



**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**

L'Autorité de la concurrence ;

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 l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice ;

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° 015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

Vu le décret du 1<sup>er</sup> juin 2016 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de la concurrence ;

Vu l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées ;

Vu les avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et n° 16-A-06 du 22 février 2016 concernant respectivement un projet de décret, et un projet de décret rectificatif, relatifs aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 ;

Vu l'avis n° 16-A-12 du 20 mai 2016 concernant un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice ;

Vu l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux ;

Vu la notice explicative de l'Autorité de la concurrence du 1<sup>er</sup> juillet 2016 sur la notion de « recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques,

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 29 février 2016 ;

Vu les contributions reçues ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, la rapporteure générale, le commissaire du gouvernement, et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance du 23 novembre 2016 ;

La présidente de la compagnie des commissaires-priseurs judiciaires de la région parisienne, la présidente du conseil des ventes volontaires, le président de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, le président de l'union nationale des huissiers de justice, le président du conseil national des barreaux, ainsi que le président de la chambre nationale des huissiers de justice, auditionnés au titre de témoins au cours de la même séance ;

Est d'avis :

- de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, assortie de recommandations sur les rythmes d'installation dans ces zones ;
- d'établir un bilan sur l'accès aux offices d'huissier de justice, et de formuler des recommandations au garde des Sceaux, ministre de la justice, afin d'améliorer cet accès ;

Sur la base des observations suivantes :

## Résumé

*En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'Autorité de la concurrence rend un avis relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et propose aux ministres de la justice et de l'économie une carte d'implantation de nouveaux offices visant à renforcer la proximité ou l'offre de services des professionnels concernés.*

*Compte tenu de la compétence territoriale des huissiers de justice (ressort du/des TGI du département), de la localisation effective des principaux donneurs d'ordres (institutionnels tels que les offices HLM, les compagnies d'assurance, les banques) et de la fusion programmée des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, l'Autorité a retenu le département comme échelon géographique pertinent pour son analyse.*

*Afin de renforcer le maillage territorial, l'Autorité a identifié 35 zones de dimension départementale où il serait utile de créer des offices (« zones d'installation libre ») et y recommande l'installation libérale de 202 nouveaux huissiers de justice d'ici deux ans. Dans 65 autres zones (« zones d'installation contrôlée »), l'Autorité n'a pas identifié de besoin de création d'offices a priori.*

*La détermination des zones d'installation et le calcul du nombre de recommandations de création d'offices dans chaque zone d'installation libre résultent d'une analyse approfondie de l'état de l'offre et de l'implantation des offices existants, d'une part, et des facteurs explicatifs de la demande, d'autre part, conformément au 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 précitée.*

*L'Autorité formule également une série de recommandations visant à optimiser le fonctionnement du dispositif de la liberté d'installation issu de la loi du 6 août 2015 et à améliorer l'accès à la profession et aux offices d'huissier de justice, notamment au bénéfice des femmes et des jeunes.*

# SOMMAIRE

<b>I. Introduction .....</b>	<b>11</b>
<b>II. Cadre légal et réglementaire .....</b>	<b>12</b>
<b>A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION.....</b>	<b>12</b>
<b>1. LES ACTIVITÉS DES HUISSIERS DE JUSTICE.....</b>	<b>12</b>
a) Les activités exercées en monopole .....	12
b) Les activités exercées en concurrence .....	13
c) Les activités exercées à titre accessoire .....	13
<b>2. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES HUISSIERS DE JUSTICE.....</b>	<b>14</b>
<b>3. LE TARIF DES HUISSIERS DE JUSTICE .....</b>	<b>14</b>
<b>4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION .....</b>	<b>16</b>
<b>5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION .....</b>	<b>17</b>
a) Les structures d'exercice.....	17
a) L'huissier de justice salarié .....	18
<b>6. LES INSTANCES ORDINALES .....</b>	<b>18</b>
<b>B. LE COMMISSAIRE DE JUSTICE, SUCCESSEUR ANNONCÉ DE L'HUISSIER DE JUSTICE ET DU COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE.....</b>	<b>19</b>
<b>1. LE STATUT DES COMMISSAIRES DE JUSTICE.....</b>	<b>19</b>
a) La compétence du commissaire de justice.....	20
<i>La compétence matérielle .....</i>	<i>20</i>
<i>La compétence territoriale.....</i>	<i>20</i>
b) L'accès à la profession et les conditions d'exercice de la profession .....	21
c) L'organisation de la profession .....	21
d) La responsabilité et la discipline.....	22
<b>2. LE RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE JUSQU'AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2022 .....</b>	<b>22</b>
<b>C. LES MODALITÉS D'INSTALLATION ANTÉRIEURES À LA LOI DU 6 AOÛT 2015.....</b>	<b>23</b>
<b>D. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ISSUES DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015</b>	<b>25</b>
<b>1. L'INSTITUTION D'UNE LIMITE D'ÂGE ET UN RECOURS FACILITÉ AU SALARIAT ....</b>	<b>25</b>
<b>2. LA MISE EN PLACE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE .....</b>	<b>26</b>
<b>3. LA NOMINATION DANS LES OFFICES .....</b>	<b>27</b>
a) La nomination aux offices créés .....	27
b) La nomination aux offices vacants .....	28
c) La nomination sur présentation .....	29
d) La nomination de sociétés dans des offices d'huissier de justice .....	29

4. LE TRANSFERT DES OFFICES .....	30
E. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ.....	30
1. LE DOCUMENT ATTENDU : UN AVIS ASSORTI D'UNE CARTE ET DE RECOMMANDATIONS .....	31
2. LA CONSULTATION PUBLIQUE, ORGANISÉE CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 462-4-1 DU CODE DE COMMERCE .....	31
<b>III. Délimitation des zones d'installation.....</b>	<b>31</b>
A. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015 .....	32
B. DÉFINITION DES MARCHÉS PERTINENTS ET RECHERCHE D'UNE SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE À LA CARTOGRAPHIE.....	33
1. MARCHÉS DE PRESTATIONS .....	33
a) La substituabilité de l'offre .....	33
b) La substituabilité de la demande .....	34
<i>Une substituabilité relative de l'activité en monopole.....</i>	<i>34</i>
<i>La réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice.....</i>	<i>34</i>
<i>La réduction des activités monopolistiques des commissaires-priseurs judiciaires.....</i>	<i>35</i>
2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES ET SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE .....	36
a) Délimitation des marchés géographiques pertinents .....	36
<i>Pour les huissiers de justice .....</i>	<i>36</i>
<i>Pour les commissaires-priseurs judiciaires .....</i>	<i>38</i>
b) Le département, subdivision territoriale pertinente pour la présente analyse .....	40
C. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION.....	40
<b>IV. État des lieux de l'offre et de l'implantation des huissiers de justice .....</b>	<b>42</b>
A. ANALYSE QUANTITATIVE .....	42
1. LES EFFECTIFS D'HUISSIERS DE JUSTICE : LA GRANDE MAJORITÉ DES NOUVEAUX DIPLÔMÉS ACCÈDE À LA PROFESSION, MAIS DE PLUS EN PLUS EN QUALITÉ DE SALARIÉ .....	42
2. L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE : UNE RÉPARTITION SUR LE TERRITOIRE CONFORME À CELLE DE LA POPULATION, MAIS DES INÉGALITÉS ENTRE OFFICES .....	45
a) Caractéristiques du maillage national.....	45
b) Un taux de marge élevé, comparable à celui d'autres professions juridiques réglementées comme les notaires.....	50
c) Une activité en monopole dominante mais loin d'être exclusive.....	53

d) Une grande hétérogénéité du chiffre d'affaires et des revenus des offices sur le territoire.....	54
<i>Le chiffre d'affaires et le résultat par office sont hétérogènes selon les zones d'installation .....</i>	<i>54</i>
<i>Les écarts se réduisent lorsqu'on raisonne, non par office, mais par huissier de justice titulaire, mais demeurent significatifs.....</i>	<i>55</i>
e) Le nombre d'actes traités est inégal selon le territoire .....	60
B. ANALYSE QUALITATIVE .....	62
1. LE CONTENTIEUX DISCIPLINAIRE .....	62
2. L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE PROFESSIONNELLE .....	63
3. LES CONSTATS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA PROTECTION ÉCONOMIQUE DES CONSOMMATEURS .....	63
a) Les enquêtes de la DGCCRF.....	63
b) L'action des associations de consommateurs .....	64
<b>V. Les gains escomptés du développement de l'offre de services</b>	<b>64</b>
A. UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET DE LA PROXIMITÉ DE SERVICES.....	64
1. LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES HUISSIERS DE JUSTICE NE S'OPPOSE PAS À UNE OUVERTURE À DE NOUVEAUX OFFREURS .....	65
2. UNE AMÉLIORATION DE LA PROXIMITÉ ET DE LA QUALITÉ DE L'OFFRE.....	65
3. UNE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE .....	66
B. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	67
<b>VI. Détermination des zones d'installation libre et d'installation contrôlée.....</b>	<b>68</b>
A. LES OBJECTIFS DE LA DÉTERMINATION DE DEUX CATÉGORIES DE ZONES.....	68
B. L'OPPORTUNITÉ DE RENFORCER LA PROXIMITÉ OU L'OFFRE DE SERVICES PAR LA CRÉATION D'OFFICES S'APPRÉCIE AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DANS CHACUNE DES ZONES.....	69
1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE .....	69
a) Une offre constituée des seuls huissiers de justice titulaires ou associés.....	69
<i>La loi vise explicitement la libre installation des huissiers de justice titulaires d'offices .....</i>	<i>70</i>
<i>L'accroissement du seul nombre d'huissiers de justice salariés est insusceptible de contribuer à l'objectif de renforcement de la concurrence.....</i>	<i>71</i>
b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels .....	71
c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux.....	72
d) La prise en compte des évolutions récentes du nombre d'offices et d'huissiers de justice titulaires.....	72
e) Le chiffre d'affaires : un indicateur privilégié de l'activité des offices .....	73
2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE.....	74

a) La pertinence des critères d'explication du chiffre d'affaires : des variables au fort pouvoir explicatif mais largement corrélées entre elles.....	75
b) Les modèles explicatifs du chiffre d'affaires .....	75
<i>L'approche multi-variée</i> .....	75
<i>L'approche uni-variée</i> .....	76
c) Analyse des paramètres conjoncturels qui impactent le chiffre d'affaires dans le temps .....	76
3. CONCLUSION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE .....	77
C. LA DÉTERMINATION DES ZONES ET DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE IMPLIQUE LA DÉTERMINATION DE SEUILS A PARTIR DE CES CRITÈRES D'OFFRE ET DE DEMANDE .....	78
1. LE CHIFFRE D'AFFAIRES PAR PROFESSIONNEL, CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS, APPARAÎT ÊTRE UN INDICATEUR PERTINENT DU POTENTIEL D'INSTALLATIONS DE NOUVEAUX OFFICES .....	78
a) Un premier seuil, utilisé pour définir les zones d'installation libre, peut être déterminé à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral dans un secteur donné .....	78
<i>La répartition du chiffre d'affaires et du résultat par huissier de justice libéral de 2012 à 2014</i> .....	79
<i>Rappel : pour les notaires, l'Autorité a préconisé l'application d'un seuil de chiffre d'affaires de 450 000 euros</i> .....	80
<i>Le seuil retenu pour les huissiers de justice, moins élevé que pour les notaires, peut également être déterminé à partir du seuil retenu par la réglementation pour identifier les offices les moins rémunérateurs</i> .....	81
b) Pour déterminer les recommandations en matière d'installations, ce seuil peut être complété par un second seuil, visant à ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, afin de ne pas « bouleverser les conditions d'activité des offices existants » .....	83
c) Pour tenir compte de la fusion programmée de la profession avec celle de commissaire-priseur judiciaire, le second seuil a été appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone d'installation.....	86
2. LE CHIFFRE D'AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2012 ET 2014, MAIS CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES.....	87
3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES .....	87
a) Le cas des zones dépourvues de commissaires-priseurs judiciaires .....	87
b) La zone d'installation de Paris.....	88
c) Les zones d'installation d'outre-mer .....	88
4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE.....	94
<b>VII. Recommandations de l'Autorité.....</b>	<b>96</b>

<b>A. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DEMANDES DE NOMINATION ET À L'EXERCICE DE CARTOGRAPHIE.....</b>	<b>98</b>
<b>1. SUR LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES DEMANDES DE CRÉATION D'OFFICES DANS LES DEUX TYPES DE ZONES IDENTIFIÉES PAR LA CARTE .....</b>	<b>98</b>
<b>a) Sur les demandes de créations d'offices dans les zones « orange » d'installation contrôlée.....</b>	<b>98</b>
<i>Les zones d'installation contrôlée ne doivent pas être considérées comme des zones où l'installation serait nécessairement exclue, mais où elle nécessite une analyse approfondie.....</i>	<i>98</i>
<i>Une exigence de transparence dans l'examen des zones d'installation contrôlée .....</i>	<i>98</i>
<b>b) Sur les demandes de créations d'offices dans les zones « vertes » d'installation libre .....</b>	<b>99</b>
<i>Sur l'ordre d'examen des candidatures dans les zones d'installation libre .....</i>	<i>99</i>
<i>Sur la nécessité d'une information actualisée relative au nombre de demandes et de nominations intervenues dans chaque zone d'installation libre.....</i>	<i>100</i>
<b>2. SUR L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF D'ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE. ....</b>	<b>101</b>
<b>a) Sur la transmission d'informations à l'Autorité .....</b>	<b>101</b>
<b>b) Sur la mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité des offices.....</b>	<b>102</b>
<b>B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION ET AUX OFFICES D'HUISSIER DE JUSTICE.....</b>	<b>104</b>
<b>1. SUR LA NOUVELLE PROCÉDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CRÉÉS.....</b>	<b>104</b>
<b>a) Sur les conditions à l'installation .....</b>	<b>104</b>
<b>b) Sur le délai de dépôt des candidatures .....</b>	<b>106</b>
<i>Sur le point de départ du délai après l'adoption de la première carte.....</i>	<i>106</i>
<i>Sur l'impossibilité pour les candidats de demander leur nomination dans un office à créer après le dix-huitième mois de publication de la carte .....</i>	<i>106</i>
<b>c) Sur l'intervention des instances représentatives de la profession dans le processus de nomination .....</b>	<b>107</b>
<b>d) Sur le délai entre la nomination et la prestation de serment des huissiers de justice nommés dans des offices à créer.....</b>	<b>108</b>
<b>2. SUR LES AUTRES ÉLÉMENTS CONDITIONNANT L'ACCÈS AUX OFFICES .....</b>	<b>109</b>
<b>a) Sur les conditions de financement des installations .....</b>	<b>109</b>
<b>b) Sur les opportunités professionnelles de reprise ou d'associations au sein des offices existants .....</b>	<b>111</b>
<b>c) Sur la publicité et les règles déontologiques.....</b>	<b>111</b>
<b>d) Sur l'accès à des services indispensables.....</b>	<b>114</b>
<b>e) Sur la présence de barrières à l'entrée pour les candidats à l'installation</b>	<b>114</b>

<b>C. RECOMMANDATIONS SUR LA PRÉPARATION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME CRÉANT LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE .....</b>	<b>115</b>
<b>1. SUR LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE.....</b>	<b>115</b>
<b>2. SUR LA STRUCTURE DES OFFICES.....</b>	<b>116</b>
<b>D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES.....</b>	<b>117</b>
<b>a) Éléments démographiques.....</b>	<b>117</b>
<b>b) Les conditions d'exercice.....</b>	<b>118</b>
<b>c) L'introduction récente du salariat .....</b>	<b>118</b>
<b>d) La répartition par genre au niveau des ordres professionnels .....</b>	<b>119</b>
<b>e) Une meilleure articulation entre vie privée et vie professionnelle .....</b>	<b>120</b>
<b>E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES.....</b>	<b>121</b>
<b>F. RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE.....</b>	<b>123</b>
<b>1. L'ABSENCE DE DROIT DE PRÉSENTATION APPARAÎT PLUS MÉRITOCRATIQUE... </b>	<b>123</b>
<b>2. ... MAIS COMBINÉE À L'ABSENCE DE LIBRE-INSTALLATION, ELLE VIENT RENFORCER LA SITUATION DÉJÀ TRÈS FAVORABLE DES HUISSIERS DE JUSTICE DE CES DÉPARTEMENTS.....</b>	<b>123</b>

## **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE**

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

**ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION DES TRIBUNAUX DE COMMERCE**

**ANNEXE 4 : FICHES DÉTAILLÉES PAR ZONE D'INSTALLATION**

**ANNEXE 5 : RANG D'EXAMEN DES CANDIDATURES DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE**

## I. Introduction

1. Officiers publics et ministériels, les huissiers de justice sont nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice<sup>1</sup>, dans un office existant, vacant ou créé. Jusqu'à la loi du 6 août 2015, les règles applicables ont conduit à un malthusianisme de fait, se traduisant par des barrières à l'entrée pour les jeunes diplômés.
2. Ce constat a notamment été mis en évidence par des rapports administratifs<sup>2</sup> ainsi que par l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») dans son avis n° 15-A-02<sup>3</sup>. Adopté en amont des débats parlementaires, cet avis a fortement inspiré le législateur, et conduit les pouvoirs publics à moderniser les règles d'accès à certains offices publics et ministériels.
3. Le présent avis est adopté dans le cadre des nouvelles missions confiées à l'Autorité par l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Cet avis porte sur la liberté d'installation des huissiers de justice. Il établit un bilan en matière d'accès aux offices publics ou ministériels, au regard notamment de différences fondées sur l'âge ou sur le sexe. Il formule des recommandations pour améliorer cet accès, en renforçant la cohésion territoriale des prestations des huissiers de justice et en augmentant progressivement le nombre d'offices sur le territoire.
4. Le présent avis est assorti d'une proposition de carte répertoriant les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, où l'implantation d'offices d'huissiers de justice pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
5. Les ministres de la justice et de l'économie sont seuls compétents pour arrêter conjointement la carte définitive, à partir de la présente proposition ou « *le cas échéant après avoir demandé à l'Autorité de la concurrence une nouvelle proposition* »<sup>4</sup>.
6. Les annexes 1 à 5 font partie intégrante du présent avis.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 4 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers et de l'article 22 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités de créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

<sup>2</sup> Rapport IGF n° 2012-M-057-03 « Les professions réglementées » ; Rapport de M. Richard Ferrand, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, intitulé « Professions réglementées - Pour une nouvelle jeunesse » - octobre 2014.

<sup>3</sup> Avis n° 15-A-02 précité, § 385 et suivants.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, 5 août 2015, décision n° 2015-715 DC, relative à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

## II. Cadre légal et réglementaire

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION

7. Au 1<sup>er</sup> juillet 2016, d'après les données communiquées par la Chambre Nationale des Huissiers de Justice (« CNHJ »), la France métropolitaine compte 3 267 huissiers de justice (3113 huissiers de justice libéraux et 154 huissiers de justice salariés), répartis en 1 742 offices.

#### 1. LES ACTIVITÉS DES HUISSIERS DE JUSTICE

##### a) Les activités exercées en monopole

8. Les huissiers de justice sont « *les officiers ministériels qui ont seuls qualité pour signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé et ramener à exécution les décisions de justice, ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire* »<sup>5</sup>.
9. Ils bénéficient donc du monopole de la signification des actes de procédure (par exemple : assignation à comparaître devant les tribunaux ou signification des décisions de justice), et de l'exécution forcée des jugements et titres exécutoires :
- La signification constitue une forme particulière de notification<sup>6</sup>, par laquelle les actes sont portés à la connaissance des parties, en principe, par remise directe « à personne »<sup>7</sup>, et à défaut, par remise au domicile ou à la résidence de cette personne, ou dans l'office de l'huissier de justice. Le destinataire ne peut s'opposer à la délivrance de cet acte authentique, qui offre de nombreuses garanties aux justiciables.
  - Les mesures d'exécution forcée et les saisies conservatoires<sup>8</sup> comprennent plusieurs procédés de recouvrement forcé, tels que la saisie-vente ou la saisie-attribution. Pour y procéder, l'huissier de justice a accès à de nombreuses informations, en particulier bancaires. Il peut demander le recours à la force publique.
10. De même que les notaires, les huissiers de justice sont habilités à réaliser des prisées et ventes judiciaires de meubles et effets mobiliers corporels, dans les communes où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire<sup>9</sup>.
11. Par ailleurs, ils peuvent assurer le service personnel près les cours et tribunaux<sup>10</sup> en exerçant les fonctions d'huissier-audiencier. Ils assistent alors aux audiences, font l'appel des causes, et à titre exceptionnel, maintiennent l'ordre sous l'autorité du président.

---

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>6</sup> Article 651 du code de procédure civile.

<sup>7</sup> Article 652 du code de procédure civile.

<sup>8</sup> Article L. 122-1 du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>9</sup> Article 1 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>10</sup> Article 1<sup>er</sup>, alinéa 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

12. Dans le cadre de leur monopole, ils délivrent des titres exécutoires en matière de chèques impayés<sup>11</sup>. À la demande de parties, ils peuvent également accomplir les mesures conservatoires qui s'imposent après ouverture d'une succession.

### **b) Les activités exercées en concurrence**

13. En concurrence avec d'autres professionnels, les huissiers de justice réalisent des activités dont une liste « indicative »<sup>12</sup> figure dans les Annexes de la partie réglementaire du code de commerce<sup>13</sup> :
- Prestations et formalités compatibles avec le statut d'huissier de justice, et n'ayant pas un acte d'huissier de justice pour support, notamment :
    - o Consultations juridiques et rédaction d'actes sous seing privé ;
    - o Assistance ou représentation devant certaines juridictions ;
    - o Recouvrement amiable des créances pour le compte d'autrui ;
    - o Sommations de payer non interpellatives ;
  - Activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;
  - Sommations interpellatives, notamment de payer ;
  - Certains congés et les offres de renouvellement de bail d'habitation ;
  - Certains congés et demandes de renouvellement de bail commercial ;
  - Établissement de la plupart des constats<sup>14</sup>;
  - Rédaction préparatoire à la signification des assignations ou congés.
14. S'agissant des constats, les huissiers de justice « *peuvent, commis par justice ou à la requête de particuliers, effectuer des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Sauf en matière pénale où ils ont valeur de simples renseignements, ces constatations font foi jusqu'à preuve contraire* »<sup>15</sup>. Ces constats d'huissier peuvent intervenir en toutes matières.

### **c) Les activités exercées à titre accessoire**

15. Enfin, les huissiers de justice peuvent exercer certaines activités à titre accessoire, telles que :
- L'administration d'immeubles (gestion des biens immobiliers, syndic de copropriété),
  - L'activité d'agent d'assurances, ou
  - L'activité de médiation conventionnelle ou judiciaire.

---

<sup>11</sup> Article L. 111-3, 5° du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>12</sup> Article R. 444-3, 3° du code de commerce.

<sup>13</sup> Article Annexe 4-9, I, 2° du code de commerce.

<sup>14</sup> À l'exception de celui visé au numéro 112 du tableau 3-1 annexé à l'article R. 444-3 du code de commerce (annexe 4-7), qui relève des activités en monopole.

<sup>15</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

## 2. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES HUISSIERS DE JUSTICE

16. Pour leurs activités exercées en monopole, la compétence des huissiers de justice s'étend au ressort de l'ensemble des tribunaux de grande instance du département de leur résidence<sup>16</sup>.
17. Pour les activités concurrentielles, leur compétence est nationale.
18. En application des dispositions de l'article 54 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence des huissiers de justice demeurera nationale pour les activités concurrentielles, et sera étendue au ressort de la cour d'appel pour les activités en monopole. Un décret en Conseil d'État définira prochainement « *le ressort territorial au sein duquel ils sont tenus de prêter leur ministère ou leur concours* »<sup>17</sup>.
19. D'après les dernières informations communiquées par le ministère de la justice, le projet de décret en cours d'examen au Conseil d'État maintiendrait<sup>18</sup> l'obligation d'instrumenter des huissiers de justice aux ressorts de l'ensemble des TGI du département de résidence. Dans le reste du ressort de la cour d'appel, il leur serait par conséquent loisible d'instrumenter, mais ils n'y seraient pas tenus.

## 3. LE TARIF DES HUISSIERS DE JUSTICE

20. Le tarif des huissiers de justice est régi par le titre IV bis du livre IV du code de commerce.
21. Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice et un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, daté du même jour, ont fixé pour une période transitoire de deux ans, comprise entre le 1<sup>er</sup> mars 2016 et le 28 février 2018, les tarifs réglementés des huissiers de justice. Ils ont également précisé certaines conditions de rémunération des activités concurrentielles. Aucune modification substantielle n'a été apportée à la structure des tarifs des huissiers de justice, sous réserve de la possibilité qui leur est octroyée d'accorder des remises et de l'encadrement des tarifs des prestations réalisées en urgence. En revanche, les émoluments fixes ont été diminués de 2,5 %, tout comme les taux applicables aux tranches d'assiette permettant de calculer les émoluments proportionnels.
22. Pour les activités en monopole, chaque prestation listée aux tableaux 3-1 à 3-3 annexés à l'article R. 444-3 du code de commerce donne lieu à la perception d'émoluments fixes ou proportionnels. Le droit d'engagement de poursuites<sup>19</sup>, ainsi que les émoluments de recouvrement ou d'encaissement<sup>20</sup> (respectivement à la charge du créancier et du débiteur) sont, par exemple, proportionnels au montant de la créance.

---

<sup>16</sup> Articles 5 et 5-1 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

<sup>17</sup> Article 3, 2°, de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2015.

<sup>18</sup> Article 15 du décret n° 56-622 précité : « *Les huissiers de justice sont tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis, sauf [exceptions]* ».

<sup>19</sup> Article A. 444-15 du code de commerce.

<sup>20</sup> Articles A. 444-31 et A. 444-32 du code de commerce.

23. Sur certains de ces tarifs proportionnels, l'huissier de justice peut consentir des remises<sup>21</sup> dans la limite d'un taux maximal de 10 %, qui s'applique à la part d'émolument calculée sur les tranches de montants de créance supérieurs ou égaux à un seuil, respectivement fixé à 3 040 euros pour le droit d'engagement de poursuites et à 52 400 euros pour les émoluments de recouvrement ou d'encaissement à la charge du créancier<sup>22</sup>.
24. Certaines assignations, significations, convocations, dénonciations, sommations, et certains congés<sup>23</sup> donnent lieu, lorsqu'ils sont réalisés en urgence (moins de 24 heures) à la perception d'un émolument majoré<sup>24</sup> mais encadré, alors que ces prestations donnaient lieu auparavant à des honoraires libres. Pour d'autres prestations<sup>25</sup>, un émolument complémentaire de vacation, fixé par demi-heure, est prévu en cas de délai d'exécution excédant une durée de référence. À titre d'exemple, une saisie d'aéronef donne lieu à un émolument d'environ 150 euros<sup>26</sup> si elle prend 45 minutes (par exemple : saisie d'un avion de tourisme dans un aérodrome), mais d'environ 1 600 euros<sup>27</sup> si l'opération requiert une dizaine d'heures (par exemple : saisie d'un avion gros-porteur sur un aéroport international).
25. Lorsque l'huissier de justice exerce des missions relevant du tarif réglementé d'autres officiers publics et ministériels<sup>28</sup>, il est soumis à ce tarif (notamment pour les ventes judiciaires de meubles, pour lesquelles le tarif des commissaires-priseurs judiciaires est applicable).
26. Enfin, pour leurs activités concurrentielles, les huissiers de justice perçoivent des honoraires librement convenus avec leurs clients, dans le cadre d'une convention d'honoraires écrite. Ces honoraires « *tiennent compte, selon les usages, de la situation de fortune du client, de la difficulté de l'affaire, des frais exposés par les professionnels concernés, de leur notoriété et des diligences de ceux-ci.* »<sup>29</sup> Ces honoraires sont soumis au contrôle de l'instance professionnelle désignée pour chaque profession par arrêté du ministre de la justice. En cas de contestation, ils sont fixés par le juge chargé de la taxation<sup>30</sup>.

---

<sup>21</sup> Article L. 444-2 du code de commerce.

<sup>22</sup> Article A. 444-52 du code de commerce.

<sup>23</sup> Articles A. 444-12, A. 444-20, A. 444-25, A. 444-35 et A. 444-40 du code de commerce.

<sup>24</sup> Article R. 444-11 du code de commerce.

<sup>25</sup> Articles A. 444-18, A. 444-22, A. 444-26, et A. 444-29 du code de commerce.

<sup>26</sup> Hypothèse d'un acte relatif à une obligation pécuniaire supérieure à 1280 euros, soit 2 x 78,29 euros = 156,58 euros.

<sup>27</sup> Pour 9 heures 15 minutes de dépassement par rapport au délai de référence (45 minutes), l'émolument complémentaire correspond 1425 euros, soit 19 vacations demi-horaires à 75 euros.

<sup>28</sup> Article L. 444-1, alinéa 2 du code de commerce.

<sup>29</sup> Article L. 444-1, al. 3 du code de commerce.

<sup>30</sup> Article R. 444-16 du code de commerce.

#### 4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION

27. L'exercice de la profession d'huissier de justice est subordonné au respect des conditions suivantes<sup>31</sup> : (i) être Français ; (ii) satisfaire à des conditions d'honorabilité<sup>32</sup> ; (iii) être titulaire d'une maîtrise en droit ou d'un titre ou diplôme reconnu comme équivalent ; (iv) avoir accompli un stage de formation d'une durée de deux ans ; et (v) avoir réussi l'examen professionnel (quatre présentations à l'examen sont possibles), sauf dispenses.
28. Des dispenses d'examen et de tout ou partie du stage sont prévues pour les membres d'autres professions juridiques réglementées et peuvent être accordées sur décision du garde des Sceaux<sup>33</sup>.
29. Les clerks (niveau Bac+2) peuvent présenter l'examen professionnel, s'ils remplissent des conditions d'expérience requises, définies par décret en Conseil d'État.
30. Comme il sera détaillé aux sections C et D de la présente partie II, les modalités de nomination des huissiers de justice ont été substantiellement modifiées par la loi du 6 août 2015.
31. Ces officiers publics et ministériels sont nommés par arrêté du ministre de la justice, soit sur présentation par un titulaire d'office de son successeur, soit par nomination dans un office créé<sup>34</sup>, soit dans un office vacant.
32. S'agissant des offices créés à l'avenir, dans le cadre de la loi du 6 août 2015, l'Autorité a pour mission de faire des recommandations au ministre de la justice sur la liberté d'installation des huissiers de justice, sous la forme d'un avis incluant une proposition de carte.
33. La carte définitive est adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie. Elle vise à identifier les zones du territoire où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
  - Dans ces zones, les candidats à la nomination peuvent librement s'installer dans un office créé, dans la limite d'un rythme recommandé de créations.
  - Dans les autres zones, où aucun besoin n'est identifié a priori, le ministre de la justice ne peut refuser les éventuelles demandes de créations que s'il estime, après un avis de l'Autorité (rendu public), que deux conditions cumulatives sont remplies : l'implantation d'offices supplémentaires serait de nature, d'une part, à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et, d'autre part, à compromettre la qualité du service rendu. Le refus ministériel est alors motivé.

---

<sup>31</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

<sup>32</sup> Ces conditions d'honorabilité sont les suivantes : (i) n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur et à la probité, (ii) n'avoir pas été l'auteur de faits de même nature ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, mise à la retraite d'office, de retrait d'agrément ou d'autorisation, et (iii) n'avoir pas été frappé de faillite personnelle ou de l'interdiction prévue à l'article L. 653-8 du code de commerce.

<sup>33</sup> Articles 2 à 5-2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>34</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

## 5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION

### a) Les structures d'exercice

34. Les huissiers de justice peuvent exercer leur profession soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale, à l'exception des formes juridiques qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant<sup>35</sup>. Ils peuvent également s'organiser sous forme d'associations et de syndicats professionnels.
35. Lorsque la forme juridique d'exercice choisie par un huissier de justice est une société, le capital social et les droits de vote peuvent être détenus par toute personne exerçant une profession juridique ou judiciaire<sup>36</sup>. S'il s'agit d'une personne morale, elle doit satisfaire aux exigences de détention du capital et des droits de vote prévues par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990<sup>37</sup>. Toute société doit au moins comprendre, parmi ses associés, un huissier de justice remplissant les conditions requises pour exercer ses fonctions. Au moins un membre de la profession d'huissier de justice exerçant au sein de la société doit être membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société<sup>38</sup>.
36. Les sociétés dans lesquelles des huissiers de justice exercent leur profession peuvent être titulaires de plusieurs offices, notamment les sociétés civiles professionnelles<sup>39</sup> et sociétés d'exercice libéral<sup>40</sup>.
37. L'huissier de justice peut exercer sa profession dans le cadre d'une société pluriprofessionnelle d'exercice ayant pour objet l'exercice en commun de la profession d'huissier de justice et d'une ou plusieurs autres professions prévues dans les conditions définies par l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif

---

<sup>35</sup> Article 1 bis AA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, telle que modifiée par la loi du 6 août 2015. Les formes qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant sont les sociétés en commandite simple, les sociétés en commandite par actions et les sociétés en nom collectif.

<sup>36</sup> Ibidem : « ou par toute personne légalement établie dans un État membre de l'Union européenne, dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse qui exerce, dans l'un de ces États, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue, et exerçant l'une quelconque desdites professions ».

<sup>37</sup> 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 et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

<sup>38</sup> Article 1 bis AA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>39</sup> Article 2 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles, modifié par l'article 1 du décret n° 2016-1508 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession d'huissier de justice.

<sup>40</sup> Article 2 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire et dont le titre est protégé, modifié par le décret n° 2016-880 du 29 juin 2016 relatif aux sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice des professions d'huissier de justice, de notaire ou de commissaire-priseur judiciaire et aux sociétés de participations financières constituées en vue de la détention de parts sociales ou d'actions dans ces sociétés.

ou réglementaire ou dont le titre est protégé<sup>41</sup>. En application des dispositions de cette ordonnance<sup>42</sup>, une telle société pluriprofessionnelle peut revêtir toute forme sociale à l'exception de celles qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant. De même que pour une société monoprofessionnelle, une société pluriprofessionnelle d'exercice titulaire d'un office d'huissier de justice doit au moins comprendre, parmi ses associés, un huissier de justice remplissant les conditions requises pour exercer ses fonctions. Au moins un membre de cette profession exerçant au sein de la société doit être membre de son conseil d'administration ou de surveillance. L'entrée en vigueur de ces dispositions, qui interviendra au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2017, reste conditionnée par l'adoption d'un décret en Conseil d'État.

#### **a) L'huissier de justice salarié**

38. L'huissier de justice peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office d'huissier de justice<sup>43</sup>.
39. Une personne physique titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer plus de deux huissiers de justice salariés. Une personne morale titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer un nombre d'huissiers de justice salariés supérieur au double de celui des huissiers de justice associés qui y exercent la profession<sup>44</sup>.
40. L'huissier de justice salarié est soumis aux mêmes dispositions législatives et réglementaires et peut procéder seul aux mêmes missions et activités que l'huissier de justice titulaire, sauf exception<sup>45</sup>.
41. Le titulaire de l'office est civilement responsable du fait de l'activité professionnelle exercée pour son compte par l'huissier de justice salarié.
42. Les premiers huissiers de justice salariés ont été nommés en 2012. En 2016, on en dénombrait 154<sup>46</sup>.

### **6. LES INSTANCES ORDINALES**

43. La chambre nationale des huissiers de justice et les chambres régionales, interdépartementales et départementales assurent la représentation des intérêts de la profession.
44. La chambre nationale établit le règlement de la profession qu'elle soumet au ministre de la justice. Elle est garante de la responsabilité professionnelle de ses membres et règle les

---

<sup>41</sup> Article 1 bis AAA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, telle que modifiée par l'article 10 de l'ordonnance du 31 mars 2016 précitée.

<sup>42</sup> En particulier l'article 3 de l'ordonnance du 31 mars 2016 précitée qui a modifié les dispositions de l'article 31-3 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée.

<sup>43</sup> Article 3 ter de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Article 2 du décret n° 2011-875 du 25 juin 2011 relatif aux huissiers de justice salariés.

<sup>46</sup> Sur l'augmentation du nombre d'huissiers de justice salariés et leur prise en compte dans l'analyse de l'Autorité, voir infra, § 173 suivants et § 260 et suivants.

questions concernant le fonctionnement des œuvres sociales intéressant le personnel des études<sup>47</sup>.

45. Les chambres départementales et régionales assurent l'exécution dans leur ressort des décisions prises par la chambre nationale et disposent à ce titre de compétences disciplinaires<sup>48</sup>.

## **B. LE COMMISSAIRE DE JUSTICE, SUCESSEUR ANNONCÉ DE L'HUISSIER DE JUSTICE ET DU COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE**

46. En application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015<sup>49</sup>, l'ordonnance du 2 juin 2016 prévoit la création d'une nouvelle profession de commissaire de justice, appelée à remplacer, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire<sup>50</sup>. Les modalités d'application de cette ordonnance seront fixées par décret en Conseil d'État<sup>51</sup>.
47. Cette ordonnance définit le statut des commissaires de justice et prévoit une mise en place progressive de la nouvelle profession, en instaurant un régime transitoire jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

### **1. LE STATUT DES COMMISSAIRES DE JUSTICE**

48. Le statut de commissaire de justice sera pleinement applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>52</sup>. Il sera exclusif des anciennes professions à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026<sup>53</sup>.
49. Le texte confère aux commissaires de justice la qualité d'officiers publics et ministériels<sup>54</sup>. À ce titre, ils établiront des actes authentiques dans les conditions prévues à l'article 1369 du code civil<sup>55</sup>. Il précise également les règles relatives à la compétence des commissaires de justice, à l'accès et aux conditions d'exercice, à l'organisation de cette nouvelle profession et enfin à la responsabilité et la déontologie.

---

<sup>47</sup> Article 67 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

<sup>48</sup> Article 40-1 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité.

<sup>49</sup> Le III de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 précitée a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance, « dans un délai de dix mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi pour créer une profession de commissaire de justice regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, de façon progressive, en prenant en considération les règles de déontologie, les incompatibilités et les risques de conflits d'intérêts propres à l'exercice des missions de chaque profession concernée, ainsi que les exigences de qualification particulières à chacune de ces professions ».

<sup>50</sup> Article 24 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>51</sup> Article 22 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>52</sup> Article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>53</sup> Paragraphe V de l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée : à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026, les professionnels ne remplissant pas les conditions de formations spécifiques pour être qualifiés de « commissaires de justice » cessent d'exercer.

<sup>54</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>55</sup> Article 10 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

## **a) La compétence du commissaire de justice**

### ***La compétence matérielle***

50. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 définit la compétence matérielle du commissaire de justice en distinguant les activités en monopole des activités en concurrence. Pour la plupart, ces activités sont celles exercées à l'heure actuelle par les huissiers de justice et/ou les commissaires-priseurs judiciaires.
51. S'agissant des activités en monopole, le commissaire de justice aura seul qualité pour procéder aux significations et à l'exécution des décisions de justice, actes et titres en forme exécutoire, pour réaliser les prises et ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels, pour accomplir les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, pour assurer le service des audiences près les cours et tribunaux, pour délivrer et exécuter le titre prévu en cas de non-paiement d'un chèque, pour mettre en œuvre la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances, pour établir les constats d'état des lieux locatifs et pour assister le greffier en chef dans sa mission de vérification des comptes de tutelle.
52. Le commissaire de justice pourra, en concurrence avec d'autres professionnels, procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances, effectuer des constats faisant foi jusqu'à preuve contraire en matière civile, être désigné à titre habituel dans certaines procédures, soit en qualité de liquidateur (liquidation judiciaire), soit d'assistant du juge commis (rétablissement professionnel<sup>56</sup>), être désigné en qualité de séquestre conventionnel visé aux articles 1956 et suivants du code civil, être commis en qualité de technicien pour éclairer le juge sur une question de fait<sup>57</sup>. Il pourra exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.
53. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée précise enfin que les fonctions de commissaire de justice sont compatibles avec celles d'opérateurs de ventes volontaires, dans les conditions prévues par le code de commerce. Il pose en revanche un principe d'interdiction de se livrer à un commerce en son nom, pour le compte d'autrui ou sous le nom d'autrui, sauf dispositions contraires<sup>58</sup>.

### ***La compétence territoriale<sup>59</sup>***

54. S'agissant des activités en monopole, la compétence territoriale du commissaire de justice est fixée au niveau du ressort de la cour d'appel du siège de leur office ou d'un bureau annexe attaché à l'office. Ce ressort correspond à la compétence territoriale prévue pour les huissiers de justice à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>60</sup>.
55. Pour l'accomplissement des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, une compétence nationale est toutefois prévue, de même que pour l'activité de prise et vente judiciaire. En cette matière, le commissaire de justice ne pourra toutefois exercer cette compétence nationale qu'à titre occasionnel.

---

<sup>56</sup> Possibilité ouverte par la voie d'une habilitation prévue à l'article 64 de la loi du 6 août 2015 précitée.

<sup>57</sup> Articles 232 et suivants du code de procédure civile ; articles. R. 621-1 et suivants du code de justice administrative.

<sup>58</sup> Article 1, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>59</sup> Article 2 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>60</sup> Article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, dans sa rédaction issue de l'article 54 de la loi du 6 août 2015.

56. Par rapport aux autres officiers ministériels, le commissaire de justice bénéficiera d'un monopole communal (ou « à la résidence ») en matière de prises et ventes judiciaires. Les notaires ne seront autorisés à exercer ces activités qu'en dehors des communes dans lesquelles résident des commissaires de justice.
57. En ce qui concerne les activités concurrentielles, la compétence des commissaires de justice sera nationale.

### **b) L'accès à la profession et les conditions d'exercice de la profession**

58. Sur ces aspects, l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée a repris à droit constant les dispositions existantes, qu'il s'agisse des règles relatives à la liberté d'installation<sup>61</sup>, à la limite d'âge (soixante-dix ans)<sup>62</sup> ou encore aux statuts d'exercice (exercice à titre individuel, dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale<sup>63</sup> ou en qualité de salarié<sup>64</sup>).
59. Cette ordonnance prévoit des sanctions pénales en cas d'usurpation du titre de commissaire de justice, qui peut être suivi, le cas échéant, de la mention de la profession réglementée précédemment exercée<sup>65</sup>.
60. Enfin, elle transpose les règles actuelles relatives aux statuts des clercs habilités à procéder aux constats<sup>66</sup>, à la police des ventes<sup>67</sup> et à l'obligation de formation professionnelle continue<sup>68</sup> des deux professions fusionnées à celle de commissaire de justice.

