

Autorité
de la concurrence



Délibération n° 2021/02 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 de commissaires-priseurs
judiciaires, jointe à l'avis n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 relatif à la
liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires

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 de commissaire-priseur judiciaire ;

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-26 du 20 décembre 2016 et n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 relatifs à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires et à des propositions de cartes des zones d'implantation, assorties de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires ;

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 a pour mission d'élaborer un avis sur la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, 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 de commissaires-priseurs judiciaires, 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-17 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 3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires dans 3 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 commissaires-priseurs judiciaires n'ont pas été épargnés. Les commissaires-priseurs judiciaires ont souffert de la chute des procédures collectives en 2020. En effet, le fonctionnement des juridictions, notamment des tribunaux de commerce, a été fortement perturbé par la crise sanitaire (en particulier pendant le premier confinement) alors même qu'au cours des mois précédents, le mouvement de grève des avocats l'avait déjà affecté. De plus, les mesures de soutien aux entreprises ont engendré un recul brutal du nombre de jugements d'ouverture de procédures collectives de 37 % par rapport à 2019. Par ailleurs, le contexte sanitaire a formidablement compliqué l'organisation de ventes judiciaires, quand il ne les a pas rendues impossibles, pendant le premier confinement. Témoinnant des effets de cette situation sur l'activité des commissaires-priseurs judiciaires, le montant des ventes judiciaires a baissé en moyenne de 22 % en 2020 par rapport au premier semestre 2019, et jusqu'à 40 % dans certaines régions.

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 tenir compte des possibles conséquences à court et moyen terme de la crise sanitaire sur la

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

profession de commissaire-priseur judiciaire, 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 (DACCS), il s'élève au moins à 6 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 considérant les grandes difficultés auxquelles les commissaires-priseurs font face dans le contexte sanitaire actuel. En particulier, les ventes judiciaires en présence du public sont difficiles à organiser du fait des mesures sanitaires et les ventes judiciaires complètement dématérialisées ne sont pas compatibles avec l'obligation, issue d'une directive européenne, de prévoir un droit de rétraction au profit des consommateurs en cas de vente à distance.

Ainsi, au regard du potentiel de création d'offices à l'horizon 2029, qu'elle évalue comme devant permettre l'installation de 25 à 30 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires (intégrés à la profession de commissaire de justice à compter du 1^{er} juillet 2022), l'Autorité recommande au Gouvernement de ne créer aucun office de commissaire-priseur judiciaire supplémentaire sur la période de validité de la prochaine carte (2021-2023). Les 99 zones seront, par conséquent, toutes d'installation contrôlée.

Parallèlement, dans sa délibération n° 2021/01 du 28 avril 2021, l'Autorité recommande au Gouvernement la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de 50 huissiers de justice (également intégrés à la profession de commissaire de justice à compter du 1^{er} juillet 2022).

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 délibération n° 2021/01 précitée, 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 commissaires-priseurs judiciaires. 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 COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	13
1. LA CHUTE DES PROCEDURES COLLECTIVES.....	14
2. LES DIFFICULTES D'ORGANISATION DES VENTES JUDICIAIRES.....	17
3. L'IMPACT OBSERVE DE LA CRISE SANITAIRE	18
III. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'INSTALLATION DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES.....	19
A. LES ELEMENTS PRIS EN COMPTE PAR L'AUTORITE POUR REEVALUER L'ETAT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	19
1. L'EVALUATION DU BESOIN EN NOUVEAUX PROFESSIONNELS A L'HORIZON 2029.....	19
2. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS	21
B. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DE L'AUTORITE ET LE RYTHME RECOMMANDE DE CREATION D'OFFICES.....	21
IV. OBSERVATIONS FINALES SUR LES MODIFICATIONS RECENTES DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES.....	23
A. LE DECRET N° 2020-931 DU 29 JUILLET 2020.....	24
B. LA MODIFICATION DES MODALITES DE DEMANDE DE NOMINATION	26

C. LA MODIFICATION DE LA PROCEDURE DE DEMANDE DE CREATION D'OFFICE DANS LES ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE	27
D. LA CONTRIBUTION POUR LE FINANCEMENT D'AIDES A L'INSTALLATION OU AU MAINTIEN DE PROFESSIONNELS.....	27
E. LES MODALITES DE TRANSFERT DES OFFICES.....	28
1. LE REGIME TRANSITOIRE DES TRANSFERTS D'OFFICE EN L'ABSENCE DE CARTE EN COURS DE VALIDITE	28
2. LES NOUVELLES MODALITES DE TRANSFERT D'OFFICE AU SEIN DES ZONES D'INSTALLATION LIBRE	29
DÉLIBÉRATION.....	30
V. ANNEXE	31

