RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Avis n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu le code de commerce, notamment son article L. 462-4-1;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment son article 52 ;

Vu l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels ;

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

Vu le décret n° 73-541 du 19 juin 1973 modifié relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession ;

Vu le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

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

Vu le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ;

Vu le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels ;

Vu le décret du 7 octobre 2019 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de la concurrence

Vu l'arrêté conjoint du ministre de l'Économie et des Finances et du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire-priseur judiciaire ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer et le délai prévu à l'article 29 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 ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort prévues à l'article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation

professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession;

Vu l'arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit ;

Vu la décision du Conseil d'État n° 417958 et autres du 21 août 2019;

Vu les 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 ; n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et n° 16-A-06 du 22 février 2016 concernant respectivement un projet de décret, et un projet de décret rectificatif, relatifs aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 ; n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires ;

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

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 19 avril 2019 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 19 mai 2019;

Vu les autres pièces du dossier;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement, et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance du 14 novembre 2019 ;

Les représentants des sections respectives des huissiers de justice et des commissairespriseurs judiciaires de la Chambre Nationale des Commissaires de Justice, un huissier de justice nouvellement installé et un candidat aux fonctions de commissaire-priseur judiciaire, entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis:

- de proposer aux ministres de la Justice et de l'Économie une carte révisée des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, assortie de nouvelles recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissairepriseur judiciaire dans ces zones;
- d'établir un bilan sur l'accès aux offices de commissaire-priseur judiciaire, et de formuler des recommandations au garde des Sceaux, ministre de la Justice, afin d'améliorer cet accès ;

Sur la base des observations suivantes :

Résumé¹

Après deux années d'application, la première carte des zones d'installation des commissaires-priseurs judiciaires définie par l'arrêté conjoint des ministres de l'Économie et de la Justice du 28 décembre 2017 arrivera prochainement à échéance.

L'Autorité de la concurrence a pour mission de proposer au Gouvernement des orientations en vue de la révision de cette carte tous les deux ans. Dans le cadre de cet exercice, l'Autorité s'appuie sur une consultation publique, organisée dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-1 du code de commerce.

Le présent avis procède d'abord à un état des lieux de l'offre des commissaires-priseurs judiciaires dans les 36 zones d'installation libre (vertes) et 63 zones d'installation contrôlée (orange) définies par la première carte. Sur la base de ce bilan et au vu des résultats de la consultation publique lancée en avril 2019 (94 contributions reçues), l'Autorité propose une carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices. Enfin, elle formule un certain nombre de recommandations qualitatives afin d'améliorer l'accès aux offices de commissaires-priseurs judiciaires, renforcer la cohésion territoriale des prestations, augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire, améliorer la parité d'accès des femmes et des hommes aux offices et l'intégration des jeunes.

Avant de formuler ses propositions pour la deuxième phase 2020-2022, l'Autorité s'est attachée à dresser un diagnostic quantitatif et qualitatif de l'offre sur la période 2014-2018, en s'appuyant sur les dernières données économiques et financières consolidées disponibles (chiffre d'affaires et résultat net par exemple). Sur cette base, l'Autorité fait les constats suivants :

- des créations d'offices récentes, qui ont permis d'accroître les effectifs de professionnels libéraux au-delà du niveau de 2014 ;
- un chiffre d'affaires très hétérogène selon les zones et globalement en baisse de 5 % en moyenne par an depuis 2016 et un fléchissement du taux de marge par rapport à la période 2012-2014. En effet, pour 50 % des offices ce taux dépasse 32 % alors qu'il dépassait 36 % sur la période précédente ;
- un maillage territorial renforcé, grâce à la création d'offices dans des zones qui en étaient dépourvues, notamment dans l'Ain et la Corse du Sud.

Afin d'élaborer ses recommandations chiffrées pour la période 2020-2022, l'Autorité a tenu compte des effets anticipés de l'arrivée des 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires libéraux théoriquement appelés à s'installer en application de la première carte. En effet, comme expliqué dans l'avis (paragraphes 92 et suivants), l'objectif de nomination de 41 commissaires-priseurs judiciaires ne pourra être totalement atteint avant que la première carte arrive à échéance en décembre 2019.

S'agissant des critères d'appréciation à retenir, l'Autorité a fait le choix de reconduire les options appliquées pour élaborer la première carte. La proposition de carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, s'appuie ainsi sur une méthodologie identique à celle retenue en 2016. Tel est notamment le cas pour la délimitation des zones d'implantation, la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations de commissaires-priseurs judiciaires, la fixation

3

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

de seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026, et le lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.

L'Autorité a en effet considéré, d'une part, que ces critères demeuraient pleinement pertinents et que le maintien d'une méthode identique était un gage d'équité et de lisibilité de l'établissement de la deuxième carte, peu de temps après la première. Elle a noté, d'autre part, qu'à l'occasion du contentieux introduit contre la première carte relative à la libre installation des huissiers de justice, élaborée selon la même méthode, le Conseil d'État a examiné de façon détaillée cette méthodologie, qui était contestée sur différents points, tels que le choix de délimitation des zones d'implantation, et a estimé qu'elle était conforme aux dispositions applicables et exempte d'erreur d'appréciation.

En appliquant cette méthode à des données actualisées, l'Autorité estime le chiffre d'affaires théorique lié aux activités de commissaires-priseurs judiciaires, sur le territoire couvert par la carte, entre 83 et 84 millions d'euros en 2026, soit une valeur en légère baisse par rapport à celle estimée dans son précédent avis. Au vu de l'évolution « naturelle » des effectifs de professionnels libéraux au cours des deux années passées et des nominations intervenues et devant encore intervenir dans le cadre de la précédente carte, l'Autorité estime que le potentiel est compris entre 25 et 30 installations de commissaires-priseurs judiciaires libéraux à horizon 2026. Pour atteindre cette cible, et compte tenu d'un ensemble d'éléments pertinents pour analyser l'évolution de l'activité des commissaires-priseurs judiciaires à court terme, elle recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires sur la période de validité de la prochaine carte (2020-2022), auxquels il conviendra d'ajouter le reliquat des recommandations qui n'auraient pu être satisfaites sur la période 2018-2020. Dans l'hypothèse où ce reliquat serait nul, les installations de nouveaux commissaires-priseurs judiciaires seront possibles dans 3 zones vertes sur un total de 99 (les 96 autres zones étant orange).

SOMMAIRE

I.	Introduction	8
II.	Le cadre législatif et réglementaire	9
A.		
	1. LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE	9
	2. LES MODIFICATIONS DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX COMMISSAIRES-PRISE JUDICIAIRES INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS	
	a) Les règles de nomination dans les sociétés titulaires de plusieurs offices e suppression du binage	
	b) La sollicitation personnalisée et la proposition de services en ligne	.11
В.	LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE	12
C.		
	1. PRESENTATION DU DISPOSITIF LEGISLATIF	
	2. Presentation des mesures reglementaires	. 14
	a) Décret fixant les critères présidant à l'élaboration de la carte	. 14
	b) Actes réglementaires faisant suite aux propositions de l'Autorité	. 15
	Propositions de l'Autorité	. 15
	Arrêté identifiant les « zones d'installation libre » et les « zones d'installat contrôlée »	
	Arrêté fixant les pièces à produire pour une demande de nomination	. 16
	Décret modifiant la procédure de nomination sur office créé de nota d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire	ire,
D.	. LA CONSULTATION PUBLIQUE	17
III.	La révision de la carte d'installation des commissaires-prisei	ırs
jud	liciaires	
A. Pl	. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES COMMISSAIR RISEURS JUDICIAIRES	
	1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE	. 19
	2. RESULTATS ECONOMIQUES	22
В.	PERMANENCE DE LA METHODOLOGIE	25
	1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION	. 26
	2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	. 27
	3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES	
	4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS	30
IV.	1 1	
	••••••••••••••••••••••••••••••	31

A. PROPOSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE D RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES D COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES3
B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU REGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUT.
C. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA PROCEDURE EN ZONE D'INSTALLATION CONTROLEE (ZONE ORANGE)
1. LA PRESENTATION DES 96 ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE PROPOSEE 3
2. LE REGIME APPLICABLE AUX ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE 3
3. BILAN DE LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES DANS LES 63 ZONE ORANGE SUR LA PERIODE 2018-2020
4. AMELIORATIONS POSSIBLES DE CETTE PROCEDURE
D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATIO AUX OFFICES CREES
1. UNE PROCEDURE DE NOMINATION COMPLEXE
a) La procédure de nomination3
Dispositions favorisant la multiplicité des candidatures
Dispositions allongeant les délais de traitement3
Dispositions à l'origine de contraintes pour les candidats3
b) Les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure3
Un allongement des délais de traitement et un important taux de renonciation
Les difficultés rencontrées par les candidats dans l'accès à l'information 3
2. LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA PROCEDURE DE NOMINATION 3
3. LES MESURES PROPOSEES
a) Limiter le nombre de candidatures par personne physique dans les 2 premières heures
 b) Donner la possibilité aux candidats d'exprimer un ordre de préférence entr les différentes zones visées et modifier l'ordre d'examen des candidatures 4
c) Recourir à un processus électronique de tirage au sort4
d) Accroître la transparence sur l'état d'avancement des candidatures e l'évolution des rangs d'instruction des demandes4
E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LES CONDITIONS D'INSTALLATION
1. LES PIECES CONDITIONNANT LA RECEVABILITE DES CANDIDATURES 4
2. L'INTERVENTION DES INSTANCES REPRESENTATIVES DE LA PROFESSION DANS L PROCESSUS DE NOMINATION
3. SUR LE DELAI ENTRE LA NOMINATION ET LA PRESTATION DE SERMENT DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES NOMMES DANS DES OFFICES A CREER
F. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LE CANDIDATS A L'INSTALLATION

1. L'ACCUEIL DES NOUVEAUX PROFESSIONNELS ET L'ACCES AUX OUTILS DE DEVELOPPEMENT NECESSAIRES A LA PROFESSION
2. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SOLLICITATION PERSONNALISEE4
3. LES RESTRICTIONS TERRITORIALES EN MATIERE DE PRISEES ET DE VENTES JUDICIAIRE 4'
G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES
1. Sur l'extension du champ d'application territorial de la libert d'installation a l'Alsace-Moselle4
2. Sur la transmission systematique d'informations a l'Autorite 50
3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT UNE ANALYSE PLUS PRECISE DE L'ACTIVITE DES OFFICES
H. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER L'ACCES DES FEMMES ET DE JEUNES AUX OFFICES
1. ÉLEMENTS DEMOGRAPHIQUES SUR LES FEMMES ET LES JEUNES 5.
2. PARITE AU SEIN DES INSTANCES ET MEILLEURE ARTICULATION ENTRE VIE PRIVEE E VIE PROFESSIONNELLE
V. Annexes 50
ANNEXE I «SYNTHESE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA LIBERTE DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES »
ANNEXE II « INSTRUCTION DE L'AVIS »
ANNEXE III « FICHES DETAILLEES PAR ZONE D'INSTALLATION »
ANNEXE IV « TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVE PAR ZONE D'INSTALLATION LIBRE »5
ANNEXE V « RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUALITATIVES POUR LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE »

I. Introduction

- 1. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») est chargée de rendre « au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des [...] commissaires-priseurs judiciaires ». Dans ce cadre, elle « fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire. Elle établit également un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans ».
- 2. Ces recommandations sont, en outre, « assorties de la carte mentionnée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité de chances économiques » (dite « loi Macron »). Cette carte « identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices [...] de commissaire-priseur judiciaire apparaît utile » (troisième alinéa 3 du I de l'article 52 précité). « Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée » (quatrième alinéa du même I). Enfin, comme les recommandations, cette « carte est rendue publique et révisée tous les deux ans » (cinquième alinéa de ce I).
- 3. Sur proposition de l'Autorité du 20 décembre 2016², la première carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires, a été adoptée par arrêté conjoint des ministres de la Justice et de l'Économie du 28 décembre 2017³. La carte des zones d'implantation des huissiers de justice⁴, qui a été élaborée en application de la même méthode que celle des commissaires-priseurs judiciaires⁵, a fait l'objet de recours rejetés par décision du 21 août 2019 du Conseil d'État statuant au contentieux⁶.
- 4. Le présent avis est assorti d'une proposition de révision de cette première carte, qui arrivera à échéance le 30 décembre 2019. Pour mémoire, cette carte avait identifié 37 zones d'installation libre (« zones vertes »), dans lesquelles 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires étaient appelés à s'installer en tant que titulaires ou associés des offices créés.

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

³ Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

⁴ Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

⁵ Avis n° <u>16-A-25</u> du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice.

⁶ CE, 21 août 2019, n° 417958.

- 5. Par ailleurs, elle avait délimité 63 zones d'installation contrôlée (« zones orange »). Dans ces zones, l'Autorité a été saisie pour avis de 8 demandes de création d'un office de commissaire-priseur judiciaire déclarées complètes par la Direction des affaires civiles et du Sceau le 2 mai 2018. À l'issue de l'instruction de ces demandes, elle a conclu dans son aviscadre n° 18-CP-001 du 18 juin 2018 qu'il convenait d'émettre « en principe, [...], un avis défavorable aux demandes de création d'office présentées dans les 63 zones d'installation contrôlée » 8.
- 6. Après avoir rappelé brièvement le cadre législatif et règlementaire dans lequel s'inscrit le présent avis (II), l'Autorité formule une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que de diverses préconisations en vue d'améliorer l'accès de nouveaux professionnels libéraux aux offices (III et IV). Suivent la conclusion (V), ainsi que les annexes (VI), qui font partie intégrante du présent avis.

II. Le cadre législatif et réglementaire

7. Cette section présente le régime juridique applicable à la profession de commissaire-priseur judiciaire, les évolutions de ce régime intervenues depuis l'avis n° 16-A-26 précité, ainsi que le régime transitoire permettant la mise en place progressive de la nouvelle profession de commissaire de justice, qui regroupera les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION

8. Selon les données communiquées par la section des commissaires-priseurs judiciaires de la chambre nationale des commissaires de justice (« CNCJ »), au 1^{er} septembre 2019, 417 commissaires-priseurs judiciaires exercent en France métropolitaine. Ils sont regroupés en 340 offices, hors offices binés⁹ et vacants.

1. LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE

9. Les commissaires-priseurs judiciaires sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la Justice (voir notamment l'avis de l'Autorité n° 16-A-26 précité, paragraphes 7 et suivants).

⁷ Avis n° 18-CP-002 à n° 18-CP-009 du 18 juin 2018 relatifs à des demandes de création d'offices de commissaire-priseur judiciaire.

⁸ Avis-cadre n° 18-CP-001 du 18 juin 2018 relatif aux demandes de création d'un office de commissaire-priseur judiciaire dans les zones d'installation contrôlée, point 28.

⁹ Le « binage » renvoie à la possibilité, offerte à un commissaire-priseur judiciaire, d'être titulaire de deux offices situés dans le ressort d'une même cour de discipline (article 1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816). Ce régime avait été créé par décret du 9 novembre 2005 afin de répondre au mieux au maillage territorial dans des situations de vacance d'offices existants.

- 10. Ils sont chargés de procéder à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels 10. Avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, ils sont seuls compétents pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondants 11.
- 11. Les commissaires-priseurs judiciaires bénéficient d'un monopole communal pour l'organisation de ventes judiciaires sur le territoire de la commune où est établi leur office, et ne peuvent donc y être concurrencés ni par les huissiers de justice, ni par les notaires.
- 12. Par ailleurs, les offices de commissaire-priseur judiciaire sont, dans leur quasi-intégralité, adossés à des opérateurs de ventes volontaires (« OVV »), l'activité de ventes volontaires devant être assurée dans une structure juridique distincte. Ce statut a été établi par l'ordonnance du 2 novembre 1945¹² et amendé par les lois du 10 juillet 2000¹³ et du 20 juillet 2011¹⁴, séparant les activités volontaires des ventes et prisées judiciaires.

