

**Avis n° 16-A-12 du 20 mai 2016
concernant un projet d'ordonnance
relatif au statut de commissaire de justice**

L'Autorité de la concurrence ;

Vu la lettre, enregistrée le 4 mai 2016 sous le numéro 16/0037A, par laquelle le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, notamment son article L. 462-2 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment ses articles 52, 54 et 55, et le III de son article 61 ;

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

Vu le rapport de la mission d'analyse et de réflexion sur l'habilitation prévue par le III de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 susvisée, remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, le 22 mars 2016 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et le représentant du ministère de la justice entendus lors de la séance du 19 mai 2016 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre enregistrée le 4 mai 2016, le ministre chargé de l'économie a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») sur un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice, qui met en œuvre l'habilitation prévue au III de l'article 61 de la loi susvisée du 6 août 2015.
2. Une fois adoptée, cette ordonnance constituera un acte réglementaire jusqu'à sa ratification législative, sous réserve que le gouvernement dépose un projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution¹. Elle vise à créer une profession de commissaire de justice regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.
3. L'avis de l'Autorité sur ce projet d'ordonnance est demandé par le gouvernement au titre de l'article L. 462-2 du code de commerce, qui dispose :
*« 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 [...] à des restrictions quantitatives ; ».*
4. Après avoir fait état du contexte juridique et économique applicable aux professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire (I), l'Autorité présentera le projet d'ordonnance (II) et en analysera les enjeux concurrentiels (III).

I. Contexte juridique et économique

A. HUISSIERS DE JUSTICE

5. En 2016, selon les données établies par la Direction des Affaires Civiles et du Sceau (ci-après « DACS »), la France métropolitaine compte 3 276 huissiers de justice, répartis, en métropole, en 1 742 offices.

1. LES ACTIVITÉS DES HUISSIERS DE JUSTICE

a) Les activités exercées en monopole

6. 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 »*².
7. Ils bénéficient donc du monopole de la signification des actes de procédure (assignation à comparaître devant les tribunaux, signification des décisions de justice ...), et de l'exécution forcée des jugements et titres exécutoires.

¹ Conseil Constitutionnel, 29 février 1972, Décision n° 72-73 L, « Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises », § 3.

² Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

- a. La signification constitue une forme particulière de notification³, par laquelle les actes sont portés à la connaissance des parties, en principe, par remise directe « à personne »⁴, et à défaut, par remise au domicile ou à la résidence de cette personne, ou dans l'office de l'huissier. Le destinataire ne peut s'opposer à la délivrance de cet acte authentique, qui offre de nombreuses garanties aux justiciables.
 - b. Les mesures d'exécution forcée et les saisies conservatoires⁵ comprennent plusieurs procédés de recouvrement forcé, tels que la saisie-vente ou la saisie-attribution. Pour y procéder, l'huissier a accès à de nombreuses informations, en particulier bancaires. Il peut demander le recours à la force publique.
8. De même que les notaires, les huissiers de justice sont habilités à réaliser des prises et ventes judiciaires des effets et meubles, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire.
 9. Par ailleurs, ils peuvent assurer le service personnel près les cours et tribunaux⁶ en exerçant les fonctions d'huissiers audienciers. Ils assistent alors aux audiences, font l'appel des causes, et à titre exceptionnel, maintiennent l'ordre sous l'autorité du président.
 10. Dans le cadre de leur monopole, ils délivrent des titres exécutoires en matière de chèques impayés⁷. 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

11. En concurrence avec d'autres professionnels, les huissiers de justice réalisent des activités dont une liste « indicative »⁸ figure dans les Annexes de la partie réglementaire du code de commerce⁹ :
 - a. Prestations et formalités compatibles avec le statut d'huissier de justice, et n'ayant pas un acte d'huissier de justice pour support, notamment :
 - i. Consultations juridiques et rédaction d'actes sous seing privé,
 - ii. Assistance ou représentation devant certaines juridictions ;
 - iii. Recouvrement amiable des créances pour le compte d'autrui ;
 - iv. Sommations de payer non interpellatives ;
 - b. Activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;
 - c. Sommations interpellatives, notamment de payer ;
 - d. Certains congés et les offres de renouvellement de bail d'habitation ;

³ Art. 651 du code de procédure civile, ci-après « CPC ».

⁴ Art. 652 CPC.

⁵ Art. L. 122-1 du code des procédures civiles d'exécution, ci-après « CPCE »

⁶ Art. 1^{er}, al. 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

⁷ Art. L. 111-3, 5°, CPCE.

⁸ Art. R. 444-3, 3°, du code de commerce, ci-après « C. com. ».

⁹ Art. Annexe 4-9, I, 2°, C. com.

- e. Certains congés et demandes de renouvellement de bail commercial ;
 - f. Établissement de la plupart¹⁰ des constats;
 - g. Rédaction préparatoire à la signification des assignations ou congés.
12. 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* »¹¹. Ce constat d'huissier peut intervenir en toutes matières.

c) Les activités exercées à titre accessoire

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

2. COMPÉTENCE TERRITORIALE DES HUISSIERS DE JUSTICE

14. 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 résidence¹².
15. Pour les activités concurrentielles, leur compétence est nationale.
16. En application des dispositions de l'article 54 de la loi susvisée du 6 août 2015, à compter du 1^{er} 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* »¹³.
17. À l'heure actuelle, les huissiers de justice sont tenus d'instrumenter dans le ressort du département¹⁴.

3. LE TARIF DES HUISSIERS DE JUSTICE

18. Le tarif des huissiers de justice est régi par le titre IV bis du livre IV du code de commerce.

¹⁰ À l'exception de celui visé au numéro 112 du tableau 3-1 annexé à l'article R. 444-3 du code de commerce.

¹¹ Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

¹² Art. 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.

¹³ Art. 3, 2°, de l'ordonnance n°45-2592 précitée, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2015 susvisée.

¹⁴ Art. 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]* ».

19. 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^{er} 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.
20. 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 poursuites¹⁵, ainsi que les émoluments de recouvrement ou d'encaissement¹⁶ (respectivement à la charge du créancier et du débiteur) sont, par exemple, proportionnels au montant de la créance.
21. Sur certains de ces tarifs proportionnels, l'huissier de justice peut consentir des remises¹⁷ 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 créancier¹⁸.
22. Certaines assignations, significations, convocations, dénonciations, sommations, et certains congés¹⁹ donnent lieu, lorsqu'ils sont réalisés en urgence (moins de 24 heures) à la perception d'un émolument majoré²⁰. Pour d'autres prestations²¹, 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 donnera lieu à un émolument d'environ 150 euros²² si elle prend 45 minutes (par exemple : saisie d'un avion de tourisme dans un aérodrome), mais d'environ 1 600 euros²³ si l'opération requiert une dizaine d'heures (par exemple : saisie d'un avion gros-porteur sur un aéroport international).
23. Lorsque l'huissier exerce des missions relevant du tarif réglementé d'autres officiers publics et ministériels²⁴, il est soumis à ce tarif, notamment pour les ventes judiciaires de meubles²⁵, pour lesquelles le tarif des commissaires-priseurs judiciaires est applicable.
24. 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*

¹⁵ Art. A. 444-15, C. com.

¹⁶ Art. A. 444-31 et A. 444-32, C. com.

¹⁷ Art. L. 444-2, C. com.

¹⁸ Art. A. 444-52, C. com.

¹⁹ Art. A. 444-12, A. 444-20, A. 444-25, A. 444-35, et A. 444-40, C. com.

²⁰ Art. R. 444-11, C. com.

²¹ Art. A. 444-18, A. 444-22, A. 444-26, et A. 444-29, C. com.

²² Hypothèse d'un acte relatif à une obligation pécuniaire supérieure à 1280 euros, soit 2 x 78,29 euros = 156,58 euros.

²³ 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.

²⁴ Art. L. 444-1, al. 2, C. com.

²⁵ Art. A. 444-1, al. 3, C. com.

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. »²⁶. 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 taxation²⁷.

4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION

25. L'exercice de la profession d'huissier de justice est subordonné au fait de remplir les conditions suivantes²⁸ : (i) être Français ; (ii) satisfaire à des conditions d'honorabilité ; (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.
26. Des dispenses d'examen ou de stage sont prévues pour les membres d'autres professions juridiques réglementées.
27. Les clerks (niveau Bac+2) peuvent présenter l'examen professionnel, s'ils remplissent des conditions d'expérience.
28. Les nominations d'huissiers de justice sont effectuées 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 dans les conditions définies par l'article 52 de la loi n° 2015-990 précitée²⁹, soit dans un office vacant.
29. En application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce, 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.
30. 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.
 - a. 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.
 - b. 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.

²⁶ Art. L. 444-1, al. 3, C. com. .

²⁷ Art. R. 444-16, C. com.

²⁸ Art. 1^{er} 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.

²⁹ Art. 4 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION

a) Les structures d'exercice

31. 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 commerçant³⁰. Les huissiers de justice peuvent également s'organiser sous forme d'associations et de syndicats professionnels.
32. Lorsque la forme juridique d'exercice choisie par un huissier est une société, le capital social et les droits de vote peuvent être détenus par toute personne exerçant une profession juridique ou judiciaire³¹. 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 1990³². 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 société³³.
33. L'huissier de justice peut exercer sa profession dans le cadre d'une société pluri-professionnelle 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 ou réglementaire ou dont le titre est protégé³⁴.

b) L'huissier de justice salarié

34. 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 justice³⁵.
35. 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 profession³⁶.

³⁰ Art. 1 bis AA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, telle que modifiée par la loi du 6 août 2015 susvisée.

³¹ *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 des dites professions ».

³² 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.

³³ Art. 1 bis AA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

³⁴ Art. 1 bis AAA de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, telle que modifiée par l'article 10 de l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 précitée.

³⁵ Article 3 ter de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

³⁶ *Ibidem*.

36. L'huissier de justice salarié est soumis aux mêmes dispositions législatives et réglementaires que l'huissier titulaire, et peut procéder seul aux mêmes missions et activités que l'huissier titulaire, sauf exception³⁷.
37. Le titulaire de l'office est civilement responsable du fait de l'activité professionnelle exercée pour son compte par l'huissier de justice salarié.

6. LES INSTANCES ORDINALES

38. La chambre nationale des huissiers de justice et les chambres régionales, interdépartementales et départementales assurent la représentation des intérêts de la profession.
39. 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 questions concernant le fonctionnement des œuvres sociales intéressant le personnel des études³⁸.
40. 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 disciplinaires³⁹.

B. PRÉSENTATION DE LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE

41. En 2014, selon les données établies par la DACS, la profession comptait 413 commissaires-priseurs judiciaires, regroupés en 315 offices.
42. Les études de commissaires-priseurs judiciaires sont, dans leur quasi-intégralité, adossées à des opérateurs de ventes volontaires. Les commissaires-priseurs judiciaires assurent alors des activités de ventes judiciaires et de ventes volontaires dans des structures juridiques distinctes.
43. Dans le cadre de leur activité monopolistique, les commissaires-priseurs judiciaires sont nommés dans un office par le ministre de la justice, dressent des actes authentiques, sont soumis à des obligations déontologiques, sous le contrôle du parquet, et sont tenus de prêter leur ministère ou leur concours (obligation d'instrumenter).
44. La profession de commissaire-priseur judiciaire n'existe pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle⁴⁰. Les fonctions qui leur sont attribuées dans les autres départements y sont exercées par les notaires et les huissiers de justice.

³⁷ Art. 2 du décret n° 2011-875 du 25 juin 2011 relatif aux huissiers de justice salariés.

³⁸ Art. 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.

³⁹ Art. 40-1 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité.

⁴⁰ Art. 1^{er}, 3^o, de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

1. LES ACTIVITÉS DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

45. S'agissant des activités judiciaires, « *le commissaire-priseur judiciaire est l'officier ministériel chargé de procéder, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels* »⁴¹. Par ailleurs, les commissaires-priseurs judiciaires « *ont, avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, seuls compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondants.* »⁴²
46. Les commissaires-priseurs judiciaires réalisent donc des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques de biens mobiliers, corporels ou incorporels.
47. En revanche, ils n'interviennent pas en matière d'enchères publiques de biens immobiliers (après saisies ou liquidations judiciaires), qui relèvent de la compétence des notaires et des avocats. Les ventes aux enchères de marchandises en gros, qu'elles soient judiciaires ou volontaires, relèvent quant à elles de la compétence exclusive des courtiers de marchandises assermentés⁴³.
48. S'agissant des activités concurrentielles, les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et les ventes de gré à gré de biens meubles en qualité de mandataire du propriétaire des biens sont réalisées au sein de sociétés de vente volontaire, distinctes de l'office de commissaire-priseur judiciaire et « *soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre III* »⁴⁴ du code de commerce.

2. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

49. Pour leurs activités judiciaires, la compétence des commissaires-priseurs judiciaires s'étend sur l'ensemble du territoire national⁴⁵. Ils ne peuvent procéder à titre habituel aux ventes publiques aux enchères de meubles en dehors du siège de leur office et, le cas échéant, d'un bureau annexe attaché à l'office.
50. Ils bénéficient donc d'un monopole communal (ou « *monopole à la résidence* ») pour l'organisation de ventes judiciaires sur le territoire de la commune où est établi leur office. En d'autres termes, ils ne peuvent y être concurrencés ni par les huissiers de justice, ni par les notaires (la compétence de ces deux professions est accessoire).

⁴¹ Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires.

⁴² Art. 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, dans sa rédaction issue du III de l'article 55 de la loi du 6 août 2015 susvisée (soulignement ajouté).

⁴³ Art. L. 322-4, C. com.

⁴⁴ Art. 29 de la loi n° 2000-642 précitée.

⁴⁵ À l'exclusion des départements métropolitains du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, du département d'outre-mer de Mayotte, et de la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon.