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 [...] commissaires-priseurs judiciaires* ». 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 [...] commissaires-priseurs judiciaires apparaît utile* » (troisième alinéa 3 du I de l'article 52 précité). « *Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée* » (quatrième alinéa du même I). Enfin, comme les recommandations, cette « *carte est rendue publique et révisée tous les deux ans* » (cinquième alinéa de ce I).
3. Sur proposition de l'Autorité du 20 décembre 2016², la première carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires, a été adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie du 28 décembre 2017³. La carte des zones d'implantation des huissiers de justice⁴, qui a été élaborée en application de la même méthode que celle des commissaires-priseurs judiciaires⁵, a fait l'objet de recours rejetés par décision du 21 août 2019 du Conseil d'État⁶.
4. Pour mémoire, cette carte avait identifié 37 zones d'installation libre (« zones vertes »), dans lesquelles 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires 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-17 du 2 décembre 2019 précité, de nouvelles recommandations concernant le rythme de création

² Avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires.

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 de commissaire-priseur judiciaire.

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 d'huissier de justice.

⁵ 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.

⁶ CE, 21 août 2019, n° 417958.

de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires. 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 3 zones vertes et recommandé au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires sur la période de validité de la carte, qui devait en principe être adoptée pour la période 2020-2022.

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 de commissaire-priseur judiciaire.
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 de commissaires-priseurs judiciaires (III). Enfin, elle émet des observations sur les risques que de récentes modifications du régime juridique applicable à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires pourraient emporter sur l'accès aux offices ministériels concernés (IV). Suit l'annexe (V), qui fait 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 de commissaires-priseurs judiciaires (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 commissaires-priseurs judiciaires 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 solliciter⁷. 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*

⁷ Conseil d'État, Sect., 10 mars 1950, Dauvillier, Rec. p. 157 ; Guide de légistique, 3^{ème} édition mise à jour 2017, p. 298.

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 directe sur l’activité des professionnels, dont l’évolution (...) - s’agissant des commissaires-priseurs judiciaires : de l’activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires* ».
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 commissaires-priseurs judiciaires, 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 de commissaire-priseur judiciaire 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-17 du 2 décembre 2019 précité, l’Autorité a rappelé que, selon la méthodologie appliquée depuis l’avis n° 16-A-26 et validée par le Conseil d’État, le potentiel d’installation de nouveaux professionnels à l’horizon 2026 était compris entre 25 et 30 installations de nouveaux commissaires-priseurs judiciaires 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 commissaires-priseurs judiciaires, l’Autorité avait recommandé la création d’offices supplémentaires permettant l’installation libérale de 3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires dans les 3 zones d’installation identifiées comme libres⁸ 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 6 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 judiciaires 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

⁸ Avis n° 19-A-17 précité, paragraphe 108.

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.

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 de commissaires-priseurs judiciaires (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 (voir l'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 depuis le 3 avril 2021¹⁴. Avant ce troisième confinement national, des mesures de confinement localisé avaient déjà été

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.

adoptées au premier trimestre 2021, notamment dans une vingtaine de départements métropolitains¹⁵ et à Mayotte¹⁶.

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.

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.

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, Indices 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.

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.
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

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.

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.

qu'en 2019, le montant des indemnisations 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 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'ÉVOLUTION 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 COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

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 à la présente proposition.
36. Peu de données sont disponibles concernant l'activité des commissaires-priseurs judiciaires en 2020, mais plusieurs éléments amènent l'Autorité à penser que la profession a été

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.

lourdement affectée par la crise sanitaire. En effet, non seulement les procédures collectives ont sensiblement chuté en 2020, mais l'organisation de ventes judiciaires s'est avérée particulièrement compliquée, voire impossible.

