

Autorité de la concurrence



AVIS N° 16-A-25 (SAISINE N° 16/0049A)

ANNEXE 1

« SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE RELATIVE AUX HUISSIERS DE JUSTICE »

Conformément aux dispositions de l'article L. 462-4-1 du Code de commerce (issues 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), l'Autorité de la concurrence a lancé une consultation publique le 29 février 2016 en vue de l'élaboration d'une proposition de carte répertoriant les zones où l'implantation d'offices de huissiers de justice pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.

Les associations de défense des consommateurs agréées, les instances ordinales des professions concernées, ainsi que les personnes remplissant les conditions requises pour être nommées en qualité d'huissiers de justice ont été invitées à présenter leurs observations et à répondre aux questions suivantes :

- Quel dimensionnement géographique des zones faudrait-il retenir (communes, agglomérations, bassins de vie, départements, ressorts des tribunaux de grande instance, des cours d'appel etc.) ?
- Quelle est la localisation géographique de la clientèle actuelle des offices et celle attendue par les nouveaux installés ?
- Comment devrait être appréciée la situation des zones actuellement sans office mais couvertes par des bureaux annexes (devraient-elles plutôt être considérées comme des zones d'installation libre ou d'installation limitée) ?
- Comment et au regard de quels critères les zones d'installation libre et les zones d'installation limitée devraient-elles être identifiées ?
- En vue de l'identification des deux types de zones précitées, comment devrait être prise en compte l'offre de professionnels existante [faudrait-il tenir compte des seuls professionnels titulaires non salariés, des professionnels salariés et/ou des autres salariés des offices susceptibles de bénéficier de la liberté d'installation tels que les clercs] ?
- Comment devrait être évalué l'impact de la création d'offices dans une zone, pour les professionnels en place (notamment au regard de la continuité de l'exploitation des offices existants), d'une part, et pour les clients, d'autre part (notamment en terme de qualité de service ?
- Quels seraient les données et les critères pertinents pour identifier le rythme adéquat de création d'offices dans une zone ?
- Quels seraient les moyens envisageables pour permettre un meilleur accès des femmes et des jeunes aux offices ministériels ?

1. Généralités

S'agissant de l'élaboration de la carte relative aux offices d'huissiers de justice, 124 contributeurs ont fait parvenir leurs observations à l'Autorité de la concurrence :

Qualité des contributeurs	Nombre	%
Instances professionnelles (chambres nationale, régionales et départementales) et syndicats ou associations d'huissiers installés	69	56 %
Huissiers associés	30	24 %
Huissiers individuels	8	6 %
Total des « Huissiers installés »	107	86 %
Huissiers salariés	1	1 %
Diplômés huissiers en recherche d'emploi ou exerçant dans un autre secteur d'activité	6	5 %
Diplômés huissiers (sans autre précision)	9	7 %
Total des « Candidats potentiels à l'installation »	16	13 %
NC	1	1 %
Total général	124	100 %

L'analyse des contributions révèle un plus fort taux de participation des professionnels déjà installés (86 %) que des candidats potentiels à l'installation (13 %).

Les chambres départementales (50 contributions), interdépartementales (4 contributions), régionales (10 contributions) et nationale (1 contribution), ainsi que les syndicats professionnels (2 contributions), constituent l'essentiel des réponses à la consultation. Par ailleurs, 38 contributions proviennent d'huissiers de justice associés ou individuels.

L'uniformité des profils ayant participé à la consultation publique explique le caractère relativement homogène des réponses.

S'agissant des contributions individuelles, 26 émanent d'hommes et 13 de femmes. L'âge moyen des contributeurs est de 43 ans.

10 contributions expriment une volonté d'installation soit en tant qu'huissier de justice, soit pour l'exercice d'une autre activité (conseil aux entreprises TPE-PME).

Au-delà des réponses aux questions soulevées par la consultation publique, de nombreuses contributions demandent le classement de leurs territoires en « zones rouges » dans lesquelles la création de nouveaux offices serait censée être interdite.

2. Dimensionnement géographique des zones

Environ un cinquième (19%) des réponses ne se prononce pas sur la dimension géographique du marché. Parmi les répondants, une majorité se prononce en faveur d'un dimensionnement départemental (soit 54 %), afin de garantir tant la proximité de l'offre de services qu'un maillage territorial. La majorité préconise également la prise en compte des spécificités locales.