3. LE TARIF DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

51. Le tarif des commissaires-priseurs judiciaires est régi par le titre IV bis du livre IV du code de commerce.
52. Le décret n° 2016-230 précité et un arrêté du 26 février 2016 ont fixé, pour une période transitoire de trois mois, comprise entre le 1^{er} mars 2016 et le 31 mai 2016, les tarifs réglementés des commissaires-priseurs judiciaires.
53. Pour les activités en monopole, chaque prestation listée au tableau 1 annexé à l'article R. 444-3 du code de commerce donne lieu à la perception d'émoluments fixes ou proportionnels. Les émoluments de la prisée⁴⁶ sont par exemple proportionnels (à la valeur de chaque article estimé), de même que ceux de la vente judiciaire⁴⁷ (au produit de chaque lot).
54. Hormis pour les prestations réalisées dans le cadre d'un mandat de justice, des remises peuvent être consenties sur ces tarifs proportionnels dans la limite d'un taux 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 1 million d'euros pour les prisées et à 6 000 euros pour les ventes⁴⁸.
55. Pour quelques prestations⁴⁹, un émolument demi-horaire complémentaire de vacation est prévu.
56. Comme mentionné au paragraphe 23 ci-dessus, le tarif des commissaires-priseurs judiciaires s'applique à l'activité de ventes judiciaires de biens meubles aux enchères publiques des huissiers de justice et des notaires.

4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION

57. L'exercice de la profession⁵⁰ de commissaire-priseur judiciaire est subordonné au fait (i) de remplir les conditions fixées par l'article R. 321-18 du code de commerce prévues pour pouvoir diriger des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques⁵¹ ou avoir été salarié (par exemple : clerc) au sein d'un office judiciaire ou d'un opérateur de ventes volontaires et justifier d'une expérience professionnelle de 7 ans minimum, et (ii) de

⁴⁶ Art. A. 444-2, C. com.

⁴⁷ Art. A. 444-3, C. com.

⁴⁸ Art. A. 444-9, C. com.

⁴⁹ Inventaire purement descriptif, récolement d'inventaire, assistance aux référés et enregistrement de l'ordonnance et assistance à l'essai et au poinçonnage des matières précieuses (art. A. 444-5 du code de commerce).

⁵⁰ Art. 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

⁵¹ Ces conditions sont les suivantes : (i) être ressortissant français, d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, et exempt de condamnations notamment pénales, remplit les conditions suivantes, (ii) être titulaire de deux licences, l'une en histoire de l'art et l'autre en droit, sauf dispense ; (iii) avoir réussi l'examen d'accès au stage de commissaire-priseur (qui peut être présenté 3 fois au plus) ; (iv) avoir accompli un stage de 24 mois accompagné d'enseignements théoriques ; et (v) avoir obtenu un certificat de bon accomplissement du stage.

compléter cette formation par la réussite à un examen d'aptitude judiciaire, comportant trois épreuves⁵².

58. Les conditions de nomination dans les offices existants, créés ou vacants décrites aux paragraphes 28 à 30 ci-dessus pour les huissiers de justice, s'appliquent, *mutatis mutandis* aux commissaires priseurs judiciaires, en vertu des mêmes dispositions du code de commerce (art. L.462-4-1) et de la loi du 6 août susvisée (art. 52).

5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION

a) Structures d'exercice

59. Les conditions d'exercice décrites aux paragraphes 31 à 33 ci-dessus pour les huissiers de justice, sous forme individuelle ou dans le cadre d'entités dotées de la personnalité morale, notamment de sociétés unies- ou pluri-professionnelles s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux commissaires-priseurs judiciaires⁵³, en vertu de dispositions analogues de la loi du 31 décembre 1990 et de l'ordonnance du 31 mars 2016 précitées.

b) Le commissaire-priseur judiciaire salarié

60. Les conditions décrites aux paragraphes 35 à 37 ci-dessus pour les huissiers de justice, notamment l'équivalence entre l'exercice libéral et l'exercice salarié en matière déontologique et disciplinaire, la limitation du nombre des officiers salariés pouvant être employés par les personnes, physiques ou morales, titulaires d'un office, la responsabilité du titulaire de l'office du fait de l'activité professionnelle de l'officier salarié, s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux commissaires-priseurs judiciaires salariés en vertu de dispositions analogues⁵⁴, propres à cette profession.

6. LES INSTANCES ORDINALES

61. Les commissaires-priseurs judiciaires sont répartis territorialement en compagnies comprenant un ou plusieurs ressorts de cour d'appel, chaque compagnie étant dotée d'une chambre de discipline⁵⁵.
62. La chambre nationale assure la représentation des intérêts de la profession et la formation des futurs commissaires-priseurs judiciaires en procédant notamment à l'affectation des stagiaires⁵⁶.

⁵² Cet examen est organisé en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires.

⁵³ Art. 1 bis de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

⁵⁴ Art. 3 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée ; Art. 1 et 5 du décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

⁵⁵ Art. 4 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

⁵⁶ Art. 28 et suivants du décret n° 45-0120 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des commissaires-priseurs judiciaires.

II. Le projet d'ordonnance soumis à l'Autorité

63. Un ensemble de mesures destinées à moderniser les professions réglementées du droit a été adopté dans la loi du 6 août 2015 susvisée.
64. Parmi ces mesures, figure la création d'une profession de commissaire de justice, regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

A. L'HABILITATION LÉGISLATIVE

65. Réduisant l'ambition initiale du projet de loi, le législateur a limité l'habilitation du gouvernement à rapprocher par voie d'ordonnance les seules professions d'huissier de justice et commissaire-priseur judiciaire dans une nouvelle profession de « commissaire de justice ». Il ressort en effet des débats parlementaires que les différences entre les statuts et les missions respectives des professions ont conduit la représentation nationale à exclure les mandataires judiciaires du dispositif initialement envisagé⁵⁷.
66. Le III de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 susvisée habilite 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* ».

B. LE CONTENU DU PROJET D'ORDONNANCE EXAMINÉ

67. Le projet d'ordonnance soumis à l'Autorité prévoit la mise en place d'une nouvelle profession de commissaire de justice, appelée à remplacer, à compter du 1^{er} juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire⁵⁸. Les deux anciennes professions s'éteindront le 1^{er} juillet 2026. Les modalités d'application de cette ordonnance seront fixées par décret en Conseil d'État⁵⁹.
68. Conformément à l'habilitation législative, la mise en place de la nouvelle profession sera progressive, ce qui suppose l'instauration d'un régime transitoire pour la période comprise entre la date de publication de l'ordonnance et le 1^{er} juillet 2022.

⁵⁷ Il avait été initialement envisagé de créer une grande profession de l'exécution des actes et décisions de justice et des situations d'insolvabilité, qui aurait réuni les professions d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire et de mandataire judiciaire.

⁵⁸ Art. 24 du projet d'ordonnance : un « toilettage » des textes régissant actuellement ces deux professions est prévu (modifications et abrogations de nombreuses dispositions à compter du 1^{er} juillet 2022).

⁵⁹ Art. 22 du projet d'ordonnance.

1. LE STATUT DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

69. Le projet d'ordonnance définit le statut des commissaires de justice :
- Ce statut sera pleinement applicable à compter du 1^{er} juillet 2022⁶⁰ ;
 - Il sera exclusif des anciennes professions à compter du 1^{er} juillet 2026⁶¹.
70. Le texte confère aux commissaires de justice la qualité d'officiers publics et ministériels⁶². À ce titre, ils établissent des actes authentiques dans les conditions prévues à l'article 1317 du code civil⁶³.
71. Le projet d'ordonnance 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.

a) La compétence du commissaire de justice

La compétence matérielle

72. L'article 1^{er} du projet d'ordonnance définit la compétence matérielle du commissaire de justice en distinguant les activités en monopole des activités en concurrence. Les missions visées sont, pour la plupart, celles exercées à l'heure actuelle par les huissiers de justice et/ou les commissaires-priseurs judiciaires.
73. S'agissant des activités en monopole, le commissaire de justice a 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.
74. Le commissaire de justice peut, 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 professionnel⁶⁴), 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 fait⁶⁵. Il peut exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

⁶⁰ Art. 25, I, al.1 du projet d'ordonnance.

⁶¹ Art. 25, IV du projet d'ordonnance : à compter du 1^{er} juillet 2026, les professionnels ne remplissant pas les conditions de formations spécifiques pour être qualifiés de « commissaires de justice » cessent d'exercer.

⁶² Art. 1^{er} du projet d'ordonnance.

⁶³ Art. 10 du projet d'ordonnance.

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

⁶⁵ Art. 232 et s. CPC ; art. R. 621-1 et s. du code de justice administrative.

75. L'article 1^{er} de l'ordonnance 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 ou pour autrui, sauf dispositions contraires.

La compétence territoriale⁶⁶

76. 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^{er} janvier 2017⁶⁷.
77. 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 prisée et vente judiciaire. En cette matière, le commissaire de justice ne peut toutefois exercer cette compétence nationale qu'à titre occasionnel.
78. Par rapport aux autres officiers ministériels, le commissaire de justice bénéficie d'un monopole communal (ou « à la résidence ») en matière de prisées et ventes judiciaires. Les notaires ne seront autorisés à exercer ces activités qu'en dehors des communes dans lesquelles résident des commissaires de justice. Cette disposition participe d'une extension du privilège actuellement réservé aux commissaires-priseurs judiciaires (vis-à-vis des huissiers de justice et des notaires) à l'ensemble des commissaires de justice (notamment les anciens huissiers de justice).
79. En ce qui concerne les activités concurrentielles, la compétence des commissaires de justice est nationale.

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

80. Sur ces aspects, le projet d'ordonnance se borne à rappeler les dispositions existantes, qu'il s'agisse des règles relatives à la liberté d'installation⁶⁸, à la limite d'âge (soixante-dix ans)⁶⁹ ou encore aux statuts d'exercice (exercice à titre individuel, dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale⁷⁰ ou en qualité de salarié⁷¹).
81. Le projet d'ordonnance protège pénalement le titre de commissaire de justice, qui peut être suivi, le cas échéant, de la mention de la profession réglementée précédemment exercée⁷².
82. Plusieurs dispositions visent à éviter les conflits d'intérêts : règles interdisant au commissaire de justice d'instrumenter à l'égard de ses parents et alliés ou encore d'acheter ou de vendre pour son propre compte dans le cadre des ventes aux enchères

⁶⁶ Art. 2 du projet d'ordonnance.

⁶⁷ Art. 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, dans sa rédaction issue de l'article 54 de la loi du 6 août 2015 susvisée.

⁶⁸ Art. 3 du projet d'ordonnance, qui duplique les dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée.

⁶⁹ Art. 4 du projet d'ordonnance.

⁷⁰ Art. 5 du projet l'ordonnance, 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 susvisée.

⁷¹ Art. 6 du projet d'ordonnance.

⁷² Art. 7 du projet d'ordonnance.

publiques qu'il réalise⁷³ ; obligation d'ouvrir un compte auprès d'un organisme financier spécialement destiné à recevoir les sommes détenues pour le compte de tiers⁷⁴.

83. Enfin, l'ordonnance transpose les règles actuelles relatives aux statuts des « clerks habilités à procéder aux constats »⁷⁵, à la police des ventes⁷⁶ et à l'obligation de formation professionnelle⁷⁷ des deux professions fusionnées à celle de commissaire de justice.

c) L'organisation de la profession

84. Le projet d'ordonnance 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'établissements d'utilité publique⁷⁸.
85. Les attributions dévolues aux chambres régionales sont les suivantes⁷⁹ : 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 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, etc.
86. 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 judiciaires⁸⁰ : 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), conciliation des différends entre chambres ou commissaires de justice relevant de chambres différentes, négociation et conclusion des conventions et accords collectifs de travail.
87. Le projet d'ordonnance confie également à la chambre nationale « *un rôle d'observatoire économique de la profession. À cette fin, elle peut recueillir auprès des offices de commissaires de justice des données de nature économique dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

⁷³ Art. 8 du projet d'ordonnance.

⁷⁴ Art. 9 du projet d'ordonnance.

⁷⁵ Art. 11 du projet d'ordonnance.

⁷⁶ Art. 12 du projet d'ordonnance.

⁷⁷ Art. 13 du projet d'ordonnance.

⁷⁸ Art. 14 du projet d'ordonnance. 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.

⁷⁹ Art. 15 du projet d'ordonnance.

⁸⁰ Art. 16 du projet d'ordonnance.

88. 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 sociétés⁸¹.

d) La responsabilité et la discipline

89. Les commissaires de justice sont placés sous la surveillance du procureur de la République⁸². Les chambres de discipline, instituées auprès des chambres régionales, prononcent ou provoquent l'application de mesures de discipline⁸³.

90. Le projet d'ordonnance impose à la chambre de garantir 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'État⁸⁴.

2. LE RÉGIME TRANSITOIRE PRÉVU PAR LE PROJET D'ORDONNANCE

91. La plupart des dispositions de l'ordonnance examinée n'entreront en vigueur qu'à la date du 1^{er} juillet 2022.

92. Jusqu'à cette date, les professions de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissiers de justice « *restent considérées comme deux professions distinctes* »⁸⁵. Les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires continuent à exercer les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur 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* »⁸⁶.

93. Certaines dispositions seront toutefois applicables dès le 1^{er} juillet 2018, afin de garantir la progressivité de la réforme envisagée. Il en va ainsi :

- Des dispositions relatives aux attributions de la chambre nationale des commissaires de justice⁸⁷. À compter du 1^{er} juillet 2018, la chambre nationale sera constituée à parité de membres représentant chacune des deux professions concernées. Cette chambre nationale exercera les compétences actuellement dévolues à la chambre nationale des huissiers de justice et à la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires ;
- De certaines règles relatives aux nominations dans les offices. À compter du 1^{er} juillet 2018, les professionnels demandant leur nomination dans un office de commissaire-priseur judiciaire ou d'huissier de justice devront, outre les conditions de qualifications professionnelles propres à la profession concernée, remplir également les conditions de formation spécifiques précédemment évoquées⁸⁸ ;

⁸¹ Art. 17 du projet d'ordonnance.

⁸² Art. 19 du projet d'ordonnance.

⁸³ Art. 20 du projet d'ordonnance.

⁸⁴ Art. 21 du projet d'ordonnance.

⁸⁵ Art. 25, II, al. 1, du projet d'ordonnance.