2. LES MODIFICATIONS DU REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES INTERVENUES DEPUIS LE PRECEDENT AVIS

13. Plusieurs textes ont récemment modifié ou précisé le régime juridique applicable aux commissaires-priseurs judiciaires, notamment concernant les règles de nomination dans un office (a) et les règles encadrant la communication des officiers publics ou ministériels (b).

a) Les règles de nomination dans les sociétés titulaires de plusieurs offices et la suppression du binage

- 14. Le décret n° 2017-895 du 6 mai 2017¹⁵ précise certaines règles de nomination dans un office public et ministériel, dans le cas des sociétés titulaires de plusieurs offices :
 - une société ne peut être nommée dans plusieurs offices d'une même profession que si, dans chacun des offices, au moins un associé exerçant sa profession d'officier public ou ministériel au sein de cette société est nommé pour y exercer, afin qu'aucun office ne soit dépourvu d'associé exerçant;
 - chacun des associés est nommé pour exercer dans un seul office ;
 - la nomination d'un associé pour exercer dans un autre office dont est titulaire la société, met fin à ses fonctions dans le précédent office.

-

 $^{^{10}}$ Article 1er de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires.

¹¹ Article 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant règlementation 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.

¹² Ordonnance n° 45-2593 précitée.

¹³ Loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

¹⁴ Loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

¹⁵ Décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice, article 4.

15. Par ailleurs, s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, ce décret supprime le binage. Il maintient cependant un régime dérogatoire pour les professionnels se trouvant dans cette situation à la date de son entrée en vigueur, qui peuvent « demeurer titulaires de ces deux offices » ¹⁶. Toutefois, dans le cadre d'une cession, ceux-ci ne pourront présenter au garde des Sceaux qu'un ou plusieurs successeurs. Les deux offices ne pourront ainsi être cédés à la même personne physique ¹⁷.

b) La sollicitation personnalisée et la proposition de services en ligne

- 16. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016¹⁸ a autorisé les commissaires-priseurs judiciaires à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne. Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels encadre l'extension des modes de communication accordés à ces officiers publics ou ministériels. Ce texte n'a pas été précédé de la consultation de l'Autorité prévue à l'article L. 462-2 du code de commerce¹⁹.
- 17. Ce décret remplace le chapitre Ier du titre II du décret du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics et ministériels. Le titre II du décret de 1973, intitulé « Dispositions diverses », comporte notamment un chapitre Ier consacré désormais à la « sollicitation personnalisée ». Les articles 42 à 44 du décret ainsi modifié définissent le nouveau régime applicable.
- 18. L'article 42 impose, pour toute sollicitation personnalisée ou proposition de services en ligne, « une information sincère sur la nature des prestations de services proposées par (...) les commissaires-priseurs judiciaires et leur mise en œuvre respecte les règles déontologiques applicables à la profession, notamment les principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse ». En outre, ces informations doivent exclure « tout élément comparatif ou dénigrant ».
- 19. Les nouvelles dispositions définissent ainsi les formes de la sollicitation personnalisée, qui ne peut être effectuée que « sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service ». Est exclu le démarchage physique et téléphonique ou en rapport avec une affaire particulière ²⁰.
- 20. Si le décret interdit la sollicitation personnalisée en rapport avec une affaire particulière, il autorise la diffusion de catalogues et autres documents de publicité spécifiques à des ventes de meubles aux enchères publiques prescrites par la loi ou par décision de justice.

Ideili

¹⁶ Décret ° 2017-895 précité, article 20.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, art. 3, III.

¹⁹ Cet article dispose que « l'Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ». L'Autorité a ainsi été préalablement consultée pour l'adoption de textes encadrant la publicité de certaines professions de santé (avis n°17-A-10 du 16 juin 2017 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des pharmaciens et modifiant le code de la santé publique ; Avis n° 16-A-11 du 11 mai 2016 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des infirmiers).

²⁰ Décret n° 73-1202 précité modifié, article 43.

- 21. En outre, l'instance professionnelle nationale peut prévoir, dans le règlement déontologique de la profession, une obligation de l'informer lorsque les professionnels ouvrent ou modifient substantiellement un site internet en vue de proposer leurs services²¹.
- 22. L'offre de services en ligne est également encadrée concernant les noms de domaine, qui ne doivent pas évoquer de façon générique le titre de la profession ou un titre pouvant prêter à confusion, un domaine du droit ou une activité relevant de celles de la profession. Enfin, les sites internet « ne peuvent comporter aucun encart ou bannière publicitaire, autres que ceux de la ou des professions exercées, pour quelque produit ou service que ce soit »²².

B. LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE

- 23. En application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 précitée, l'ordonnance du 2 juin 2016²³ prévoit la création 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 judiciaire. Cette ordonnance définit le statut des commissaires de justice et prévoit une mise en place progressive de la nouvelle profession, en instaurant un régime transitoire jusqu'au 1^{er} juillet 2022.
- 24. Le décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 prévoit ainsi l'institution de la CNCJ, à compter du 1^{er} janvier 2019. L'organisation professionnelle unique des deux professions sera composée, durant la période transitoire du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2022, d'une section des huissiers de justice et d'une section des commissaires-priseurs judiciaires, et sera administrée par un bureau composé à parité²⁴.
- 25. Le commissaire de justice conservera le monopole des activités réservées aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires et aura seul qualité pour, outre les activités listées au paragraphe 10²⁵:
 - procéder aux significations et à l'exécution des décisions de justice, actes et titres en forme exécutoire ;
 - accomplir les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession ;
 - assurer le service des audiences près les cours et tribunaux ;
 - délivrer et exécuter le titre prévu en cas de non-paiement d'un chèque ;

_

²¹ Décret n° 73-1202 précité modifié, article 44.

²² Idem.

 $^{^{23}}$ Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice. Voir également : Avis n° $\underline{16\text{-}A\text{-}12}$ du 20 mai 2016 concernant un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice.

²⁴ Décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 portant organisation et fonctionnement de la chambre nationale des commissaires de justice et des commissions de rapprochement des instances locales représentatives des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

²⁵ Le 2° du I de l'article 1 er de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée, qui incluait dans le champ matériel du monopole des commissaires de justice « *les inventaires*, *prisées et ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrits par la loi ou par décision de justice* » a été annulé en tant qu'il méconnaissait l'habilitation consentie par le législateur en élargissant ce champ initialement limité aux inventaires et prisées correspondant aux ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, en y incluant les inventaires et prisées prescrits par la loi ou par décision de justice ne correspondant pas à de telles ventes (CE, 28 décembre 2017, n°401947).

- mettre en œuvre la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances ;
- établir les constats d'état des lieux locatifs ;
- assister le greffier en chef dans sa mission de vérification des comptes de tutelle²⁶.
- 26. Les commissaires de justice exerceront leur compétence dans le ressort de la cour d'appel du siège de l'office²⁷ et, le cas échéant, du ou des bureaux annexes attachés à l'office. Toutefois, la compétence pour l'accomplissement des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession et l'activité de prisée et de vente judiciaire, ainsi que pour les actes auxquels les commissaires de justice peuvent procéder en concurrence avec d'autres professionnels, sera nationale.
- 27. Jusqu'au 30 juin 2026, les deux sections de la CNCJ devront assurer des formations spécifiques destinées aux commissaires-priseurs judiciaires, aux huissiers de justice ainsi qu'aux candidats à l'exercice de ces professions, afin que ceux-ci puissent accéder à la profession de commissaire de justice à compter du 1^{er} juillet 2022, et, jusqu'à cette date, accoler à leur titre la mention « *qualifié commissaire de justice* » ²⁸. Un décret du 23 février 2018 fixe les modalités de cette formation spécifique ²⁹.
- 28. Enfin, un décret du 15 novembre 2019³⁰ fixe les modalités de la formation professionnelle initiale des commissaires de justice, afin de permettre la nomination au 1^{er} juillet 2022 de nouveaux professionnels remplissant les conditions de qualification professionnelle propres aux commissaires de justice³¹.

C. LES MODALITES D'INSTALLATION DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

29. Les modalités d'installation des commissaires-priseurs judiciaires issues de la loi du 6 août 2015 (1) ont été précisées par diverses mesures réglementaires (2).

1. PRESENTATION DU DISPOSITIF LEGISLATIF

- 30. Plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2015 ont facilité l'accès des commissaires-priseurs judiciaires diplômés à l'exercice libéral de leur profession (voir l'avis n° 16-A-26 susvisé, paragraphes 76 et suivants). Elles visent notamment :
 - à imposer un âge limite d'exercice de la profession à soixante-dix ans, pour favoriser le renouvellement des générations ;

²⁶ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

²⁷ Un décret doit encore fixer le ressort territorial au sein duquel les commissaires de justice sont tenus de prêter leur concours au titre des activités pour lesquelles ils détiennent un monopole (II de l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée et article 22 de ladite ordonnance).

²⁸ Voir le III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

²⁹ Décret n° 2018-129 du 23 février 2018 relatif à la formation spécifique prévue au III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

³⁰ Décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession.

³¹ Voir le III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précitée.

- à favoriser le recours au salariat pour l'exercice des fonctions de commissaire-priseur judiciaire, pour permettre l'acquisition d'une expérience par les futurs candidats à l'installation.
- 31. Les dispositions de cette loi visent également à instaurer une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics, pour favoriser l'accès des commissaires-priseurs judiciaires diplômés à des offices créés, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants.
- 32. À cet égard, l'article 52 de la loi³² distingue deux types de zones déterminées par la carte proposée par l'Autorité :
 - les zones d'installation libre dans lesquelles « l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services » ;
 - les zones d'installation contrôlée où « l'implantation d'offices supplémentaires de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu ».

2. PRESENTATION DES MESURES REGLEMENTAIRES

33. Plusieurs mesures réglementaires ont précisé les modalités d'élaboration de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, ainsi que les conditions encadrant les candidatures et la nomination des professionnels concernés.

a) Décret fixant les critères présidant à l'élaboration de la carte

- 34. Le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précise les critères devant présider à l'élaboration de la carte visée ci-dessus.
- 35. Il s'agit, d'une part, de « critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service », à savoir :
 - « nombre et localisation des offices installés ;
 - chiffre d'affaires global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires;
 - nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés);
 - nombre et localisation des offices vacants;
 - âge des professionnels en exercice ».
- 36. Afin « *d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande* », ce même décret retient, d'autre part, les critères suivants :
 - « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
 - évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des commissaires-

_

³² Voir le III de l'article 52 de la loi du 6 août précitée.

priseurs judiciaires : de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires »³³.

37. Ce décret précise enfin que les « zones d'installation libre » « doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation » ³⁴.

b) Actes réglementaires faisant suite aux propositions de l'Autorité

Propositions de l'Autorité

Avis n° 16-A-26 du décembre 2016

- 38. Aux termes de l'avis n° 16-A-26 précité, l'Autorité a identifié 63 zones d'installation contrôlée et 37 zones d'installation libre.
- 39. Dans les zones d'installation contrôlée, l'Autorité a formulé des recommandations ayant trait à la transparence de la pratique administrative en matière de nominations (avis n° 16-A-26 précité, paragraphes 356 et suivants).
- 40. Dans les zones d'installation libre, elle a proposé la création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de 42 commissaires-priseurs judiciaires à l'horizon de deux ans (avis n° 16-A-26 précité, paragraphe 445). Elle a en outre fait des recommandations ayant trait à :
 - l'ordre d'attribution des candidats dans les zones d'installation libre (paragraphes 362 et suivants);
 - l'information actualisée sur l'état des candidatures (paragraphes 369 et suivants) ;
 - la transmission d'informations à l'Autorité (paragraphes 376 et suivants) ;
 - la mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité économique des offices (paragraphes 381 et suivants).

Notice explicative du 1^{er} juillet 2016

- 41. Le 1^{er} juillet 2016, l'Autorité a adopté une notice explicative sur la notion de « recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels » aux termes de laquelle elle a précisé que ses recommandations s'entendaient de la façon suivante :
 - chaque création d'office individuel satisfait la recommandation d'installation d'un professionnel libéral supplémentaire dans la zone considérée ;
 - chaque création d'office en société satisfait autant de recommandations d'installation de professionnels libéraux supplémentaires dans la zone considérée qu'il y aura d'associés en exercice dans la société au jour de sa création.
- 42. En revanche, les associations et successions au sein d'offices existants, qui ne donnent pas lieu à la création d'un nouvel office, ne relèvent pas de la liberté d'installation instituée par la loi du 6 août 2015 précitée. Ainsi, l'éventuelle augmentation du nombre de professionnels libéraux qui peut en résulter n'est pas prise en compte dans les recommandations de l'Autorité. Toutefois, cette éventuelle augmentation est prise en compte lors de la révision

³³ Art. 1, I, du décret n° 2016-216 précité.

³⁴ Art. 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

biennale de la carte, dans le cadre d'un nouvel examen des critères posés par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité.

Arrêté identifiant les « zones d'installation libre » et les « zones d'installation contrôlée »

- 43. Reprenant la proposition de l'Autorité, l'arrêté du 28 décembre 2017³⁵ pris en application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 (ci-après l'« arrêté carte ») a identifié 36 zones d'installation libre et 63 zones d'installation contrôlée³⁶.
- 44. Par ailleurs, « afin d'assurer un rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels », l'arrêté carte a :
 - distingué pour chacune des zones d'installation libre, une « recommandation » de créations d'offices et un « objectif » de nomination de professionnels titulaires ou associés :
 - segmenté la période de deux ans de validité de la carte en deux périodes successives d'un an : si, à l'issue d'un délai de douze mois suivant l'ouverture des candidatures, malgré la création d'un nombre d'offices conforme à la « recommandation », le nombre de professionnels nommés est inférieur à l'« objectif », alors l'instruction des demandes de créations d'offices reprend jusqu'à satisfaction de ce dernier (article 4).
- 45. Au total, le nombre d'offices susceptibles d'être créés au cours de la première année d'application de la carte a été fixé à 36 (« recommandation ») et le nombre de nominations de professionnels titulaires a été fixé à 41 (« objectif ») à l'horizon de deux ans (annexe III dudit arrêté).

Arrêté fixant les pièces à produire pour une demande de nomination

- 46. Par arrêté du 28 décembre 2017³⁷, le garde des Sceaux a fixé la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer. À cet égard, l'arrêté prévoit des pièces différentes selon que le demandeur est une personne physique (articles 1 et 2) ou morale (article 3).
- 47. Ce même arrêté a fixé en outre à 15 jours le délai dont dispose le demandeur pour produire les justificatifs requis en cas de demande incomplète (article 4).

-

³⁵ Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

³⁶ Dans son avis n°16-A-26 précité, l'Autorité avait identifié 37 zones d'installation libre, incluant la Martinique, pour laquelle elle recommandait l'installation d'un seul professionnel libéral supplémentaire. Dans la mesure où un office vacant avait été pourvu en Martinique, ce que l'Autorité n'a pas pu prendre en compte dans son analyse, l'arrêté classe la Martinique comme une zone d'installation contrôlée. En outre, Wallis-et-Futuna, avait été considérée comme une zone d'installation contrôlée par l'Autorité, l'article L. 462-4-1 du code de commerce y étant applicable conformément au VI de l'article 52 de la loi du 6 août 2015. Toutefois, « les dispositions du I à III de l'article 52 de la loi susvisée n'ayant pas été étendues à Wallis-et-Futuna », le gouvernement a estimé que « le territoire de cette collectivité ne constitue pas une "zone d'installation" au sens du présent arrêté » (voir annexe, II, 5° de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité).

³⁷ Arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer et le délai prévus à l'article 29 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.

Décret modifiant la procédure de nomination sur office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire

- 48. Le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 précise la date à compter de laquelle peuvent être déposées les demandes de création d'office de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, selon le type de zone concernée. Les demandes portant sur des zones d'installation libre peuvent ainsi être déposées à compter du deuxième mois suivant la publication de la carte, et à compter du huitième mois pour celles portant sur des zones d'installation contrôlées³⁸.
- 49. Le texte limite le nombre de demandes de création d'office pouvant être déposées au sein d'une même zone. Désormais, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone³⁹.
- 50. Il fixe, pour chaque catégorie de zone, les modalités de renonciation à des demandes de création d'office. Les candidats ne peuvent désormais renoncer à une ou plusieurs demandes de création d'office que dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation à une ou plusieurs demandes de création d'office entraîne la caducité de l'ensemble des demandes de création d'office déposées par l'intéressé dans lesdites zones⁴⁰.
- 51. Pour les commissaires-priseurs judiciaires, ces dispositions entreront en vigueur à la date de publication de la deuxième carte⁴¹.

