'année 2021, la situation économique de la France reste très instable. Ses évolutions dépendront largement des mesures sanitaires mises en place par le Gouvernement dans les prochains mois (durée du confinement généralisé qui a débuté en avril 2021, plan de vaccination, etc.), et de la capacité des entreprises à résister à la crise.
33. Les dernières projections de la Banque de France (mars 2021) prévoient une croissance du PIB de +5,5 % en 2021 et de +4 % en 2022³¹. Le 12 avril 2021, le gouverneur de la Banque de France, Monsieur X..., a maintenu ces prévisions : « Si les restrictions supplémentaires actuelles ne se prolongent pas au-delà du mois de mai, nous confirmons notre prévision d'une croissance supérieure à 5 % sur l'ensemble de 2021 »³². Toutefois, cette déclaration illustre l'incertitude qui entoure les projections économiques à moyen terme.
34. Ainsi, en janvier 2021, la Banque mondiale a publié des prévisions de croissance selon différents scénarii (très pessimiste, pessimiste, basique et optimiste)³³. Ces scénarii sont construits à partir d'hypothèses sur la vitesse et l'efficacité des campagnes vaccinales, les mesures sanitaires adoptées par les gouvernements et le comportement des acteurs économiques. Elle table ainsi sur une hypothèse de récession mondiale en 2021 dans le scénario très pessimiste et, respectivement, de 1,6 %, 4 %³⁴ et 5 % dans les autres scénarii³⁵.

B. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE DE SERVICES DES HUISSIERS DE JUSTICE

35. Le 4 septembre 2020, afin de mieux appréhender l'impact de la crise sanitaire, l'Autorité a interrogé l'ensemble des instances professionnelles régionales, des syndicats professionnels, des offices récemment créés et trois tribunaux de commerce. Une synthèse des réponses est présentée en annexe 1 à la présente proposition.
36. Peu de données sont disponibles concernant l'activité des huissiers de justice en 2020, mais plusieurs éléments amènent l'Autorité à penser que la profession a été lourdement affectée par la crise sanitaire. En effet, non seulement la demande émanant de leurs donneurs d'ordres a sensiblement chuté, mais la réalisation de certaines de leurs missions, qui restent difficiles à dématérialiser, en dépit des progrès réalisés en matière de numérisation, s'est avérée particulièrement compliquée, voire impossible.

³⁰ Données relatives au code NAF 6910Z.

³¹ Banque de France, projections macroéconomiques France, mars 2021, p. 1.

³² Journal Le Monde, La Banque de France maintient une prévision de croissance supérieure à 5 % en 2021, article publié le 12 avril 2021.

³³ Banque mondiale, *Global Economic Prospects*, 5 janvier 2021.

³⁴ Dans le scénario neutre, la croissance pour la zone euro s'établirait à 3,8 %.

³⁵ Banque mondiale, *Global Economic Prospects*, 5 janvier 2021.

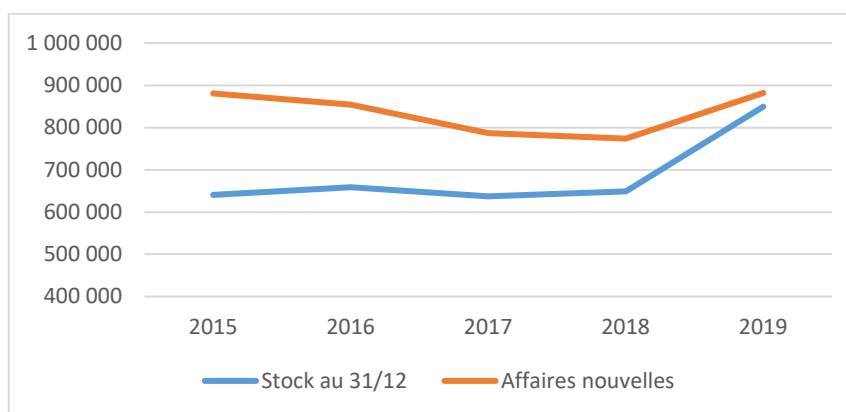
1. LA BAISSÉ DE LA DEMANDE ADRESSEE AUX HUISSIERS DE JUSTICE

37. Les huissiers de justice ont le monopole de la signification des actes de procédure et de l'exécution forcée des jugements et titres exécutoires. Parmi leurs principaux donneurs d'ordres, on peut notamment citer les juridictions civiles et commerciales, les bailleurs sociaux, les organismes de sécurité sociale, les banques et les compagnies d'assurances.

a) L'activité perturbée des juridictions

38. Au 31 décembre 2019, le stock d'affaires devant l'ensemble des tribunaux de grande instance (ci-après « TGI ») était relativement élevé (849 671 affaires), représentant une hausse de 31 % par rapport au stock du 31 décembre 2018. De plus, le nombre d'affaires nouvelles était en hausse : + 14 % entre 2018 et 2019.

Figure 1 : Stock d'affaires au 31/12 et affaires nouvelles devant l'ensemble des tribunaux de grande instance



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE - Exploitation statistique du répertoire général civil

39. Pendant le premier confinement cependant, les juridictions françaises ont été mises à l'arrêt, à l'exception des urgences pénales et, en matière civile, du traitement du « contentieux essentiel », à savoir les référés et la protection des personnes vulnérables³⁶. À titre illustratif, en mai 2020, le Président du tribunal judiciaire de Paris indiquait qu'en matière civile, 5 610 décisions avaient été rendues pendant le premier confinement, tandis que 6 000 procédures n'avaient pas pu être traitées³⁷. Il ajoutait qu'avant le début du confinement, la grève des avocats avait déjà ralenti l'activité des juridictions.
40. À la suite du premier confinement, l'activité des juridictions a repris progressivement. À cet égard, la prorogation des délais légaux et réglementaires prévus par l'ordonnance

³⁶ Circulaire relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie COVID-19 ; voir également la dépêche du directeur des affaires civiles et du Sceau du 19 mars 2020 relative à l'activité des tribunaux de commerce ainsi que la circulaire du 30 mars 2020 de présentation des articles 1er, 2, 3 et 5 de l'ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale.

³⁷ Compte-rendu de l'audition du Président du TGI de Paris du 13 mai 2020 par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

n° 2020-306 du 25 mars 2020³⁸, jusqu'au 23 juin 2020, associée au ralentissement de l'activité économique observé en fin d'année 2020, ont pu limiter le nombre d'affaires nouvelles par rapport à l'étiage habituel. La chambre nationale estime ainsi, pour sa part, que les huissiers de justice ont pâti du ralentissement économique, par exemple au travers de la baisse du nombre de contrats et donc du nombre de litiges faisant intervenir des huissiers de justice. Néanmoins, peu de données sont disponibles sur le volume et le type d'affaires nouvelles en 2020.