### **c) L'organisation de la profession**

61. L'ordonnance précitée prévoit l'institution de chambres régionales, dans le ressort de chaque cour d'appel, et d'une chambre nationale des commissaires de justice, toutes qualifiées d'établissement d'utilité publique<sup>69</sup>.
62. Les attributions dévolues aux chambres régionales incluent notamment les fonctions suivantes<sup>70</sup> : représentation des commissaires de justice de leur ressort, exécution des décisions prises par la chambre nationale, préparation et vote du budget et du règlement intérieur, prévention, conciliation, arbitrage et règlement des différends d'ordre professionnels entre commissaires de justice de leur ressort, inspection des études (portant

---

<sup>61</sup> Article 3 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui duplique les dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 ou renvoie à ces dernières.

<sup>62</sup> Article 4 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>63</sup> Article 5 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui rappelle les règles relatives à l'ouverture et à la détention du capital des sociétés de commissaires de justice issues de la loi du 6 août 2015.

<sup>64</sup> Article 6 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>65</sup> Article 7 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>66</sup> Article 11 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>67</sup> Article 12 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>68</sup> Article 13 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>69</sup> Article 14 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Des chambres interrégionales pourront également être instituées dans les conditions définies par décret en Conseil d'État. Par ailleurs, deux chambres sont prévues pour la région parisienne : l'une dans le ressort du tribunal de grande instance de Paris, l'autre pour le reste du ressort de la cour d'appel de Paris.

<sup>70</sup> Article 15 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

sur la tenue de leur comptabilité, leurs fonctionnement et organisation), traitement des réclamations des tiers, avis sur les actions en dommages et intérêts intentés contre les professionnels, possibilité de saisir la chambre de discipline.

63. De même, les attributions conférées à la chambre nationale sont très proches de celles actuellement dévolues, respectivement, aux chambres nationales des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires<sup>71</sup>.
64. Enfin, une caisse des prêts est instituée, inspirée du dispositif existant chez les huissiers de justice. Cette caisse est destinée à consentir des prêts à la création et l'acquisition d'offices ou de parts de sociétés<sup>72</sup>.

#### **d) La responsabilité et la discipline**

65. Les commissaires de justice sont placés sous la surveillance du procureur de la République<sup>73</sup>. Les chambres de discipline, instituées auprès des chambres régionales, assureront l'application des règles de discipline<sup>74</sup>.
66. La chambre nationale des commissaires de justice garantira la responsabilité professionnelle pour les actes que les commissaires de justice accomplissent en cette qualité, y compris en raison des activités accessoires prévues par décret en Conseil d'État<sup>75</sup>.

### **2. LE RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE JUSQU'AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2022**

67. La plupart des dispositions de l'ordonnance du 2 juin 2016 n'entreront en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022.
68. Jusqu'à cette date, les professions de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissiers de justice « *restent considérées comme deux professions distinctes* »<sup>76</sup>. Leurs membres continuent à exercer les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, « *dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs, notamment s'agissant des activités de ventes volontaires et judiciaires de meubles aux enchères publiques* »<sup>77</sup>.
69. Certaines dispositions de l'ordonnance seront toutefois applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, afin de garantir la progressivité de la réforme. Il en va ainsi des dispositions relatives aux

---

<sup>71</sup> Article 16 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>72</sup> Article 17 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Ces attributions incluent notamment les fonctions suivantes : représentation de la profession auprès des pouvoirs publics (notamment auprès du garde des Sceaux), possibilité d'ester en justice, établissement du budget (notamment pour les œuvres sociales), avis sur le règlement intérieur des chambres, établissement d'un règlement intérieur (portant notamment sur les usages de la profession, le contrôle des fonds encaissés pour le compte de tiers, les rapports des commissaires de justice entre eux), prévention et conciliation des différends entre chambres ou commissaires de justice relevant de chambres différentes, négociation et conclusion des conventions et accords collectifs de travail, *rôle d'observatoire économique de la profession*.

<sup>73</sup> Article 19 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>74</sup> Article 20 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>75</sup> Article 21 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>76</sup> Article 25, III, al. 1 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>77</sup> Article 25, III, alinéa 2, 2<sup>o</sup> de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

attributions de la chambre nationale des commissaires de justice<sup>78</sup>. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, cette chambre nationale sera constituée à parité de membres représentant chacune des deux professions concernées. Elle exercera les compétences actuellement dévolues à la CNHJ et à la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (« CNCPJ »). De plus, une commission chargée de préparer le rapprochement des instances représentatives locales des professions concernées sera mise en place entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 30 juin 2022.

70. Jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022, les professionnels en exercice remplissant des conditions de formation spécifiques prévues par décret en Conseil d'État pourront accoler à leur titre la mention « *qualifié commissaire de justice* », étant précisé que les huissiers de justice qui disposent d'une expérience professionnelle en matière de ventes aux enchères publiques<sup>79</sup> sont réputés remplir cette condition. Les commissaires-priseurs judiciaires « *qualifiés commissaire de justice* » pourront alors exercer, à titre accessoire, les activités pour lesquelles les huissiers de justice étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance<sup>80</sup>.
71. S'agissant de la formation initiale des commissaires de justice, l'ordonnance du 2 juin 2016 prévoit qu'elle devra être mise en place rapidement, afin de permettre la nomination au 1<sup>er</sup> juillet 2022 de nouveaux professionnels remplissant les conditions de qualifications professionnelles propres aux commissaires de justice<sup>81</sup>.

#### C. LES MODALITÉS D'INSTALLATION ANTÉRIEURES À LA LOI DU 6 AOÛT 2015

72. La nomination aux offices d'huissiers de justice est prononcée par arrêté du garde des Sceaux<sup>82</sup>.
73. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, le nouveau titulaire était soit présenté par son prédécesseur dans l'office existant, soit nommé au choix par le garde des Sceaux dans un office créé ou vacant<sup>83</sup>. Le système de la présentation concernait la plupart des départements, à l'exception du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et la Moselle, où un dispositif spécifique d'accès aux offices par liste d'aptitude était et demeure en vigueur.
74. En termes statistiques, il ressort des données disponibles que le mode d'accès le plus fréquent était celui de la présentation (128 cessions d'offices en 2013 et 146 cessions par an en moyenne sur la période 2005-2013), la création d'offices demeurant marginale (une création en 2011 et 320 offices supprimés entre 2005 et 2014)<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> Article 25, II, 1<sup>o</sup> de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>79</sup> En application des dispositions de l'article 25, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, les conditions d'appréciation et de validation de cette expérience seront définies par décret en Conseil d'État.

<sup>80</sup> Article 25, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>81</sup> Article 25, III, dernier alinéa de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>82</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>83</sup> Article 27 du décret n° 75-770 dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-661 précité.

<sup>84</sup> § 387 et 388 de l'avis n° 15-A-02.

75. Les différents dispositifs d'accès aux offices (présentation ou nomination au choix) se caractérisaient par une forte implication des professionnels dans le processus de sélection des candidats à l'installation, à des degrés divers.
76. Le choix du successeur présenté relevait du seul titulaire de l'office<sup>85</sup>, le ministre de la justice n'intervenant que pour valider le prix de cession de l'office et entériner par arrêté la nomination du nouveau titulaire. La demande était adressée au procureur général près la cour d'appel qui recueillait l'avis motivé de la chambre départementale des huissiers de justice. Le ministre de la justice procédait ensuite à la nomination après une demande d'avis motivé adressé à la chambre nationale des huissiers de justice ou à tout autre organisme professionnel.
77. Le ministre de la justice maîtrisait davantage les nominations dans les offices créés ou vacants. Toutefois, les organes représentatifs de la profession étaient systématiquement consultés aux différentes étapes du processus. Comme dans la procédure de nomination sur présentation, les chambres départementales et régionales se prononçaient notamment, au côté du procureur général du ressort, sur la moralité, les capacités professionnelles et les possibilités financières du candidat. Puis, une commission spéciale était chargée de proposer la nomination d'huissiers de justice dans des offices créés<sup>86</sup>. Cette commission était composée de deux magistrats de l'ordre judiciaire, de deux huissiers de justice et d'un clerc remplissant les conditions d'aptitude pour être nommé huissier de justice. Elle établissait une liste de candidats par ordre de préférence qu'elle soumettait au ministre de la justice.
78. En outre, la profession était partie prenante du dispositif de création d'offices, puisqu'elle y était associée, au sein d'une commission chargée « *de donner son avis ou d'émettre des recommandations sur la localisation des offices d'huissiers de justice en fonction des besoins du public et de la situation géographique, économique et démographique* » dénommée commission de localisation des huissiers de justice<sup>87</sup> (ci-après « CLHUI »). La profession était également étroitement associée au processus de remontées d'informations, puisque les chambres régionales d'huissiers de justice devaient faire parvenir à cette dernière, les éléments concernant l'état de la profession pour chaque Cour d'appel. Les prérogatives de la CLHUI s'étendaient aux suppressions et transferts d'offices, ainsi qu'à l'ouverture de bureaux annexes ou à leur transformation en offices distincts.
79. Sans avoir *stricto sensu* de pouvoir décisionnel, la profession était donc fortement impliquée dans la régulation du nombre des offices, et dans la désignation de leurs titulaires, quelle que soit la voie d'accès. Elle disposait, ce faisant, d'un puissant moyen d'orienter les prises de décision des pouvoirs publics.
80. Enfin, la CLHUI était impliquée dans la mise en œuvre du mécanisme d'indemnisation prévu par les articles 42, 43 et 45 du décret n° 75-770 (dans leur rédaction antérieure au décret du 20 mai 2016<sup>88</sup>) : elle était notamment chargée de constater l'existence d'un éventuel préjudice à l'égard des huissiers de justice affectés par la création d'un office concurrent, et le cas échéant, de fixer le montant de l'indemnité correspondante.

---

<sup>85</sup> En application des dispositions de l'article 24 du décret n° 75-770, le titulaire de l'office choisit son successeur en concluant avec ce dernier une convention, qui doit être annexée à la demande de nomination présentée au garde des Sceaux.

<sup>86</sup> Article 27 du décret n° 75-770, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-661 précité.

<sup>87</sup> Article 37 du décret n° 75-770, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-661 précité.

<sup>88</sup> Décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

81. Ces interventions de la profession, méthodiquement organisées à toutes les étapes du processus décisionnel, ont conduit, au fil des ans, à fermer les voies d'accès à l'exercice libéral des fonctions d'huissier de justice, en-dehors de celle, privilégiée, de la présentation aux offices<sup>89</sup>.

#### **D. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ISSUES DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015**

82. Plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2015 ont modifié en profondeur les modalités d'installation des huissiers de justice.

##### **1. L'INSTITUTION D'UNE LIMITE D'ÂGE ET UN RECOURS FACILITÉ AU SALARIAT**

83. D'abord, et ainsi que l'avait préconisé l'Autorité<sup>90</sup>, les huissiers de justice ne seront plus institués à vie, mais cesseront désormais d'exercer leurs fonctions dans l'année de leurs soixante-dix ans<sup>91</sup>. Cette mesure devrait favoriser le renouvellement des générations et, indirectement, l'installation d'huissiers de justice diplômés ou salariés.
84. De même, l'élargissement du recours au salariat permettra l'acquisition d'une expérience en tant qu'officiers publics et ministériels pour de futurs candidats à l'installation. Jusqu'alors en effet, une personne physique titulaire d'un office d'huissier de justice ne pouvait pas employer plus d'un huissier de justice salarié ; une personne morale titulaire d'un office ne pouvait pas employer un nombre d'huissiers de justice salariés supérieur à celui des huissiers de justice associés<sup>92</sup>. Désormais, en application de l'article 3 ter de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, un huissier de justice pourra employer jusqu'à deux huissiers de justice salariés et une personne morale titulaire d'un office d'huissier de justice pourra employer des huissiers de justice salariés à concurrence du double du nombre d'huissiers de justice associés exerçant en son sein<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Ainsi que l'Inspection générale des finances l'a décrit dans son rapport de 2013, ces interventions ont conduit à une baisse du nombre d'études d'huissiers de justice de 18 % depuis le milieu des années 80, du fait d'un effet de cliquet à la baisse : la suppression d'offices dont le chiffre d'affaires était trop faible n'a jamais été compensée par la création d'offices dans les secteurs de forte demande, pour lesquels l'agrandissement des offices existants a été privilégié.

<sup>90</sup> Avis n° 15-A-02 précité, § 464 et suivants.

<sup>91</sup> Article 54, I, 2° de la loi du 6 août 2015. Sur autorisation du ministre de la justice, les huissiers de justice concernés pourront toutefois continuer d'exercer leurs fonctions jusqu'au jour où leur successeur prêtera serment, pour une durée qui ne pourra excéder douze mois. Cette disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016.

<sup>92</sup> Article 8 du décret n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-661 précité.

<sup>93</sup> Article 3 ter de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, dans sa version issue du I de l'article 59 de la loi du 6 août 2015 : « Une personne physique titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer plus de deux huissiers de justice salariés. Une personne morale titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer un nombre d'huissiers de justice salariés supérieur au double de celui des huissiers de justice associés qui y exercent la profession. »

## 2. LA MISE EN PLACE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE

85. Conformément aux préconisations du rapport Ferrand<sup>94</sup> et aux propositions de l'Autorité<sup>95</sup>, le législateur a fait le choix d'instaurer une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics, pour favoriser l'accès des huissiers de justice diplômés aux études, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des études existantes.
86. L'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 distingue deux types de zones déterminées par la carte proposée par l'Autorité :
- Les zones (ci-après les « zones d'installation libre ») « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services » (et qui seront représentées en vert sur la carte). Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommés huissiers de justice ont vocation à pouvoir librement s'installer, dans la limite d'un rythme de création recommandé, dont la carte est « assortie » et qui doit être « compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée », afin de ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants ;
  - Les autres zones (ci-après les « zones d'installation contrôlée »), où aucun besoin de création d'offices n'est identifié *a priori* (et qui seront représentées en orange sur la carte). Dans ces zones, le ministre de la justice ne pourra refuser une demande de création d'office que si elle est susceptible de « porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu » (caractères gras ajoutés). Le cas échéant, le refus ministériel devra être motivé « au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés ». Ce refus n'interviendra qu'après un avis de l'Autorité (rendu public).
87. Le décret n° 2016-216 du 26 février 2016<sup>96</sup> précise les critères devant présider à l'élaboration de ladite carte.
88. Il s'agit, d'une part, de « critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service », à savoir :
- « nombre et localisation des offices installés ;
  - chiffre d'affaires global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires ;
  - nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ;
  - nombre et localisation des offices vacants ;
  - âge des professionnels en exercice ».
89. Afin « d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande », ce même décret retient, d'autre part, les critères suivants :

---

<sup>94</sup> Rapport précité, § 13 et suivants.

<sup>95</sup> Avis n° 15-A-02 précité, § 461 et suivants.

<sup>96</sup> 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.

- « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
- évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des huissiers de justice : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif »<sup>97</sup>.

90. Ce décret précise enfin que les zones d'installation libre « doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation. »<sup>98</sup>

### 3. LA NOMINATION DANS LES OFFICES

91. Le décret n° 2016-661 précité définit de nouvelles conditions de nomination des huissiers de justice.

#### a) La nomination aux offices créés<sup>99</sup>

92. Les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions d'huissier de justice peuvent déposer leur demande de nomination dans un office à créer à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la carte (par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie), à 14h00 (heure de Paris) et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date<sup>100</sup>.

93. Toutefois, s'agissant de la première carte publiée, les demandes ne pourront être déposées qu'à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des Sceaux, au plus tard au 31 mars 2017<sup>101</sup>.

94. La demande doit mentionner la zone choisie parmi celles figurant sur la carte et, au sein de la zone, la commune dans laquelle le demandeur souhaite être nommé. Chaque demandeur ne peut déposer qu'une seule demande par zone mais peut se porter candidat dans plusieurs zones. Dans cette hypothèse, l'une quelconque des zones demandées est susceptible d'être retenue, sans possibilité pour lui d'exprimer un ordre de préférence<sup>102</sup>.

95. Les demandes sont enregistrées par télé-procédure sur le site internet du ministère de la justice. Elles sont horodatées. Leur recevabilité est conditionnée par la production, dans les 10 jours, de pièces justificatives dont la liste sera précisée par arrêté du garde des Sceaux<sup>103</sup>.

96. Pour chaque zone, les demandes sont instruites suivant leur ordre d'arrivée. S'agissant de l'instruction des demandes, le décret prévoit que le bureau de la CNHJ « communique au

---

<sup>97</sup> Article 1, I du décret n° 2016-216 précité.

<sup>98</sup> Article 1, II du décret n° 2016-216 précité.

<sup>99</sup> Articles 27 et suivants du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice

<sup>100</sup> Article 28 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>101</sup> Article 16, V du décret n° 2016-661 précité, introduit par l'article 4 du décret n° 2016-1508 du 9 novembre 2016 précité relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession d'huissier de justice.

<sup>102</sup> Article 52 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>103</sup> Article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

*garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé<sup>104</sup> », sans préciser, ni si cette demande de communication est impérative pour le garde des Sceaux, ni les conséquences à tirer d'une absence de réponse de la chambre nationale des huissiers de justice dans le délai imparti.*

97. Le décret prévoit deux cas de caducité des demandes<sup>105</sup> :
- la nomination, en cours de procédure, en qualité de titulaire ou d'associé dans un office (toute autre demande éventuellement déposée par l'intéressé est alors automatiquement caduque) ;
  - la publication d'une nouvelle carte.
98. Dans les zones d'installation libre, le garde des Sceaux nomme les demandeurs en fonction des recommandations dont est assortie la carte, et suivant l'ordre d'enregistrement des demandes. Toutefois, si le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort, en présence d'un représentant de la chambre nationale des huissiers de justice, dans les conditions prévues par un arrêté du garde des Sceaux, à venir<sup>106</sup>.
99. Les huissiers de justice déjà installés peuvent candidater à la création d'un nouvel office puisque le décret prévoit, dans ce cas, que leur demande de nomination doit être accompagnée d'une demande de démission (pour un huissier de justice individuel) ou de retrait (pour un huissier de justice associé), sous condition suspensive de nomination dans ce nouvel office. Leur nomination dans ce nouvel office n'interviendra, le cas échéant, qu'après ou concomitamment à leur démission ou retrait<sup>107</sup>.
100. S'agissant des demandes de création dans les zones d'installation contrôlée, le décret précise que le délai de deux mois, imparti à l'Autorité pour se prononcer, ne court qu'à compter du dépôt d'un dossier complet et que ses avis en la matière seront publiés sur le site internet du ministère de la justice.

### **b) La nomination aux offices vacants<sup>108</sup>**

101. Une procédure similaire est applicable s'agissant de la nomination à un office vacant :
- ouverture de la procédure de candidature par l'arrêté ministériel du garde des Sceaux déclarant la vacance de l'office ;
  - enregistrement des candidatures, lesquelles doivent être accompagnées d'un engagement de payer l'indemnité fixée par le garde des Sceaux, et, lorsque le candidat doit contracter un emprunt, des éléments permettant d'apprécier ses possibilités financières au regard des engagements contractés ;

---

<sup>104</sup> Article 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>105</sup> Article 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>106</sup> Article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>107</sup> Article 27 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>108</sup> Article 34 et suivants du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité dans sa version issue décret n° 2016-661 précité.

- communication d'informations, par la CNHJ, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats ;
- nomination par le garde des Sceaux, en fonction de l'ordre d'enregistrement des candidatures (détermination de cet ordre par un tirage au sort en cas de pluralité de candidatures enregistrées dans les 24 heures suivant l'ouverture de la procédure).

### **c) La nomination sur présentation**

102. Les règles en la matière sont peu modifiées : le candidat à la succession d'un huissier de justice doit toujours solliciter l'agrément du garde des Sceaux, mais désormais par téléprocédure, directement sur le site internet du ministère de la justice. L'intervention du procureur général est supprimée<sup>109</sup>.
103. De même que pour les deux autres procédures, le bureau de la CNHJ « *communiqu*e au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé ».

### **d) La nomination de sociétés dans des offices d'huissier de justice**

104. Des personnes morales peuvent être titulaires d'un ou de plusieurs offices. Tel est le cas des sociétés civiles professionnelles en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969<sup>110</sup> et de sociétés d'exercice libéral en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 précité<sup>111</sup>.
105. Ces personnes morales sont autorisées à demander leur nomination dans un office existant ou dans un office créé<sup>112</sup>. Lorsque l'un au moins des associés d'une de ces personnes morales est déjà titulaire d'un office, la personne morale peut être nommée dans un ou plusieurs des offices relevant des catégories suivantes :
- 1° L'office dont l'associé est titulaire, en remplacement de celui-ci ;
  - 2° Un autre office existant ;
  - 3° Un office créé.
106. L'office dans lequel une personne morale n'est pas nommée alors que l'un de ses associés en était titulaire, est pourvu d'un nouveau titulaire ou est supprimé<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Article 23 et suivants du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité dans sa version issue du décret n° 2016-661 précité.

<sup>110</sup> Modifié par le décret n° 2016-1508 du 9 novembre 2016 précité.

<sup>111</sup> Modifié par le décret n° 2016-880 du 29 juin 2016 précité

<sup>112</sup> En application de l'article 3-1 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 (modifié par le décret n° 2016-1508 précité) pour les SCP et en application de l'article 3 du décret n° 92-1448 précité (modifié par le décret n° 2016-880 précité) pour les sociétés d'exercice libéral.

<sup>113</sup> Conformément au I de l'article 3 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 et à l'article 3 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992.

#### 4. LE TRANSFERT DES OFFICES

107. Le décret n° 2016-661 précité assouplit également les règles relatives au transfert d'office, c'est-à-dire au déplacement du siège d'un office, au sein d'une même zone<sup>114</sup>.
108. Le transfert à l'intérieur d'une zone d'installation libre est désormais soumis à un simple régime de déclaration (auprès de la chambre départementale des huissiers de justice, du procureur général près la cour d'appel et du garde des Sceaux<sup>115</sup>) alors qu'il doit être autorisé, par arrêté du garde des Sceaux, lorsqu'il s'effectue au sein d'une zone d'installation contrôlée<sup>116</sup>.
109. Le décret prévoit également que le bureau de la CNHJ communique au garde des Sceaux « dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier la pertinence de tout projet de (...) transfert d'un office de d'huissier de justice (...) » au sein d'une zone d'installation contrôlée<sup>117</sup>.
110. Les demandes et déclarations relatives au transfert d'offices doivent désormais être effectuées par télé-procédure<sup>118</sup>.

#### E. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ

111. En matière d'installation des officiers ministériels, la mission confiée à l'Autorité par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 a donné lieu à deux précédents : le 9 juin 2016, s'agissant des notaires, et le 10 octobre 2016, s'agissant des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation<sup>119</sup>. Cette mission s'inscrit par ailleurs dans la continuité des avis produits par l'Autorité au sujet des professions juridiques réglementées au cours de l'année écoulée.<sup>120</sup>
112. Le présent avis participe de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 6 août 2015 modifiant les conditions d'installation des huissiers de justice.

---

<sup>114</sup> Articles 37-5 et suivants du décret n° 75-770 du 14 août 1975, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-661 précité.

<sup>115</sup> Cette déclaration permet au garde des Sceaux de constater le transfert (il s'agit donc d'une compétence liée).

<sup>116</sup> Article 37-5 du décret n° 75-770 précité (le déplacement du siège d'un office à l'intérieur d'une même commune et dans les limites d'une même zone ne constitue pas un transfert, le titulaire devant toutefois en informer le garde des Sceaux, le procureur général et la chambre départementale des huissiers de justice).

<sup>117</sup> Article 37-6 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-661 précité. Cette communication d'information est également prévue en matière suppression d'office, d'ouverture ou de suppression de bureaux annexes ou de transformation d'un bureau annexe en office distinct.

<sup>118</sup> Article 1, 10° de l'arrêté du 10 novembre 2016 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions prévoyant la transmission au garde des Sceaux, ministre de la justice, par voie de télé-procédure des demandes et déclarations émanant des huissiers de justice, des notaires et des commissaires-priseurs judiciaires ou des candidats à ces fonctions.

<sup>119</sup> Avis n°s 16-A-13 et 16-A-18.

<sup>120</sup> Avis n°s 15-A-02, 16-A-03, 16-A-06 et 16-A-12.

## 1. LE DOCUMENT ATTENDU : UN AVIS ASSORTI D'UNE CARTE ET DE RECOMMANDATIONS

113. L'article L. 462-4-1 du code de commerce, dans sa rédaction issue du V de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, confie à l'Autorité le soin de rendre au ministre de la justice un avis sur la liberté d'installation des huissiers de justice.
114. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité 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* » et établit 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* ».
115. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans. Elles sont assorties d'une proposition de carte répertoriant les zones où l'implantation d'offices d'huissiers de justice pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. La carte définitive fait l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie.

## 2. LA CONSULTATION PUBLIQUE, ORGANISÉE CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 462-4-1 DU CODE DE COMMERCE

116. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la carte en publiant un communiqué de presse le 29 février 2016 sur son site Internet<sup>121</sup>.
117. L'objet de la procédure y est rappelé et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations, en tant que de besoin en répondant à différentes questions relatives à l'élaboration de la carte (dimensionnement géographique des zones, critères d'identification des zones d'installation libre et d'installation contrôlée, rythme adéquat de création d'offices, moyens envisageables pour améliorer l'accès des femmes et des jeunes aux offices ministériels, etc.).
118. S'agissant de la proposition de carte relative aux offices d'huissiers de justice, 124 contributeurs ont fait parvenir leurs observations à l'Autorité. Ces éléments, dont une synthèse figure en annexe 1, ont permis d'étayer l'analyse développée dans le présent avis.

## III. Délimitation des zones d'installation

119. En application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité est chargée de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte, définie de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, identifiant les secteurs dans lesquels la création de nouveaux offices d'huissiers de justice apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.

---

<sup>121</sup> Lien : [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=629&id\\_article=2736](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=629&id_article=2736)

120. Ces critères ont été posés par le décret n° 2016-216 précité, dont le II de l'article 1 précise que l'analyse doit être menée dans des zones délimitées « *en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* ».
121. La mission de l'Autorité consiste donc à identifier des subdivisions territoriales du périmètre géographique concerné de dimensions pertinentes pour mener une analyse économique locale de l'offre et de la demande de services fournis par les huissiers de justice.
122. À cette fin, avant de conclure sur la délimitation géographique des zones d'installation, l'Autorité a successivement procédé à :
- l'identification du périmètre géographique exact concerné par l'exercice de cartographie, certaines collectivités d'outre-mer et certains départements métropolitains en étant exclus ;
  - la recherche d'un échelon géographique pertinent pour mener une analyse économique des marchés de services d'huissiers de justice, en tenant notamment compte de la création de la profession de commissaire de justice ;
  - l'identification de la subdivision territoriale la plus proche de cet échelon géographique pertinent permettant d'obtenir une partition du périmètre concerné.

#### **A. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015**

123. Il ressort de l'étude d'impact de la loi du 6 août 2015 que la définition des zones prévues à l'article 52 de cette loi concerne :
- en métropole : l'ensemble des départements, à l'exception de ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (en application du VII de cet article 52) ;
  - en outre-mer :
    - i) les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, en vertu du principe d'identité législative dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ;
    - ii) les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint Pierre et Miquelon, dont les statuts<sup>122</sup> prévoient l'applicabilité de plein droit des règles nationales relatives aux officiers publics et ministériels ;
    - iii) la collectivité de Wallis-et-Futuna, dont les statuts<sup>123</sup> prévoient une compétence exclusive de l'État en la matière, et pour laquelle le législateur a prévu une mention expresse d'applicabilité au VI du même article 52.
124. La Polynésie française<sup>124</sup> et la Nouvelle-Calédonie<sup>125</sup>, dont les compétences exclusives comprennent la réglementation applicable aux officiers publics et ministériels, ne sont en revanche pas concernées par la carte.

---

<sup>122</sup> Article LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>123</sup> Article 4 de loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

<sup>124</sup> Articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>125</sup> Article 22, 15° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

## B. DÉFINITION DES MARCHÉS PERTINENTS ET RECHERCHE D'UNE SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE À LA CARTOGRAPHIE

125. La notion de marché a deux composantes, l'une matérielle, fondée sur la notion de substituabilité des services en cause et l'autre géographique, fondée sur la délimitation territoriale du marché.

### 1. MARCHÉS DE PRESTATIONS

126. L'Autorité délimite le marché pertinent à partir d'« *un examen des caractéristiques objectives du produit ou du service en cause mais aussi des conditions de concurrence et de structure de la demande et de l'offre* »<sup>126</sup>.

#### a) La substituabilité de l'offre

127. La définition du marché pertinent dépend du périmètre des offreurs potentiels, c'est-à-dire des professionnels susceptibles d'entrer en concurrence avec les huissiers de justice.
128. Or, en vue de la création de la profession de commissaire de justice<sup>127</sup>, les commissaires-priseurs judiciaires pourront progressivement être formés au métier d'huissier de justice<sup>128</sup> afin d'être qualifiés commissaire de justice<sup>129</sup>. Une fois cette qualification acquise, les commissaires-priseurs judiciaires pourront exercer à titre accessoire les activités auxquelles les huissiers de justice pouvaient se livrer jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Pour leur part, les huissiers de justice peuvent d'ores et déjà réaliser des prisées et de ventes judiciaires, mais dans la limite du « monopole à la résidence » des commissaires-priseurs judiciaires<sup>130</sup>. Ces deux professions sont donc en mesure de développer une offre concurrente entre elles, et continueront de l'être jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022, même si celle-ci est restreinte.
129. En conséquence, il convient de prendre en considération les activités de l'ensemble de ces professionnels, commissaires-priseurs judiciaires et huissiers de justice, dans le cadre de la présente définition du marché pertinent. En effet, même si chacune des deux professions continuera à faire l'objet d'une carte spécifique jusqu'en 2022, année de leur fusion, l'Autorité ne peut ignorer que la concurrence entre elles s'intensifiera graduellement avant cette date.
130. Compte tenu de l'impératif de progressivité du nombre des professionnels par zone prévu à l'article 52 de la loi du 6 août 2015<sup>131</sup>, l'Autorité doit fixer le nombre des créations d'offices

---

<sup>126</sup> Autorité de la concurrence, rapport annuel 2012, p. 151.

<sup>127</sup> Ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>128</sup> Conformément à l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, les professionnels qui répondent aux conditions de formation qui seront précisées par décret peuvent faire suivre leur titre de la mention « qualifié commissaire de justice » et exercer, dans le respect de certaines conditions, les deux professions.

<sup>129</sup> Article 25, III, 3° de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

<sup>130</sup> L'Autorité a, dans son avis n° 16-A-12 précité, relevé le caractère asymétrique de ces restrictions mais sa proposition d'ouvrir en totalité l'exercice des activités de l'autre profession avant le 1<sup>er</sup> juillet 2022 n'a pas été reprise par le Gouvernement.

<sup>131</sup> Article 52 de la loi du 6 août 2015 (« [a]fin 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

recommandées en tenant compte de la convergence prévue entre les deux professions, dont les contingents sont appelés à fusionner à terme. Ainsi, dans certains départements (comme le Puy-de-Dôme ou l'Ille-et-Vilaine), indépendamment de la carte proposée par l'Autorité, les actuels commissaires-priseurs judiciaires pourraient théoriquement voir décupler le nombre de professionnels susceptibles d'exercer leurs missions au 1<sup>er</sup> juillet 2022 (à supposer qu'à cette date tous les huissiers de justice soient qualifiés de « commissaire de justice »<sup>132</sup>).

131. Recommander l'installation de nouveaux huissiers de justice sans anticiper le nombre de commissaires de justice à l'horizon 2022 ne serait donc pas économiquement pertinent.
132. Pour cette raison, les raisonnements qui suivent porteront concomitamment sur la définition des marchés pertinents des prestations rendues par l'une ou l'autre des deux professions.

#### **b) La substituabilité de la demande**

133. Comme précédemment indiqué, il convient de distinguer les activités en monopole de celles exercées dans un cadre concurrentiel.

##### *Une substituabilité relative de l'activité en monopole*

134. Par définition, aucun service n'est substituable aux activités exercées en monopole par les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires. En effet, les clients sont captifs puisqu'ils sont légalement tenus de s'adresser à ces professionnels. De plus, le service rendu aux usagers est relativement homogène dans le champ du monopole. Cette homogénéité résulte notamment des dispositions réglementaires qui encadrent ces prestations. En conséquence, tous les offices sont théoriquement substituables entre eux.
135. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, l'instruction a toutefois révélé qu'une minorité d'offices est spécialisée dans la prise ou la vente de biens atypiques, ce qui les singularise des autres membres de la profession<sup>133</sup>.
136. De même, concernant les huissiers de justice, il ressort de l'instruction que les grands clients institutionnels privilégient des offices structurés, le plus souvent urbains et de grande taille.
137. Sur la période récente, le volume de l'activité en monopole des huissiers de justice et, dans une moindre mesure, des commissaires-priseurs judiciaires, a eu tendance à s'amoinrir.

##### *La réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice*

138. Il ressort de plusieurs auditions que, depuis les années 1990, le nombre d'actes traités par les huissiers de justice aurait chuté<sup>134</sup> en raison d'une réduction du champ de leur monopole. En effet, la suppression du recours obligatoire à un huissier de justice pour un nombre

---

*de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée. »)*

<sup>132</sup> À noter qu'en application de l'article 25 de l'ordonnance précitée : « Les huissiers de justice, qui disposent d'une expérience professionnelle en matière de vente judiciaire de meubles aux enchères publiques, sont réputés satisfaire à la formation spécifique ».

<sup>133</sup> Lors des auditions, il a été indiqué que certains offices disposent par exemple d'une expertise particulière concernant le matériel de transport (camions et semi-remorques) ou de boulangerie (fours professionnels).

<sup>134</sup> Lors des auditions, une baisse de 50 % du nombre d'actes depuis 1990 a été évoquée.

croissant de procédures (les cessions de créances<sup>135</sup>, le recouvrement des pensions alimentaires<sup>136</sup>, le dépôt du règlement des jeux concours<sup>137</sup>, la délivrance des congés commerciaux<sup>138</sup>, etc.) s'est accompagnée d'un développement concomitant des modes de notification autres que la signification, tels que la lettre recommandée avec accusé de réception (« LRAR »), notamment électronique.

139. La volonté actuelle, tant à l'échelle nationale qu'européenne, de promouvoir des modes alternatifs de règlements des conflits (conciliation, médiation, transaction...) pourrait également contribuer à limiter à l'avenir l'activité monopolistique des huissiers de justice, puisqu'il en résulterait une moindre activité contentieuse.

#### *La réduction des activités monopolistiques des commissaires-priseurs judiciaires*

140. Les tribunaux de commerce (ci-après « TC ») sollicités dans le cadre de l'instruction<sup>139</sup> relèvent tous une baisse ou une stagnation du nombre de désignations de commissaires-priseurs judiciaires sur les cinq dernières années<sup>140</sup>. Ce phénomène résulterait de la multiplication des procédures où le recours à un commissaire-preneur judiciaire n'est pas imposé (liquidation judiciaire simplifiée obligatoire...) ou n'est pas indispensable (entreprise dépourvue d'actifs à priser...).
141. De plus, l'activité monopolistique des commissaires-priseurs judiciaires reste souvent accessoire à l'activité concurrentielle de l'opérateur de ventes volontaires auquel est adossé leur office. En effet, pour chacun des 310 offices de commissaires-priseurs judiciaires, cet opérateur représente en moyenne 70 % du chiffre d'affaires total réalisé par les deux structures<sup>141</sup>.
142. En conséquence, la réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires tend à renforcer l'importance relative de leurs activités concurrentielles. Ces dernières permettent souvent de maintenir l'équilibre économique des offices.

---

<sup>135</sup> Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

<sup>136</sup> Article 44 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

<sup>137</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives

<sup>138</sup> Article L.145-9 du code de commerce.

<sup>139</sup> 15 TC ont fait connaître à l'Autorité leurs pratiques de recours aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice (voir la synthèse de cette étude en annexe 3).

<sup>140</sup> L'instruction n'a toutefois pas permis d'établir de façon précise l'amplitude de ce phénomène.

<sup>141</sup> Avis n° 15-A-02 précité, § 334.

## 2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES ET SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE

### a) Délimitation des marchés géographiques pertinents

143. À l'heure actuelle, l'huissier de justice est territorialement compétent dans le ressort du TGI de sa résidence<sup>142</sup>, et lorsque plusieurs TGI sont situés dans son département, dans le ressort de l'ensemble de ces tribunaux<sup>143</sup>. Comme précédemment indiqué, cette compétence territoriale sera étendue au ressort de la cour d'appel au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>144</sup>. Pour sa part, le commissaire-priseur judiciaire a une compétence nationale<sup>145</sup>, mais bénéficie d'un « monopole à la résidence » dans la commune où il est installé<sup>146</sup>.
144. Toutefois, au-delà du ressort de compétence, qui est une notion juridique, il convient d'examiner la répartition effective de la clientèle de ces professionnels en suivant une approche économique.

#### *Pour les huissiers de justice*

145. Concernant les huissiers de justice, qu'il s'agisse d'activités en monopole ou en concurrence, c'est moins la localisation géographique des donneurs d'ordres<sup>147</sup> que celle des justiciables qui permet de déterminer le taille du marché pertinent. L'huissier de justice est d'abord sollicité par son donneur d'ordres au vu de sa compétence territoriale au lieu de domicile ou de résidence du destinataire de l'acte. Par ailleurs, les coûts de production des actes augmentent avec la distance qui sépare l'huissier de justice de ce destinataire. En effet, en règle générale, l'huissier de justice est tenu de se déplacer à la résidence du justiciable, que ce soit pour une saisie, une signification ou un constat.
146. Il convient toutefois de tenir compte du développement récent des voies électroniques de communication avec les justiciables, qui tendent à amoindrir l'exigence de proximité entre demandeur et offreur. Ainsi, depuis 2000 « *l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier* »<sup>148</sup>. Pour l'huissier de justice, le développement du numérique concerne tant les activités monopolistiques (comme la signification électronique<sup>149</sup>) que les activités concurrentielles (comme les constats par vidéo ou Internet).

---

<sup>142</sup> Articles 5 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice tel que modifié par le décret n° 2014-983 du 28 août 2014 relatif à la compétence territoriale des huissiers de justice.

<sup>143</sup> Sa compétence est donc au minimum départementale, et parfois plus étendue lorsqu'un TGI est situé sur plusieurs départements (voir § 16).

<sup>144</sup> Article 5-2 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité.

<sup>145</sup> À l'exclusion des départements métropolitains du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1816). Le 5° du I de l'article 55 de la loi du 6 août 2015 a étendu cette compétence au département de Mayotte et à la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, antérieurement exclus.

<sup>146</sup> Par suite, les notaires et huissiers de justice ne peuvent, dans ces communes, procéder à des ventes judiciaires.

<sup>147</sup> La relation entre l'huissier de justice et le donneur d'ordre peut être dématérialisée ou se dérouler dans son office.

<sup>148</sup> Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

<sup>149</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires ; décret n° 2012-366

Toutefois, malgré leur promotion par les pouvoirs publics, la pratique des transmissions numériques est encore peu développée, de sorte que son impact économique n'est pas susceptible de modifier ces premières conclusions. De plus, si elle n'induit pas de coûts de transport, la signification électronique reste soumise aux mêmes règles de compétence territoriale que la signification physique<sup>150</sup>. Pour l'heure, la dimension maximale du marché géographique correspond donc, d'un point de vue économique, à la zone à l'intérieur de laquelle les coûts de transport n'annulent pas la rentabilité de l'acte.

147. Or, il ressort de l'instruction que, par le passé, l'extension de la compétence territoriale des huissiers de justice au département se serait traduite par une hausse des charges pour les offices. En particulier, les coûts de transport et les frais de personnel auraient augmenté en raison du rayonnement des huissiers de justice dans l'ensemble du département. Il en aurait résulté, pour compenser ce surcoût, une mutualisation des ressources, par exemple par la création de bureaux communs de signification ou la constitution de réseaux d'offices. Si la plupart des huissiers de justice se sont adaptés pour couvrir l'ensemble de leur département, il reste que le niveau actuel de structuration des offices est encore insuffisant aujourd'hui pour délivrer un service efficace sur l'ensemble du ressort des cours d'appel, qui regroupent le plus souvent plusieurs départements.
148. Il ressort également de l'instruction que les donneurs d'ordres des huissiers de justice (notamment les plus grands d'entre eux, institutionnels : offices HLM, compagnies d'assurance, banques...) tendent à établir un réseau de partenaires, comprenant au moins un huissier de justice référent par département. S'agissant des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices, les appels d'offres de services et prestations juridiques d'huissier de justice mettent souvent en concurrence les offices territorialement compétents dans un département donné.
149. Cette dimension géographique est également corroborée par les réponses à la consultation publique : les contributeurs considèrent en majorité (54 %, soit 67 contributions) que le département est l'échelon pertinent pour mener la présente analyse<sup>151</sup>.
150. Concernant les entreprises et les avocats, qui représentent également un poids significatif dans le chiffre d'affaires des huissiers de justice, ils s'adressent en priorité aux huissiers de justice de leur département d'exercice ou à ceux situés dans le siège du TGI local. On constate d'ailleurs qu'environ 45 % des huissiers de justice sont localisés dans une ville qui accueille le siège d'un TGI. Or, la quasi-totalité des départements français constitue le ressort d'un ou plusieurs TGI.
151. Il convient toutefois de 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. Cette situation atypique résulte de la fusion des TGI de Dinan et de Saint-Malo en 2011. Depuis, les huissiers de justice situés dans l'ancien ressort du TGI de Dinan sont rattachés au TGI de Saint-Malo. Ils continuent d'être compétents dans l'ancien ressort du TGI de Dinan, qui est désormais inclus dans le ressort du TGI de Saint-Malo, mais

---

du 15 mars 2012 relatif à la signification des actes d'huissier de justice par voie électronique et aux notifications internationales.

<sup>150</sup> Articles 5-2 et 5-3 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

<sup>151</sup> Les autres subdivisions proposées étaient le ressort du TGI (11 contributions), le ressort de la CA (8 contributions), la commune (4 contributions), le bassin de vie (4 contributions), le ressort du TI (2 contributions) ou encore un dimensionnement variable en fonction du milieu (2 contributions).

le sont également dans toute l'Ille-et-Vilaine. Interrogés sur la localisation des activités des offices des huissiers de justice à la résidence de Dinan, le Président de la chambre des huissiers de justice des Côtes-d'Armor a confirmé qu'ils exerçaient majoritairement en Ille-et-Vilaine.