D. LA CONSULTATION PUBLIQUE

- 52. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la deuxième carte en publiant un communiqué de presse le 19 avril 2019 sur son site Internet⁴².
- 53. L'objet de la procédure y a été rappelé et les tiers intéressés ont été invités à participer à une consultation publique via un questionnaire en ligne, en répondant à différentes questions relatives à l'élaboration de la carte (les retours d'expérience des nouveaux commissaires-priseurs judiciaires installés, l'impact des créations récentes sur les offices en place, les collaborateurs et les clients, la procédure de nomination, l'impact de la réforme sur l'accès aux femmes et « jeunes » à la profession ou encore l'encadrement de la publicité et l'utilisation des nouvelles technologies).

³⁸ Décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, article 3 ; Décret n° 73-541 du 19 juin 1973, article 28.

³⁹ Décret n° 2018-971 précité, article 3; décret n° 73-541, article 29.

⁴⁰ Décret n° 2018-971 précité, article 3; décret n° 73-541, article 31.

⁴¹ Article 4, II, du décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018.

⁴² http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=696&id_article=3395&lang=fr.

54. Dans ce cadre, 94 contributeurs ont répondu au questionnaire mis en ligne par l'Autorité⁴³. Les éléments recueillis, dont une synthèse figure en Annexe 1, ont permis de nourrir le présent avis.

III. La révision de la carte d'installation des commissaires-priseurs judiciaires

- 55. L'Autorité présente, à la section A du présent III, les statistiques de la profession de commissaire-priseur judiciaire sous la forme de cartes et tableaux pour la période 2014-2018, qui sont les cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.
- 56. Les données relatives à l'année 2018 intègrent en partie les effets des créations d'offices intervenues dans le cadre de la première carte. En effet, le processus de nomination de commissaires-priseurs judiciaires libéraux, qui a commencé avec l'adoption par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, du premier arrêté⁴⁴ portant création d'un office à la résidence d'Ajaccio (Corse-du-Sud), le 28 juin 2018, est désormais presque achevé. À la date du présent avis, les recommandations sont satisfaites dans 83 % des 36 zones d'installation. Les 6 zones restantes sont principalement situées en outre-mer : la Guadeloupe Saint-Martin Saint-Barthélemy, la Guyane, La Réunion, ainsi que dans les Deux-Sèvres, le Maine-et-Loire et l'Orne.
- 57. Pour élaborer sa proposition de carte révisée des zones d'installation, l'Autorité a fait le choix de reconduire à l'identique les options méthodologiques qu'elle avait retenues pour l'élaboration de la première carte, s'agissant en particulier de la délimitation des zones d'implantation, de la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations de commissaires-priseurs judiciaires, de la fixation de seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026 et du lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022 dans une optique d'augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées. Ces différents choix méthodologiques sont détaillés à la section B.

A. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

58. Parmi les 99 zones d'installation, 9 ne comportent aucun office de commissaire-priseur judiciaire au 31 décembre 2018 : les Alpes-de-Haute-Provence⁴⁵, les Hautes-Alpes, la Haute-Corse, la Lozère, le Territoire de Belfort⁴⁶, la Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans la suite de la présente section A, les statistiques présentées concernent les zones d'installation comprenant au moins un office à cette date.

⁴³ Après vérifications, notamment des pièces justificatives, 71 contributions exploitables ont finalement été retenues pour l'analyse.

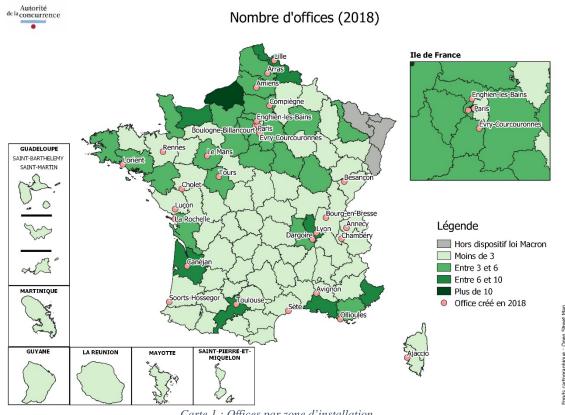
⁴⁴ Arrêté du 28 juin 2018 portant nomination d'un commissaire-priseur judiciaire (NOR : <u>JUSC1818010A</u>).

⁴⁵ La zone compte un office biné.

⁴⁶ La zone compte un office biné.

1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE

- 59. En 2018, on observe la première création nette d'offices de commissaires-priseurs judiciaires depuis plus de 10 ans grâce à la création de 28 offices dans le cadre de l'application de la loi du 6 août 2015 précitée.
- S'il est encore trop tôt pour effectuer un bilan approfondi des effets de ces créations 60. d'offices⁴⁷, quelques constats peuvent néanmoins être dressés. En particulier, le maillage territorial a été renforcé par la création d'offices dans les zones de l'Ain et de la Corse-du-Sud, qui en étaient dépourvues jusqu'alors. De plus, on observe qu'à l'instar des offices existants, les nouveaux offices sont principalement créés dans des villes comportant un tribunal de grande instance ou un tribunal de commerce (64 %).
- Au total, on recense 332 offices en 2018⁴⁸, soit une vingtaine de plus qu'en 2016. Le nombre 61. médian d'offices par zone d'installation s'établit à 2. Les grands centres urbains sont les zones d'installation qui comptent le plus d'offices, Paris en concentrant près de 20 %, tandis que les zones rurales et d'Outre-mer présentent un nombre d'offices de quelques unités seulement. 31 zones n'accueillent chacune qu'un seul office.



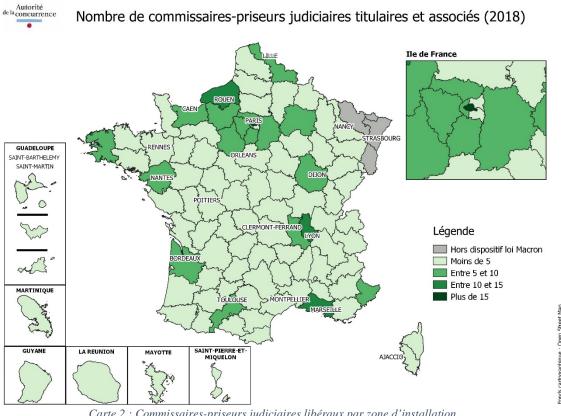
Carte 1: Offices par zone d'installation

La répartition des commissaires-priseurs judiciaires libéraux suit la même logique que celle des offices. En 2018, la France compte 401 commissaires-priseurs judiciaires libéraux, soit environ 3 % de plus qu'en 2016. Paris demeure la zone d'installation en comprenant le plus (plus de 70), suivie par les Bouches-du-Rhône, le Rhône et la Seine-Maritime (une douzaine

⁴⁷ Seuls 20 % des offices créés en 2018 ont transmis des données chiffrées à l'Autorité, indiquant qu'ils ont effectivement commencé leur activité.

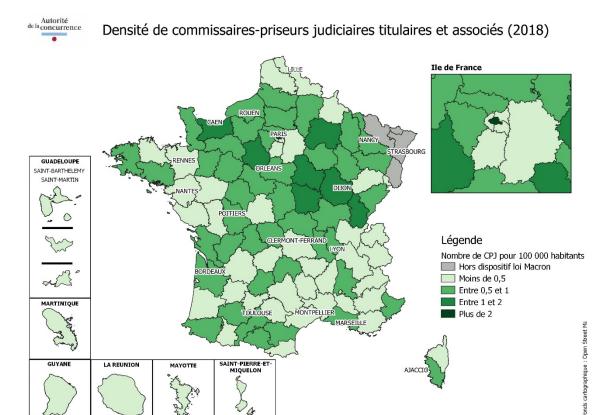
⁴⁸ Hors offices binés.

chacun). Au contraire, 24 zones d'installation n'en comptent qu'un seul. La médiane s'établit à 3 commissaires-priseurs judiciaires par zone d'installation.



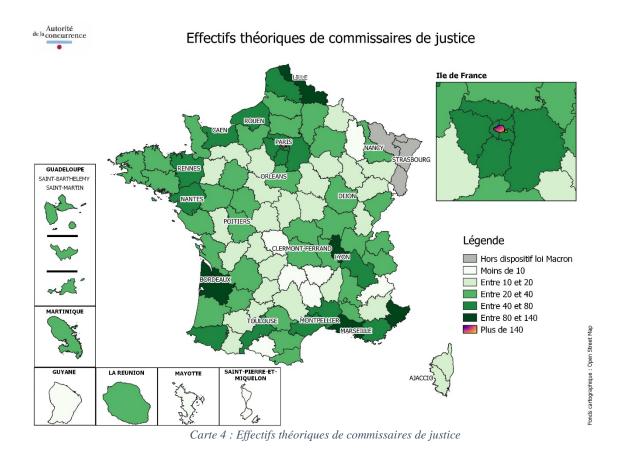
Carte 2 : Commissaires-priseurs judiciaires libéraux par zone d'installation

- 63. Paris et la Nièvre sont les deux zones d'installation avec la plus forte densité de commissaires-priseurs judiciaires, supérieure à 1,9 professionnel libéral pour 100 000 habitants. Cette densité est inférieure à 0,5 dans 38 zones d'installation. On trouve la densité la plus faible dans les zones d'installation de l'Ain, l'Isère et la Seine-Saint-Denis, qui comptent moins de 0,2 commissaire-priseur judiciaire libéral pour 100 000 habitants. La médiane s'établit à 0,55 commissaire-priseur judiciaire libéral pour 100 000 habitants.
- 64. Il convient de souligner que si Paris est bien au-dessus de cette médiane (3,55 commissairespriseurs judiciaires pour 100 000 habitants), les autres départements de la région Ile-de-France sont significativement en dessous, avec une médiane de 0,42 commissaire-priseur judiciaire pour 100 000 habitants.



Carte 3: Commissaires-priseurs judiciaires libéraux pour 100 000 habitants par zone d'installation

65. Enfin, les effectifs théoriques de commissaires de justice, calculés comme la somme de ceux des commissaires-priseurs judiciaires et des huissiers de justice en 2018, montrent que – toutes choses égales par ailleurs – la fusion va renforcer le maillage territorial. En effet, si celle-ci intervenait aujourd'hui, la France compterait 3 341 commissaires de justice répartis sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, seule zone d'installation sans professionnel. Paris demeurerait la zone d'installation la plus pourvue avec 224 commissaires de justice, suivie des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône (chacune de ces trois zones compterait plus de 100 professionnels). Au contraire, la Creuse, les Hautes-Alpes, la Lozère et Mayotte en compteraient moins de 10. La médiane s'établirait à 27 commissaires de justice par zone d'installation.



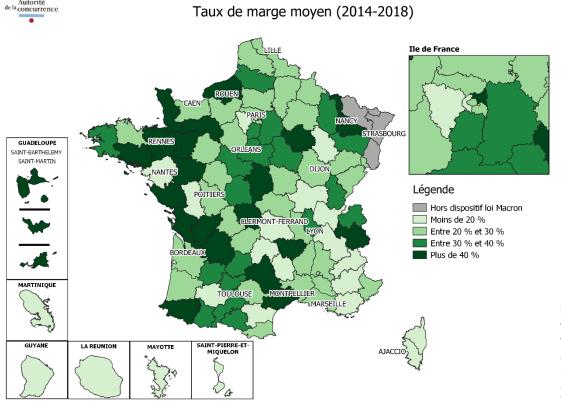
2. RESULTATS ECONOMIQUES

- 66. Depuis 2016, le chiffre d'affaires total de la profession a baissé d'environ 5 % par an en moyenne. Le résultat net total s'est dégradé, quant à lui, légèrement plus rapidement. Ces évolutions sont néanmoins hétérogènes selon les zones d'installation.
- 67. En conséquence, si les <u>taux de marge</u> par office restent relativement élevés, on note un fléchissement relatif par rapport à la période 2010-2014. En effet, le taux de marge médian est passé de 36 % sur la période 2010-2014 à 32 % sur la période 2014-2018.

Déciles	Taux de marge par office (2014-2018)
10 %	9 %
20 %	17 %
30 %	22 %
40 %	27 %
50 %	32 %
60 %	35 %
70 %	40 %
80 %	48 %
90 %	55 %

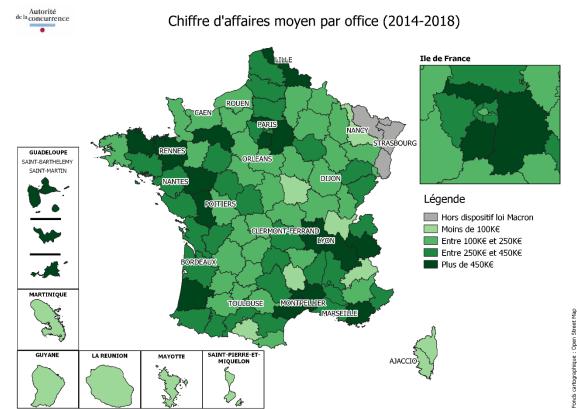
Tableau 1 : Distribution par décile du taux de marge moyen par office sur la période 2014-2018.

68. Le taux de marge dépasse 50 % dans 6 zones d'installation : l'Aube, l'Aveyron, la Charente, la Creuse, la Guadeloupe / Saint-Martin / Saint-Barthélemy et la Seine-Saint-Denis. À l'opposé, le taux de marge est le plus faible dans les zones d'installation des Deux-Sèvres, des Hauts-de-Seine et de la Martinique.

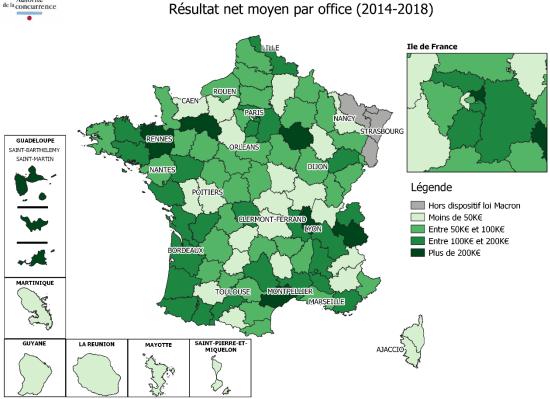


Carte 5: Taux de marge moyen par zone d'installation

- 69. <u>La répartition du chiffre d'affaires</u> moyen par office reste toujours très hétérogène sur le territoire français de même que celle du résultat net par office.
- 70. Sur la période 2014-2018, le chiffre d'affaires moyen par office dépasse 500 K€ dans 13 zones d'installation, dont seulement deux dépassant 700 K€, la Savoie et la Loire. À l'inverse, il est inférieur à 100 K€dans les zones d'installation de l'Ariège, la Martinique, la Meurthe-et-Moselle et la Nièvre. La médiane s'établit à 281 K€ par zone d'installation, la zone de Paris se situe un peu en dessous de ce seuil.
- 71. <u>Le résultat net moyen</u> par office est supérieur à 200 K€dans 8 zones d'installation. Il est le plus élevé en Savoie et en Guadeloupe / Saint-Martin / Saint-Barthélemy. On retrouve l'Ariège, la Nièvre et la Martinique parmi les résultats nets moyens par office les plus faibles. La médiane par zone d'installation s'établit à 71 K€
- 72. <u>Le nombre moyen d'actes</u> par office dépasse 2 000 dans 11 zones. Il est particulièrement élevé dans les Bouches-du-Rhône, le Gard, l'Hérault, la Loire, le Rhône et le Vaucluse. Au contraire, il est inférieur à 100 actes dans des zones rurales telles que l'Ariège ou la Haute-Saône. La médiane par zone d'installation s'établit à 200 actes par office, soit le même niveau que sur la période précédente (2010-2014).



Carte 6 : CA moyen par office par zone d'installation



Carte 7 : Résultat net par office par zone d'installation

Fonds cartographique : Open Street Map

Décile	CA moyen par office (2014-2018)	Résultat net moyen par office (2014-2018)	Nombre moyen d'actes par office (2014-2018)
10 %	35 346	8 671	38
20 %	69 609	19 150	70
30 %	105 702	28 872	106
40 %	156 208	42 829	164
50 %	196 685	54 508	200
60 %	250 587	70 625	254
70 %	319 835	88 892	341
80 %	417 654	118 306	525
90 %	600 813	179 713	832

Tableau 2: Distribution par décile du chiffre d'affaires, du résultat net et du nombre moyen d'actes par office sur la période 2014-2018

- 73. <u>Les répartitions du chiffre d'affaires, du résultat net et du nombre d'actes par commissaire-priseur judiciaire libéral</u> sont assez proches de la répartition par office. En effet, l'impact de la structure des offices est faible, la majorité d'entre eux étant détenue par un unique titulaire (environ 80 %).
- 74. Enfin, le rapport entre le premier décile et le neuvième décile du nombre d'actes moyen par office est de 1 pour 22. Il s'établit à 1 pour 17 pour le chiffre d'affaires moyen et 1 pour 21 pour le résultat net moyen. Ces rapports traduisent la très forte disparité entre les offices rentables, généralement situés en zone verte, et ceux qui le sont moins, situés le plus souvent en zone orange.