41. Par ailleurs, les tribunaux de commerce pourvoient également les huissiers de justice en dossiers de procédures collectives. Or, celles-ci ont chuté de 37 % en 2020, par rapport à 2019³⁹ (voir la délibération n° 2021/02 du 28 avril 2021 relative aux commissaires-priseurs judiciaires). La baisse a été particulièrement forte en avril (-69 %) et en mai (-60 %), par rapport à la même période en 2019. Après le mois de mai 2020, la baisse oscille entre -29 % en juin et -42 % en décembre.
42. Enfin, deux tribunaux de commerce, sur les trois interrogés par les services d'instruction, anticipent un surplus d'activité en 2021, voire au-delà, notamment du fait d'une hausse prévisible des défaillances d'entreprises. Il est, en effet, possible que le nombre de dossiers à traiter augmente à mesure que s'amenuiseront les aides versées aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire. Toutefois, dans une conjoncture économique dégradée, les acheteurs pourraient se faire plus rares, entraînant une baisse du prix des actifs, et donc des émoluments perçus par la profession⁴⁰.

b) La suspension des mesures de recouvrement forcé

43. En 2020, de nombreux créanciers ont suspendu leurs activités de recouvrement forcé afin d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.
44. L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a ainsi confirmé la suspension quasi-totale⁴¹ des mesures de recouvrement forcé depuis le 12 mars 2020⁴². En février 2021, le recouvrement n'a repris que pour certaines catégories de personnes (par exemple, les particuliers employeurs CESU et Pajemploi), selon des échéanciers personnalisés par l'URSSAF⁴³. En 2020, le montant total facturé par les huissiers de justice aux URSSAF a ainsi chuté de près de 50 %. Au contraire, le taux d'impayés des cotisations à la fin du mois a atteint respectivement 18 % en mars, 25 % en avril et 27 % en mai 2020, alors qu'il était en moyenne inférieur à 1 % sur la période 2015-2019⁴⁴.
45. Comme les URSSAF, la direction générale des finances publiques a cessé toute mise en recouvrement forcé « *pendant une période de 13 semaines à compter du début du*

³⁸ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

³⁹ Infogreffe, statistiques des jugements dans les procédures collectives entre 2015 et 2020.

⁴⁰ La vente judiciaire aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels donne lieu à la perception d'un émolument proportionnel au produit de chaque lot (article A. 444-3 du code de commerce).

⁴¹ À l'exception des situations relevant des activités de lutte contre la fraude.

⁴² Article 4 de l'Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux.

⁴³ Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Communiqué de presse du 11 février 2021.

⁴⁴ ACOSS, le baromètre économique n°125, février 2021.

confinement »⁴⁵. De même, les réponses au questionnaire des services d’instruction du 4 septembre 2020 indiquent que des sociétés financières auraient mis fin à leurs activités d’exécution et de recouvrement forcés en 2020 et, certaines, ne les auraient toujours pas reprises. En outre, des chambres régionales d’huissiers de justice estiment qu’une partie de ce contentieux pourrait être convertie en procédures amiables ou tout simplement abandonnée.

46. En conséquence, les offices d’huissier de justice, généralement de grande taille, qui traitent habituellement avec des donneurs d’ordres institutionnels, tels que les URSSAF, ont pu être fortement impactés par la crise sanitaire. À cet égard, les données transmises par la chambre nationale confirment que la baisse du nombre d’actes civils traités en 2020 par les offices ayant les chiffres d’affaires par huissier de justice libéral les plus élevés en 2019 a été plus forte que pour les autres offices. En effet, les offices présentant un chiffre d’affaires par huissier de justice supérieur à 732 000 euros en 2019 (dernier décile) auraient subi une chute de 40 % du nombre d’actes, contre 34 % pour les autres.
47. De façon générale, de nombreuses mesures publiques et privées⁴⁶ ont été adoptées pour protéger les débiteurs des effets de la crise sanitaire, réduisant ainsi l’activité des huissiers de justice. S’agissant des aides publiques visant à alléger les charges supportées par les entreprises, on peut citer les suivantes : fonds de solidarité, prêt garanti par l’État, activité partielle, exonérations et reports de charges sociales. Par ailleurs, des moratoires ont été consentis à certaines entreprises sur les dettes bancaires⁴⁷, les loyers et les factures d’eau, de gaz et d’électricité⁴⁸.
48. S’agissant des aides à destination des ménages, on peut notamment souligner que la trêve hivernale des expulsions a été prolongée de deux mois en 2020⁴⁹, comme en 2021⁵⁰ et que les aides au paiement des loyers ont permis de maintenir les impayés à un niveau relativement faible. Ainsi, selon l’Union sociale pour l’habitat, en septembre 2020 les impayés des HLM s’élevaient à environ 130 millions d’euros sur un total de 24 milliards d’euros, soit un taux qui reste stable autour de 1 %⁵¹. Sur l’ensemble de l’année, la Banque des territoires évalue l’augmentation du taux d’impayés à 2,0 % en 2020 et 2,4 % en 2021⁵².

⁴⁵ Rapport général n° 138 de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2021 : Gestion des finances publiques – Crédits non répartis – Transformation et fonction publique, déposé le 19 novembre 2020.

⁴⁶ Par exemple, les mesures prises par les banques pour accompagner leurs clients : délais accélérés pour traiter les demandes de prêt de trésorerie, reports d’échéances,...

⁴⁷ Fédération bancaire française, Coronavirus : mobilisation totale des banques françaises. Des modalités simples et concrètes au service des entreprises, Communiqué de presse du 15 mars 2020 et, Décalage de remboursement du capital du PGE, possibilités de moratoires : les banques françaises pleinement mobilisées, Communiqué de presse du 14 janvier 2021.

⁴⁸ Ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d’eau, de gaz et d’électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l’activité est affectée par la propagation de l’épidémie de covid-19 et loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 (article 14).

⁴⁹ Ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale.

⁵⁰ Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale.

⁵¹ Localtis – Un média Banque des Territoires, *En bonne santé financière, les HLM sont en état de surmonter la crise*, article publié le 15 septembre 2020.

⁵² Banque des Territoires, Perspectives, L’étude sur le logement social, édition 2020.

49. Il résulte de ce qui précède que l'année 2020 semble confirmer le caractère pro-cyclique de l'activité des huissiers de justice⁵³, c'est-à-dire qu'elle évolue à la baisse quand l'activité économique est affectée, et à la hausse quand l'activité économique croît. Cette dernière pourrait donc rester dégradée à moyen terme, si une crise économique et sociale succède à la crise sanitaire. En effet, si la conjoncture économique continue de se dégrader dans les prochains mois, même si les défaillances d'entreprises sont susceptibles d'augmenter, un grand nombre de dossiers risquent d'être peu rémunérateurs (du fait, par exemple, d'une raréfaction des acheteurs entraînant une baisse du prix des actifs, et donc des émoluments perçus par la profession). Par ailleurs, il ressort des auditions menées lors de l'instruction qu'en période de crise économique, certains justiciables pourraient renoncer à porter leur litige devant les tribunaux pour des raisons budgétaires et favoriser les modes alternatifs de résolution des différends, dans lesquels le rôle des huissiers de justice est moindre.

2. LE FAIBLE DEGRE DE DEMATERIALISATION DE L'ACTIVITE

50. Les gestes barrière et, à plus forte raison, le confinement, entravent l'activité des huissiers de justice, qui demeure largement non-dématérialisée, même si la situation évolue pour certaines de leurs missions.
51. En effet, depuis 2020, la chambre nationale a renforcé son action en faveur de la dématérialisation des activités des huissiers de justice. Ainsi, au printemps 2020, elle a lancé un outil de signification par voie électronique (SECURACT⁵⁴). Des discussions sont en cours avec le Gouvernement afin de faciliter l'usage de ce dispositif. La Chancellerie a, ainsi, indiqué à l'Autorité qu'une disposition était actuellement en préparation afin de faciliter le recueil du consentement à la signification d'un acte par voie électronique, grâce à l'utilisation de « FranceConnect »⁵⁵.
52. De plus, la chambre nationale des commissaires de justice appelle à la mise en œuvre rapide de dispositions telles que la signification électronique obligatoire des actes de saisie attribution et de saisie conservatoire (prévue au printemps 2021) ou bien encore la création d'une juridiction nationale de traitement des injonctions de payer par voie numérique⁵⁶.
53. La chambre nationale espère que cette dernière limitera la baisse du nombre de requêtes en injonctions de payer (passées d'environ 700 000 en 2010 à environ 400 000 en 2019)⁵⁷ grâce à une accélération, une harmonisation et une simplification du processus de traitement, notamment pour les huissiers de justice, qui sont à l'origine de près de la moitié des dépôts de requêtes⁵⁸. En vue de la mise en œuvre de la juridiction unique, une expérimentation des injonctions de payer dématérialisées est déployée dans plusieurs juridictions, grâce à l'outil

⁵³ Avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 précité, point 314.