1. LA CHUTE DES PROCEDURES COLLECTIVES

37. L'activité en monopole des commissaires-priseurs judiciaires se compose principalement des actes de prisées, d'inventaires et de ventes judiciaires. Les tribunaux de commerce, dans le cadre des procédures collectives, sont donc leurs principaux donneurs d'ordres (environ 70 % des mandats reçus).
38. Or, comme l'illustre la figure ci-dessous, sur la période 2015-2019, le nombre de jugements d'ouverture de procédures collectives avait déjà tendance à baisser (-6 % par an en moyenne) et, en 2020, on observe un recul brutal de 37 % par rapport à 2019³⁶. 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.
39. La baisse des défaillances d'entreprises touche l'ensemble des secteurs d'activité. Elle est plus prononcée dans le secteur de la construction (-60 %) et des transports (-62 %) que dans l'industrie (-49 %), les secteurs du commerce (-52 %) et de la restauration (-50 %)³⁷. Les défaillances des PME³⁸ sont en baisse de 39,1 % (31 164 en 2020 par rapport à 51 168 en 2019) tandis que celles des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises sont en hausse de 45,5 % (48 en 2020 par rapport à 33 en 2019) par rapport à l'année 2019³⁹.

L'intensité de la chute du nombre de jugements d'ouverture de procédure collective diffère selon les départements. Elle a été plus importante dans les départements suivants : Alpes-de-Haute-Provence (-65,18 %), Vienne (-64,96 %), Meurthe-et-Moselle (-59,45 %) et Haute-Loire (-58,42 %). Au contraire, la Lozère (-8,7 %), l'Orne (-14,75 %), le Jura (-18,01 %) et l'Ariège (-19,74 %) ont connu les baisses les plus limitées.

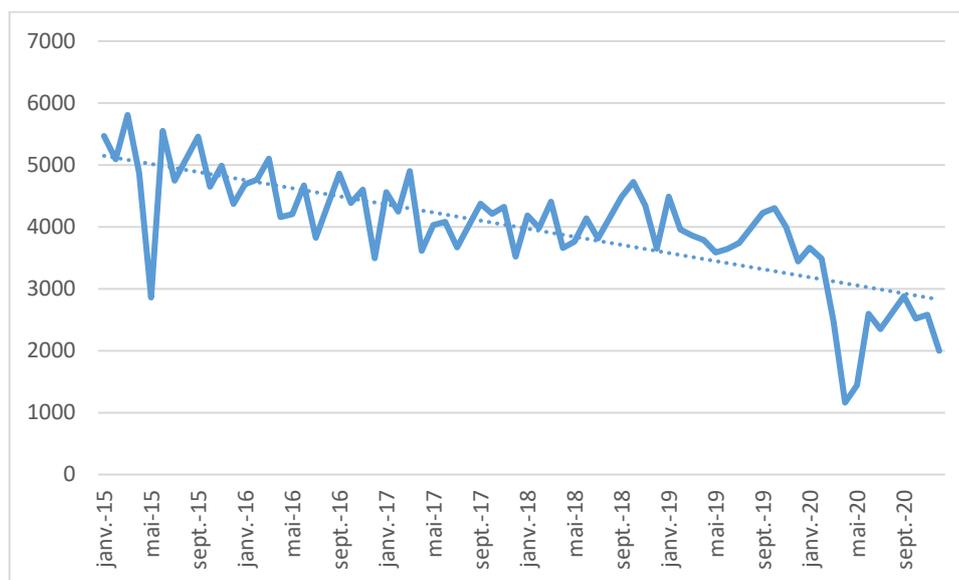
³⁶ Infogreffe, statistiques des jugements dans les procédures collectives entre 2015 et 2020.

³⁷ Altares, Défaillances et sauvegardes d'entreprises en France, 2^{ème} trimestre 2020, Synthèse, p. 6.

³⁸ La Banque de France prend en compte en tant que PME : les microentreprises et les entreprises de taille indéterminée, les très petites, petites et les moyennes entreprises.

³⁹ Banque de France, Stat info, Les défaillances d'entreprises – France – Janvier 2021, 10 février 2021.

Figure 1 : Évolution mensuelle du nombre de jugements d'ouverture de procédure collective de 2015 à 2020