B. PERMANENCE DE LA METHODOLOGIE

- 75. La mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation, en distinguant zones d'installation libre et zones d'installation contrôlée, sur le territoire national et à formuler des recommandations de créations d'offices compatibles avec un rythme progressif d'installation de nouveaux professionnels dans ces dernières.
- 76. Pour classer les zones selon cette typologie, l'Autorité analyse préalablement les critères permettant d'apprécier l'« utilité », au sens économique du terme, d'une offre de service supplémentaire, c'est-à-dire l'accroissement de la satisfaction de la demande des clients qu'entraînerait l'installation d'un nouveau commissaire-priseur judiciaire libéral dans la zone.
- 77. Pour rappel, l'Autorité a délimité la France en 99 zones d'installation, circonscrites aux limites administratives de chaque département⁴⁹. Pour chaque zone d'installation, elle apprécie l'offre et la demande de services de commissaires-priseurs judiciaires à partir des chiffres d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral et de la dynamique de la

.

⁴⁹ À l'exception du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle, non concernés par l'exercice de cartographie, et de la Guadeloupe, rattachée aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. La zone d'installation d' « Ille-et-Vilaine et Dinan » a également été créée pour tenir compte de la spécificité du ressort du TGI de Saint-Malo, qui comprend des communes situées dans deux départements distincts, respectivement l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor (voir avis n°16-A-26, paragraphe 163).

population. Enfin, à partir de seuils cumulatifs (plancher de chiffre d'affaires à 195 000 euros par commissaire-priseur judiciaire libéral à horizon 2026, plafonnement à 35 % de la perte moyenne de chiffre d'affaires admissible à l'horizon 2026 pour les offices de commissaires-priseurs judiciaires ainsi que pour les offices théoriques de commissaires de justice), l'Autorité détermine le potentiel de création dans chacune des zones d'installation.

- 78. Pour réviser la carte actuellement en vigueur, l'Autorité a fait le choix de reconduire à l'identique les options retenues pour l'élaboration de la première carte. La proposition de carte révisée des zones d'installation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, s'appuie ainsi sur une méthodologie identique à celle retenue en 2016. Tel est notamment le cas de la délimitation des zones d'implantation, de la prise en compte de l'offre et de la demande de prestations de commissaires-priseurs judiciaires, de la fixation de seuils de chiffre d'affaires pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2026, et du lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2020-2022, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.
- 79. L'Autorité a en effet considéré, d'une part, que ces critères demeuraient pleinement pertinents et que le maintien d'une méthode identique était un gage d'équité et de lisibilité pour l'établissement de la deuxième carte, peu de temps après la première. Elle a noté, d'autre part, qu'à l'occasion du contentieux introduit contre la première carte des zones d'implantation des huissiers de justice⁵⁰, adoptée en application de la même méthode⁵¹, le Conseil d'État a examiné de façon détaillée cette méthodologie, qui était contestée sur différents points, notamment le choix de délimitation des zones d'implantation, et estimé qu'elle était conforme aux dispositions applicables et exempte d'erreur d'appréciation⁵².

1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION

- 80. L'Autorité estime que l'utilisation de l'échelle départementale pour définir les zones d'installation a prouvé sa pertinence lors du précédent avis et l'élaboration de la première carte. Cette approche reste d'actualité pour le présent avis.
- 81. Le Conseil d'État, dans sa décision précitée, a retenu que cette approche était fondée en droit et en fait et exempte d'erreur manifeste d'appréciation, par les motifs suivants : « le zonage départemental, identifié comme l'échelon le plus pertinent dans la majorité des contributions formulées lors de la consultation publique, permet de tenir compte de la localisation géographique effective » des professionnels concernés « et de celle des justiciables auprès desquels ils peuvent intervenir dans une limite de temps et de coût raisonnable et que la plupart des offices [...] ont adapté leur organisation, notamment en mutualisant leurs ressources, pour être en mesure de couvrir l'ensemble de leur département » ⁵³.
- 82. En outre, le Conseil d'État a estimé que la faculté pour les professionnels concernés « de transférer leur office sur simple déclaration au sein d'une zone dite de libre installation définie à l'échelle du département, le cas échéant d'un espace rural vers un centre urbain,

⁵⁰ Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

⁵¹ Avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice.

⁵² CE, 21 août 2019, n° 417958.

⁵³ Idem.

- n'est pas de nature à compromettre l'objectif de renforcement de la proximité et de l'offre de service poursuivi par l'article 52 de la loi du 6 août 2015, qui s'apprécie au niveau des zones auxquelles il renvoie »⁵⁴.
- 83. En sus de l'analyse présentée au III de l'avis n° 16-A-26 précité, il convient de noter que, dans le cadre des demandes d'informations effectuées par l'Autorité, les commissaires-priseurs judiciaires ont indiqué qu'une majorité de leurs donneurs d'ordre se situaient dans le ressort du tribunal de grande instance où se situe leur office, ce qui confirme la correspondance entre le zonage retenu et l'empreinte réelle de l'activité de ces nouveaux offices⁵⁵.
- 84. Par ailleurs, au cours de l'instruction, certains contributeurs ont mis en avant le caractère prétendument « atypique » de certaines zones, notamment celles intégrant les plus grandes métropoles urbaines.
- 85. L'Autorité rappelle qu'en l'absence de données précises relatives à l'origine géographique de la clientèle des offices, le zonage à l'échelle départementale est le plus pertinent pour identifier les offices qui sont substituables du point de vue des clients comme expliqué dans l'avis n° 16-A-26 précité (paragraphe 155 et suivants). En effet, dans la mesure où l'essentiel de l'activité monopolistique des professionnels concernés émane de donneurs d'ordres peu nombreux, qui sélectionnent leurs interlocuteurs en fonction de leur appartenance à une subdivision administrative (département) ou juridictionnelle (TC ou TGI) qui se recoupent en grande partie, l'Autorité estime que le département constitue la circonscription la plus adaptée pour définir les zones d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.
- 86. En outre, dans le cadre du recours formé contre l'arrêté établissant la première carte des zones d'implantation des huissiers de justice, le Conseil d'État a écarté les moyens soulevant l'inadéquation de la méthode retenue dans certaines zones en raison de leurs spécificités, estimant qu'il n'était pas établi que l'arrêté attaqué serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard⁵⁶. Sur ce point, il convient de rappeler que la même méthode a été appliquée aux commissaires-priseurs judiciaires.
- 87. Enfin, les récentes évolutions législatives relatives à la carte judiciaire⁵⁷ ainsi qu'à l'organisation de la collectivité de Corse⁵⁸ n'affectent pas la délimitation des zones d'installation.

2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

88. Dans son avis n° 16-A-26 précité, l'Autorité a expliqué de façon détaillée comment la prise en compte du chiffre d'affaires par professionnel libéral permettait d'apprécier de façon

_

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Cotes 904 à 916 (clé USB).

⁵⁶ Le Conseil d'État a ainsi rejeté les requêtes de la Chambre régionale des huissiers de justice du Nord-Pasde-Calais, la Chambre régionale des huissiers de justice de la cour d'appel de Bordeaux, la Chambre départementale et régionale des huissiers de justice de Paris, la Chambre régionale des huissiers de justice près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, la Chambre interdépartementale des huissiers de justice des îles de La Réunion et Mayotte et de la Chambre régionale des huissiers de justice près la cour d'appel de Lyon (CE, 21 août 2019, n° 417958).

⁵⁷ L'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

⁵⁸ L'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

synthétique l'ensemble des critères d'offre des commissaires-priseurs judiciaires, pour chaque zone d'installation (paragraphes 258 et suivants). En outre, l'Autorité a considéré que « le chiffre d'affaires observé sur les années 2010-2014, lequel intègre le résultat combiné de différents facteurs démographiques, économiques, ou judiciaires, apparaît ainsi le meilleur indicateur synthétique de l'activité des commissaires-priseurs judiciaires ». Le chiffre d'affaires a donc également été retenu comme un indicateur de la demande adressée aux professionnels et donc du potentiel d'installations de nouveaux offices (paragraphes 290 et suivants).

- 89. L'Autorité estime que cette analyse reste pertinente dans le cadre du présent avis et décide par conséquent de la maintenir.
- 90. Cette approche a d'ailleurs été validée, en ces termes, par le Conseil d'État statuant au contentieux, s'agissant de la même méthode appliquée pour évaluer les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande pour la profession d'huissier de justice : « le I de l'article 1er du décret du 26 février 2016, rappelé au point 2, énumère des critères pertinents pour identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service des huissiers de justice. Il appartient à l'autorité administrative, sur ce fondement, de prendre en considération ces critères seuls ou combinés, sans pouvoir en retenir d'autres, dès lors qu'ils lui permettent de satisfaire aux objectifs poursuivis par le dispositif prévu à l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée. Ainsi, elle n'est pas tenue de prendre en considération tous les critères prévus au I de l'article 1er du décret du 26 février 2016 si les critères retenus lui permettent de satisfaire à ces objectifs ». Ainsi, selon le Conseil d'État : « Il ressort des pièces des dossiers que les critères du chiffre d'affaires par huissier de justice libéral et de la croissance démographique permettent d'évaluer les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande de services pour cette profession, sans qu'il soit nécessaire de se fonder également sur les autres critères énumérés par le décret du 26 février 2016 »⁵⁹.
- 91. Ainsi, pour évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre des commissaires-priseurs judiciaires dans les zones d'installation, l'Autorité retient un indicateur synthétique calculé à partir du chiffre d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral, permettant une prise en compte globale des critères prévus par le décret n° 2016-216.
- 92. L'évaluation du chiffre d'affaires par professionnel libéral implique de déterminer le nombre de commissaires-priseurs judiciaires libéraux actifs dans chaque zone d'installation. Pour cela, la chambre nationale a transmis à l'Autorité les effectifs de la profession au 1^{er} septembre 2019. De plus, le 30 octobre 2019, la DACS a indiqué à l'Autorité que le processus de nomination était achevé dans 30 zones et que dans les 6 zones restantes, toute nomination était impossible en raison d'un manque de candidatures.
- 93. En outre, des démissions d'offices sont toujours possibles, de sorte qu'il est impossible, au jour du présent avis, de déterminer exactement les zones où les objectifs ne seront pas atteints, ni dans quelle ampleur.
- 94. Par conséquent, l'Autorité a décidé de raisonner à partir de la situation cible où les 41 nominations du précédent avis seraient effectives pour déterminer le nouveau potentiel de création. Cette approche prudente revient à minorer le chiffre d'affaires moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral par rapport à la réalité et préserve donc les intérêts des commissaires-priseurs judiciaires déjà installés.

-

⁵⁹ CE, 21 août 2019, n° 417958.

3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES

- 95. Comme dans son avis n° 16-A-26 précité, l'Autorité propose de recourir à des seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création dans chaque zone d'installation.
- 96. Tout d'abord, un seuil « plancher » de chiffre d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral est utilisé pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation. Dans l'avis n° 16-A-26 précité, ce seuil avait été fixé à 195 000 euros par an par commissaire-priseur judiciaire libéral. L'Autorité considère que ce seuil garde toute sa pertinence, dès lors notamment qu'il traduit une approche à la fois protectrice et prudente tant vis-à-vis des offices déjà en place avant la réforme, des nouveaux commissaires-priseurs judiciaires s'étant installés depuis juin 2018, que des futurs candidats à l'installation.
- 97. Par ailleurs, afin de ne pas « bouleverser les conditions d'activités des offices existants », et donc de ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, l'Autorité s'assure que le chiffre d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2026 à la suite des créations envisagées. Ce seuil est également appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone pour tenir compte de la fusion de la profession avec celle d'huissier de justice. S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de l'arrivée de nouveaux commissaires-priseurs judiciaires sur les chiffres d'affaires des offices existants, l'Autorité estime que ce seuil protecteur est toujours justifié dans le cadre du présent avis.
- Sur ces deux points, le Conseil d'État a d'ailleurs indiqué que les mêmes critères employés 98. pour déterminer les zones dites d'installation libre et d'installation contrôlée pour les huissiers de justice n'étaient pas entachés d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 : « Contrairement à ce qui est soutenu, il a été tenu compte, pour l'établissement des projections de chiffres d'affaires, des baisses tarifaires découlant de réformes récentes ainsi que de l'impact de la fusion engagée des professions d'huissier de justice et de commissairepriseur judiciaire. (...) Par ailleurs, le choix d'un indicateur de chiffre d'affaires brut permet d'éviter des biais liés tant aux différences de mode d'imposition entre les offices qu'à la qualité de leur gestion ; le choix de ne pas exclure le chiffre d'affaires résultant des activités concurrentielles, dont la part est le plus souvent minoritaire, permet de tenir compte des opportunités de diversification de l'activité ; la méthode employée ne nécessitait pas de traiter de façon distincte l'activité réalisée dans des bureaux annexes. Enfin, la méthode appliquée tient compte de l'objectif tendant à empêcher un bouleversement de l'activité des offices existants, en ce qu'elle veille à plafonner à 35 % la perte moyenne de chiffre d'affaires des offices existants liée à l'installation de nouveaux professionnels » 60.
- 99. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité estime que les seuils de chiffre d'affaires précités gardent toute leur pertinence pour élaborer ses recommandations.
- 100. Elle a donc procédé à une mise à jour des chiffres d'affaires théoriques à l'horizon 2026, qui correspondent aux chiffres d'affaires moyens sur la période 2014-2018⁶¹.
- 101. Selon ces hypothèses, le chiffre d'affaires global des commissaires-priseurs judiciaires sur le territoire couvert par la présente carte se situerait entre 83 et 84 millions d'euros en 2026.

.

⁶⁰ CE, 21 août 2019, n° 417958.

⁶¹ Contrairement à la méthodologie adoptée dans le cas des notaires et des huissiers de justice, il est fait l'hypothèse d'une stabilité dans le temps du chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires compte tenu de certaines spécificités (pas de révision des tarifs en 2016, pas de travaux économétriques réalisés,...).

4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

- 102. Dans son avis n° 16-A-26, l'Autorité a recommandé que 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires puissent s'installer d'ici 2018, soit une minorité du potentiel total de création à l'horizon 2026⁶².
- 103. À partir de la méthodologie décrite ci-avant, en se fondant sur les effectifs de la profession au 1^{er} septembre 2019, et en prenant en compte les éléments transmis par la Chancellerie sur les nominations devant encore intervenir dans le cadre de la précédente carte, l'Autorité estime désormais que le potentiel de création à horizon 2026 est compris entre 25 et 30.
- 104. Lors de la séance précédant le présent avis, la présidente de la section des commissairespriseurs judiciaires de la CNCJ a suggéré à l'Autorité d'observer une « pause » dans ses recommandations en raison d'un contexte d'évolution de l'activité défavorable pour la profession.
- 105. Ce contexte défavorable s'expliquerait tout d'abord par des raisons conjoncturelles, notamment en raison de la baisse du nombre de procédures collectives et de la valeur des ventes qui en résultent, et ce au niveau national. Cette baisse découlerait notamment de phénomènes tels que la désindustrialisation, la tertiarisation, la baisse du nombre d'entreprises ou bien encore du développement du *leasing*.
- 106. En outre, la présidente de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ a souligné l'inquiétude que suscite au sein de la profession la modification, par la loi dite « PACTE » 63 du 22 mai 2019, des dispositions relatives aux liquidations judiciaires simplifiées, relevant les seuils en dessous desquels la procédure de liquidation judiciaire simplifiée devient obligatoire 64. Cette modification devrait ainsi diminuer le nombre de procédures nécessitant le recours à un commissaire-priseur judiciaire et impacter à la baisse leur niveau d'activité.
- 107. Afin de prendre en compte ces éléments, l'Autorité est d'avis que la progressivité, objectif fixé par la loi, sera mieux assurée pour la période 2020-2022 en maintenant le cadre d'analyse défini en 2016 et en retenant un rythme de nomination des nouveaux commissaires-priseurs judiciaires un peu plus lent que celui correspondant à une répartition au *prorata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2026.