***Pour les commissaires-priseurs judiciaires***

152. Concernant les commissaires-priseurs judiciaires, les acheteurs aux enchères publiques viennent de l'ensemble de la France, voire de l'international, d'autant que la part des ventes aux enchères par internet s'est considérablement accrue<sup>152</sup> et continue de croître (via le site interenchères.com, par exemple). La dimension pertinente du marché dépend ici de la location des donneurs d'ordres, au premier rang desquels les TC. Or, il ressort des auditions menées lors de l'instruction que ces derniers nomment principalement des commissaires-priseurs judiciaires de leur ressort, sauf dans le cas où une expertise particulière dans un domaine donné est recherchée. De plus, on observe qu'environ 70 % des commissaires-priseurs judiciaires ont leur résidence dans une ville qui accueille le siège d'un TC.
153. Dans sa contribution à la consultation publique, la CNCPJ affirme que la « zone d'intervention habituelle est constituée par les ressorts du Tribunal de Grande Instance et du Tribunal de commerce ». Elle ajoute que les mandats des commissaires-priseurs judiciaires émanent à 70 % des TC et à 30 %, soit des TGI (tutelles, procédures collectives des non commerçants...), soit des officiers publics et ministériels (inventaires successoraux, saisies...) résidant dans le ressort de ces tribunaux.
154. Cette affirmation est confirmée par les données d'activité transmises par les offices : parmi les 241 offices (78 %) ayant précisé la localisation géographique de leurs donneurs d'ordre pour l'année 2014, 54 % des actes provenaient de clients situés dans la commune de résidence de l'office, 80 % dans le ressort de son TGI, et 91 % dans celui de sa cour d'appel.

*Tableau 1 : Localisation des donneurs d'ordre des commissaires-priseurs judiciaires en 2014 (en nombre d'actes \*)*

A la résidence	Dans le ressort du TGI hors résidence	Hors TGI dans le ressort de la Cour d'appel	Hors cour d'appel
5 648	2 763	1 117	930
54%	26%	11%	9%
* pour les 241 offices ayant répondu (78%)			

155. Les TC nomment donc majoritairement des commissaires-priseurs judiciaires résidant au sein de leur propre ressort de compétence<sup>153</sup>. Exceptionnellement, le recours à un professionnel installé en dehors de cette zone peut s'avérer nécessaire en raison de la spécificité des biens à priser ou inventorier. Dans la consultation publique, le TC est ainsi la

<sup>152</sup> Selon le rapport annuel 2015 du Conseil des ventes volontaires, les ventes en lignes représentent 30 % du montant total des adjudications volontaires.

<sup>153</sup> Voir les résultats de l'étude menée auprès des TC en annexe 3.

zone la plus fréquemment citée par les contributeurs (60 % des contributions), juste avant le département.

156. Les ressorts juridictionnels évoqués ont fait l'objet de nombreuses modifications de périmètre au cours des dernières années, avec un mouvement de concentration assez important entre 2008 et 2011<sup>154</sup>, avec la suppression de 400 juridictions, dont 19 TGI et 50 TC. Il existe désormais, en France, 101 départements, 140 TC (dont 6 tribunaux mixtes de commerce en outre-mer) et 159 TGI<sup>155</sup>.
157. Dans 52 départements, le ressort du TC, celui du TGI et le territoire du département se confondent (soit la plupart des départements ruraux ou peu peuplés). Pour ceux-ci, le ressort à retenir est donc sans ambiguïté départemental.
158. Les 49 départements restants comprennent en revanche chacun plusieurs juridictions, selon différents cas de figure :
  - a. les ressorts des TC et des TGI se confondent (cas le plus fréquent),
  - b. les ressorts des TC et des TGI ne se confondent pas :
    - i. parce que le ressort du TGI englobe plusieurs TC (Alpes Maritimes ou Nord, par exemple),
    - ii. parce qu'à l'inverse, il existe plusieurs TGI dans le ressort d'un seul TC (cas des nouveaux TGI de Tulle ou Saint-Gaudens, par exemple, qui ne se sont pas accompagnés de la création d'un nouveau TC).
159. Enfin, il existe un dernier cas de figure très particulier : les ressorts de deux TC (Belfort et Saint-Malo) et, comme précédemment indiqué, d'un TGI (Saint-Malo), s'étendent à des communes situées dans d'autres départements<sup>156</sup>.
160. La question se pose donc de savoir s'il est plus adapté de retenir une dimension départementale ou juridictionnelle pour le marché pertinent, et dans le second cas, quelle juridiction privilégier (TC ou TGI).
161. Pour y répondre, l'Autorité tient compte des éléments suivants :
  - Le mouvement de concentration des juridictions tend à rapprocher les ressorts juridictionnels du périmètre géographique des départements (rappel : c'est déjà le cas dans 51 % des départements).
  - Malgré une compétence nationale, l'activité juridictionnelle des commissaires-priseurs judiciaires est souvent locale (en particulier devant les TC), ce qui ne nécessite pas de déplacements rapides et fréquents. Par suite, retenir un marché pertinent comportant les ressorts de plusieurs TC adjacents est envisageable, y compris dans l'hypothèse d'une concentration plus grande des offices dans certains points du département. À cet égard, il convient de relever qu'il existe 14 ressorts de

---

<sup>154</sup> Décrets du 15 février 2008 et du 29 mai 2008.

<sup>155</sup> Parmi les 159 TGI, 7 se situent dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Dans ces départements le TC est remplacé par une chambre spécialisée au sein du TGI.

<sup>156</sup> C'est aussi le cas du TGI et de la chambre commerciale du tribunal de Colmar qui, situés dans le Haut-Rhin, ne sont toutefois pas concernés par le présent avis en application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

TC<sup>157</sup> dans lesquels aucun commissaire-priseur judiciaire n'est installé (contre 9 départements, dont 4 en outre-mer), ce qui indique bien que les commissaires-priseurs judiciaires installés dans des ressorts limitrophes exercent sur un territoire plus étendu.

- Dans la perspective de la fusion programmée des deux professions<sup>158</sup> à l'horizon 2022, et de la restructuration des offices qui s'en suivra nécessairement (comme en témoigne l'exemple récent de l'élargissement de la compétence territoriale des huissiers de justice au département), le choix d'un dimensionnement commun des zones d'installation apparaît judicieux.

### **b) Le département, subdivision territoriale pertinente pour la présente analyse**

162. Il ressort de ce qui précède que le département constitue la dimension pertinente des marchés géographiques en cause, sans distinction entre les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires<sup>159</sup>, ni entre les activités concurrentielles ou monopolistiques de ces professionnels.
163. Au cas d'espèce, il n'apparaît par conséquent pas nécessaire<sup>160</sup> d'envisager d'autres subdivisions du territoire que le département pour appréhender l'activité économique des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.
164. En effet, dans la mesure où l'essentiel de l'activité monopolistique des professionnels concernés émane de donneurs d'ordres peu nombreux, qui sélectionnent leurs interlocuteurs en fonction de leur appartenance à une subdivision administrative (département) ou juridictionnelle (TC ou TGI) qui se recoupent en grande partie, l'Autorité estime que le département constitue la circonscription la plus adaptée pour définir les zones d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.
165. Il va de soi que ce dimensionnement des zones d'installation doit parfois faire l'objet d'adaptations mineures, pour tenir compte de spécificités locales, par exemple le rattachement du ressort de l'ancien TGI de Dinan (Côtes-d'Armor) à celui de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine).

## **C. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION**

166. Il ressort de ce qui précède que l'échelle départementale :
  - permet une analyse conjointe de deux professions amenées à n'en former plus qu'une, celle de commissaire de justice ;

---

<sup>157</sup> Parmi ces 14 tribunaux, 5 correspondent à des tribunaux mixtes de commerce situés en outre-mer. Les chambres spécialisées des TGI en Alsace et en Moselle ne rentrent pas dans le cadre de la présente analyse.

<sup>158</sup> Si celle-ci n'est prévue qu'en 2022, les commissaires-priseurs judiciaires pourront exercer des responsabilités plus larges une fois les conditions de formation prévues acquises.

<sup>159</sup> On rappelle que l'activité des commissaires-priseurs judiciaires est entièrement monopolistique.

<sup>160</sup> Rappelons qu'à l'inverse, dans l'avis n° 16-A-13 précité, la dispersion de la demande adressée aux notaires (dont la compétence est nationale) a conduit l'Autorité à écarter les circonscriptions administratives au profit d'un zonage d'étude établi par l'INSEE.

- intègre la logique des principaux donneurs d'ordres des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, notamment dans la mesure où, dans la quasi-totalité des cas, les frontières administratives (au niveau du département) et judiciaires (aux niveaux des TGI et des TC) se confondent ;
- tient compte de la localisation géographique effective de ces professionnels sur le territoire, ainsi que de celle des justiciables auprès desquels les huissiers de justice peuvent intervenir dans une limite de temps et de coût raisonnable ;
- est la plus adaptée des subdivisions territoriales suggérées par la consultation publique pour mener une analyse économique locale des marchés de prestations en cause ;
- assure une couverture quasi-exhaustive<sup>161</sup> du périmètre géographique concerné par la carte.

167. Ainsi, sans préjudice des évolutions qui pourraient intervenir d'ici la prochaine révision de la carte (notamment l'élargissement de la compétence des huissiers de justice aux ressorts des cours d'appel, qui regroupent le plus souvent plusieurs départements), l'Autorité considère que, pour les besoins du présent exercice de cartographie, le département constitue un espace géographique adapté.
168. Au vu des spécificités des territoires concernés, l'Autorité estime cependant nécessaire que des analyses spécifiques soient menées :
- en région parisienne, compte tenu notamment de la concentration actuelle d'offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires ;
  - dans les 9 départements actuellement dépourvus de commissaire-priseur judiciaire, s'agissant de cette profession ;
  - dans les collectivités d'outre-mer concernées par la carte, qui n'ont pas le statut de département (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna) et qui se caractérisent par leur insularité ou leur isolement, et dans certains cas, par le caractère dérogoire des règles qui y régissent l'exercice des fonctions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.
169. Dans ces collectivités, l'Autorité est d'avis qu'il pourra être nécessaire de créer des zones d'installation *ad hoc* qui, en fonction des circonstances locales, pourront soit être circonscrites au territoire de la collectivité concernée, soit agréger le territoire d'une ou plusieurs collectivités à celui d'un département (tel que la Guadeloupe).
170. Les critères posés par le décret n° 2016-216 précité seront analysés à l'échelon des « zones d'installation », ainsi définies :
- pour les départements métropolitains et d'outre-mer, sous réserve des exceptions prévues ci-dessous pour le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Moselle et la Guadeloupe, une zone d'installation par département, circonscrite aux limites administratives de ce département ;

---

<sup>161</sup> Seules les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna n'ont pas le statut de département.

- pour les départements des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine, le ressort de l'ancien TGI de Dinan<sup>162</sup> est rattaché à la zone d'installation d' « Ille-et-Vilaine et Dinan » (et par conséquent détaché de la zone d'installation de « Côtes-d'Armor hors Dinan ») ;
  - pour les collectivités d'outre-mer :
    - i) Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont rattachées au département de la Guadeloupe pour former la zone d'installation de « Guadeloupe / Saint-Martin / Saint-Barthélemy » ;
    - ii) Celles de Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre et Miquelon constituent chacune une zone d'installation, circonscrite au territoire de la collectivité concernée.
171. En application du VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne constituent pas des « zones d'installation » (au sens du présent avis).
172. La liste des « zones d'installation » (au sens du présent avis) est jointe en annexe 4.

#### **IV. État des lieux de l'offre et de l'implantation des huissiers de justice<sup>163</sup>**

173. L'Autorité a d'abord examiné la question du calibrage actuel de l'offre par rapport à la demande de prestations d'huissiers de justice sur le territoire, dès lors que l'ajustement du nombre d'offices ne peut être effectué par le libre jeu du marché.

##### **A. ANALYSE QUANTITATIVE**

##### **1. LES EFFECTIFS D'HUISSIERS DE JUSTICE : LA GRANDE MAJORITÉ DES NOUVEAUX DIPLÔMÉS ACCÈDE À LA PROFESSION, MAIS DE PLUS EN PLUS EN QUALITÉ DE SALARIÉ**

174. Il ressort des données dont l'Autorité dispose sur la période 2005-2014, qui ont été établies par la direction des affaires civiles et du sceau (ci-après « DACS »), que le nombre d'huissiers de justice est resté stable (- 0,34 %), mais que le nombre d'offices a diminué depuis 2005 (- 13,83 %) en raison d'un phénomène de concentration des offices : la part des offices individuels a diminué au profit d'offices en société (28,6 % d'offices individuels en 2005 contre 18 % en 2014).

---

<sup>162</sup> Il s'agit de l'actuel ressort du tribunal d'instance de Dinan, tel que défini par le tableau de l'Annexe IV de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire.

<sup>163</sup> Dans un souci d'exhaustivité, les données présentées ci-après incluent les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, même si l'article 52 de la loi 6 août 2015 précitée ne leur est pas applicable.

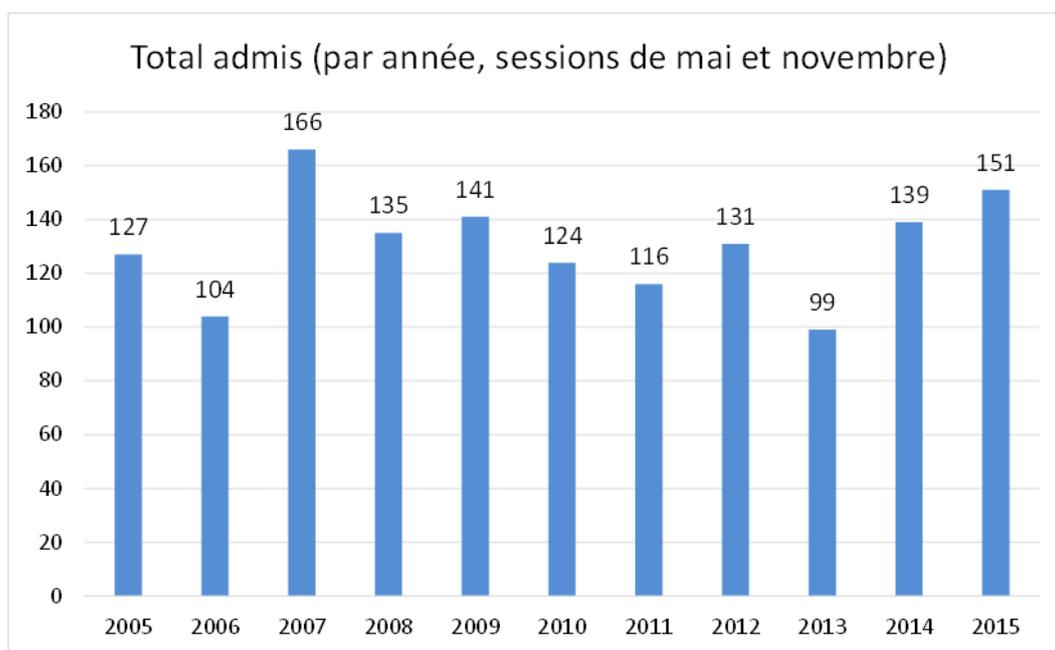
Tableau 2 : Nombre d'huissiers de justice et d'offices d'huissiers – 2005 à 2014

	Huissiers				Offices			
	Individuels (1)	Associés (2)	Salariés (3)	Total (1+2+3)	Individuels (1)	SCP (4)	SEL (5)	Total offices (1+4+5)
<b>2005</b>	911	2277		<b>3 188</b>	911	1 061	11	<b>1 983</b>
<b>2006</b>	887	2 303		<b>3 190</b>	887	1 069	17	<b>1 973</b>
<b>2007</b>	863	2 338		<b>3 201</b>	863	1 081	19	<b>1 963</b>
<b>2008</b>	838	2 356		<b>3 194</b>	838	1 087	26	<b>1 951</b>
<b>2009</b>	802	2 382		<b>3 184</b>	802	1 086	45	<b>1 933</b>
<b>2010</b>	767	2 410		<b>3 177</b>	767	1 056	68	<b>1 891</b>
<b>2011</b>	700	2 455		<b>3 155</b>	700	1 018	108	<b>1 826</b>
<b>2012</b>	658	2 482	3	<b>3 143</b>	658	991	138	<b>1 787</b>
<b>2013</b>	614	2 514	41	<b>3 169</b>	614	968	161	<b>1 743</b>
<b>2014</b>	582	2 520	75	<b>3 177</b>	582	938	188	<b>1 708</b>

Source : Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau.

175. Entre 2005 et 2014, un office a été créé (en 2011), et 320 ont été supprimés.
176. Le nombre de cessions d'offices a diminué sur la période (- 28 %), principalement du fait d'une forte réduction (- 59 %) des cessions d'offices individuels.
177. Sur la période 2005-2015, d'après les informations fournies par la CNHJ, le nombre de diplômés ayant réussi l'examen professionnel (2 sessions par an) représente en moyenne 130 personnes par an, pouvant prétendre à devenir huissiers de justice.

Tableau 3 : Nombre de candidats ayant réussi l'examen professionnel – 2005 à 2015



Source : CNHJ

178. Le nombre d'huissiers de justice nommés est très proche du nombre de diplômés, mais près d'un tiers des nouveaux entrants sont nommés en qualité de salarié. La montée en puissance du statut de salarié, depuis 2011<sup>164</sup>, semble donc être venue corriger le décalage entre nombre de diplômés et nombre d'huissiers de justice nommés qui avait été constaté dans l'avis n° 15-A-02, mais l'accès à l'exercice libéral de la profession reste restreint.

Tableau 4 : Nombre d'huissiers de justice diplômés et nommés – 2010 à 2015

Année	Diplômés	Nommés (salariés)	Nommés (libéraux)	Total	Ecart
2010	124		109	109	15
2011	116	2	80	82	34
2012	131	41	112	153	-22
2013	99	36	105	141	-42
2014	139	30	115	145	-6
2015	151	46	117	163	-12
<b>Total</b>	<b>1433</b>	<b>155</b>	<b>638</b>	<b>793</b>	<b>-33</b>

<sup>164</sup> Le statut d'huissier de justice salarié a été défini par la loi du 22 décembre 2010 et le décret n° 2011-875 précités.

## **2. L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE : UNE RÉPARTITION SUR LE TERRITOIRE CONFORME À CELLE DE LA POPULATION, MAIS DES INÉGALITÉS ENTRE OFFICES**

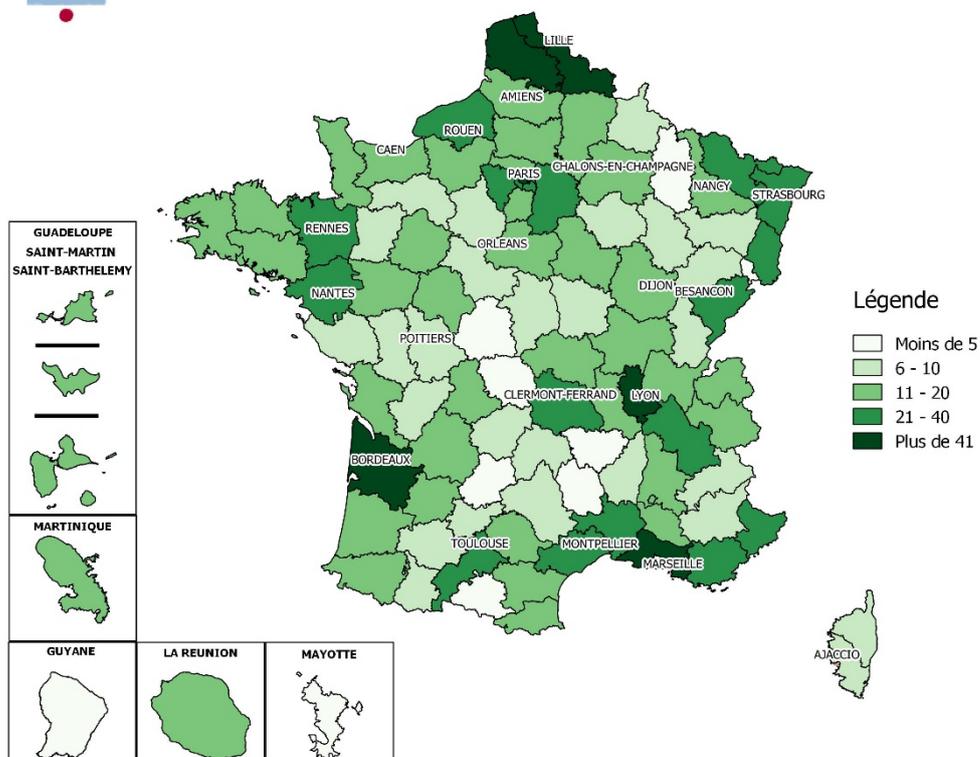
179. Les cartes et analyses sur la profession d'huissier de justice ont été réalisées en prenant comme maillage les zones d'installation précédemment définies, auxquelles sont adjoints les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Moselle. L'Autorité a recueilli et analysé les données de localisation et d'activité de tous les offices pour les années 2010 à 2014 par l'intermédiaire de la CNHJ. Il est cependant apparu que durant cette période, un changement significatif de méthode comptable est intervenu en 2010 et 2011, les huissiers de justice passant d'une comptabilité de trésorerie à une comptabilité d'engagement. Par suite, si l'ensemble des années ont été analysées, par souci de cohérence et de comparabilité, les cartes et tableaux présentés dans cette partie ne reprennent - s'agissant des données comptables - que la période la plus récente, soit 2012-2014.

### **a) Caractéristiques du maillage national**

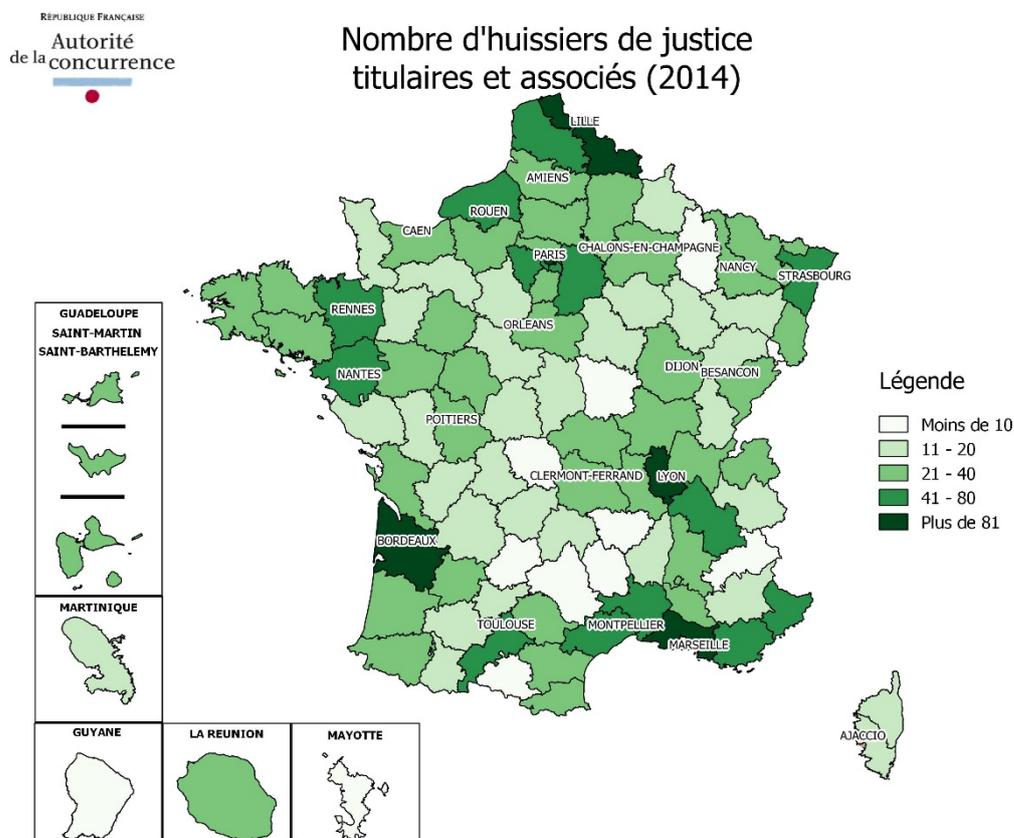
180. En France métropolitaine, le nombre d'offices par zone en 2014 variait entre 2 (Creuse) et 87 (Paris), avec un nombre d'offices médian égal à 15. Le nombre d'huissiers de justice titulaires et associés variait, quant à lui, entre 3 (Creuse et Lozère) et 150 (Paris), avec un nombre d'huissiers de justice médian égal à 25. Logiquement, la présence d'huissiers de justice est plus forte dans les zones comprenant de grandes agglomérations.
181. Outre-mer, le nombre d'offices par département en 2014 variait entre 1 (Mayotte) et 16 (La Réunion), avec un nombre d'offices médian égal à 12. Le nombre d'huissiers de justice titulaires et associés variait, quant à lui, entre 1 (Mayotte) et 32 (La Réunion), avec un nombre d'huissiers de justice médian égal à 20.

Carte 1 : Nombre d'offices d'huissiers de justice par zone d'installation (Source : CNHJ, année 2014)

Nombre d'offices (2014)



Carte 2 : Nombre d'huissiers de justice titulaires et associés par zone d'installation  
(Source : CNHJ, année 2014)



Fonds cartographique : IGN

Tableau 5 : Les cinq zones d'installation comportant le plus et le moins d'offices avec le nombre d'huissiers de justice (titulaires et associés) correspondant (Source : CNHJ, année 2014)

Zone	Nombre d'offices (2014)	Rang	Nombre d'huissiers de justice titulaires et associés (2014)	Rang
Paris	87	1	150	1
Nord	59	2	114	3
Bouches-du-Rhône	49	3	139	2
Gironde	49	3	90	5
Rhône	41	5	104	4
Territoire de Belfort	4	95	5	98
Lozère	3	98	6	96
Guyane	3	98	3	99
Creuse	2	100	3	99
Mayotte	1	101	1	101
Total	1711		3156	
Moyenne France	17		31	
Médiane	15		25	

182. On constate que les 5 zones regroupant le plus d'huissiers de justice sont regroupées autour de cinq grandes agglomérations (Paris, Lille, Marseille, Bordeaux et Lyon) tandis que les zones rurales sont logiquement moins pourvues.
183. Le nombre d'huissiers de justice par zone est ainsi fortement<sup>165</sup> et positivement corrélé à la population. En revanche, la corrélation<sup>166</sup> avec la densité est faible et il n'existe pas de corrélation<sup>167</sup> avec la superficie.
184. Il peut en être déduit que la répartition des huissiers de justice sur le territoire national a globalement répondu à une logique de couverture de la population plutôt qu'à une logique territoriale (qui aurait prévalu si une corrélation forte avait été observée entre le nombre de professionnels et la superficie du territoire, par exemple). Cette situation est donc différente de celle des notaires pour lesquels la recherche d'un maillage territorial fort avait été observée par l'Autorité dans son précédent avis<sup>168</sup>.
185. En moyenne, il y a 4,9 huissiers de justice pour 100 000 habitants, soit un huissier de justice pour 20 419 habitants.
186. En France métropolitaine, la « densité » d'huissiers de justice est la plus faible dans la Creuse et la Vendée (inférieure à 2,6 pour 100 000 habitants) tandis qu'elle est la plus élevée en Haute-Corse et dans les Pyrénées-Orientales (supérieure à 8 pour 100 000 habitants).
187. Outre-mer, Mayotte présente la densité la plus faible (0,4 pour 100 000 habitants), notamment du fait que la première installation d'un office n'a eu lieu qu'en 2011. À l'autre extrême, la zone de « Guadeloupe / Saint Martin / Saint Barthélemy » présente la densité la plus élevée (6,2 pour 100 000 habitants).

---

<sup>165</sup> Le coefficient de détermination ( $R^2$ ) de la régression linéaire simple est supérieur à 0,8.

<sup>166</sup> Le coefficient de détermination ( $R^2$ ) de la régression linéaire simple est inférieur à 0,25.

<sup>167</sup> Le coefficient de détermination ( $R^2$ ) pour la régression linéaire est inférieur à 0,01.

<sup>168</sup> Voir les § 135 à 146 de l'avis n° 16-A-13 précité.

Carte 3 : Nombre d'huissiers de justice (titulaires et associés) pour 100 000 habitants par zone d'installation (Source : CNHJ, année 2014)

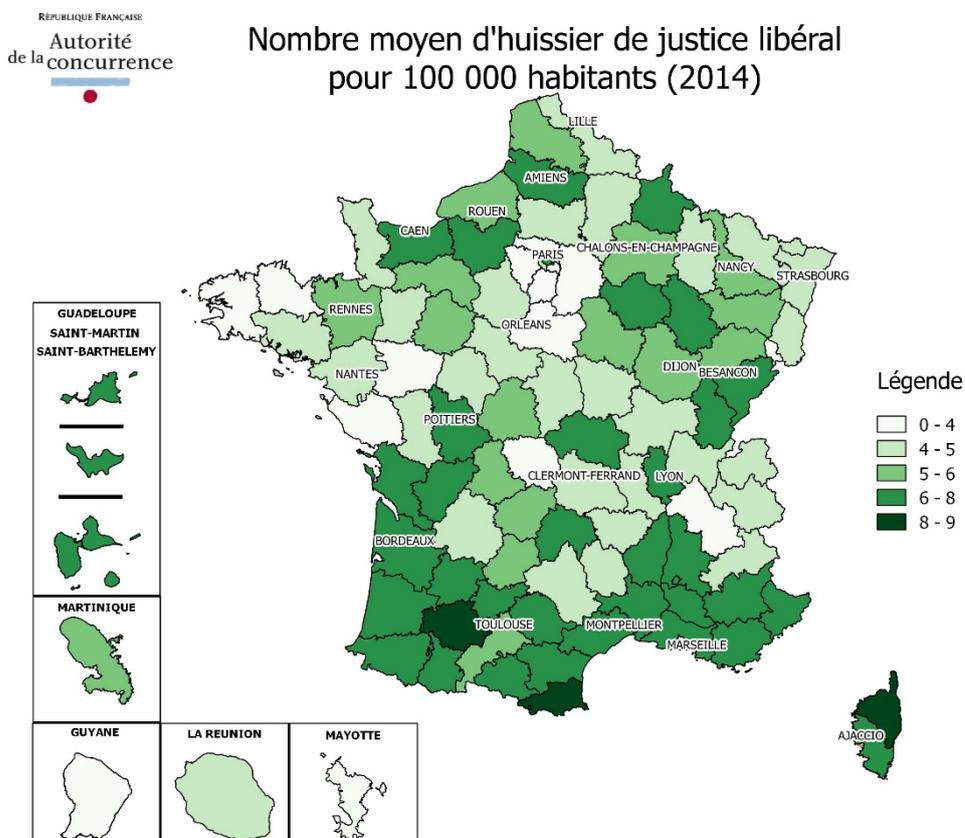


Tableau 6 : Les cinq zones d'installation comportant la plus faible et la plus forte densité d'huissiers de justice (titulaires et associés) (Source : CNHJ, année 2014)

Zone	Nombre d'huissiers pour 100 000 habitants	Nombre d'habitants par huissier	Rang
Haute-Corse	9,4	10 686	1
Pyrénées-Orientales	8,4	11 864	2
Gers	7,9	12 685	3
Cantal	7,5	13 367	4
Alpes-de-Haute-Provence	7,4	13 493	5
Finistère	2,9	34 766	97
Vendée	2,6	38 559	98
Creuse	2,5	40 291	99
Guyane	2,5	40 686	100
Mayotte	0,4	226 915	101
Moyenne	4,9	20 419	
Médiane	4,7	21 500	

188. En définitive, le système actuel a permis d'assurer une certaine cohérence entre le nombre d'huissiers de justice et la population de chaque zone, tout en assurant un certain maillage du territoire français (tous les départements et tous les ressorts de TGI sont pourvus d'au moins un huissier de justice). Il ressort des travaux menés par les services d'instruction à l'aide du logiciel METRIC<sup>169</sup> qu'en France métropolitaine, le centre-bourg de chaque commune se situe en moyenne à 15,7 km (soit 20 minutes de trajet en voiture) de celui de la commune d'implantation de l'huissier de justice le plus proche. Si l'on pondère ce résultat par la population de chaque commune, un justiciable est en moyenne à 8,5 km de l'étude la plus proche.
189. Toutefois des disparités existent entre les territoires. Ainsi, en Ile-de-France, si Paris présente une densité d'huissiers de justice supérieure à la moyenne nationale (6,7 huissiers de justice pour 100 000 habitants), le reste de la région est bien en-dessous de cette moyenne (3,3 huissiers de justice pour 100 000 habitants). Au niveau national, on observe une certaine surreprésentation des huissiers de justice à Paris, en Corse et dans le Sud et une sous-représentation dans les autres départements franciliens et dans l'Ouest.

**b) Un taux de marge élevé, comparable à celui d'autres professions juridiques réglementées comme les notaires**

190. L'Autorité a procédé à l'examen des taux de marge des différentes structures d'exercice d'huissier de justice, quels que soient leurs modes d'imposition : exercice individuel (33 % des structures), sociétés imposées à l'impôt sur le revenu (55 % des structures) et sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés (12 % des structures).
191. Dans les deux premiers cas, le résultat rémunère à la fois le capital et le travail. Il correspond à la rémunération personnelle du titulaire ou des associés, qui n'est pas intégrée dans les charges (les taux de marge attendus sont par suite supérieurs).
192. Dans le dernier cas, le bénéfice ne rémunère que le capital, après déduction des charges correspondant à la rémunération de l'associé. Pour ces sociétés, le taux de marge attendu est donc inférieur, puisqu'il correspond à un dividende seulement.
193. Il ressort de cet examen que les taux de marge sont relativement élevés, quelles que soient les zones d'installation. Alors que le taux de rentabilité moyen de l'économie française se situe aux alentours de 8 %, les taux de marge des huissiers de justice sont, dans 80 % des cas, supérieurs à 25 %. La médiane se situe à 36 % et la moitié des offices ont un taux de marge compris entre 27 % et 46 %. Moins de 1 % des offices réalisent des pertes sur la période 2010-2014.

---

<sup>169</sup> INSEE-Distancier METRIC / Calculs Autorité de la concurrence.

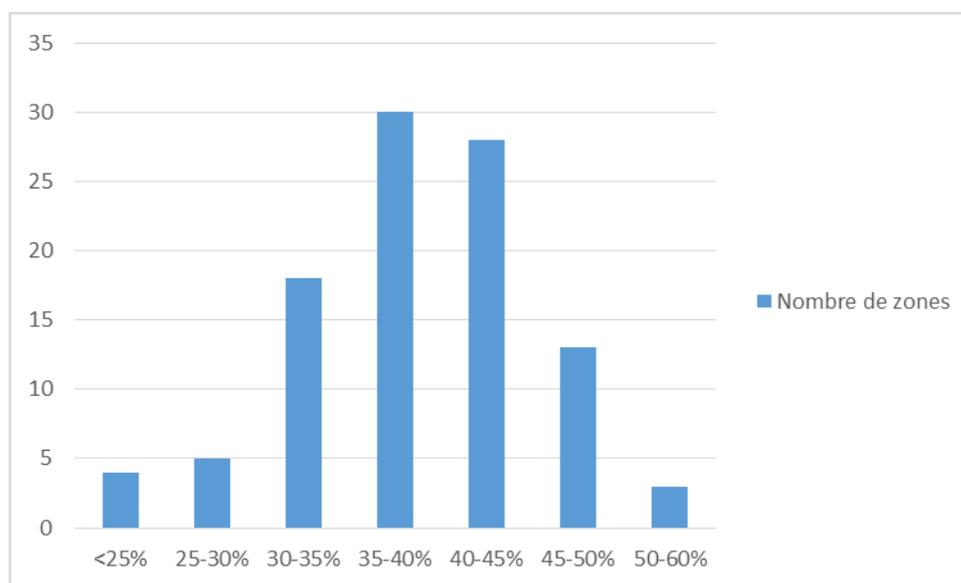
Tableau 7 : Taux de marge moyen par office d'huissier de justice (Source : CNHJ, années 2012-2014)

	Centiles	Taux de marge
<b>1er décile</b>	<b>10%</b>	<b>19%</b>
	20%	25%
<b>1er quartile</b>	<b>25%</b>	<b>27%</b>
	30%	29%
	40%	33%
<b>Médiane</b>	<b>50%</b>	<b>36%</b>
	60%	40%
	70%	44%
<b>3eme quartile</b>	<b>75%</b>	<b>46%</b>
	80%	48%
<b>9eme décile</b>	<b>90%</b>	<b>54%</b>

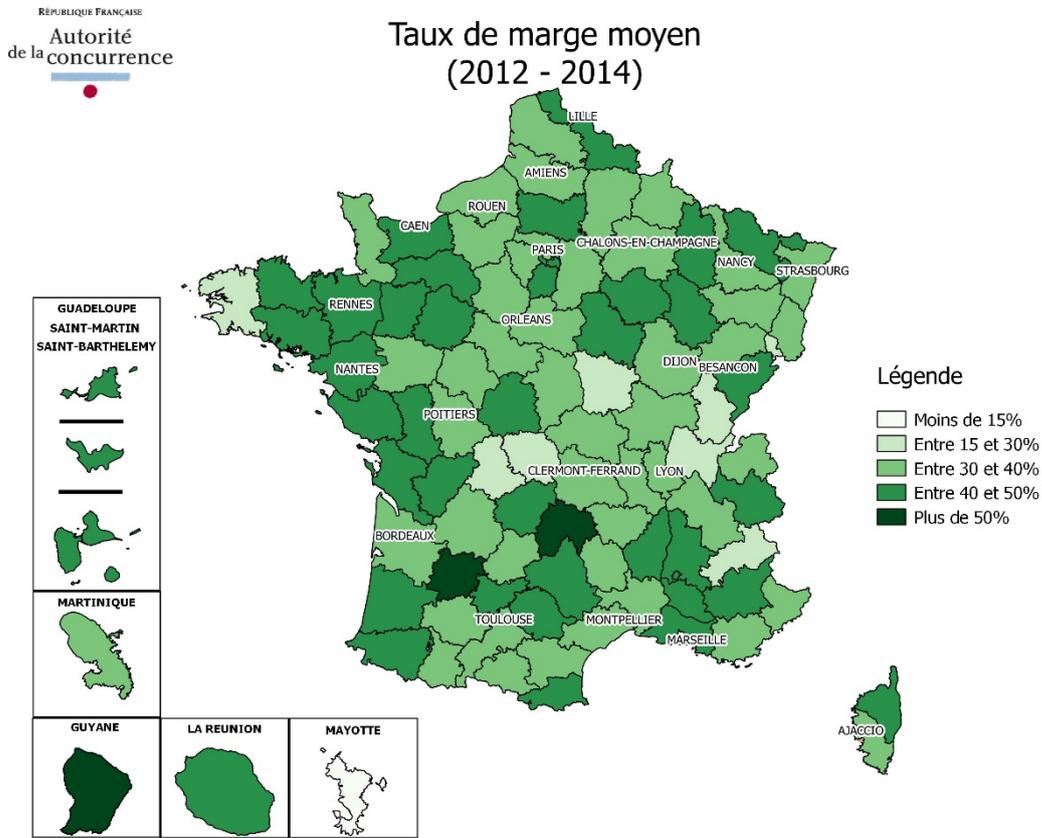
Lecture : la moitié des offices présente un taux de marge inférieur à 36 %

194. Si l'on exclut la zone de Mayotte, où le seul office est placé sous tutelle, l'analyse par zone d'installation fait ressortir des taux de marges qui varient de 17 % (Nièvre) à 56 % (Guyane). Pour 75 % des zones, la marge est comprise entre 30 % et 45 %.

Graphique 1 - Répartition des zones d'installation en fonction du taux de marge moyen par office d'huissier de justice (Source : CNHJ, années 2012-2014)



Carte 4 - Taux de marge moyen par office d'huissiers de justice par zone d'installation  
(Source : CNHJ, années 2012-2014)



195. Ces taux élevés se rapprochent de ceux observés dans d'autres professions juridiques réglementées telles que les notaires, ce qui avait été mentionné dans l'avis n° 15-A-02 à partir de la base ESANE de l'INSEE désagrégée au niveau des codes NAF. Pour les notaires, l'avis n° 16-A-13 a montré que le taux de résultat variait entre 25 et 30% selon les années.

Tableau 8 - Taux de marge moyen par activité (source : INSEE)

Activité	Taux de résultat (2010)	Taux de résultat (2011)	Taux de résultat (2012)
Activités juridiques	31,2 %	28,7 %	31,3 %
Activités comptables	9,8 %	9,3 %	9,1 %
Activités des agences de recouvrement de factures et des sociétés d'information financière sur la clientèle	-0,2 %	11,5 %	8,0 %
Évaluation des risques et dommages	8,8 %	26,6 %	7,0 %
Activités des agents et courtiers d'assurances	18,4 %	11,5 %	2,9 %
Activités des marchands de biens immobiliers	2,8 %	17,7 %	3,9 %
Agences immobilières	16,9 %	9,2 %	22,6 %
Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	4,1 %	3,4 %	4,7 %
Supports juridiques de gestion de patrimoine immobilier	6,0 %	6,3 %	4,8 %
Conseil en systèmes et logiciels informatiques	31,2 %	28,7 %	31,3 %
Études de marché et sondages	20,0 %	19,4 %	18,7 %

196. Toutefois, malgré les marges relativement confortables observées, un processus de regroupement d'offices est à l'œuvre dans la profession et 187 offices ont disparu sur la période 2010-2016.