⁸⁶ Art. 25, II, al. 7 du projet d'ordonnance.

⁸⁷ Art. 16 du projet d'ordonnance.

⁸⁸ Art. 25, II, al. 5 du projet d'ordonnance. La même exigence s'imposera aux associés destinés à exercer dans l'office.

- De la possibilité, pour les personnes morales dont l'objet est l'exercice de la profession de commissaire de justice d'être titulaires à la fois d'offices d'huissier de justice et d'offices de commissaire-priseur judiciaire⁸⁹.
94. Enfin, jusqu'au 1^{er} 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 réalisent des ventes aux enchères publiques depuis plus de deux ans 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 étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.
95. S'agissant de la formation initiale des commissaires de justice, le projet d'ordonnance prévoit qu'elle devra être mise en place rapidement, en vue d'une arrivée de professionnels formés sur le marché au 1^{er} juillet 2022⁹⁰, sans préciser toutefois l'instance compétente pour organiser et mettre en œuvre cette formation initiale dans ces délais.

III. Analyse et recommandations de l'Autorité

A. ARTICULATION DES DISPOSITIONS DU PROJET D'ORDONNANCE RELATIVES À LA CRÉATION DES COMMISSAIRES DE JUSTICE ET DE LA MISSION DE L'AUTORITÉ LIÉE À L'INSTALLATION DES PROFESSIONNELS

96. Plusieurs dispositions amènent à s'interroger sur l'articulation du projet d'ordonnance avec la mission de cartographie dévolue à l'Autorité par la loi du 6 août 2015 susvisée. Il en va ainsi de la reprise des dispositions relatives à la liberté d'installation, du calendrier imposé à l'Autorité pour élaborer sa proposition de carte concernant les commissaires de justice, des conditions dans lesquelles intervient la caisse des prêts pour financer les installations, du rôle d'observatoire économique dévolu à la chambre nationale des commissaires de justice, mais également de la condition de formation spécifique que le projet d'ordonnance entend imposer aux candidats à l'installation dès 2018. Ce dernier point sera toutefois analysé en même temps que les dispositions relatives à la formation des futurs commissaires de justice.

1. RISQUE DE CONFUSION SUR LA BASE LÉGALE DE LA PROPOSITION DE CARTE DE L'AUTORITÉ À COMPTER DU 1^{ER} JUILLET 2022

97. En dupliquant, de manière incomplète, les dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée, le projet d'ordonnance introduit un risque de confusion sur la base légale que l'Autorité devra appliquer, à compter du 1^{er} juillet 2022, pour élaborer une proposition de carte des zones de libre-installation des commissaires-priseurs judiciaires.

⁸⁹ Art. 25, II, al. 6 du projet d'ordonnance.

⁹⁰ Art. 25, II, al. 11 du projet d'ordonnance.

98. L'article 5 du projet d'ordonnance, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} juillet 2022, prévoit les dispositions suivantes :

« I - Les commissaires 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.

Ces zones sont déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Elles sont définies de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, parmi lesquels une analyse démographique de l'évolution prévisible du nombre de professionnels installés.

À cet effet, cette carte identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices de commissaire de justice apparaît utile.

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.

Cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans.

II. - Dans les zones mentionnées au I, lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité et d'expérience requises pour être nommé en qualité de commissaire de justice, le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office créé. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa. / Si, dans un délai de six mois à compter de la publication de la carte mentionnée au I, le garde des sceaux, ministre de la justice, constate un nombre insuffisant de demandes de créations d'office au regard des besoins identifiés, il procède, dans des conditions prévues par décret, à un appel à manifestation d'intérêt en vue d'une nomination dans un office vacant ou à créer ou de la création d'un bureau annexe par un officier titulaire.

Si l'appel à manifestation d'intérêt est infructueux, le garde des sceaux, ministre de la justice, confie la fourniture des services d'intérêt général en cause, selon le cas, à la chambre des commissaires de justice concernée. Le ministre de la justice précise, en fonction de l'insuffisance identifiée, le contenu et les modalités des services rendus. À cet effet, une permanence est mise en place dans une maison de justice et du droit. La chambre concernée répartit, entre les commissaires de justice de son ressort, les charges et sujétions résultant du présent II.

La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III 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.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ».

99. En outre, l'article 24 du même projet d'ordonnance, dont l'entrée en vigueur est fixée également au 1^{er} juillet 2022, prévoit les dispositions suivantes :

« IV. - L'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée est ainsi modifié :

1° Au I, les mots : « , les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires » sont remplacés par les mots : « et les commissaires de justice » ;

2° Aux II, III et V, les mots : « , d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire » sont remplacés par les mots : « ou de commissaire de justice » ;

3° Au II, les mots : « , à la chambre départementale des huissiers de justice ou à la chambre des commissaires-priseurs judiciaires » sont remplacés par les mots : « ou à la chambre régionale des commissaires de justice » ;

4° Au V, les mots : « , des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires » sont remplacés par les mots : « et des commissaires de justice » ».

100. Il est indispensable que le projet d'ordonnance amende la rédaction de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée pour affirmer la compétence de l'Autorité à établir une proposition relative aux commissaires de justice, lorsque cette profession existera.
101. Le IV de l'article 24 du projet d'ordonnance a précisément pour objet de substituer la référence aux « commissaires de justice » aux références aux « huissiers de justice » et aux « commissaires-priseurs judiciaires ».
102. Cette substitution est toutefois incomplète s'agissant du I de l'article 52, dans la mesure où les mots : « *d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire* » mentionnés au troisième alinéa ne sont pas remplacés par les mots : « *ou de commissaire de justice* ».
103. Par ailleurs, la rédaction retenue, qui consiste à modifier le V de cet article 52, qui lui-même créait l'article L. 462-4-1 du code de commerce, pour modifier ce même article L. 462-4-1, pourrait gagner en simplicité, d'autant que cette modification n'est qu'implicitement confirmée par la disposition générale prévue au VI de l'article 24 du projet, qui procède, à quelques rares exceptions près, à ce changement de référence « *dans tous les autres textes législatifs* ».
104. Par suite, l'Autorité s'étonne que l'article 3 du projet d'ordonnance, reprenne, mais de manière partielle seulement, la substance des dispositions de l'article 52 du 6 août 2015 susvisée. En effet, si cet article duplique dans leur intégralité les I et II de cet article, à la différence près que la condition d'assurance est supprimée, il ne reprend que partiellement son III, dans lequel l'intervention de l'Autorité, consultée pour avis en cas de refus d'installation, n'est plus prévue explicitement. Ainsi, la lecture isolée de cet article (*specialia generalibus derogant*) pourrait laisser penser que la consultation de l'Autorité, en cas de refus d'installation, n'est pas obligatoire. En outre, ce même article 3 prévoit, dans son dernier alinéa, qu'un décret en Conseil d'État supplémentaire soit pris, alors que les dispositions initiales de la loi du 6 août 2015 ne le prévoyaient pas.
105. La duplication des dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 par des dispositions quasi-similaires, mais incomplètes, dans le projet d'ordonnance, est source de confusion et de complexité.
106. Par ailleurs, ce choix rédactionnel crée un doute sur l'applicabilité des dispositions relatives à la liberté d'installation dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Alors que ces derniers sont explicitement exclus du champ d'application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée (par le VII de cet article), en l'absence de mention contraire, ils se verraient appliquer les dispositions de l'article 3 du projet d'ordonnance.
107. Interrogée sur ce point en séance, la DACS a confirmé qu'il n'était pas envisagé, dans le cadre du projet d'ordonnance ici examiné, d'étendre les nouvelles règles d'installation des commissaires de justice aux départements d'Alsace-Moselle.
108. Il est donc proposé de supprimer ces dispositions du projet d'ordonnance.
109. En revanche, le V de l'article 24 du projet d'ordonnance abroge les ordonnances du 26 juin 1816 et du 2 novembre 1945, respectivement relatives aux commissaires-

priseurs judiciaires et aux huissiers de justice. Or, la loi du 6 août 2015 susvisée avait, par ses articles 54 et 55, intégré à ces textes un principe général de libre installation régulée, sous la forme suivante :

« Toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est nommée par le ministre de la justice en qualité d'huissier de justice (de commissaire-priseur judiciaire) dans les zones où l'implantation d'offices d'huissier de justice (de commissaire-priseur judiciaire) apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. / La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III 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. / Un appel à manifestation d'intérêt est organisé dans les zones identifiées en application du II du même article 52. / Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise également les conditions d'honorabilité, d'expérience, de garantie financière et d'assurance prévues au premier alinéa du présent article ».

110. L'Autorité recommande donc de remplacer l'article 3 du projet d'ordonnance par les dispositions suivantes :

« Toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est nommée par le ministre de la justice en qualité de commissaire de justice dans les zones où l'implantation d'offices de commissaire de justice apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. / La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III 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. / Un appel à manifestation d'intérêt est organisé dans les zones identifiées en application du II du même article 52. / Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.»

Proposition n° 1

- Modifier ainsi le projet d'ordonnance :

1° Remplacer l'article 3 par les dispositions suivantes :

« Toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est nommée par le ministre de la justice en qualité de commissaire de justice dans les zones où l'implantation d'offices de commissaire de justice apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. / La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III 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. / Un appel à manifestation d'intérêt est organisé dans les zones identifiées en application du II du même article 52. / Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article » ;

2° Au 2° du IV de l'article 24, insérer la référence : « I, » après le mot : « Aux ».

2. RISQUE D'ATTEINTE À LA CONTINUITÉ DE L'INSTALLATION DES PROFESSIONNELS À COMPTER DU 1^{ER} JUILLET 2018.

111. Les trois premiers alinéas du II de l'article 25 du projet d'ordonnance sont ainsi rédigés :
- « II. Jusqu'au 1^{er} juillet 2022, les professions de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissier de justice restent considérées comme deux professions distinctes.
- La nature des offices de commissaire-priseur judiciaire et des offices d'huissier de justice demeure attachée à la profession de leur titulaire. La détermination des zones et des recommandations prévues par l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 susvisée est distincte pour les deux types d'offices.
- Les professionnels en exercice qui remplissent des conditions de formation spécifiques prévues par décret en Conseil d'État font suivre leur titre de la mention « qualifié commissaire de justice ».* (Soulignement ajouté).
112. Selon ces dispositions, jusqu'au 1^{er} juillet 2022, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, les cartes des zones d'installation élaborées par l'Autorité en application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée seront propres à chaque profession, la nature des offices n'étant pas modifiée à ce stade.
113. Malgré une cohérence apparente, trois remarques peuvent être formulées concernant les dispositions précitées :
- D'une part, elles apparaissent superflues : dès lors que l'ordonnance n'est applicable dans ses autres dispositions qu'au 1^{er} juillet 2022, les pouvoirs de l'Autorité ne seront modifiés qu'à cette date, et continueront à porter sur les deux professions existantes jusqu'à cette date ;
 - D'autre part, elles conduisent l'Autorité à s'interroger sur la manière dont elle devra prendre en compte les évolutions progressives des compétences des professionnels qui, une fois « qualifiés de commissaires de justice », pourront exercer tout ou partie des compétences de l'autre profession, au moins à titre accessoire ;
 - Enfin et surtout, elles posent la question de la méthode qui devra être adoptée par l'Autorité pour élaborer, avant le 1^{er} juillet 2022, une proposition de carte concernant une profession dont l'existence ne sera pas encore effective (proposition qui est par ailleurs censée assurer la continuité du dispositif de libre-installation, dont le ministre de la justice est le garant⁹¹).
114. Le premier point, a été présenté par les services de la Chancellerie comme de nature à clarifier les dispositions applicables. Dès lors, il ne prête apparemment pas à conséquence.
115. Le deuxième point relève des choix de méthode que l'Autorité devra faire pour ses travaux cartographiques. Même avant le 1^{er} juillet 2022, elle devra sans doute réserver un traitement spécifique aux professionnels « *qualifiés de commissaire de justice* » s'il appert, à l'issue de son analyse, qu'ils contribuent effectivement à l'offre de service de l'autre profession. La nature « accessoire » des activités exercées dans ce cadre limite toutefois l'incidence de cette éventuelle prise en compte.
116. En revanche, le troisième point est plus problématique.
117. L'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée et l'article L. 462-4-1 du code de commerce prévoient que l'Autorité propose, après consultation, une carte déterminant les zones de libre installation et les zones où le ministre de la justice peut refuser une demande de

⁹¹ Art. L. 462-4-1 du code de commerce.

création d'office. La carte définissant ces zones est assortie de recommandations sur un rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée. Les critères d'élaboration de cette carte doivent être définis « *de manière détaillée au regard de critères précisés par décret* ». Les zones sont ensuite arrêtées conjointement par les ministres de la justice et de l'économie.

118. Afin de permettre des installations de nouveaux professionnels dès le 1^{er} juillet 2022, il est nécessaire que la carte ait été adoptée avant cette date, et donc que l'Autorité et les ministres précités disposent d'une base légale pour le faire. Or, il n'est pas évident que, dans l'état actuel de la rédaction de l'ordonnance, l'Autorité soit en mesure de lancer la consultation préalable à l'établissement de la carte relative aux commissaires de justice et de formuler ses propositions, alors que la profession de commissaire de justice n'aura pas (encore) d'existence légale.
119. En outre, même si un décret précisait les critères d'appréciation des besoins de créations d'offices de commissaires de justice avant le 1^{er} juillet 2022, il est expressément prévu que jusqu'au 30 juin 2022, la détermination des zones et les recommandations soient distinctes pour chacune des deux professions. Ces dispositions d'entrée en vigueur excluent donc explicitement qu'une carte opérationnelle puisse être proposée (et adoptée) avant le 1^{er} juillet 2022 pour les commissaires de justice.
120. Dans un souci de continuité des installations et de transition efficace vers la nouvelle profession, une mise en œuvre anticipée des dispositions permettant à l'Autorité d'élaborer une proposition de carte relative aux commissaires de justice avant le 1^{er} juillet 2022, apparaît par conséquent essentielle.
121. L'Autorité propose donc de supprimer la seconde phrase du II de l'alinéa 2 l'article 25 du projet d'ordonnance, qui est inutile, et d'anticiper de six mois l'entrée en vigueur des dispositions permettant d'élaborer la proposition de carte relative aux commissaires de justice (le IV de l'article 24 du projet, ainsi que l'article L. 462-4-1 du code de commerce, tel que modifié par le VI du même article 24) et de coordonner l'entrée en vigueur de la nouvelle base légale avec l'abrogation de l'ancienne.