⁵⁴ Cette solution permet aux huissiers de justice de signifier un acte par voie électronique à toutes les personnes morales et physiques qui ont, au préalable, consenti à cette modalité de signification.

⁵⁵ Mis en place par le Gouvernement, « FranceConnect est un dispositif numérique d'authentification garantissant l'identité d'un utilisateur aux sites ou applications utilisatrices en s'appuyant sur des comptes existants pour lesquels son identité a déjà été vérifiée » (www.service-public.fr).

⁵⁶ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 27.

⁵⁷ Ministère de la justice, *Les injonctions de payer en 2019 : de la demande à l'opposition*, Infostat Justice n° 178, septembre 2020.

⁵⁸ Selon la chambre nationale des commissaires de justice.

IP WEB. La chambre nationale des commissaires de justice observe principalement un gain en termes de délai de traitement des requêtes.

54. Toutefois, l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la juridiction unique a été repoussée de janvier 2020 à septembre 2021 et la Chancellerie a indiqué qu'un nouveau report était probable.
55. Enfin, depuis la fin du premier confinement, les clients sont autorisés à se rendre dans les offices d'huissier de justice grâce à une dérogation aux mesures de confinements et de couvre-feux⁵⁹.

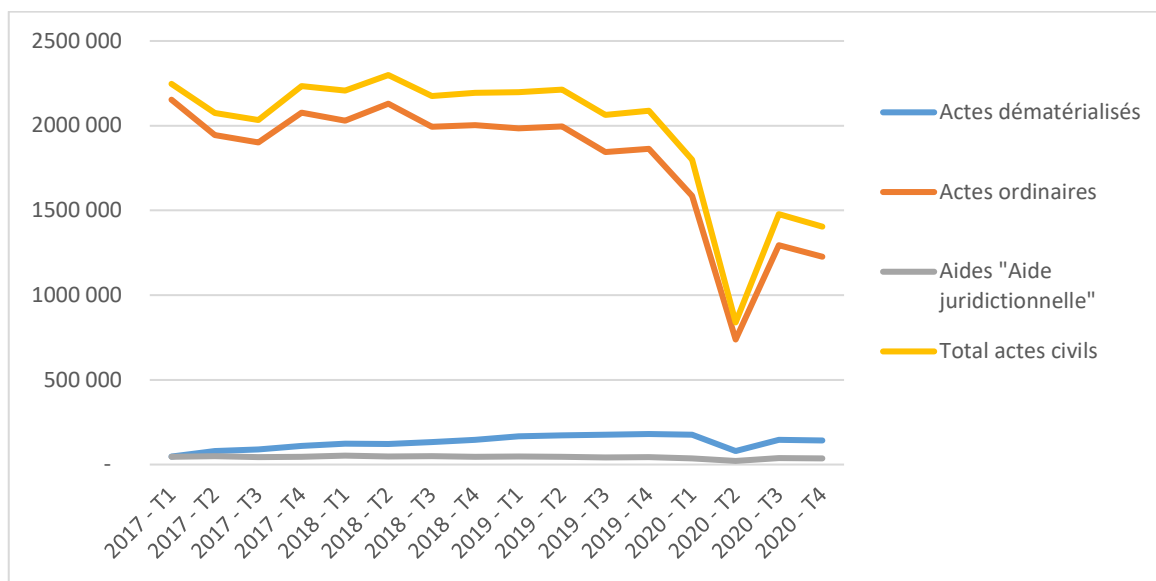
3. L'IMPACT OBSERVE DE LA CRISE SANITAIRE

56. Il résulte de ce qui précède que l'activité des huissiers de justice a été fortement affectée par la crise sanitaire en 2020.
57. Le chiffre d'affaires total des offices ayant répondu à un sondage⁶⁰ de la chambre nationale a chuté, par rapport à l'année précédente, de 32 % en mars 2020 et de près de 70 % en avril 2020. Puis, la baisse se serait ralentie (-20 % en août 2020), mais les chiffres sont moins significatifs pour cette période que pour mars-avril (le nombre de répondants au sondage étant passé de 616 en mars à 155 en août 2020).
58. Les autres données recueillies par l'Autorité confirment le choc. Comme l'illustre la figure ci-dessous, au deuxième trimestre 2020, le nombre d'actes civils traités par les huissiers de justice a chuté de 53 % par rapport au premier trimestre, et de 62 % par rapport au deuxième trimestre 2019. Il a rebondi au troisième trimestre 2020 mais, sur l'ensemble de l'année, le recul s'élève à 36 % par rapport à 2019.

⁵⁹ Décret 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ; décret n° 2021-248 du 4 mars 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁶⁰ À partir du mois de mars 2020, la chambre nationale a mis à disposition des huissiers de justice un formulaire leur permettant, sur la base du volontariat, de renseigner mensuellement le chiffre d'affaires du mois écoulé. Les données issues de ce sondage ont été transmises à l'Autorité pour la période mars-août 2020.

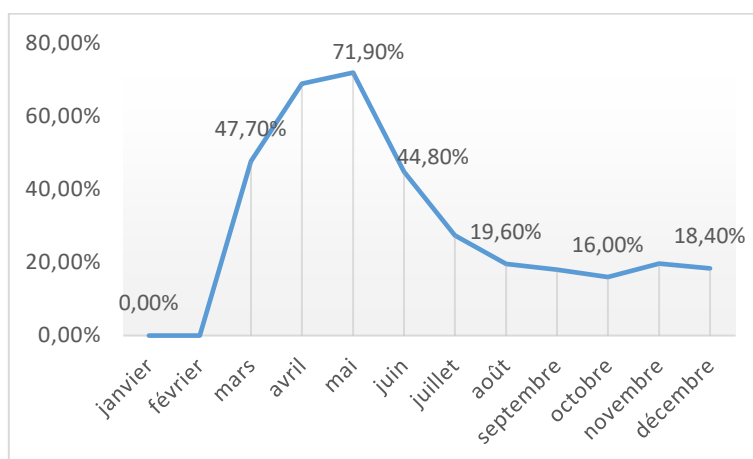
Figure 2 : Nombre trimestriel d'actes réalisés par les offices d'huissiers de justice sur la période 2017-2020



Source : CNCJ

59. La part d'employés des offices d'huissiers de justice au chômage partiel, représentée ci-dessous, illustre également l'impact de la crise sur cette profession. Elle a dépassé 70 % au printemps 2020 et demeure à un niveau élevé en fin d'année 2020, près de 20 %.

Figure 3 : Part de l'ensemble des employés des offices d'huissiers de justice au chômage partiel en 2020



Source : CARCO

60. Au 4 décembre 2020, la Banque de France recensait 461 bénéficiaires de prêts garantis par l'État (soit un quart des offices), pour un montant total de 86,27 millions d'euros. De plus, selon les données au 15 avril 2021 transmises par la Direction générale des finances publiques du ministère de l'économie, environ 18 % des offices d'huissiers de justice ont bénéficié du fonds de solidarité pour un montant total d'1 million d'euros. En comparaison, la proportion d'offices de notaires qui ont bénéficié de ce fonds est de l'ordre de 7 %, tandis que celle d'offices de commissaires-priseurs judiciaires se situe autour de 27 %.