### c) Une activité en monopole dominante mais loin d'être exclusive

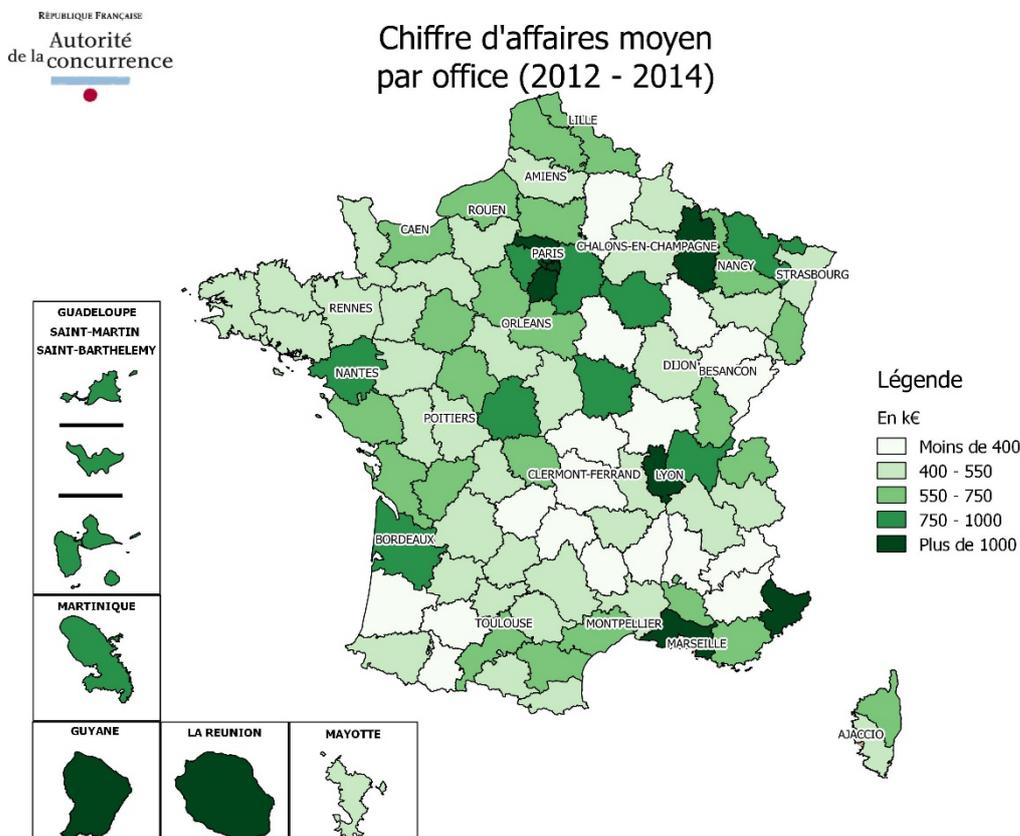
197. L'activité des offices d'huissier de justice comprend des activités exercées en monopole, pour lesquelles le recours à leurs services est obligatoire et les tarifs réglementés (assignation en justice, recouvrement judiciaire et saisies, signification de jugement, expulsion... ) et des activités exercées en concurrence, pour lesquelles le recours à leurs service est facultatif et les honoraires libres (constat d'huissier, recouvrement amiable, conseil juridique par exemple dans le domaines des rapports locatifs, familiaux ou de voisinage...).
198. Si la CNHJ a fait part à l'Autorité de l'impossibilité pour elle de communiquer pour chaque office la part des activités exercées en monopole, elle a procédé à cet examen pour un panel de 79 offices qu'elle estime représentatif (comprenant 12 études situées en Ile-de-France, 51 études urbaines et 16 études rurales de tailles variables). Il en ressort une grande homogénéité entre offices.
199. Ainsi, en moyenne, le taux de l'activité en monopole s'élève à 71 % (contre 29 % pour l'activité concurrentielle), avec un pic à 75 % pour les études urbaines ayant un chiffre d'affaires supérieur à 650 000 euros et un plancher à 65 % pour les études rurales ayant un chiffre d'affaire inférieur à 650 000 euros. Seuls 12 % des offices de l'échantillon ont une part de produits en monopole inférieure à 50 % et 7 % une part supérieure à 90 %.

**d) Une grande hétérogénéité du chiffre d'affaires et des revenus des offices sur le territoire**

*Le chiffre d'affaires et le résultat par office sont hétérogènes selon les zones d'installation*

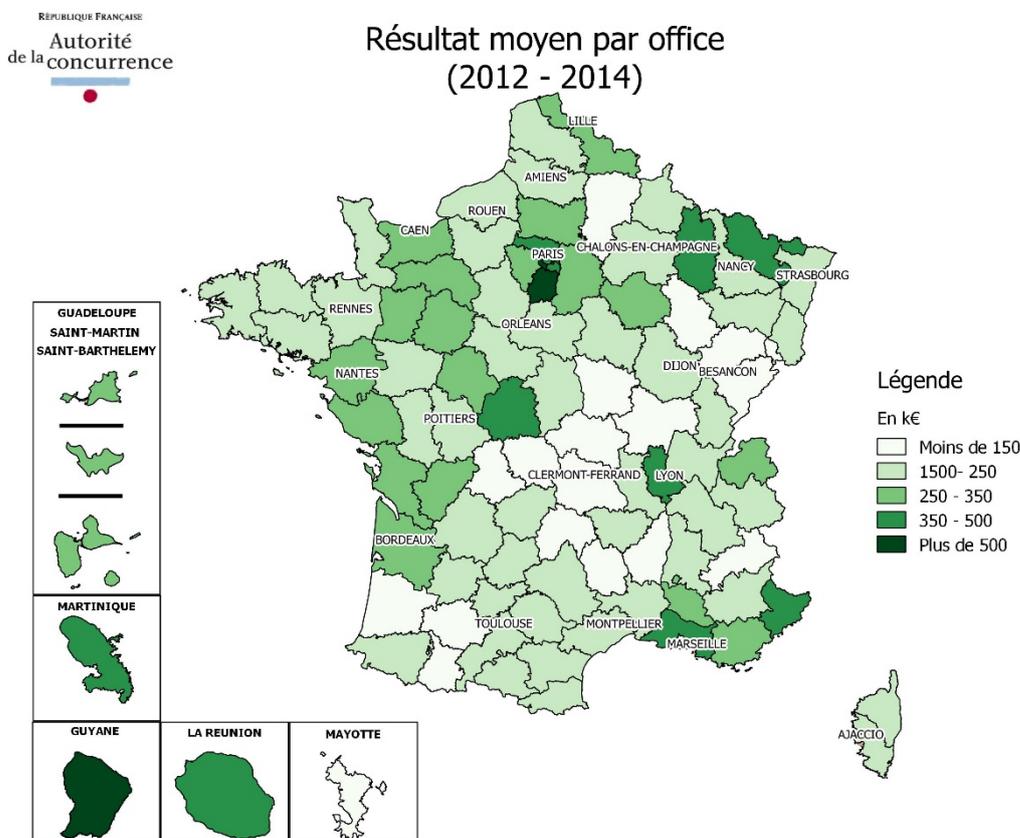
200. Actuellement, le chiffre d'affaires moyen (2012 -2014) par office varie grandement. En effet, le premier décile se situe à environ 150 000 euros de chiffre d'affaires annuel par office tandis que le neuvième s'élève à environ 1,4 million d'euros, soit un rapport de 1 à 9 entre les deux, qui traduit une forte hétérogénéité.
201. Au niveau géographique, le chiffre d'affaires par office le plus faible se situe dans le Cantal (230 000 euros de chiffre d'affaires moyen par office). Le chiffre d'affaires médian se situe aux alentours de 530 000 euros par office. Les chiffres d'affaires moyens annuels par office les plus élevés concernent 12 zones d'installation où ils dépassent un million d'euros. Le chiffre d'affaires le plus élevé par office est observé dans les Hauts-de-Seine (1,5 million d'euros par office).
202. Ces écarts importants résultent de l'implantation actuelle des offices et d'un effet de taille. Les huissiers de justice sont en moyenne plus présents dans les zones les plus peuplées. Ils peuvent donc s'y regrouper plus facilement au sein de structures plus importantes. Ils y dégagent des chiffres d'affaires naturellement plus importants que les études individuelles, qui sont plus représentées dans les zones moins peuplées.

*Carte 5 – Chiffre d'affaires moyen par office d'huissier de justice par zone d'installation  
(Source : CNHJ, années 2012-2014)*



203. Le constat est globalement le même s'agissant du résultat moyen par office.

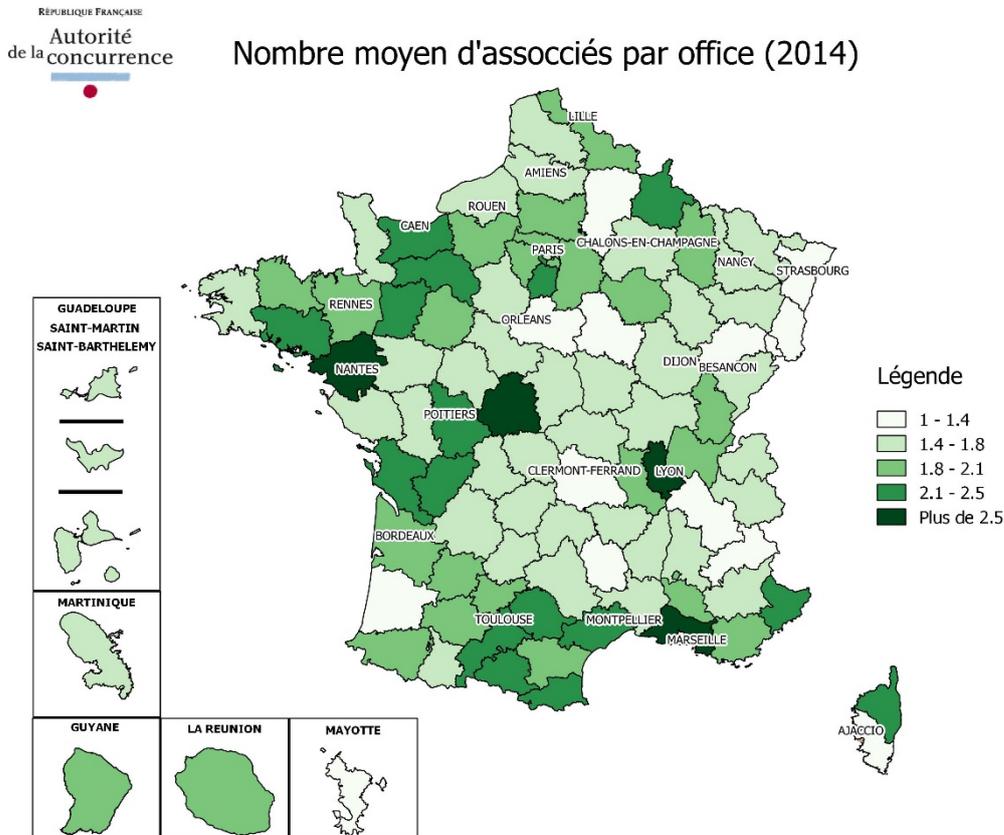
*Carte 6 – Résultat moyen par office d'huissiers de justice par zone d'installation (Source : CNHJ, années 2012-2014)*



***Les écarts se réduisent lorsqu'on raisonne, non par office, mais par huissier de justice titulaire, mais demeurent significatifs***

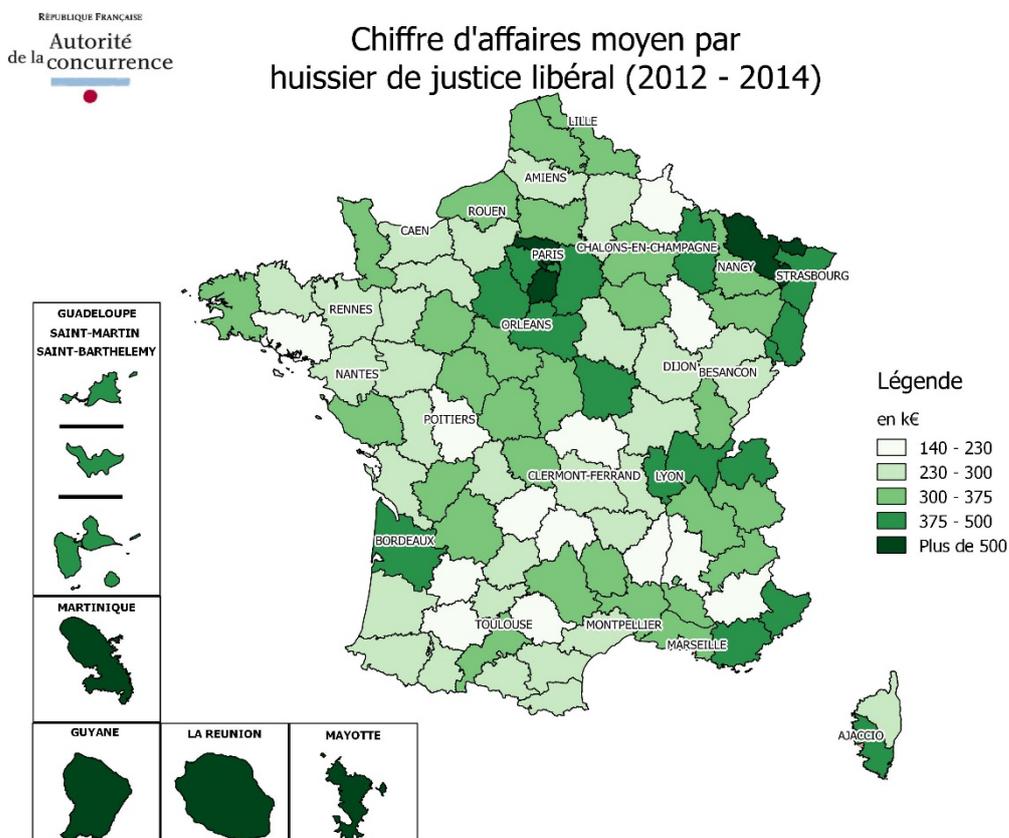
204. Comme indiqué dans la consultation publique, l'élément principal d'évaluation d'un projet d'installation d'un huissier de justice réside dans le résultat dégagé annuellement par huissier de justice libéral, titulaire ou associé. Cet indicateur, traditionnellement dénommé le « reste à vivre », est déterminé à partir d'un objectif de chiffre d'affaires, de charges d'exploitation, notamment de masse salariale, fonction du nombre des associés de l'office.
205. Il est, par suite, peu pertinent de raisonner à partir du seul chiffre d'affaires par office, qui n'a de sens que rapporté au nombre d'associés. Un office peut présenter un chiffre d'affaires faible par rapport à la moyenne nationale, mais être extrêmement rentable (exercice individuel, faible nombre d'employés), de sorte que la concurrence d'un nouvel entrant ne bouleversera pas ses conditions d'activité.
206. Ramenés à chaque huissier de justice libéral, les écarts de chiffres d'affaires doivent être relativisés. Comme les offices situés dans les secteurs les plus dynamiques réalisent davantage d'actes, ils comptent généralement davantage d'associés. À l'inverse, les offices unipersonnels sont plus nombreux dans les secteurs ruraux. Ainsi, sur un territoire donné, le chiffre d'affaires par huissier de justice titulaire ou associé varie moins que le chiffre d'affaires seul.

Carte 7 : Nombre moyen d'associés par office d'huissier de justice par zone d'installation  
(Source : CNHJ, année 2014)



207. Les différences constatées dans la distribution du chiffre d'affaires par office s'estompent lors de l'examen du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral. Elles demeurent toutefois significatives. Le rapport entre le premier décile (150 000 euros par an) et le 9<sup>ème</sup> décile (680 000 euros), n'est plus que 4,5 contre 9 lorsque l'on compare les chiffres d'affaires par office.
208. Le Cantal présente le chiffre d'affaires par huissier de justice libéral le plus faible, avec environ 150 000 euros par an sur la période 2012-2014. À l'opposé, 10 zones (principalement en Ile-de-France et Outre-Mer) affichent un chiffre d'affaires individuel supérieur à 500 000 euros par an, avec un maximum à Paris (environ 700 000 euros par an et par huissier de justice). La moyenne du chiffre d'affaires par zone d'installation s'établit à 340 000 euros par an.

Carte 8 - Chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral par zone d'installation  
(Source : CNHJ, années 2012-2014)



Fonds cartographique : IGN

Tableau 9 - Les cinq zones d'installation ayant les chiffres d'affaires par huissier de justice libéral les plus élevés et les plus faibles (Source : CNHJ, années 2012-2014)

Zone	Chiffre d'affaire par huissier de justice libéral (en k€)	Rang	Chiffre d'affaire par office (en k€)	Rang
Paris	702	1	1 218	3
Guyane	650	2	1 301	2
Hauts-de-Seine	641	3	1 505	1
Val-d'Oise	590	4	1 169	5
Seine-Saint-Denis	567	5	1 101	6
Tarn	194	97	447	77
Haute-Marne	186	98	286	99
Allier	171	99	273	100
Gers	162	100	304	98
Cantal	145	101	228	101
Moyenne	339		609	
Médiane	314		535	

209. Lorsqu'on analyse les résultats par huissier de justice libéral, la médiane du chiffre d'affaires s'établit à 306 000 euros. La moitié (50 %) d'entre eux environ réalise un chiffre d'affaires compris entre 215 000 euros et 454 000 euros.

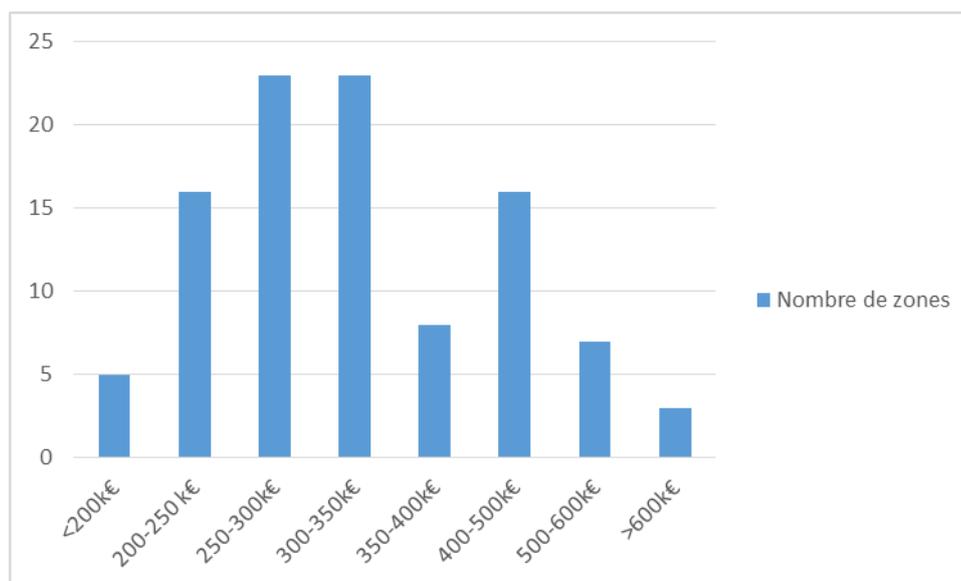
*Tableau 10 – Chiffres d'affaires par huissier de justice libéral et par office (Source : CNHJ, années 2012 -2014).*

	Centiles	CA moyen par huissier de justice libéral 2012-2014	CA moyen par office 2012-2014
<b>1er décile</b>	<b>10%</b>	<b>148 445</b>	<b>151 641</b>
	20%	193 567	234 951
<b>1er quartile</b>	<b>25%</b>	<b>215 346</b>	<b>268 159</b>
	30%	234 941	305 500
	40%	270 533	376 206
<b>Médiane</b>	<b>50%</b>	<b>305 784</b>	<b>476 718</b>
	60%	350 044	593 248
	70%	405 154	754 481
<b>3eme quartile</b>	<b>75%</b>	<b>453 603</b>	<b>840 950</b>
	80%	501 137	967 068
<b>9eme décile</b>	<b>90%</b>	<b>676 372</b>	<b>1 362 857</b>

*Lecture : La moitié des huissiers de justice libéraux réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 306 000 euros.*

210. La répartition du chiffre d'affaires par zone indique que dans 61 % de ces zones, les huissiers de justice titulaires ou associés réalisent un chiffre d'affaires annuel compris entre 200 000 et 350 000 euros.

*Graphique 2 - Répartition des zones d'installation en fonction du chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral (Source : CNHJ, années 2012-2014)*



211. Le résultat moyen par huissier de justice libéral est quant à lui beaucoup plus homogène que le chiffre d'affaires : dans 78 % des zones, ce résultat est inférieur à 150 000 euros par an. Les

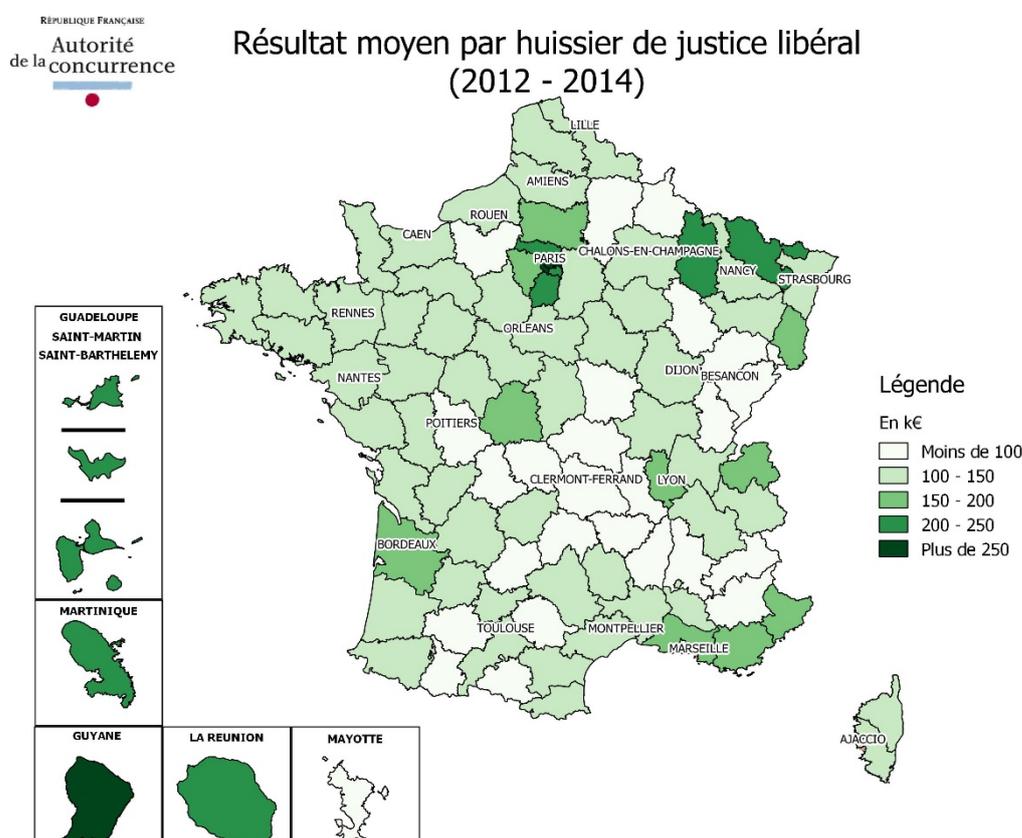
territoires ultra-marins ont toutefois un résultat plus élevé que la moyenne nationale, ainsi que l’Ile-de-France, la Gironde, la Côte d’Azur et le Rhône.

Tableau 11 – Résultat moyen par huissier de justice libéral et par office (Source : CNHJ, années 2012 -2014).

	Centiles	Résultat moyen par huissier de justice libéral 2012-2014	Résultat moyen par office 2012-2014
<b>1er décile</b>	<b>10%</b>	<b>43 243</b>	<b>34 338</b>
	20%	67 777	63 059
<b>1er quartile</b>	<b>25%</b>	<b>76 893</b>	<b>75 808</b>
	30%	85 737	90 600
	40%	102 206	126 276
<b>Médiane</b>	<b>50%</b>	<b>122 607</b>	<b>171 859</b>
	60%	142 609	229 960
	70%	164 896	307 130
<b>3eme quartile</b>	<b>75%</b>	<b>180 311</b>	<b>355 205</b>
	80%	200 852	407 237

Lecture : La moitié des huissiers de justice libéraux réalisent un résultat supérieur à 123 000 euros.

Carte 9 - Résultat moyen par huissier de justice libéral par zone d’installation (Source : CNHJ, années 2012-2014)



Fonds cartographique : IGN

212. Cette plus grande homogénéité s'explique par des charges relativement plus importantes pour les offices les plus structurés, situés dans les régions les plus attractives. Toutefois, les résultats plus élevés constatés dans les offices des grandes agglomérations indiquent que malgré ces charges supérieures, ceux-ci les compensent partiellement, par leurs gains de productivité et par la mutualisation de certains services.

**e) Le nombre d'actes traités est inégal selon le territoire**

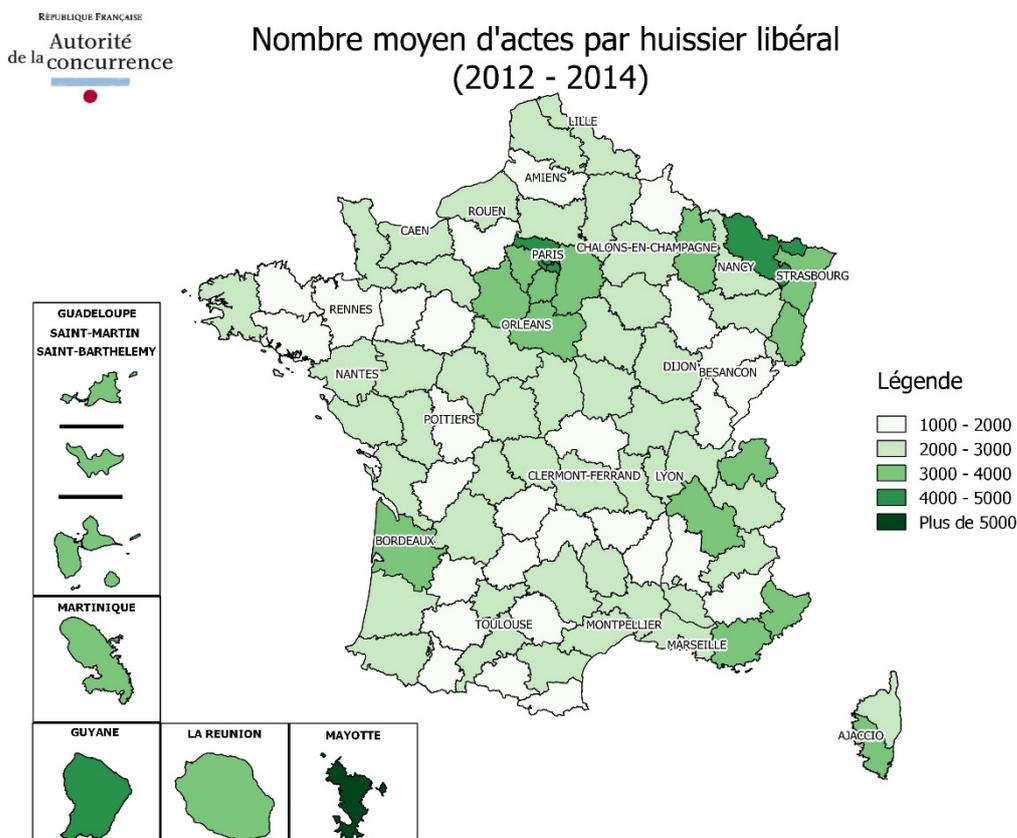
213. Selon les données de la CNHJ, les huissiers de justice ont délivré, en 2012, environ 10 millions d'actes (8 643 873 actes civils, dont 5 565 944 actes taxés et 3 077 929 actes non-taxés<sup>170</sup>, 694 173 actes pénaux, et 185 707 actes à l'aide juridictionnelle), pour un chiffre d'affaires total de plus de 1,1 milliard d'euros.
214. La répartition des actes<sup>171</sup> établis par les huissiers de justice met en évidence la part prépondérante des activités en monopole, qui représentent en moyenne 92 % des actes d'un office (pour une volumétrie moyenne estimée à 7 146 actes par office). Plus précisément, les assignations représentent 13 % du volume total des actes, les significations des décisions de justice et des titres exécutoires 23 %, les commandements 15 %, les actes de saisie-attribution 8 %, et les significations et citations pénales 6 % des actes. Selon la CNHJ, en Ile-de-France, l'activité des offices est davantage concentrée sur les assignations et significations (respectivement 23 et 21 % du total des actes) qu'en zone rurale (respectivement 8 et 18 %).
215. On observe en revanche une forte hétérogénéité géographique du nombre d'actes traités par huissier de justice libéral entre les grandes agglomérations et l'outre-mer, d'une part, et le reste du territoire, d'autre part.

---

<sup>170</sup> Actes exonérés de la taxe forfaitaire de 9,15 euros, tels que ceux par exemple accomplis pour le compte de la sécurité sociale ou de l'URSAFF.

<sup>171</sup> Données estimées par le cabinet EY pour le compte de la CNHJ à partir de 53 études d'huissiers de justice entre juillet et septembre 2014.

Carte 10 : Nombre d'actes moyen par huissier de justice libéral par zone d'installation  
(Source : CNHJ, années 2012-2014)



Fonds cartographique : IGN

216. Ainsi, le rapport entre le premier décile des offices, qui réalisent 1 100 actes environ par an, et le 9<sup>ème</sup> décile, qui en réalisent 4 900, est de 4,5, soit un écart très similaire à celui observé pour les chiffres d'affaires individuel.

Tableau 12 : Nombre moyen d'actes par huissier de justice libéral (Source : CNHJ, années 2012-2014)

	Centiles	Nombres actes
<b>1er décile</b>	<b>10%</b>	<b>1 091</b>
	20%	1 493
<b>1er quartile</b>	<b>25%</b>	<b>1 616</b>
	30%	1 760
<b>Médiane</b>	<b>50%</b>	<b>2 291</b>
	60%	2 656
<b>3eme quartile</b>	<b>75%</b>	<b>3 396</b>
	80%	3 799
<b>9eme décile</b>	<b>90%</b>	<b>4 908</b>

Lecture : La moitié des huissiers de justice libéraux réalisent moins de 2291 actes par an.

## B. ANALYSE QUALITATIVE

217. La plupart des prestations servies par les huissiers de justice ayant un tarif règlementé, et les facultés de remises tarifaires étant limitées, la qualité constitue un élément très important du rapport « qualité/ prix » perçu par les clients. Cette qualité peut s'appréhender au regard de différents critères : choix des usagers, sécurité juridique, rapidité d'exécution, résultat de la prestation rendue, etc.
218. L'examen du contentieux disciplinaire<sup>172</sup>, des cas d'engagement de la responsabilité civile professionnelle et des divers constats effectués au titre de la protection des consommateurs notamment peut donner un éclairage sur la qualité des prestations rendues par les huissiers de justice.

### 1. LE CONTENTIEUX DISCIPLINAIRE

219. L'Autorité a cherché à appréhender le taux d'anomalies constaté par les instances disciplinaires pour apprécier la qualité des prestations fournies par les huissiers de justice et le degré de protection des usagers de ces prestations. Toutefois, à l'instar de la mission de l'IGF<sup>173</sup> et malgré leurs demandes, les services d'instruction n'ont pu obtenir des instances locales que très peu d'informations relatives au contrôle disciplinaire<sup>174</sup>.
220. Ces données semblent toutefois indiquer que le contentieux disciplinaire est relativement rare. Ainsi, selon la chambre départementale du Rhône, en 2015, le ratio du nombre de réclamations par rapport au nombre d'actes serait de 0,1 ‰. Il s'établirait à 0,29 % par rapport au nombre d'huissiers de justice. De 2012 à 2016, la chambre régionale de la Cour d'appel de Bordeaux siégeant en chambre de discipline a examiné sept affaires : quatre n'ont fait l'objet d'aucune sanction, deux ont fait l'objet d'un rappel à l'ordre et une d'une censure.
221. Ces différents chiffres semblent traduire un faible contentieux disciplinaire. Il est toutefois difficile d'en tirer des conclusions définitives dans la mesure où l'échantillon analysé est extrêmement restreint<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Cette approche a été récemment suivie par des économistes ayant réalisé la première étude empirique en France sur des données disciplinaires relatives à une profession juridique règlementée. « *La déontologie professionnelle en pratique – Enquête sur l'activité disciplinaire de la profession d'avocat* » C. Chaserant, S. Harnay, Revue Française de Socio-Économie, 2016-1 (n° 16), p. 119-139.

<sup>173</sup> Les professions règlementées, Tome III, annexe II, page 24.

<sup>174</sup> Seule la chambre départementale du Rhône a communiqué à l'Autorité l'ensemble des réclamations au titre des années 2015 et 2016, ainsi que la totalité des dossiers traités par le syndic (qui représente la moitié des réclamations reçues entre 2012 et 2015). De son côté, la chambre régionale des huissiers de justice du ressort de la Cour d'appel de Bordeaux a transmis le nombre de sanctions pour la période 2012/2016.

<sup>175</sup> Aussi, la commission présidée par M. Éric de Montgolfier<sup>175</sup> recommande d'accroître la transparence sur le contentieux disciplinaire, en envisageant non seulement la publicité des audiences disciplinaires mais également la publication des décisions définitives au moyen d'un bulletin annuel : « *la publication étant envisagée, moins comme une sanction que comme destinée à permettre à l'ensemble du corps social de mieux connaître et comprendre les règles déontologiques applicables aux professionnels du droit. Parallèlement, les professionnels eux-mêmes seront mieux informés de leurs devoirs, à l'égard de la profession, de leurs collègues ou confrères, comme à l'égard de ceux au profit desquels ils exercent leur activité de service public* »

## **2. L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE PROFESSIONNELLE**

222. L'Autorité a également demandé à la CNHJ la transmission de statistiques sur les mises en jeu de responsabilité civile professionnelle, qui constituent un indicateur indirect de la qualité des prestations servies.
223. Il ressort notamment de ces informations qu'entre 2009 et 2015, 4 158 sinistres ont été enregistrés, soit une moyenne annuelle de 594 litiges pour un nombre moyen annuel de 8 952 292 actes civils<sup>176</sup>.
224. Les données transmises traduisent un faible nombre de déclarations de sinistres au titre de la responsabilité civile professionnelle des huissiers de justice, la sinistralité étant par ailleurs inégale selon le type d'activité ou la région d'exercice. Elles ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions définitives sur la qualité des prestations rendues par ces professionnels.

## **3. LES CONSTATS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA PROTECTION ÉCONOMIQUE DES CONSOMMATEURS**

### **a) Les enquêtes de la DGCCRF**

225. En 2011, 2014 et 2015, la DGCCRF a diligenté trois enquêtes dans le secteur du recouvrement amiable de créances, sur lequel les huissiers de justice interviennent en concurrence avec les sociétés de recouvrement de créances (SRC).
226. La première enquête concernait l'information précontractuelle du consommateur sur les tarifs règlementés et les honoraires libres pratiqués par les huissiers de justice, ainsi que sur les conditions dans lesquelles ces derniers intervenaient sur le marché du recouvrement amiable. Comme le relève l'IGF, sur 291 offices contrôlés dans 20 régions, la DGCCRF a relevé certains manquements en matière d'affichage des prix, d'information précontractuelle, d'information des débiteurs lors des procédures de recouvrement amiable, de menace d'engagement de poursuites judiciaires pour obtenir le paiement de créances prescrites et la facturation illégales de frais au débiteur.
227. La deuxième enquête faisait suite à l'introduction par la loi du 17 mars 2014 d'un nouvel article L. 122-21 dans le code de la consommation, qui punit le fait, pour un professionnel, de solliciter ou de percevoir d'un consommateur des frais de recouvrement de créances, des peines de deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende. Sur 60 professionnels contrôlés, 13 étaient en anomalie, notamment pour des manquements aux règles de facturation (11 cas identifiés) et pour non-respect de l'interdiction de facturer au débiteur des frais de recouvrement (2 cas identifiés).
228. La troisième enquête de la DGCCRF comportait deux volets : un volet répressif par la recherche, constatation et poursuite d'éventuelles pratiques commerciales déloyales au sens des articles L.121-1 et suivants du code de la consommation, et un volet informatif sur les relations entre donneurs d'ordres et professionnels du recouvrement amiable. Au cours de cette enquête, les manquements suivants ont pu être relevés : la communication d'un numéro de téléphone surtaxé sans que soit précisé le coût de l'appel ; la facturation aux débiteurs de suppléments en plus de la dette principale (notamment les frais de recommandé liés à l'envoi

---

<sup>176</sup> En matière de ventilation des sinistres par type d'activité, la signification génère 14,5 % du total, suivie par la carence (8,2 %), l'exécution (8 %), les saisies attributions sur comptes bancaires (7 %), les recouvrements de créances (5 %).

de la mise en demeure) ; la mention sur la mise en demeure de l'engagement d'une procédure judiciaire que le professionnel n'était pas habilité à engager ; l'affichage des prix hors-taxes ; la facturation aux débiteurs des sommes de payer préalables à l'engagement d'une procédure d'injonction de payer.

229. Sur 47 huissiers de justice contrôlés, 8 se sont vus adresser un avertissement et 3 une injonction pour pratiques commerciales trompeuses, soit un taux d'anomalie de 23,4 %. Selon la DGCCRF, « *le taux infractionnel particulièrement élevé constaté dans ce secteur* » justifie de maintenir à l'avenir une pression de contrôle sur les professionnels concernés, dont les huissiers de justice.

#### **b) L'action des associations de consommateurs**

230. Une enquête réalisée par l'UFC - Que Choisir, réalisée en 2000 et publiée en septembre 2008, auprès d'une quinzaine d'huissiers de justice parisiens avait démontré qu'ils ne respectaient pas toujours certains tarifs réglementés. Par suite, ce premier constat a été prolongé par une enquête réalisée auprès de 400 études d'huissiers de justice, dont il ressortait que 84 % ne respectaient pas le tarif réglementé en matière d'état des lieux d'entrée et de sortie du locataire.
231. Dans la moitié des cas, les professionnels appliquaient, selon l'UFC - Que Choisir, une majoration comprise entre 47 et 106 % du tarif. L'association de consommateurs a saisi la justice. Par trois arrêts<sup>177</sup>, la Cour de cassation a rejeté de manière très claire l'interprétation défendue par les huissiers de justice pour refuser, de manière délibérée, de se conformer au droit et d'appliquer les tarifs réglementés.

## **V. Les gains escomptés du développement de l'offre de services**

232. La création de nouveaux offices devrait améliorer la proximité et l'offre des services rendus aux usagers, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, et générer des gains de productivité, susceptibles, à terme, d'être répercutés sur les utilisateurs de ces services.

### **A. UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET DE LA PROXIMITÉ DE SERVICES**

233. La littérature économique considère qu'une réglementation restrictive limite non seulement la concurrence entre les prestataires de services, mais réduit également les incitations des professionnels à travailler de manière efficace par rapport aux coûts, à abaisser leurs prix, à améliorer la qualité ou à offrir des services innovants.
234. Le présent avis s'inscrivant dans la perspective d'un renforcement de l'offre de services d'huissiers de justice, l'Autorité a examiné, au-delà des seuls aspects quantitatifs, si l'implantation d'offices pourrait s'avérer utile en termes d'amélioration qualitative de l'offre de services.

---

<sup>177</sup> En date des 21 février 2006 (n° 04-10879), 30 mai 2006 (n° 04-16030) et 30 janvier 2007 (n° 05-20923).

235. La question s'est donc posée d'analyser la qualité du service rendu par les professionnels et d'envisager dans quelle mesure l'implantation de nouveaux offices pourrait être utile pour l'améliorer.

### **1. LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES HUISSIERS DE JUSTICE NE S'OPPOSE PAS À UNE OUVERTURE À DE NOUVEAUX OFFREURS**

236. Pour apprécier la qualité de prestations intellectuelles, telles que celles rendues par les huissiers de justice, les économistes<sup>178</sup> opèrent une classification des biens en fonction de l'information disponible pour le consommateur. Ainsi, les prestations sont qualifiées de « *biens de recherche* » si l'information sur la qualité est disponible avant l'achat, de « *biens d'expérience* » si elle se révèle après l'achat, et de « *biens de confiance* »<sup>179</sup> si elle ne peut se révéler ni avant, ni après l'achat. Les prestations des huissiers de justice peuvent être qualifiées de « *biens d'expérience* », dans la mesure où la qualité est observable *ex post* (diligences accomplies, respect des délais, recouvrement effectif de la créance...) par les donneurs d'ordre dont les commandes sont récurrentes. En effet, à la différence, par exemple, des services d'un notaire, dont la clientèle est très dispersée (multiplicité de particuliers ayant rarement recours à leurs services), quelques donneurs d'ordres (institutionnels et avocats, en majorité) forment l'essentiel du marché des prestations d'huissier de justice.
237. Cette caractéristique permet de réduire l'asymétrie informationnelle au profit des donneurs d'ordres, qui ont souvent recours à un petit nombre de professionnels, auxquels ils restent fidèles. Il résulte d'ailleurs de l'instruction que certains clients institutionnels procèdent déjà à une forme de mise en concurrence des offices d'huissiers de justice, en établissant des classements en fonction d'indicateurs de performance. Ainsi, les caractéristiques des « *biens d'expérience* » des prestations offertes par les professionnels pourraient théoriquement justifier une dérégulation du point de vue de l'efficacité économique.
238. Sans aller jusqu'à préconiser une telle solution, qui ne correspond d'ailleurs pas au choix qu'a fait le législateur, une augmentation progressive du nombre de professionnels semble parfaitement compatible avec le maintien, voire l'amélioration, de la qualité des prestations rendues. L'accroissement de l'offre permettrait de réduire encore davantage l'asymétrie d'information, en élargissant les conditions de l'arbitrage réalisé par les donneurs d'ordres entre un plus grand nombre de professionnels et en renforçant les incitations à l'amélioration de la qualité du service rendu et à la diversification de l'offre de prestations.

### **2. UNE AMÉLIORATION DE LA PROXIMITÉ ET DE LA QUALITÉ DE L'OFFRE**

239. La création de nouveaux offices dans les zones d'installation libre, combinée à un mécanisme d'autorisation préalable visant à préserver la viabilité des offices existants dans les zones d'installation contrôlée, devrait mécaniquement augmenter l'offre de services et donc la proximité.
240. L'augmentation du nombre d'offices permettra aux clients de faire appel à un plus large choix d'huissiers de justice. Cette émulation incitera les professionnels à améliorer le service offert afin de satisfaire au mieux les besoins de leurs clients, ceux-ci étant à même

---

<sup>178</sup> Nelson (1970), Darby et Karni (1973) et Lucien Karpik, *L'économie des singularités* (2007).

<sup>179</sup> Avis n° 16-A-13 précité, § 180.

d'apprécier la qualité des prestations juridiques fournies et donc de comparer entre eux les différents professionnels.

241. Cette amélioration de la qualité pourrait concrètement se traduire pour les clients par un accès facilité au professionnel, une réduction des délais, un meilleur taux de recouvrement des créances, etc.
242. De plus, ce développement de l'offre pourrait ainsi permettre de répondre à la fois à l'activité supplémentaire générée par la mise en place de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances, mais également à une demande croissante des particuliers concernant les constats d'huissiers<sup>180</sup>, dont le recours a augmenté, d'après les professionnels concernés, depuis l'adoption de la loi du 22 décembre 2010<sup>181</sup> qui leur confère force probante jusqu'à preuve contraire.

### 3. UNE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE

243. L'augmentation du nombre d'offices incitera également les professionnels à diversifier leurs prestations pour capter une nouvelle clientèle, notamment par des stratégies de différenciation par rapport aux huissiers de justice en place. Dans le cadre de l'instruction, certains candidats à l'installation ont notamment évoqué la possibilité de développer de nouvelles activités, telles que la médiation<sup>182</sup> ou le conseil.
244. L'exercice des fonctions d'huissier de justice dans le cadre d'une structure interprofessionnelle associant plusieurs professions du droit, récemment autorisé<sup>183</sup>, permettra également de proposer un service complet aux clients tout en réalisant des gains d'efficience grâce à la mutualisation des charges notamment.
245. Enfin, le choix d'une structure interprofessionnelle associant huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires pourrait permettre tout à la fois le développement des activités de saisie mais également d'anticiper la mise en œuvre de la réforme instituant les commissaires de justice<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Marie-Stéphanie Servos, « *Huissiers : un recours croissant au constat par les particuliers* », Journal Spécial des Sociétés, mercredi 8 juin 2016, numéro 45.