Proposition n° 2 :

- Modifier⁹² ainsi l'article 25 du projet d'ordonnance :

1° À l'alinéa 2 du II, supprimer la seconde phrase.

2° Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« VI. Entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022 :

« - Le IV de l'article 24 ;

« - L'article L. 462-4-1 du code de commerce, dans sa rédaction issue du VI de cet article 24

« VII. Entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du premier arrêté établissant la carte relative aux commissaires de justice dans les conditions prévues aux articles 52 de la loi du 6 août susvisée et L. 462-4-1 du code de commerce, dans leur rédaction issue du VI du présent article, et au plus tard le 1^{er} juillet 2022 :

« - L'article 3 ;

« - Les 1° et 2° du V de l'article 24, uniquement en ce qu'ils abrogent l'article 1^{er}-1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816 susmentionnée et l'article 4 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 susmentionnée.

« Les cartes relatives aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice, arrêtées selon ces mêmes dispositions, dans leur rédaction antérieure au VI du présent article, demeurent en vigueur jusqu'à la date mentionnée au premier alinéa du présent VII ».

3. LA MISSION DE RECUEIL D'INFORMATIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE NATIONALE DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

122. Parmi les fonctions de la Chambre nationale, l'Autorité relève celle prévue au dernier alinéa de l'article 16 du projet d'ordonnance :

« La Chambre nationale a un rôle d'observatoire économique de la profession. À cette fin, elle peut recueillir auprès des offices de commissaires de justice des données de nature économique dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

123. Ainsi, aux compétences traditionnelles des deux anciennes chambres nationales a été ajoutée celle de recueillir des données de nature économique auprès des offices de commissaires de justice. L'Autorité rappelle à quel point cette collecte d'informations lui est indispensable pour la mise en œuvre de ses prérogatives résultant des dispositions de la loi du 6 août 2015 susvisée.

124. Le recueil d'informations est essentiel à un double égard :

- pour l'élaboration de la carte prévue par l'article 52 de cette loi, qui nécessite notamment de recueillir des informations précises sur l'implantation des offices sur l'ensemble du territoire mais également de disposer d'éléments comptables et d'activité précis pour chacun des offices ;
- pour la réforme en cours des tarifs réglementés, le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds

⁹² L'article « 3 » du projet d'ordonnance, auquel il est fait référence au 8^{ème} alinéa de la Proposition n°2, s'entend naturellement dans sa rédaction issue de la Proposition n°1.

interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévoyant le recueil de telles données par les instances représentatives⁹³ afin notamment de mettre en œuvre une comptabilité analytique nécessaire à la fixation de tarifs orientés vers les coûts, prestation par prestation, prévue à l'article R. 444-5 du code de commerce.

125. Or, tant dans le cadre de la préparation de son avis relatif à ce décret qu'à l'occasion de la procédure d'élaboration des premières cartes, lancée le 29 février 2016, l'Autorité a pu constater l'organisation inégale des instances professionnelles représentatives, et les difficultés, pour certaines d'entre elles, d'obtenir des informations précises de la part des professionnels. Pour cette raison, il lui semble nécessaire que la présente ordonnance, qui acquerra après ratification une valeur législative, facilite l'obtention de ces documents. Elle suggère ainsi que le recueil de ces informations ne soit pas une mission facultative, mais impérative.
126. Le décret d'application prévu devra, en outre, veiller à ce que, d'une part, les offices ne puissent pas refuser de transmettre les informations sollicitées par la Chambre nationale, en tant que de besoin par l'intermédiaire des chambres régionales, et d'autre part à ce que les chambres ne puissent pas refuser de transmettre aux autorités concernées les informations dont le recueil est prévu par des textes législatifs ou réglementaires, ou indispensable à l'accomplissement de leur mission.
127. L'Autorité recommande de remplacer dans l'article 16 du projet d'ordonnance les termes : « *peut recueillir* » par le terme « *recueille* » afin de conférer un caractère obligatoire à cette nouvelle mission.
128. L'Autorité encourage par ailleurs le gouvernement à rendre obligatoires, d'une part la transmission par les offices des données sollicitées par les chambres, et d'autre part, la transmission par les chambres des données sollicitées par les pouvoirs publics, dans le cadre des dispositions prévues par des textes législatifs ou réglementaires.

Proposition n° 3 :

- Remplacer dans l'article 16 du projet d'ordonnance les termes : « *peut recueillir* » par le terme « *recueille* » afin de rendre obligatoire cette nouvelle mission.
- Rendre obligatoire la transmission par les offices de commissaires de justice des données sollicitées par la chambre et celle par la chambre des données sollicitées par les pouvoirs publics dans le cadre des dispositions prévues par des textes législatifs ou réglementaires.

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA FORMATION DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

129. La formation des futurs commissaires de justice est un point essentiel de la réforme envisagée, puisque l'habilitation législative impose de prendre en considération « *les exigences de qualification particulières à chacune de ces professions* ».

⁹³ Articles R. 444-17 à R. 444-21 du code de commerce.

1. LES EXIGENCES ACTUELLES DE QUALIFICATION

130. Les formations initiales actuellement imposées aux futurs huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires diffèrent sensiblement l'une de l'autre.
131. S'agissant des huissiers de justice et sauf dispense ou équivalence, sont exigés une maîtrise en droit puis un stage d'une durée de deux années. Cette formation pratique se double d'un enseignement théorique, dispensé sous le contrôle de la chambre nationale des huissiers de justice⁹⁴. Il s'agit ainsi d'une formation juridique, principalement centrée sur la procédure civile et sanctionnée par un examen professionnel.
132. L'accès à la profession de commissaire-priseur judiciaire suppose quant à elle l'obtention de deux licences, l'une en art (histoire de l'art, arts appliqués, archéologie ou arts plastiques), l'autre en droit⁹⁵. Les futurs commissaires-priseurs judiciaires doivent ensuite réussir un examen leur donnant accès à un stage d'une durée de deux ans. Le stage comprend un enseignement théorique dont les modalités sont déterminées conjointement par le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires et le Conseil national des courtiers de marchandises assermentés. Au terme du stage, le candidat qui a démontré son aptitude à l'exercice de la profession se voit délivrer un certificat lui permettant d'exercer d'activité de vente volontaire. Pour accéder à la profession de commissaire-priseur judiciaire, il devra enfin réussir l'examen d'aptitude à ladite profession⁹⁶.
133. Malgré ces différences dans leur formation initiale, 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 spécifique⁹⁷.

2. LES NOUVELLES EXIGENCES DE FORMATION IMPOSÉES AUX HUISSIERS DE JUSTICE ET AUX COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES DIPLÔMÉS⁹⁸

134. Le projet d'ordonnance prévoit que, durant la période transitoire⁹⁹, les professionnels en exercice remplissant des conditions de formation spécifiques prévues par décret en Conseil d'État pourront faire suivre leur titre de la mention « *qualifié commissaire de justice* ».

⁹⁴ 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

⁹⁵ Décret n°73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession et articles R. 321-18 et suivants du code de commerce.

⁹⁶ Cet examen comporte trois épreuves portant respectivement sur des matières juridiques, sur la réglementation professionnelle et la pratique des ventes judiciaires et sur la pratique des estimations et prises, des inventaires, des expertises et des partages et la connaissance du matériel et des stocks des entreprises.

⁹⁷ Il s'agit d'une formation d'une durée de soixante heures portant sur la réglementation, la pratique et la déontologie des ventes aux enchères. Cette formation est organisée par le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques après avis du Conseil supérieur du notariat et de la Chambre nationale des huissiers de justice (article R 321-18-1 code de commerce).

⁹⁸ Art. 25, II, du projet d'ordonnance.

⁹⁹ Voir les paragraphes 91 et suivants ci-dessus.

135. Cette formation spécifique permettra aux commissaires-priseurs judiciaires « *qualifié commissaire de justice* » d'exercer, à titre accessoire, les activités pour lesquelles les huissiers de justice étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le projet d'ordonnance ne contient aucune disposition similaire en faveur des huissiers de justice, puisque ceux-ci ont déjà la possibilité de procéder à des ventes judiciaires¹⁰⁰.
136. Surtout, à compter du 1^{er} juillet 2018, cette formation spécifique sera indispensable aux professionnels demandant leur nomination dans un office où ils n'exercent pas déjà (en plus des conditions de qualifications professionnelles propres à la profession exercée dans l'office).
137. Du 1^{er} juillet 2022 au 1^{er} juillet 2026, les professionnels ne respectant pas cette condition de formation spécifique ne pourront pas se prévaloir du titre de « *commissaire de justice* », mais pourront exercer les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. À compter du 1^{er} juillet 2026, ils devront cesser d'exercer¹⁰¹.
138. Sans préjudice des précisions qui pourraient être apportées au dispositif, l'Autorité considère à ce stade que ces nouvelles exigences en matière de formation soulèvent des interrogations.

a) Sur l'exigence de formation conditionnant la nomination

139. Le fait de subordonner, dès le 1^{er} juillet 2018, la nomination dans un office, au respect des conditions de formation spécifiques au commissaire de justice¹⁰², constitue aux yeux de l'Autorité un frein potentiel à l'installation des professionnels concernés, en contradiction avec le principe posé par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée.
140. Les conditions de formation imposées aux futurs commissaires de justice, pour légitimes qu'elles soient, ne doivent pas avoir pour effet de constituer des barrières à l'entrée dirimantes à l'installation de nouveaux professionnels.
141. Or, compte-tenu des délais nécessaires à l'adoption de textes réglementaires précisant les modalités du nouveau dispositif, puis à la mise en place effective des formations spécifiques, l'Autorité s'interroge sur la possibilité concrète, pour les professionnels concernés, de se voir dispenser ces formations avant le 1^{er} juillet 2018.
142. De plus, le projet ne prévoit la création de la chambre nationale des commissaires de justice qu'à la date du 1^{er} juillet 2018. Or, l'Autorité estime que cette chambre devrait être associée à la définition et à la mise en place de la formation spécifique des professionnels dont elle a la charge¹⁰³.
143. Compte-tenu de ces contraintes, il semble préférable de n'imposer cette condition de formation spécifique aux candidats à l'installation qu'à compter du 1^{er} juillet 2022.
144. L'Autorité recommande par conséquent de supprimer l'alinéa 5 du II de l'article 25 du projet d'ordonnance.

¹⁰⁰ Voir les paragraphes 220 et suivants ci-dessus.

¹⁰¹ Article 25, III, alinéas 3 et 4 et 25, IV du projet d'ordonnance.

¹⁰² Article 25, II, alinéa 5 du projet d'ordonnance qui impose cette condition aux professionnels déjà nommés et aux professionnels non titulaires d'office, qu'il s'agisse d'une nomination à titre individuel ou en tant qu'associé.

¹⁰³ Voir les paragraphes 164 et suivants ci-dessus.

145. Il n'est pas nécessaire de prévoir d'autre disposition pour que l'exigence de formation s'applique à compter du 1^{er} juillet 2022. En effet, l'alinéa 3 du III du même article 25, III dispose déjà : « *Peuvent seules être nommées dans un office de commissaire de justice soit les personnes remplissant les conditions de qualifications professionnelles prévues pour l'accès à la profession de commissaire de justice, soit les personnes remplissant à la fois les conditions de qualifications professionnelles pour l'accès aux professions d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire et les conditions de formation mentionnées au troisième alinéa du II* ».

Proposition n° 4 :

Supprimer les dispositions de l'article 25, II, alinéa 5 du projet d'ordonnance.

b) Sur le contenu et les modalités de la formation dispensée aux professionnels en exercice

146. Dans le cadre de l'instruction, les services de la Chancellerie ont indiqué que les modalités précises de la formation spécifique des commissaires de justice n'avaient pas encore été arrêtées. Le projet de rapport au Président de la République précise néanmoins que la formation des commissaires-priseurs « *sera plus conséquente que celle des huissiers de justice puisque n'ayant jamais exercé les activités propres aux huissiers de justice, à l'inverse de ces derniers dont le statut leur permet d'être rompu aux activités de ventes aux enchères publiques dans leur ensemble* ».
147. S'il peut sembler pertinent, pour définir ce contenu pédagogique, de prendre en considération les activités déjà exercées par les professionnels en cause, il convient de rappeler que tous les huissiers de justice ne pratiquent pas les ventes aux enchères publiques¹⁰⁴ à l'heure actuelle.
148. Par ailleurs, ce contenu devra tenir compte des matières déjà dispensées aux professionnels concernés dans le cadre de leur cursus initial, et de leur adéquation avec les nouvelles activités à réaliser. Ainsi, la formation spécifique destinée aux huissiers de justice sera nécessairement différente de celle proposée aux commissaires-priseurs judiciaires, qui devront notamment se former aux procédures civiles d'exécution. Inversement, les huissiers de justice devront se familiariser avec des nouvelles matières, qui n'ont pas été nécessairement abordées lors de leur formation initiale (pratique des ventes judiciaires, des estimations et prisées, connaissance du matériel et des stocks des entreprises, formation artistique...)
149. Afin d'établir sur les prisées et ventes aux enchères publiques une saine concurrence, fondée sur les mérites des professionnels et la qualité de leurs prestations, mais également dans un souci de protection des usagers, l'Autorité¹⁰⁵ réitère les préconisations de son avis n° 15-A-02 précité, consistant à imposer aux huissiers de justice de suivre une formation spécifique dans ces deux matières.

¹⁰⁴ Selon la CNHJ, en 2013, 480 offices (soit environ 1 000 huissiers de justice) ont réalisé environ 5 000 ventes judiciaires. La CNCPJ estime toutefois que les huissiers de justice ne réalisent que 5 % des ventes judiciaires.