Les 124 contributeurs ont proposé :

- le département (67 contributions) ;
- le ressort du TGI (11 contributions) ;
- le ressort de la Cour d'appel (8 contributions) ;
- la commune (4 contributions) ;
- le bassin de vie (4 contributions) ;
- le ressort du TI (2 contributions) ;
- un dimensionnement variable en fonction du milieu, par exemple : la commune en zone urbaine et le bassin de vie en zone rurale (2 contributions) ;
- Autres (2 contributions) ;
- Non communiqué (24 consultations).

Les contributeurs rappellent qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, l'huissier de justice pourra exercer son ministère sur le ressort de la Cour d'appel où est situé son office. Cette extension de compétence n'ouvrirait cependant qu'une faculté d'exercice aux huissiers et non pas une obligation d'instrumenter, laquelle, selon la consultation publique, resterait limitée au département. C'est la raison pour laquelle la majorité des répondants se déclarent en faveur d'un tel dimensionnement géographique des zones.

3. Localisation géographique de la clientèle

3.1. Clientèle actuelle des offices

La consultation fait état d'une segmentation entre clientèle institutionnelle et clientèle composée de particuliers, entre activités relevant du monopole et activités concurrentielles. Elle distingue également les zones urbaines des zones rurales.

Pour 60 % des répondants :

- la clientèle des particuliers est composée de justiciables ou d'avocats situés à proximité des offices ;
- la clientèle institutionnelle est composée de grands créanciers et donneurs d'ordres, régionaux ou nationaux (organismes de sécurité sociale, Trésor public, banques), qui peuvent le cas échéant répartir l'activité entre des offices proches des débiteurs.

En zone urbaine, le premier type de clientèle représente en moyenne 30 % du chiffre d'affaires d'une étude contre 70 % pour le second.

Pour les offices implantés en milieu rural, le rapport s'inverse. La clientèle des particuliers constitue alors la part plus importante du chiffre d'affaires, de sorte que les répondants décrivent les huissiers de justice comme des « juristes de proximité ». Ainsi, 25 % des

contributeurs ayant répondu à la question déclarent avoir essentiellement une clientèle composée de particuliers, les grands donneurs d'ordres institutionnels préférant s'adresser à des offices de plus grande taille, localisés en milieu urbain.

Pour 8 % des répondants, la clientèle se situe à proximité des grands ensembles urbains et des agglomérations. Le cas spécifique de Paris est notamment décrit comme un lieu particulier de concentration des donneurs d'ordres institutionnels.

Certains répondants¹ segmentent la clientèle selon que la prestation relève du monopole ou du secteur concurrentiel.

La clientèle relevant du monopole (significations et exécutions forcées des décisions judiciaires) serait principalement départementale. Il s'agirait d'une clientèle pour partie institutionnelle, qui répartirait ses dossiers entre plusieurs offices sur un même département, la proximité avec le justiciable étant un critère déterminant (délais d'intervention). À côté de ces clients institutionnels, on retrouverait les clients particuliers (commerçants et artisans, les propriétaires indépendants et les acteurs du monde économique local ou rural).

S'agissant du secteur concurrentiel, la clientèle serait principalement nationale, notamment pour le recouvrement amiable.

Enfin, de nombreux répondants soulignent le caractère inadapté du critère géographique pour identifier la clientèle d'une étude. La compétence de l'huissier de justice dépendrait essentiellement du lieu du domicile du destinataire de l'acte ou de la proximité d'une juridiction (TGI ou Cour d'appel). À l'inverse, la dématérialisation des actes et des procédures contribuerait à affaiblir le lien géographique entre l'huissier de justice et sa clientèle et, de fait, à élargir la dimension géographique du marché.

3.2. Clientèle potentielle des nouveaux installés

La consultation publique témoigne de possibles difficultés pour les nouveaux installés de se constituer une clientèle. Les grands donneurs d'ordres auraient développé une relation de confiance avec les offices existants, dotés en matériels et personnels, qui compliquerait une éventuelle captation de cette clientèle institutionnelle, notamment en raison de l'interdiction du démarchage publicitaire.

À court terme, la concurrence se ferait essentiellement sur le segment local. Les contributeurs rappellent le caractère *intuitu personae* de la relation entre l'huissier de justice et son mandant, soulignent les difficultés à créer, puis à fidéliser une clientèle de proximité. Par ailleurs, la seule clientèle des particuliers ne permettrait pas aux nouveaux installés de couvrir leurs charges, ni d'atteindre la viabilité économique. Toutefois, la dématérialisation des actes et des procédures laisserait entrevoir des perspectives d'attraction d'une clientèle géographiquement plus éloignée.