<sup>181</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

<sup>182</sup> La création de la plateforme MEDICYS à l'initiative de la CNHJ pourrait faciliter le développement de cette activité de médiation. L'Autorité note d'ailleurs que, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive du Parlement européen et du conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation du 21 mai 2013, MEDICYS a obtenu l'agrément de la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation pour de nombreux secteurs d'activité. L'Autorité s'étonne à cet égard que, alors que la profession est très active dans cette activité, aucun dispositif de médiation n'ait été mis en place au sein de la profession d'huissier de justice afin de résoudre les litiges contractuels entre professionnels et consommateurs.

<sup>183</sup> Ordonnance du 31 mars 2016 précitée.

<sup>184</sup> Voir *infra*, § 514 et suivants.

## B. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ

246. Le développement de l'offre devrait générer des gains de productivité, dont certains pourront pour partie être répercutés dans le « prix » des prestations facturées aux donneurs d'ordre.
247. Le développement de l'offre permettra à ces derniers de mieux jouer leur rôle d'arbitre dans la concurrence. Les huissiers de justice seront par conséquent incités à améliorer la qualité de leur offre et à réduire leurs coûts, en particulier les nouveaux entrants qui devront conquérir une nouvelle clientèle par une différenciation au moins qualitative.
248. Une plus grande efficacité pourrait par exemple résulter de la modernisation des processus de production d'actes, du développement de nouvelles technologies, ou du recours à des méthodes de gestion innovantes. Cette dynamique, insufflée par la réforme, se traduira par des gains de productivité.
249. Le rapport de l'IGF précité<sup>185</sup> a relevé qu'il existait un potentiel d'amélioration de la productivité des offices. En particulier, il cite une étude de la DGCCRF de novembre 2012, réalisée auprès de 12 études, indiquant que la rentabilité est très variable selon l'organisation retenue par les offices. Il ressort d'ailleurs des auditions conduites par l'Autorité que les professionnels sont conscients des progrès qui peuvent être réalisés dans la gestion des offices. En effet, s'opère actuellement un double mouvement de concentration et de mutualisation des offices, qui vise notamment à mieux répondre aux demandes spécifiques des donneurs d'ordre institutionnels. Les bureaux communs de signification permettent par exemple, dans certaines grandes agglomérations, une centralisation du processus de signification, source de gains d'efficacité et d'économies d'échelle. Dans ces bureaux communs, des clerks significateurs assurent certaines tâches pour le compte et sous la responsabilité de l'huissier de justice, qui ne participe pas nécessairement lui-même directement à la signification<sup>186</sup> : ils centralisent les exploits d'huissier à signifier en les relevant auprès de chaque étude, les trient par zone géographique, puis les signifient. Les bureaux facturent ensuite les prestations réalisées à chaque huissier de justice.
250. Ce mouvement vers une gestion plus efficiente pourrait être favorisé et accéléré par l'arrivée de nouveaux professionnels libéraux dans les secteurs où la demande est forte (et où *a priori* des installations peuvent être envisagées). La convergence progressive vers la profession unique de commissaire de justice devrait continuer à inciter les professionnels à accroître leurs efforts de mutualisation dans le cadre de groupements d'intérêt économique ou de sociétés civiles de moyens. Ceci permettrait à la fois de générer des gains d'efficience et de maintenir un fort lien de proximité avec les justiciables.
251. Jusqu'à présent, les offices installés n'étaient pas toujours suffisamment incités à améliorer l'efficacité, en raison de la rareté relative et la stabilité du nombre de professionnels, qui permettaient d'assurer un chiffre d'affaires relativement élevé sans nécessairement avoir à rationaliser les procédés de production. Par ailleurs, faute de concurrence suffisante dans les

---

<sup>185</sup> Rapport IGF précité, annexe 2, page 32, points 3 à 6.

<sup>186</sup> La loi permet en effet aux huissiers de justice d'une part d'assermenter des « *clerks significateurs* » qui peuvent signifier tous les actes pour leur compte, et d'autre part, pour « *les huissiers de justice résidant dans une même commune [d'] établir entre eux, soit des groupements, soit des associations* », après autorisation du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle sont établis les offices intéressés (article 31 du décret n° 56-622 du 29 février 1956). « *Le groupement est la centralisation dans les mêmes locaux de deux ou plusieurs offices ou services dépendant de ceux-ci dont les titulaires conservent leurs propres activités et leur indépendance. Le groupement n'a pour but que de faciliter l'exécution du travail matériel et de réduire les frais d'exploitation.* ».

secteurs à forte demande, les éventuels gains de productivité pouvaient, le cas échéant, être captés par la hausse des bénéfices des seuls associés, sans que l'utilisateur n'en bénéficie par une baisse du tarif des prestations. En effet, le dispositif de fixation des tarifs réglementés était jusqu'ici construit de manière à assurer la rentabilité des offices les moins bien lotis, sans possibilité d'ajustement.

252. Désormais, ce ne devrait plus être le cas, compte tenu d'une part des possibilités de remises<sup>187</sup> (qui, bien que limitées<sup>188</sup>, devraient permettre une certaine concurrence par les prix entre les offices) et, d'autre part, du principe d'orientation vers les coûts retenu par la nouvelle méthode de fixation des tarifs (qui devrait conduire à restituer, à terme, une partie des gains de productivité réalisés par les professionnels aux usagers sous la forme de baisses régulières des tarifs règlementés).
253. De façon analogue, s'agissant des honoraires librement négociés avec le client pour les prestations accomplies en concurrence<sup>189</sup>, qui représentent près de 30 % du chiffre d'affaires des offices, la création d'offices combinée aux gains de productivité attendus devrait permettre de stimuler la concurrence par les prix.

## **VI. Détermination des zones d'installation libre et d'installation contrôlée**

### **A. LES OBJECTIFS DE LA DÉTERMINATION DE DEUX CATÉGORIES DE ZONES**

254. L'objet de la mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation libre, à formuler des recommandations de rythme d'installation dans celles-ci, et à délimiter des zones d'installation contrôlée. Son rôle n'est pas de planifier, ni de déterminer dans le détail, l'implantation des futurs offices d'huissiers de justice sur le territoire national. Il ne s'agit nullement de prendre la suite de la mission confiée jusqu'à présent aux CLHUIJ.
255. La carte proposée par l'Autorité doit permettre de rapprocher la régulation des installations d'une logique de marché :
  - S'agissant d'une profession libérale, l'allocation géographique des offices pourrait se faire plus efficacement par le jeu du marché, en créant de nouvelles études et en améliorant la qualité du service là où sont les besoins des usagers ;
  - S'agissant d'offices publics ministériels, le souci du régulateur doit toutefois être de préserver le maillage territorial, et d'assurer un accès aux services d'huissiers de justice à l'ensemble des Français, indépendamment de leur lieu de résidence.

---

<sup>187</sup> Les remises faisant partie intégrante des tarifs réglementés, le professionnel devrait afficher dans son office et publier sur son site Internet, s'il en dispose, les taux de remise pratiqués par catégorie d'actes et tranches d'assiette. Un arrêté du ministre chargé de la consommation doit prochainement encadrer les conditions de cette publicité tarifaire.

<sup>188</sup> Voir supra, § 23 : la remise ne concerne que les émoluments proportionnels. Elle ne porte que sur la part de l'émolument calculée sur les tranches d'assiettes supérieures à un seuil. Son taux est plafonné à 10 %.

<sup>189</sup> Par exemple les constats, le recouvrement amiable ou le conseil juridique dans le domaine des rapports locatifs, familiaux ou de voisinage...

256. C'est cet équilibre que vise précisément la réforme : dans les zones d'installation contrôlée, chaque demande d'installation sera soumise à une étude locale approfondie pour s'assurer *ex-ante* que les conditions d'exercice des offices existants ne seront pas « *bouleversées* » par l'arrivée d'un huissier de justice libéral supplémentaire. À l'inverse, dans les zones d'installation libre qui, par définition, sont celles où « *l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* »<sup>190</sup>, un contrôle *a priori* n'est pas indispensable, dans la limite du rythme recommandé.
257. Il en résulte que les zones d'installation libre et les zones d'installation contrôlée sont définies en miroir : les secondes, mentionnées au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, sont le complément des premières : elles sont « *autres que celles mentionnées au I* »<sup>191</sup> du même article 52.
258. Pour classer les zones selon cette typologie, il convient préalablement d'identifier les critères permettant d'apprécier l'« utilité » d'une offre d'huissier de justice supplémentaire, c'est-à-dire l'accroissement de la satisfaction de la demande qu'entraînerait l'installation d'un nouvel huissier de justice libéral dans la zone.

**B. L'OPPORTUNITÉ DE RENFORCER LA PROXIMITÉ OU L'OFFRE DE SERVICES PAR LA CRÉATION D'OFFICES S'APPRÉCIE AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DANS CHACUNE DES ZONES**

259. Afin d'identifier les zones d'installation libre, le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité retient des critères d'offre (nombre et localisation des offices installés, chiffre d'affaires, nombre de professionnels...) et des critères de demande (démographie, activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif...) <sup>192</sup>.

**1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE**

**a) Une offre constituée des seuls huissiers de justice titulaires ou associés**

260. Coexistent, parmi les huissiers de justice nommés par le garde des Sceaux, des huissiers de justice titulaires de leur office (ou associés d'une société titulaire d'un tel office) et des huissiers de justice salariés.
261. Il convient de rappeler que l'huissier de justice salarié ne peut avoir de clientèle personnelle<sup>193</sup>, ne détient pas de part du capital de l'office, ni donc de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques de gestion, par exemple les remises pratiquées par l'office sur les émoluments proportionnels. On rappelle également que la population des huissiers de justice salariés est restreinte, puisqu'elle compte 154 personnes en juin 2016, selon la CNHJ<sup>194</sup>.

<sup>190</sup> Loi du 6 Août 2015, article 52-I.

<sup>191</sup> Loi du 6 Août 2015, article 52-III.

<sup>192</sup> Article 1, I du décret n° 2016-216 dont les dispositions sont reproduites *supra*, § 87 et suivants.

<sup>193</sup> Article 2 du décret n° 2011-875 précité.

<sup>194</sup> Le nombre d'huissiers de justice salariés a néanmoins tendance à croître rapidement, voir *supra*, § 174 et suivants.

262. La question s'est posée de la prise en compte de cette population d'huissiers de justice salariés dans l'offre des huissiers de justice. Si ces huissiers de justice salariés contribuent à accroître la capacité des offices qui les emploient à répondre à la demande de leur client, il ressort tant des textes que de l'analyse économique de la profession qu'ils ne sont pas, en tant que tels, des « offreurs » sur le marché des prestations d'huissiers de justice. Seuls les huissiers de justice titulaires ou associés le sont : les recommandations de créations d'offices dans les zones d'installation libre visent à permettre l'installation libérale de ces professionnels.

***La loi vise explicitement la libre installation des huissiers de justice titulaires d'offices***

263. L'article 52 de la loi du 6 août 2015 dispose que : « I. (...) les huissiers de justice (...) peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services (...) » puis que : « II.- Dans les zones mentionnées au I, lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité (...) d'huissier de justice (...) le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office (...) créé. ». L'article L. 462-4-1 du code de commerce prévoit quant à lui que : « L'Autorité de la concurrence (...) 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 ».
264. Il ressort donc clairement de ces dispositions que l'objectif de la loi est la création d'offices nouveaux sur le territoire. Si elle évoque l'augmentation du nombre de professionnels, il ne s'agit pas d'augmenter indifféremment le nombre d'huissiers de justice nommés, mais bien, parmi ceux-ci, les titulaires d'offices.
265. Il en va de même des recommandations attendues en matière d'accès aux offices. Si le décret n° 2016-216 précité indique que parmi les « critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service » figure le « nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) », l'installation d'un huissier de justice libéral ne saurait équivaloir à celle d'un huissier de justice salarié, dès lors que seule la première est susceptible d'intensifier la concurrence entre les offices.
266. Cette lecture est également celle du rapporteur de la mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015, M. le député Richard Ferrand, qui invite à considérer ce critère, dans son rapport d'étape du 22 mars 2016, non pas comme un critère d'offre, mais comme un critère de demande : « Un des critères prévus par ce décret a suscité un certain nombre d'interrogations de la part de futurs candidats à l'installation, comme de la part de votre président-rapporteur. En effet, parmi les critères définis pour évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service figure celui du nombre de professionnels nommés dans les offices : titulaires, associés, mais aussi salariés. Or, ce critère est réversible : un nombre élevé de professionnels salariés par office pourrait être interprété par l'Autorité de la concurrence comme le signe d'une offre de service suffisante qui n'exigerait pas la création de nouveaux offices ; au contraire, il pourrait être considéré comme le signe d'un vivier potentiel de candidats à l'installation. Votre président-rapporteur estime que cette seconde interprétation doit primer la première, le but de la liberté d'installation étant également de permettre au maximum de notaires salariés qui le souhaitent de s'installer à leur compte ».

***L'accroissement du seul nombre d'huissiers de justice salariés est insusceptible de contribuer à l'objectif de renforcement de la concurrence***

267. Le député Richard Ferrand mettait en garde en 2014 contre le risque que le développement du salariat ne conduise les jeunes à « *subir une situation résultant d'une offre insuffisante et à maintenir un plafond de verre* »<sup>195</sup>. En effet, la baisse régulière du nombre d'offices d'huissiers de justice depuis une trentaine d'années (- 16 % uniquement depuis 2005) combinée aux flux d'entrée dans la profession (une centaine par an) crée un risque de dualisation des statuts d'exercice de la profession (exercice libéral versus salarié).
268. Par ailleurs, certains contributeurs à la consultation publique s'inquiètent déjà d'un « *détournement* » du statut de salarié afin de « *verrouiller* » l'accès à la profession. Selon la CNHJ, depuis la réforme qui a établi le statut de salarié en 2010<sup>196</sup>, 154 huissiers de justice salariés ont été nommés. Il est encore trop tôt pour savoir à quel niveau le taux de recrutement se stabilisera. À ce titre, il convient de noter que cette croissance interne est, dans certains cas, un moyen de répondre aux besoins des donneurs d'ordres institutionnels, dont le volume de dossiers à traiter est très conséquent.
269. La liberté d'installation, combinée à l'orientation des tarifs vers les coûts et la possibilité de pratiquer des remises sur certains actes, tend à intensifier la concurrence entre offices, au bénéfice des usagers : la rationalisation des coûts se répercutera sur le tarif acquitté, l'émulation liée à l'arrivée de nouveaux professionnels sera source d'accroissement de la qualité du service rendu.
270. Ce cercle vertueux n'est envisageable que si de nouveaux huissiers de justice libéraux, disposant de leur propre clientèle et libres de leurs stratégies de développement, sont susceptibles de s'installer.
271. La nomination d'huissiers de justice salariés, fût-elle massive, dans les offices existants est insusceptible de l'enclencher. Elle peut certes permettre à un office d'atteindre une taille critique, et ainsi de réaliser des économies d'échelles. Toutefois, en l'absence de création de concurrents dans un secteur géographique donné, il est peu probable que ces gains profitent aux donneurs d'ordre. À l'inverse, ils pourraient renforcer la rente de situation des offices en place.
272. Il convient de rappeler que les huissiers de justice salariés ne participent pas à la gestion et à la prise de décision stratégique au sein des offices, contrairement aux huissiers de justice exerçant à titre libéral.
273. Ainsi, afin de favoriser l'accès à la profession, la présence en nombre d'huissiers de justice salariés dans un secteur ne peut être interprétée comme l'indice d'une offre suffisante, mais plutôt comme celle de l'existence d'un vivier de candidats potentiels à l'installation libérale.

**b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels**

274. Le décret n° 2016-216 précité prévoit la prise en considération de l'âge des professionnels dans l'établissement de la carte.
275. L'Autorité relève toutefois que si des huissiers de justice vont atteindre, dans les années à venir, l'âge limite d'exercice de la profession (70 ans), leur départ ne conduira pas à de

---

<sup>195</sup> Rapport de M. Richard Ferrand, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, intitulé « Professions réglementées - Pour une nouvelle jeunesse » - octobre 2014.

<sup>196</sup> Loi du 22 décembre 2010 précitée.

nouvelles installations, mais plutôt à des reprises d'offices existants. Leurs offices n'étant pas supprimés, le fait que certains huissiers de justice se retirent pour faire valoir leurs droits à la retraite sera donc sans effet sur le niveau d'offre de services.

276. En revanche, la question de l'âge des professionnels est importante pour l'accès des « jeunes » diplômés huissiers de justice aux offices. Elle est abordée à la section D de la partie VII du présent avis.

### **c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux**

277. Des bureaux annexes peuvent être créés afin de maintenir la présence d'un huissier de justice lors de la suppression d'un office ou bien du regroupement de plusieurs offices. Un bureau annexe ne peut être implanté que dans les limites de la compétence territoriale des huissiers de justice, soit actuellement à l'intérieur du département.
278. En 2014, d'après les données de la CNHJ, environ 9 % des offices d'huissiers de justice disposaient de bureaux annexes, jusqu'à 4, pour un total de près de 200 bureaux.
279. Or, si le bilan et le compte de résultat peuvent contenir une ventilation du chiffre d'affaires entre établissements au titre des compléments d'informations, il n'existe pour ces offices aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Aucune répartition d'activité n'a pu être communiquée à l'Autorité.
280. La question du traitement de l'activité de ces bureaux annexes s'est donc posée.
281. À l'issue de la consultation et de ses travaux, l'Autorité est d'avis, pour l'élaboration de la carte, d'imputer leur activité à celle de l'office principal, comme cela est le cas dans les données communiquées par la CNHJ. En effet, l'ensemble des bureaux annexes sont situés dans la même zone d'installation que l'office principal et le chiffre d'affaires retenu pour la zone n'est donc en rien affecté par cette présence.
282. Il ressort enfin des consultations et de l'audition de la CNHJ que de nombreux bureaux annexes ont des plages d'ouverture peu nombreuses (1 ou 2 jours par semaine, voire, dans certains cas, seulement une matinée), pas de personnel à temps plein et une activité réduite. Il n'y a pas, dans ce cas, d'inconvénient majeur à affecter leur activité à l'office principal, puisque si de tels bureaux présentent un avantage en termes d'accessibilité pour les clients, ils ne génèrent pas une offre de services supplémentaire par rapport à l'office principal.

### **d) La prise en compte des évolutions récentes du nombre d'offices et d'huissiers de justice titulaires**

283. Les informations statistiques disponibles sur les offices ont été arrêtées par la CNHJ au 31 décembre 2014. Pour cette raison, l'Autorité a dû tenir compte, dans le présent avis, des évolutions postérieures susceptibles d'avoir un effet sur le niveau de ses recommandations.
284. D'après les informations communiquées par la CNHJ et le ministère de la justice, trois offices sont actuellement vacants, dont deux à Strasbourg<sup>197</sup>. Quelques cas particuliers ont également été signalés, notamment des offices en cours de reprise.

---

<sup>197</sup> Ils ne sont donc pas concernés par la présente mission de cartographie.

285. Par ailleurs, depuis le 31 décembre 2014, de nombreux événements affectant les nombres d'offices et/ou d'huissiers de justice titulaires et associés sont intervenus (démissions, retraits, nominations, suppressions d'offices). L'Autorité en a tenu compte dans la détermination des zones d'installation libre et de ses recommandations de créations d'offices.

#### **e) Le chiffre d'affaires : un indicateur privilégié de l'activité des offices**

286. Le chiffre d'affaires permet, plus que les autres données comptables ou d'activité, d'évaluer l'activité des offices d'huissiers de justice. Certaines contributions ont proposé de raisonner à partir d'autres indicateurs, tels que le nombre d'actes réalisés ou le résultat. Toutefois, ils apparaissent moins pertinents pour l'analyse.

287. Certes, le nombre d'actes traités est aussi un indicateur de la demande adressée à l'huissier de justice et, *a priori*, une zone qui génère une activité importante justifie un temps de travail d'huissier de justice et donc un nombre d'offices importants. Toutefois, les actes sont plus ou moins rémunérateurs et parfois, selon les huissiers de justice, déficitaires, notamment en l'absence à ce jour de tarifs orientés vers les coûts. Ainsi, un office peut assurer un nombre élevé d'actes, par exemple en matière pénale ou d'aide judiciaire, sans que cela ne génère une activité économique importante. Par suite, cet indicateur du nombre d'actes traités, qui n'est d'ailleurs pas prévu par le décret n° 2016-216 précité, n'est pas le plus pertinent pour juger de la pérennité d'un office à la suite d'une nouvelle installation dans un secteur.

288. Un autre indicateur souvent évoqué est le résultat net (résultat d'exploitation ou résultat comptable de l'exercice) ou le taux de marge des offices (qui combine ce résultat au chiffre d'affaires). Toutefois, l'usage d'un tel indicateur a plusieurs inconvénients.

289. En premier lieu, il est difficilement comparable entre les structures, car les offices sont imposés soit à l'impôt sur les sociétés (et dans ces cas, la rémunération du titulaire de la charge peut figurer en charge et le résultat après impôt ne correspond qu'au dividende), soit à l'impôt sur le revenu (et dans ces cas, le résultat peut être interprété – après remboursement des emprunts – comme rémunérant à la fois le travail et le capital). Certes, les offices imposés sur les revenus sont très majoritaires et la lecture globale des résultats est utile à l'analyse. Néanmoins, le risque demeure que la présence d'offices imposés à l'impôt sur les sociétés ne fausse l'analyse dans certaines régions. À ce titre, l'expert-comptable de la CNHJ affirme que « *l'hétérogénéité des structures d'exercice, des modes de fonctionnement (...), ne permettent pas de comparer utilement les résultats et les taux de marge des offices entre eux* ».

290. En second lieu, le résultat dépend certes de la demande et des coûts (les loyers des bureaux de l'office peuvent, par exemple, être variables selon les régions), mais également de la qualité de la gestion des offices. Pour cette raison, il doit être neutralisé : fixer un seuil de résultat ou un taux de marge en dessous duquel, par exemple, on considérerait l'implantation d'un nouvel office comme risquée pour le nouvel entrant (ou pour l'office existant) conduirait à octroyer une prime aux offices les moins bien gérés.

291. En dernier lieu, le résultat peut être affecté, pour les offices récents, par des charges financières ou des investissements non-durables.

292. Afin d'élaborer ses recommandations, l'Autorité a ainsi considéré comme les plus susceptibles de synthétiser l'activité économique des huissiers de justice, les indicateurs d'offre suivants : d'une part, le nombre d'huissiers de justice libéraux présents dans une zone et, d'autre part, le chiffre d'affaires par huissier de justice titulaire ou associé.

## 2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE

293. Afin « d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande » et d'identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services, le décret n° 2016-216 précité retient les critères suivants :
- « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
  - évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des huissiers de justice : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif ».
294. La formulation retenue par le pouvoir réglementaire (en particulier l'usage du « dont... ») ne ferme pas *a priori* la voie à l'utilisation d'autres variables explicatives « ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels », notamment celles suggérées dans le cadre de la consultation publique. D'autres variables ont donc été testées sur la base de travaux économétriques.
295. Dans le cadre de ces travaux, l'Autorité a étudié le rôle joué dans l'explication de la demande de services d'huissier de justice par les catégories de critères suivantes :
- données démographiques : la population totale, la population active ;
  - données économiques : le nombre d'entreprises, le revenu fiscal de référence ;
  - données relatives à l'activité des juridictions civiles : le stock total d'affaires, le nombre d'affaires nouvelles traitées par le juge non-spécialisé (en particulier celles relevant du contentieux général), le juge des affaires familiales (« Ruptures d'unions » par exemple) et le juge de l'exécution (en particulier celles relevant du contentieux général) ;
  - données relatives à l'activité des juridictions pénales : le nombre de plaintes et procès-verbaux reçus, le nombre de citations directes devant le tribunal de commerce et le tribunal de police ;
  - données de l'immobilier locatif : le loyer moyen du parc social, le nombre de logements du parc locatif des bailleurs sociaux, la proportion de logements vacants.
296. Il ressort des travaux économétriques de l'Autorité que si les différents critères explicatifs sont pertinents lorsqu'ils sont étudiés individuellement, ils sont souvent redondants. Se pose donc la question du choix du ou des critères les plus pertinents pour expliquer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande.
297. En raison de l'indisponibilité des données sur une longue période et du changement de comptabilité intervenu en 2012<sup>198</sup>, les travaux économétriques décrits ci-dessous permettent moins d'expliquer les variations temporelles de chiffre d'affaires que les variations spatiales, entre les zones d'installation. Les variations temporelles seront donc étudiées plus en détail au point c) de la présente sous-section.

---

<sup>198</sup> En 2012, les huissiers de justice ont remplacé la comptabilité de trésorerie alors en vigueur par une comptabilité d'engagements.

**a) La pertinence des critères d'explication du chiffre d'affaires : des variables au fort pouvoir explicatif mais largement corrélées entre elles**

298. Les travaux économétriques mettent en évidence le rôle très important d'un grand nombre des variables étudiées dans l'explication du chiffre d'affaires total de la zone.
299. S'agissant de la population, par exemple, sur la période 2012-2014, la corrélation est très forte entre le chiffre d'affaires total des huissiers de justice par département et la population de cette même zone : une croissance de + 1 % de la population de la zone correspond à une hausse un peu plus forte du chiffre d'affaires (+ 1,1 %). Statistiquement, l'évolution de la population explique autour de 90 % de celle du chiffre d'affaires.
300. On retrouve des résultats similaires, avec des coefficients de corrélation supérieurs à 90 %, pour plusieurs autres variables (le nombre d'entreprises, le stock total d'affaires au civil...). Les analyses économétriques et statistiques ont ainsi démontré l'existence d'une forte corrélation entre les variables explicatives du chiffre d'affaires.
301. En conséquence, le fort lien qui unit les variables étudiées rend difficile l'élaboration d'un modèle qui mette en évidence les paramètres déterminants d'explication du chiffre d'affaires. Les services d'instruction de l'Autorité ont eu recours à deux méthodes de sélection des variables afin de résoudre cette difficulté.

**b) Les modèles explicatifs du chiffre d'affaires**

302. Afin d'éviter que la corrélation entre les variables explicatives ne soit à l'origine d'un biais dans les coefficients, l'Autorité a emprunté deux approches.

*L'approche multi-variée*

303. Elle a d'abord raisonné sur des modèles multi-variés, c'est-à-dire des modèles qui comprennent plusieurs variables explicatives. Le recours à deux techniques usuelles de sélection des variables a mis en évidence deux modèles dont le pouvoir explicatif est très élevé (96 %). L'élimination des variables présentant le plus fort degré de colinéarité permet d'aboutir à un troisième modèle qui exprime le chiffre d'affaires en fonction des variables suivantes : le nombre de logements du parc locatif des bailleurs sociaux, le nombre d'affaires nouvelles relevant du « contentieux général » affectées au juge non-spécialisé ainsi qu'au juge de l'exécution.
304. Ce modèle confirme l'importance de l'activité des juridictions, notamment civiles, pour expliquer l'activité des huissiers de justice. Selon ce modèle, une hausse de 1 % du nombre d'affaires nouvelles relevant du « contentieux général » et traitées par le juge non-spécialisé correspond à un accroissement de 0,57 % du chiffre d'affaires des huissiers de justice du département. On note que, sur la base d'une analyse qualitative, cette forte corrélation positive était anticipée par la CNHJ.
305. Malgré des problèmes de colinéarité, les deux premiers modèles révèlent tout de même que le chiffre d'affaires est supérieur dans les zones où le total des revenus de référence des foyers fiscaux et où l'activité pénale (nombre de plaintes et procès-verbaux reçus) sont plus importants. On peut notamment citer les départements des Hauts-de-Seine ou du Rhône, qui comptent à la fois des chiffres d'affaires, des totaux de revenus fiscaux de référence, ainsi qu'un volume de plaintes et une activité civile parmi les plus élevés de France.

306. L'activité des juridictions civiles et pénales impacte fortement celle des huissiers de justice, qu'ils soient mandatés directement ou non par ces dernières<sup>199</sup>.
307. Les modèles multi-variés confortent l'analyse des composantes de la demande adressée aux huissiers de justice. Cependant, ils ne peuvent servir à établir des évaluations de long terme, compte tenu de la difficulté d'établir des projections chiffrées, précises et fiables des variables utilisées (en particulier, l'activité des juridictions).

### *L'approche uni-variée*

308. L'Autorité a donc défini – et privilégié – un second modèle, qui exprime le chiffre d'affaires en fonction d'une seule variable, à savoir la population. Cette variable a été sélectionnée en fonction de deux critères : son fort pouvoir explicatif et la possibilité de disposer de projections à moyen-terme chiffrées, fiables et précises.
309. Ce dernier modèle jouit d'un pouvoir explicatif presque aussi fort que les modèles multi-variés. Une croissance de la population de 1 % correspond à une augmentation du chiffre d'affaires de 1,1 %. Cette relation est un peu plus forte que dans le cas des notaires (+ 0,98 %) et traduit une réalité professionnelle différente. En effet, si le chiffre d'affaires des huissiers de justice augmente plus vite que le nombre d'habitants du département, c'est que le nombre de litiges entre les habitants peut augmenter plus rapidement que la croissance démographique de la zone. En effet, chaque nouvel habitant, en plus d'être un justiciable, est également susceptible de mandater un huissier de justice pour un litige qui l'oppose à d'autres justiciables de la zone.
310. L'Autorité valide ainsi économétriquement le critère de la population qui a été historiquement retenu pour déterminer les implantations d'offices. C'est également celui qui a été majoritairement proposé par les contributeurs pour délimiter les zones d'installation libre.

### **c) Analyse des paramètres conjoncturels qui impactent le chiffre d'affaires dans le temps**

311. Entre 2000 et 2012, le chiffre d'affaires des huissiers de justice a augmenté de 2,1 %<sup>200</sup>. Cette hausse limitée sur longue période pourrait résulter de deux effets contraires. En effet, comme indiqué dans la partie III, le champ du monopole des huissiers de justice s'est réduit durant cette période. L'impact net de cette baisse du volume d'activité sur le chiffre d'affaires a toutefois pu être compensé par un effet-prix, dans la mesure où les tarifs des huissiers de justice ont été réévalués en 2007.
312. Par ailleurs, les travaux économétriques révèlent une forte dépendance du chiffre d'affaires des huissiers de justice à certaines activités des juridictions civiles et pénales<sup>201</sup>.
313. Il convient donc de s'interroger sur l'évolution de ces activités sur le long terme. Sur la période 2004-2014, l'activité pénale des juridictions s'est réduite légèrement. Concernant l'activité civile, on observe des variations significatives sur la même période, notamment, la

---

<sup>199</sup> En tant que telles, les juridictions représentent une part minime des donneurs d'ordres de nombreux huissiers de justice. Les convocations et les décisions qu'elles délivrent sont en revanche génératrices d'une activité importante de signification ou d'exécution.

<sup>200</sup> Avis n° 15-A-02 précité, § 397.

<sup>201</sup> Voir les variables étudiées dans le cadre des travaux économétriques.

baisse sensible du nombre d'affaires nouvelles traitées par le juge de l'exécution (- 18 %), notamment les affaires relevant du contentieux général, (- 14 %).

314. Globalement l'évolution des différents indicateurs d'activité des juridictions est assez erratique<sup>202</sup> sur la période considérée. Plusieurs éléments d'explication peuvent être apportés : les réformes du système judiciaire (en 2011, près de 20 TGI ont été supprimés) et la crise économique ont pu impacter le niveau du contentieux. En effet, il ressort de l'ensemble des auditions menées que l'activité des huissiers de justice serait pro-cyclique. En période d'activité économique détériorée (par exemple : moins de prêts accordés par les établissements de crédit...), le contentieux tend à baisser, les clients ont un budget moindre à consacrer aux services d'huissiers de justice, et le nombre de dossiers peu rémunérateurs augmente.
315. En conséquence, différents facteurs conjoncturels ont eu un impact sur le chiffre d'affaires des huissiers de justice sur la dernière décennie. Cependant, l'activité des juridictions comme la croissance économique sont des variables difficilement prévisibles. De même, si la fusion à venir avec les commissaires-priseurs judiciaires est connue, son impact sur le chiffre d'affaires des huissiers de justice ne peut être prédit avec un degré de certitude suffisant.
316. Pour toutes ces raisons, l'Autorité s'est basée sur l'hypothèse prudente d'une stabilité du chiffre d'affaires à l'horizon 2024, hors impact de l'évolution de la population et des effets de la réforme tarifaire<sup>203</sup>.

### 3. CONCLUSION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

317. Afin d'évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre d'huissiers de justice dans les zones d'installation, l'Autorité retient en tant qu'indicateurs synthétiques les critères du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral et de la population.
318. Cette méthode permet une prise en compte synthétique de l'ensemble des critères prévus par le décret n° 2016-216. En effet, l'état de la demande dans une zone se traduit par le chiffre d'affaires constaté, lequel intègre le résultat combiné de différents facteurs démographiques, économiques, ou judiciaires. Quant aux perspectives d'évolution, elles sont très dépendantes des variations de population. Les travaux économétriques menés par les services d'instruction ont en effet montré la forte corrélation entre les différents critères du décret : dans les zones fortement peuplées, le parc locatif est plus vaste, l'activité économique est plus développée, la probabilité d'émergence de contentieux est plus forte, et donc l'activité des juridictions y est plus intense. Tous ces facteurs, qui découlent de l'évolution démographique, impactent ainsi positivement l'activité des huissiers de justice.

---

<sup>202</sup> À titre d'exemple, si le nombre d'affaires nouvelles traitées par le juge non-spécialisé a enregistré une baisse de 4 % sur la période 2004-2014, il convient de relever qu'au sein de cette catégorie, les volumes d'ordonnances sur requête ou de ventes et saisies immobilières sont beaucoup plus volatiles que celui du contentieux général (trois sous-catégories considérées comme révélatrice de l'activité des huissiers de justice par la CNHJ).

<sup>203</sup> Voir *infra*, § 364 et suivants.

**C. LA DÉTERMINATION DES ZONES ET DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE IMPLIQUE LA DÉTERMINATION DE SEUILS A PARTIR DE CES CRITÈRES D'OFFRE ET DE DEMANDE**

319. La détermination des recommandations impose une analyse prospective. En effet, ce sont non seulement les besoins actuels, mais également à venir, qu'il s'agit de quantifier.
320. À cette fin, l'Autorité propose de déterminer un chiffre d'affaires théorique grâce aux variations anticipées de ses principales composantes mises en lumière précédemment. Des projections à deux ans, ainsi qu'à long-terme, permettent non seulement de déterminer le nombre optimal de professionnels pour améliorer l'offre dans une zone donnée, mais également de lisser les installations dans le temps, dans le souci de progressivité prévu par la loi.
321. Les révisions biennales de la proposition permettront à l'Autorité d'ajuster ses recommandations régulièrement.

**1. LE CHIFFRE D'AFFAIRES PAR PROFESSIONNEL, CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS, APPARAÎT ÊTRE UN INDICATEUR PERTINENT DU POTENTIEL D'INSTALLATIONS DE NOUVEAUX OFFICES**

322. S'il est qualifié de critère d'offre dans le décret n° 2016-216 précité, le chiffre d'affaires représente également l'indicateur le plus direct de la demande adressée aux professionnels (avec le nombre d'actes). En effet, le chiffre d'affaires total réalisé dans une zone reflète la demande qui y est actuellement satisfaite. Si ce chiffre d'affaires est élevé, la demande est forte dans la zone, et il y a dès lors, à première vue, des possibilités d'installation pour de nouveaux entrants, qui contribueront à améliorer la proximité et l'offre de services, que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif.
323. Toutefois, le chiffre d'affaires ne permet d'apprécier que la demande satisfaite au regard de l'offre actuelle, et non pas la demande potentielle. C'est pourquoi il doit être corrigé des évolutions prévisibles, liées notamment aux évolutions tarifaires<sup>204</sup> ou démographiques.
324. L'Autorité note par ailleurs que les professionnels pourront étendre leur gamme de services dans d'autres activités, notamment concurrentielles, ou se spécialiser pour bénéficier d'une induction de demande ou attirer de nouveaux clients et donneurs d'ordres, au-delà de leur clientèle traditionnelle. Pour cette raison, l'approche retenue, fondée sur une analyse du chiffre d'affaires corrigé, s'avère protectrice des offices en place.

**a) Un premier seuil, utilisé pour définir les zones d'installation libre, peut être déterminé à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral dans un secteur donné**

325. S'agissant de création d'entreprise, dans un secteur libéral, sans garantie sur la clientèle potentielle, le rôle de l'Autorité ne saurait, de toute évidence, être d'assurer *a priori* la viabilité des offices, qu'il s'agisse d'offices existants ou de nouveaux offices, y compris dans les zones d'installation libre. La décision de s'installer à son compte résulte de choix individuels, chaque postulant demeurant libre d'apprécier par lui-même l'attractivité d'une zone, d'établir son plan d'affaires à partir de sa propre étude de marché, mais également de

---

<sup>204</sup> Diminution de 2,5 %. Voir *supra*, § 20 et suivants.

vérifier ses capacités personnelles à gérer un office et à se constituer une clientèle. S’agissant des professionnels libéraux déjà en place, le maintien de la clientèle est intrinsèquement lié à la qualité du service offert aux clients.

326. L’objet de la mission de l’Autorité n’est donc pas de fixer *a priori* et pour chaque office un chiffre d’affaires uniforme, mais plutôt d’examiner dans chaque zone le potentiel d’accroissement de l’offre. Pour cette raison, l’Autorité a raisonné à partir du chiffre d’affaires total par zone, en le ramenant ensuite à des moyennes par professionnel libéral.
327. Les moyennes présentées sont des chiffres d’affaires par titulaire ou associé, et non pas par office, afin d’éviter les effets de structure : dans le cas contraire, un office comportant de nombreux associés pourrait apparaître plus solide qu’il ne l’est réellement (un chiffre d’affaires total élevé peut, si le nombre d’associés est important, conduire à un chiffre d’affaires modeste pour chacun des associés).

***La répartition du chiffre d’affaires et du résultat par huissier de justice libéral de 2012 à 2014***

328. Sur la période récente, le chiffre d’affaires médian par huissier de justice libéral a été de 305 000 euros en moyenne, assurant à ceux-ci un résultat de 122 000 euros annuels, ce qui équivaut à un revenu brut de plus de 10 000 euros par mois (hors l’éventuel remboursement d’un prêt personnel à l’installation, qui concerne les nominations les plus récentes).

*Tableau 13 – Chiffre d’affaires et résultat par huissier de justice libéral (Source : CNHJ, années 2012 -2014).*

	Centiles	CA moyen par HJ libéral 2012-2014	Résultat moyen par HJ libéral 2012-2014
<b>1er décile</b>	<b>10%</b>	<b>148 445</b>	<b>43 243</b>
	20%	193 567	67 777
<b>1er quartile</b>	<b>25%</b>	<b>215 346</b>	<b>76 893</b>
	30%	234 941	85 737
	40%	270 533	102 206
<b>Médiane</b>	<b>50%</b>	<b>305 784</b>	<b>122 607</b>
	60%	350 044	142 609
	70%	405 154	164 896
<b>3eme quartile</b>	<b>75%</b>	<b>453 603</b>	<b>180 311</b>
	80%	501 137	200 852
<b>9eme décile</b>	<b>90%</b>	<b>676 372</b>	<b>261 929</b>

329. Ces montants assurent à la très grande majorité des professionnels des revenus confortables. Près de 90 % des offices génèrent un chiffre d’affaires supérieur à 150 000 euros par an et un résultat de plus de 43 000 euros (soit une rémunération de plus de 3 500 euros par mois) et pour un quart d’entre eux, les produits sont supérieurs à 450 000 euros et les résultats supérieurs à 180 000 euros (15 000 euros par mois).
330. L’activité des huissiers de justice semble étroitement liée à l’activité économique générale. Cela se retrouve dans les chiffres totaux pour les années 2012 à 2014 qui présentent une forte stabilité liée à une croissance économique générale très faible. Ce constat est à relativiser

par une tendance de fond, non captée sur la période 2012-2014, de réduction du champ de monopole des huissiers de justice qui peut affecter à la baisse le volume d'activité de la profession.

*Tableau 14 - Variations de l'activité totale et du taux de marge (Source : CNHJ, années 2012-2014)*

En M€	2012	2013	2014
<b>CA total</b>	1 151	1 178	1 195
<b>Résultat total</b>	453	459	456
<b>Taux de marge</b>	39 %	39 %	38 %

*Tableau 15 - Chiffre d'affaires et résultat par huissier de justice (titulaire ou associé) (Source : CNHJ, années 2012-2014)*

En k€	2012	2013	2014
CA par HJ libéral	360	372	380
Résultat par HJ libéral	142	145	145
Taux de marge	39 %	39 %	38 %

***Rappel : pour les notaires, l'Autorité a préconisé l'application d'un seuil de chiffre d'affaires de 450 000 euros***

331. Dans son avis n° 16-A-13 précité, l'Autorité a déterminé le potentiel d'installation d'offices de notaires à l'horizon 2024 à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral, fixé à 450 000 euros (le chiffre d'affaires moyen des notaires sur la période examinée était de 760 000 euros).
332. Ce montant a été retenu car il représentait un intermédiaire entre une borne basse, 300 000 euros, correspondant au « seuil d'alerte » actuel sur la viabilité d'un office et une borne haute, entre 500 000 et 600 000 euros, correspondant à un seuil à partir duquel une association était jusqu'ici préconisée. Ce majorant et ce minorant émanaient tous deux des instances représentatives de la profession. L'Autorité a considéré qu'en prenant une marge supplémentaire de 50 % par rapport au « seuil d'alerte » retenu par la profession<sup>205</sup>, il était possible d'identifier un potentiel de développement d'activité tel que de nouvelles

<sup>205</sup> En aucune façon, l'Autorité n'a fait sien ce « seuil d'alerte ». Les offices « en difficulté » évoqués par la profession, qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 euros par an, sont ceux dont les titulaires dégagent, compte tenu des taux de marge moyens constatés, des revenus bruts inférieurs à environ 7 500 € par mois. Or ce montant reste très élevé, notamment en comparaison du salaire moyen brut en France. Voir en particulier les § 311 et 312 de l'avis n° 16-A-13 précité : « les candidats à l'installation proposent en revanche des seuils de rentabilité beaucoup plus bas que ceux actuellement dégagés par la profession, souvent entre 200 000 et 300 000 euros. Les contributeurs estiment qu'en tant que nouveaux entrants, ils pourraient se contenter de revenus bien inférieurs. // Avec un taux de marge de 30 %, un revenu mensuel brut de 5 000 euros par mois (le salaire moyen en France en 2013 était de 2 912 euros bruts et 2 202 euros nets), le chiffre d'affaires à atteindre ne serait que de 200 000 euros, très en dessous du seuil d'alerte évoqué plus haut ».

installations pouvaient être envisagées pour renforcer l'offre notariale et améliorer la qualité de l'offre, sans risquer de compromettre ni la pérennité des offices existants, ni la viabilité des nouvelles installations dans les zones où le chiffre d'affaires prévisionnel par notaire libéral était supérieur à 450 000 euros. Ce montant correspondait en outre au premier quartile de revenus, et assurait, compte tenu des taux de marge moyens constatés (30 %) un revenu mensuel brut de plus de 11 000 euros par notaire.