¹⁰⁵ Avis n° 15-A-02 précité, points 352 et suivants.

150. Plus généralement, l'obligation de formation incombant aux futurs commissaires de justice doit imposer des sujétions équitables aux deux professions, au risque de fausser la concurrence entre elles.
151. Par ailleurs, le dispositif envisagé devra tenir compte de la contrainte que représente, pour un professionnel en exercice, le fait de devoir quitter son office pour assister à des formations. Un volume horaire compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle et une certaine souplesse dans le dispositif sont donc recommandés.
152. Enfin, le projet d'ordonnance ayant maintenu l'obligation de formation professionnelle continue pesant actuellement sur les huissiers de justice et sur les commissaires-priseurs judiciaires, il semble souhaitable de permettre aux professionnels concernés d'utiliser ce cadre pédagogique existant pour assister aux formations qualifiantes « commissaire de justice ». Ceci leur permettrait de se former progressivement dans les domaines de compétences spécifiques de l'autre profession.
153. Il ressort de ce qui précède que l'Autorité recommande la mise en place d'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.

Proposition n° 5 :

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.

c) Sur la dispense de formation spécifique au bénéfice des huissiers de justice

154. Le projet d'ordonnance prévoit, au bénéfice des huissiers de justice, une dispense à l'obligation spécifique de formation, dès lors qu'ils auront réalisé des ventes judiciaires aux enchères publiques depuis plus de deux ans au 1^{er} juillet 2022¹⁰⁶.
155. Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, une exigence de formation spécifique aux ventes aux enchères et à la prisée mobilière se justifie, à la fois pour homogénéiser les conditions de concurrence et pour protéger les consommateurs.
156. Si l'expérience professionnelle peut parfois remplacer une formation théorique, ce n'est qu'à condition qu'elle soit suffisamment significative et qu'elle puisse garantir l'acquisition des compétences en cause. Or, une interprétation littérale du texte analysé pourrait conduire à faire échapper à l'exigence de formation un huissier de justice n'ayant réalisé qu'un nombre infime de ventes (deux suffiraient) durant la période concernée.
157. L'Autorité recommande de supprimer les dispositions de l'alinéa 4 du II de l'article 25 du projet d'ordonnance.

¹⁰⁶ Article 25, II alinéa 4 du projet d'ordonnance.

Proposition n° 6 :

Supprimer l'alinéa 4 du II de l'article 25 du projet d'ordonnance.

d) Sur la cessation des fonctions des professionnels non formés au 1^{er} juillet 2026

158. L'alinéa 1 du IV de l'article 25 du projet d'ordonnance dispose qu' « à compter du 1^{er} juillet 2026, les professionnels en exercice ne remplissant pas les conditions de formation mentionnées au troisième alinéa du II cessent d'exercer ». S'il s'agit d'un office individuel, leur office sera déclaré vacant.
159. Si l'Autorité conçoit qu'il est nécessaire d'inciter les professionnels concernés à se former, elle s'est interrogée sur la pertinence de la sanction retenue en cas de non-respect de cette condition de formation.
160. La mesure envisagée pourrait en effet conduire à la disparition pure et simple de certains professionnels, et donc à une limitation de la concurrence sur le marché.
161. Cette disposition semble toutefois cohérente avec les conditions générales d'aptitude imposées aux officiers publics et ministériels, qui prévoient que l'officier soit apte à exercer l'ensemble des prérogatives que lui a déléguées la puissance publique. La période transitoire de dix ans prévue par le projet d'ordonnance laisse toute latitude aux officiers concernés pour acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leur nouvelle mission.
162. Par ailleurs, l'Autorité note que le fait de ne pas remplir cette condition entraîne la vacance de l'office, et non sa suppression, ce qui permet de ne pas modifier le nombre des professionnels répondant aux besoins des usagers, l'office vacant étant appelé à être pourvu à brève échéance. Les conditions de concurrence sur le marché ne sont donc pas modifiées par la disposition analysée.

3. LA FORMATION INITIALE DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

163. L'alinéa 11 du II de l'article 25 du projet d'ordonnance prévoit que « La formation professionnelle initiale des commissaires de justice et ses conditions d'accès sont mises en place afin de permettre l'entrée sur le marché de professionnels remplissant les conditions de qualifications professionnelles propres aux commissaires de justice au 1^{er} juillet 2022 ». Ce dispositif se substituera à la formation professionnelle initiale des huissiers de justice et à l'examen d'aptitude des commissaires-priseurs judiciaires, l'objectif étant d'éviter toute discontinuité dans les flux de nouveaux professionnels.
164. Le contenu et les modalités d'organisation de la formation initiale des commissaires de justice feront l'objet, dans les prochains mois, d'une concertation entre l'État et les professionnels concernés. Ils seront définis par décret en Conseil d'État.
165. En l'absence d'information sur les solutions envisagées à ce stade, l'Autorité ne peut que recommander que cette concertation soit menée dans les plus brefs délais, et que les textes nécessaires fassent l'objet d'une adoption rapide. Il est, en effet, essentiel que les étudiants désireux de s'engager dans cette voie professionnelle disposent le plus tôt possible d'assez de visibilité pour faire les choix d'orientation nécessaires au cursus de « commissaire de justice ».

166. Concernant le contenu de cette formation, le dispositif devra s'inspirer des enseignements actuellement dispensés pour devenir huissier de justice ou commissaire-priseur judiciaire qui, chacun en ce qui le concerne, prépare à l'exercice d'une partie des missions mentionnées à l'article 1^{er} du projet d'ordonnance. Une formation solide dans les différents domaines d'intervention du commissaire de justice est en effet indispensable au développement d'une concurrence basée sur les mérites des professionnels et sur la qualité des prestations proposées.

Proposition n° 7 :

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.

4. LE RÔLE NÉCESSAIRE DE LA CHAMBRE NATIONALE DES COMMISSAIRES DE JUSTICE DANS LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES FORMATIONS

167. De façon classique, les instances ordinales des professions réglementées jouent un rôle important en matière de formation. La chambre nationale des huissiers de justice et la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires sont actuellement compétentes pour déterminer les modalités des enseignements théoriques suivis durant le stage professionnel. Des attributions similaires leur sont également dévolues en matière de formation continue¹⁰⁷.
168. Or, la liste des attributions de la future chambre nationale des commissaires de justice, qui figure à l'article 16 du projet d'ordonnance, ne prévoit pas une telle compétence. Seul l'article 25, III, alinéa 6 précise que « *la Chambre nationale des commissaires de justice est chargée de la mise en œuvre progressive de cette obligation de formation, sous le contrôle du garde des sceaux, ministre de la justice, dans les conditions prévues par décret* ». La période d'application de cette disposition, qui figure au titre 2 « *Dispositions diverses et transitoires* » n'est toutefois pas clairement déterminée.
169. Selon l'Autorité, la formation initiale et continue des commissaires de justice doit nécessairement relever des compétences de la chambre nationale, et ce, dès sa mise en place, c'est-à-dire à compter du 1^{er} juillet 2018. À partir de cette date et durant toute la période transitoire, la chambre nationale sera en effet composée à parité de membres représentant les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice. Cette composition paritaire semble tout à fait indiquée pour définir le contenu et les modalités d'une formation devant prendre en compte les spécificités et les besoins des deux professions concernées.

¹⁰⁷ Article 7 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession et article 21 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.

170. En conséquence, l’Autorité recommande de préciser, à l’article 16 du projet d’ordonnance¹⁰⁸ relatif aux attributions de la chambre nationale des commissaires de justice, que celle-ci est associée à la définition et à la mise en œuvre de la formation initiale et continue des commissaires de justice.

Proposition n° 8 :

Compléter l’article 16 du projet d’ordonnance par l’alinéa suivant :

« La Chambre nationale est associée à la définition et à la mise en œuvre de la formation initiale et continue des commissaires de justice ».

C. ANALYSE DES DISPOSITIONS CONCERNANT LES VENTES JUDICIAIRES ET LES VENTES VOLONTAIRES DE BIENS MEUBLÉS

1. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA SUPPRESSION DE RESTRICTIONS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE RÉALISATION DE PRISÉES ET DE VENTES JUDICIAIRES

171. L’article 2 du projet d’ordonnance prévoit que :
172. *« Les commissaires de justice exercent leur compétence dans le ressort de la cour d’appel du siège de leur office et, le cas échéant, du ou des bureaux annexes attachés à l’office.*
- Toutefois, la compétence pour les actes prévus au 4° du I et au II de l’article 1er est nationale.*
- Les commissaires de justice peuvent également procéder à titre occasionnel aux actes prévus au 2° du I de l’article 1^{er} sur l’ensemble du territoire national.*
- Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et des ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d’instrumentation, à l’exception des communes où est établi un office de commissaire de justice. Cette exception n’est pas applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ».*
173. L’Autorité avait, dans l’avis n° 15-A-02 susvisé, fait plusieurs propositions relatives à la compétence territoriale des deux professions :
- étendre la compétence des huissiers de justice au ressort de la cour d’appel de leur résidence pour les activités réservées ;
 - supprimer le monopole « à la résidence » des commissaires-priseurs judiciaires et permettre à ces derniers, aux notaires et aux huissiers de justice de procéder aux inventaires, prisées et ventes publiques judiciaires sur l’ensemble du territoire national ;
 - déterminer une compétence territoriale identique pour tous les professionnels.
174. Les dispositions du projet d’ordonnance prévoient que la compétence territoriale des futurs commissaires de justice soit fixée ainsi :

¹⁰⁸ L’article 25, I du projet d’ordonnance prévoit l’entrée en vigueur de cet article au 1^{er} juillet 2018.

- pour les activités exercées en monopole, à l'exception des mesures conservatoires après ouverture d'une succession, compétence au niveau du ressort de la cour d'appel du siège de leur office ou d'un bureau annexe ;
- pour les autres activités (activités concurrentielles et mesures conservatoires après ouverture d'une succession), compétence nationale ;
- pour l'inventaire, la prisée et les ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrits par la loi ou par décision de justice, compétence nationale mais uniquement à titre occasionnel.

175. Le projet d'ordonnance confirme, ce faisant, l'élargissement au niveau de la cour d'appel de la compétence territoriale des huissiers de justice prévue par la loi du 6 août 2015, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2017. Si le projet d'ordonnance maintient une limite quantitative à l'exercice des ventes judiciaires hors de ce ressort, cette limite existait déjà dans le statut des commissaires-priseurs judiciaires, principaux prestataires. Il n'y a donc pas de restriction nouvelle du fait de l'ordonnance, qui harmonise le régime des deux professions et élargit de ce fait le ressort habituel des compétences des commissaires-priseurs judiciaires du ressort des tribunaux de grande instance à celui de la cour d'appel.
176. L'Autorité ne peut que se féliciter que ses propositions sur ce point aient été reprises.
177. En revanche, à l'exception de l'Alsace-Moselle, le « monopole territorial » des commissaires de justice en matière de prisées et ventes judiciaires, qui existe aujourd'hui au profit des seuls commissaires-priseurs judiciaires, est maintenu par le 4^e alinéa de l'article 2 du projet d'ordonnance dans la commune de résidence de l'office, vis-à-vis des autres officiers ministériels, en l'occurrence les notaires. Ainsi, les conditions de concurrence ne seront pas équivalentes pour les différents professionnels, les commissaires de justice jouissant d'un monopole dans leurs communes d'installation.
178. L'Autorité est d'avis que tous les professionnels réalisant des ventes judiciaires devraient être placés sur un pied d'égalité, un monopole communal apparaissant d'autant plus artificiel que des biens mobiliers peuvent, par définition, être déplacés d'une commune à une autre. L'obligation d'instrumenter, souvent invoquée, ne saurait justifier une limitation aussi disproportionnée au principe de concurrence que le « monopole à la résidence ». Sa suppression permettra d'adapter le droit à la réalité, et créera une émulation entre professionnels, qu'ils soient commissaires de justice ou notaires.
179. L'Autorité recommande donc de modifier le projet d'ordonnance pour que tous les professionnels compétents pour réaliser des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques judiciaires disposent d'une compétence nationale.
180. Cette recommandation conduit également à s'interroger sur le principe d'« accessoire » qui limite la compétence nationale des commissaires de justice pour les ventes judiciaires hors de leur ressort. En effet, les prisées et les ventes judiciaires effectuées par les notaires ne sont pas restreintes à une telle activité « accessoire » alors que le ressort d'instrumentation des notaires est national¹⁰⁹. L'Autorité recommande donc de permettre aux commissaires de justice, dont la compétence est nationale, mais qui devront agir à titre principal dans le ressort de la cour d'appel de leur office, de pouvoir intervenir en dehors du ressort de leur lieu d'établissement, que ce soit à titre occasionnel ou non, pour donner corps à cette compétence nationale.

¹⁰⁹ Décret n° 71-942 du 26 novembre 1971, article 8 : « *Les notaires exercent leurs fonctions sur l'ensemble du territoire national, à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

181. En définitive, il est proposé que l'ensemble des professionnels compétents pour réaliser des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques judiciaires aient une compétence nationale.

Proposition n° 9 :

- Mettre un terme au « monopole à la résidence » des commissaires-priseurs judiciaires, étendu par la présente ordonnance aux anciens huissiers de justice intégrés à la nouvelle profession des commissaires de justice, en supprimant au 4^e alinéa de l'article 2 du projet d'ordonnance les mots suivants : « , à l'exception des communes où est établi un office de commissaire de justice. Cette exception n'est pas applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ».
- Prévoir que tous les professionnels exerçant une activité de ventes judiciaires disposent d'une compétence nationale, sans limitation de celle-ci à une activité « accessoire » ou « occasionnelle », en supprimant au 3^e alinéa de l'article 2 du projet d'ordonnance, les mots : « à titre occasionnel ».

182. Cette proposition présente par ailleurs l'avantage d'harmoniser les règles applicables dans tous les départements métropolitains, y compris en Alsace-Moselle, de sorte qu'elle assurera une égalité plus grande et une concurrence renforcée sur l'ensemble du territoire.
183. L'Autorité note en effet qu'en l'état actuel du texte, le projet d'ordonnance créerait une dissymétrie entre les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, où le « monopole à la résidence » continuerait de ne pas exister, et le reste du territoire national, où celui-ci serait renforcé.