La quasi-totalité des contributeurs évoque le maillage territorial actuel comme suffisamment développé, avec la présence d'un huissier de justice à moins de 30 km de tout justiciable (1 contribution mentionne un rayon de 50 km). Les contributeurs rappellent également la

¹ Union nationale des huissiers de justice et chambre départementale et régionale des huissiers de justice de Paris.

nécessité de prendre en compte le rapprochement futur de la profession avec les commissaires-priseurs judiciaires, afin d'évaluer la répartition de la clientèle, et le cas échéant, les phénomènes de redistribution de l'activité.

4. Zones actuellement sans office mais couvertes par des bureaux annexes

Sur cette question, l'analyse des contributions met en évidence trois types de réponses :

- 66 % des répondants se prononcent pour un classement des zones dotées d'un bureau annexe en zones d'installation limitée. Cette position est justifiée par la disparition d'offices intervenue en 2009, suite à la réforme de la carte judiciaire et à la suppression de certains tribunaux de grande instance². Selon les contributeurs, les bureaux annexes auraient souvent été, à l'origine, des études principales dont l'activité et les résultats se seraient révélés insuffisants ; leur transformation en bureau annexe aurait eu pour objectif de garantir le maillage territorial et la proximité de l'offre de services pour les clients de la zone. Toute création d'office dans la même zone serait donc inutile et pourrait, le cas échéant, mettre en péril la viabilité de l'office existant (annexe et bureau principal).
- 26 % des répondants insistent sur la nécessité d'un examen au cas par cas. La présence d'un bureau annexe recouvrirait deux réalités. Certains bureaux secondaires résulteraient d'un maillage historique et se comporteraient comme de simples « boîtes aux lettres » des études principales (plages d'ouverture peu nombreuses, présence de l'huissier titulaire par intermittence...). Ces derniers devraient alors être classés en zone de libre installation. En revanche, les bureaux annexes dotés d'une véritable activité économique et sociale, détiendraient une clientèle propre, exerceraient une activité identique à celle d'une étude principale et devraient donc être traités comme tels. Pour certains contributeurs, l'analyse du risque économique permettrait de déterminer si de nouvelles installations sont souhaitables.
- 8 % des répondants expriment leur volonté de voir ces zones classées en zones de libre installation, dans la mesure où ces bureaux annexes seraient maintenus pour des raisons historiques.

Deux contributions évoquent la possibilité de créer une zone transitoire pour une période d'un an, laissant la possibilité aux huissiers de justice installés de créer, maintenir ou supprimer leurs bureaux secondaires.

Enfin, 39 % des contributeurs font état de la faible présence ou de l'absence de bureaux annexes sur leur territoire.

5. Critères d'identification des zones d'installation libre et d'installation contrôlée

S'agissant de l'analyse de l'offre, les 100 contributeurs ayant répondu à cette question ont proposé les critères suivants (par fréquence de citation) :

- le nombre d'offices existants et/ou des huissiers de justice titulaires (62 contributions) ;
- les résultats économiques des études existantes : chiffre d'affaires, résultat, rémunération des huissiers de justice installés, etc. (49 contributions). De nombreuses contributions invitent d'ailleurs l'Autorité de la concurrence à tenir compte de l'application des nouvelles règles tarifaires dans la prise en compte des résultats des études, surtout pour

² Décret n°2008-145 du 14 février 2008 et Décret n°2008-514 du 29 mai 2008.

- celles implantées en zone rurale ;
- le nombre d'huissier de justice par habitant (45 contributions), le seuil préconisé étant généralement d'un huissier de justice pour 25 000 habitants ;
- le nombre d'offices supprimés, vacants ou en vente (32 contributions) ;
- le capital restant dû sur le prêt professionnel (12 contributions).
- le nombre d'actes traités par des huissiers de justice (10 contributions) ;
- le nombre d'offices éligibles à l'aide au maintien (10 contributions) ;
- l'âge des huissiers de justice associés ou individuels en exercice (7 contributions) ;
- le nombre d'huissiers de justice salariés (6 contributions) ;
- le nombre d'offices où les professionnels sont associés (2 contributions).

Concernant l'analyse de la demande, les contributeurs suggèrent l'utilisation de divers critères relevant des catégories suivantes (par fréquence de citation) :

- des critères démographiques : nombre d'habitants, croissance démographique, densité de population, âge moyen, etc. (83 contributions) ;
- des critères économiques : PIB par habitant, nombre de créations et de liquidations d'entreprises, etc. (61 contributions) ;
- de l'état du marché immobilier : nombre de logements construits, marché immobilier tendu ou non (états des lieux locatifs dits amiables, constats immobiliers locatifs, reprise de logements abandonnés), malfaçons et vices cachés, etc. ;
- de l'évolution de l'activité juridictionnelle : elle-même analysée en termes de nombre de décisions rendues (32 contributions) ;
- des critères sociologiques : structure sociale et niveau de vie, revenu médian, pourcentage de cadres, répartition par catégories socioprofessionnelles, composition des ménages, etc. (19 contributions) ;
- les obstacles topographiques : milieux montagneux, ruraux ou insulaires notamment pour les collectivités d'outre-mer (12 contributions).