***Le seuil retenu pour les huissiers de justice, moins élevé que pour les notaires, peut également être déterminé à partir du seuil retenu par la réglementation pour identifier les offices les moins rémunérateurs***

333. Une première référence pour déterminer ce seuil peut être fournie par le décret n° 2016-230 précité relatif notamment au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice. En effet, le nouvel article R. 444-25 du code de commerce prévoit les dispositions suivantes : « Sont éligibles aux aides au maintien les professionnels répondant aux conditions cumulatives suivantes : / 1° Le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen hors aides et hors honoraires réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée, constaté à partir des dernières données disponibles sur une période d'au moins deux ans ; / 2° Le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros (...) ».
334. Ainsi, un office peut bénéficier d'une aide au maintien s'il remplit trois critères cumulatifs, témoignant de difficultés, dont deux relatifs à son résultat et à son chiffre d'affaires.
- Pour le premier critère (chiffre d'affaires sous le premier décile de la profession), à partir des données 2012-2014 communiquées par la CNHJ, le seuil serait autour de 150 000 euros.
  - Pour le second (résultat inférieur à 75 000 euros), l'Autorité constate qu'il correspondrait à peu près, selon les mêmes données, au premier quartile des professionnels, soit à un nombre plus important d'offices. 25 % des professionnels seraient par suite éligibles à cette aide au maintien si ce critère était le seul<sup>206</sup>. Le chiffre d'affaires associé à ce premier quartile est de 215 000 euros.
335. Une autre référence est issue des critères retenus par les CLHUIJ à l'occasion de leur examen relatif aux créations et suppressions d'office. Dans le cadre de l'instruction, la DACS a communiqué à l'Autorité plusieurs dossiers. Il ressort de l'un d'entre eux, relatif à l'absorption d'un office par un office existant, que la chambre départementale des huissiers de justice alors concernée avait retenu comme critère de suppression le fait que l'office absorbé avait réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 100 000 euros pendant 5 années consécutives.
336. Enfin, une dernière référence est issue des consultations conduites par l'Autorité. D'après la contribution de la CNHJ et les auditions menées notamment auprès d'instances ordinales départementales, en dessous d'un chiffre d'affaires annuel de 250 000 euros par associé, un office aurait des difficultés à se maintenir. Ce montant est inférieur à celui retenu pour les notaires, mais supérieur à ceux susmentionnés.
337. Les difficultés ici évoquées ne recouvrent pas la situation d'entreprises soumises à une procédure collective, mais plutôt d'offices dont l'activité se situe en-deçà du point mort estimé de l'activité professionnelle (seuil d'équilibre entre recettes et dépenses, qui sont

---

<sup>206</sup> Il est rappelé cependant que ces critères sont cumulatifs et non alternatifs, 25 % des offices ne bénéficieront donc pas effectivement de ce dispositif mais au maximum 10 %, compte tenu du premier critère.

souvent fixes). Les offices situés en deçà de ce seuil sur plus de trois ans consécutifs seraient les plus fragiles en cas de baisse d'activité conjoncturelle, même temporaire, et auraient le plus de difficulté à améliorer la qualité de service (à tout au moins à s'adapter à l'arrivée d'un nouvel entrant dans leur zone). Ainsi, la viabilité même de l'office pourrait être remise en cause en cas, notamment, de retournement conjoncturel de l'activité.

338. Selon ces différentes sources, le seuil de viabilité est donc situé entre 100 000 et 250 000 euros. Avec un taux de marge de 36 %, le revenu correspondant serait compris entre 3 000 et 7 500 euros par mois. Le seuil correspondant au premier quartile de revenus, soit 215 000 euros, proche de celui qui permet de bénéficier d'une aide au maintien, paraît néanmoins la référence la plus objective.
339. Toutefois, à l'instar du raisonnement tenu au § 332 ci-dessus et compte tenu des variations conjoncturelles du chiffre d'affaires, l'Autorité considère par prudence que le seuil retenu doit être supérieur à ce « seuil d'alerte ». En effet, ce filtre vise à ce que, dans chaque zone d'installation libre, chaque professionnel libéral soit en capacité de générer un chiffre d'affaires lui permettant, selon ses propres mérites professionnels, d'atteindre la viabilité de son office, et de bénéficier d'une rémunération raisonnable, y compris en cas de choc conjoncturel de demande. En outre, l'Autorité est consciente que la profession d'huissier de justice est en cours de restructuration, que la taille critique des offices comme leur intensité capitalistique vont être amenées à augmenter dans les années à venir, et donc que ce seuil de chiffre d'affaires a vocation à varier.
340. Il est donc proposé d'ajouter, comme pour les notaires, à ces 215 000 euros de chiffre d'affaires une majoration de 50 %, et de fixer un seuil arrondi à 325 000 euros par huissier de justice libéral, soit un montant supérieur à la médiane des revenus aujourd'hui constatée. Un tel montant assurerait à un professionnel, compte tenu du taux de marge moyen constaté, un revenu mensuel brut de 9 750 euros par huissier de justice<sup>207</sup>.
341. Ainsi, en fixant un seuil à ce niveau :
- Dans les zones où le chiffre d'affaires prévisionnel par huissier de justice libéral est déjà inférieur à 325 000 euros ou le deviendrait si un nouveau professionnel libéral s'y installait, aucun besoin de nouvelle installation ne serait *a priori* identifié.
  - Dans les autres zones, en revanche, ce chiffre d'affaires prévisionnel offrirait un potentiel de développement d'activité, de sorte que de nouvelles installations pourraient être envisagées pour renforcer l'offre de services, sans risquer de compromettre la pérennité des offices existants. Le niveau d'activité de ces offices est en effet tel qu'ils semblent insuffisamment nombreux pour absorber la demande actuelle.
342. Compte tenu de la fidélité de leur clientèle et de leur notoriété, les offices en place conserveront vraisemblablement un niveau d'activité largement supérieur à ce seuil pendant plusieurs années. À l'inverse, les nouveaux entrants doivent être conscients que, pendant plusieurs années, leur chiffre d'affaires risque de ne pas atteindre ce seuil. Beaucoup ont toutefois indiqué qu'ils étaient prêts à s'installer même avec des perspectives de recettes durablement inférieures à ce seuil. Plus leur expérience s'accroîtra, plus ils seront en mesure de développer et de fidéliser une nouvelle clientèle, d'améliorer la gestion de leur office, de perfectionner le service rendu aux usagers, de se différencier par les modulations tarifaires

---

<sup>207</sup> Pour mémoire, d'après l'INSEE le salaire moyen brut en France en 2013 était de 2 912 euros bruts. S'agissant de la distribution des salaires nets, le salaire médian était de 1 772 euros nets, les salaires du dernier décile de plus de 3 544 euros et ceux du dernier centile de plus 8 061 euros.

autorisées ou une spécialisation. Ils pourront éventuellement atteindre une clientèle située au-delà de leur zone de chalandise traditionnelle, par exemple en enrichissant leur office de prestations du secteur concurrentiel<sup>208</sup>.

343. Le seuil de 325 000 euros de chiffre d'affaires (en euros constants 2016) par huissier de justice titulaire ou installé, repose donc sur une hypothèse prudente et protectrice des offices en place, comme des candidats à l'installation.

**b) Pour déterminer les recommandations en matière d'installations, ce seuil peut être complété par un second seuil, visant à ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, afin de ne pas « bouleverser les conditions d'activité des offices existants »**

344. Une fois déterminées les deux catégories de zones, il appartient à l'Autorité de recommander un rythme de création d'offices dans les zones d'installation libre.
345. Le seuil précédemment évoqué peut permettre de déterminer un nombre d'installations recommandées compatible avec un maintien du chiffre d'affaires moyen par professionnel libéral, selon la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

$$\text{Recommandations Seuil 1} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{\text{CA cible (seuil)}} - \text{NB actuel}$$

346. Toutefois, afin de ne pas bouleverser la situation des offices existants, la loi impose de procéder à un accroissement progressif de l'offre dans les zones d'installation libre.
347. Cette disposition est justifiée par l'exigence de tenir compte de la situation des professionnels en place, qui ont souvent acquis leur office à une valeur élevée (autour d'une année de chiffre d'affaires, parfois plus) et au prix d'un endettement important. Certes, leur situation n'est pas identique à celles des nouveaux entrants, puisqu'en acquérant un office existant (ou des parts d'un tel office), ils ont directement accès à une clientèle établie, contrairement aux nouveaux entrants, soumis à davantage d'aléas.
348. Néanmoins, l'Autorité propose également de limiter la perte potentielle de chiffre d'affaires des professionnels installés, en fixant un plafond maximal *a priori* au nombre de recommandations de créations d'offices par zone de libre installation.
349. La réforme opérée par la loi du 6 août 2015, qui a inscrit les modalités d'installation des huissiers de justice dans le cadre d'une plus grande liberté, n'a pas remis en cause la patrimonialité des offices. Le législateur a fait le choix de conserver le droit de présentation, c'est-à-dire la faculté, pour le professionnel nommé dans un office, de présenter son successeur à l'agrément du garde des Sceaux, ministre de la justice.
350. Dans sa décision n° 2015-715 DC, le Conseil constitutionnel a validé le principe de la liberté d'installation et censuré les dispositions de la loi prévoyant une réparation *a priori*, par les titulaires nouvellement nommés, de l'« atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé », en rappelant qu'il est loisible au titulaire de cet office antérieurement créé, s'il estime subir un préjudice anormal et spécial résultant de manière directe et certaine de la création de nouveaux offices, d'en demander réparation devant le juge administratif, sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

<sup>208</sup> Voir pour le détail la partie V relative aux gains attendus de l'accroissement de l'offre.

351. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a posé deux limites à une telle réparation et l'a limitée aux seuls cas où seraient réunies les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois.
352. La première limite porte sur le champ matériel de l'indemnisation de l'éventuel préjudice causé, dès lors que le Conseil constitutionnel considère qu'il résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le principe d'égalité devant les charges publiques et l'exigence de bon emploi des deniers publics supposent de ne pas allouer « à des personnes privées une indemnisation excédant le montant du préjudice ». Il s'inscrit en cela dans la continuité de sa décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2010 relative à la loi portant réforme de la représentation devant la cour d'appel, où il avait censuré les dispositions de ladite loi prévoyant la réparation d'un « préjudice de carrière » ou d'un « préjudice économique » qui n'étaient que « purement éventuels<sup>209</sup> », et de sa décision n° 84-182 du 18 janvier 1985, où il avait considéré<sup>210</sup> le préjudice allégué par les membres de la profession supprimée de syndic-administrateur « ne présente qu'un caractère éventuel », car la loi en cause facilitait leur accès aux nouvelles professions d'administrateur et de mandataire-liquidateur appelées à la remplacer.
353. La seconde limite est relative à la personne débitrice de l'obligation d'indemnisation. Il n'appartient pas aux consœurs ou confrères nommés dans un nouvel office d'indemniser le possible préjudice résultant de « l'atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé<sup>211</sup> », mais à l'État, sous le contrôle du juge administratif, en application du régime de responsabilité sans faute du fait des lois. Le cas échéant, il appartiendrait à la personne qui s'estimerait lésée de prouver l'existence d'un préjudice certain, causé de manière directe par l'installation d'un nouvel office, et de démontrer le caractère « anormal et spécial » de son préjudice<sup>212</sup>.
354. En effet, lorsque, comme en l'espèce, il n'est prévu ni la mise en place d'un régime d'indemnisation *a priori* des préjudices causés par la loi<sup>213</sup>, ni à l'inverse l'exclusion explicite de toute possibilité d'indemnisation de ces préjudices<sup>214</sup>, le juge administratif<sup>215</sup> impose quatre conditions cumulatives, inhérentes au préjudice et interprétées strictement,

---

<sup>209</sup> Considérant n° 24 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 précitée.

<sup>210</sup> Voir le considérant n° 10 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC précitée.

<sup>211</sup> Considérant n° 77 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

<sup>212</sup> Considérant n° 79 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

<sup>213</sup> Par exemple la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appels a prévu un dispositif d'indemnisation du préjudice causé aux avoués à la cour d'appel du fait de la suppression du droit de présentation dont ils disposaient.

<sup>214</sup> CE, 3 avril 1987, Consorts Heugel (en disposant que l'acquisition par l'État d'œuvres d'art proposées à l'exportation se ferait au prix fixé par l'exportateur, la loi du 23 juin 1941 a entendu exclure toute indemnisation du propriétaire auquel une telle acquisition, légalement décidée, aurait causé préjudice, y compris en cas de vente à un prix inférieur à sa valeur réelle).

<sup>215</sup> Voir notamment l'arrêt du Conseil d'État, 14 janvier 1938, SA Produits laitiers « La Fleurette » (indemnisation du préjudice causé à une société produisant des produits laitiers insusceptibles de porter l'appellation de « crème » du fait d'une modification législative concernant les conditions à remplir pour pouvoir utiliser cette appellation).

pour engager la responsabilité de l'État<sup>216</sup> : le préjudice doit être (i) certain<sup>217</sup>, (ii) direct<sup>218</sup>, (iii) anormal et (iv) spécial<sup>219</sup>.

355. Or, s'agissant d'offices, seule une dépréciation de la valeur du droit de présentation<sup>220</sup> serait susceptible de constituer un préjudice certain. Pour être qualifiée de directe, encore faudrait-il que le requérant démontre que cette dépréciation est directement causée par l'installation d'un office concurrent dans sa zone d'installation, et non par d'autres causes<sup>221</sup>. Enfin, pour pouvoir être indemnisable sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait des lois<sup>222</sup>, le préjudice doit excéder les inconvénients normaux de la vie en société. S'agissant de pertes d'exploitation, la réparation est limitée au préjudice excédant les pertes résultant de l'aléa inhérent à l'exercice de l'activité professionnelle concernée<sup>223</sup>. Dès lors, le requérant devra apporter la preuve que la dépréciation de la valeur patrimoniale de son droit de présentation est excessive.
356. Or, d'après la pratique décisionnelle du Conseil constitutionnel, il apparaît que le caractère excessif de la dépréciation d'un droit patrimonial attaché à la valeur d'un office ne peut être constaté que si cette dépréciation est supérieure à 35 %. En effet, dans des cas où une loi supprimait purement et simplement le droit de présentation de certaines professions<sup>224</sup> – ce qui n'est pas le cas du droit de présentation des huissiers de justice, maintenu par la loi n° 2015-990 précitée – le Conseil constitutionnel a considéré qu'une indemnisation fixée à 65 % de la valeur de l'office n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.
357. Dans la mesure où la loi n'a pas supprimé le privilège professionnel des huissiers de justice (qui ont conservé l'intégralité de leurs activités exclusives et le droit de présenter leur successeur), à supposer que les trois autres critères soient remplis – *quod non* – ce seuil de 35 % de dépréciation devrait écarter *a fortiori* tout risque de préjudice anormal. Des recommandations fondées, notamment, sur ce critère, présentent un risque d'autant moins

---

<sup>216</sup> Les deux dernières conditions, relatives au caractère anormal et spécial, sont spécifiques au régime de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois, tandis que les deux premières (caractère certain et direct du préjudice) s'appliquent également au régime de la responsabilité pour faute de l'administration.

<sup>217</sup> CE, 11 juin 1969, ministre de l'Éducation nationale, n° 75385 ; CE, 7 avril 1933, X c/ commune de Haillicourt, n° 4711 ; CE, 19 juillet 1991, Félix Ruaz, n° 63886, et CE, 27 mars 1968, X, n° 68141.

<sup>218</sup> CE, Section, 28 juillet 1993, consorts Dubouloz, n° 117449, publié au recueil Lebon ; CE, 11 juillet 1984, Jonon et autres, n° 45921.

<sup>219</sup> CE, 6 novembre 1985, société Condort-Flugdienst, n° 48630 ; CE, 15 mars 1974, époux Y c/ Ville de Rouen, n° 86370.

<sup>220</sup> La Cour de cassation (Cass., civ., 9 décembre 1946, Grivel) a considéré que « [l]es offices institués dans un intérêt public ne sont pas des propriétés privées et [...] le seul élément du patrimoine de leurs titulaires susceptibles de faire l'objet d'une convention intéressée consiste dans la valeur pécuniaire du droit de présentation ».

<sup>221</sup> Par exemple, évolution conjoncturelle de la demande ou baisse d'attractivité de l'office due, par exemple, à sa politique de remises ou la perception de la qualité du service rendu perçue par les usagers.

<sup>222</sup> CE, 2 juin 1967, ministère de l'équipement c/ veuve Damerval, n° 71033.

<sup>223</sup> CE, 1<sup>er</sup> février 2012, M. Bizouerne, n° 347205 ; CE, 24 mars 1978, Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine c/ Advenier et CE, 18 novembre 1998, société Les Maisons de Sophie, n° 172915.

<sup>224</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 (*portant sur la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*) et décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 (*portant sur la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*).

élevé de « *bouleverser les conditions d'activité des offices existants* » que la loi a prévu un étalement dans le temps des créations selon un rythme progressif, et que les titulaires d'offices en place disposent déjà d'une clientèle constituée et fidélisée.

358. L'Autorité de la concurrence retient ainsi à dessein une approche prudente pour ne pas fragiliser la situation des professionnels en activité.
359. Selon cette approche, toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'installations recommandées résulterait de l'application de la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

$$\text{Recommandations Seuil 2} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{65 \% \text{ du CA par huissier de la zone}} - \text{Nb actuel}$$

**c) Pour tenir compte de la fusion programmée de la profession avec celle de commissaire-priseur judiciaire, le second seuil a été appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone d'installation**

360. Cette formule peut aussi s'écrire ainsi :

$$\text{Recommandations Seuil 2} = \frac{\text{CA HJ prévisionnel total de la zone}}{\text{CA HJ total de la zone}} * \frac{\text{Nb HJ actuel}}{0.65} - \text{Nb HJ actuel}$$

361. Ce seuil prend en compte le chiffre d'affaires prévisionnel des professionnels à horizon 2026. Or, dans le cadre de la création de la profession de commissaire de justice, les huissiers de justice seront en concurrence avec les commissaires-priseurs judiciaires dès l'entrée en vigueur des décrets relatifs à la formation, et seront fusionnés dans une seule et même profession en 2022.
362. Par conséquent, le seuil qui plafonne la perte de chiffre d'affaires admissible à 35 % doit s'apprécier à l'aune de la future profession. La formule devient alors :

$$\text{Recommandations Seuil 2bis} = \frac{\text{CA CJ prévisionnel total de la zone}}{\text{CA CJ total de la zone}} * \frac{\text{Nb CJ actuel}}{0.65} - \text{Nb CJ actuel}$$

(où  $\text{Nb CJ actuel} = \text{Nb HJ actuel} + \text{Nb CPJ actuel}$ )

363. Afin de déterminer ses recommandations, l'Autorité a ainsi vérifié, zone d'installation par zone d'installation, que la somme des recommandations à l'horizon 2026 pour la profession d'huissier de justice et pour la profession de commissaire-priseur judiciaire issue du premier seuil précédemment défini, ne dépassait pas ce second seuil.

## **2. LE CHIFFRE D'AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2012<sup>225</sup> ET 2014, MAIS CORRIGÉ DE SES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES**

364. L'Autorité a calculé un chiffre d'affaires théorique à l'horizon 2026<sup>226</sup> à partir des éléments suivants :
- Les résultats de son étude économétrique : une hausse de 1 % de la population de la zone d'installation correspond à une croissance de 1,1 % du chiffre d'affaires ;
  - Des projections de population réalisées par l'INSEE par département.
365. Selon ces hypothèses, le chiffre d'affaires total des huissiers de justice sur le territoire couvert par la présente carte passerait d'environ 1,19 milliard d'euros en 2014 à 1,26 milliard d'euros en 2026, soit 6 % d'augmentation sur la période considérée. À titre de comparaison, l'évolution du chiffre d'affaires sur la période 2012-2014 est d'environ 3,9 %.
366. En outre, les montants de chiffres d'affaires retenus prennent en compte l'effet du décret n° 2016-230 et de l'arrêté du 26 février 2016 précités modifiant les tarifs des huissiers de justice. L'Autorité a appliqué de manière uniforme une diminution de 2,5 % aux émoluments des huissiers de justice, qui d'après la CNHJ représentent 71 % de leurs revenus<sup>227</sup>.
367. Finalement, avec l'inclusion de ce dernier paramètre tarifaire, le chiffre d'affaires n'augmenterait plus que de 3,7 % entre 2014 et 2026.

## **3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES**

### **a) Le cas des zones dépourvues de commissaires-priseurs judiciaires**

368. Dans les zones d'installation dépourvues de commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice récupèrent et exercent une partie de leurs missions en lieu et place des commissaires-priseurs judiciaires absents<sup>228</sup>, au même titre que les commissaires-priseurs judiciaires des départements voisins<sup>229</sup>. Ce phénomène se retrouve par conséquent dans le chiffre d'affaires consolidé des deux professions dans la zone. Il est donc logique d'en tenir compte à l'occasion de l'examen des chiffres d'affaires par zone.
369. Par suite, dans chacune de ces zones, lorsque l'application des deux seuils a fait apparaître, pour les huissiers de justice, un besoin de création de nouveaux offices, il est apparu pertinent de créer un office de commissaire-priseur judiciaire dans la zone, cette création étant alors décomptée du nombre de recommandations des huissiers de justice.
370. Cette approche, qui a d'ailleurs été recommandée par certains répondants à la consultation publique, apparaît d'autant plus appropriée que ces deux professions sont appelées à

---

<sup>225</sup> Et non 2010-2014, compte tenu de l'impossibilité de comparer les données entre elles, ainsi qu'il a été indiqué au § 179.

<sup>226</sup> Conformément au V. de l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, 2026 est l'année à partir de laquelle « les professionnels en exercice ne remplissant pas les conditions de la formation spécifique mentionnée au septième alinéa du III cessent d'exercer » (voir supra § 48).

<sup>227</sup> Voir les § 197 à 199.

<sup>228</sup> Les notaires sont aussi habilités à procéder à ces missions, mais il ressort de l'instruction qu'ils ne le font que très rarement.

<sup>229</sup> Mais l'ampleur de ce second phénomène n'a pas pu être appréhendée par les données examinées.

fusionner et que les nouveaux commissaires-priseurs judiciaires qui s'installeront seront amenés à effectuer en tant que commissaires de justice des missions actuellement dévolues aux huissiers de justice.

#### **b) La zone d'installation de Paris**

371. Comme indiqué au § 168 du présent avis, la région parisienne doit faire l'objet d'une analyse spécifique. En effet, en sa qualité de capitale, Paris présente à la fois une concentration de population, d'activités économiques et d'huissiers de justice atypique en comparaison au reste du pays.

##### *Démographie et offre d'huissiers de justice*

372. Avec 2,2 millions d'habitants en 2014, la zone d'installation de Paris est la 2<sup>ème</sup> zone la plus peuplée, après celle du Nord. Il s'agit également de la zone d'installation qui présente la plus forte présence d'huissiers de justice.
373. En 2014, on recense 87 offices et 150 huissiers de justice titulaires ou associés dans la zone d'installation de Paris. Historiquement, cette concentration des professionnels à Paris s'explique en partie par l'existence, jusqu'en 1968, de l'ancien département de la Seine. Une localisation à Paris permettait aux huissiers de justice d'être idéalement situés au cœur de la capitale et de couvrir un vaste territoire qui correspond aux actuels départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Après 1968, un régime dérogatoire a été mis en place afin de permettre le transfert d'offices parisiens vers les nouveaux départements de région parisienne. Or ce dernier n'a suscité que de très rares mouvements d'offices. La densité des offices d'huissiers de justice reste donc très forte à Paris, en particulier dans les 1<sup>er</sup>, II<sup>ème</sup>, VIII<sup>ème</sup> et IX<sup>ème</sup> arrondissements qui regroupent près de 40 % des offices parisiens.
374. La zone d'installation de Paris est donc singulière. Elle concentre 9 % du chiffre d'affaires total et près de 5 % du nombre des huissiers de justice libéraux.

##### *Le lien entre population et chiffre d'affaires*

375. Face à cette spécificité, il convient de vérifier si la relation statistique entre la population et le chiffre d'affaires mise au jour dans l'analyse économétrique ci-avant décrite est également valable pour Paris.
376. En particulier, plusieurs éléments peuvent laisser penser à une singularité à Paris : la population y est très importante, l'économie y connaît un fort dynamisme et la proportion de personnes morales dans la clientèle des offices y est relativement plus importante qu'ailleurs en France.
377. Toutefois, la relation statistique entre la population et le chiffre d'affaires identifiée à partir des travaux économétriques menés sur l'ensemble de la France, n'est que marginalement modifiée selon que l'on tienne ou non compte de la zone d'installation de Paris. Par conséquent, le même coefficient d'élasticité est appliqué à Paris et dans le reste de la France : pour 1 % de croissance démographique dans la zone, le chiffre d'affaires des huissiers de justice croît de + 1,1 %.

#### **c) Les zones d'installation d'outre-mer**

378. Certaines caractéristiques, démographiques notamment, des collectivités et départements d'outre-mer (ci-après « DOM-COM ») conduisent, par prudence, à ne pas tenir compte de

la croissance démographique dans les estimations de chiffres d'affaires des huissiers de justice à moyen terme. Par ailleurs, concernant les COM, la méthode d'élaboration des recommandations a été adaptée aux données disponibles localement, qui ne permettent pas de mener des travaux économétriques aussi aboutis qu'en France métropolitaine et dans les DOM.

379. Ces régions ultramarines ont nécessité la création de zones d'installation *ad hoc*. Ainsi Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont rattachés au département de la Guadeloupe tandis que Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna constituent chacune une zone d'installation, circonscrite à la frontière de leur territoire.

### *Démographie*

380. Les DOM-COM sont marqués par une proportion de jeunes plus importante, mais également par un vieillissement plus rapide<sup>230</sup> qu'en métropole. Ce double phénomène s'explique par des taux de fécondité plus élevés qu'en métropole, mais également par de forts taux de migration des jeunes vers la métropole.
381. Le vieillissement rapide de la population apparaît au travers du taux de dépendance économique<sup>231</sup> qui, à l'horizon 2030, s'élèverait, par exemple, à 50 % pour la Martinique, contre 39 % pour l'ensemble de la France<sup>232</sup>.
382. La Guyane, Mayotte et Saint-Martin se distinguent cependant par des taux d'immigration<sup>233</sup> élevés, de sorte que le taux de dépendance économique en Guyane serait de seulement 12 % en 2030.
383. La Guadeloupe et Wallis-et-Futuna, quant à elles, se distinguent par des taux de natalité particulièrement bas.
384. Sur la période récente, le taux de décès est stable dans les DOM-COM, avec toutefois une augmentation du taux de mortalité en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon.
385. Ces spécificités démographiques conduisent l'INSEE à prévoir une croissance démographique faible dans les DOM-COM, à l'exception de la Guyane, où une croissance de + 40 % est anticipée sur la période 2013-2026, soit + 3,5 % par an en moyenne.

### *Activité économique*

386. Entre 1999 et 2009, les DOM-COM ont joui d'une croissance annuelle moyenne deux fois supérieure à celle de la métropole<sup>234</sup>. Toutefois, suite à cette décennie faste, la situation économique s'y est détériorée. À titre d'illustration, la création d'entreprises et d'établissements a décéléré sur la période 2010-2014.
387. S'il s'est redressé et stabilisé depuis la crise de 2008, l'indice de climat des affaires (ci-après « ICA ») demeure encore, entre 2012 et 2015, en-dessous de sa moyenne de longue période

---

<sup>230</sup> INED, « L'évolution démographique récente en France. Quelques différences entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine », 2011.

<sup>231</sup> Le taux de dépendance économique correspond au rapport entre la population des 65 ans et plus et celles des personnes âgées de 15 à 64 ans (en âge de travailler).

<sup>232</sup> INSEE, « L'anticipation des besoins liés au vieillissement est indispensable », Publication Anne LEVET, 2010.

<sup>233</sup> CAF, « Populations d'outre-mer », Le numéro d'informations sociales, n° 186, novembre-décembre 2014.

<sup>234</sup> INSEE, « Approche comparée des évolutions macro-économiques des outre-mer : une croissance économique remarquable », Publication Claude PARAIN, Economie de La Réunion, n° 138, mars 2012.

pour de nombreux DOM-COM, comme la Guadeloupe et la Guyane. Au contraire, la Martinique enregistre un ICA supérieur à sa moyenne de longue période au premier trimestre 2016. Pour les trimestres suivants de l'année 2016, les sondages d'opinion des professionnels dans les DOM-COM font état de prévisions pessimistes, notamment concernant l'investissement et la consommation des ménages.

388. Les spécificités démographiques précédemment évoquées affectent l'activité économique des DOM-COM, en particulier, le départ des jeunes diplômés pour la métropole. Mis à part Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, le taux de chômage y est entre deux et trois fois plus élevé qu'en métropole.
389. Parmi les DOM-COM, il convient de distinguer :
- Ceux pour lesquels le PIB par habitant est proche de la moyenne nationale : Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy ;
  - Ceux où cet indicateur est inférieur à la moyenne nationale : Martinique, Guadeloupe, La Réunion, et Saint-Martin ;
  - Ceux où il est très inférieur à l'indicateur pour la France entière : Mayotte, Wallis-et-Futuna, et Guyane.
390. Toutefois, le PIB par habitant dans les DOM-COM doit être mis en perspective avec les évolutions démographiques précédemment décrites<sup>235</sup> et la répartition inégalitaire des revenus que l'on y observe. Les indices de GINI<sup>236</sup> sont par exemple compris entre 0,39 et 0,43 en outre-mer (contre 0,29 en métropole<sup>237</sup>). Les rapports interquartiles y sont plus importants : en métropole, le revenu salarial perçu par 75 % des salariés les mieux payés est 2 fois plus élevé que celui perçu par les 25 % des salariés les moins bien payés ; dans les DOM, ce rapport est compris entre 2,5 et 2,6. De même, le nombre de foyers allocataires du RSA progresse dans les DOM-COM de + 8 % entre 2011 et 2012 (plus de 2,5 fois plus que variation annuelle nationale de + 3 % pour la même année<sup>238</sup>).
391. La situation diffère entre les DOM et les COM. Dans les DOM, le revenu médian par unité de consommation des ménages était, en 2006, inférieur de 38 % à celui des ménages de la métropole<sup>239</sup>. Dans les COM, le niveau de revenu à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy est supérieur à celui des DOM, voir proche de l'hexagone pour Saint-Barthélemy<sup>240</sup>. Au contraire, les foyers à faible revenus seraient surreprésentés à Saint-Martin. Comme le souligne un récent rapport du Sénat de 2014<sup>241</sup>, peu de données statistiques sont toutefois disponibles sur les ressources des ménages dans les COM, ces derniers étant exclus de nombreuses études de l'INSEE.

---

<sup>235</sup> La forte croissance de la population de la Guyane limite par exemple le niveau de son PIB par habitant.

<sup>236</sup> L'indice de GINI est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus qui varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite.

<sup>237</sup> AFD, « Inégalités dans les Outre-mer : comment y remédier ? », Compte rendu de la conférence du 25 juin 2014.

<sup>238</sup> CAF, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », L'e-essentiel, n° 126, septembre 2012.

<sup>239</sup> INSEE, « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », Insee Premières n° 1279, février 2010.

<sup>240</sup> Sénat, « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », Rapport d'information n° 710 (2013-2014) de MM. Eric Doligé et Michel Vergoz, déposé le 9 juillet 2014.

<sup>241</sup> Ibid.

392. En conclusion, la transition démographique accélérée, l'insularité et/ou l'éloignement des DOM-COM par rapport à la métropole sont autant d'explications des difficultés économiques rencontrées par ces territoires. Ces considérations conduisent l'Autorité à y adopter une approche prudente dans l'estimation du besoin en nouvelles implantations d'huissiers de justice.

### ***Marchés immobiliers locatifs***

393. Le déficit de logements de qualité en outre-mer est évalué à plus de 90 000 logements par le plan logement outre-mer 2015-2020<sup>242</sup>. Ainsi, ce sont quelques 10 000 logements par an qui devront être créés ou réhabilités à l'horizon 2020. Les besoins en logements des territoires ultra-marins sont notamment marqués par la nécessité de lutter contre l'habitat indigne, d'adapter les logements au vieillissement de la population et de répondre aux besoins en logements sociaux. En effet, la part de ménages résidents dans le parc locatif social est plus importante dans les DOM-COM qu'en métropole.
394. Toutefois, la crise du logement est moins prégnante dans certains territoires, tels que Wallis-et-Futuna ou Saint-Pierre-et-Miquelon, du fait notamment de la décroissance de leurs populations. Ainsi, la part des logements inoccupés (résidences secondaires, logements occasionnels et vacants) a augmenté à Wallis-et-Futuna entre 2008 et 2013<sup>243</sup>.
395. Le parc de logement est très contrasté selon les DOM-COM<sup>244</sup>. Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon et La Réunion se caractérisent par un habitat de qualité et un réseau urbain assez équilibré, alors que Mayotte rencontre de nombreuses difficultés dans la gestion de son foncier et de l'insalubrité<sup>245</sup>. Les loyers ont fortement progressé entre 1999 et 2006, avant de ralentir, puis de diminuer en 2007 et 2008. Cette flambée des prix explique également la demande soutenue de logement social dans les DOM.
396. Le marché immobilier présente des singularités dans les différents territoires ultra-marins. Les dispositifs visant à résoudre la crise du logement en outre-mer devraient notamment soutenir le marché de l'immobilier locatif et l'économie générale des territoires concernés, et donc l'activité des huissiers de justice dans les années à venir.

### ***Cadre juridique et présence des huissiers de justice***

*S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).*

397. Conformément au principe d'identité législative, les lois et règlements s'appliquent de plein droit dans les collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution. La réglementation applicable aux huissiers de justice en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte est donc la même qu'en métropole.
398. Certaines particularités subsistent toutefois s'agissant de Mayotte, notamment le fait que les huissiers de justice titulaires d'un office à La Réunion peuvent être autorisés à y ouvrir un

---

<sup>242</sup> Ministère du logement, de l'égalité, des territoires et de la ruralité, Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et Ministère des outre-mer, « Plan logement outre-mer 2015-2020 – Engagements préalables aux accords régionaux », disponible à l'adresse suivante :

[http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plan\\_logement.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plan_logement.pdf)

<sup>243</sup> INSEE, « Wallis et Futuna a perdu près du cinquième de sa population en dix ans », Août 2014.

<sup>244</sup> IEOM, « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », février 2010.

<sup>245</sup> Ibid.

bureau annexe<sup>246</sup>. Par ailleurs, la majoration tarifaire applicable aux prestations d'huissiers de justice soumises à un tarif réglementé s'élève à + 30 % en Guadeloupe, Guyane, la Réunion<sup>247</sup>, Martinique<sup>248</sup> et Mayotte<sup>249</sup>. Ces majorations n'ont pas été modifiées par le décret n° 2016-230 précité, malgré les recommandations de l'Autorité<sup>250</sup>.

399. Tous les départements d'outre-mer (ci-après « DOM ») disposent d'huissiers de justice. À l'exception de la Martinique, l'activité des huissiers de justice dans les DOM s'est développée entre 2012 et 2014.

*Tableau 16 - Présence des huissiers de justice dans les départements d'outre-mer  
(Source : CNHJ, années 2012-2014)*

DOM	Nombre d'offices	Nombre d'huissiers de justice titulaires ou associés	Évolution du chiffre d'affaires (2012-2014)	Variation du nb d'actes (2012-2014)
Guadeloupe	13	25	+ 16 %	+ 23 %
Martinique	12	20	- 7 %	- 11%
Guyane	3	6	+ 4 %	+ 9 %
La Réunion	16	32	+ 14 %	+ 18 %
Mayotte	1	1	ND	ND

400. Si l'on raisonne par huissier de justice titulaire, le chiffre d'affaires moyen dans les DOM est bien supérieur à la moyenne nationale, pour un nombre d'actes inférieur. Ceci s'explique notamment par la majoration de 30 % des émoluments applicable dans ces départements, ainsi que par le nombre plus limité d'huissiers de justice par habitant (sauf en Guadeloupe et en Martinique).

*S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna)*

401. Les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna sont soumises au principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

♦ Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon

<sup>246</sup> Article 40 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>247</sup> Décret n° 77-594 du 7 juin 1977 relatif à l'application des tarifs des avocats, des notaires et des huissiers de justice dans le département de la Réunion.

<sup>248</sup> Article R. 444-58 du code de commerce.

<sup>249</sup> Article R. 924-3 du code de commerce.

<sup>250</sup> L'Autorité avait proposé de retenir une tarification plus en rapport avec les différentiels de coûts réels, qui peuvent être approchés à partir des écarts de prix entre les collectivités d'outre-mer concernées et la métropole et avec la part du coût salarial dans l'ensemble des coûts d'un professionnel libéral. Avis n° 16-A-03 précité, § 258 et suivants.

402. Les statuts de Saint-Barthélemy<sup>251</sup>, Saint-Martin<sup>252</sup> et Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>253</sup> prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit (même sans mention particulière d'applicabilité). Il en va ainsi des règles nationales relatives aux officiers publics et ministériels.
403. Saint-Barthélemy comprend uniquement une annexe rattachée à un office de Guadeloupe.
404. Il y a, à Saint-Martin, deux offices, où exercent trois huissiers de justice.
405. Pour les années à venir, l'Autorité anticipe une dégradation du chiffre d'affaires des offices d'huissiers de justice de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, en raison de la disparition de la majoration tarifaire applicable aux émoluments. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2016-230 précité, les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy bénéficiaient de la majoration tarifaire de 30 % applicable à la Guadeloupe, en vertu de l'article 33 du décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996 portant fixation du tarif des huissiers de justice en matière civile et commerciale<sup>254</sup>. Le décret n° 2016-230 a abrogé le décret du 12 décembre 1996, tout en prévoyant, à l'article R. 444-58 du code de commerce, une majoration tarifaire de 30 % au bénéfice de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Aucune disposition similaire n'ayant été édictée s'agissant de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'Autorité estime que le pouvoir réglementaire a fait le choix que les tarifs applicables aux prestations des huissiers de justice soumises à un tarif réglementé dans ces collectivités soient désormais les mêmes qu'en métropole.

◆Wallis-et-Futuna

406. Si Wallis-et-Futuna est concernée par la mission de cartographie dévolue à l'Autorité en vertu d'une disposition expresse de la loi du 6 août 2015<sup>255</sup>, la plupart des textes régissant le statut des huissiers de justice en métropole n'y sont pas applicables. Ce territoire est par ailleurs actuellement dépourvu de représentant des professions judiciaires : il ne compte ni avocat, ni huissier de justice, ni notaire, ni commissaire-priseur judiciaire. La compagnie de gendarmerie locale assure, parmi ses missions, celle de « fonctionnaire-huissier ». Des personnes agréées par le président du tribunal de première instance (« citoyens défenseurs ») peuvent faire office d'avocat, même s'ils ne disposent pas de formation juridique<sup>256</sup>.
407. L'article 9 du décret n° 2016-230 précité prévoit une majoration de 30 % pour les prestations des huissiers de justice soumises à tarif réglementé dans les îles Wallis-et-Futuna<sup>257</sup>.

*Le potentiel d'accroissement de l'offre*

<sup>251</sup> Article LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>252</sup> Article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>253</sup> Article LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>254</sup> L'article 18, IX de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui a créé les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, prévoit en effet que les dispositions législatives et réglementaires non contraires à cette loi organique demeurent en vigueur à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Il y a simplement lieu, pour leur application, de remplacer les références aux communes, département et région de la Guadeloupe par la référence à la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

<sup>255</sup> L'article 52, VI prévoit une mention expresse d'applicabilité.

<sup>256</sup> Rapport d'information n° 103 (2014-2015) de Mme Sophie JOISSAINS et M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, sur les Îles Wallis et Futuna, déposé le 19 novembre 2014.

<sup>257</sup> Article R. 954-2 du code de commerce.

408. La présente analyse des DOM-COM conduit l’Autorité à tenir compte du chiffre d’affaires moyen corrigé de l’effet des variations tarifaires pour définir le nombre d’installations recommandées dans ces territoires.
409. La fusion à venir avec les commissaires-priseurs judiciaires pourrait avoir un impact plus limité en outre-mer, dans la mesure où ces régions comptent souvent des huissiers de justice mais pas de commissaire-priseur judiciaire. En conséquence, les huissiers de justice y exercent déjà, pour partie, les missions des commissaires-priseurs judiciaires.

#### **4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D’INSTALLATION LIBRE**

410. Le I de l’article 52 de loi du 6 août 2015 précise que : « *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.* ». Ainsi, si l’examen des critères précédents permet de déterminer un nombre optimal de professionnels à l’horizon 2026, la loi prévoit de lisser le flux des entrées dans le temps. Il est en outre prévu une révision de la carte à échéance régulière, tous les deux ans.
411. Dans les zones où la demande *a priori* est suffisamment forte pour envisager de nouvelles entrées, l’objectif de ce lissage temporel est d’éviter un engorgement du marché. En effet, une création massive d’offices pourrait conduire, au moins dans un premier temps, à des difficultés de trésorerie et à une fragilité des nouveaux offices, confrontés à la difficulté de s’assurer une clientèle stable, puis dans un second temps, à une « cyclicité sectorielle » contreproductive : des investissements trop nombreux à un moment donné pourraient entraîner, avec un temps de retard, des difficultés économiques dans la filière.
- 412. Pour cette raison, l’Autorité ne retient qu’une partie du potentiel de création d’offices déterminé par l’application des seuils précédemment définis à un horizon de 10 ans (2026) pour recommander l’installation libérale de 202 huissiers de justice d’ici 2018.**
413. Le stock actuel de candidats potentiels à l’installation, compte tenu notamment du nombre d’huissiers de justice salariés (154), des diplômés non nommés et des flux de nouveaux diplômés (en moyenne 130 par an), assure un vivier suffisant de candidats aux offices créés.
414. Compte tenu du nombre d’huissiers de justice en exercice au 1<sup>er</sup> juillet 2016, soit 3 113 titulaires ou associés (hors les 154 salariés), les effectifs de la profession passeraient à 3 315 huissiers de justice libéraux à l’horizon 2018.
415. Un tel niveau, qui répond au souci de progressivité du législateur, apparaît mesuré :
- Il satisfait une partie des besoins identifiés ;
  - Il conduira sur deux ans, si toutes les recommandations par zone sont effectivement pourvues, à une augmentation de 6,5 % du nombre de professionnels libéraux.
416. L’Autorité prend acte de la méthode retenue par les ministres de la justice et de l’économie pour l’élaboration du premier arrêté pris en application de l’article 52 de la loi du 6 août 2015<sup>258</sup>, qui a :

---

<sup>258</sup> JORF n° 219 du 20 septembre 2016.