Source : Infogreffe, corrigé des vacances judiciaires

40. Les différents types de procédures collectives n'ont pas été affectés de la même façon. Le nombre de jugements d'ouverture de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire et de liquidation judiciaire simplifiée a reculé de plus de 50 %. Au contraire, les jugements d'ouverture de procédure de sauvegarde ont, pour leur part, baissé de seulement 9 % (dans la moyenne de la baisse annuelle observée sur la période 2015-2019) mais ces procédures représentent moins de 5 % des procédures collectives.
41. Les jugements d'ouverture sur résolution de plan sont les seuls à avoir augmenté, et ce de façon très sensible, passant de 2 332 en 2019 à 7 281 en 2020 (+212 % contre une baisse moyenne de 5 % par an sur 2015-2019). Leur proportion dans l'ensemble des procédures collectives est passée de 5 % en 2019 à plus de 26 % en 2020. Pour sa part, le président du tribunal de commerce de Bobigny a constaté une explosion des procédures amiables : « *Nous notons ainsi une augmentation de 300 % des procédures amiables de conciliation et nous avons vu doubler les demandes de mandats ad hoc* »⁴⁰.
42. Pendant le premier confinement, la baisse globale des procédures collectives s'explique d'abord par le ralentissement de l'activité des tribunaux de commerce, contraints de fermer leurs portes et de poursuivre leur activité de façon dématérialisée⁴¹. De plus, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020⁴² a prorogé les délais d'ouverture des procédures collectives. En effet, tout acte d'ouverture de procédure collective qui devait intervenir entre le

⁴⁰ Lextenso, Actu-juridique.fr, entretien du président du tribunal de commerce de Bobigny, Francis Griveau, publié le 13 novembre 2010.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

12 mars et le 23 juin 2020 est « réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois »⁴³.

43. Puis, l'ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020⁴⁴, modifiée par l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020⁴⁵, a permis de « repousser l'examen des situations de cessation de paiements pour les entreprises dont la situation s'est aggravée pendant la période de ralentissement de l'activité au-delà du 24 août 2020 »⁴⁶. Par exemple, jusqu'au 23 août 2020, la durée des procédures de conciliation était prolongée automatiquement de 5 mois⁴⁷. En outre, l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-596 précitée permet au tribunal de prolonger la durée des plans de sauvegarde ou de redressement pour une durée maximale de deux ans qui peut s'ajouter aux prolongations automatiques prévues par l'ordonnance du 27 mars 2020 précitée.
44. Par ailleurs, la baisse du nombre de procédures collectives s'explique par l'octroi d'aides, notamment publiques⁴⁸, visant à alléger les charges supportées par certaines entreprises. S'agissant des aides publiques, 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 bancaires⁴⁹, les loyers et les factures d'eau, de gaz et d'électricité⁵⁰.
45. Au surplus, selon la chambre nationale des commissaires de justice, de nombreuses procédures collectives ouvertes en 2020 ont porté sur de petites structures, pour lesquelles le recours à un commissaire-priseur judiciaire est optionnel.
46. 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 des défaillances d'entreprises. Il est, en effet, possible que le nombre de dossiers à traiter par les commissaires-priseurs judiciaires augmente à mesure que s'amenuiseront les aides versées aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire. Toutefois, dans une conjoncture

⁴³ Article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 précitée.

⁴⁴ 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, JORF n°0076 du 28 mars 2020.

⁴⁵ Ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19, JORF n° 0124 du 21 mai 2020.

⁴⁶ Banque de France, Les défaillances d'entreprises – France Février 2021, 10 mars 2021, p. 3.

⁴⁷ En temps normal, elle ne peut excéder 4 mois, article L. 611-6 du code de commerce.

⁴⁸ Parmi les aides accordées par des organismes du secteur privé, on peut citer les mesures prises par les banques pour accompagner leurs clients : délais accélérés pour traiter les demandes de prêt de trésorerie ou bien reports d'échéances.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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).

économique dégradée, les acheteurs pourraient se faire plus rares, entraînant une baisse du prix des actifs, et donc des émoluments perçus par la profession⁵¹.