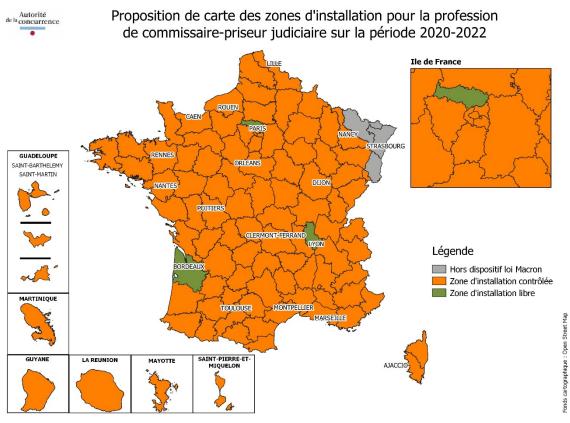
⁶² En 2016, le potentiel de créations avait été estimé à une centaine de commissaires-priseurs judiciaires.

⁶³ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

⁶⁴ Auparavant, la procédure de liquidation judiciaire simplifiée était obligatoire pour les entreprises débitrices n'ayant employé qu'un seul salarié au cours des six mois précédant l'ouverture de la procédure, et dont le chiffre d'affaires hors taxes n'avait pas dépassé 300 000 euros. Elle était facultative, comme laissée au libre choix du tribunal, pour les entreprises dont le nombre de salariés était compris entre deux et cinq et dont le chiffre d'affaires hors taxes n'était pas supérieur à 750 000 euros (articles L. 641-2-1 alinéa 1 et D. 641-10 du code de commerce). La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE », supprime cette distinction, avec la suppression de l'article L. 641-2-1 du code de commerce. En outre, cette loi relève les seuils en dessous desquels la procédure de liquidation judiciaire simplifiée devient obligatoire. Ainsi, le décret n° 2019-1208 du 21 novembre 2019 portant diverses dispositions relatives à la liquidation judiciaire simplifiée et pris pour l'application de l'article 57 de la loi PACTE rend obligatoire la procédure de liquidation judiciaire simplifiée pour toutes les entreprises employant cinq salariés au maximum et réalisant moins de 750 000 euros de chiffre d'affaires.

IV. La proposition de carte et les recommandations de l'Autorité

- A. PROPOSITION DE CARTE REVISEE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES
- 108. L'Autorité estime qu'une approche prudente est justifiée au regard de l'évolution des caractéristiques de la profession. Elle recommande ainsi la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de **3 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires** sur la période de validité de la prochaine carte (2020-2022).
- 109. À ces créations, il conviendra d'ajouter le reliquat des recommandations non satisfaites sur la période 2018-2020. Par conséquent, pour la période 2020-2022, le statut proposé pour chacune des zones d'installation (libre/contrôlée) est conditionné, s'il s'agissait précédemment d'une zone d'installation libre, à l'atteinte de l'objectif de nomination fixé par l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé.
- 110. Sous réserve que l'objectif de nomination fixé par cet arrêté pour la période 2018-2020 soit atteint dans chaque zone, l'Autorité propose de définir 99 zones d'installation, respectivement 3 zones vertes et 96 zones orange, pour la période 2020-2022 sur la base de la carte révisée suivante :



- 111. Pour chaque zone d'installation, une « fiche détaillée » reprend en Annexe III la recommandation de créations d'offices dans les termes suivants :
 - a. Pour les zones représentées en vert sur la carte ci-dessus (et qui sont « d'installation libre » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé) : « Au vu des caractéristiques de la zone, l'Autorité de la concurrence recommande la

- création d'un nombre d'offices permettant l'installation libérale de [...] nouveaux commissaires-priseurs judiciaires pour la période 2020-2022, <u>et le cas échéant du reliquat de l'objectif de nomination pour la période 2018-2020</u> ». (Soulignement ajouté).
- b. Pour les zones représentées en orange sur la carte ci-dessus (et qui sont « d'installation libre » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé) : « Au vu des caractéristiques de la zone, et sous réserve que l'objectif de nomination pour la période 2018-2020 ait été totalement atteint, l'Autorité de la concurrence estime que toute demande d'installation dans cette zone nécessite un examen approfondi tel que prévu par le III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 ». (Soulignement ajouté).
- c. Pour les zones qui sont « d'installation contrôlée » dans l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé, il n'y a pas lieu d'inclure les mentions soulignées.
- 112. Sous les mêmes réserves, cette proposition de carte est assortie des recommandations afférentes à chaque zone d'installation figurant dans le tableau récapitulatif de l'annexe IV. Il en découle que si, à la date d'expiration de la première carte, l'objectif de nomination fixé pour la période 2018-2020 n'est pas atteint pour l'une quelconque des 99 zones d'installation libre identifiées par l'arrêté du 28 décembre 2017 susvisé, le reliquat de cet objectif de nomination s'ajoute à la recommandation afférente à la zone concernée figurant dans le tableau récapitulatif de l'Annexe IV.

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU REGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUX CARTES

- 113. Selon les informations transmises par la DACS, à la date du présent avis, six zones vertes sont encore non pourvues⁶⁵ dans le cadre de la procédure de nomination aux offices susceptibles d'être créés en application de la première carte.
- 114. Or, la fin de validité de cette première carte ne doit pas remettre en cause l'objectif de nomination initial. En effet, les besoins en nouveaux professionnels pour la période 2020-2022 ont été calculés en faisant l'hypothèse que les objectifs de créations d'offices de la période 2018-2020 seraient atteints.
- 115. En conséquence, il serait opportun de prévoir, comme cela a été le cas pour les notaires, un report de cet objectif initial dans la deuxième carte, pour autant qu'il n'aura pas été atteint à l'échéance de la première carte.

PREMIÈRE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RÉGIME TRANSITOIRE ENTRE DEUX CARTES

Recommandation n° 1:

_

Prévoir un report de l'objectif de nomination fixé pour la période 2018-2020 dans la deuxième carte pour les zones d'installation libre définies par l'arrêté du

⁶⁵ Les zones concernées sont les Deux-Sèvres, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Guyane, la Réunion, le Maine-et-Loire et l'Orne.

28 décembre 2017 susvisé où n'aura pas été atteint cet objectif à l'échéance de la première carte.

C. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA PROCEDURE EN ZONE D'INSTALLATION CONTROLEE (ZONE ORANGE)

1. LA PRESENTATION DES 96 ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE PROPOSEE

- 116. La proposition de carte fait apparaître 96 zones orange (contre 63 dans la précédente carte) dans lesquelles l'Autorité n'a pas a priori identifié de besoin de créations d'offices. L'offre de services de commissaire-priseur judiciaire y semble actuellement suffisante, de sorte qu'il ne peut être exclu que l'installation d'un office supplémentaire puisse mettre à mal la viabilité des études existantes, ce que l'Autorité vérifiera, le cas échéant, au cas par cas, dans les conditions prévues au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée.
- 117. Les zones concernées représentent la quasi-intégralité des zones d'installations, à l'exception de trois zones, à savoir le Val-d'Oise, la Gironde et le Rhône. Plusieurs anciennes zones vertes dans la première carte devenues orange dans la deuxième carte étaient des zones essentiellement rurales (par exemple la Sarthe, le Doubs, la Somme et l'Ain) qui ont bénéficié de la création d'un office en application de la précédente carte, de sorte que l'offre et la demande de services de commissaires-priseurs judiciaires coïncident désormais.
- 118. Au final, les cartes proposées par l'Autorité en 2016 et 2019 se combinent pour aboutir à un maillage territorial renforcé, au bénéfice des usagers.

2. LE REGIME APPLICABLE AUX ZONES D'INSTALLATION CONTROLEE

- 119. Selon la lettre de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, et ainsi que l'avait relevé l'Autorité dans l'avis n° 16-A-26⁶⁶, les zones d'installation contrôlée ne sont pas des secteurs dans lesquels l'installation des commissaires-priseurs judiciaires doit être interdite. Elles correspondent uniquement à des secteurs dans lesquels aucun besoin de commissaire-priseur judiciaire n'a été identifié *a priori*.
- 120. Par conséquent, une demande d'installation en zone orange nécessite un examen préalable pour écarter le risque de porter « atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et [de] compromettre la qualité du service rendu ». S'il envisage de refuser une demande de création d'office, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisit donc obligatoirement l'Autorité pour avis. Dans les deux mois suivant le dépôt du dossier de candidature complet, cette dernière procède alors à un examen du potentiel d'activité de la zone concernée. Elle analyse les caractéristiques de cette zone, notamment sa situation démographique et économique, ainsi que la répartition et l'évolution des chiffres d'affaires et des résultats réalisés par les offices existants, à partir de données actualisées. Lorsque l'Autorité identifie un potentiel d'accroissement de la demande de services et/ou une diminution de l'offre de services de commissaire-priseur judiciaire, elle rend un avis favorable aux demandes de création d'office présentées dans la zone d'installation concernée.

.

⁶⁶ Avis n° 16-A-26 précité, paragraphes 356 et suivants.

3. BILAN DE LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES DANS LES 63 ZONES ORANGE SUR LA PERIODE 2018-2020

- 121. Sur la période d'application de la première carte, l'Autorité a été saisie de 8 demandes d'avis. Dans son avis-cadre n° 18-CP-001 du 18 juin 2018, l'Autorité s'est déclarée défavorable aux demandes de créations d'offices présentées dans toutes les zones concernées⁶⁷, estimant que celles-ci étaient de nature à porter atteinte à la viabilité des études existantes dans la zone et à compromettre la qualité du service rendu.
- 122. Par ailleurs, alors que l'article 32-2 alinéa 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité dispose que « [L] es avis de l'Autorité de la concurrence rendus dans ce cadre sont publiés sur le site internet du ministère de la justice », aucun de ces avis n'a été mis en ligne sur le site Internet OMP. De ce fait, l'Autorité a été saisie de plusieurs demandes de candidats désireux de connaître le sens de l'avis qu'elle avait rendu et l'état d'avancement de leur dossier. Fin octobre 2019, afin de garantir la transparence de la procédure et la complète information des candidats, l'Autorité a donc publié elle-même les avis rendus jusqu'alors.
- 123. Au final, sur la période 2018-2020, l'Autorité constate que la procédure relative aux zones orange s'est avérée chronophage, tant pour elle-même que pour la DACS, n'a débouché sur aucune installation et n'a donc pas permis de répondre aux objectifs de la liberté d'installation régulée, souhaitée par le législateur. Il apparaît ainsi souhaitable de procéder à un réexamen de cette procédure et de ses conditions de mise en œuvre.

4. AMELIORATIONS POSSIBLES DE CETTE PROCEDURE

124. Dans son avis n° 18-A-08 précité, l'Autorité avait préconisé de modifier la procédure issue du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels en fixant deux dates d'horodatage différentes de façon à limiter le nombre de candidatures superfétatoires déposées en zone orange. L'Autorité salue donc la prochaine modification, par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018, de l'article 28 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973. Dans sa nouvelle rédaction, qui entrera en vigueur à la date de publication de la deuxième carte⁶⁸, cet article 28 prévoit désormais que les demandes portant sur des zones orange pourront être déposées à compter du premier jour ouvré du huitième mois suivant la publication de la carte prévue par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée, soit six mois après celles portant sur des zones vertes, qui pourront l'être à compter du premier jour ouvré du deuxième mois suivant cette publication.

D'autres améliorations semblent possibles. En particulier, l'Autorité appelle, comme elle l'avait déjà indiqué dans son avis n°16-A-26⁶⁹, à ce que les décisions du garde des Sceaux relatives aux demandes de créations d'offices dans les zones d'installation contrôlée soient effectivement publiées sur le site internet du ministère de la justice, ce qui permettrait d'éclairer les futurs demandeurs sur l'interprétation à donner aux critères prévus au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 (notamment les « caractéristiques de la zone » et le «

⁶⁷ Il s'agissait de demandes visant les zones des Bouches-du-Rhône, de la Nièvre, des Yvelines, du Val-de-Marne et du Calvados.

⁶⁸ Conformément aux dispositions du II de l'article 4 du décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018, les dispositions de l'article 28 dans leur rédaction résultant dudit décret, entrent en vigueur à la date de publication de la carte prévue à l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

⁶⁹ Avis n° 16-A-26 précité, paragraphes 359 et suivants.

niveau d'activité économique des professionnels concernés ») et plus généralement sur les motifs susceptibles de justifier un refus d'installation.

DEUXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE ORANGE

Recommandation $n^{\circ} 2$:

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

D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CREES

1. UNE PROCEDURE DE NOMINATION COMPLEXE

a) La procédure de nomination

- 125. La procédure de nomination aux offices créés sur le fondement de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a pour objectif de faciliter l'accès aux offices et, plus précisément, l'installation libérale des diplômés commissaires-priseurs judiciaires. Or, seulement 33 % des 58 répondants s'étant prononcés sur cette question lors de la consultation publique jugent la procédure de nomination assez ou très satisfaisante.
- 126. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que la mise en œuvre effective du dispositif, telle qu'elle résulte des divers textes réglementaires d'application, s'est avérée complexe, notamment du fait de dispositions favorisant la multiplicité des candidatures, allongeant les délais de traitement et créant des contraintes importantes pour les candidats.

Dispositions favorisant la multiplicité des candidatures

127. La procédure conçue pour la mise en œuvre de la première carte a ouvert la possibilité pour les candidats de postuler dans l'ensemble des zones sans limitation, mais également de déposer dans certains cas plusieurs candidatures dans une même zone 70. Ce régime, qui est appelé à être modifié lorsque la deuxième carte sera publiée (voir paragraphe 51), permettait à une même personne physique de former plusieurs demandes dans une même zone d'installation, simplement en constituant avec des associés différents plusieurs personnes morales candidates aux offices.

⁻

⁷⁰ Article 4 de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirage au sort prévues à l'article 34 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 : « II. - En cas de pluralité de demandes déposées pour un même demandeur dans une même zone, seule la première demande enregistrée, l'horodatage faisant foi, donne lieu à la constitution d'un bulletin. Pour l'application de l'alinéa précédent, sont considérées comme émanant du même demandeur les demandes présentées par une même personne physique ou pour une même personne morale, ainsi que les demandes présentées par une personne physique et celles présentées pour une ou plusieurs personnes morales ayant cette même personne physique pour associé unique ou pour seul associé demandant sa nomination en tant qu'associé exerçant au sein de l'office à créer. Il en va de même des demandes présentées pour des personnes morales différentes comprenant strictement les mêmes associés exerçants demandant leur nomination dans l'office à créer ».

- 128. Les difficultés de mise en œuvre constatées s'expliquent en outre par la faculté laissée au demandeur de renoncer à un classement en rang utile dans une zone, tant qu'il n'y est pas nommé, y compris après le tirage au sort, tout en conservant le bénéfice de ses demandes dans d'autres zones. Les dispositions concernées seront toutefois prochainement amendées (voir paragraphe 51).
- 129. Enfin, la procédure ne prévoit pas de possibilité pour les candidats d'exprimer un ordre de préférence, ce qui pourrait pourtant leur permettre de mieux cibler leurs candidatures. En effet, les articles 29 et 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité offrent aux candidats à l'installation la possibilité de postuler dans plusieurs zones, ce qui permet d'accroître leurs chances de nomination. Toutefois, en cas de pluralité de demandes formées par une même personne, sur plusieurs zones, il est prévu que l'une quelconque de ces demandes puisse donner lieu à nomination, sans possibilité pour le candidat de faire connaître un ordre de préférence⁷¹. De plus, la nomination à tout moment de la procédure, en qualité de titulaire ou d'associé dans un office, rend caduque toute autre demande éventuellement déposée par l'intéressé⁷². Les candidats seront donc nommés par le ministre de la Justice dans la première zone examinée où leur rang de classement le permet.
- 130. En outre, les tirages au sort sont réalisés par ordre croissant des écarts entre les recommandations quant au nombre de créations d'offices et le nombre total de demandes de créations d'offices enregistrées sur la zone⁷³. Ainsi, l'ordre d'examen des candidatures conduit à examiner prioritairement les zones les moins demandées, ce qui pouvait amener les candidats tirés au sort en rang utile dans certaines zones, avant que les conditions de renonciations ne soient durcies, à se désister ultérieurement, par exemple après avoir été tirés au sort dans une autre zone jugée par eux plus attractive.