- distingué, pour chaque zone d'installation, une « recommandation » de créations d'offices et un « objectif » de nomination de professionnels titulaires ou associés ;
- segmenté la période de deux ans de validité de la carte en deux périodes successives d'un an : si, à l'issue d'un délai de douze mois suivant l'ouverture des candidatures, malgré la création d'un nombre d'offices conforme à la « recommandation », le nombre de professionnels nommés est inférieur à l' « objectif », alors l'instruction des demandes de créations d'offices reprend jusqu'à satisfaire cet « objectif ».

417. Si cette méthode devait être reconduite par le gouvernement dans l'exercice du pouvoir de décision qui lui est confié par la loi, au vu du nombre moyen d'associés par office d'huissier de justice constaté sur la période de référence (1,8) et compte tenu des arrondis nécessaires, l'Autorité propose de fixer à 127 le nombre total de créations d'offices recommandées au cours des douze premiers mois d'application de la carte et à 202 l'objectif total de nominations de professionnels libéraux, répartis pour chacune des 35 zones d'installation de la façon suivante :

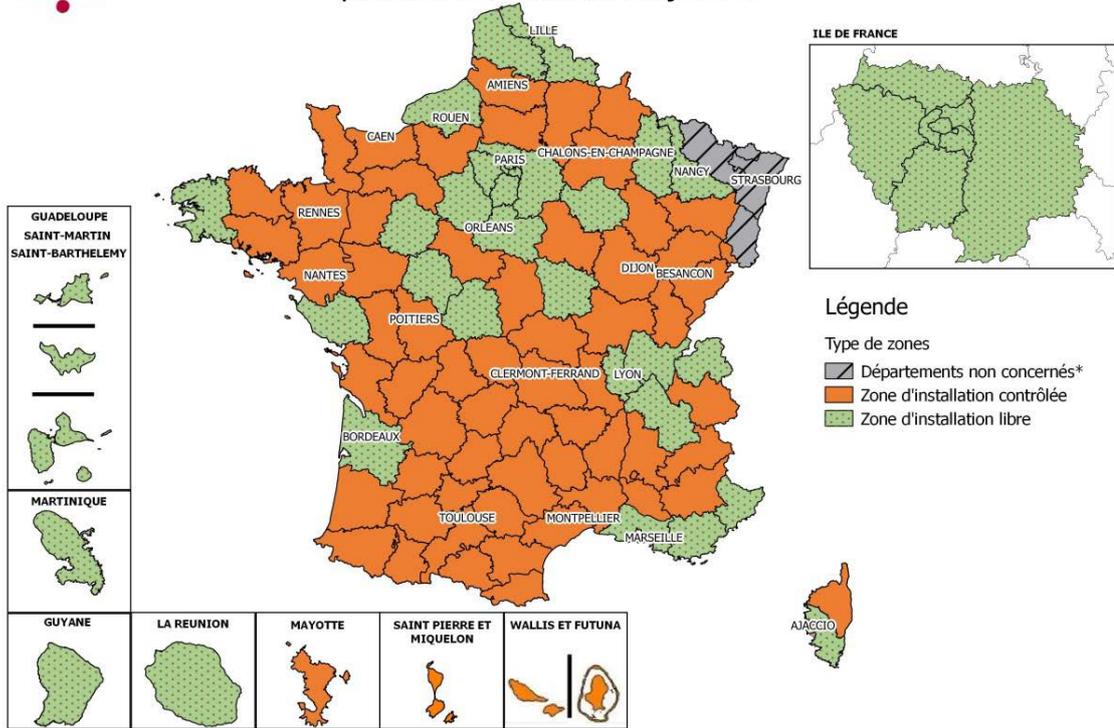
NOM DE LA ZONE D'INSTALLATION LIBRE	RECOMMANDATION du nombre de création d'offices	OBJECTIF DE NOMINATION D'HUISSIERS DE JUSTICE TITULAIRES OU ASSOCIÉS en exercice d'une personne morale titulaire d'un office créé
Ain	3	5
Alpes-Maritimes	9	15
Aube	1	1
Bouches-du-Rhône	5	8
Corse-du-Sud	1	1
Essonne	5	8
Eure-et-Loir	2	2
Finistère	1	1
Gironde	10	18
Guadeloupe / Saint Martin / Saint Barthélemy	3	4
Guyane	1	1
Haute-Savoie	3	5
Hauts-de-Seine	7	12
Indre	1	1
Indre-et-Loire	2	2
Isère	3	5
La Réunion	4	6
Loiret	2	3
Martinique	2	3
Meurthe-et-Moselle	1	1
Meuse	2	2
Nièvre	2	2
Nord	2	3

Paris	17	30
Pas-de-Calais	1	1
Rhône	6	11
Sarthe	1	1
Seine-et-Marne	5	9
Seine-Maritime	2	2
Seine-Saint-Denis	6	11
Val-de-Marne	5	8
Val-d'Oise	4	7
Var	3	5
Vendée	1	1
Yvelines	4	7
<b>Total des 35 zones d'installation libres</b>	127	202

## VII. Recommandations de l'Autorité

418. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics et ministériels d'huissier de justice, afin notamment :
- de renforcer la cohésion territoriale des prestations ;
  - d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire ;
  - d'améliorer la parité d'accès des femmes et des hommes aux offices (sur la base d'un bilan établi à partir de données présentées par sexe) ;
  - d'améliorer l'accès des jeunes au sein des professions concernées (sur la base d'une analyse de l'évolution démographique).
419. L'ensemble des considérations qui précèdent conduisent l'Autorité à proposer la carte suivante aux ministres de la justice et de l'économie.

## Proposition de carte des zones d'installation pour la profession d'huissier de justice



Fonds cartographiques : IGN et OSN

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

420. Cette carte identifie :

- en vert, les zones d'installation libre ;
- en orange, les zones d'installation contrôlée.

421. Pour chacune des zones d'installation libre, des exemples d'indicateurs pris en compte par l'Autorité (illustrés pour l'année 2013) sont présentés en annexe 5.

422. **En sus de ses propositions sur l'évolution du nombre de professionnels, l'Autorité souhaite formuler au garde des Sceaux, ministre de la justice, les recommandations suivantes relatives au processus de nomination et au fonctionnement de la profession.**

**A. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DEMANDES DE NOMINATION ET À L'EXERCICE DE CARTOGRAPHIE**

**1. SUR LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES DEMANDES DE CRÉATION D'OFFICES DANS LES DEUX TYPES DE ZONES IDENTIFIÉES PAR LA CARTE**

**a) Sur les demandes de créations d'offices dans les zones « orange » d'installation contrôlée**

*Les zones d'installation contrôlée ne doivent pas être considérées comme des zones où l'installation serait nécessairement exclue, mais où elle nécessite une analyse approfondie*

423. Les zones d'installation contrôlée, ainsi que l'indique l'article 52 de la loi du 6 août 2015, ne sont pas des secteurs où l'installation des huissiers de justice doit être interdite. Elles correspondent uniquement à des secteurs dans lesquels, à première vue, un besoin important d'huissiers de justice n'a pas été identifié *a priori*. Par conséquent, dans ces secteurs, des installations sans contrôle préalable pourraient éventuellement conduire à compromettre, dans certaines situations, la pérennité des offices en place. Le classement en zone d'installation contrôlée est donc le simple indicateur d'un risque potentiel, en particulier si la demande est stable ou décroît.
424. Toutefois, l'Autorité ayant fait preuve d'une grande prudence dans la définition de ces zones, il ne peut être exclu que des spécificités locales puissent y justifier une demande spécifique de prestations, que l'analyse retenue dans le cadre du présent avis n'aurait pas permis d'identifier, compte tenu de son approche globale et homogène sur l'ensemble du territoire. Par exemple, un projet d'urbanisme ambitieux, que ni les critères posés par le décret n° 2016-216 précité, ni les données disponibles ne permettent d'identifier, pourrait conduire à un accroissement localisé et subit de la population, et donc du chiffre d'affaires global des huissiers de justice de la zone. En outre, l'appréciation du chiffre d'affaires global d'une zone y dépend de la structuration de l'offre : par exemple, le chiffre d'affaires moyen peut être tiré à la baisse si un ou plusieurs offices à l'activité très réduite sont présents dans la zone.
425. Par suite, il est essentiel de rappeler que le ministre de la justice sera toujours en droit d'accepter une candidature dans une zone d'installation contrôlée. Et dans les cas où il envisagerait de la refuser, l'Autorité examinerait dans le détail les arguments avancés par le demandeur pour conduire une analyse de la demande potentielle (sur le fondement du dynamisme économique, de la démographie ou de l'activité des juridictions civiles et pénales par exemple) et de l'offre (évolution du nombre, de la composition ou de l'activité des offices existants) locales de prestations d'huissiers de justice.

*Une exigence de transparence dans l'examen des zones d'installation contrôlée*

426. Selon le III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les avis rendus par l'Autorité à la demande du ministre de la justice, concernant les demandes de création d'offices dans des zones d'installation contrôlée, sont rendus publics. Ils sont notamment publiés sur le site internet du ministère de la justice<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> Article 32-2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités de créations, transferts et suppressions d'offices d'huissiers de justice et concernant certains officiers ministériels auxiliaires des justice.

427. L'Autorité considère qu'une telle publicité se justifie pleinement en ce qu'elle est un gage de transparence dans la procédure d'examen des demandes de créations d'offices dans les zones d'installation contrôlée, et qu'elle est dès lors susceptible d'éclairer tous les candidats potentiels à l'installation.
428. Pour les mêmes raisons, cette exigence de publicité devrait être étendue à la décision subséquente du ministre de la justice. Cela permettrait d'éclairer les futurs demandeurs sur l'interprétation à donner aux critères prévus au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 (notamment les « *caractéristiques de la zone* » et le « *niveau d'activité économique des professionnels concernés* ») et plus généralement sur les motifs susceptibles de justifier un refus d'installation.

**Recommandation n° 1 (transparence de la pratique administrative) :**

- Publier sur le site Internet du ministère de la justice les décisions du garde des Sceaux relatives aux demandes de créations d'offices dans les zones d'installation contrôlée.

**b) Sur les demandes de créations d'offices dans les zones « vertes » d'installation libre**

*Sur l'ordre d'examen des candidatures dans les zones d'installation libre*

429. Les articles 29 et 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité<sup>260</sup> offrent aux candidats à l'installation la possibilité de postuler dans plusieurs zones. Cela permet d'accroître leurs chances de nomination.
430. Toutefois, en cas de pluralité de demandes formées par une même personne, sur plusieurs zones, il est prévu que l'une quelconque de ces demandes puisse donner lieu à nomination, sans possibilité pour le candidat de faire connaître un ordre de préférence<sup>261</sup>.
431. Les candidats seront donc nommés par le ministre de la justice dans la première zone examinée où leur rang de classement le leur permet, étant précisé que le décret n'indique pas dans quel ordre le ministère traitera les différentes zones<sup>262</sup>.
432. Afin de s'assurer que les créations d'offices interviennent effectivement dans les territoires où les besoins identifiés sont les plus patents, l'Autorité suggère que l'examen des candidatures dans les différentes zones d'installation libre soit effectué selon un ordre décroissant en termes de besoins identifiés : il conviendrait d'examiner prioritairement la demande présentée dans la zone où le potentiel d'installation, c'est-à-dire le nombre de recommandations, est le plus fort, puis de poursuivre de façon itérative jusqu'à examiner la demande présentée dans la zone d'installation libre où ce potentiel est le plus faible.
433. De cette façon, les préférences des candidats – que le système retenu par le gouvernement ne permet pas de révéler – seront vraisemblablement respectées, dans la mesure où il serait

<sup>260</sup> Modifiés par le décret n° 2016-661 précité.

<sup>261</sup> Article 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>262</sup> S'agissant de l'installation des notaires, le ministère de la justice a indiqué qu'il veillerait « à *pourvoir en priorité les zones dans lesquelles l'écart entre les recommandations de création d'offices et le nombre de candidatures est le plus faible afin d'atteindre les recommandations mentionnées dans l'arrêté du 16 septembre 2016 relatif à la carte dans un maximum de zones, pour un maillage territorial adapté aux besoins du public* ». PORTAIL OPM - Foire aux questions, site internet du ministère de la justice : <https://opm.justice.gouv.fr/>

économiquement rationnel que celles-ci se portent d'abord sur les zones à fort dynamisme économique, qui sont à la fois les plus susceptibles de leur assurer un développement économique rapide, mais aussi celles où les besoins de créations d'offices sont les plus importants. L'annexe 5 du présent avis préconise donc, pour chaque zone d'installation libre, un rang d'examen des candidatures.

434. À titre subsidiaire, il conviendrait de donner la possibilité aux candidats de hiérarchiser les zones d'installation dans lesquelles ils postulent. Il en va en effet du choix du lieu dans lequel ils s'implanteront, vraisemblablement pour de nombreuses années.
435. Un système permettant aux candidats de classer les zones demandées par ordre de préférence ne semble pas nécessairement plus contraignant à mettre en place pour les services du garde des Sceaux, puisqu'il est déjà appliqué par d'autres ministères, par exemple celui de l'éducation nationale s'agissant des mutations des enseignants du second degré.

**Recommandation n° 2 (ordre d'attribution des candidats dans les zones d'installation libre) :**

**- À titre principal :**

Dans le cadre du traitement des candidatures, examiner prioritairement les zones d'installation libre à fort potentiel, selon le rang d'examen recommandé en annexe 5 au présent avis.

**- À titre subsidiaire :**

Permettre aux candidats à l'installation postulant dans plusieurs zones d'installation d'exprimer un ordre de préférence entre ces différentes zones.

***Sur la nécessité d'une information actualisée relative au nombre de demandes et de nominations intervenues dans chaque zone d'installation libre***

436. La question du sort à réserver aux demandes de création d'offices qui excèdent le nombre de recommandations dans une zone d'installation libre n'est pas explicitement traitée par le décret n° 2016-661 précité. Il prévoit seulement que, dans ces zones, le garde des Sceaux nomme les demandeurs au regard des recommandations dont est assortie la carte et suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande<sup>263</sup>.
437. Il semble que cette disposition pourrait conduire le ministère de la justice à refuser toute possibilité de nomination dans une zone, dès lors que le nombre de nominations intervenues dans des offices créés aurait atteint le nombre de recommandations dont est assortie la carte.
438. Une telle interprétation pourrait aller à l'encontre du principe de liberté d'installation posé par le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, qui dispose : « *Les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* ».
439. Les refus d'installation sont conçus comme des exceptions par les dispositions de cet article, qui prévoient que le ministre de la justice ne peut y procéder que :
- dans les zones d'installation contrôlée,

<sup>263</sup> Article 32 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité. Cet article prévoit également que lorsque le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par un tirage au sort.

- après avis de l’Autorité de la concurrence,
- et en motivant son refus « *au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d’activité économique des professionnels concernés* ».

440. Toutefois, dans sa rédaction actuelle, la loi ne permet pas de considérer que les zones d’installation libre, où le nombre de nominations dans des offices créés auraient atteint le nombre de recommandations fixé par arrêté ministériel, deviendraient automatiquement des zones d’installation contrôlée. Les zones étant « *déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l’économie, sur proposition de l’Autorité<sup>264</sup>* », il est nécessaire qu’une nouvelle procédure d’élaboration de la carte soit lancée préalablement à sa révision.

441. À cette fin, pour la bonne information des candidats et de l’Autorité, il serait utile que le ministère de la justice rende public, pour chaque zone d’installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l’état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s’il n’est pas épuisé, le nombre de nominations possibles d’huissiers de justice libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

**Recommandation n° 3 (information actualisée sur l’état des candidatures) :**

- Rendre public, pour chaque zone d’installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l’état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s’il n’est pas épuisé, le nombre de nominations possibles d’huissiers de justice libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

**2. SUR L’AMÉLIORATION DU DISPOSITIF D’ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE**

442. Les présentes recommandations visent à améliorer le processus d’élaboration des futures cartes.

**a) Sur la transmission d’informations à l’Autorité**

443. La mission dévolue à l’Autorité suppose l’analyse d’un très grand nombre de données financières, économiques et démographiques afin d’apprécier, au niveau local, les fondamentaux de l’offre et de la demande de prestations d’huissiers de justice.

444. La collecte des données financières émanant de chaque office a rencontré d’importantes difficultés malgré une centralisation effectuée par la CNHJ. Une part non négligeable des données d’activité des offices communiquées à l’Autorité a nécessité des travaux substantiels de vérification, de collecte complémentaire, voire de rectification, qui ont retardé l’analyse des fondamentaux économiques de la profession, et par conséquent l’élaboration de la présente proposition de carte.

445. Pour le futur, cette collecte de données devrait être facilitée par le décret n° 2016-661 précité<sup>265</sup>, qui prévoit une remontée systématique d’informations à destination de l’Autorité. Ainsi, la CNHJ transmettra désormais à l’Autorité, chaque année et au plus tard

<sup>264</sup> Article 52, I, alinéa 2 de la loi du 6 août 2015.

<sup>265</sup> Voir l’article 7 du décret n° 2016-661, qui a modifié les dispositions de l’article 37-2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

le 31 mars de chaque année, les notes d'informations élaborées par chaque chambre régionale, avant le 15 février, et comportant :

- « 1° Le nombre d'huissiers de justice, leur localisation et un état des créations, des transferts ou des suppressions d'offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts survenus durant l'année écoulée ;
- 2° Les données économiques et démographiques permettant d'apprécier les besoins de création de nouveaux offices. »<sup>266</sup>

446. Au regard de l'importance que revêtent la fiabilité et le transfert de données, il apparaît nécessaire que des modalités d'échange automatisé d'informations entre l'Autorité et les autres administrations concernées par l'installation de ces professionnels (en particulier DGCCRF, DACS et DGFIP) soient rapidement mises en place.

**Recommandation n° 4 (transmission d'informations à l'Autorité) :**

- Prévoir un dispositif règlementaire permettant à la CNHJ de recueillir automatiquement et de centraliser, dans un format informatique ouvert, de nature à permettre leur réutilisation par l'Autorité, des données économiques des offices (statut juridique, nombre d'huissiers de justice titulaires, associés et salariés, chiffre d'affaires, résultat, nombre d'actes, autres effectifs salariés, etc.)
- Prévoir une transmission régulière, du ministère de la justice à destination de l'Autorité, de tous les événements influençant le nombre total d'huissiers de justice et d'offices (y compris les bureaux annexes), ainsi que leur localisation sur le territoire (exemples : offices supprimés, offices créés, bureaux annexes transformés en offices distincts, nominations, retraits, radiations, démissions d'huissiers de justice).
- Mettre rapidement en place des modalités d'échange automatisé d'informations entre l'Autorité et la CNHJ d'une part, et les administrations concernées par l'installation d'huissiers de justice (en particulier DGCCRF, DACS et DGFIP) d'autre part.

**b) Sur la mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité des offices**

447. La détermination des zones d'installation, préalable à l'élaboration de la carte, suppose d'identifier « *la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* »<sup>267</sup>.

448. Or, compte tenu des évolutions technologiques en cours dans les offices d'huissiers de justice (développement des outils de signification électronique<sup>268</sup> dans le cadre du développement de la communication par voie électronique<sup>269</sup>), il est vraisemblable que les zones de chalandise des prestations d'huissiers de justice, telles qu'elles ont été identifiées dans le présent avis <sup>270</sup> évoluent dans les prochaines années.

<sup>266</sup> Article 37-2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>267</sup> Article 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

<sup>268</sup> Décret n° 2012-366 du 15 mars 2012 relatif à la signification des actes d'huissiers de justice par voie électronique et aux notifications internationales.

<sup>269</sup> Ce développement des communications électronique est prévu par les articles 748-1 et suivants du code de procédure civile.

<sup>270</sup> Voir *supra*, § 119 et suivants.

449. Afin de pouvoir prendre en compte ces évolutions de façon précise, l’Autorité encourage donc les offices en place à faire évoluer leurs fichiers-clients et le cas échéant, les fichiers répertoriant le lieu d’exécution des prestations, de façon à mieux identifier la localisation géographique de leur activité. À l’instar des autres données économiques, ces informations devraient pouvoir faire l’objet d’extractions automatiques à des fins statistiques.
450. De la même manière, il n’existe actuellement aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d’actes traités respectivement par les offices principaux et les bureaux annexes. Dans les données communiquées par la CNHJ, l’activité de ces derniers est donc imputée à celle de leur office principal.
451. Afin d’analyser plus précisément la part d’activité imputable à chacun des bureaux annexes dans le cadre de l’élaboration des futures cartes d’installation, l’Autorité recommande de prévoir une ventilation des produits et des charges entre ces différents bureaux. Une telle obligation pourrait s’inscrire dans le cadre du développement de la comptabilité analytique prescrite par le II de l’article R. 444-20 du code de commerce<sup>271</sup>.
452. À cet égard, l’article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>272</sup>, qui prévoit le développement des échanges numériques entre les professionnels et leur client et le renforcement de l’interopérabilité, devrait conduire les offices à se doter d’outils informatiques permettant un meilleur suivi de leur activité (origine des clients, comptabilité analytique…) et facilitant la remontée d’informations relatives à leurs données financières vers les instances ordinales.

**Recommandation n° 5 (activité économique des offices) :**

- Recommander aux instances professionnelles d’inviter les huissiers de justice à tenir des fichiers-clients et des fichiers répertoriant le lieu d’exécution des prestations des offices afin de pouvoir identifier la localisation géographique de la clientèle ;
- Prévoir la possibilité pour les instances professionnelles de disposer d’une extraction automatique à des fins statistiques ;
- Dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique prévue au II de l’article R. 444-20 du code de commerce, prévoir une ventilation des produits et des charges entre l’office principal et son ou ses bureaux annexes.

<sup>271</sup> Article R 444-20, II du code de commerce : « Aux fins du recueil des données utiles prévu par l’article L. 444-5, il est tenu, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l’économie, une comptabilité analytique qui : 1° Présente distinctement le détail des données relatives aux émoluments et aux honoraires perçus par l’office ou l’étude ; 2° Relate distinctement les charges afférentes à l’activité réglementée et à l’activité libre ; 3° Retracer, le cas échéant, la répartition des charges de l’office ou de l’étude avec une structure juridique qui lui est liée. »

<sup>272</sup> Article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle : « I.- Les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les avocats, les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, les commissaires aux comptes et les experts-comptables proposent à leur clientèle une relation numérique dans un format garantissant l’interopérabilité de l’ensemble des échanges./ II.- Les professions mentionnées au I rendent librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales de manière à garantir cette interopérabilité, notamment au moyen d’un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé ».

## B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION ET AUX OFFICES D'HUISSIER DE JUSTICE

### 1. SUR LA NOUVELLE PROCÉDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CRÉÉS

453. La nouvelle procédure de candidatures aux offices créés soulève un certain nombre d'interrogations.

#### a) Sur les conditions à l'installation

454. Pour mémoire, le II de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que, dans les zones d'installation libre, « *lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité (...) d'huissier de justice (...), le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office (...) d'huissier de justice (...) créé*<sup>273</sup>. »

455. En application des dispositions de l'article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité<sup>274</sup>, dans les dix jours à compter de l'enregistrement de leur demande par télé-procédure, les candidats à l'installation devront produire des pièces dont la liste précise sera déterminée par un arrêté du garde des Sceaux, à venir. En cas de demande incomplète, si le demandeur ne fournit pas les justificatifs requis dans un délai fixé par ce même arrêté, sa demande sera caduque<sup>275</sup>.

456. Les pièces exigées conditionnant la recevabilité des candidatures, il conviendrait que cet arrêté soit adopté rapidement, de façon à ce que les candidats sachent au plus vite s'ils remplissent ou non les conditions pour être nommés.

457. S'agissant ensuite des pièces dont la production sera exigée à l'appui d'une candidature, certains contributeurs à la consultation publique ont fait remarquer que la condition relative à l'assurance ne présente aucun intérêt pratique et serait par ailleurs très difficile à satisfaire. En effet, conformément aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, la CNHJ garantit la responsabilité civile professionnelle des huissiers de justice, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires.

458. Or en matière d'assurances de responsabilité, le principe indemnitaire posé par l'article L. 121-1 du code des assurances fait obstacle à ce que l'indemnité dépasse le montant du préjudice subi lors du sinistre, de sorte qu'une double cotisation constituerait un surcoût inutile pour le souscripteur si les garanties déjà souscrites suffisent à répondre à ses besoins. Aussi n'est-il pas surprenant que certains contributeurs aient constaté que les compagnies d'assurance autres que celles avec lesquelles la CNHJ a conclu le contrat-groupe susmentionné refusent de couvrir « *la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination* », et donc de leur délivrer une attestation.

459. Au cours de l'instruction, la CNHJ a confirmé que, pour faire face aux obligations qui lui incombent en application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée, elle a conclu par l'intermédiaire d'un courtier, un contrat-groupe couvrant la responsabilité civile des

---

<sup>273</sup> L'article 4 de l'ordonnance n° 45-2592 rappelle ces conditions de nomination.

<sup>274</sup> Modifié par le décret n° 2016-661 précité.

<sup>275</sup> Article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

huissiers de justice<sup>276</sup>. L'adhésion à ce contrat est automatique pour tout nouvel huissier de justice, dès le jour de sa nomination. La condition d'assurance exigée par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sera donc *de facto* remplie pour tous les candidats.

460. À l'avenir, il convient de remarquer que l'article 3 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui définit les conditions de nomination des futurs commissaires de justice dans un office à créer, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022, ne mentionne que des conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité et d'expérience, mais pas de condition d'assurance.
461. Au regard de ces éléments, il ne semble pas nécessaire d'exiger d'un candidat à l'installation dans un office d'huissier de justice qu'il justifie de la souscription d'un contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle. En conséquence, l'Autorité considère qu'il est inutile que le futur arrêté précisant les pièces à produire par les candidats<sup>277</sup> aux offices d'huissiers de justice exige une attestation équivalente à celle imposée aux notaires par les dispositions du 3<sup>o</sup> de l'article 1 et du 8<sup>o</sup> de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2016<sup>278</sup> propre à cette profession.
462. Par ailleurs, selon la CNHJ, la sinistralité de la profession est faible pour le moment. Elle estime toutefois que la réduction des contrôles exercés par le ministère de la justice et les instances représentatives locales, en amont des nominations des candidats, pourrait accroître cette sinistralité, et donc faire augmenter le montant des cotisations.
463. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que, dans le cadre de la loi du 6 août 2015, ne pourront s'installer que les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions d'huissiers de justice (notamment le fait de ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur et à la probité, ni d'avoir été frappé de faillite personnelle ou de l'une des mesures d'interdiction prévues à l'article L. 653-8 du code de commerce)<sup>279</sup>. Le respect de ces conditions sera vérifié en amont par le ministère de la justice, puisqu'il conditionne la recevabilité des demandes de nomination.
464. En particulier, les huissiers de justice nommés dans des offices à créer, devront avoir suivi, tout comme leurs consœurs et confrères déjà en place, une formation juridique solide (master en droit ou équivalent) ainsi qu'un stage d'une durée minimale de deux années<sup>280</sup>, étant précisé que la CNHJ est étroitement associée à la formation initiale, qui comprend des

---

<sup>276</sup> Au titre de ce contrat d'assurance-groupe conclu par la CNHJ, chaque huissier de justice est assuré chaque fois que sa responsabilité civile professionnelle est mise en cause (en particulier en cas de faute, d'erreur de fait ou de droit, de péremption d'instance, de méconnaissance de délai, etc.). Afin de financer cette assurance, la CNHJ prélève auprès de chaque huissier de justice une cotisation spéciale, dont le montant est fixé en application des dispositions de l'article 74 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité. Par ailleurs, la CNHJ a conclu un contrat-groupe « responsabilité financière » pour couvrir les risques de non représentation de fonds détenus pour le compte des clients. En application des dispositions de l'article 13 du règlement intérieur de la CNHJ, la gestion administrative de ces contrats d'assurance est assurée par une caisse de garantie.

<sup>277</sup> En application de l'article 29 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

<sup>278</sup> Arrêté du 16 septembre 2016 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de notaire dans un office à créer et le délai prévu à l'article 51 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire, JORF n° 0219 du 20 septembre 2016. Ces dispositions imposent la transmission d'un « *document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination* ».

<sup>279</sup> Article 1 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>280</sup> Article 10 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

enseignements dispensés par l'École nationale de procédure (ENP), laquelle est contrôlée par la CNHJ<sup>281</sup>.

465. Ainsi, rien ne permet de supposer que les huissiers de justice qui s'installeront dans les mois et les années à venir seront moins compétents ou moins honorables que les professionnels déjà en place, ni donc que la sinistralité et le montant des cotisations nécessaires pour financer la couverture de la profession en matière de responsabilité civile professionnelle augmenteront.

**Recommandation n° 6** (arrêté « pièces ») :

- Adopter dans un bref délai l'arrêté fixant la liste des pièces dont la production est exigée pour une demande de nomination en qualité d'huissier de justice dans un office à créer ;
- Dans cet arrêté, ne pas prévoir d'obligation de présentation d'un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination.

**b) Sur le délai de dépôt des candidatures**

*Sur le point de départ du délai après l'adoption de la première carte*

466. Par dérogation, le VI de l'article 16 du décret n° 2016-661 précité prévoit que les demandes de nomination « *faisant suite à la première publication de la carte prévue à l'article 52 de la loi n° 2015-990 [...] peuvent être déposées à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, au plus tard au 31 mars 2017 (...)* »<sup>282</sup>.
467. Dans la mesure où le ministère de la justice a déjà mis en place le système informatique (portail OPM) permettant l'enregistrement et le traitement des demandes par télé-procédure, et compte tenu des attentes créées chez les candidats à l'installation (dont témoignent notamment les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique et les appels et courriels reçus par les services d'instruction ces derniers mois), l'Autorité serait favorable à ce que cette date soit fixée à échéance rapprochée.

*Sur l'impossibilité pour les candidats de demander leur nomination dans un office à créer après le dix-huitième mois de publication de la carte*

468. L'article 28 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité ne permet aux candidats de déposer leur demande de nomination dans un office à créer que durant un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la carte<sup>283</sup> adoptée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre de l'économie. Par ailleurs, la publication d'une nouvelle carte fait courir un délai minimal de deux mois avant que les postulants aient la possibilité de déposer leur candidature.
469. Or, le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que « *cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans.* »

<sup>281</sup> Article 14 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>282</sup> Article 16, VI du décret n° 2016-661 précité, introduit par le 2° du IV de l'article 4 du décret n° 2016-1508 du 9 novembre 2016 précité.

<sup>283</sup> Pour les demandes déposées à la suite de la publication de la première carte, cette durée variera en fonction de la date fixée par arrêté du ministre de la justice, conformément aux dispositions du V de l'article 16 du décret n° 2016-661 précité.

470. Ces dispositions combinées conduisent à interdire toute demande de nomination durant plus de 8 mois sur une période de 26 mois consécutifs. Une telle limitation constitue, aux yeux de l’Autorité, un frein inutile à l’installation des professionnels concernés.

**Recommandation n° 7 (dates de dépôt des candidatures) :**

- S’agissant de l’arrêté prévu à l’article 16, V du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016, fixer la date à laquelle pourront être déposées les demandes de nomination sur un office à créer le plus rapidement possible après la publication de la première carte ;
- À l’article 28 du décret n° 75-770 du 14 août 1975, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016, supprimer les mots : « *et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date* ».

**c) Sur l’intervention des instances représentatives de la profession dans le processus de nomination**

471. Certains contributeurs ont insisté sur la nécessité d’affranchir le processus de nomination, et en particulier l’instruction des dossiers de candidature, de l’intervention des instances représentatives de la profession.
472. Le décret n° 2016-661 précité a supprimé l’intervention directe des instances locales. S’agissant de l’examen des candidatures, il est seulement prévu que le bureau de la CNHJ<sup>284</sup> « *communiqua au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d’apprécier les capacités professionnelles et l’honorabilité de l’intéressé* »<sup>285</sup>. Il ne précise toutefois, ni si cette demande de communication est impérative pour le garde des Sceaux, ni les conséquences à tirer d’une absence de réponse de la CNHJ dans le délai imparti.
473. Une disposition similaire est prévue s’agissant de la nomination des huissiers de justice salariés<sup>286</sup>.
474. Sur cette question, l’Autorité est d’avis que l’intervention de la CNHJ dans la procédure est facultative et qu’elle ne saurait en aucun cas bloquer l’instruction de la demande. Les renseignements communiqués, le cas échéant, par la CNHJ devront par ailleurs être objectifs, portés à la connaissance du candidat, et en tant que de besoin, soumis à un débat contradictoire avec lui.
475. Sous l’empire des règles antérieurement applicables en matière d’installation, et ainsi qu’il a été vu plus haut<sup>287</sup>, l’intervention des instances professionnelles a conduit à un verrouillage au détriment des entrants potentiels. Il convient d’éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il serait en contradiction avec le principe de liberté d’installation instauré par la loi du 6 août 2015.

<sup>284</sup> Rien n’interdit néanmoins à la CNHJ de recueillir l’avis des instances locales sur un candidat.

<sup>285</sup> Article 31 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité.

<sup>286</sup> Article 11 du décret n° 2011-875 précité.

<sup>287</sup> Voir *supra*, § 72 et suivants.

**Recommandation n° 8** (intervention des instances professionnelles dans le processus de nomination) :

S'agissant de la communication d'informations, par la CNHJ, au garde des Sceaux, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats à l'installation ou à une nomination en tant qu'huissier de justice salarié :

- Considérer qu'elle est facultative ;
- Ne prendre en considération que les éléments objectifs portés à la connaissance du candidat, le cas échéant, après un débat contradictoire.

**d) Sur le délai entre la nomination et la prestation de serment des huissiers de justice nommés dans des offices à créer**

476. L'article 35 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité prévoit que « *dans le mois de leur nomination, les huissiers de justice prêtent serment devant le tribunal de grande instance* » et qu'ils entrent en fonction à compter du jour de leur prestation de serment.
477. L'article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 prévoit que « *tout officier public ou ministériel qui ne prête pas le serment professionnel dans le mois de la publication de sa nomination au Journal officiel est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions sauf s'il peut justifier d'un cas de force majeure* » (soulignement ajouté).
478. De plus, en application des dispositions de l'article L. 122-1 du code des procédures civiles d'exécution<sup>288</sup>, les huissiers de justice « *sont tenus de prêter leur ministère ou leur concours sauf lorsque la mesure requise leur paraît revêtir un caractère illicite ou si le montant des frais paraît manifestement susceptible de dépasser le montant de la créance réclamée* ».
479. Certains contributeurs à la consultation publique craignent que ce délai d'un mois soit insuffisant pour permettre aux candidats retenus par la télé-procédure de s'installer, et donc d'exécuter leur obligation d'instrumenter dès leur entrée en fonction. En effet, il est possible que les candidats aient déposé des demandes de nomination dans plusieurs zones et qu'ils ne soient informés de la zone dans laquelle ils sont nommés que le jour de leur nomination. Dans un tel cas de figure, ils ne disposeraient que d'un mois pour louer des locaux, s'installer et recruter du personnel afin de pouvoir honorer leur obligation d'instrumenter.
480. Par ailleurs, les candidats à l'installation occupant actuellement un emploi salarié (par exemple au sein d'offices d'huissiers de justice) ne devraient démissionner qu'après avoir obtenu confirmation de leur nomination dans un office créé. Or ces salariés sont généralement tenus de respecter un délai de préavis consécutif à leur démission. À titre d'exemple, l'article 1-8-1 de la convention collective nationale du personnel des huissiers de justice du 11 avril 1996, étendue par arrêté du 18 octobre 1996, prévoit que le délai-congé qui doit être respecté par un salarié en cas de démission varie entre un et quatre mois en fonction de sa durée de présence dans l'office et en fonction des circonstances dans lesquelles intervient cette démission. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la publication de la nomination au Journal officiel et la prestation de serment tienne compte de la durée de ce préavis.

---

<sup>288</sup> Et en application des dispositions de l'article 15 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité qui prévoit que « les huissiers de justice sont tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis, sauf en cas d'empêchement et pour cause de parenté ou d'alliance (...) ».

481. Afin de permettre aux candidats à l'installation retenus de s'installer dans de bonnes conditions, l'Autorité considère qu'il conviendrait de modifier les dispositions du décret n° 75-770 pour leur permettre de solliciter une extension du délai de publication au Journal officiel de leur arrêté de nomination, dont la loi prévoit qu'elle contraint la date-butoir de leur prestation de serment (dans le mois de cette publication).

**Recommandation n° 9 (délai entre la nomination et la prestation de serment des huissiers de justice nommés dans un office à créer) :**

- Compléter le paragraphe 1 de la section II du chapitre IV du décret n° 75-770 du 14 août 1975 par un article 33-1, ainsi rédigé :

« **Article 33-1.** – *L'arrêté mentionné à l'article 22 est publié au Journal officiel dans le mois suivant sa notification au demandeur.*

« *Si le demandeur justifie d'un motif légitime, ce délai d'un mois est prorogé à sa demande, dans la limite de quatre mois. Le demandeur sollicite cette prorogation auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, dans le délai de dix jours à compter de la notification prévue au premier alinéa.* »

## **2. SUR LES AUTRES ÉLÉMENTS CONDITIONNANT L'ACCÈS AUX OFFICES**

482. En complément de la mission de cartographie, le législateur a confié à l'Autorité le soin de faire « *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* »<sup>289</sup>.
483. L'Autorité a donc procédé à une analyse des conditions d'entrée sur le marché des prestations fournies par les huissiers de justice, afin d'anticiper l'impact de la réforme, de déceler l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée qui pourraient en limiter les effets et de recommander des mesures permettant de faciliter l'accès à ce marché.

### **a) Sur les conditions de financement des installations**

484. Se pose d'abord la question de l'accès au financement nécessaire à la création d'un office et plus particulièrement aux prêts à l'installation consentis par la caisse des prêts.
485. L'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée dispose que la caisse des prêts a « *pour objet de consentir des prêts aux aspirants aux fonctions d'huissier de justice et aux huissiers de justice en activité pour l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts sociales d'une structure d'exercice de la profession. Les ressources de cette caisse, qui constitue un service particulier de la chambre nationale des huissiers, sont notamment constituées par une cotisation spéciale payable par chaque huissier* »<sup>290</sup>, cette cotisation étant calculée sur le nombre d'actes réalisés<sup>291</sup>. La caisse est administrée par un comité de gestion de cinq membres désignés par la CNHJ.

<sup>289</sup> Article L. 462-4-1 al. 2 du code de commerce.

<sup>290</sup> Article 9 bis de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

<sup>291</sup> Article 78 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

486. S'agissant de l'instruction des demandes, les prêts sont accordés après avis de la chambre départementale, sur proposition de la chambre régionale dont cette chambre dépend et dans le ressort de laquelle le bénéficiaire des prêts sera appelé à exercer ses fonctions. La chambre départementale procède notamment à une enquête approfondie sur la moralité et l'honorabilité du candidat. Une commission technique, composée de trois huissiers de justice désignés par la CNHJ et de trois clercs d'huissiers de justice élus, donne son avis au comité de gestion sur le montant des prêts sollicités, leurs modalités de remboursement et leurs bénéficiaires. *In fine*, le comité de gestion statue sur la demande de prêt et, si celui-ci est accordé, en fixe le montant, ainsi que les modalités de remboursement. Les délibérations des chambres et de la commission technique sont secrètes et ne peuvent être communiquées au candidat. La caisse de prêts n'est en effet pas tenue de faire connaître les raisons qui ont motivé le rejet d'une demande de prêt<sup>292</sup>.
487. L'instruction a toutefois permis de vérifier l'existence de solutions alternatives pour les professionnels concernés : à l'heure actuelle, plus de 50 % des installations et des rachats de parts ou d'office se font sans le recours à la caisse mais grâce à des prêts octroyés par des banques commerciales ou par la Caisse des Dépôts et Consignations. À l'avenir, le faible taux de défaillance observé dans la profession, ainsi que la bonne image dont jouissent les professions libérales et les officiers publics auprès des établissements bancaires, devraient permettre aux candidats à l'installation d'accéder au crédit et de mener à bien leurs projets professionnels.
488. Quoiqu'il en soit, le financement de la caisse des prêts étant supporté par l'ensemble des huissiers de justice en place, il convient de s'assurer que les candidats à l'installation pourront bénéficier des services qu'elle propose de façon non discriminatoire.
489. Cet impératif s'imposera *a fortiori* à la future caisse des prêts des commissaires de justice, instituée par l'article 17 de l'ordonnance précitée du 2 juin 2016, le gouvernement ayant fait le choix d'étendre à la nouvelle profession ce dispositif existant au profit des seuls huissiers de justice.
490. Comme l'a déjà souligné l'Autorité dans son avis n° 16-A-12 précité<sup>293</sup>, s'il est prévu qu'un décret en Conseil d'État détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la caisse, les prêts devront être accordés dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, en particulier pour garantir l'accès effectif des candidats à l'installation dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.
491. Dans cette optique, la définition des règles d'organisation et de fonctionnement applicables à la future caisse des prêts des commissaires de justice pourrait conduire à s'interroger sur la pertinence de l'intervention des instances représentatives de la profession au stade de l'instruction des demandes de prêts, mais aussi sur l'absence d'indications données au candidat sur les motifs ayant conduit au rejet de sa demande de financement.

---

<sup>292</sup> Articles 76 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice et règlement intérieur de la Caisse des Prêts, approuvé par la Chancellerie en date du 31 juillet 1958.

<sup>293</sup> § 231 et suivants. L'Autorité avait également recommandé au gouvernement de s'assurer de la compatibilité des dispositions relatives à la caisse des prêts avec le régime des aides d'État et d'ouvrir à l'ensemble des acteurs du secteur bancaire la possibilité de bénéficier d'un privilège sur la finance de l'office, prévue dans le projet d'ordonnance au bénéfice de la caisse des prêts.

**Recommandation n° 10 (caisse des prêts) :**

- Assurer à tous les candidats à l'installation un accès équivalent aux financements de la caisse des prêts, sur la base de critères non discriminatoires, motivés, objectifs et transparents.