2. LES DIFFICULTES D'ORGANISATION DES VENTES JUDICIAIRES

47. Les ventes judiciaires en présence du public, comme les ventes physiques retransmises en direct sur internet et permettant aux internautes d'y participer, étaient impossibles pendant le premier confinement⁵² et du 30 octobre au 28 novembre 2020⁵³. En-dehors de ces périodes de fermeture des salles de vente, les ventes judiciaires se sont avérées très difficiles à organiser dans le respect des gestes barrière. À titre illustratif, les commissaires-priseurs judiciaires sont contraints de prendre différentes mesures pour pouvoir organiser des ventes judiciaires publiques telles que : allonger la phase d'exposition des biens, éviter la manipulation des biens, limiter le public dans la salle de vente (jauge de 4 m² minimum par personne), imposer la pré-inscription du public, etc.
48. En outre, depuis que les acheteurs potentiels sont autorisés à se déplacer sur le lieu de la vente, soit depuis octobre 2020⁵⁴, la section des commissaires-priseurs judiciaires de la chambre nationale des commissaires de justice et plusieurs répondants au questionnaire du 4 septembre 2020 des services d'instruction indiquent que les commissaires-priseurs judiciaires peinent à faire venir le public dans les salles de vente, en raison notamment du risque de contamination. La section des commissaires-priseurs judiciaires craint que ces réticences perdurent pendant plusieurs mois.
49. S'agissant des ventes judiciaires entièrement dématérialisées, les commissaires-priseurs judiciaires peuvent théoriquement les réaliser⁵⁵ mais en pratique, ils se heurtent à plusieurs obstacles. Outre l'absence de prestataire agréé par la chambre nationale pour fournir un système de procès-verbal dématérialisé⁵⁶, l'obstacle le plus important découle de l'application du droit européen de la consommation. En effet, l'article 9 de la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs prévoit un droit de rétractation de 14 jours pour les ventes à distance (transposé par les articles L. 221-18 et suivants du code de la consommation), ce qui ne pose pas de difficulté dans le cas d'une vente volontaire, mais est inenvisageable pour les ventes judiciaires.

⁵¹ 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).

⁵² Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (article 1) et décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (articles 1 à 3 et 8 notamment).

⁵³ Décret n° 2020-1454 du 27 novembre 2020 modifiant le 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.

⁵⁴ 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 ; ordonnance en référé du Conseil d'État, n° 449764 du 3 mars 2021 ; 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.

⁵⁵ L'article 7 du décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels autorise les commissaires-priseurs judiciaires à établir un procès-verbal de vente sur un support électronique. Cette faculté permet ainsi aux commissaires-priseurs judiciaires de faire des ventes en ligne.

⁵⁶ Conformément à l'article 13 de l'ordonnance du 26 juin 1816 tel que modifié par le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019.

50. Le point k de l'article 16 de la directive précitée exclut l'existence d'un droit de rétractation pour les contrats conclus lors d'une « enchère publique », définie par l'article 2 comme une vente aux enchères « à laquelle les consommateurs assistent ou peuvent assister en personne ». Le document d'orientation de juin 2014 de la DG Justice de la Commission européenne précise que « les enchères en ligne auxquelles il n'est pas possible d'assister en personne ne devraient pas être considérées comme des enchères publiques ».
51. En conséquence, la chambre nationale des commissaires de justice a transmis à la Chancellerie plusieurs propositions d'évolution du cadre réglementaire afin qu'il soit précisé que le droit de rétractation ne s'applique pas aux ventes judiciaires entièrement en ligne. Ces propositions n'ont pour l'instant pas été suivies. Selon la chambre nationale, une réforme de ces dispositions serait cruciale pour la reprise de l'activité des commissaires-priseurs judiciaires, en particulier dans l'hypothèse d'une nouvelle dégradation des conditions sanitaires.
52. La Chancellerie estime que la réforme souhaitée par la chambre nationale sera difficile à mener, dans la mesure où elle implique la renégociation d'une directive européenne.

3. L'IMPACT OBSERVE DE LA CRISE SANITAIRE

53. Il résulte de ce qui précède que l'activité des commissaires-priseurs judiciaires a été fortement affectée par la chute de la demande émanant des tribunaux de commerce et la difficulté à dématérialiser les ventes judiciaires en 2020.
54. Ainsi, au premier semestre 2020, le produit des ventes judiciaires a baissé en moyenne de 22 % par rapport au premier semestre 2019. Les plus fortes baisses ont été enregistrées par les professionnels des compagnies de l'est et du nord de la France, respectivement 44 % et 41 %⁵⁷.
55. Au 4 décembre 2020, la Banque de France recensait 32 bénéficiaires de prêts garantis par l'État parmi les commissaires-priseurs judiciaires (soit près de 10 % des offices), pour un montant total de 2,65 millions d'euros, soit un montant de prêt moyen de 83 000 euros. De plus, selon les données au 15 avril 2021 transmises par la Direction générale des finances publiques du ministère de l'économie, environ 27 % des offices de commissaires-priseurs judiciaires ont bénéficié du fonds de solidarité pour un montant total de 459 000 euros. Par comparaison, la proportion d'offices d'huissiers de justice qui ont bénéficié de ce fonds est de l'ordre de 18 %, et de 7 % pour les notaires.
56. 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 CDC a complété ce programme par des mesures d'aides complémentaires. La CDC n'a pas pu transmettre de statistiques distinguant les commissaires-priseurs judiciaires des opérateurs de ventes volontaires mais a précisé qu'en septembre 2020, plusieurs de ses clients « commissaires-priseurs » ont pu bénéficier de reports d'échéances de prêts et de prêts de trésorerie exceptionnels.
57. 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 la moitié des répondants estiment que les offices de