2. ANALYSE DES DISPOSITIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR LA RÉALISATION DE VENTES VOLONTAIRES

184. La question des ventes volontaires n'est pas explicitement mentionnée dans le champ de l'habilitation prévue au III de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 susvisée. Néanmoins, le projet d'ordonnance a un impact direct sur les conditions de réalisation de ventes volontaires par les huissiers de justice et les notaires d'une part, et les opérateurs de ventes volontaires, d'autre part, auxquels peuvent notamment être adossés des commissaires-priseurs judiciaires. Ces professionnels sont respectivement habilités à réaliser de telles ventes en application des dispositions des articles L. 321-2¹¹⁰ et L. 321-4¹¹¹ du code de commerce.

¹¹⁰ Ces dispositions prévoient que les huissiers de justice et les notaires, officiers publics et ministériels, peuvent organiser et réaliser des ventes volontaires.

¹¹¹ Ces dispositions se rapportent aux opérateurs de vente volontaires, parmi lesquels des commissaires-priseurs judiciaires ayant constitué une structure distincte de leur office, déclarée auprès du Conseil des ventes volontaires.

185. Certaines dispositions législatives¹¹² qui encadrent actuellement les conditions dans lesquelles ces professions sont autorisées à réaliser des telles ventes volontaires seront abrogées¹¹³ par le projet d'ordonnance, et non pas reprises à droit constant.
186. Conformément à l'habilitation législative, le projet d'ordonnance tient compte « *des exigences de qualification particulières à chacune de ces professions* », et notamment de celles requises pour réaliser des ventes volontaires aux enchères publiques de meubles, que ce soit dans l'office (huissiers de justice) ou dans le cadre d'une structure juridique dédiée, distincte de l'office (commissaires-priseurs judiciaires).
187. En outre, ainsi que le rappelle le rapport susvisé rendu au ministre de la justice par Madame Pic et Monsieur de Montgolfier, les implications de la création d'une profession unique de commissaire de justice sur les ventes volontaires représentent un enjeu économique très fort pour les deux professions concernées.
188. Au regard de ces éléments, il apparaît nécessaire d'analyser les dispositions du projet d'ordonnance qui ont une influence, directe ou indirecte, sur la concurrence en matière de ventes volontaires de biens meubles.

a) Les conditions actuelles d'exercice de l'activité de ventes volontaires par les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice

189. Les commissaires-priseurs judiciaires en tant que tels ne peuvent pas réaliser de ventes volontaires de biens meubles aux enchères publiques au sein de leur office. Toutefois, ils peuvent en réaliser dans le cadre d'une structure juridiquement distincte de cet office, déclarée en tant qu'opérateur de ventes volontaires.
190. Les huissiers de justice et les notaires peuvent, pour leur part, réaliser des ventes volontaires dans le cadre de leur office dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 321-2 du code de commerce¹¹⁴, c'est-à-dire à titre accessoire, sous réserve de satisfaire des conditions de formation, et seulement dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire. Dans les autres communes, les opérateurs de ventes volontaires adossés à des commissaires-priseurs judiciaires établis ne bénéficient toutefois pas d'un « *monopole à la résidence* » comparable à celui dont jouissent ces derniers en matière de ventes judiciaires. Toute structure enregistrée auprès du Conseil des ventes volontaires peut en effet y organiser des ventes volontaires. Cette restriction territoriale ne concerne donc que les huissiers de justice et les notaires.

¹¹² En particulier l'article 1 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, l'article 1 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires et l'article 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, et l'article L. 321-2 du code de commerce.

¹¹³ Les dispositions de l'article 24 du projet d'ordonnance abrogent l'ordonnance n° 45-2592 précitée, l'ordonnance n° 45-2593 précitée, ainsi que la loi n° 2000-642 précitée.

¹¹⁴ Art. L. 321-2, al. 2 du code de commerce : « *Lorsqu'ils satisfont à des conditions de formation fixées par la voie réglementaire, les notaires et les huissiers de justice peuvent également organiser et réaliser ces ventes, à l'exception des ventes volontaires aux enchères publiques de marchandises en gros, dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire. Ils exercent cette activité à titre accessoire dans le cadre de leur office et selon les règles qui leur sont applicables. Ce caractère accessoire s'apprécie au regard des résultats de cette activité rapportés à l'ensemble des produits de l'office, de la fréquence de ces ventes, du temps qui y est consacré et, le cas échéant, du volume global des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques réalisées dans le ressort du tribunal de grande instance. Ils ne peuvent être mandatés que par le propriétaire des biens.* »

191. Par ailleurs, pour l'organisation et la réalisation de ventes volontaires, les huissiers et les notaires bénéficient de règles dérogatoires à celles qui s'appliquent aux commissaires-priseurs judiciaires :

- d'une part, ils n'ont pas d'obligation de séparation juridique de leurs activités économiques, contrairement aux commissaires-priseurs judiciaires qui, eux, sont tenus¹¹⁵ d'exercer leurs activités de ventes volontaires dans une société, distincte de leur office, déclarée auprès du Conseil des ventes volontaires. En contrepartie, les ventes volontaires réalisées dans leur office doivent demeurer accessoires ;
- d'autre part, ils bénéficient de conditions de formation initiale moins contraignantes que les commissaires-priseurs (judiciaires¹¹⁶ ou non), nécessairement titulaires de deux licences, l'une en art et l'autre en droit. Pour diriger des ventes volontaires, les huissiers de justice et les notaires doivent suivre « *une formation d'une durée de soixante heures portant sur la réglementation, la pratique et la déontologie des ventes aux enchères*¹¹⁷ ». Les huissiers peuvent en être dispensés s'ils disposent d'une certaine expérience en matière de ventes volontaires¹¹⁸.

b) Recommandations pour améliorer les conditions de concurrence en matière de ventes volontaires

192. Dans son avis n°15-A-02¹¹⁹ susvisé, l'Autorité avait relevé les conditions d'exercice dérogatoires à celles qui s'appliquent aux commissaires-priseurs judiciaires, dont bénéficiaient les huissiers de justice et des notaires sur le marché des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, et considéré que le fait que les professionnels n'y exercent pas sur un pied d'égalité était de nature à faire naître un risque de distorsions de concurrence entre eux. L'Autorité avait donc recommandé que soient supprimées les dispositions instituant de telles distorsions de concurrence.

193. Le rapport susvisé du 22 mars 2016 de Madame Pic et Monsieur de Montgolfier a fait sien le constat dressé par l'Autorité, estimant également inopportun de soumettre les officiers publics et ministériels exerçant, directement ou indirectement, des activités concurrentes, à des règles différentes. Les auteurs insistent d'ailleurs sur le fait que des distorsions de concurrence seraient d'autant plus préjudiciables qu'elles affecteraient des professions en voie de regroupement, et qu'en tout état de cause, pour des raisons inhérentes au droit européen, la séparation structurelle de l'opérateur de ventes volontaires de l'office de commissaire-priseur judiciaire ne saurait être remise en cause dans la future réglementation applicable aux commissaires de justice.

¹¹⁵ Art. 29 de la loi n° 2000-642 précitée.

¹¹⁶ Les commissaires-priseurs judiciaires doivent, en outre, compléter cette formation par la réussite à un examen d'aptitude judiciaire, comportant trois épreuves. Voir le Décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession et articles R 321-18 et suivants du code de commerce.

¹¹⁷ Ces dispositions sont prévues par l'article R. 321-18-1 du code de commerce.

¹¹⁸ L'article 4 de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 prévoit que : « *Le 2° du I du présent article entre en vigueur le 1er janvier 2013. Les notaires et les huissiers de justice qui, avant le 1er janvier 2013, organisent et réalisent des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques depuis plus de deux ans sont réputés remplir les conditions de formation prévues au même 2°* ».

¹¹⁹ Paragraphes 335 et suivants de l'avis n° 15-A-02 susvisé.

194. L'Autorité souhaite formuler des recommandations sur les dispositions du projet d'ordonnance suivantes :

- a. Le principe de séparation structurelle, prévu à terme, entre l'office de commissaire de justice et l'opérateur de ventes volontaires adossé, et les aménagements portés à ce principe, pendant la période transitoire, s'agissant notamment des huissiers de justice ;
- b. Les conditions de formation à remplir, à terme, pour être commissaire de justice, ou pour être qualifié de tel pendant la période transitoire ;
- c. Les restrictions territoriales prévues pour certains officiers publics et ministériels en matière d'inventaires, de prisées et de ventes volontaires de biens meubles aux enchères publiques, que ce soit à terme ou pendant la période transitoire.

La séparation structurelle entre l'office public et ministériel et l'opérateur de ventes volontaires

195. Il ressort du projet de rapport au Président de la République accompagnant le projet d'ordonnance que l'article 1^{er} de l'ordonnance vise à aligner le régime des commissaires de justice en matière de ventes volontaires sur celui actuellement applicable aux commissaires-priseurs judiciaires. Si leurs fonctions sont compatibles¹²⁰ avec celles d'opérateur de ventes volontaires, ils ne peuvent organiser de telles ventes au sein de leur office public et ministériel, mais peuvent le faire seulement dans une structure d'opérateur de vente volontaire, distincte de leur office.

196. L'impact de cette mesure concerne donc en premier chef les actuels huissiers de justice, futurs commissaires de justice, qui seront soumis à cette nouvelle obligation, et incidemment les notaires, qui continueront d'en être exemptés.

Clarifier l'obligation de séparer, à terme, les offices de commissaires de justice et les structures d'opérateurs de ventes volontaires qui leur sont adossés

197. L'Autorité note une certaine confusion entre l'ambition affichée par l'exposé des motifs de l'article 1^{er} du projet d'ordonnance, et l'abrogation pure et simple des dispositions de la loi n° 2000-642 précitée opérée par le 4° du V de l'article 24 du même projet.

198. Plus précisément, l'article 29 de cette loi n° 2000-642 prévoyait que les commissaires-priseurs judiciaires ne puissent exercer des activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques qu' « au sein de sociétés régies par le livre II du code de commerce. Ces sociétés sont soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre III du même code. » (Soulignement ajouté).

199. Toute référence aux « sociétés » a disparu de la rédaction envisagée au IV de l'article 1^{er} du projet d'ordonnance, qui se réfère aux « conditions prévues à la sous-section 1 de la section première du chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de commerce ». Or, ces conditions, et en particulier celles de l'article L. 321-4 de ce code, s'appliquent non seulement aux personnes morales, mais également aux personnes physiques.

200. Il ressort donc de la lecture combinée du IV de l'article 1^{er} et du 4° du V de l'article 24 du projet d'ordonnance qu'il serait théoriquement possible qu'une personne physique, titulaire

¹²⁰ Art. 1^{er}, IV du projet d'ordonnance : « les fonctions de commissaire de justice sont compatibles avec les activités des opérateurs de ventes volontaires mentionnés à l'article L. 321-4 du code de commerce dans les conditions prévues à la sous-section 1 de la section première du chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de commerce ».

d'un office de commissaire de justice, se déclare opérateur de ventes volontaires, personne physique, auprès du Conseil des ventes volontaires, c'est-à-dire sans constituer de société distincte.

201. Pour y remédier, l'Autorité propose que le projet d'ordonnance rétablisse une référence explicite à l'exercice en « société » des opérateurs de ventes volontaires adossés à des offices de commissaires de justice. Ces sociétés continueraient d'être régies par le livre II du code de commerce, et soumises aux dispositions de la sous-section 1 de la section première du chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de commerce, comme c'est aujourd'hui le cas pour les commissaires-priseurs judiciaires.
202. L'Autorité prend également note de la suggestion de la Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs Judiciaires (ci-après « CNCPJ »), rappelée en séance, que les autres activités concurrentielles qui seront réalisées par les commissaires de justice, notamment le recouvrement amiable de créances, fassent également l'objet d'une séparation structurelle, ou à tout le moins d'une séparation comptable, de l'office public et ministériel.
203. Pour des raisons pratiques, il n'est pas forcément opportun de multiplier les structures d'exercice pour chaque type d'activité concurrentielle exercée.
204. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que les obligations de tenir une compatibilité analytique, qui s'imposeront aux professions concernées à brève échéance, prévoient déjà une présentation distincte du « *détail des données relatives aux émoluments et aux honoraires perçus par l'office ou l'étude* », ainsi que des « *charges afférentes à l'activité réglementée et à l'activité libre* »¹²¹. Dans ces conditions, il semble que la séparation comptable que la CNCPJ appelle de ses vœux soit déjà prévue par la réglementation applicable.

Prévoir une séparation structurelle plus rapide des activités de ventes volontaires des huissiers de justice

205. Pendant la période transitoire comprise entre la date de publication de l'ordonnance et le 1^{er} juillet 2022, il est prévu que « *les huissiers de justice et les commissaires priseurs judiciaires exercent les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs, notamment s'agissant des activités de ventes volontaires et judiciaires de meubles aux enchères publiques* »¹²².
206. Ces dispositions prévoient donc que les huissiers de justice continuent à réaliser des ventes volontaires au sein de leur office pendant plus de six ans (de 2016 à 2022), les commissaires-priseurs judiciaires étant pour leur part déjà soumis à une obligation de séparation structurelle.
207. Si une phase de transition apparaît utile pour permettre à cette profession de s'adapter au nouveau régime applicable, l'Autorité s'interroge sur l'opportunité de faire perdurer aussi longtemps – six ans – les risques de distorsion identifiés dans l'avis n° 15-A-02 susvisé, notamment le risque de subventions croisées entre les activités exercées en monopole et en concurrence.
208. Par ailleurs, s'il est exact que les activités notariales n'entrent pas dans le champ de l'habilitation législative, force est de constater que le projet d'ordonnance singularise un peu plus le régime des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques des notaires, En 2022, les notaires seront les seuls officiers publics et ministériels autorisés à réaliser ce

¹²¹ Art. R. 440-20, C. com.