D'autres critères ont parfois été proposés :

- la prise en compte des activités accessoires, qui peuvent être exercées par l'huissier de justice depuis le décret n°2011-1173 du 23 septembre 2011 (administrateur d'immeubles, agent d'assurances) ;
- les réformes des professions réglementées et notamment le rapprochement avec les commissaires-priseurs judiciaires ;
- la dématérialisation des actes et des procédures ;
- le passage à la compétence dans le ressort de la Cour d'appel au 1^{er} janvier 2017 ;
- les difficultés financières et économiques des études existantes.

6. Prise en compte de l'offre existante de professionnels

6.1. Prise en compte du nombre d'offices ou du nombre d'huissiers de justice installés ?

Les rares contributions abordant ce sujet proposent de raisonner en termes de professionnels et non en termes d'offices (2 contributions).

Le fort taux d'abstention limite toutefois la représentativité de cette opinion.

6.2. Prise en compte des seuls huissiers de justice installés ou également des huissiers salariés et des autres collaborateurs ?

Sur ce point, 30 huissiers installés (4 non-installés) se prononcent en faveur d'une prise en compte des huissiers de justice titulaires, salariés mais également des autres collaborateurs :

- certains évoquent la nécessité de ne retenir dans les collaborateurs que les Clercs habilités au constat (13 contributions) ;
- d'autres évoquent la nécessité de prendre en compte tant les Clercs habilités au constat que les Clercs titulaires de l'examen (9 contributions) dans la mesure où ils peuvent prétendre au statut d'huissier de justice associé ou individuel.

Pour justifier cette acception large du nombre de professionnels, les contributeurs s'appuient sur l'identité de services rendus par ces acteurs et la participation au chiffre d'affaires.

21 huissiers installés (1 non-installé) retiennent une conception plus restreinte en retenant les seuls huissiers de justice titulaires et les salariés. Le statut d'huissier de justice salarié est décrit soit comme un préalable au statut de titulaire soit comme un statut « choisi », et devrait, de ce fait, être pris en compte dans l'offre existante.

Seuls, 5 huissiers installés et 4 huissiers non-installés proposent de retenir les seuls huissiers de justice titulaires dans la prise en compte de l'offre existante. Le statut de salarié serait un moyen d'augmenter artificiellement le nombre d'huissiers de justice en exercice et, de fait, de verrouiller l'accès à la profession.

Enfin, quelques contributions énoncent la nécessité d'intégrer les commissaires-priseurs judiciaires dans le calcul de l'offre de professionnels (10 contributions).

Ces résultats restent, pour autant, à nuancer au regard de la forte représentation des organes professionnels dans les réponses communiquées lors de la consultation.

7. Impact de la création d'offices dans une zone

7.1. Pour les professionnels en place

Une majorité des répondants (75,5 %) est défavorable à la création d'offices, dans la mesure où ce développement ne générerait aucune demande supplémentaire, mais donnerait lieu à un simple report de la clientèle actuelle des offices existants vers les offices créés dans la même zone. Cela se traduirait par une diminution, voire une perte sèche du chiffre d'affaires des professionnels, en cas de variation des indicateurs économiques (PIB départemental, chômage,...), de l'état du marché immobilier (locatif tendu notamment) ou de baisse de l'activité juridictionnelle (comme la diminution du volume d'actes civils et pénaux).

Pour autant, l'impact des créations serait asymétrique en fonction de la taille des offices : les plus importants pourraient étaler, lisser et absorber les effets des créations, au contraire des offices plus récemment créés, qui seraient fragilisés. Le risque de disparition d'études en milieu rural est notamment évoqué.

Enfin, certains contributeurs anticipent un risque de défaut de la caisse de garantie de la profession, en raison de l'augmentation hypothétique du nombre de sinistres, dus à l'inexpérience des nouveaux huissiers de justice installés.

7.2. Pour les clients

Pour 34% des répondants, la création d'offices n'aura pas d'impact sur le service offert aux clients. Le maillage actuel est décrit comme suffisant pour répondre aux besoins, de sorte que certaines chambres départementales ou régionales arguent de l'absence de plaintes déposées à l'encontre des huissiers de justice officiant sur leur territoire.