⁵⁷ Chambre nationale des commissaires de justice.

commissaires-priseurs judiciaires ont eu recours à des mesures de réduction de personnel et craignent que des offices 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 commissaires-priseurs judiciaires

58. 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 de commissaire-priseur judiciaire, l'Autorité présente une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires 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

59. Au 1^{er} janvier 2021, la profession comptait 413 commissaires-priseurs judiciaires exerçant dans 340 offices, hors offices binés⁵⁸ et vacants.

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

60. Pour les raisons expliquées en détail dans ses avis relatifs à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, 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 technique⁵⁹ justifié par des spécificités locales.

⁵⁸ Le « binage » renvoie à la possibilité qui était offerte, jusqu'en 2017, à un commissaire-priseur judiciaire, d'être titulaire de deux offices situés dans le ressort d'une même cour de discipline (article 1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816 modifié par l'article 9 du décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice). Ce régime avait été créé par décret du 9 novembre 2005 afin d'assurer au mieux le maillage territorial dans des situations de vacance d'offices existants.

⁵⁹ Voir les avis précités n° 16-A-26, notamment les paragraphes 136 à 165, et n° 19-A-17, notamment les paragraphes 80 à 87 et la note en bas de page 16. En métropole, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, 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

61. 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.
62. En premier lieu, la première carte a été adoptée avec un an de retard, et la deuxième risque de connaître un contretemps au moins équivalent⁶⁰, ce qui plaide pour la fixation d'un nouvel objectif de long terme.
63. 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.
64. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que la méthode appliquée par l'Autorité depuis 2016 pour évaluer le besoin en nouveaux commissaires-priseurs judiciaires, 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 unifiée⁶¹, dans laquelle se fondront les effectifs d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires (points 331 et 332 de l'avis n° 16-A-26 précité et point 97 de l'avis n° 19-A-17 précité).
65. Dès lors, selon la méthode habituelle définie par l'avis n° 16-A-26 précité, **la part des commissaires-priseurs judiciaires dans le besoin en commissaires de justice identifié à l'horizon 2029 se situerait entre 25 et 30**, soit un niveau proche de celui calculé en 2019. Les données de performance économique des offices sont 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 baisse des tarifs réglementés entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 (de l'ordre de -0,8 % pour les commissaires-priseurs judiciaires). 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.
66. Compte tenu des risques créés par la situation sanitaire actuelle, dont les conséquences à moyen terme sur l'activité des professions concernées 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 commissaires-priseurs judiciaires plus lent que celui préconisé en 2019.

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).

⁶⁰ 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 (avis n° 16-A-26 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).

⁶¹ 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.

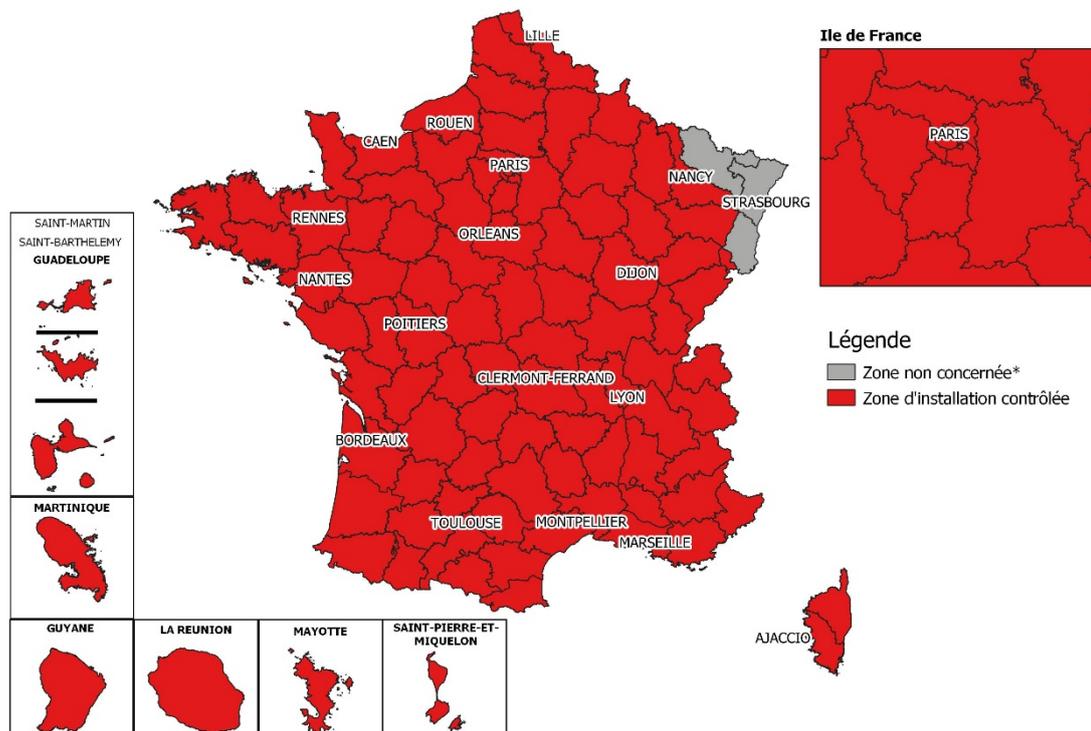
2. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