¹²² Art. 25, II, al. 7 du projet d'ordonnance.

type de ventes dans leur office. Une telle singularité n'est pas satisfaisante au regard du fonctionnement concurrentiel de ce marché. Par ailleurs, elle rend encore plus complexe la mise en œuvre de l'obligation pour ces professionnels de tenir « *une comptabilité analytique [...qui] présente distinctement le détail des données relatives aux émoluments et aux honoraires perçus par l'office ou l'étude*¹²³ ».

209. Pour ces activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, conformément à son avis n° 15-A-02 précité, l'Autorité :

- se félicite du choix du gouvernement d'uniformiser, à l'horizon 2022, les régimes applicables aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs dans le statut de commissaire de justice, sous réserve d'une précision sur la forme sociale de l'opérateur de ventes volontaires adossé à l'office ;
- recommande de limiter à deux ans la durée transitoire pendant laquelle les anciens huissiers de justice continueront à être habilités à exercer ce type de ventes sans constituer de structure distincte d'opérateur de ventes volontaires, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2018 ;
- recommande d'envisager, dans le cadre d'un véhicule législatif autre que la présente ordonnance, d'imposer une obligation similaire de séparation structurelle aux notaires, le cas échéant à l'issue d'une période transitoire d'adaptation de deux ans.

Proposition n° 10 :

- Compléter le IV de l'article 1^{er} du projet d'ordonnance par la phrase suivante :

« *Ces activités sont exercées au sein de sociétés régies par le livre 2 du même code* ».

- Remplacer le 7^{ème} alinéa du II de l'article 25 de ce projet par les dispositions suivantes :

« *Les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires exercent les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs.*

« *Toutefois, à compter du 1^{er} juillet 2018, les dispositions prévues au IV de l'article 1^{er} de la présente ordonnance pour les activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques des commissaires de justice s'appliquent à chacune des deux professions* ».

- Envisager, dans le cadre d'un véhicule législatif idoine, d'imposer à brève échéance aux notaires de se constituer en opérateurs de ventes volontaires pour pouvoir réaliser de telles ventes, en ménageant le cas échéant un régime transitoire de deux ans, à l'instar de celui proposé par le projet d'ordonnance pour l'adaptation des huissiers de justice.

Les conditions de formation spécifiques imposées aux huissiers de justice pour pouvoir réaliser des inventaires, des prises et des ventes volontaires

210. L'article 25, II, alinéa 7, du projet d'ordonnance prévoit que les huissiers de justice pourront exercer, avant le 1er juillet 2022, les activités « *pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, dans les conditions prévues par leur statut(...)* ». En l'occurrence, les huissiers de justice pourront exercer une activité

¹²³ Art. R. 444-20, II, du code de commerce.

de ventes volontaires, à titre accessoire, s'ils satisfont la condition de formation prévue par l'article R. 321-18-1 du code de commerce (formation de 60 heures dispensée par le Conseil des ventes volontaires) ou s'ils en sont dispensés en application des dispositions de l'article 4 de la loi n°2011-850 du 20 juillet 2011¹²⁴.

211. Conformément à ce qu'elle avait proposé dans son avis n° 15-A-02 précité, l'Autorité recommande à nouveau que les huissiers de justice qui souhaitent réaliser des ventes volontaires, ainsi que des inventaires et des prisées afférentes à ces ventes, soient tous astreints à suivre une formation, afin d'homogénéiser les conditions de concurrence et mieux protéger les consommateurs. Il s'agit donc, en substance, de la même proposition que celle formulée au point 2 du B de la présente partie III de l'avis.

La suppression des restrictions territoriales limitant l'activité de ventes volontaires d'huissiers de justice jusqu'au 1^{er} juillet 2022

212. L'article L. 321-2 du code de commerce prévoit que les huissiers de justice ne peuvent organiser ou réaliser des ventes volontaires de biens meubles aux enchères publiques que dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire.
213. De plus, la compétence territoriale des huissiers de justice pour pouvoir organiser et réaliser de telles ventes volontaires est limitée à leur ressort d'instrumentation, actuellement le département, et prochainement la cour d'appel.
214. Le projet d'ordonnance prévoit que jusqu'au 1^{er} juillet 2022, les huissiers de justice ne disposeront que d'une compétence subsidiaire pour organiser ou réaliser des ventes volontaires dans les seules communes de leur ressort d'instrumentation où aucun office de commissaire-priseur judiciaire ne serait établi.
215. Ce constat appelle, pour la période transitoire courant jusqu'au 1^{er} juillet 2022, la même proposition de suppression du « monopole à la résidence » que celle formulée par l'Autorité en matière de ventes judiciaires au paragraphe 181 et suivants du présent avis.
216. L'Autorité recommande que soient insérées à la fin de l'article 25 du projet d'ordonnance les dispositions suivantes :

« Avant le 1^{er} juillet 2022, les huissiers de justice qualifiés de commissaires de justice sont habilités à effectuer des prisées et des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques sur l'ensemble du territoire national. »

Proposition n° 11 :

- Compléter l'article 25 du projet d'ordonnance par les dispositions suivantes :

« Avant le 1^{er} juillet 2022, les huissiers de justice qualifiés de commissaires de justice sont habilités à effectuer des prisées et des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques sur l'ensemble du territoire national. »

¹²⁴ L'article 4 de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 prévoit que : « Le 2° du I du présent article entre en vigueur le 1er janvier 2013. Les notaires et les huissiers de justice qui, avant le 1er janvier 2013, organisent et réalisent des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques depuis plus de deux ans sont réputés remplir les conditions de formation prévues au même 2° ».

D. RECOMMANDATIONS VISANT À GARANTIR UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE ENTRE LES PROFESSIONNELS CONCERNÉS

1. L'INTRODUCTION D'UNE DISSYMMÉTRIE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE ENTRE LES HUISSIERS DE JUSTICE ET LES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES « QUALIFIÉS DE COMMISSAIRES DE JUSTICE »

217. Le II de l'article 25 du projet d'ordonnance prévoit que :

«(...) Les professionnels en exercice qui remplissent des conditions de formation spécifiques prévues par décret en Conseil d'État font suivre leur titre de la mention "qualifié commissaire de justice".

(...) Les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires exercent les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs, notamment s'agissant des activités de ventes volontaires et judiciaires de meubles aux enchères publiques.

Les commissaires-priseurs judiciaires qualifiés commissaire de justice peuvent exercer en outre les activités pour lesquelles les huissiers de justice étaient habilités avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à titre accessoire ».

218. Cette rédaction prévoit donc que les nouvelles activités exercées par les commissaires-priseurs « *qualifiés commissaires de justice* » doivent revêtir un caractère accessoire. Cette mention crée une dissymétrie entre les deux professions. En effet, les huissiers de justice, s'ils ne peuvent réaliser de ventes volontaires qu'à titre accessoire, ne connaissent pas de limite quantitative en matière de prisées et de ventes judiciaires qui ne sont pas restreintes à une activité « accessoire » mais connaissent seulement une limite territoriale, compte tenu du ressort territorial de leur compétence et du monopole évoqué plus haut.¹²⁵

219. Ainsi, une fois acquise la formation spécifique, jusqu'au 1^{er} juillet 2022 :

- les huissiers de justice « *qualifiés commissaires de justice* » pourront effectuer des ventes et prisées judiciaires, en concurrence avec les commissaires-priseurs judiciaires (et les notaires), sans limitation de volume, mais seulement dans le ressort de la cour d'appel où ils sont établis et dans des communes sans office de commissaire-priseur ;
- les commissaires-priseurs judiciaires « *qualifiés commissaires de justice* » pourront, eux, effectuer en concurrence avec les huissiers, les compétences aujourd'hui exercées par ceux-ci, sur le même territoire que ceux-ci, mais seulement à titre accessoire.

¹²⁵ Ordonnance du 26 juin 1816, article 3 : « *Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et des ventes judiciaires ou volontaires de meubles corporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation, à l'exception des communes où est établi un office de commissaire-priseur judiciaire.* ».

Ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, article 1^{er} : « *Les huissiers de justice peuvent en outre procéder (...) dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs judiciaires, aux prisées et ventes publiques judiciaires ou volontaires de meubles et effets mobiliers corporels* ».

220. Une harmonisation, dans le sens d'une ouverture plus grande à la concurrence, comme ce sera le cas au 1^{er} juillet 2022, serait plus cohérente. Dès lors que le monopole territorial entre les deux professions n'existera plus à terme, il apparaît logique que cette mesure s'applique immédiatement aux huissiers « *qualifiés commissaires de justice* ». Par parallélisme, les activités des huissiers de justice doivent pouvoir être exercées par les commissaires-priseurs judiciaires sans limite quantitative.
221. L'Autorité recommande, afin d'éviter une trop grande dissymétrie entre les professionnels ayant validé la formation spécifique et qualifiés « *commissaires de justice* » avant le 1^{er} juillet 2022, de mettre fin aux restrictions territoriales et quantitatives mises en place par le projet d'ordonnance.
222. Elle préconise ainsi de :
- Compléter l'alinéa 7 du II de l'article 25 par les dispositions suivantes :
« *Par exception aux dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 mentionnée au 1^o du V, les huissiers « qualifiés commissaires de justice » peuvent exercer les activités de prises et ventes judiciaires, y compris dans les communes où sont implantées un office de commissaires-priseurs judiciaires* » ;
 - Supprimer à l'alinéa 8 du II de l'article 25 les mots « , à titre accessoire »

Proposition n° 12 :

- Mettre fin aux restrictions territoriales et quantitatives prévues par le projet d'ordonnance.
- Modifier ainsi l'article 25 du projet d'ordonnance :
1^o Compléter l'alinéa 7 du II par les dispositions suivantes :
« *Par exception aux dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 mentionnée au 1^o du V, les huissiers « qualifiés commissaires de justice » peuvent exercer les activités de prises et ventes judiciaires y compris dans les communes où sont implantées un office de commissaires-priseurs judiciaires* » ;
- 2^o À l'alinéa 8 du II, supprimer les mots : « *à titre accessoire* ».

2. S'AGISSANT DE L'EXERCICE DES FONCTIONS D'HUISSIER AUDIENCIER

223. L'article 1^{er} du projet d'ordonnance prévoit que :
- « *I. - Les commissaires de justice sont les officiers publics et ministériels qui ont seuls qualité, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, pour :*
(...) 5^o Assurer le service des audiences près les cours et tribunaux ».
224. Cette mission, aujourd'hui exercée par les seuls huissiers de justice, consiste pour des « huissiers audienciers » à assurer le service des audiences. La Chambre nationale des huissiers de justice souhaite profiter de l'ordonnance pour obtenir la suppression de cette mission ou la limiter à l'appel des causes en début d'audience. Elle indique que cette activité serait source de difficultés de gestion par la profession (constitution de groupements d'huissiers audienciers) et que, si elle constituait la contrepartie historique de

la signification des actes du Palais et de la signification pénale, cette sujétion ne trouverait plus de justification aujourd'hui. En raison de la dématérialisation et du développement du réseau privé virtuel des avocats (RPVA), la signification des actes du Palais ne serait plus confiée aux huissiers de justice, alors que la signification pénale ferait l'objet d'une rémunération insuffisante au regard des coûts.

225. Faute de comptabilité analytique des offices, l'Autorité n'a pas été en mesure, au cours de l'instruction du présent avis, de vérifier la réalité du caractère déficitaire de cette activité. Elle rappelle en outre que les mécanismes de péréquation tarifaire prévus au titre IV bis du livre IV du code de commerce sont tels que le déficit généré par une activité donnée n'est pas, en soi, problématique, s'il est compensé par d'autres. Enfin, il semble que l'objectif du législateur soit de regrouper les deux professions à droit constant. Par suite, l'Autorité n'est pas favorable *a priori*, sous réserve d'une analyse complémentaire, à la suppression ou à la réduction du champ de cette mission d'intérêt général.
226. En revanche, la Chambre nationale des huissiers de justice a indiqué que cette mission serait répartie inégalement entre les professionnels, en fonction de leur localisation. Certains professionnels, situés hors du siège des juridictions, ne seraient par conséquent jamais sollicités. Pour ne pas distordre la concurrence entre professionnels, il apparaît indispensable à l'Autorité que de telles sujétions soient réparties, autant que possible, de manière équitable entre les professionnels, indépendamment de leur profession d'origine (commissaires-priseurs judiciaires ou huissiers de justice) et de leur localisation géographique (dans ou hors le siège d'un tribunal).
227. Sans se prononcer sur l'opportunité de faire participer la nouvelle profession à cette activité de tenue des audiences, l'Autorité encourage le gouvernement à s'assurer que cette mission soit répartie de manière équitable entre les professionnels, afin de ne pas fausser les conditions de la concurrence entre offices.

Proposition n° 13 :

- Sans se prononcer sur l'opportunité de faire participer la nouvelle profession à cette activité de tenue des audiences, l'Autorité encourage le gouvernement à s'assurer que cette mission soit répartie de manière équitable entre les professionnels, afin de ne pas fausser les conditions de la concurrence entre offices.

3. S'AGISSANT DE LA POSSIBILITÉ POUR LES COMMISSAIRES DE JUSTICE D'EXERCER LES FONCTIONS DE LIQUIDATEUR

228. L'article 1^{er} du projet d'ordonnance prévoit que :
- « II. - *Les commissaires de justice peuvent en outre :*
- (...) 3° *Être désignés à titre habituel en qualité de liquidateur dans certaines procédures de liquidation judiciaire ou d'assistant du juge commis dans le cadre des procédures de rétablissement professionnel, dans les conditions prévues par le titre IV du livre VI et le livre VIII du code de commerce ».*
229. À la différence de l'essentiel des autres compétences énumérées par cet article, il s'agit ici d'une mission récente dévolue aux professions concernées par le projet d'ordonnance,

introduite par l'article 64 de la loi du 6 août 2015 susvisée¹²⁶. L'intervention des huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires dans les « petites » procédures collectives avait été proposée par l'Autorité dans l'avis n° 15-A-02 susvisé, en concurrence avec les mandataires judiciaires, afin de permettre à ceux-ci de se concentrer sur les procédures nécessitant des compétences spécifiques, et dont les enjeux économiques sont plus importants. L'Autorité avait ainsi préconisé de « *permettre aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires d'assurer les fonctions des liquidateurs dans les procédures de liquidation judiciaire pour les entreprises n'employant aucun salarié et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 300 000 euros* ». Si les débats parlementaires ont ramené ce seuil à 100 000 euros, l'Autorité ne peut que se féliciter que cette compétence nouvelle entre dans le champ de compétence de la nouvelle profession.