61. En mars 2020, la Caisse des dépôts et consignations (ci-après « CDC ») a lancé un plan de soutien aux professions juridiques, à hauteur de 500 millions d'euros. En cours d'année, la banque a complété ce programme par des mesures d'aides complémentaires. En septembre 2020 :
- 214 huissiers de justice ont pu bénéficier de reports d'échéances de prêts ;
 - 63 ont obtenu un prêt de trésorerie exceptionnel ;
 - 55 ont bénéficié d'un découvert autorisé de 6 mois.
62. Au surplus, la CDC a continué d'accompagner les huissiers de justice nommés dans des offices créés : 27 créateurs ont été destinataires de 2,8 millions d'euros, contre 21 créateurs pour 2,2 millions d'euros sur la période 2017-2019.
63. Enfin, en réponse au questionnaire de l'Autorité du 4 septembre 2020, une majorité de répondants a indiqué que l'activité des offices a été totalement suspendue pendant le premier confinement et que de nombreux offices ont sollicité une aide du fonds de solidarité et eu recours au chômage partiel. Près de 95 % des répondants estiment que les offices d'huissiers de justice ont eu recours à des mesures de réduction de personnel et les trois quarts des contributeurs craignent que des offices d'huissier de justice soient contraints de solliciter l'ouverture d'une procédure collective dans les trois ans à venir, du fait des conséquences de la crise sanitaire.

III. La nouvelle proposition de carte des zones d'installation des huissiers de justice

64. Après avoir décrit les adaptations apportées à certaines des options méthodologiques retenues pour l'élaboration de la proposition de carte de décembre 2019 (A), notamment pour tenir compte des effets de la crise sanitaire sur la profession d'huissier de justice, l'Autorité présente une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice pour la période 2021-2023 (B).

A. LES ELEMENTS PRIS EN COMPTE PAR L'AUTORITE POUR REEVALUER L'ETAT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

65. Au 1^{er} janvier 2021, la profession comptait 3 024 huissiers de justice exerçant dans 1 773 offices.

1. L'EVALUATION DU BESOIN EN NOUVEAUX PROFESSIONNELS A L'HORIZON 2029

66. Pour les raisons expliquées en détail dans ses avis relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice, qui demeurent pleinement pertinentes pour la présente proposition de carte et auxquelles l'Autorité renvoie, 99 zones d'installation ont été définies pour cette

profession, circonscrites aux limites administratives de chaque département, sauf ajustement technique⁶¹ justifié par des spécificités locales.

67. Jusqu'à présent, l'Autorité évaluait le besoin en nouveaux huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires dans ces différentes zones à l'horizon 2026. Toutefois, pour le présent exercice, l'Autorité a décidé de reculer cet objectif à 2029 pour deux raisons.
68. En premier lieu, la première carte a été adoptée avec un an de retard, et la deuxième risque de connaître un contretemps au moins équivalent⁶², ce qui plaide pour la fixation d'un nouvel objectif de long terme.
69. En second lieu, les conséquences de la crise sanitaire sur les professions concernées étant, à ce stade, encore incertaines, il semble raisonnable de reculer l'échéance à laquelle l'équilibre entre l'offre et la demande sera atteint. Ainsi, en décalant de 3 ans la réalisation de cet objectif (de 2026 à 2029), l'Autorité serait à même de réévaluer à trois reprises (en 2023, 2025 et 2027) l'objectif de créations d'offices, et de prendre en compte le contexte économique et sanitaire à l'occasion de chacune de ces révisions biennales.
70. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que la méthode appliquée par l'Autorité depuis 2016 pour évaluer le besoin en nouveaux huissiers de justice, anticipe la création de la profession de commissaire de justice, de sorte que le recul de l'échéance à 2029 n'engendre aucun risque dans l'évaluation du besoin en nouveaux professionnels. En effet, l'Autorité évalue déjà le seuil qui plafonne la perte de chiffre d'affaires admissible à 35 % à l'aune de la future profession unifiée⁶³, dans laquelle se fondront les effectifs d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires (points 361 et 362 de l'avis n° 16-A-25 précité et point 103 de l'avis n° 19-A-16 précité).
71. Dès lors, selon la méthode habituelle définie par l'avis n° 16-A-25 précité, **la part des huissiers de justice dans le besoin en nouveaux commissaires de justice se situerait entre 550 et 600 à l'horizon 2029**, soit un niveau un peu supérieur à celui calculé en 2019. Cette évolution s'explique par une légère baisse du nombre d'huissiers de justice libéraux en 2020. Les données de performance économique des offices sont, pour leur part, sensiblement les mêmes que celles prises en compte dans l'avis de 2019, la période 2014-2018 ayant simplement glissé d'une année (2015-2019). En outre, l'Autorité a intégré les effets de la

⁶¹ Voir les avis précités n° 16-A-25, notamment les paragraphes 125 à 172, et n° 19-A-16, notamment les paragraphes 80 à 87 et la note n°33 en bas de page 16. En métropole, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne sont pas concernés par cet exercice de cartographie. Par ailleurs, la zone d'installation d'« Ille-et-Vilaine et Dinan » a 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. En outre-mer, une même zone d'installation regroupe le département de la Guadeloupe et les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon constitue une zone d'installation. S'agissant en revanche de Wallis-et-Futuna, les ministres signataires de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité ont considéré que « *le territoire de cette collectivité ne constitue pas une "zone d'installation" au sens du présent arrêté* » (cf. II, 5° de l'annexe), « *les dispositions du I à III de l'article 52 de la loi susvisée* » n'y ayant pas été expressément étendues par le législateur (contrairement à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, mentionné au VI du même article 52).

⁶² Pour mémoire, la première carte a été adoptée par arrêté conjoint du 28 décembre 2017, soit un an après la proposition de carte de l'Autorité de la concurrence (avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016). Elle est donc arrivée à échéance en décembre 2019 or, aucune nouvelle carte n'a été adoptée depuis cette date (voir la section I.B ci-dessus).

⁶³ Le chiffre d'affaires de la future profession est obtenu en additionnant les chiffres d'affaires des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires. De même, le nombre de professionnels pris en compte correspond à la somme des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

baisse des tarifs réglementés entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 (de l'ordre de -0,8 % pour les huissiers de justice).

72. Il n'est pas exclu que, lors des prochaines révisions de la carte, cet objectif 2029 soit revu à la baisse, en raison des effets de la crise.
73. Compte tenu des risques créés par la situation sanitaire actuelle, dont les conséquences à moyen terme sur l'activité des huissiers de justice sont difficilement prévisibles, pour la période 2021-2023, l'Autorité est d'avis que, si le cadre d'analyse défini en 2016 reste pertinent pour assurer l'objectif de progressivité fixé par la loi, il convient de retenir, pour la présente proposition de carte, un rythme de nominations des nouveaux huissiers de justice plus lent que celui préconisé en 2019.

2. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

74. Dans le cadre de la première carte, 190 professionnels ont été nommés et 143 se sont installés, pour un objectif de 202. Puis, en décembre 2019, l'Autorité a recommandé l'installation libérale de 100 nouveaux huissiers de justice sur la prochaine période biennale, auxquels devait s'ajouter le reliquat des recommandations non satisfaites sur la période précédente. Selon la DACS, au 9 mars 2021, le reliquat s'élève au moins à 59 professionnels.
75. Par ailleurs, l'Autorité relève que la crise sanitaire a réduit le vivier de candidats à moyen terme. La chambre nationale a ainsi indiqué que seule une session d'examen d'huissier de justice a pu être organisée l'année passée. À l'issue de cette session, 47 candidats ont été admis sur un total de 255 candidats. En comparaison, sur la période 2015-2017, environ 150 personnes étaient admises chaque année.
76. Compte tenu du contexte sanitaire et de ses conséquences encore incertaines sur l'activité des huissiers de justice à moyen et long terme, l'Autorité propose, exceptionnellement, de ne pas reporter le reliquat des nominations de la période précédente (2017-2019) sur la période suivante (2021-2023).
77. De plus, afin de définir un taux de progressivité adapté à la situation sanitaire, l'Autorité a adopté une démarche prudente reposant sur trois scénarii correspondant à une sortie de crise plus ou moins rapide et à un impact sur l'activité économique plus ou moins fort en 2021-2022. Ces hypothèses ont été construites à partir des études de conjoncture produites par des institutions et organismes publics ou privés comme l'Insee, la Banque de France, la Banque Mondiale ou encore la chambre nationale des commissaires de justice. Il ressort de ces travaux que, en France comme dans le monde, la sévérité et la durée des mesures sanitaires adoptées par les pouvoirs publics conditionnent, pour une grande part, l'évolution de l'activité économique.
78. Dans les trois scénarii présentés ci-dessous, il est envisagé qu'un niveau important d'aides aux entreprises soit maintenu par le Gouvernement au moins jusqu'à fin 2022.

❖ *Le scénario « prudent »*

79. Dans la première hypothèse, dite « prudente », la campagne de vaccination combinée aux autres mesures d'endiguement de la pandémie (gestes barrières, couvre-feux, mesures de freinage renforcé, etc.) permettraient d'éviter un nouveau confinement généralisé. À mesure que les effets de la vaccination commenceraient à se faire sentir, les restrictions sanitaires seraient progressivement levées en 2021.

80. Ainsi, les acteurs économiques et les donneurs d'ordres des huissiers de justice pourraient reprendre une activité normale.
81. À la date de publication du présent avis, ce scénario est invalidé par les dernières annonces gouvernementales entérinées dans le décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'Autorité l'a, par conséquent, écarté pour l'élaboration de ses recommandations de créations d'offices.

❖ *Le scénario « de crise durable »*

82. Dans la deuxième hypothèse, dite « de crise durable », la campagne de vaccination, combinée aux autres mesures d'endiguement de la pandémie (gestes barrières, couvre-feux, mesures de freinage renforcé, etc.), ne permettrait pas d'éviter un nouveau confinement généralisé sur plusieurs semaines. Ce confinement pourrait reprendre les modalités, moins strictes, du confinement d'octobre-décembre 2020. Il permettrait notamment la continuité d'activité des juridictions. Toutes les restrictions sanitaires (gestes barrières, couvre-feux, fermeture de certains commerces, interdiction des rassemblements, etc.) ne seraient sans doute pas levées avant la fin de l'année 2022.
83. De plus, il est envisagé dans ce scénario une montée en puissance des actes d'huissier de justice réalisés de façon électronique. Les professionnels seraient, par conséquent, mieux à même de répondre à la demande. Celle-ci ne retrouverait toutefois pas son niveau d'avant crise.
84. Les mesures gouvernementales adoptées début avril 2021 semblent corroborer la pertinence de ce scénario. Le décret n° 2021-384 du 2 avril précité a, en effet, instauré un confinement généralisé sur l'ensemble du territoire métropolitain, avec des conditions plus souples que celles applicables de mars à mai 2020 à plusieurs égards. Tout d'abord, les déplacements sont permis en journée à une distance allant jusqu'à 10 kilomètres du domicile (hors motifs impérieux). L'attestation de déplacement dérogatoire n'est, en outre, nécessaire qu'au-delà d'un rayon de 10 kilomètres du domicile et pendant les heures du couvre-feu, soit entre 19 heures et 6 heures. Pendant cette période, une des dérogations prévues concerne les déplacements pour répondre à une convocation judiciaire ou administrative, pour se rendre dans un service public ou chez un professionnel du droit, pour un acte ou une démarche qui ne peut être réalisé à distance. Par ailleurs, les guichets des services publics restent ouverts, de même que certains commerces, comme les salons de coiffure, les magasins de plantes et de fleurs, les libraires et les chocolateries.

❖ *Le scénario « très pessimiste »*

85. Dans la troisième hypothèse, dite « très pessimiste », la campagne de vaccination, combinée aux autres mesures d'endiguement de la pandémie (gestes barrières, couvre-feux, mesures de freinage renforcé, etc.), ne permettrait pas d'éviter un nouveau confinement généralisé sur plusieurs semaines selon les modalités strictes du confinement de mars-mai 2020. À l'issue de ce confinement, des restrictions sanitaires seraient toujours de mise (gestes barrières, couvre-feu, fermeture de certains commerces, interdiction des rassemblements, etc.) et ce, au moins jusqu'en 2022.
86. Au surplus, les freins à la dématérialisation de l'activité des huissiers de justice ne seraient pas levés d'ici 2022. En conséquence, non seulement les huissiers de justice feraient face à une demande faible, mais ils ne seraient pas à même d'y répondre efficacement.

87. Compte tenu des informations dont elle dispose au moment de l'élaboration de la présente proposition de carte, l'Autorité se base sur le scénario de crise durable.

B. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE

88. Il résulte de ce qui précède que la profession d'huissier de justice a été lourdement impactée par la crise sanitaire et que cet impact pourrait se faire sentir au moins jusqu'à la fin de validité de la prochaine carte. En conséquence, pour établir sa nouvelle proposition de carte, l'Autorité a intégré plusieurs paramètres prudents dans sa méthode :

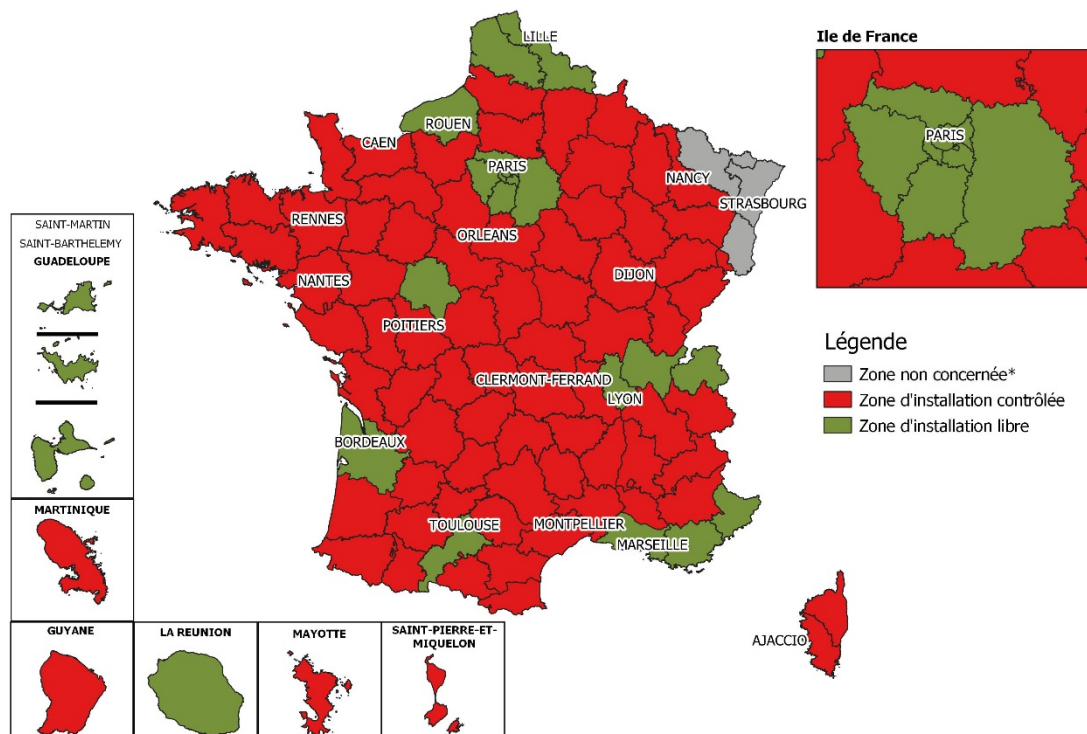
- recul de l'horizon du rééquilibrage à 2029 (au lieu de 2026) ;
- abandon du reliquat (au moins 59 professionnels) ;
- taux de progressivité inférieur à celui retenu en 2019 ;
- simulation de plusieurs scénarii d'évolution de la conjoncture économique dans laquelle évoluent les huissiers de justice.

89. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, l'Autorité recommande la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de **50 nouveaux huissiers de justice** sur la période de validité de la prochaine carte (2021-2023).

90. Pour la période 2021-2023, l'Autorité propose donc de définir 22 zones d'installation libre (zones vertes) et 77 zones d'installation contrôlée, qui figureront désormais en rouge (et non plus en orange comme dans les précédentes propositions) sur la représentation graphique de la carte, afin de tenir compte de la modification législative intervenue en décembre 2020 (cf. section IV.C ci-dessous) : désormais, il ne peut plus, en principe, être créé d'office d'huissier de justice dans ces zones rouges, sauf si le ministre de la justice considère, après avis de l'Autorité, qu'une telle création est insusceptible de porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à la qualité du service rendu.

91. La représentation graphique de la carte proposée par l'Autorité est donc la suivante :

Proposition de carte des zones d'installation pour la profession d'huissier de justice sur la période 2021-2023



**En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.*

92. La carte proposée est assortie des recommandations quantitatives afférentes à chaque zone d'installation figurant dans le tableau récapitulatif de l'annexe 2 à la présente proposition.
93. Une étape importante de la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire devrait intervenir pendant la durée de validité de la prochaine carte (2021-2023). En effet, à compter du 1^{er} juillet 2022, les deux professions seront réunies au sein de la nouvelle profession de commissaire de justice⁶⁴. Selon les termes de l'ordonnance relative au statut de cette nouvelle profession :
- « L'ensemble des offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires deviennent des offices de commissaire de justice » ;
 - « La détermination des zones et des recommandations prévues par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée est unifiée » ;
 - Les professionnels en exercice deviennent commissaires de justice, sous réserve d'avoir suivi la formation permettant d'être « qualifié commissaire de justice » ;
 - « Peuvent seules être nommées dans un office de commissaire de justice les personnes remplissant soit les conditions de qualifications professionnelles prévues pour l'accès à la profession de commissaire de justice », soit les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires qui sont « qualifiés commissaires de justice ».
94. En conséquence, à compter du 1^{er} juillet 2022, les offices créés par le garde des Sceaux seront des offices de commissaire de justice dans lesquels seuls des professionnels diplômés ou « qualifiés » commissaires de justice pourront être nommés. Les candidats qui ne

⁶⁴ Article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

rempliront pas ces conditions, ne pourront pas être nommés après le 30 juin 2022. Ainsi, les recommandations formulées aux points 89 à 92 ci-dessus, doivent s’entendre de la façon suivante : **si, au 30 juin 2022, le nombre d’offices créés n’a pas permis l’installation libérale de 50 nouveaux huissiers de justice, des offices de commissaires de justice devront être créés jusqu’à épuisement des recommandations dans chaque zone concernée.**

95. Compte tenu de cette césure temporelle, il pourrait être opportun de prévoir les modalités selon lesquelles les personnes qui remplissent les conditions générales d’aptitude aux fonctions de commissaire de justice pourraient candidater dans les offices à créer dès le lancement de la télé-procédure sur le site OPM. En tout état de cause, à compter du 1^{er} juillet 2022, ces personnes pourront se porter candidates et être nommées dans les offices restant à créer.
96. À cet égard, l’Autorité salue l’effort réalisé par de nombreux professionnels, qui ont mis à profit le premier confinement pour suivre la formation passerelle permettant d’être « qualifié commissaire de justice ». Ainsi, depuis la mise en place de la formation en 2019, le nombre de professionnels libéraux qualifiés commissaire de justice a évolué de la façon suivante :

Tableau 1 : Nombre de professionnels libéraux qualifiés commissaire de justice (en cumulé, source : chambre nationale des commissaires de justice)

	Déc. 2019	Déc. 2020	20 janv. 2021	1 ^{er} juil. 2021
Huissiers de justice	34	873	1119	2532
Commissaires-priseurs judiciaires	29	226	234	360

97. Au 1^{er} juillet 2021, plus de 80 % des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires libéraux devraient ainsi être « qualifiés commissaires de justice ». De plus, au 20 janvier 2021, un grand nombre de professionnels susceptibles d’être « qualifiés commissaires de justice », notamment les diplômés huissier de justice ou commissaire-priseur judiciaire, avaient déjà effectué les démarches de qualification (plus de 300) ou étaient en cours de formation (plus de 450).

IV. Observations finales sur les modifications récentes du régime juridique applicable aux huissiers de justice

98. L’Autorité souhaite appeler l’attention des professionnels et du Gouvernement sur l’évolution récente du cadre réglementaire s’agissant des obligations déclaratives des professionnels (A), des modalités de demande de nomination (B), des créations d’offices en zone d’installation contrôlée (C), du financement des aides à l’installation et au maintien des professionnels (D) ainsi que des modalités de transferts d’office (E).

A. LE DECRET N° 2020-931 DU 29 JUILLET 2020

99. Le décret n° 2020-931 du 29 juillet 2020 a prévu diverses mesures de simplification de la gestion des professions de notaires, d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires.
100. Il a notamment transféré certaines obligations aux instances professionnelles. Ainsi, les accords de dispense de diplôme ou de stage, les admissions à concourir ou à participer à un examen d'accès à la profession ainsi que la tenue et la mise à jour d'une liste des professionnels concernés par ces événements, auparavant gérées par la Chancellerie, sont confiés entièrement aux instances et organismes de formation professionnels⁶⁵.
101. En outre, le bureau de la chambre nationale des commissaires de justice a été chargé de dresser sur le site internet de la chambre, de tenir à jour et d'assurer la publicité de différentes listes de professionnels⁶⁶ :
- « 1° La liste des huissiers de justice salariés et des commissaires-priseurs judiciaires salariés concernés par les déclarations de reprise d'activité ;*
- 2° La liste des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires exerçant au sein des structures dont la forme sociale a fait l'objet d'une transformation sans dissolution ;*
- 3° La liste des associés en exercice en cas de cession par un associé de la totalité de ses parts ou actions sociales à la société, aux autres associés ou à l'un ou plusieurs d'entre eux. »*
102. Surtout, le décret précité a assoupli certaines procédures qui nécessitaient auparavant un arrêté du garde des Sceaux. Ainsi, il a mis fin aux arrêtés :
- constatant les reprises de fonctions pour les huissiers de justice salariés reprenant leurs fonctions moins d'un an après avoir quitté un précédent office⁶⁷ ;
 - autorisant les transformations en SCP ou en SEL de sociétés constituées sous une autre forme sociale et titulaires d'un office⁶⁸ ;
 - constatant les transferts d'office en zone d'installation libre⁶⁹ ;

⁶⁵ Décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 modifié relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession.

⁶⁶ Article 7-1 du décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 modifié 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.

⁶⁷ Article 17 du décret n° 2011-875 du 25 juillet 2011 modifié relatif aux huissiers de justice salariés.

⁶⁸ Article 10-5 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles (pour les SCP) et article 17 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 modifié relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (pour les SEL).

⁶⁹ Article 37-5 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.