67. Dans le cadre de la première carte, 40 professionnels libéraux ont été nommés et 36 se sont installés, pour un objectif de 41. Puis, en décembre 2019, l'Autorité a recommandé l'installation libérale de 3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires sur la prochaine période biennale, dans le Rhône, la Gironde et le Val-d'Oise. Devait s'y ajouter le reliquat des recommandations non-satisfaites sur la période précédente. Selon la DACS, au 9 mars 2021, ce reliquat s'élève au moins à 6 professionnels (principalement dans des zones situées en outre-mer).
68. Compte tenu du contexte sanitaire et de ses conséquences encore incertaines sur l'activité des commissaires-priseurs judiciaires 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).

B. LA NOUVELLE PROPOSITION DE CARTE DE L'AUTORITE ET LE RYTHME RECOMMANDE DE CREATION D'OFFICES

69. Il résulte de ce qui précède que la profession de commissaire-priseur judiciaire a été lourdement impactée par la crise sanitaire, notamment du fait de l'impossibilité de réaliser des ventes judiciaires en ligne et des difficultés importantes à les organiser en présence des intéressés (voir le point II. B ci-dessus). 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 6 professionnels) ;
 - taux de progressivité inférieur à celui retenu en 2019.
70. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, l'Autorité recommande **de ne créer aucun office de commissaire-priseur judiciaire supplémentaire** sur la période de validité de la prochaine carte (2021-2023).
71. Pour la période 2021-2023, l'Autorité propose donc de définir 99 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 de commissaire-priseur judiciaire 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.
72. La représentation graphique de la carte proposée par l'Autorité est donc la suivante :

Proposition de carte des zones d'installation pour la profession de commissaire-priseur judiciaire sur la période 2021-2023



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

73. 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 justice⁶². 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 ».

74. 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 rempliront pas ces conditions, ne pourront pas être nommés après le 30 juin 2022.

⁶² Article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

75. Ainsi, les recommandations d'installation libérale de 50 nouveaux huissiers de justice sur la période 2021-2023, formulées dans sa délibération n° 2021/01 du 28 avril 2021, doit 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.**
76. Dès lors, les commissaires-priseurs judiciaires qualifiés commissaires de justice pourront, à compter du 1^{er} juillet 2022 et dans les zones qui ne seraient pas encore totalement pourvues à cette date, candidater dans un office de commissaire de justice. En outre, compte tenu de cette césure temporelle, il pourrait être opportun de prévoir les modalités selon lesquelles ces personnes pourraient candidater dans les offices à créer en application de la délibération n° 2021/01 précitée relative aux huissiers de justice dès le lancement de la télé-procédure sur le site OPM.
77. 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)

	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

Source : chambre nationale des commissaires de justice

78. 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 commissaires-priseurs judiciaires

79. 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

80. 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.
81. 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 professionnels⁶³.
82. 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 professionnels⁶⁴ :
- « 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. »*
83. 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 commissaires-priseurs judiciaires salariés reprenant leurs fonctions moins d'un an après avoir quitté un précédent office⁶⁵ ;
 - autorisant les transformations en SCP ou en SEL de sociétés constituées sous une autre forme sociale et titulaires d'un office⁶⁶ ;
 - constatant les transferts d'office en zone d'installation libre⁶⁷ ;

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Article 13 du décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 modifié relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

⁶⁶ Article 10-5 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles (pour les SCP) ; article 17 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire 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).