230. L'Autorité prend acte de cette ouverture à la concurrence et encourage le gouvernement à prendre rapidement l'ordonnance prévue pour sa mise en œuvre. Elle renouvelle sa préconisation d'une évaluation à moyen terme du dispositif, qui, si elle se révèle positive, pourrait conduire les pouvoirs publics à leur donner une place plus grande dans les procédures collectives, notamment en élevant le seuil de 100 000 euros.

Proposition n° 14 :

- Encourager le gouvernement à prendre rapidement l'ordonnance prévue pour déterminer ses modalités de mise en œuvre.
- Prévoir une évaluation à moyen terme de l'intervention des commissaires de justice en tant que liquidateur et, si celle-ci se révèle positive, envisager de permettre aux commissaires de justice d'intervenir plus largement dans les procédures collectives, notamment en élevant le seuil de 100 000 euros.

E. LE PROJET D'ORDONNANCE ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

1. S'ASSURER DE LA CONFORMITÉ DU DISPOSITIF DE « CAISSE DE PRÊTS » AVEC LE DROIT DES AIDES D'ÉTAT ET LE DROIT DE LA CONCURRENCE

231. L'article 17 du projet d'ordonnance prévoit que :

« Il est institué une caisse ayant pour objet de consentir des prêts aux aspirants aux fonctions de commissaire de justice et aux commissaires de justice en activité pour

¹²⁶ « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'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 : 1° Permettre la désignation en justice, à titre habituel, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires en qualité de liquidateur dans le cadre des procédures de liquidation judiciaire prévues au titre IV du livre VI du code de commerce, ou d'assistant du juge commis dans le cadre des procédures de rétablissement professionnel prévues au même titre IV, lorsque ces procédures sont ouvertes à l'encontre de débiteurs n'employant aucun salarié et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur ou égal à 100 000 € ; 2° Déterminer les modalités de rémunération des fonctions mentionnées au 1° et d'application aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires les exerçant des dispositions du livre VIII du code de commerce relatives à la discipline, au contrôle et à la comptabilité des mandataires judiciaires, ainsi que de celles relatives à la représentation des fonds »

l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts sociales d'une structure d'exercice de la profession. Cette caisse a également pour objet de consentir les subventions et avances prévues à l'article 21 de la loi n° 73-546 du 25 juin 1973 relative à la discipline et au statut des notaires et de certains officiers ministériels. Les ressources de cette caisse, qui constitue un service particulier de la Chambre nationale des commissaires de justice, sont notamment constituées par une cotisation spéciale payable par chaque commissaire de justice.

La créance née d'un prêt fait à un candidat bénéficiant des dispositions de la loi du 28 avril 1816 est garantie par un privilège sur la finance de l'office ; ce privilège est inscrit sur un registre conservé au ministère de la justice et s'exerce après les privilèges du Trésor. Les autres candidats aux fonctions de commissaire de justice consentent à la caisse de prêts des sûretés personnelles ou réelles pour garantir le remboursement des sommes qui leur sont avancées.

Un décret en Conseil d'État déterminera l'organisation et le fonctionnement de la caisse prévue au premier alinéa du présent article. »

232. Ces dispositions instituent une caisse de prêts pour les aspirants commissaires de justice et pour ceux des professionnels existants qui souhaitent acquérir un office ou des parts de société. Ce dispositif est une reprise de celui qui existe aujourd'hui pour les huissiers de justice. À la connaissance de l'Autorité, un tel dispositif n'existe pas pour les commissaires-priseurs judiciaires. Cette caisse, rattachée à la chambre nationale, pourrait également accorder des prêts, ainsi que les subventions et avances prévues à l'article 21 de la loi n° 73-546 du 25 juin 1973¹²⁷.
233. Si, dans le cadre d'une ordonnance qui s'efforce de procéder à droit constant, il ne s'agit pas à proprement parler d'un dispositif nouveau, l'Autorité note que le gouvernement a fait le choix d'une extension à la nouvelle profession d'un dispositif existant au profit des seuls huissiers. Un choix symétrique aurait pu être de supprimer ce dispositif, qui suscite un certain nombre d'interrogations :
- l'existence même d'un dispositif de prêt, concurrent du système bancaire, bénéficiant de prérogatives exorbitantes du droit commun, tels que la possibilité pour la Caisse de se garantir par un privilège légal sur la finance de l'office ;
 - le financement de cette caisse par une « *une cotisation spéciale payable par chaque commissaire de justice* ».
234. La cotisation exigée des professionnels n'a sans doute pas un caractère fiscal¹²⁸ au sens de l'article 34 de la Constitution, puisque, bien qu'elle ne soit pas la contrepartie nécessaire d'un service rendu (le professionnel pouvant faire le choix de ne pas recourir aux services de la caisse), elle ouvre droit à prestation. Cependant, le caractère de cette cotisation, dont le paiement apparaît obligatoire du fait d'une loi (et qui est donc imputable à l'État), n'est pas clairement défini par le texte, et pourrait éventuellement être qualifié de « ressource d'État » au sens de l'article 107 du TFUE¹²⁹, et conduire à la qualification d'aide d'État

¹²⁷ Subventions et avances « *ayant pour objet d'assurer l'amélioration des conditions de recrutement, d'exercice de la profession et de répartition des offices* ».

¹²⁸ Sa contrepartie serait l'accès aux financements de la caisse des prêts.

¹²⁹ C'est le cas si les ressources servant à financer l'aide sont publiques, parafiscales, issues de contributions obligatoires d'entités privées ou issues de l'Union ou d'institutions financières internationales si les autorités exercent un pouvoir discrétionnaire sur leur utilisation.

¹³⁰ s'il était établi qu'elle bénéficie de façon sélective à certains professionnels, en leur assurant ainsi un avantage, notamment sur des marchés concurrentiels (ventes volontaires).

235. En outre, le dispositif retenu ouvre la possibilité pour cette caisse de se garantir sur la finance de l'office, sans qu'aucune disposition équivalente ne soit prévue explicitement pour le secteur bancaire traditionnel. Or, le marché du financement des professions libérales est ouvert à la concurrence, certains acteurs de la place y détenant d'ailleurs des positions non-négligeables.
236. Enfin, s'il est prévu qu'un décret en Conseil d'État détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la caisse de prêts, l'Autorité rappelle que ces prêts doivent 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 susvisée.
237. L'Autorité recommande que le gouvernement suspende la mise en œuvre de cette disposition à l'approbation préalable de la Commission européenne sur la compatibilité de ce dispositif avec le régime des aides d'État, après notification au sens de l'article 108-3 ¹³¹ du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou le cas échéant, précise dans le projet d'ordonnance s'il bénéficie d'une exemption, par exemple au titre du règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général. Une telle exemption de notification est notamment prévue pour les aides du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice dans les conditions prévues à l'article R. 444-33 du code de commerce.
238. L'Autorité rappelle que l'octroi des prêts devra se faire sur des critères non discriminatoires, objectifs, transparents afin de permettre un accès équivalent à la profession de tous les candidats à l'installation, de même que la possibilité de bénéficier d'un privilège sur la finance de l'office, qui devra être ouverte à l'ensemble des acteurs du secteur bancaire de l'Union européenne.

¹³⁰ On peut qualifier une aide d'aide d'État au sens de l'article 7 du TFUE lorsque les 4 critères suivants sont remplis : une aide accordée à une entreprise, par l'État au moyen de ressources publiques, procurant un avantage sélectif, et affectant les échanges entre États membres et la concurrence.

¹³¹ Article 108 : « 3. *La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale* ».

Proposition n° 15 :

- S'assurer que les dispositions du projet d'ordonnance relatives à la caisse des prêts sont compatibles avec le régime des aides d'État.
- Prendre les mesures nécessaires pour que l'octroi des prêts se fasse sur des critères non discriminatoires, objectifs, transparents afin de permettre un accès équivalent à la profession de tous les candidats à l'installation.
- Assurer un égal accès aux privilèges sur la finance de l'office inscrits sur le registre spécial tenu par le ministère de la justice à l'ensemble des acteurs du secteur bancaire.

2. HARMONISER LES CONDITIONS DE NATIONALITÉ DANS LE SENS D'UNE OUVERTURE AUX RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPÉENNE

239. Aujourd'hui, alors que la profession de commissaires-priseurs judiciaires est ouverte aux ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE), ce n'est pas le cas de la profession d'huissier de justice, réservée aux ressortissants français.
240. Même si les fonctions exercées par les futurs commissaires de justice sont différentes de celles des notaires¹³², notamment au regard des prérogatives de puissance publique mises en œuvre dans le cadre, par exemple, de procédures de recouvrement ou de vente forcés, il est nécessaire d'harmoniser les conditions de nationalité applicables aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires. Dans ce contexte, il pourrait être opportun d'ouvrir l'exercice de la nouvelle profession aux ressortissants de l'UE et de l'EEE.
241. Interrogée sur ce point en séance, la DACS a toutefois indiqué émettre des réserves sur une telle évolution, la condition de nationalité française lui apparaissant intrinsèquement liée à l'exercice, par les professionnels concernés, de prérogatives de puissance publique.
242. Si l'Autorité est consciente que les conditions de nationalité ne relèvent pas du domaine législatif mais réglementaire, elle suggère toutefois que l'un des décrets d'application de l'ordonnance prévoie explicitement une telle ouverture à ces ressortissants.

Proposition n° 16 :

Prévoir, dans un décret d'application de l'ordonnance, que l'exercice de la profession de commissaire de justice est ouvert aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

¹³² Il convient de rappeler que, par un arrêt du 24 mai 2011, dans l'affaire C-50/08, *Commission / France*, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé – à propos des activités notariales – qu'elles ne participaient pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45 du Traité CE (devenu article 51 TFUE). Par conséquent, la France ne pouvait réserver à ses seuls ressortissants l'accès à la profession de notaire, ce qui aurait constitué une discrimination fondée sur la nationalité interdite par le Traité

IV. Conclusion

243. En conclusion, ce ne sont pas moins de 16 propositions que l’Autorité souhaite formuler au gouvernement dans le cadre du présent avis. Ces propositions sont de deux types :
244. Une première série porte sur l’articulation entre l’ordonnance et la mission de régulation sectorielle de l’Autorité dans le domaine des professions règlementées du droit. L’objectif est d’articuler au mieux la création de la nouvelle profession de commissaire de justice avec un exercice pérenne de ces nouvelles missions régulatrices. Il en va ainsi :
- a. Des modifications rédactionnelles visant à écarter le risque de confusion sur la base légale applicable au principe de liberté d’installation des commissaires de justice (Proposition n° 1) ;
 - b. De la suggestion d’anticiper de six mois l’entrée en vigueur des dispositions législatives d’élaboration d’une proposition de carte relative aux commissaires de justice par l’Autorité (Proposition n° 2) ;
 - c. Des clarifications recommandées sur les modalités de recueil et de transmission d’informations utiles à l’élaboration de cette carte dans le cadre de la mission d’ « observatoire économique » de la chambre nationale (Proposition n° 3) ;
 - d. De la suppression de tout frein potentiel à l’installation des commissaires-priseurs de justice et des huissiers de justice entre le 1^{er} juillet 2018 et la fin de la période transitoire, notamment l’obligation pour les candidats de suivre une formation spécifique pour être nommé dans un office, alors qu’il ne semble pas techniquement possible d’organiser une telle formation dans un délai aussi court (Proposition n° 4).
245. Une seconde série de propositions porte sur l’articulation entre l’ordonnance et la mission transversale de l’Autorité de régulation concurrentielle des marchés. L’objectif est d’assurer une transition progressive et efficace vers la nouvelle profession de commissaire de justice. Tel est le cas des propositions :
- a. Visant à assurer les conditions d’une saine concurrence, fondée sur les mérites des professionnels et la qualité des prestations qu’ils délivrent aux usagers, qui requiert la mise en place rapide de dispositifs de :
 - i. formation continue, pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires actuellement en exercice, pour apprendre les métiers spécifiques de l’autre profession (Proposition n° 5), dans des conditions équitables, sans prévoir par exemple de dispense automatique pour les huissiers de justice en matière de ventes aux enchères publiques ou de prisées mobilières (Proposition n° 6) ;
 - ii. formation initiale, pour la nouvelle profession (Proposition n° 7), en lançant rapidement une concertation sur le contenu et les modalités d’organisation de cette formation, et en associant le plus tôt possible la future chambre nationale des commissaires de justice (Proposition n° 8) ;
 - b. De suppression de certaines mesures protectionnistes – les professions concernées étant appelées à se rapprocher à l’horizon de quatre ans – et

d'alignement de leurs obligations : compétences matérielles et territoriales identiques, indépendamment de leur statut (Proposition n° 9), y compris pendant la période transitoire (Propositions n° 11 et n° 12), mêmes règles de séparation structurelle des activités de ventes volontaires (Proposition n° 10), partage équitable des sujétions imposées au titre de l'intérêt général, par exemple les audiences pénales (Proposition n° 13) ;

- c. D'adoption rapide des textes nécessaires pour permettre l'intervention des professionnels en qualité de liquidateur ou d'assistant du juge commis dans le cadre, respectivement, de procédures de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel (Proposition n° 14) ;
- d. D'inscription du projet dans un cadre européen, en vérifiant en particulier la conformité du dispositif de « caisse des prêts » (Proposition n° 15) et ouvrant la future profession aux ressortissants de l'Union européenne (Proposition n° 16).

Délibéré sur le rapport oral de Mme Aurélie Jean, MM. Antoine Callot et Louis-Gabriel Masson, rapporteurs, et l'intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Claire Favre, présidente de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard et M. Thierry Dahan, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Béatrice Déry-Rosot

La présidente,
Claire Favre