- constatant le retrait d'un associé avec cession de la totalité de ses parts sociales à la société, aux autres associés ou à l'un ou plusieurs d'entre eux⁷⁰.
103. Parallèlement, le décret a introduit de nouvelles obligations pour les professionnels. Ainsi, ces procédures sont désormais soumises à une obligation de déclaration préalable, assortie d'un pouvoir d'opposition du garde des Sceaux, dans un délai de deux mois suivant le dépôt d'un dossier complet, à l'exception de la déclaration de reprise des fonctions d'huissier de justice salarié, pour laquelle le délai d'opposition du garde des Sceaux est d'un mois.
 104. De telles obligations déclaratives ont également été introduites pour la cession par un associé de la totalité de ses parts à la SCP titulaire de l'office, à la SCP d'huissiers de justice ou à la SEL, aux autres associés ou à l'un ou plusieurs d'entre eux⁷¹.
 105. Si certains articles précités prévoient qu'en cas d'exercice par le garde des Sceaux de son pouvoir d'opposition dans un délai de deux mois, celui-ci doit faire l'objet d'une décision motivée, ce n'est pas le cas de toutes les nouvelles dispositions, notamment celles applicables aux transformations en SCP ou en SEL de sociétés constituées sous une autre forme sociale et titulaires d'un office⁷².
 106. L'Autorité salue ces nouvelles dispositions qui permettent une simplification administrative bienvenue. Toutefois, il serait souhaitable que les motifs conduisant le garde des Sceaux à s'opposer à l'une des procédures susvisées soient, dans tous les cas, portés à la connaissance des professionnels concernés. À cet égard, la DACS a indiqué que l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration imposait en tout état de cause une motivation pour toute décision d'opposition du garde des Sceaux. Toutefois, dans la mesure où il a été jugé utile de le préciser dans la plupart des dispositions concernées, la Chancellerie pourrait, dans un souci d'harmonisation et de transparence accrue pour les professionnels concernés, préciser dans toutes les dispositions prévoyant un pouvoir d'opposition du garde du Sceaux que l'exercice de celui-ci fait l'objet d'une décision motivée.

B. LA MODIFICATION DES MODALITES DE DEMANDE DE NOMINATION

107. Les modalités d'installation des huissiers de justice issues de la loi du 6 août 2015 ont été précisées par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016⁷³. Depuis la publication du précédent

⁷⁰ Article 2 du décret n° 88-814 du 12 juillet 1988 modifié relatif à la nomination et à la cessation de fonctions des officiers publics et ministériels.

⁷¹ Articles 29 (pour les SCP titulaires d'un office) et 103 (pour les SCP d'huissiers de justice) du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles ; article 24 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (pour les SEL).

⁷² Article 10-5 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles (pour les SCP) et article 17 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 modifié relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (pour les SEL). Voir également, concernant le retrait d'un associé avec cession de la totalité de ses parts sociales à la société, aux autres associés ou à l'un ou plusieurs d'entre eux, l'article 2 du décret n° 88-814 du 12 juillet 1988 modifié relatif à la nomination et à la cessation de fonctions des officiers publics et ministériels.

⁷³ Voir l'avis n° 19-A-16 précité, points 31 et suivants.

avis de l’Autorité, le décret n° 2020-949 du 30 juillet 2020 a modifié l’article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975⁷⁴, pour préciser les modalités de maintien de la demande de création d’office à la suite d’un tirage au sort.

108. En vertu de ce décret, **un candidat à la procédure de nomination doit désormais, lorsqu’il est tiré au sort, indiquer qu’il maintient sa demande dans un délai de dix jours francs suivant la publication du procès-verbal du tirage au sort.**
109. **Passé ce délai, il est réputé y avoir renoncé, entraînant la caducité de l’ensemble de ses demandes** de création d’office⁷⁵.
110. La demande de maintien de nomination dans un office créé doit être adressée par télé-procédure sur le site du ministère de la justice. Elle doit être datée et signée et indiquer le numéro de la zone et le nom de la commune dans lesquelles la demande a été faite. En cas de pluralité de demandes, une déclaration de maintien doit être produite pour chacune d’entre elles⁷⁶.
111. En outre, un arrêté du 23 novembre 2020⁷⁷ a récemment réduit le délai pour compléter une demande de nomination dans un office créé ou un office vacant d’huissier de justice. En cas de demande incomplète, les demandeurs disposeront désormais de dix jours, et non plus de quinze, pour produire les éléments requis⁷⁸.
112. Dans la mesure où l’ordre d’examen des candidatures conduit la Chancellerie à examiner prioritairement les zones les moins demandées, ces nouvelles modalités de candidature pourraient conduire à la caducité de demandes de professionnels qui n’auraient pas été informés en amont de la modification des modalités de candidature.
113. Si ces dispositions diffèrent des recommandations formulées par l’Autorité pour améliorer la procédure de nomination, elles concourent aux mêmes objectifs de réduction des délais et d’amélioration de la qualité des projets d’installation. Il conviendra donc d’effectuer un bilan de la mise en œuvre de ces mesures lors de la prochaine révision de la carte en 2023, à la lumière de ces objectifs.
114. Enfin, il importe que les candidats potentiels soient informés sur ces nouvelles modalités d’examen de leurs demandes. Même si la proposition de carte issue de la délibération n° 2021/02 précitée relative aux commissaires-priseurs judiciaires ne prévoit la création d’aucun office de commissaire-priseur judiciaire, des membres de cette profession pourraient envisager, sous réserve d’être qualifiés, de candidater aux offices de commissaire de justice créés à compter du 1^{er} juillet 2022 en application de la présente proposition de

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Conformément aux dispositions du I de l’article 4 du décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018, ces dispositions entreront 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.

⁷⁶ Article 1 de l’arrêté du 23 novembre 2020 fixant les modalités du maintien des demandes de création d’offices prévu à l’article 32 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.

⁷⁷ Arrêté du 23 novembre 2020 modifiant le délai pour compléter une demande de nomination dans un office créé ou un office vacant de notaire, d’huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire.

⁷⁸ Conformément à l’article 2 de l’arrêté précité du 23 novembre 2020, ces dispositions entreront en vigueur à la date de publication de la prochaine carte prévue au I de l’article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée pour la profession de notaire.

carte. L'Autorité invite donc la Chancellerie à communiquer largement sur ces modifications auprès de l'ensemble des professionnels concernés.

C. LA MODIFICATION DE LA PROCEDURE DE DEMANDE DE CREATION D'OFFICE DANS LES ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE

115. Sur la période d'application des précédentes cartes, le III de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoyait que le ministre de la justice pouvait refuser les demandes de création de nouveaux offices dans les zones d'installation contrôlée lorsqu'il estimait que de telles créations auraient été de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu. Ce refus devait intervenir après avis de l'Autorité de la concurrence rendu dans un délai de deux mois après le dépôt de la demande de création d'office, et devait être motivé au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés.
116. Le IV de l'article 29 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a récemment modifié ces dispositions et prévoit désormais que *« dans les zones autres que celles mentionnées au I, il ne peut être créé de nouveaux offices qu'à la condition de ne pas porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à la qualité du service rendu. L'arrêté portant création d'un ou plusieurs nouveaux offices est pris après avis de l'Autorité de la concurrence »*. Ainsi, l'Autorité n'est désormais sollicitée pour émettre un avis que dans l'hypothèse où le ministre de la justice envisage une création d'office en zone d'installation contrôlée, et non dans l'hypothèse où il envisage de la refuser. En outre, ce nouveau régime ne prévoit plus de délai légal dans lequel l'Autorité serait tenue de se prononcer.
117. L'Autorité se félicite vivement de cette réforme, qu'elle appelait de ses vœux. Elle avait en effet constaté que la procédure antérieure n'avait débouché sur aucune installation, et qu'elle pouvait par conséquent être sensiblement améliorée dans un souci d'optimisation des ressources administratives.