Dispositions allongeant les délais de traitement

131. Dans les zones d'installation libre, le garde des Sceaux nomme les demandeurs en fonction des recommandations dont est assortie la carte, en suivant l'ordre d'enregistrement des demandes (horodatage au millionième de seconde). Toutefois, si le nombre de demandes de créations d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort ⁷⁴. Ces tirages au sort ne peuvent être effectués qu'à l'issue du délai de deux mois après la date d'ouverture des candidatures ⁷⁵. Le tirage au sort est manuel et réalisé à la Chancellerie, en présence de représentants de l'Autorité, de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ et d'un magistrat, selon des modalités prévues par arrêté ⁷⁶.

⁷¹ Article 31 alinéa 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁷² Article 31 alinéa 4 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁷³ Articles 3 et 4 de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort prévues à l'article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

⁷⁴ Article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Arrêté du 28 décembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirage au sort prévues à l'article 34 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.

Dispositions à l'origine de contraintes pour les candidats

132. Les candidats à l'installation qui sont titulaires d'un office, associés exerçant d'une société titulaire d'un office ou salariés doivent joindre à leur dossier une demande de démission (ou de retrait) de leurs fonctions sous la condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire dans ce nouvel office⁷⁷. Leur nomination n'interviendra donc, le cas échéant, qu'après ou concomitamment à leur démission ou retrait.

b) Les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure

Un allongement des délais de traitement et un important taux de renonciation

- 133. La procédure détaillée ci-dessus mise en œuvre pour l'application de la première carte a incité les demandeurs à multiplier les candidatures. La télé-procédure sur le portail internet OPM a été ouverte le 1^{er} février 2018 à 14 heures. Avec 538 candidatures, émanant de 138 candidats aux fonctions de commissaire-priseur judiciaire, le nombre des demandes horodatées au cours des 24 premières heures a excédé les recommandations dans 33 des 36 zones vertes de libre installation, de sorte qu'un tirage au sort a dû être organisé, selon l'ordre d'instruction des zones déterminé par la Chancellerie.
- 134. Du fait de cet afflux, qui a dû être géré concomitamment avec le nombre extrêmement élevé de candidatures d'huissiers de justice (plus de 2 400), les délais de nomination ont été extrêmement longs. Ils sont notamment liés au grand nombre de contrôles préalables à effectuer par les services du ministère de la justice parmi les 538 demandes, notamment pour éviter les doubles candidatures susceptibles de fausser le tirage au sort et vérifier les pièces justificatives, et à la procédure de tirage au sort manuel. Ainsi, au premier semestre 2018, les 33 tirages au sort ont mobilisé pendant 2 demi-journées un représentant de l'Autorité, deux fonctionnaires de la DACS, un magistrat et un représentant de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ.
- 135. Les délais de traitement ont également été allongés par de multiples renonciations, qui ont retardé l'instruction des dossiers et donc les nominations. Ainsi, les services de la DACS ont dénombré 52 renonciations, intervenant souvent tardivement, après qu'un premier tirage au sort a placé le demandeur en rang utile dans une zone, afin de conserver une chance d'être nommé dans une zone jugée par lui plus attractive. Les services de la DACS ont donc dû poursuivre leur instruction en examinant les dossiers suivants dans l'ordre déterminé par les tirages au sort. Certains demandeurs se sont également désistés postérieurement à leur nomination, en refusant par exemple de prêter serment dans le mois suivant la publication de leur arrêté de nomination au *Journal officiel*.

Les difficultés rencontrées par les candidats dans l'accès à l'information

136. De nombreux commissaires-priseurs judiciaires nouvellement installés ou candidats à l'installation qui ont contribué à la consultation publique ont déploré un « défaut de transparence » de la procédure de nomination. Ainsi, 31 % d'entre eux ont estimé qu'il conviendrait de mieux informer les candidats sur l'état d'avancement de leur dossier (voir annexe I, paragraphe 64).

⁷⁷ Article 1, 3° et 4° de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer et le délai prévus à l'article 29 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.

- 137. De même, plusieurs professionnels auditionnés ont indiqué avoir rencontré des difficultés en raison d'un manque de visibilité sur l'évolution de l'état de leur candidature. Ils ont ainsi souligné que le système de notification automatique, qui se contente d'indiquer sommairement une modification de leur statut sur le site OPM, ne leur permettait pas de suivre le nombre de désistements et l'évolution du rang d'examen de leur dossier. Certains ont ainsi précisé avoir découvert tardivement, après plusieurs mois sans information, qu'ils étaient désormais en rang utile pour être nommés, alors que leur rang initial ne le laissait pas présager.
- 138. Ce manque d'information soulève une difficulté sérieuse, car il empêche les candidats de suivre l'évolution de leur rang, d'évaluer leur probabilité d'être nommés et donc de s'organiser pour préparer leur nomination.
- 139. Or, cette absence de visibilité sur l'état de leur candidature est d'autant plus dommageable qu'une nomination entraîne des conséquences importantes pour les professionnels concernés, qui n'ont pas toujours les moyens de procéder en temps utile aux démarches nécessaires et peuvent être conduits, de ce fait, à renoncer à leur installation.
- 140. Ainsi, compte tenu de l'incompatibilité des fonctions d'un titulaire ou associé d'office public et ministériel avec un lien de subordination résultant d'un contrat de travail, l'arrêté de nomination vaut démission pure et simple du candidat de son emploi salarié 78. Ce dernier ne peut donc pas percevoir d'allocation de retour à l'emploi ou d'indemnité de licenciement en l'absence de rupture conventionnelle préalable.
- 141. En outre, la prestation de serment doit avoir lieu dans le mois de la publication de l'arrêté de nomination au *Journal officiel*, faute de quoi le nouveau commissaire-priseur judiciaire est considéré comme « *démissionnaire d'office de ses fonctions* », sauf cas de force majeure, et l'office créé dans lequel il avait été nommé est supprimé par un nouvel arrêté⁷⁹. Or, dès sa prestation de serment, le commissaire-priseur judiciaire peut être requis par toute personne dans le but d'instrumenter, avec le risque théorique, s'il est dans l'incapacité de le faire, qu'il soit considéré comme démissionnaire pour cause d'« *inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions* »⁸⁰. La prestation de serment est aussi le point de départ du versement des cotisations dues aux instances professionnelles, que l'activité effective ait démarré ou non. Par suite, une fois nommés, les candidats perdent leurs revenus éventuels tirés d'une activité salariée et disposent d'un délai très court pour trouver des locaux ou recruter des salariés afin de pouvoir commencer à exercer leur profession.
- 142. Ainsi, alors que 538 demandes, émanant de 138 candidats, ont été horodatées au cours de 24 premières heures de la télé-procédure (voir le paragraphe 133 ci-dessus), le ministère de la justice a dénombré 52 renonciations à candidature, 60 caducités pour cause de dossier incomplet et un refus de prêter serment après nomination.

2. LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA PROCEDURE DE NOMINATION

143. L'Autorité salue la récente modification du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018. Le texte, qui entrera en vigueur lors de l'adoption

⁷⁹ Article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels ; article 33 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁷⁸ C. Cass, 18 janvier 2012, n° 10-11.457.

⁸⁰ Article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 précitée.

- de la deuxième carte, limite désormais le nombre de demandes de créations d'offices pouvant être déposées au sein d'une même zone, pour les personnes physiques et morales. Ainsi, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone.
- 144. Le texte a également restreint les possibilités de renonciation tardive à des demandes de créations d'offices. Les candidats ne peuvent désormais renoncer à une ou plusieurs demandes de créations d'offices que dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation à une ou plusieurs demandes de créations d'offices entraîne la caducité de l'ensemble des demandes déposées par l'intéressé dans lesdites zones.
- 145. Ces dispositions devraient permettre, par un mécanisme incitatif, de réduire l'afflux de demandes, en s'assurant que les candidats à l'installation privilégient des projets sérieux, dans des secteurs qu'ils connaissent et pour lesquels ils ont un réel projet d'installation. Ces modifications devaient ainsi permettre non seulement une diminution de la file d'attente, un raccourcissement des délais d'instruction et un moindre recours au tirage au sort, mais également une plus grande sélectivité des projets par les candidats eux-mêmes, favorisant la pérennité de leur future entreprise.
- 146. Toutefois, d'autres propositions de l'Autorité n'ont pas été suivies, qui pourraient pourtant permettre une amélioration de la procédure de nomination en zone verte. Elles sont rappelées et détaillées ci-dessous.

3. LES MESURES PROPOSEES

a) Limiter le nombre de candidatures par personne physique dans les 24 premières heures

- 147. Si les modifications introduites par le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 évoquées cidessus devraient inciter les candidats aux fonctions de commissaire-priseur judiciaire à être plus sélectifs dans leurs demandes, force est de constater que, dans le cadre de la deuxième carte relative à la liberté d'installation des notaires, pour laquelle ces modifications sont déjà entrées en vigueur, les effets réellement constatés sur la réduction anticipée du nombre de candidatures paraissent relativement limités.
- 148. Afin de permettre une réduction plus importante de l'afflux de candidatures, et de favoriser un meilleur ciblage de celles-ci, il pourrait donc être envisagé de limiter le nombre de candidatures qu'une personne physique peut déposer au cours des 24 heures suivant l'ouverture du dépôt des demandes, de façon à réduire le coût administratif et à accélérer les délais de traitement des nominations, en limitant notamment le recours aux tirages au sort. Les candidats conserveraient la liberté de choisir leur zone d'installation mais seraient incités à davantage cibler leurs demandes, de façon à privilégier celles paraissant les plus en adéquation avec leur projet d'installation. Il va de soi que ce nouveau dispositif maintiendrait une stricte égalité procédurale entre les candidats.
- 149. Ainsi, le nombre de zones où une personne physique serait autorisée à candidater dans les premières 24 heures de la télé-procédure pourrait, par exemple, être fixé à trois. Les jours suivants, le dépôt des candidatures resterait possible, notamment pour pourvoir les zones où le nombre de recommandations excéderait le nombre de candidats déclarés au cours de la première journée de télé-procédure.

b) Donner la possibilité aux candidats d'exprimer un ordre de préférence entre les différentes zones visées et modifier l'ordre d'examen des candidatures

- 150. Dans son avis n° 16-A-26, l'Autorité avait suggéré, afin de s'assurer que les créations d'offices interviennent effectivement dans les territoires où les besoins identifiés sont les plus patents, que l'examen des candidatures dans les différentes zones d'installation libre soit effectué selon un ordre décroissant en termes de besoins identifiés. En effet, les demandes présentées dans la zone où le potentiel d'installation est le plus fort pourraient être examinées prioritairement⁸¹.
- 151. De cette façon, les préférences des candidats, que le système retenu par le gouvernement ne permet pas de révéler, seront vraisemblablement respectées, dans la mesure où il serait économiquement rationnel que celles-ci se portent d'abord sur les zones à fort dynamisme économique, qui sont à la fois les plus susceptibles de leur assurer un développement économique rapide, mais aussi celles où les besoins de créations d'offices sont les plus importants. L'annexe IV du présent avis préconise donc, pour chaque zone d'installation libre, un rang d'examen des candidatures.
- 152. Au-delà de l'ordre d'examen des zones, il conviendrait de donner la possibilité aux candidats de hiérarchiser les zones d'installation dans lesquelles ils postulent. Cette méthode permettrait de révéler l'intérêt des candidats pour certaines zones (attractivité économique, réseau personnel ou professionnel,...). Il en va en effet du choix du lieu dans lequel ils s'implanteront, vraisemblablement pour de nombreuses années.
- 153. Dans ses avis n° 16-A-26 et n° 18-A-08 précités, l'Autorité avait déjà relevé qu'un système permettant aux candidats de classer les zones demandées par ordre de préférence ne semblait pas nécessairement plus contraignant à mettre en place pour les services du garde des Sceaux. Il est, de fait, déjà appliqué par d'autres ministères, par exemple celui de l'éducation nationale s'agissant des mutations des enseignants du second degré⁸².
- 154. Relevant qu'une hiérarchisation aurait permis de limiter l'inflation de candidatures inutiles ou d'examiner en priorité les zones où les besoins les plus forts ont été identifiés, l'Autorité avait ainsi recommandé de recourir à un appariement en fonction des préférences exprimées par les candidats pour les affecter dans les zones où le nombre de candidats ne dépasse pas les recommandations.

c) Recourir à un processus électronique de tirage au sort

- 155. Outre le coût administratif du dispositif retenu, qui sans compter la préparation des bulletins et des séances, a mobilisé 5 personnes pendant 2 demi-journées, le recours à un tirage au sort manuel ne permet pas d'attribuer un rang à chaque candidat de façon simultanée dans toutes les zones. Il est donc source de délais importants. Au contraire, dans le cadre d'une procédure électronique, le tirage en lui-même ne prend que quelques minutes.
- 156. Dans son avis n° 18-A-08, l'Autorité a souligné que substituer à ce tirage au sort manuel une procédure électronique ne posait pas de problème juridique, dès lors qu'il assurait un aléa réel et une « égalité devant l'aléa » 83 des candidats. Il conviendra toutefois de garantir que les règles posées permettent « de s'assurer de la régularité de la procédure tout au long du

⁸¹ Avis n°16-A-26 précité, paragraphe 365.

 $^{^{82}}$ Avis n°16-A-26 précité, paragraphe 368 ; avis n° 18-A-08 précité, paragraphes 165 et suivants.

⁸³ Conclusions du commissaire du Gouvernement, Conseil d'État, avis du 15 janvier 1997, n° 182777.

déroulement de celle-ci, depuis l'enregistrement de la candidature, jusqu'à la publication des noms des personnes devenues titulaires d'un office notarial dans la zone en cause »⁸⁴. Les règles procédurales devront donc être précisément décrites, et le code informatique utilisé pour effectuer le tirage au sort électronique devra être rendu public.

- 157. Les services de la DACS ont indiqué que les modalités d'un tirage au sort électronique étaient actuellement en cours d'élaboration et que sa mise en place devrait être effective en 2021.
- 158. Si l'Autorité regrette que la mise en place d'un tirage au sort électronique ne puisse être effective pour la nouvelle procédure de nomination des commissaires-priseurs judiciaires, elle salue cette initiative et rappelle qu'il est vivement souhaitable qu'un processus électronique soit mis en place aussi rapidement que possible.

d) Accroître la transparence sur l'état d'avancement des candidatures et l'évolution des rangs d'instruction des demandes

- 159. Il apparaît opportun de réduire les effets négatifs ressentis par les candidats, qui déplorent un manque d'information sur l'avancée du traitement de leurs candidatures ou des retards en raison notamment de nombreux désistements, qui modifient les rangs de traitement des demandes. Cette opacité aurait conduit certains candidats, pris au dépourvu à l'annonce de leur nomination, soit à y renoncer, soit à devoir chercher locaux et personnel dans l'urgence, alors qu'ils ne disposent que d'un mois pour prêter serment, à l'issue duquel ils sont tenus d'instrumenter.
- 160. Le ministère de la justice a indiqué avoir mis en place un système de notification automatique aux candidats lorsqu'un élément nouveau peut être consulté sur leur compte personnel sur le site OPM. Toutefois, aux dires des professionnels auditionnés par les services d'instruction, ce système s'avèrerait insuffisant pour informer efficacement et en temps utile les candidats sur l'évolution du rang de traitement de leurs demandes.
- 161. Il conviendrait donc d'améliorer l'information personnalisée des candidats afin de leur permettre d'évaluer convenablement leur probabilité d'être nommés et de mieux s'organiser en vue de leur nomination. Pourraient notamment leur être transmises des informations régulièrement actualisées sur l'état de leur candidature, le nombre de désistements et l'évolution de leur rang. La forme et les modalités de ces notifications aux candidats pourraient également être améliorées, avec, par exemple, un système permettant s'assurer de leur bonne réception par le destinataire.
- 162. En outre, afin de garantir le plein exercice de la liberté d'installation des commissairespriseurs judiciaires, il apparaît nécessaire de transmettre une information actualisée relative au nombre de demandes et de nominations intervenues dans chaque zone d'installation libre. Pour la bonne information des candidats et de l'Autorité, il serait donc utile que le ministère de la justice rende publics, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre de nominations possibles de commissairespriseurs judiciaires libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

⁸⁴ Ordonnance de référé du Conseil d'État du 14 décembre 2016, n° 405269.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE VERTE

Sous-série 3.1. Procédure de nomination en zone verte

Recommandation n° 3:

Limiter les candidatures à un nombre réduit de zones (trois par exemple) dans les 24 heures suivant l'ouverture du dépôt des candidatures.