⁶⁷ Article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 modifiée qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, ou qui sont le siège d'un tribunal de grande instance, et dans celles qui, n'ayant ni sous-préfecture ni tribunal, renferment une population de cinq mille âmes et au-dessus.

- 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 eux⁶⁸.
84. 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 de commissaire-priseur judiciaire salarié, pour laquelle le délai d'opposition du garde des Sceaux est d'un mois.
 85. 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 de commissaires-priseurs judiciaires ou à la SEL, aux autres associés ou à l'un ou plusieurs d'entre eux⁶⁹.
 86. 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 office⁷⁰.
 87. 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 des Sceaux que l'exercice de celui-ci fait l'objet d'une décision motivée.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Articles 29 (pour les SCP titulaires d'un office) et 103 (pour les SCP de commissaires-priseurs judiciaires) du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles ; article 24 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire 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).

⁷⁰ Article 10-5 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles (pour les SCP) ; article 17 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 modifié pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire 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). 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.

B. LA MODIFICATION DES MODALITES DE DEMANDE DE NOMINATION

88. Les modalités d'installation des commissaires-priseurs judiciaires issues de la loi du 6 août 2015 ont été précisées par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016⁷¹. Depuis la publication du précédent avis de l'Autorité, le décret n° 2020-949 du 30 juillet 2020 a modifié l'article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973⁷², pour préciser les modalités de maintien de la demande de création d'office à la suite d'un tirage au sort.
89. 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.**
90. **Passé ce délai, il est réputé y avoir renoncé, entraînant la caducité de l'ensemble de ses demandes** de création d'office⁷³.
91. 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 elles⁷⁴.
92. En outre, un arrêté du 23 novembre 2020⁷⁵ a récemment réduit le délai pour compléter une demande de nomination dans un office créé ou un office vacant de commissaire-priseur judiciaire. En cas de demande incomplète, les demandeurs disposeront désormais de dix jours, et non plus de quinze jours, pour produire les éléments requis⁷⁶.
93. 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.
94. 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.

⁷¹ Voir l'avis n° 19-A-17 précité, points 29 et suivants.

⁷² Décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

95. Enfin, il importe que les candidats potentiels soient informés sur ces nouvelles modalités d'examen de leurs demandes. Même si la présente proposition de carte 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 délibération n° 2021/01 précitée relative aux huissiers de justice. 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

96. 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.
97. 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.
98. 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 de l'emploi des ressources administratives.

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

99. 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.
100. 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* ».

101. 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 contribution⁷⁷.

E. LES MODALITES DE TRANSFERT DES OFFICES

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

102. Le régime des transferts d'office de commissaire-priseur judiciaire, prévu par l'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816⁷⁸ modifiée 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 de discipline et du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'office a été transféré⁷⁹. 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 112) ;
 - les transferts au sein d'une zone d'installation contrôlée doivent être autorisés par arrêté du garde des Sceaux⁸⁰.
103. La précédente carte déterminant les zones d'installation des commissaires-priseurs judiciaires instituée pour deux ans⁸¹, 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.
104. 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

⁷⁷ Deuxième alinéa de l'article 17-1 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁸ Ordonnance du 26 juin 1816 qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, ou qui sont le siège d'un tribunal de grande instance, et dans celles qui, n'ayant ni sous-préfecture ni tribunal, renferment une population de cinq mille âmes et au-dessus.

⁷⁹ II de l'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée.

⁸⁰ III de l'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée.

⁸¹ 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.

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* ».

105. 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.
106. 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.
107. 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.
108. 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.
109. 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.
110. 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

111. Comme indiqué au point 83, les modalités de transfert d'office au sein d'une zone d'installation libre ont récemment été modifiées par l'article 13 du décret n° 2020-931 du 29 juillet 2020 précité.
112. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2021, l'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée 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 102). 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* ».
113. 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 notaires⁸², le seul motif de rejet est l'incomplétude de la déclaration de transfert.

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 celles figurant au point IV. A de l'avis n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 précité, la proposition de carte prévue 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 de commissaires-priseurs judiciaires, figurant au point III. B 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

⁸² Voir paragraphe 294 de l'avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 relatif à la liberté d'installation des notaires.

V. Annexe

[ANNEXE – « SYNTHÈSE DU QUESTIONNAIRE DU 4 SEPTEMBRE 2020 »](#)