D. LA CONTRIBUTION POUR LE FINANCEMENT D'AIDES A L'INSTALLATION OU AU MAINTIEN DE PROFESSIONNELS

118. Le III de l'article 29 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 précitée a supprimé les dispositions de l'article L. 444-2 du code de commerce relatives à la création d'un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, qui visait notamment à faciliter l'accès à la profession par l'octroi d'aides à l'installation dans un office vacant ou créé.
119. Cette mission, fondée sur une logique de « redistribution » entre professionnels, est désormais confiée à la chambre nationale des commissaires de justice. Ainsi, le I du même article insère, dans l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, un article 17-1 qui prévoit que *« la chambre nationale des commissaires de justice veille à l'accès aux prestations délivrées par la profession sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante. A ce titre, elle est habilitée à percevoir auprès des commissaires de justice une contribution pour le financement d'aides à l'installation ou au*

maintien de professionnels, dont l'assiette et le taux sont fixés, sur sa proposition, par arrêté du ministre de la justice. Cette contribution, nonobstant son caractère obligatoire, a la nature d'une créance de droit privé ».

120. Par ailleurs, la chambre nationale des commissaires de justice doit rendre compte chaque année au Gouvernement et au Parlement de l'usage fait du produit de ladite contribution⁷⁹.

E. LES MODALITES DE TRANSFERT DES OFFICES

1. LE REGIME TRANSITOIRE DES TRANSFERTS D'OFFICE EN L'ABSENCE DE CARTE EN COURS DE VALIDITE

121. Le régime des transferts d'office d'huissiers de justice, prévu par l'article 37-5 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié par le décret n° 2016-880 du 29 juin 2016, dépend du type de zone au sein de laquelle le transfert est envisagé :
- les transferts au sein d'une zone d'installation libre nécessitent simplement une déclaration, au plus tard dans un délai de dix jours à compter de ce transfert, auprès de la chambre départementale des huissiers de justice et du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'office a été transféré⁸⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2021, cette déclaration doit être adressée au garde des Sceaux, qui peut faire opposition au transfert dans un délai de deux mois (voir paragraphe 131) ;
 - les transferts au sein d'une zone d'installation contrôlée doivent être autorisés par arrêté du garde des Sceaux⁸¹.
122. La précédente carte déterminant les zones d'installation des huissiers de justice instituée pour deux ans⁸², est arrivée à échéance le 31 décembre 2019. Or, aucune disposition ne prévoit les modalités de transfert d'office lorsque la validité de la dernière carte en vigueur est expirée.
123. Interrogée sur les règles appliquées en l'absence de carte en cours de validité, la DACS a indiqué que « *le régime d'autorisation préalable redevient la règle en tout point du territoire* ». Ainsi, les transferts d'office sur déclaration préalable ne sont plus possibles et doivent nécessairement être autorisés par le garde des Sceaux, quelle que soit la zone concernée. La DACS précise que « *les autorisations de transfert et les décisions de rejet sont motivées en référence au dernier arrêté carte ayant été publié* ».
124. Depuis la mise en application de ces règles au 31 décembre 2019, la DACS a indiqué, dans le cadre d'une demande d'information visant à la fois les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice, avoir autorisé 14 transferts et rejeté une demande de transfert, 5 demandes restant en cours d'instruction au 1^{er} janvier 2021.
125. La DACS estime que l'application temporaire de ce régime est « *parfaitement compris[e] et accepté[e]* » et qu'il n'y a donc pas lieu de prévoir de mesures transitoires.

⁷⁹ Deuxième alinéa de l'article 17-1 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

⁸⁰ II de l'article 37-5 du décret n° 75-770 précité.

⁸¹ III de l'article 37-5 du décret n° 75-770 précité.

⁸² Article 1 de l'arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

126. Toutefois, il ressort de l'instruction que l'absence de dispositions prévoyant les règles applicables en cas de période transitoire entre l'adoption de deux cartes est source d'interrogations pour les professionnels concernés et que ceux-ci ne sont pas suffisamment informés du régime appliqué. Ce manque d'information aurait ainsi empêché certains professionnels de mener à bien leur projet de transfert de leur office. Cette incertitude juridique peut s'avérer d'autant plus préjudiciable lorsque la période concernée dure plus d'un an, comme dans la situation actuelle.
127. En outre, l'application systématique du régime le plus strict, à savoir le régime d'autorisation préalable, pour l'ensemble des zones constitue une restriction qui n'apparaît pas justifiée et prive sur une longue période les professionnels du bénéfice du régime, plus souple, de déclaration préalable.
128. Dès lors, dans un souci de sécurité juridique, l'Autorité considère qu'il serait opportun de prévoir un régime transitoire qui permettrait, en cas de période de latence entre l'expiration de la précédente carte et l'adoption de la nouvelle, de continuer d'appliquer le régime de déclaration préalable dans les zones définies comme vertes par le dernier arrêté en vigueur.
129. En tout état de cause, il apparaît nécessaire de préciser les modalités selon lesquelles s'effectuent les demandes de transferts au cours des périodes transitoires entre deux cartes, afin de mieux informer les professionnels sur les démarches requises et de leur donner une meilleure visibilité sur leur projet de transfert.

2. LES NOUVELLES MODALITES DE TRANSFERT D'OFFICE AU SEIN DES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

130. Comme indiqué au point 102, les modalités de transfert d'office au sein d'une zone d'installation libre ont récemment été modifiées par l'article 10 du décret n° 2020-931 du 29 juillet 2020 précité.
131. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2021, l'article 37-5 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité prévoyait que les transferts au sein d'une zone verte faisaient simplement l'objet d'une déclaration qui devait également être adressée au garde des Sceaux, pour que celui-ci « *constate le transfert par arrêté* » (voir point 121). Depuis cette date, cet article prévoit que « *la déclaration est également adressée, dans le même délai, au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut, par décision motivée et dans le délai de deux mois à compter de la déclaration, faire opposition au transfert* ».
132. Ainsi, en vertu de ces nouvelles dispositions, les transferts d'office au sein d'une zone d'installation libre peuvent désormais être refusés par le garde des Sceaux, ce qui peut donc rendre plus incertain l'aboutissement des transferts d'office. Interrogée à ce sujet, la Chancellerie indique que, comme pour la procédure applicable aux notaires⁸³, le seul motif de rejet est l'incomplétude de la déclaration de transfert.

⁸³ Voir paragraphe 294 de l'avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 relatif à la liberté d'installation des notaires.

DÉLIBÉRATION

Article unique : L’Autorité de la concurrence soumet au garde des Sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l’économie, des finances et de la relance, en lieu et place de celle décrite au point IV. A de l’avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 précité, la proposition de carte mentionnée au I de l’article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée, ainsi que les recommandations, dont elle est assortie, sur le rythme de création de nouveaux offices d’huissier de justice, figurant au point III. B et dans le tableau récapitulatif de l’annexe 2 de la présente délibération.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Céline Devienne et de Mme Lucile Fournereau, rapporteuses, et l’intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente, Mme Fabienne Siredey-Garnier, Mme Irène Luc et M. Henri Piffaut, vice-présidents, M. Frédéric Marty et M. Jean-Louis Gallet, membres.

La secrétaire de séance,

La présidente,

Claire Villeval

Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence

V. Annexes

ANNEXE 1 – « SYNTHÈSE DU QUESTIONNAIRE DU 4 SEPTEMBRE 2020 »

ANNEXE 2 – « TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE D'INSTALLATION LIBRE »