D'autres (32% des répondants) considèrent que ces nouvelles créations pourraient fragiliser les offices existants et nuire à la qualité du service rendu selon le mécanisme suivant : la nécessaire diminution des charges d'exploitation, proportionnelle à la baisse d'activité, se traduirait par des licenciements et, *in fine*, par une diminution du temps consacré à chaque dossier. Cette réforme conduirait à des regroupements et des disparitions d'offices, ce qui contraindrait le justiciable à parcourir une distance plus importante pour se rendre dans un office.

Enfin, certaines contributions proposent des méthodes d'évaluation de l'impact de la création d'offices pour les clients, à partir :

- de l'évolution du chiffre d'affaire ;
- des enquêtes de satisfaction ;
- de l'évaluation des plaintes faites au parquet.

8. Données et critères pertinents pour identifier le rythme adéquat de création d'offices dans une zone

À titre liminaire, certains professionnels (15 contributions) entendent dissocier le rythme de révision de la carte du rythme d'implantation des nouveaux offices.

Le stock d'offices offerts à la création issu de la première carte devrait être amorti progressivement sur la zone définie, selon une temporalité supérieure à la périodicité de révision.

8.1. Nombre pertinent d'offices à créer dans les zones de libre installation

Un quart des contributeurs suggèrent d'utiliser les critères suivants dans la zone retenue :

- le taux de croissance prévisible de la population active ;
- le taux de croissance ou de contraction prévisible du PIB entre deux révisions de carte ;
- le taux de croissance ou de contraction prévisible du marché immobilier locatif ;
- le taux de croissance ou de contraction de l'activité juridictionnelle ;
- l'évolution et les perspectives d'avenir du périmètre des activités de la profession.

8.2. Rythme de création des offices

Certains contributeurs estiment que l'unique critère pertinent pour la détermination du rythme de créations serait la moyenne, sur un territoire donné, de l'évolution du nombre

d'actes accomplis par l'ensemble des études présentes sur ce territoire. Cette notion d'actes cumulés serait, selon eux, adaptée pour apprécier la nécessité d'un service supplémentaire.

9. Améliorer l'accès des femmes et des jeunes aux offices ministériels

9.1. Accès des femmes aux offices ministériels

Compte tenu de la large féminisation de la profession d'huissier de justice, 58 % des répondants déclarent inutile l'introduction d'un dispositif destiné à améliorer l'accès des femmes à cette profession (la parité étant déjà atteinte dans de nombreux territoires).

Dans les autres contributions, il est parfois suggéré :

- la mise en place d'aides financières à l'installation (8 % des répondants) ;
- le raccourcissement des délais de traitement des dossiers de cession actuellement compris entre 12 et 18 mois (6 % des répondants).

D'autres dispositifs sont proposés comme l'allongement de la durée des prêts à l'installation, « le recours à l'emprunt bancaire par la caisse professionnelle de prêts » et la réforme de l'examen d'entrée dans la profession.

9.2. Accès des jeunes aux offices ministériels

Comme sur le point précédent, plusieurs contributeurs soulignent qu'un rajeunissement de la profession serait déjà en cours et que l'introduction d'un dispositif d'accès ne serait pas nécessaire (43 % des répondants).

Néanmoins, certaines contributions proposent également des mécanismes subsidiaires comme :

- la mise en place d'aides financières à l'installation (14 % des répondants) ;
- le raccourcissement des délais de traitement des dossiers de cession aujourd'hui compris entre 12 et 18 mois (9 % des répondants) ;

Sont également évoqués, de façon plus marginale (moins de 5 % des répondants) : la limitation de l'âge d'exercice de la profession, l'instauration d'un tutorat, la priorité donnée aux primo-accédants, les projets d'association, l'ouverture de nouvelles formes sociétales, l'allongement de la durée des prêts et la réforme de l'examen d'entrée dans la profession.

10. Autres remarques

Quelques contributions mentionnent la nécessité de prendre en compte l'obligation pour la profession d'assurer le service des audiences pénales. À ce titre, l'huissier de justice participe à la bonne administration de la justice en signifiant aux personnes intéressées les actes judiciaires qui les concernent (assignation à comparaître devant un tribunal, signification de décisions de justice telles que jugement de divorce ou mise en demeure de payer...). Cette activité ne serait pas suffisamment rémunérée et pèserait fortement sur le chiffre d'affaires des études situées à proximité des juridictions. La charge des audiences pénales, contrepartie du monopole territorial de l'huissier, devrait donc être répartie de manière équitable entre les offices existants et les futurs installés.