**b) Sur les opportunités professionnelles de reprise ou d'associations au sein des offices existants**

492. Outre la possibilité de s'installer dans un office créé ou vacant, les personnes remplissant les conditions d'aptitude à la profession d'huissier de justice peuvent souhaiter être nommées dans un office existant dans lequel il existe une opportunité de succession ou d'association. Il peut notamment s'agir d'offices dans lesquels l'un des associés a souhaité se retirer<sup>294</sup>, y a été forcé<sup>295</sup>, a sollicité la création d'un office à la suite d'un retrait en raison d'une mésentente entre associés<sup>296</sup> ou est décédé<sup>297</sup>.
493. Au cours de l'instruction, certains candidats à l'installation ont déploré le manque d'information sur ces opportunités de reprise ou d'association au sein des offices existants.
494. L'Autorité considère qu'il pourrait être utile, afin d'améliorer l'accès aux offices, que la CNHJ et les instances locales diffusent de telles informations aux personnes remplissant les conditions pour exercer la profession.

**Recommandation n° 11 (opportunités de reprise ou d'association au sein d'offices existants) :**

- Inciter la CNHJ et les instances locales à diffuser des informations sur les opportunités de reprise ou d'association au sein d'offices d'huissiers de justice.

**c) Sur la publicité et les règles déontologiques**

495. En tant qu'officiers publics et ministériels soumis à des règles déontologiques strictes, les huissiers de justice se sont longtemps vu interdire toute forme de publicité et de démarchage.
496. Ainsi, le règlement intérieur de la chambre départementale des huissiers de justice de Paris précise qu'ils « *doivent respecter la clientèle de leurs Confrères et ne faire aucune*

<sup>294</sup> Voir notamment les dispositions de l'article 27 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles et l'article 22 du décret n° 92-1448 du 30 décembre 1992 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

<sup>295</sup> Voir notamment les dispositions de l'article 56 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles.

<sup>296</sup> En application des dispositions de l'article 18 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles, modifiée par la loi n° 2015-990 précitée, un officier public ou ministériel a la possibilité de se retirer d'une société en raison d'une mésentente entre associés et « *de solliciter sa nomination a un office créé à cet effet à la même résidence dans des conditions prévues par le décret particulier à chaque profession* ».

<sup>297</sup> Voir notamment l'article 110 du décret n° 69-1274 du 31 décembre 1969 pris pour l'application à la profession d'huissier de justice de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles.

*démarche, n'user d'aucune influence, ne se livrer à aucune sollicitation, n'exercer aucune pression, soit directement, soit indirectement, dans le but de se procurer des affaires ou de détourner celles dont un Confrère serait ou devrait être chargé*<sup>298</sup> » (soulignement ajouté). Le projet de règlement déontologique national<sup>299</sup>, communiqué par la CNHJ dans le cadre de l'instruction, interdit à l'huissier de justice « *de faire ou de permettre qu'il soit fait, sous ses noms et qualité, tout acte de publicité en dehors des publicités obligatoires (...)* »<sup>300</sup>, y compris sur son site Internet<sup>301</sup>.

497. Les règlements intérieurs des chambres départementales limitent également la possibilité de signaler matériellement la présence d'un office (pas plus de quatre écussons dont la forme, la taille et la couleur sont réglementées, interdiction d'utiliser d'autres légendes que les mots « Huissier de Justice » etc.)<sup>302</sup>.
498. Si ces réglementations restrictives, en figeant les parts de marché des professionnels en cause, sont peu propices au développement de nouvelles études, elles sont cependant appelées à évoluer.
499. D'abord, du fait de la possibilité désormais accordée aux huissiers de justice de pratiquer des remises et de communiquer sur leurs tarifs. Ainsi, l'article L. 444-4 du code de commerce prévoit que les huissiers de justice « *affichent les tarifs qu'ils pratiquent, de manière visible et lisible, dans leur lieu d'exercice et sur leur site internet, selon des modalités fixées dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 113-3 du code de la consommation* » (c'est-à-dire selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation)<sup>303</sup>.
500. Ensuite et surtout, les règles applicables aux officiers publics et ministériels en matière de publicité sont en passe d'être profondément modifiées par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, dont le III de l'article 3 permet aux huissiers de justice, notaires, commissaires-priseurs judiciaires, avocats, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaires aux comptes et experts-comptables « *de recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et proposer des services en ligne.* » À défaut de définition légale de la notion de « sollicitation personnalisée », il semble possible de se reporter au Règlement Intérieur National de la

---

<sup>298</sup> Des dispositions similaires figurent notamment dans le règlement intérieur de la chambre départementale des huissiers de justice de Maine-et-Loire.

<sup>299</sup> En vertu du dernier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, « *la chambre nationale peut établir, en ce qui concerne les usages de la profession à l'échelon national, un règlement qui est soumis à l'approbation du garde des sceaux, ministre de la justice* ». La CNHJ a précisé, au cours de l'instruction que ce projet n'était pas entré en vigueur, à défaut de validation par la Chancellerie, et qu'il n'était par ailleurs pas à jour de la loi du 6 juin 2015.

<sup>300</sup> Article 6 du projet de règlement déontologique national, adopté par la CNHJ lors de l'Assemblée générale des 27 et 28 mars 2014.

<sup>301</sup> Article 7 du projet de règlement déontologique national, précité, qui autorise les huissiers de justice à posséder un ou plusieurs sites professionnels sur Internet dès lors que leur contenu respecte les obligations statutaires, déontologique et disciplinaire de la profession.

<sup>302</sup> Voir par exemple l'article 5 du règlement intérieur de la chambre départementale des huissiers de justice de Paris et l'article 5 de règlement intérieur de la chambre départementale des huissiers de justice de Maine-et-Loire.

<sup>303</sup> Il ne s'agit pas ici de publicité à proprement parler, mais de la communication d'informations, qui suppose par ailleurs que le consommateur soit déjà dans l'office ou connecté sur le site internet de l'huissier de justice concerné.

profession d'avocat dont l'article 10.1<sup>304</sup> précise qu'il s'agit d' « *un mode de publicité personnelle, [qui] s'entend de toute forme de communication directe ou indirecte, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un avocat à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée* »<sup>305</sup>.

501. L'Autorité se félicite de cette évolution législative, qui devrait faciliter le démarrage de l'activité des créateurs d'offices en leur permettant de se faire connaître auprès de leurs futurs clients, et, plus généralement, en stimulant la concurrence entre professionnels.
502. Par ailleurs, le III de l'article 3 précise que ses conditions d'application, notamment les adaptations nécessaires aux règles déontologiques applicables à ces professions dans le respect des principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse, seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précisera donc les modalités dans lesquelles les professionnels concernés pourront avoir recours à la publicité, laquelle favorise l'accès effectif au marché. Dès lors, l'Autorité recommande sa saisine pour avis sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce en vertu duquel : « *L'Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.* »
503. Surtout, l'Autorité tient à attirer l'attention du gouvernement sur l'applicabilité de cet article L. 462-2 aux codes de déontologie régissant ces professions. Or ces codes devront nécessairement être adoptés ou amendés prochainement pour intégrer les réformes opérées par les lois du 6 août 2015 et du 18 novembre 2016 précitées. Soumis à l'approbation du garde des Sceaux, ministre de la justice, ces codes de déontologie sont des actes réglementaires, par ailleurs susceptibles de restreindre l'exercice de ces professions et/ou la concurrence entre professionnels. Dès lors, l'Autorité sera compétente pour en connaître, à l'instar des codes de déontologie des professions de santé qu'elle a déjà examinés<sup>306</sup>. Il en va notamment ainsi du règlement déontologique national applicable à la profession d'huissier de justice, sur lequel travaille actuellement la CNHJ, et de celui de la profession de commissaire de justice que la future chambre nationale aura pour mission d'établir, conformément au 5° de l'article 16 de l'ordonnance précitée du 2 juin 2016.
504. Afin de faciliter l'adoption rapide de ces textes, les instances représentatives des professions juridiques concernées sont invitées à se rapprocher de l'Autorité pour échanger sur leur contenu en amont de sa saisine formelle sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce.

---

<sup>304</sup> Article modifié par une décision à caractère normatif n° 2015-002, Assemblée générale du Conseil National des Barreaux du 21 novembre 2015 - Publié au JO par Décision du 14 janvier 2016 – JO 16 février 2016.

<sup>305</sup> L'article 10.1 définit la publicité personnelle comme « *toute forme de communication destinée à promouvoir les services de l'avocat* ».

<sup>306</sup> Voir par exemple avis n° 96-A-17 du 5 novembre 1996 relatif à une demande d'avis du Syndicat des Médecins d'Urgence de France sur la conformité des règles du code de déontologie médicale et de celles adoptées par le Conseil de l'Ordre des médecins régissant la permanence des soins et la médecine d'urgence avec les règles du droit de la concurrence, avis n° 08-A-15 du 29 juillet 2008 relatif au projet de décret portant code de déontologie des masseurs kinésithérapeutes, avis n° 12-A-07 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des pédicures-podologues et avis n° 16-A-11 du 11 mai 2016 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des infirmiers.

**Recommandation n° 12 (publicité, règlements déontologiques et concurrence) :**

- Saisir l’Autorité pour avis sur le projet de décret prévu au III de l’article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

**d) Sur l’accès à des services indispensables**

505. L’instruction a permis de mettre en évidence que les services proposés par l’Association Droit Électronique et Communication (ci-après « ADEC ») sont indispensables pour assurer les missions d’un office et doivent donc être accessibles à l’ensemble des huissiers de justice de France, y compris les nouveaux entrants, dans les mêmes conditions.
506. Créée en 2001 à l’initiative de la CNHJ sous la forme d’une association, l’ADEC est depuis 2016 une société par actions simplifiée dont le conseil d’administration est composé uniquement d’huissiers de justice. L’ADEC a pour objet de concevoir, de réaliser et de maintenir des outils informatiques pour favoriser les échanges électroniques entre les études et leurs partenaires.
507. L’ADEC « *constitue le point d’entrée de tous les services dématérialisés de la profession des huissiers de justice* »<sup>307</sup>. Ainsi, par exemple, elle permet d’accéder à FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés, géré par la direction générale des finances publiques), à des sites de paiement tels que [jepaieparcarte.com](http://jepaieparcarte.com), mais aussi aux plateformes Interact (échange d’actes), Héraclès (recouvrement amiable), [petitescreances.fr](http://petitescreances.fr) (mise en œuvre de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances). L’ADEC délivre également les certificats de signature électronique (« CertiHuissier »).
508. Il résulte de ce qui précède qu’il serait impossible ou inefficace de dupliquer certains services proposés par l’ADEC, notamment pour des raisons financières ou techniques, alors que l’accès à ces services est nécessaire aux huissiers de justice pour exercer leur activité.
509. Interrogée sur ce point, la CNHJ a indiqué que les modalités actuelles de tarification (un abonnement annuel, auquel s’ajoute une tarification spéciale « à la consommation ») visent à assurer à toutes les études un accès aux technologies à des coûts maîtrisés, notamment pour les nouveaux installés.
510. Les informations transmises par la CNHJ n’ont pas permis à l’Autorité de vérifier l’adéquation des montants tarifés au regard des coûts de revient des produits et services en cause. L’Autorité note toutefois qu’à l’heure actuelle, la tarification pratiquée s’applique de façon identique à tous les huissiers de justice de France. Elle encourage donc l’ADEC à continuer à garantir à tous les professionnels un accès à ses services dans les mêmes conditions.

**e) Sur la présence de barrières à l’entrée pour les candidats à l’installation**

511. À ce stade, l’Autorité n’a pas décelé de barrières susceptibles de freiner l’entrée sur le marché de nouveaux huissiers de justice.
512. Toutefois, si les candidats à l’installation se trouvaient confrontés à des comportements visant notamment à restreindre leur activité sur le marché, l’Autorité les invite à l’en informer.

---

<sup>307</sup> Huissiers de justice : monographie d’une profession en mouvement, sous la direction d’Arnaud Raynouard, Éditions juridiques et techniques, 2016

513. L’Autorité entend en effet veiller à ce qu’une saine concurrence se développe entre les huissiers de justice. Pour ce faire, elle n’hésitera pas à ouvrir des enquêtes et, le cas échéant, à sanctionner toute pratique anticoncurrentielle.

**C. RECOMMANDATIONS SUR LA PRÉPARATION DE L’ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME CRÉANT LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE**

514. Les candidats aux offices créés qui s’installeront d’ici 2018 dans le cadre de la présente carte seront confrontés à une mutation importante de leur environnement professionnel à l’horizon de quatre ans : la fusion des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires au sein de la nouvelle profession de commissaire de justice<sup>308</sup>. Il convient par conséquent qu’ils se préparent, le plus en amont possible, à faire face aux conséquences de cette réforme sur les futures conditions d’exercice de leur profession.

**1. SUR LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE**

515. L’arrivée sur le marché de commissaires de justice va modifier les règles du jeu concurrentiel, et ce, à court terme. Ce nouveau statut sera en effet pleinement applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Avant cette date, les professionnels remplissant des conditions de formation spécifiques précisées par décret en Conseil d’État<sup>309</sup> pourront accoler à leur titre la mention « qualifié commissaire de justice » et seront autorisés à exercer les activités relevant actuellement de la compétence de l’autre profession. Les huissiers de justice « *qui disposent d’une expérience professionnelle en matière de vente de meubles aux enchères publiques* »<sup>310</sup> seront réputés satisfaire à cette condition de formation<sup>311</sup>.
516. Dès lors, indépendamment des effets de la présente carte, la concurrence va nécessairement s’intensifier puisque les prestations actuellement fournies par les huissiers de justice pourront, dans un avenir proche, être réalisées, à titre accessoire<sup>312</sup>, par les commissaires-priseurs judiciaires « qualifiés commissaires de justice ». Il s’agit là d’une évolution importante que doivent prendre en considération les diplômés huissiers de justice dans l’élaboration de leur projet d’installation.

---

<sup>308</sup> Voir *supra*, § 46 et suivants.

<sup>309</sup> Concernant ce dispositif de formation, l’Autorité ne peut que réitérer la recommandation qu’elle a formulée dans l’avis n° 16-A-12 précité : « *Mettre en place un dispositif de formation différencié pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, pesant équitablement sur les professionnels concernés, compatible avec l’exercice de leur activité professionnelle, et intégré dans les dispositifs existants de formation professionnelle obligatoire* ».

<sup>310</sup> Article 25, III, 3° de l’ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Les conditions d’appréciation et de validation de cette expérience seront fixées par décret en Conseil d’État.

<sup>311</sup> À l’heure actuelle, les huissiers de justice en exercice peuvent, sans aucune condition de formation supplémentaire, réaliser des prises et ventes judiciaires de meubles dans les lieux où il n’est pas établi de commissaire-priseur judiciaire et à titre accessoire, des ventes volontaires, à condition d’avoir suivi une formation spécifique d’une durée de soixante heures portant sur la réglementation, la pratique et la déontologie des ventes aux enchères.

<sup>312</sup> Pour mémoire, l’Autorité avait recommandé la suppression de cette restriction quantitative à l’activité des commissaires-priseurs judiciaires durant la période transitoire (proposition n° 12 de l’avis n° 16-A-12 précité).

517. Il semble par ailleurs indispensable que les nouveaux installés acquièrent au plus vite les compétences nécessaires à l'exercice de la totalité des futures missions du commissaire de justice. Si le suivi des formations nécessaires à l'obtention de la mention « commissaire de justice » peut sembler chronophage et secondaire aux yeux de professionnels nouvellement installés, qui souhaiteront avant tout assurer le succès économique de leur office en développant son activité, l'Autorité souligne qu'il s'agit d'une étape essentielle pour assurer la pérennité et la croissance dudit office à moyen terme, être en mesure d'offrir, dès 2022, l'ensemble des compétences attendues d'un commissaire de justice, et donc proposer aux clients une gamme de services la plus étoffée possible.

## 2. SUR LA STRUCTURE DES OFFICES

518. Afin de garantir la viabilité de leur office, à moyen et long terme, dans un environnement mouvant et concurrentiel, l'Autorité encourage les diplômés huissiers de justice à envisager dès à présent les différentes possibilités d'installation offertes par la réglementation. Il est notamment possible de recourir à de nouvelles formes juridiques pour leurs structures d'exercice : installation sous forme sociétaire, pluri-professionnalité, création de GIE ou de sociétés civiles de moyens, etc.
519. Ainsi, à titre d'exemple, il ressort de l'instruction que la conquête d'une clientèle institutionnelle nécessite une taille critique qu'un huissier de justice nouvellement installé à titre individuel sera difficilement en mesure d'atteindre d'emblée. Dans ces conditions, les nouveaux entrants pourraient envisager une installation sous forme sociétaire de façon à mutualiser les coûts, les moyens et les compétences au sein de leur nouvel office. De même, la création ou l'adhésion à un GIE ou une société civile de moyens, à l'image des réseaux de clercs significateurs, pourrait également être source de synergies<sup>313</sup>.
520. Pareillement, une association entre un diplômé huissier de justice et un diplômé commissaire-priseur judiciaire dans le cadre d'une société pluri-professionnelle d'exercice pourrait permettre d'anticiper dès à présent la mise en place des commissaires de justice à compter de 2022. Plus généralement, l'idée d'une association avec d'autres professionnels du droit ou du chiffre devrait être explorée en ce qu'elle peut permettre d'offrir aux clients une gamme de services plus étendue et de se différencier par rapport aux offices concurrents. Comme le souligne le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 précitée, l'objectif du législateur, en développant les structures interprofessionnelles d'exercice, est précisément de permettre aux professionnels concernés de proposer à leurs clients « *une gamme complètes de prestations à des prix rendus plus attractifs par la mutualisation des charges* ».
521. L'Autorité invite donc les candidats aux offices d'huissiers de justice créés au cours des deux prochaines années à anticiper les conséquences possibles du futur statut de commissaire de justice, en se formant dès que possible pour être « qualifié commissaire de justice » d'ici 2022 et en examinant la compatibilité des différentes structures d'exercice autorisées par la réglementation avec leur projet d'installation.

---

<sup>313</sup> Voir *supra*, § 248 et suivants.

## D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES

522. Conformément à l'article L. 462-4-1<sup>314</sup> du code de commerce, l'Autorité est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès des femmes et des hommes aux offices publics et ministériels. Le secteur juridique a un taux d'emploi féminin élevé : 8 salariés sur 10 sont des femmes. Ce taux est légèrement inférieur à celui du secteur santé (9 sur 10) mais beaucoup plus élevé que celui du secteur cadre de vie-technique. Les cabinets d'avocats et les offices notariaux ont un taux de féminisation plus élevé (83 %-84 %) que les études d'huissiers de justice (70 %).

### a) Éléments démographiques

523. En 2014, selon la CNHJ, la profession compte 3 172 huissiers de justice dont 990 femmes, soit 31,2 % de la profession.

Tableau 17 – Proportion des effectifs féminins d'huissiers de justice (Source : CNHJ)

	1970	1990	2000	2012	2014
Proportion de femmes	2,1 %	10,4 %	18,9 %	27,5 %	31,2 %
Effectifs de la profession	2 376	3 039	3 232	3 224	3 172

524. Si la profession s'est féminisée, le rythme de cette évolution a été lent par rapport à d'autres professions juridiques. À cet effet, Alexandre Mathieu-Fritz, sociologue<sup>315</sup>, a souligné, dans une étude réalisée en 2004, que l'intégration des femmes au sein de la profession d'huissiers de justice a été moins rapide que pour d'autres professions juridiques<sup>316</sup> comme les avocats et les magistrats.
525. Il ressort du rapport de l'IGF relatif aux professions règlementées que la moyenne d'âge de la profession est de 49 ans. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans se situe autour de 35 %, témoignant d'une féminisation progressive dans les quinze prochaines années. En effet, si les hommes huissiers de justice sont plus représentés que les femmes pour les tranches d'âge 50/60 ans (respectivement entre 80 à 90 %), ces proportions se réduisent pour les tranches d'âge 30/40 ans (respectivement entre 60 à 70 %) jusqu'à obtenir une quasi parité pour les moins de 30 ans (soit 46,8 % de femmes au 1<sup>er</sup> janvier 2012).
526. Ces éléments témoignent d'une féminisation progressive de la profession au cours des dernières années, qui est en partie corroborée par les résultats aux examens professionnels

<sup>314</sup> « 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 présentée 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 », article L.462-4-1 al. 2 du code de commerce.

<sup>315</sup> Mathieu-Fritz Alexandre, « La résistible intégration des femmes dans un univers professionnel masculin : les huissiers de justice », *Sociétés contemporaines* 2/2004 (n° 54), p. 75-99 URL : [www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2004-2-page-75.htm](http://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2004-2-page-75.htm). DOI : [10.3917/soco.054.0075](https://doi.org/10.3917/soco.054.0075)

<sup>316</sup> Idem.

(qui conditionnent l'accès à la profession). Ainsi, à l'issue du stage de deux ans, chaque candidat passe un examen professionnel, dont le taux de réussite est globalement faible soit (35 %). L'analyse des résultats d'examen entre 2005 et 2015 laisse apparaître un taux moyen de réussite des femmes de 64 % sur la période 2005-2010, suivi toutefois d'un infléchissement à partir de 2011 : ce taux chute, sans explication, à 29 % pour les années 2011-2015, à l'exception de la session de mai 2015, où le taux remonte à plus de 56 %.

#### **b) Les conditions d'exercice**

527. S'agissant des conditions d'exercice, il semble que les femmes travaillent dans des structures beaucoup plus petites que leurs homologues masculins (le plus souvent des structures comportant d'une à cinq personnes actives).
528. À cet égard, l'étude sociologique précitée indique « *qu'elles sont deux fois plus nombreuses en proportion que les hommes à occuper des études comportant un à deux actifs, c'est à dire à exercer seule en compagnie d'un salarié. Par ailleurs, la moitié des effectifs féminins occupe une étude de 3 à 5 actifs, alors que seulement un tiers des hommes sont dans cette situation. Et ces derniers sont deux fois plus nombreux à exercer dans des offices composées de 6 à 10 actifs* ».
529. Dans le prolongement de cette première analyse, il a été constaté que les femmes exercent moins en SCP que les hommes et que leurs offices sont davantage situés dans les zones rurales, où les bénéficiaires générés par tête sont moindres.
530. L'auteur souligne que les femmes ont tendance à occuper des offices de taille plus réduite, sans autre associé, ce qu'il explique par la volonté de réaliser un double projet, à la fois professionnel et familial. De façon mécanique, les femmes auraient globalement des niveaux de rémunération inférieurs aux hommes en raison de la taille des études dans lesquelles elles exercent.

#### **c) L'introduction récente du salariat**

531. Depuis la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010, le recours au salariat est autorisé pour les huissiers de justice. Ce nouveau statut semble avoir répondu aux attentes de certains jeunes et de certaines femmes, auxquels il a permis d'accéder à une forme d'exercice de la profession. À l'instar de ce qu'indique le rapport Ferrand (octobre 2014), « *il ne doit pas les conduire à subir une situation résultant d'une offre insuffisante et à maintenir un plafond de verre* ».
532. La règle dite du « 1 pour 1 » a encadré pendant longtemps le nombre d'huissiers de justice salariés au sein des offices<sup>317</sup>. Ainsi, une personne physique titulaire d'un office ne pouvait pas employer plus d'un huissier de justice salarié. Une personne morale titulaire d'un office ne pouvait employer un nombre d'huissiers de justice salariés supérieur à celui des huissiers de justice associés qui exercent au sein de cet office. Ces limitations expliquent sans doute qu'en 2014, la part des salariés représente seulement moins de 4 % des huissiers de justice.

---

<sup>317</sup> Sur les évolutions de l'article 3 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945 introduite par la loi du 6 août 2015, voir le paragraphe 84 du présent avis.

Tableau 18 – Part du salariat dans les effectifs des huissiers de justice (Source : CNHJ, année 2014)

Huissiers de justice	Nombre de salariés	Nombre de professionnels	Part du salariat
Au 31 décembre 2014	123	3 172	3,9%

533. Malgré cette proportion réduite, force est de constater que les femmes représentaient 63,6 % des huissiers de justice salariés en 2014. Pour autant qu’il soit choisi et non subi, une interprétation de ce taux élevé pourrait être que ce statut a offert de nouvelles perspectives aux femmes huissiers de justice, le passage (temporaire) par le salariat permettant d’acquérir l’expérience nécessaire à une installation libérale dans la profession. Cependant, la CNHJ estime que les femmes huissiers de justice « *ne considèrent pas le salariat comme un statut temporaire et intermédiaire avant celui d’associé mais bien comme un mode d’exercice spécifique et durable, déjouant ainsi les prévisions de la Chancellerie* ».
534. Quoiqu’il en soit, l’introduction de ce nouveau statut est trop récente pour permettre à l’Autorité d’en tirer toutes les conclusions, notamment en termes de répartition par genre, tout en constatant d’ores et déjà une forte proportion de la population féminine dans le salariat.

#### d) La répartition par genre au niveau des ordres professionnels

535. Au niveau des ordres professionnels, la répartition femmes-hommes n’est pas toujours fidèle à celle observée dans la profession.
536. Si la composition des chambres départementales d’huissiers de justice révèle un taux de féminisation de 30 %<sup>318</sup>, il convient de remarquer que les fonctions que les femmes exercent dans ces instances se limitent souvent aux rôles de secrétaires (dans près de 40,5 % des cas). Seules 21 % de femmes sont présidentes de chambres départementales ; 28 % en sont syndics.
537. Au niveau des chambres régionales d’huissiers de justice, le taux de féminisation est inférieur au niveau départemental, de l’ordre de 22 %. Seules 6 % de femmes sont présidentes de chambre régionale alors que 49 % en sont secrétaires.
538. Enfin, au niveau de l’instance nationale (à savoir la CNHJ), le taux de féminisation chute à 17,1 %, et même à 14,3 %, pour les membres du bureau.
539. Ce décalage entre la réalité démographique de la profession d’huissier de justice (où la féminisation progresse) et la sous-représentation des femmes dans les instances représentatives de la profession (en particulier au niveau national et régional) pose la question de la représentativité de ces instances. Il s’explique sans doute par le mode de désignation de ces instances, les membres de la CNHJ étant eux même désignés par les bureaux des chambres régionales (à raison d’un délégué par ressort de cour d’appel).
540. Pour y remédier, des correctifs existent. L’une des pistes pourrait être de modifier le collège électoral, en prévoyant l’élection au suffrage universel direct des membres de la CNHJ. Une

<sup>318</sup> Chiffre arrêté en novembre 2016.

autre solution pourrait être d'adapter les modalités d'élection des instances représentatives en instaurant un scrutin de liste associé à une représentation proportionnelle. Ces différentes propositions pourraient permettre d'accroître la participation des femmes dans les organes de représentation nationaux et régionaux à due proportion de leur importance (croissante) dans la profession.

541. Dans ce contexte, l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015, adoptée en application des articles 74 et 76 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014, a posé le principe d'un égal accès des femmes et des hommes au sein des conseils, conseils supérieurs, conseils nationaux, régionaux, interdépartementaux et départementaux des ordres professionnels.
542. Cette ordonnance s'applique à certaines professions juridiques, comme les avocats et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, mais ne fait aucune référence aux huissiers de justice.
543. S'agissant des avocats, il est par exemple prévu :
- pour les conseils de l'ordre de chaque barreau : la constitution de binômes paritaires lors des élections, garantissant un nombre égal de femmes et d'hommes parmi les élus, avec une règle de tirage au sort en cas d'effectif impair. Les barreaux de moins de trente membres sont exemptés de cette règle ;
  - pour le conseil national des barreaux, la proportion des personnes de chacun des deux sexes est au moins égale à 40 %.
544. S'agissant des avocats et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une représentation du sexe le moins représenté est prévue au sein du conseil de l'ordre, qui doit être au moins proportionnelle à ses effectifs dans la profession.
545. De tels dispositifs permettent d'assurer une mise en œuvre équilibrée du principe d'égalité des sexes au sein des instances professionnelles représentatives.
546. Par ailleurs, il conviendrait que la CNHJ assure un suivi annuel du respect de l'objectif de parité au niveau de toutes les instances représentatives (départementales, régionales et nationale) par le biais de statistiques par genre, retraçant le parcours professionnel des huissiers de justice, par des indicateurs de parité et des indicateurs d'incidence par sexe. Un rapport thématique annuel consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession pourrait également être rédigé.

#### **e) Une meilleure articulation entre vie privée et vie professionnelle**

547. Certains contributeurs souhaitent favoriser la parentalité et améliorer la prise en charge financière des congés maternité et paternité<sup>319</sup>, en :
- réduisant les délais de versement des indemnités liées aux congés maternité et paternité ;
  - prévoyant une avance des prestations liées aux congés maternité et paternité par les instances représentatives qui demanderont ensuite le remboursement auprès des régimes de prévoyance et des assureurs ;
  - demandant au RSI de traiter prioritairement les congés maternité et paternité (avant les 90 jours de carence) ;

---

<sup>319</sup> Les indemnités de base sont prises en charge par le régime social des indépendants.

- mettant en place un pool « d'huissiers de justice remplaçants<sup>320</sup> » pour venir en soutien des professionnels travaillant dans des petites structures d'exercice durant les absences maladie, maternité ou paternité.

548. Au vu de ce qui précède, l'Autorité retient les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 13 (parité femmes/hommes) :**

- Inciter la CNHJ à établir une information statistique par genre retraçant les parcours professionnel par des indicateurs de parité et des indicateurs d'incidence par sexe, assortie d'un rapport thématique annuel consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession ; faciliter l'accès à cette information, en créant par exemple une page dédiée « femmes et hommes » sur les sites Internet des instances représentatives ;
- Étendre à la profession d'huissier de justice le dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des hommes et des femmes au sein des ordres professionnels.
- Faciliter l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle des huissiers de justice en améliorant la prise en charge des congés maternité ou paternité des professionnels concernés et en mettant en place un système d'« huissier de justice remplaçant » lors de ces congés.

**E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES**

549. Conformément à l'article L. 462-4-1<sup>321</sup> du code de commerce, l'Autorité de la concurrence est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès des jeunes aux offices publics et ministériels.
550. La profession d'huissier de justice connaît un relatif vieillissement : 47 % d'entre eux sont aujourd'hui âgés de plus de 50 ans. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'âge moyen de la profession s'établissait à 49 ans, contre 45 ans entre 1985 et 2001, soit un vieillissement de l'âge moyen de 4 ans.
551. Ces moyennes d'âge relativement élevées résultent tant des règles d'installation antérieurement applicables que de facteurs structurels, tels que la durée de la formation initiale et l'importance des ressources nécessaires pour acquérir un office ou acheter des parts d'une société titulaire d'un tel office.
552. À court terme, cette moyenne d'âge devrait baisser du fait de l'application des dispositions nouvelles, en particulier l'instauration d'une limite d'âge pour l'exercice des fonctions d'huissier de justice (70 ans) et la création progressive de nouveaux offices. Ces deux mesures accroîtront, dans les années à venir, le nombre d'offices à pourvoir par succession,

<sup>320</sup> Normalement, la prestation de serment de l'huissier de justice est rattachée à l'étude. Dans ces conditions, prévoir un pool d'huissiers rattaché à la CNHJ.

<sup>321</sup> « 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 présentée 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 », article L.462-4-1 al. 2 du code de commerce.

vacance ou création, ce qui permettra à des diplômés huissiers de justice, dont la moyenne d'âge est moins élevée, de s'installer dans certaines zones du territoire.

553. Cette analyse est corroborée par les résultats de la consultation publique : plusieurs contributeurs estiment qu'un rajeunissement de la profession serait déjà en cours, et que les dispositions de la loi du 6 août 2015 (liberté d'installation et limite d'âge) accentueront ce phénomène. Aussi, selon 43 % des répondants, l'introduction d'un dispositif d'accès ne serait pas nécessaire. Néanmoins, certaines contributions préconisent des mécanismes subsidiaires tels que :
- 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).
554. 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 à taux zéro des jeunes diplômés à vingt ans et la réforme de l'examen d'entrée dans la profession. Sur ce point précis, de nombreux contributeurs préconisent une refonte de l'examen professionnel : quatre contributeurs proposent la suppression de la limitation du nombre de présentation à l'examen (4), tant l'examen professionnel serait devenu sélectif. D'autres préconisent le développement des formations à distance et la mise en place de la valorisation des acquis professionnels, notamment pour les clercs habilités et ce conformément à l'article 54 de la loi du 6 août 2015. Ce dispositif législatif sera effectif dès l'adoption de son décret d'application<sup>322</sup>.
555. De son côté, la CNHJ s'inquiète du faible réservoir « de diplômés non encore installés, à son niveau le plus bas qu'il est urgent de rehausser » et a notamment préconisé au cours de l'instruction les réformes suivantes : prévoir des accès parallèles au diplôme, en créant des passerelles internes à la profession d'huissier de justice, et favoriser l'usage de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE).
556. L'Autorité note qu'un dispositif d'aides à l'installation est déjà prévu par la section 2 du titre IV bis du livre IV du code de commerce<sup>323</sup> et que de nouvelles règles de nomination ont récemment été adoptées, qui devraient permettre d'accompagner le rajeunissement déjà en cours de la profession d'huissier de justice. Quant à la question de la VAE et de la formation initiale, elles s'inscrivent dans le cadre plus large des mesures à mettre en place à court terme, en vue de la création des commissaires de justice à l'horizon 2022. Aussi, convient-il de se reporter aux recommandations que l'Autorité a formulées sur ce point dans son avis n° 16-A-12 précité<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> Ce décret devra notamment définir : « *Les conditions d'aptitude [aux] fonctions [d'huissiers de justice], parmi lesquelles les conditions de reconnaissance de l'expérience professionnelle des clercs salariés* ».

<sup>323</sup> Insérée par le décret n° 2016-230 précité.

<sup>324</sup> § 129 et suivants. L'Autorité avait notamment recommandé de « *mettre rapidement en place une concertation entre l'État et les professionnels concernés pour définir le contenu et les modalités d'organisation de la formation initiale des commissaires de justice* ».

## F. RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE

### 1. L'ABSENCE DE DROIT DE PRÉSENTATION APPARAÎT PLUS MÉRITOCRATIQUE...

557. Les huissiers de justice d'Alsace-Moselle sont des officiers ministériels qui ont un statut analogue à celui de leurs homologues des autres départements. Toutefois, il existe un régime particulier d'installation, qui se caractérise par l'absence de droit de présentation (et donc de patrimonialité des offices), qui a été supprimé par la loi du 10 juin 1872. Qu'il s'agisse d'une nomination dans un office existant ou dans un office nouvellement créé, la nomination intervient après proposition d'une commission composée de trois magistrats et de deux représentants de la profession qui présente les candidats par ordre de préférence à l'agrément du garde des Sceaux<sup>325</sup>.
558. Ce système de nomination apparaît *prima facie* méritocratique, car une fois les conditions générales d'aptitude à la profession réunies, y compris la réussite à une épreuve spéciale de droit local dans le cadre de l'examen professionnel<sup>326</sup>, les liens familiaux ou les moyens financiers jouent un rôle moins important dans l'accès aux offices qu'ailleurs en France avant la réforme. La commission susmentionnée statue essentiellement en fonction de l'ancienneté des candidats. En outre, les huissiers de justice ne sont pas propriétaires de leur charge et ne peuvent en disposer ni à titre gratuit, ni à titre onéreux. « L'entre-soi » susceptible de verrouiller l'accès à la profession est donc atténué.

### 2. ... MAIS COMBINÉE À L'ABSENCE DE LIBRE-INSTALLATION, ELLE VIENT RENFORCER LA SITUATION DÉJÀ TRÈS FAVORABLE DES HUISSIERS DE JUSTICE DE CES DÉPARTEMENTS

559. Les évolutions législatives et réglementaires récentes n'ont pas modifié les règles de nomination des huissiers de justice des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et, en application du VII de l'article 52 de cette loi, le nouveau régime de libre installation issu de la loi du 6 août 2015 n'y sera pas applicable.
560. Ainsi, alors que le décret n° 2016-661 précité ne prévoit plus d'intervention des instances professionnelles dans la création d'offices, mais seulement dans leur suppression, l'intervention de celles-ci est maintenue dans ces départements. Le second alinéa de l'article 37-6 de décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié dispose : « Saisi par le garde des sceaux, ministre de la justice, le bureau de la chambre nationale des huissiers de justice donne son avis sur tout projet de création d'un office d'huissier de justice dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle au regard des besoins du public et de la situation géographique, démographique et économique. A défaut de réponse de sa part dans les vingt jours, son avis est réputé favorable. »
561. L'Autorité s'étonne du maintien d'un tel dispositif, dont elle a déjà souligné le caractère malthusien. Cette exclusion est d'autant plus inadéquate que l'analyse quantitative indique que les huissiers de justice d'Alsace et de Moselle connaissent, en moyenne, une situation financière plus favorable que leurs consœurs et confrères installés dans le reste du territoire. Alors que le chiffre d'affaires par office, bien qu'élevé, est un peu inférieur au niveau

---

<sup>325</sup> Articles 50 et 51 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

<sup>326</sup> Article 48 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

constaté sur l'ensemble du territoire, il est largement supérieur une fois ramené par huissier de justice libéral : 461 867 euros par huissier de justice titulaire ou associé, soit un résultat moyen de 143 421 euros par tête. Ces montants sont respectivement supérieurs de 25 % et 12 % aux moyennes constatées dans le reste de la France. En Alsace-Moselle, 10 % des huissiers de justice libéraux ont des résultats supérieurs à 300 000 euros par an (contre 270 000 euros dans le reste de la France). Il convient de rappeler que ce résultat correspond peu ou prou à la rémunération brute de l'huissier de justice, dès lors qu'en l'absence de vénalité des offices, les montants des remboursements des prêts professionnels sont nécessairement très inférieurs dans ces départements, y compris dans les premières années d'exploitation. On note que l'absence de commissaires-priseurs judiciaires profite en partie aux huissiers de justice d'Alsace et de Moselle, en augmentant leur volume d'activité.

*Tableau 19 : Chiffres des huissiers de justice en Alsace-Moselle (Source : CNHJ, années 2012-2014)*

	CA par office (2012-2014)	CA par huissier libéral (2012-2014)	Résultat par huissier de justice (2012-2014)	Taux de marge (2012-2014)	Densité d'huissiers (2014)	Nb huissiers libéraux par office (2014)	Nb actes par huissier libéral (2012-2014)
Moselle	848 929	512 149	215 292	42%	4	1,7	4 172
Bas-Rhin	518 152	402 907	126 201	31%	5	1,3	3 399
Haut-Rhin	552 277	499 129	151 495	30%	4	1,1	3 483
<b>Total Alsace-Moselle</b>	<b>610 764</b>	<b>461 867</b>	<b>160 457</b>	<b>35%</b>	<b>4</b>	<b>1,3</b>	<b>3 661</b>
<b>Moyenne France (hors Mayotte)</b>	<b>674 354</b>	<b>369 132</b>	<b>143 421</b>	<b>39%</b>	<b>5</b>	<b>1,8</b>	<b>2 784</b>
Différence	-9%	25%	12%	-11%	-14%	-28%	32%

562. En Alsace-Moselle, la densité d'huissiers de justice (4 pour 100 000 habitants) est plus faible que dans l'ensemble de la France (5 pour 100 000), bien que la pénurie soit moindre que pour les notaires (densité notariale inférieure de 40 % en Alsace-Moselle). Par ailleurs, on y dénombre un nombre moins élevé d'huissiers de justice libéraux par office (1,3 contre 1,8). Cette situation de rareté de l'offre résulte donc principalement du faible nombre d'associations au sein des offices en place, alors que le statut des sociétés civiles professionnelles (SCP) a été introduit en Alsace-Moselle. Elle s'explique sans doute par le fait que les huissiers de justice titulaires d'offices n'ont pas d'intérêt financier à s'associer, faute de pouvoir valoriser un droit de présentation.
563. En ce qui concerne la rentabilité des offices, il semble que, comparé à l'ensemble de la France (39 %), le taux de marge moyen des offices soit moins important dans les départements du Bas-Rhin (31 %) et du Haut-Rhin (30 %), et sensiblement plus important dans le département de la Moselle (42 %). Aussi, les résultats moyens par huissier de justice libéral sont-ils proches de la moyenne nationale (143 421 euros) en Alsace (respectivement 126 201 euros dans le Bas-Rhin et 151 495 euros dans le Haut-Rhin), et plus d'un tiers supérieur dans le département de la Moselle (215 292 euros).
564. L'Autorité estime qu'il conviendrait d'envisager, dans ces départements, de déterminer le nombre d'offices à créer en recourant à une analyse économique des besoins, calée par exemple sur celle réalisée par l'Autorité dans le cadre du présent avis. Ce type de méthode semble d'autant plus nécessaire que la disparition de la CLHUIJ a supprimé la seule instance en charge de cette évaluation.

565. Il apparaît d'autant plus important d'envisager un alignement de ces départements sur le droit commun que les commissaires de justice y exerceront à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 et qu'aucune disposition n'est prévue s'agissant des créations d'offices et des conditions de nomination de nouveaux professionnels. En effet, les dispositions relatives à la nomination des huissiers de justice n'ont plus vocation à s'y appliquer, sauf modification expresse du décret du 14 août 1975 précité, tandis que les commissaires-priseurs judiciaires ne sont pas présents dans ces départements. Or, l'article 3 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précité, s'il a repris les dispositions relatives à la libre-installation de ces professionnels issues de la loi du 6 août 2015 s'agissant des commissaires de justice, précise explicitement que : « *IV. - Le présent article ne s'applique pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.* »
566. Il existe donc une situation de vide juridique qui rendra impossible l'installation de nouveaux professionnels dans ces départements si des dispositions spécifiques ne sont pas prévues. Seuls pourraient en réalité y exercer les huissiers de justice ayant suivi les conditions de formation spécifiques pour être qualifiés « commissaires de justice ».
567. À l'occasion du rapport prévu par l'article 52 de la loi du 6 août 2015, cette situation devrait être réexaminée pour clarifier le régime applicable. À cet égard, l'Autorité suggère, comme pour les autres professions concernées (commissaires-priseurs judiciaires et notaires), que le futur nombre d'offices de commissaires de justice à créer dans les trois départements alsaciens et mosellan soit déterminé par une analyse économique des besoins.

**Recommandation n° 14 (Alsace-Moselle) :**

- Inviter le gouvernement à évaluer les besoins en nouveaux offices, d'huissiers de justice jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022 puis de commissaires de justice à compter de cette date, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis ;
- Associer l'Autorité de la concurrence à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Lucile Fournereau, Mme Marie-Pierre François, Mme Aurélie Jean, M. Antoine Callot et M. Yann Guthmann, rapporteurs, et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard et Mme Claire Favre, vice-présidentes, M. Thierry Dahan et M. Emmanuel Combe, vice-présidents, Mme Chantal Chomel, Mme Séverine Larere, Mme Reine-Claude Mader, Mme Patricia Phéné, Mme Pierrette Pinot, M. Jean-François Bohnert, M. Noël Diricq et M. Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,  
Béatrice Déry-Rosot

La présidente,  
Isabelle de Silva

---

© Autorité de la concurrence