Recommandation n° 4:

Permettre aux candidats à l'installation postulant dans plusieurs zones d'installation d'exprimer un ordre de préférence entre ces différentes zones (a fortiori si le nombre de candidatures totales n'est pas significativement réduit).

À titre subsidiaire, en cas de maintien d'un tirage au sort manuel :

Recommandation $n^{\circ} 5$:

Examiner prioritairement les zones d'installation libre à fort potentiel.

En tout état de cause :

Recommandation $n^{\circ} 6$:

Recourir, pour la carte 2020-2022, à un processus électronique de tirage au sort pour départager les commissaires-priseurs judiciaires restants, a priori moins nombreux.

Recommandation n° 7:

Améliorer la transmission d'informations personnalisées aux candidats en accroissant la transparence sur l'état d'avancement de leurs candidatures et l'évolution de leur rang, et assurer des mises à jour régulières de ces informations.

Recommandation n° 8:

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

E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LES CONDITIONS D'INSTALLATION

1. LES PIECES CONDITIONNANT LA RECEVABILITE DES CANDIDATURES

163. En vertu du 8° de l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité⁸⁵, les commissairespriseurs judiciaires candidats à l'installation doivent joindre à leur demande de nomination

⁸⁵ Arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer et le délai prévus à l'article 29 du décret n° 73-541 du

- « un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle de la société demanderesse à compter de sa nomination ».
- 164. Or, dans son avis n° 16-A-26 précité, l'Autorité avait relevé, que, conformément aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée, une « bourse commune formée entre tous les commissaires-priseurs judiciaires d'une même compagnie [garantit] la responsabilité professionnelle desdits commissaires-priseurs judiciaires ». À cet effet, chaque compagnie régionale de commissaires-priseurs judiciaires a conclu un contrat-groupe couvrant la responsabilité civile des commissaires-priseurs judiciaires dans son ressort. L'adhésion à ce contrat est automatique pour tout nouveau commissaire-priseur judiciaire, dès le jour de sa nomination. La condition d'assurance exigée par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 est donc de facto remplie pour tous les candidats.
- 165. Il ne semble pas nécessaire d'exiger d'un candidat à l'installation dans un office de commissaire-priseur judiciaire qu'il justifie de la souscription d'un contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle. Cette obligation a toutefois été insérée dans l'arrêté du 28 décembre 2017 précité, contrairement à la recommandation émise par l'Autorité. En conséquence, l'Autorité renouvelle son constat et estime que cette disposition devrait être supprimée.

2. L'INTERVENTION DES INSTANCES REPRESENTATIVES DE LA PROFESSION DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION

- 166. S'agissant de l'examen des candidatures, l'article 25 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité prévoit que « le bureau de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires communique au garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé ». Il ne précise toutefois pas les conséquences à tirer d'une absence de réponse de la CNCJ dans le délai imparti.
- 167. L'Autorité est d'avis que les renseignements communiqués, le cas échéant, par la CNCJ doivent être objectifs, portés à la connaissance du candidat, et en tant que de besoin, faire l'objet d'observations de la part de celui-ci, afin qu'il puisse, en cas d'avis défavorable de la CNCJ, utilement se défendre préalablement à une procédure contentieuse sur les éléments qui lui paraîtraient infondés.
- 168. Sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, l'intervention des instances professionnelles a parfois conduit à un verrouillage au détriment des entrants potentiels ⁸⁶. Il convient d'éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il serait en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi du 6 août 2015.

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

⁸⁶ À ce sujet, voir les modalités d'installation antérieures à la loi du 6 août 2015 décrites dans l'avis n° 16-A-26 précité (paragraphes 66 et suivants).

3. SUR LE DELAI ENTRE LA NOMINATION ET LA PRESTATION DE SERMENT DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES NOMMES DANS DES OFFICES A CREER

- 169. L'article 35 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité prévoit que « dans le mois de leur nomination, les commissaires-priseurs judiciaires prêtent serment devant le tribunal de grande instance » et qu'ils entrent en fonction à compter du jour de leur prestation de serment.
- 170. L'article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 prévoit que « tout officier public ou ministériel qui ne prête pas le serment professionnel <u>dans le mois</u> de la publication de sa nomination au Journal officiel est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions sauf s'il peut justifier d'un cas de force majeure » (soulignement ajouté).
- 171. Or, dès son entrée en fonction, un commissaire-priseur judiciaire est soumis à l'obligation d'instrumenter⁸⁷.
- 172. Ce délai d'un mois apparaît extrêmement court pour permettre aux candidats retenus par la télé-procédure de s'installer, et donc d'honorer leur obligation d'instrumenter dès leur entrée en fonction. En effet, en raison du manque de prévisibilité de la procédure (voir points 136 et suivants), certains candidats ne sont informés de la zone dans laquelle ils sont nommés que le jour de leur nomination⁸⁸. Dans un tel cas de figure, ils ne disposent que d'un mois pour louer des locaux, s'installer et recruter du personnel afin de pouvoir honorer leur obligation d'instrumenter.
- 173. Par ailleurs, les candidats à l'installation qui sont salariés doivent joindre à leur dossier une demande de démission de leurs fonctions sous la condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire d'un office créé⁸⁹. Or, il a été souligné lors de l'instruction que certains professionnels salariés nommés se retrouvaient en situation irrégulière vis-à-vis de leur employeur car la procédure ne leur permettait pas de respecter le délai de préavis qu'ils sont généralement tenus de respecter après leur démission⁹⁰. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la publication de la nomination au *Journal officiel* et la prestation de serment tienne compte de la durée de ce préavis.
- 174. Il conviendrait également d'allonger le délai entre la prestation de serment et l'obligation d'instrumenter, afin de permettre aux candidats de disposer d'un délai suffisant pour s'installer et remplir leur obligation d'instrumenter. Si le ministère de la justice indique sur son site internet que les professionnels disposent dans les faits « du temps strictement nécessaire pour résoudre les différents problèmes pratiques qui s'opposent à [leur]

⁸⁷ Selon la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ, l'obligation d'instrumenter des commissaires-priseurs judiciaires est liée à leur statut d'officier public et ministériel et fait partie de leur devoir depuis l'ordonnance précitée du 2 juin 2016.

⁸⁸ À cet égard, les services de la DACS ont indiqué qu'avec l'entrée en application du décret du 9 novembre 2018 précité, les candidats devraient être informés par courriel automatique de la publication prochaine de l'arrêté créant l'office demandé.

⁸⁹ Article 1, 4° de l'arrêté du 28 décembre 2017 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire-priseur judiciaire dans un office à créer.

⁹⁰ À titre d'exemple, l'article 36 de la convention collective nationale des sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et des offices de commissaires-priseurs judiciaires du 17 décembre 2008, prévoit que le délai-congé qui doit être respecté par un salarié cadre en cas de démission est de 3 mois.

installation effective immédiate »⁹¹, un allongement officiel du délai permettrait d'améliorer la sécurité juridique des candidats sur ce point.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE EN ZONE VERTE

Sous-série 3.2. Amélioration des conditions d'installation

Recommandation $n^{\circ} 9$:

Supprimer le 8° de l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2017 précité prévoyant l'obligation de présentation d'un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination.

Recommandation n° 10:

S'agissant de la communication d'informations, par la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ, au garde des Sceaux, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats à l'installation ou à une nomination en tant que commissaire-priseur judiciaire salarié, s'assurer que seuls les éléments objectifs et portés à la connaissance du candidat soient pris en considération, le cas échéant, après d'éventuelles observations de ce dernier, afin qu'il puisse, en cas d'avis défavorable de la CNCJ, utilement se défendre sur les éléments qui lui paraîtraient infondés.

Recommandation n° 11:

Allonger le délai maximum entre la nomination et la prestation de serment des commissaires-priseurs judiciaires nommés dans un office à créer.

Fixer officiellement un délai (par exemple 6 mois) entre la prestation de serment et l'obligation d'instrumenter afin de permettre aux candidats de disposer, en toute sécurité juridique, d'un délai suffisant pour s'installer et remplir leur obligation d'instrumenter.

F. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION

175. Conformément à sa mission⁹², l'Autorité a procédé à une analyse des conditions d'entrée sur le marché des prestations fournies par les commissaires-priseurs judiciaires, afin de déceler l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée qui pourraient limiter les effets de la réforme et de recommander des mesures permettant de faciliter l'accès à ce marché.

-

⁹¹ Voir le document intitulé « FAQ – maj octobre 2018 » publié sur le site du ministère de la justice (https://opm.justice.gouv.fr/sites/default/files/FAQ%20-%20maj%20octobre%202018 0.pdf).

⁹² Article L. 462-4-1 al. 2 du code de commerce.

1. L'ACCUEIL DES NOUVEAUX PROFESSIONNELS ET L'ACCES AUX OUTILS DE DEVELOPPEMENT NECESSAIRES A LA PROFESSION

- 176. L'Autorité se félicite des actions entreprises par les différents acteurs, notamment la CNCJ ou certaines chambres locales, pour faciliter l'accueil des créateurs d'offices.
- 177. Toutefois, plusieurs difficultés lui ont été signalées à l'occasion de l'instruction, tenant aux conditions d'accueil des nouveaux professionnels par leurs pairs, mais également par les prestataires de la profession. Ces difficultés ont par exemple pu concerner l'accès à des outils de développement de la profession, une inégalité de traitement perçue dans l'application des règles entre les créateurs d'offices et les professionnels déjà installés ou une mise à l'écart des créateurs d'office.
- 178. Sur ce point, l'Autorité rappelle que la sanction des pratiques prohibées notamment par les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce relève de sa compétence, y compris lors qu'elles sont mises en œuvre par des instances exerçant, par ailleurs, des prérogatives de puissance publique.
- 179. L'Autorité a ainsi récemment sanctionné le Bureau commun de signification des huissiers de justice des Hauts-de-Seine pour avoir opposé des conditions discriminatoires aux huissiers de justice ayant bénéficié d'une installation dans le cadre de la loi du 6 août 2015 précitée, et avoir ainsi rendu plus difficile l'exercice de la profession pour les huissiers concernés et qui commençaient leur activité⁹³.

2. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SOLLICITATION PERSONNALISEE

- 180. Dans son avis n° 16-A-26, l'Autorité avait relevé que les règles déontologiques en vigueur interdisaient toute forme de publicité ou de démarchage ainsi que tout contact avec la clientèle de confrères 94. Elle avait également souligné que ce régime devait évoluer avec l'adoption à venir d'un décret prévu par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle 95, précisant les modalités dans lesquelles les professionnels concernés peuvent avoir recours à la « sollicitation personnalisée ». L'Autorité avait considéré que celle-ci pouvait être définie, comme c'est le cas dans le règlement intérieur national de la profession d'avocat, comme « un mode de publicité personnelle, [qui] s'entend de toute forme de communication directe ou indirecte, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un avocat à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée » 96.
- 181. Comme rappelé au paragraphe 16, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels pris en application de la loi n° 2016-1547 précitée, qui encadre les conditions de recours à la sollicitation personnalisée et de proposition de services en ligne a été adopté sans saisine préalable de l'Autorité.

95 L'adoption de ce décret est prévue au III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.

 $^{^{93}}$ Décision n° $\underline{19\text{-D-}13}$ du 24 juin 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la signification des actes relevant des huissiers de justice.

⁹⁴ Avis n°16-A-26 précité, paragraphes 426 et suivants.

⁹⁶ Article 10.1 du Règlement Intérieur National de la profession d'avocat.

- 182. L'Autorité constate que plusieurs professionnels ont relevé que les dispositions du texte pouvaient être interprétées de façon divergente et qu'une description plus fine aurait pu être retenue. Dans le cadre de la consultation publique, 47 % des commissaires-priseurs judiciaires ayant contribué ont ainsi estimé que le cadre juridique actuel ne leur permettait pas de communiquer suffisamment sur leurs activités, justifiant notamment leur réponse par le manque de clarté des règles applicables.
- 183. En effet, certaines dispositions laissent une marge d'appréciation susceptible de créer une insécurité juridique pour les professionnels, dès lors que les instances peuvent les interpréter de manière restrictive, notamment concernant l'identité des destinataires potentiels de la sollicitation personnalisée. Cette insécurité est d'autant plus préjudiciable pour les créateurs d'offices qui doivent développer leur clientèle.
- 184. Par ailleurs, les modalités retenues par le décret s'avèrent souvent restrictives. Par exemple, la sollicitation personnalisée « ne peut être effectuée que sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service » 97 et exclut « tout démarchage physique ou téléphonique, de même que tout message textuel envoyé sur un terminal téléphonique mobile » ou toute sollicitation « en rapport avec une affaire particulière » 98.
- 185. Ainsi, certains professionnels ont souligné que les nouvelles dispositions restreindraient en réalité les modalités de communication, en interdisant expressément des outils couramment utilisés pour développer des contacts, tels que le téléphone.
- 186. En outre, il ressort des éléments recueillis lors de l'instruction que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée empêcheraient *de facto* les créateurs d'offices de se faire connaître auprès de la clientèle. En effet, en raison de leur manque de précision et de leur interprétation restrictive par les instances de la profession, ces dispositions ne leur permettraient de ne communiquer sur leurs services qu'auprès de leur propre clientèle et leur interdiraient, en pratique, de contacter des clients potentiels, travaillant déjà avec d'autres études. Ils ne pourraient donc concurrencer efficacement leurs confrères déjà installés, élargir leur clientèle et capter des clients réguliers, ce qui leur permettrait de rendre leur activité pérenne.
- 187. Afin de s'assurer que les restrictions créées par les dispositions susmentionnées et leur application par les instances ne portent pas atteinte au principe de la liberté d'installation, il importe donc de clarifier les règles applicables et de les assouplir de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services, de se faire connaître et de développer leur clientèle.

3. LES RESTRICTIONS TERRITORIALES EN MATIERE DE PRISEES ET DE VENTES JUDICIAIRES

188. Le III de l'article 2 de l'ordonnance précitée du 2 juin 2016 prévoit que : « III. - Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et 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 ».

⁹⁷ Article 6 du règlement déontologique national des huissiers de justice.

⁹⁸ Article 2 du décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels.

- 189. Comme l'Autorité l'a déjà exposé dans ses avis n° 16-A-12 et n° 16-A-26 précités, à l'exception de l'Alsace-Moselle, le « monopole territorial » en matière de prisées et ventes judiciaires, qui existe aujourd'hui au profit des seuls commissaires-priseurs judiciaires, sera étendu à l'ensemble des commissaires de justice 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 de résidence.
- 190. Afin que tous les professionnels soient placés sur un pied d'égalité, l'Autorité recommande donc à nouveau de modifier les textes pour que leur compétence pour réaliser des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques judiciaires soit nationale. Cette proposition permet par ailleurs d'harmoniser les règles applicables dans tous les départements métropolitains, en étendant le dispositif applicable sur ce point en Alsace-Moselle à l'ensemble du territoire. Cette proposition vise donc à assurer une égalité plus grande et une concurrence renforcée sur l'ensemble du territoire.

QUATRIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION

Recommandation n° 12:

Assurer à tous les candidats à l'installation un accès effectif et équivalent aux outils de développement de la profession (logiciels professionnels, plateforme de mise en relation, etc.).

Recommandation n° 13:

Assouplir la réglementation relative à la sollicitation personnalisée et aux sites internet, de façon à permettre aux nouveaux commissaires-priseurs judiciaires nommés de se faire connaître et de développer leur clientèle, par exemple en :

- s'assurant que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée ne puissent être interprétées d'une manière restrictive ou discriminatoire de sorte qu'elles interdiraient en pratique aux commissaires-priseurs judiciaires nouvellement installés de promouvoir leurs services auprès de clients potentiels, et donc d'élargir leur clientèle;
- permettant le recours à d'autres types de médias (radio, réseaux sociaux...) que ceux actuellement prévus ;
- autorisant l'emploi de panneaux et panonceaux indiquant que l'office est nouvellement créé ;
- permettant l'organisation d'évènements où peuvent être conviés des clients potentiels, par exemple à l'occasion de l'inauguration des locaux de l'office créé.

Recommandation n° 14:

Mettre un terme au « monopole à la résidence » des CPJ, étendu par l'ordonnance aux commissaires de justice, en supprimant, au III de l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, 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 ».

G. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES CARTES

1. SUR L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTE D'INSTALLATION A L'ALSACE-MOSELLE

- 191. Dans son avis de 2016⁹⁹, l'Autorité avait noté que la profession de commissaire-priseur judiciaire n'existe pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle¹⁰⁰. En effet, dans ces départements, leurs fonctions sont exercées par les notaires et les huissiers de justice. Cette exception prendra toutefois fin avec la création de la profession de commissaire de justice au 1^{er} juillet 2022.
- 192. Ainsi, tout comme pour les huissiers de justice et les notaires, l'Autorité préconise l'application du nouveau régime de libre installation issu de la loi du 6 août 2015 aux commissaires de justice de ces départements, et donc d'y apprécier les besoins en nouveaux professionnels, à partir du 1^{er} juillet 2022, selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis.
- 193. L'Autorité a été consultée par l'inspection générale de la Justice dans le cadre de la mission que la garde des Sceaux lui a confiée sur l'opportunité d'étendre l'application de la loi à ces départements. Le rapport de mission a été remis à la garde des Sceaux mais n'est pas encore consultable à la date du présent avis.
- 194. Les représentants de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ se sont déclarés favorables à la création d'offices de commissaire de justice dans ces trois départements. Ils regrettent de ne pas avoir été consultés par la mission d'inspection précitée. En l'absence de telles créations d'offices, ils anticipent des difficultés dans ces départements, dans la mesure où seuls d'anciens huissiers de justice, devenus commissaires de justice, continueraient d'y exercer les fonctions actuellement confiées aux commissaires-priseurs judiciaires dans les autres départements.
- 195. L'Autorité réitère son souhait d'être associée, à brève échéance, à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. La mission d'information parlementaire sur l'évaluation de la loi Macron a d'ailleurs également noté son intérêt pour ce rapport ¹⁰¹.
- 196. Dans l'hypothèse d'une réforme législative, les besoins en nouveaux offices de commissaires de justice dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pourraient être établis suivant une analyse économique comparable à celle mise en œuvre dans le cadre du présent avis.

⁹⁹ Avis n°16-A-26, paragraphes 464 et suivants.

¹⁰⁰ Article 1er, 3°, de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

¹⁰¹ Proposition n° 2 de la mission d'information commune : « Communiquer au Parlement le rapport sur l'opportunité d'étendre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle l'application de la liberté d'installation régulée [...] prévu par le IV de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 ».

2. SUR LA TRANSMISSION SYSTEMATIQUE D'INFORMATIONS A L'AUTORITE

- 197. La tâche confiée à l'Autorité à l'article L. 462-4-1 du code de commerce nécessite que cette dernière dispose d'un ensemble d'éléments lui permettant d'apprécier les conditions d'accès aux offices, la situation réelle des offices existants et l'adéquation de l'offre et de la demande de services de commissaires-priseurs de justice.
- 198. Comme pour le premier avis de 2016, la collecte des données émanant de chaque office s'est heurtée à d'importantes difficultés, malgré la centralisation effectuée par la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ. Une part non négligeable des données d'activité des offices communiquées à l'Autorité a nécessité des travaux substantiels de vérification, de collecte complémentaire, voire de rectification, qui ont ainsi rendu extrêmement complexe l'analyse des fondamentaux économiques de la profession, et par conséquent l'élaboration de la présente proposition de carte.
- 199. Dans son précédent avis, l'Autorité avait souligné que ce constat aurait pu être évité si la CNCPJ avait l'obligation, à l'instar de celle imposée au CSN pour les notaires ¹⁰² et à la CNHJ ¹⁰³ pour les huissiers de justice par le décret n° 2016-661 précité, de transmettre à l'Autorité, chaque année et au plus tard le 31 mars de chaque année, des notes d'information élaborées par chaque compagnie de commissaire-priseur, avant le 15 février, et comportant :
 - « 1° Le nombre [de professionnels], leur localisation et un état des créations, des transferts ou des suppressions d'offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts survenus durant l'année écoulée;
 - 2° Les données économiques et démographiques permettant d'apprécier les besoins de création de nouveaux offices ».
- 200. Si l'Autorité estime toujours qu'il conviendrait d'améliorer à l'avenir les dispositifs de collecte d'informations pour répondre de façon plus satisfaisante aux besoins de la régulation, et ce à moindre coût pour les instances représentatives et les administrations concernées, elle considère qu'il n'est pas forcément utile de dupliquer pour les commissaires-priseurs judiciaires le dispositif institué par le décret n° 2016-661, qui dans les faits ne fonctionne pas. De fait, aucune remontée d'information ne lui est parvenue par ce canal au 31 mars de chaque année, ni pour les huissiers de justice, ni pour les notaires, pourtant soumis à cette obligation.
- 201. Dans un souci d'efficacité administrative, l'Autorité estime qu'il serait souhaitable que les professions concernées ne soient tenues de procéder qu'à un seul exercice de transmission de leurs données économiques aux administrations compétentes, qui répondrait à la fois aux besoins de la régulation tarifaire et à ceux de la régulation des conditions d'installation des professionnels.
- 202. S'agissant de la régulation tarifaire, l'arrêté du 11 septembre 2018¹⁰⁴ prévoit que la section des commissaires-priseurs de justice de la CNCJ transmet annuellement aux ministres de la Justice et de l'Économie et à l'Autorité de la concurrence un ensemble d'informations plus précises que celles mentionnées dans le décret n° 2016-661 précité, dans un format standardisé et selon un calendrier prévisible. À titre illustratif:

¹⁰² Article 2.2 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971.

¹⁰³ Article 7 du décret n° 2016-661 précité, qui a modifié les dispositions de l'article 37-2 du décret n° 75-770 du 14 août 1975.

¹⁰⁴ Arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit.

- concernant le nombre de commissaires de justice, une distinction est opérée entre le nombre de professionnels salariés et le nombre de titulaires ou associés ;
- concernant la localisation des offices, il est prévu que soient transmis non seulement l'adresse et le code postal mais également le code communal INSEE;
- concernant les données économiques, les indicateurs retenus sont le montant du chiffre d'affaires, des émoluments, des honoraires et du résultat.
- 203. En outre, le dispositif prévu par l'arrêté du 11 septembre 2018 présente deux avantages majeurs :
 - les informations ne transitent que par la chambre nationale, ce qui est plus respectueux du secret industriel et commercial (cf. décision du Conseil d'État du 24 mai 2017);
 - le dispositif est applicable à toutes les professions concernées par la réforme sur la liberté d'installation.
- 204. Si, en vertu de l'article L. 450-7 du code de commerce ¹⁰⁵, l'Autorité de la concurrence est en mesure d'utiliser les données recueillies dans le cadre de l'arrêté du 11 septembre 2018 aux fins des missions qui lui sont confiées par l'article L. 462-4-1 du code de commerce, certaines données utiles aux travaux d'instruction de l'Autorité, qui ne sont pas mentionnées par cet arrêté, pourraient y être ajoutées. En particulier, les données relatives aux actes traités par les professionnels (ventilées par grandes catégories telles que les actes de prisée, d'inventaires ou encore les ventes judiciaires), à l'âge et au sexe des commissaires-priseurs judiciaires, aux bureaux annexes (nombre et localisation géographique) et aux offices binés.
- 205. Enfin, en complément des données transmises par les instances nationales, la collecte et l'actualisation des données pourraient être facilitées si le ministère de la justice publiait régulièrement (par exemple chaque trimestre) sur son site internet, ou le site OPM, des statistiques zone par zone sur le nombre de commissaires-priseurs de justice, le nombre d'offices et la vie de ces offices (offices supprimés, offices créés, offices transférés, bureaux annexes transformés en offices distincts, offices binés, offices binés supprimés, nominations, retraits, radiations,...).
- 206. En outre, de nombreuses informations relatives à la procédure de nomination sont publiées sur le site OPM (calendrier des tirages au sort, procès-verbaux des tirages au sort, appels à manifestation d'intérêt...) mais elles sont supprimées au fur et à mesure, les actualités « écrasant » les informations plus anciennes. Or, dans un souci de traçabilité, il serait opportun de créer un système d'archives sur le site OPM.
- 207. La publication de ces statistiques, et l'archivage des informations publiées sur le site OPM, profiteraient tant à l'Autorité qu'aux professionnels en place et aux aspirants aux professions concernées, en leur permettant d'appréhender plus finement la réalité économique des différentes zones d'installation.

-

¹⁰⁵ Article L.450-7 du code de commerce : « Les agents mentionnés à l'article L. 450-1 peuvent, sans se voir opposer le secret professionnel, accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'État et des autres collectivités publiques ».

3. SUR LA MISE EN PLACE DE MOYENS PERMETTANT UNE ANALYSE PLUS PRECISE DE L'ACTIVITE DES OFFICES

- 208. La méthodologie suivie par l'Autorité pourrait encore être améliorée si les informations disponibles relatives au chiffre d'affaires des offices de commissaire-priseur judiciaire étaient plus précises.
- 209. Ces améliorations concernent la séparation comptable entre les offices et leurs bureaux annexes. Il n'existe toujours aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités respectivement par l'office principal et chacun de ses bureaux secondaires. Dans les données communiquées par la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ, l'activité des bureaux annexes est donc imputée à celle de l'office principal. De même, alors qu'en principe, les offices binés sont censés tenir une comptabilité séparée ¹⁰⁶, force est de constater que les données transmises à l'Autorité font rarement la distinction.
- 210. L'Autorité réitère le souhait de pouvoir analyser précisément la part d'activité réellement imputable à chacun des bureaux annexes et à chacun des deux offices d'un binage dans le cadre de l'élaboration des futures cartes d'installation. L'Autorité recommande donc d'imposer aux offices de procéder à une ventilation des produits (chiffre d'affaires *a minima*) et des actes entre les différents bureaux annexes et offices en binage.

CINQUIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉLABORATION DES CARTES

Sous-série 5.1. Élargissement de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle

Recommandation n° 15:

Associer l'Autorité à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Et notamment:

Recommandation n° 16:

Évaluer les besoins en nouveaux offices de commissaire de justice à compter du 1^{er} juillet 2022, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis.

Sous-série 5.2. Optimisation des procédures de collecte des données économiques nécessaires à l'élaboration des recommandations de créations d'offices

¹⁰⁶ Selon la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ, les deux offices d'un binage sont tenus d'avoir leur propre comptabilité.

Recommandation n° 17:

Ajouter les données suivantes à la liste des données collectées dans les conditions fixées par l'arrêté du 11 septembre 2018 dans le cadre de sa mission d'élaboration des cartes prévues à l'article 52 de la loi Macron : le « nombre d'actes » (ventilé par grandes catégories), l'âge et le sexe des titulaires ou associés et la localisation et le nombre de bureaux annexes.

Recommandation n° 18:

Procéder à la publication régulière par le ministère de la justice des statistiques sur les évolutions démographiques des professions concernées et le nombre d'offices ministériels créés.

Recommandation n° 19:

Procéder à l'archivage sur le site OPM, par le ministère de la justice, des documents qu'il y publie.

Sous-série 5.3. Mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité des offices

Recommandation n° 20:

Rendre obligatoire la mise en place d'un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes.

H. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

1. ÉLEMENTS DEMOGRAPHIQUES SUR LES FEMMES ET LES JEUNES

L'accès des femmes et des jeunes professionnels aux offices, qui fait partie des objectifs de la loi du 6 août 2015, s'est amélioré, les professions en cause ayant d'ailleurs naturellement tendance à se féminiser, tout comme, d'ailleurs, les effectifs d'étudiants inscrits en faculté de droit ¹⁰⁷. Par ailleurs, les récentes créations d'offices ont offert de nouvelles perspectives d'exercice libéral aux « jeunes » professionnels.

211. Selon les données statistiques obtenues de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ, la proportion de femmes au sein de la profession est ainsi de 26,79 % en 2019 contre 23,52 % en 2016 (voir Tableau 3).

¹⁰⁷ Selon la section des huissiers de justice de la CNCJ, les femmes représenteraient 80 à 90 % des effectifs au sein des cursus de formation et également des stagiaires dans les offices (cote 95).

Tableau 3 : Proportion des effectifs féminins de commissaires-priseurs judiciaires

	2016	2019
Proportion de femmes	23,52 %	26,79 %
Effectifs de la profession	421	418
Nombre de femmes	99	112
Évolution en %		13 %

<u>Source</u>: Section des commissaires-priseurs de justice de la CNCJ et CNCPJ pour les données antérieures à 2019.

- 212. Si la féminisation de la profession se confirme, le constat est tout autre s'agissant du rajeunissement.
- 213. En effet, selon les chiffres présentés dans la synthèse de la consultation publique, au 1^{er} septembre 2019, les moins de 30 ans dans la profession représentent moins de 1 % ¹⁰⁸; le taux est d'à peine 14 % pour les moins de 40 ans. La moyenne d'âge de la profession est quant à elle passée de 52,9 ans au 1^{er} janvier 2014 à 53,7 ans au 1^{er} janvier 2019¹⁰⁹. Plus d'un quart des commissaires-priseurs judiciaires ont actuellement plus de 60 ans.
- 214. Deux éléments peuvent expliquer un tel constat. D'une part, l'instauration d'une limite d'âge pour l'exercice des fonctions (70 ans) cumulée à la création progressive de nouveaux offices ne semble pas avoir réellement contribué au rajeunissement de la profession.
- 215. D'autre part, les résultats de la réforme en matière d'accès des jeunes à la profession sont à ce stade relativement mitigés. Dans le cadre de la consultation publique, 49 % des contributeurs estiment que l'impact est neutre. Parmi les obstacles évoqués figurent les difficultés de financement rencontrées à la création, les difficultés de se constituer une clientèle et les incertitudes liées au ralentissement de l'activité économique et à la fusion des professions d'huissier de justice et commissaire-priseur judiciaire.

2. PARITE AU SEIN DES INSTANCES ET MEILLEURE ARTICULATION ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE

- 216. Afin d'améliorer la représentation des femmes au sein des instances professionnelles, l'Autorité suggère, comme en 2016, l'extension aux commissaires-priseurs judiciaires, pour les instances régionales, et aux commissaires de justice, pour l'instance nationale, du dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des hommes et des femmes au sein des instances professionnelles (paragraphes 451 et suivants de l'avis n° 16-A-26).
- 217. La présidente de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la CNCJ a souligné les difficultés pour les femmes à concilier vie professionnelle et vie de famille 110.
- 218. Le décret n° 2019-529 du 27 mai 2019, qui s'applique à l'ensemble des travailleurs indépendants et non pas aux seules professions du droit, prévoit des améliorations notables de l'articulation vie privée/vie professionnelle, en allongeant à 16 semaines la durée

¹⁰⁸ Se référer à l'annexe I du présent avis.

¹⁰⁹ Sur les 418 commissaires-priseurs judiciaires, 45 n'ont pas mentionné leur date de naissance. La moyenne repose donc sur 73 commissaires-priseurs judiciaires.

¹¹⁰ Cote 717.

- d'indemnisation du congé maternité pour les travailleuses indépendantes (art. 71 et 76 de la LFSS pour 2019).
- 219. Si ces dispositions constituent une amélioration des conditions antérieures, le dispositif pourrait être complété pour la profession, par exemple en mettant en place un système de « commissaire-priseur judiciaire remplaçant » pour faciliter les départs en congé maternité.

SIXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

Recommandation n° **21** :

Étendre à la profession de commissaire-priseur judiciaire le dispositif prévu par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des hommes et des femmes au sein des ordres professionnels.

Recommandation n° 22:

Faciliter l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle des commissairespriseurs de justice en améliorant les conditions des congés maternité ou paternité des professionnels concernés, notamment en mettant en place un système de « commissairepriseur judiciaire remplaçant » lors de ces congés.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Audrey Sabourin, Mme Céline Devienne, Mme Lucile Fournereau, M. Martial Dubonnet et M. Hengrui Wan, rapporteurs, et l'intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint. présidente Siredey-Garnier, vice-présidente Fabienne et Mme Laurence Borrel-Prat, M. Savinien Grignon-Dumoulin, M. Jean-Louis Gallet et M. Frédéric Marty, membres.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Caroline Orsel

Fabienne Siredey-Garnier

© Autorité de la concurrence

V. Annexes

ANNEXE I «SYNTHESE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA LIBERTE DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES»

ANNEXE II « INSTRUCTION DE L'AVIS »

ANNEXE III « FICHES DETAILLEES PAR ZONE D'INSTALLATION »

ANNEXE IV « TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES PAR ZONE D'INSTALLATION LIBRE »

ANNEXE V « RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS QUALITATIVES POUR LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE »