



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

L'Autorité de la concurrence ;

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

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

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

Vu le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 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 du 1^{er} juin 2016 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de la concurrence ;

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

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

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

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

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

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

Vu les contributions reçues ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

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

Est d'avis :

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

Sur la base des observations suivantes :

Résumé

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

Compte tenu de la fusion programmée des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, de la localisation effective des principaux donneurs d'ordres des commissaires-priseurs judiciaires (tribunaux de commerce) et de la compétence territoriale des professionnels concernés, l'Autorité a retenu le département comme échelon géographique pertinent pour son analyse.

Afin de renforcer le maillage territorial, l'Autorité a identifié 37 zones de dimension départementale où il serait utile de créer des offices (« zones d'installation libre ») et y recommande l'installation libérale de 42 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires d'ici deux ans. Dans 63 autres zones (« zones d'installation contrôlée »), l'Autorité n'a pas identifié de besoin de création d'offices a priori.

La détermination des zones d'installation et le calcul du nombre de recommandations de création d'offices dans chaque zone d'installation libre résultent d'une analyse approfondie de l'état de l'offre et de l'implantation des offices existants, d'une part, et des facteurs explicatifs de la demande, d'autre part, conformément au décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 précitée.

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

SOMMAIRE

I. Introduction	11
II. Cadre légal et réglementaire	12
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION.....	12
1. LES ACTIVITÉS DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	12
2. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	13
3. LE TARIF DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	14
4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION	15
5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION.....	16
a) Structures d'exercice.....	16
b) Le commissaire-priseur judiciaire salarié	17
6. LES INSTANCES ORDINALES	18
B. LE COMMISSAIRE DE JUSTICE, SUCESSEUR ANNONCÉ DE L'HUISSIER DE JUSTICE ET DU COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE.....	18
1. LE STATUT DES COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	19
a) La compétence du commissaire de justice	19
<i>La compétence matérielle</i>	<i>19</i>
<i>La compétence territoriale.....</i>	<i>20</i>
b) L'accès à la profession et les conditions d'exercice de la profession	21
c) L'organisation de la profession	21
d) La responsabilité et la discipline.....	22
2. LE RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE JUSQU'AU 1^{ER} JUILLET 2022.....	22
C. LES MODALITÉS D'INSTALLATION ANTÉRIEURES À LA LOI DU 6 AOÛT 2015.....	23
D. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ISSUES DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015	25
1. L'INSTITUTION D'UNE LIMITE D'ÂGE ET UN RECOURS FACILITÉ AU SALARIAT	25
2. LA MISE EN PLACE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE	25
3. LA NOMINATION DANS LES OFFICES	27
a) La nomination aux offices créés.....	27
b) La nomination aux offices vacants	29
c) La nomination sur présentation	29
d) La nomination de sociétés dans des offices de commissaire-priseur judiciaire	29

4. LE TRANSFERT DES OFFICES.....	30
E. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ.....	31
1. LE DOCUMENT ATTENDU : UN AVIS ASSORTI D'UNE CARTE ET DE RECOMMANDATIONS	31
2. LA CONSULTATION PUBLIQUE, ORGANISÉE CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 462-4-1 DU CODE DE COMMERCE.....	31
III. Délimitation des zones d'installation.....	32
A. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015	33
B. DÉFINITION DES MARCHÉS PERTINENTS ET RECHERCHE D'UNE SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE À LA CARTOGRAPHIE.....	33
1. MARCHÉS DE PRESTATIONS.....	33
a) La substituabilité de l'offre	34
b) La substituabilité de la demande	35
<i>Une substituabilité relative de l'activité en monopole.....</i>	<i>35</i>
<i>La réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice</i>	<i>35</i>
<i>La réduction des activités monopolistiques des commissaires-priseurs judiciaires.....</i>	<i>36</i>
2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES ET SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE.....	36
a) Délimitation des marchés géographiques pertinents	36
<i>Pour les huissiers de justice</i>	<i>37</i>
<i>Pour les commissaires-priseurs judiciaires</i>	<i>39</i>
b) Le département, subdivision territoriale pertinente pour la présente analyse	41
C. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION.....	42
IV. État des lieux de l'offre et de l'implantation des commissaires-priseurs judiciaires	43
A. LES EFFECTIFS DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES : UNE STABILISATION DU NOMBRE D'OFFICES ET UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE PROFESSIONNELS LIBÉRAUX	43
B. UNE ABSORPTION INCOMPLÈTE DU STOCK DE DIPLÔMÉS.....	45
C. L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE EST TRÈS INÉGALE	46
1. CARACTÉRISTIQUES NATIONALES : UN MAILLAGE TERRITORIAL IMPARFAIT	46
2. UN TAUX DE MARGE ÉLEVÉ, COMPARABLE À CELUI D'AUTRES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT.....	51
3. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES REVENUS DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE	54

a) Le chiffre d'affaires et le résultat par office sont hétérogènes selon les zones d'installation	54
b) Les écarts se réduisent lorsqu'on raisonne, non par office, mais par commissaire-priseur judiciaire titulaire, mais demeurent significatifs.....	56
c) Le nombre d'actes traités est inégal selon le territoire	60
V. Les gains escomptés du développement de l'offre de services	63
A. UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET DE LA PROXIMITÉ DE SERVICES.....	63
1. LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES NE S'OPPOSE PAS À UNE OUVERTURE À DE NOUVEAUX OFFREURS.....	63
2. UNE AMÉLIORATION DE LA PROXIMITÉ ET DE LA QUALITÉ DE L'OFFRE	65
3. UNE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE	65
B. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	66
VI. Détermination des zones d'installation libre et d'installation contrôlée.....	67
A. LES OBJECTIFS DE LA DÉTERMINATION DE DEUX CATÉGORIES DE ZONES.....	67
B. L'OPPORTUNITÉ DE RENFORCER LA PROXIMITÉ OU L'OFFRE DE SERVICES PAR LA CRÉATION D'OFFICES S'APPRÉCIE AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DANS CHACUNE DES ZONES.....	68
1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE.....	68
a) Une offre constituée des seuls professionnels titulaires ou associés.....	68
<i>La loi vise explicitement la libre installation des commissaires-priseurs judiciaires titulaires d'offices</i>	<i>69</i>
<i>L'accroissement du seul nombre de commissaires-priseurs judiciaires salariés est insusceptible de contribuer à l'objectif de renforcement de la concurrence</i>	<i>70</i>
b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels	70
c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux.....	71
d) La prise en compte des évolutions récentes du nombre d'offices et de commissaires-priseurs judiciaires titulaires.....	71
e) Le chiffre d'affaires : un indicateur privilégié de l'activité des offices	72
2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE.....	73
a) Les obstacles à l'analyse économétrique des déterminants du chiffre d'affaires.....	73
b) Le rôle des facteurs démographiques, économiques et juridiques.....	74
3. CONCLUSION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	76

C. LA DÉTERMINATION DES ZONES ET DES RECOMMANDATIONS PAR ZONE IMPLIQUE LA DÉTERMINATION DE SEUILS À PARTIR DE CES CRITÈRES D’OFFRE ET DE DEMANDE76

1. LE CHIFFRE D’AFFAIRES PAR PROFESSIONNEL APPARAÎT ÊTRE UN INDICATEUR PERTINENT DU POTENTIEL D’INSTALLATIONS DE NOUVEAUX OFFICES 77

a) Un premier seuil, utilisé pour définir les zones d’installation libre, peut être déterminé à partir d’un plancher de chiffre d’affaires par professionnel libéral dans un secteur donné 77

La répartition du chiffre d’affaires et du résultat par commissaire-priseur judiciaire libéral de 2010 à 2014..... 78

Rappel : pour les notaires, l’Autorité a préconisé l’application d’un seuil de chiffre d’affaires de 450 000 euros 80

Le seuil retenu pour les commissaires-priseurs judiciaires, moins élevé que pour les notaires, doit tenir compte de la circonstance que ceux-ci ont tous en parallèle une activité de ventes volontaires..... 80

b) Pour déterminer les recommandations en matière d’installations, ce seuil peut être complété par un second seuil, visant à ne pas porter atteinte à la valeur du droit de présentation, afin de ne pas « bouleverser les conditions d’activité des offices existants » 83

c) Pour tenir compte de la fusion programmée de la profession avec celle d’huissier de justice, le second seuil a été appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone d’installation 86

2. LE CHIFFRE D’AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2010 ET 2014..... 87

3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES 87

a) Le cas des zones dépourvues de commissaires-priseurs judiciaires 87

b) La zone d’installation de Paris..... 87

4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D’INSTALLATION LIBRE 88

VII. Recommandations de l’Autorité..... 91

A. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DEMANDES DE NOMINATION ET À L’EXERCICE DE CARTOGRAPHIE.....93

1. SUR LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES DEMANDES DE CRÉATION D’OFFICES DANS LES DEUX TYPES DE ZONES IDENTIFIÉES PAR LA CARTE 93

a) Sur les demandes de créations d’offices dans les zones « orange » d’installation contrôlée..... 93

Les zones d’installation contrôlée ne doivent pas être considérées comme des zones où l’installation serait nécessairement exclue, mais où elle nécessite une analyse approfondie..... 93

<i>Une exigence de transparence dans l'examen des zones d'installation contrôlée</i>	93
b) Sur les demandes de créations d'offices dans les zones « vertes » d'installation libre	94
<i>Sur l'ordre d'examen des candidatures dans les zones d'installation libre</i>	94
<i>Sur la nécessité d'une information actualisée relative au nombre de demandes et de nominations intervenues dans chaque zone d'installation libre</i>	95
2. SUR L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF D'ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE	96
a) Sur la transmission systématique d'informations à l'Autorité	97
b) Sur la mise en place de moyens permettant une analyse plus précise de l'activité des offices	98
B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION ET AUX OFFICES DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	100
1. SUR LA NOUVELLE PROCÉDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CRÉÉS	100
a) Sur les conditions à l'installation	100
b) Sur le délai de dépôt des candidatures	102
<i>Sur le point de départ du délai après l'adoption de la première carte</i>	102
<i>Sur l'impossibilité pour les candidats de demander leur nomination dans un office à créer après le dix-huitième mois de publication de la carte.</i>	102
c) Sur l'intervention des instances représentatives de la profession dans le processus de nomination	103
d) Sur le délai entre la nomination et la prestation de serment des commissaires-priseurs judiciaires nommés dans des offices à créer.....	105
2. SUR LES AUTRES ÉLÉMENTS CONDITIONNANT L'ACCÈS AUX OFFICES	106
a) Sur le droit de présentation du successeur dans les offices existants	106
<i>Sur les conditions d'exercice du droit de présentation</i>	106
<i>Sur les opportunités professionnelles de reprise ou d'associations au sein des offices existants</i>	107
b) Sur la publicité et les règles déontologiques	108
c) Sur la présence éventuelle de barrières à l'entrée pour les candidats à l'installation.....	110
C. RECOMMANDATIONS SUR LA PRÉPARATION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME CRÉANT LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE	111
1. SUR LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	111
2. SUR LA STRUCTURE DES OFFICES	112
D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES 112	

1. BILAN EN MATIÈRE D'ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX OFFICES.....	112
2. L'INTRODUCTION RÉCENTE DU SALARIAT	113
3. LA RÉPARTITION PAR GENRE AU NIVEAU DES ORDRES PROFESSIONNELS	113
E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES.....	115
F. RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE.....	116
1. S'AGISSANT DES CONDITIONS D'EXERCICE DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE, L'AUTORITÉ RÉITÈRE SA RECOMMANDATION DE SUPPRESSION DES RESTRICTIONS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE PRISÉES ET DE VENTES JUDICIAIRES	116
2. S'AGISSANT DES CONDITIONS D'INSTALLATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE, L'AUTORITÉ INVITE LE GOUVERNEMENT À RÉEXAMINER LE RÉGIME APPLICABLE À CES TROIS DÉPARTEMENTS D'ICI 2022.....	117

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

ANNEXE 4 : FICHES DÉTAILLÉES PAR ZONE D'INSTALLATION

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

I. Introduction

1. Officiers publics et ministériels, les commissaires-priseurs judiciaires sont nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans un office existant, vacant ou créé. Jusqu'à la loi du 6 août 2015, les règles applicables ont restreint les possibilités d'installation de nouveaux entrants, en particulier des jeunes diplômés, ce qui a conduit à un vieillissement de la profession et un maillage territorial inadapté.
2. Ce constat a notamment été mis en évidence par divers rapports¹, ainsi que par l'avis n° 15-A-02² de l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité »). Adopté en amont des débats parlementaires, cet avis a fortement inspiré le législateur, et a conduit les pouvoirs publics à moderniser les règles d'accès à certains offices publics et ministériels.
3. Le présent avis est adopté dans le cadre des nouvelles missions confiées à l'Autorité par l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Cet avis porte sur la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires. Il établit un bilan en matière d'accès aux offices publics ou ministériels, au regard notamment de différences fondées sur l'âge ou sur le sexe. Il formule des recommandations pour améliorer cet accès, en renforçant la cohésion territoriale des prestations de commissaires-priseurs judiciaires et en augmentant progressivement le nombre des offices sur le territoire.
4. Le présent avis est assorti d'une proposition de carte répertoriant les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, où l'implantation d'offices de commissaire-priseur judiciaire pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
5. Les ministres de la justice et de l'économie sont seuls compétents pour arrêter conjointement la carte définitive, à partir de la présente proposition ou « *le cas échéant après avoir demandé à l'Autorité de la concurrence une nouvelle proposition* »³.
6. Les annexes 1 à 5 font partie intégrante du présent avis.

¹ Rapport IGF n° 2012-M-057-03 « *Les professions réglementées* » ; Rapport de M. Richard Ferrand, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, « *Professions réglementées - Pour une nouvelle jeunesse* » - octobre 2014.

² Avis n° 15-A-02 précité, § 417 et suivants et § 451 et suivants.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 relative à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

II. Cadre légal et réglementaire

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION

7. Selon les données communiquées par la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (« CNCPJ »), au 1^{er} mars 2016, 418 commissaires-priseurs judiciaires exercent en France métropolitaine. Ils sont regroupés en 310 offices⁴, hors offices binés⁵, vacants et en déshérence.
8. Les offices de commissaire-priseur judiciaire sont, dans leur quasi-intégralité, adossés à des opérateurs de ventes volontaires (« OVV »). Les professionnels concernés assurent alors des activités de ventes judiciaires et de ventes volontaires⁶ dans des structures juridiques distinctes⁷.
9. La profession de commissaire-priseur judiciaire n'existe pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle⁸. Les fonctions qui leur sont attribuées dans les autres départements y sont exercées par les notaires et les huissiers de justice.

1. LES ACTIVITÉS DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

10. Au regard de la loi, « *le commissaire-priseur judiciaire est l'officier ministériel chargé de procéder, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels* »⁹. Par ailleurs, les commissaires-priseurs judiciaires « *ont, avec les autres officiers publics ou ministériels et*

⁴ Source : document transmis aux services d'instruction par la CNCPJ le 31 mars 2016.

⁵ 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. D'après les données de la CNCPJ, en 2016, 26 offices sont binés. Or, la comptabilité de ces offices révèle qu'un des deux offices réalise une majorité de l'activité

(entre 60 % et 90 %). On peut donc identifier un office « principal » et un « secondaire » au sein de chaque binage. On note qu'un commissaire-priseur judiciaire titulaire n'est pas toujours affecté à l'office « secondaire ». En conséquence, l'Autorité retient les 13 offices « principaux » dans le nombre total d'offices.

⁶ Activités concurrentielles des OVV, les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et les ventes de gré à gré de biens meubles en qualité de mandataire du propriétaire des biens sont réalisées au sein de sociétés de vente volontaire, distinctes de l'office de commissaire-priseur judiciaire. Elles sont « soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre III » du code de commerce (article 29 de la loi n° 2000-642 précitée).

⁷ L'activité judiciaire procure aux offices un produit inférieur à l'activité de vente volontaires (de 20 à 40 % des recettes), bien que les commissaires-priseurs déclarent y consacrer 60 % de leur temps. Voir *infra*, § 295 et suivants.

⁸ Article 1^{er}, 3^o, de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

⁹ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires.

les autres personnes légalement habilitées, seuls compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondants. »¹⁰

11. Les commissaires-priseurs judiciaires n'exercent donc que des activités en monopole. Dans ce cadre, ils dressent des actes authentiques, sont soumis à des obligations déontologiques, sous le contrôle du parquet, et sont tenus de prêter leur ministère ou leur concours (obligation d'instrumenter).
12. Dans les villes où il existe des caisses de crédit municipal (ou « monts-de-piété »), des commissaires-priseurs judiciaires désignés, parmi ceux résidant dans ces villes, par les administrateurs de ces établissements sont exclusivement chargés de réaliser les prisées et ventes aux enchères publiques au profit de ces caisses¹¹.
13. En revanche, les commissaires-priseurs judiciaires n'interviennent pas en matière d'enchères publiques de biens immobiliers (après saisies ou liquidations judiciaires), qui relèvent de la compétence des notaires et des avocats.
14. Les ventes aux enchères de marchandises en gros, qu'elles soient judiciaires ou volontaires, relèvent quant à elles de la compétence exclusive des courtiers de marchandises assermentés¹².

2. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

15. La compétence des commissaires-priseurs judiciaires s'étend sur l'ensemble du territoire national¹³. Cependant, ils ne peuvent procéder à titre habituel aux ventes publiques aux enchères de meubles en dehors du siège de leur office et, le cas échéant, d'un bureau annexe attaché à l'office.
16. Ils bénéficient donc d'un monopole communal (ou « *monopole à la résidence* ») pour l'organisation de ventes judiciaires sur le territoire de la commune où est établi leur office. En d'autres termes, ils ne peuvent y être concurrencés ni par les huissiers de justice, ni par les notaires (la compétence de ces deux professions est accessoire).

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

¹¹ Article 5 de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, ou qui sont le siège d'un tribunal de grande instance, et dans celles qui, n'ayant ni sous-préfecture ni tribunal, renferment une population de cinq mille âmes et au-dessus (ci-après l' « ordonnance du 26 juin 1816 »).

¹² Article L. 322-4 du code de commerce.

¹³ À l'exclusion des départements métropolitains du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Voir le premier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816, dans sa rédaction issue du 5° du I de l'article 55 de la loi du 6 août 2015.

3. LE TARIF DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

17. Le tarif des commissaires-priseurs judiciaires est régi par le titre IV bis du livre IV du code de commerce.
18. Le décret n° 2016-230¹⁴ et un arrêté du 26 février 2016¹⁵ ont fixé les tarifs réglementés des commissaires-priseurs judiciaires pour une période transitoire de trois mois, comprise entre le 1^{er} mars 2016 et le 31 mai 2016. Un arrêté du 28 mai 2016¹⁶ a prorogé ces tarifs pour la période comprise entre le 1^{er} juin 2016 et le 28 février 2018¹⁷. Par rapport à l'ancien tarif¹⁸, les montants des émoluments, tant fixes que proportionnels (taux applicables et tranches d'assiette), sont demeurés inchangés.
19. Chaque prestation en monopole listée au tableau 1 de l'annexe 4-7 à l'article R. 444-3 du code de commerce donne lieu à la perception d'émoluments fixes ou proportionnels. Les émoluments de la prisée¹⁹ sont par exemple proportionnels (à la valeur de chaque article estimé), de même que ceux de la vente judiciaire²⁰ (au produit de chaque lot). Les formalités accomplies donnent lieu à la perception de droits fixes²¹.
20. Hormis pour les prestations réalisées dans le cadre d'un mandat de justice, des remises peuvent être consenties sur ces tarifs proportionnels dans la limite d'un taux de 10 %, qui s'applique à la part d'émolument calculée sur les tranches de montants de créance supérieurs ou égaux à un seuil, respectivement fixé à un million d'euros pour les prisées et à 6 000 euros pour les ventes²².
21. Pour quelques prestations²³, un émolument demi-horaire complémentaire de vacation est prévu.
22. Le tarif des commissaires-priseurs judiciaires s'applique également à l'activité de ventes judiciaires de biens meubles aux enchères publiques lorsqu'elle est exercée par des huissiers de justice et des notaires.

¹⁴ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

¹⁵ JORF n° 50 du 28 février 2016.

¹⁶ JORF n° 124 du 29 mai 2016.

¹⁷ Article A. 444-1, quatrième alinéa du code de commerce.

¹⁸ Décret n° 85-382 du 29 mars 1985 fixant le tarif des commissaires-priseurs judiciaires.

¹⁹ Article A. 444-2 du code de commerce.

²⁰ Article A. 444-3 du code de commerce.

²¹ Articles A. 444-6 à A. 444-8 du code de commerce.

²² Article A. 444-9 du code de commerce

²³ Inventaire purement descriptif, récolement d'inventaire, assistance aux référés et enregistrement de l'ordonnance et assistance à l'essai et au poinçonnage des matières précieuses (article A. 444-5 du code de commerce).

23. Ce tarif connaît deux exceptions : les émoluments prévus pour la prisée et les ventes judiciaires²⁴ ne s'appliquent pas à l'appréciation et à la vente des objets remis en gage dans le cadre d'un prêt consenti par une caisse de crédit municipal²⁵.

4. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION

24. L'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire est subordonné au fait²⁶ :
- de remplir les conditions fixées par l'article R. 321-18 du code de commerce pour pouvoir diriger des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques²⁷ ou avoir été salarié (par exemple : clerc) au sein d'un office de commissaire-priseur judiciaire ou d'un opérateur de ventes volontaires et justifier d'une expérience professionnelle de 7 ans minimum,
 - et de compléter cette formation par la réussite à un examen d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire, comportant trois épreuves²⁸.
25. Comme il sera détaillé aux sections C et D de la présente partie II, les modalités de nomination des commissaires-priseurs judiciaires ont été substantiellement modifiées par la loi du 6 août 2015.
26. Ces officiers publics et ministériels sont nommés par arrêté du ministre de la justice, soit sur présentation par un titulaire d'office de son successeur, soit par nomination dans un office créé, soit dans un office vacant.
27. S'agissant des offices créés à l'avenir, dans le cadre de la loi du 6 août 2015, l'Autorité a pour mission de faire des recommandations au ministre de la justice sur la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, sous la forme d'un avis incluant une proposition de carte.

²⁴ Articles A. 444-2 et A. 444-3 du code de commerce.

²⁵ Ces prestations sont respectivement régies par les dispositions des articles D. 514-2, D. 514-5, D. 514-17 et D. 514-18 du code monétaire et financier. Conformément à ces dispositions, le conseil d'orientation et de surveillance du crédit municipal fixe la rémunération des commissaires-priseurs judiciaires. Il ressort de l'instruction que les rémunérations ainsi fixées pour la prisée et la vente au profit du crédit municipal sont en moyenne inférieures aux tarifs des prestations correspondantes régies par le titre IV bis du livre IV du code de commerce.

²⁶ Article 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

²⁷ Ces conditions sont les suivantes : (i) être ressortissant français, d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, et exempt de condamnations notamment pénales, remplit les conditions suivantes, (ii) être titulaire de deux licences, l'une en histoire de l'art et l'autre en droit, sauf dispense ; (iii) avoir réussi l'examen d'accès au stage de commissaire-priseur (qui peut être présenté 3 fois au plus) ; (iv) avoir accompli un stage de 24 mois accompagné d'enseignements théoriques ; et (v) avoir obtenu un certificat de bon accomplissement du stage.

²⁸ Cet examen est organisé en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 73-541 précité et comprend les trois épreuves mentionnées à l'article 4 du même décret.

28. La carte définitive est adoptée par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie. Elle vise à identifier les zones du territoire où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
- Dans ces zones, les candidats à la nomination peuvent librement s'installer dans un office créé, dans la limite d'un rythme recommandé de créations.
 - Dans les autres zones, où aucun besoin n'est identifié *a priori*, le ministre de la justice ne peut refuser les éventuelles demandes de créations que s'il estime, après un avis de l'Autorité (rendu public), que deux conditions cumulatives sont remplies : l'implantation d'offices supplémentaires serait de nature, d'une part, à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et, d'autre part, à compromettre la qualité du service rendu. Le refus ministériel est alors motivé.

5. LES MODES D'EXERCICE DE LA PROFESSION

a) Structures d'exercice

29. Les commissaires-priseurs judiciaires peuvent exercer leur profession soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale, à l'exception des formes juridiques qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant²⁹. Ils peuvent également s'organiser sous forme d'associations et de syndicats professionnels³⁰.
30. Lorsque la forme juridique d'exercice choisie par un commissaire-priseur judiciaire est une société, le capital social et les droits de vote peuvent être détenus par toute personne exerçant une profession juridique ou judiciaire³¹. S'il s'agit d'une personne morale, elle doit satisfaire aux exigences de détention du capital et des droits de vote prévues par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990³². Toute société doit au moins comprendre, parmi ses associés, un commissaire-priseur judiciaire remplissant les conditions requises pour exercer ses fonctions. Au moins un membre de la profession de commissaire-priseur judiciaire exerçant au sein de la société doit être membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société³³.

²⁹ Article 1 bis de l'ordonnance n° 45-2593 précitée, telle que modifiée par la loi du 6 août 2015. Les formes qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant sont les sociétés en commandite simple, les sociétés en commandite par actions et les sociétés en nom collectif.

³⁰ Article 10 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

³¹ *Ibidem* : « ou par toute personne légalement établie dans un État membre de l'Union européenne, dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse qui exerce, dans l'un de ces États, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue, et exerçant l'une quelconque des dites professions ».

³² Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

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

31. Les sociétés dans lesquelles des commissaires-priseurs judiciaires exercent leur profession peuvent être titulaires de plusieurs offices, notamment les sociétés civiles professionnelles³⁴ ou sociétés d'exercice libéral³⁵.
32. Le commissaire-priseur judiciaire peut exercer sa profession dans le cadre d'une société pluriprofessionnelle d'exercice ayant pour objet l'exercice en commun de la profession de commissaire-priseur judiciaire et d'une ou plusieurs autres professions prévues dans les conditions définies par l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé³⁶. En application des dispositions cette ordonnance³⁷, une telle société pluriprofessionnelle peut revêtir toute forme sociale à l'exception de celles qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant. De même que pour une société monoprofessionnelle, une société pluriprofessionnelle d'exercice titulaire d'un office de commissaire-priseur judiciaire doit au moins comprendre, parmi ses associés, un commissaire-priseur judiciaire remplissant les conditions requises pour exercer ses fonctions. Au moins un membre de cette profession exerçant au sein de la société doit être membre de son conseil d'administration ou de surveillance. L'entrée en vigueur de ces dispositions, qui interviendra au plus tard le 1er juillet 2017, reste conditionnée par l'adoption d'un décret en Conseil d'État.
33. En application des dispositions de l'article 1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816, une personne physique ou morale peut être titulaire de deux offices de commissaire-priseur judiciaire, sous réserve que leurs sièges soient situés dans le ressort d'une même chambre de discipline.

b) Le commissaire-priseur judiciaire salarié

34. Le commissaire-priseur salarié peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office de commissaire-priseur judiciaire³⁸.
35. Une personne physique titulaire d'un office de commissaire-priseur judiciaire ne peut pas employer plus de deux commissaires-priseurs judiciaires salariés. Une personne morale

³⁴ Article 2 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles, modifié par l'article 1 du décret n° 2016-1510 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire.

³⁵ Article 2 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire et dont le titre est protégé, modifié par le décret n° 2016-880 du 29 juin 2016 relatif aux sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice des professions d'huissier de justice, de notaire ou de commissaire-priseur judiciaire et aux sociétés de participations financières constituées en vue de la détention de parts sociales ou d'actions dans ces sociétés.

³⁶ Article 1 bis A de l'ordonnance n° 45-2593 précitée, telle que modifiée par l'article 10 de l'ordonnance du 31 mars 2016 précitée.

³⁷ En particulier l'article 3 de l'ordonnance du 31 mars 2016 précitée qui a modifié les dispositions de l'article 31-3 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée.

³⁸ Article 3 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

titulaire d'un office ne peut pas employer un nombre de commissaires-priseurs judiciaires salariés supérieur au double de celui des commissaires-priseurs judiciaires associés qui y exercent la profession³⁹.

36. Le commissaire-priseur judiciaire salarié est soumis aux mêmes dispositions législatives et réglementaires que le commissaire-priseur judiciaire titulaire, et peut procéder seul aux mêmes missions et activités que ce dernier, sauf exception⁴⁰.
37. Le titulaire de l'office est civilement responsable du fait de l'activité professionnelle exercée pour son compte par le commissaire-priseur judiciaire salarié⁴¹.

6. LES INSTANCES ORDINALES

38. Les commissaires-priseurs judiciaires sont répartis territorialement en compagnies comprenant un ou plusieurs ressorts de cour d'appel, chaque compagnie étant dotée d'une chambre de discipline⁴².
39. La CNCPJ, composée de deux délégués par compagnie⁴³, assure notamment la représentation des intérêts de la profession auprès des pouvoirs publics et devant les juridictions⁴⁴, conclut les conventions et accords collectifs de travail. Elle donne par ailleurs son avis sur toutes les questions professionnelles sur lesquelles le ministre de la justice le requiert⁴⁵, en particulier sur le programme, les conditions d'organisation et les modalités de l'examen d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire⁴⁶.

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

40. En application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015⁴⁷, l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 prévoit la création d'une nouvelle profession de commissaire de justice,

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Article 1 du décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

⁴¹ Article 5 du décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 précité.

⁴² Article 4 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

⁴³ Articles 28 et suivants du décret n° 45-0120 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des commissaires-priseurs judiciaires.

⁴⁴ Article 9 de l'ordonnance n° 45-2593 précitée.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Article 4 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁴⁷ Le III de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance, « dans un délai de dix mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi pour créer une profession de commissaire de justice regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, de façon progressive, en prenant en considération les règles de déontologie,

appelée à remplacer, à compter du 1^{er} juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire⁴⁸. Les modalités d'application de cette ordonnance seront fixées par décret en Conseil d'État⁴⁹.

41. 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.

1. LE STATUT DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

42. Le statut de commissaire de justice sera pleinement applicable à compter du 1^{er} juillet 2022⁵⁰. Il sera exclusif des anciennes professions à compter du 1^{er} juillet 2026⁵¹.
43. Le texte confère aux commissaires de justice la qualité d'officiers publics et ministériels⁵². À ce titre, ils établiront des actes authentiques dans les conditions prévues à l'article 1369 du code civil⁵³. Il précise également les règles relatives à la compétence des commissaires de justice, à l'accès et aux conditions d'exercice, à l'organisation de cette nouvelle profession et enfin à la responsabilité et la déontologie.

a) La compétence du commissaire de justice

La compétence matérielle

44. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée définit la compétence matérielle du commissaire de justice en distinguant les activités en monopole des activités en concurrence. Pour la plupart, ces activités sont celles exercées à l'heure actuelle par les huissiers de justice et/ou les commissaires-priseurs judiciaires.
45. S'agissant des activités en monopole, le commissaire de justice aura seul qualité pour procéder aux significations et à l'exécution des décisions de justice, actes et titres en forme exécutoire, pour réaliser les prises et ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels, pour accomplir les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, pour assurer le service des audiences près les cours et tribunaux, pour délivrer et exécuter le titre prévu en cas de non-paiement d'un chèque, pour mettre en œuvre la

les incompatibilités et les risques de conflits d'intérêts propres à l'exercice des missions de chaque profession concernée, ainsi que les exigences de qualification particulières à chacune de ces professions ».

⁴⁸ Article 24 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁴⁹ Article 22 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁵⁰ Article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁵¹ Paragraphe V de l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée : à compter du 1^{er} juillet 2026, les professionnels ne remplissant pas les conditions de formations spécifiques pour être qualifiés de « commissaires de justice » cessent d'exercer.

⁵² Article 1^{er} de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁵³ Article 10 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

procédure simplifiée de recouvrement des petites créances, pour établir les constats d'état des lieux locatifs et pour assister le greffier en chef dans sa mission de vérification des comptes de tutelle.

46. Le commissaire de justice pourra, en concurrence avec d'autres professionnels, procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances, effectuer des constats faisant foi jusqu'à preuve contraire en matière civile, être désigné à titre habituel dans certaines procédures, soit en qualité de liquidateur (liquidation judiciaire), soit d'assistant du juge commis (rétablissement professionnel⁵⁴), être désigné en qualité de séquestre conventionnel visé aux articles 1956 et suivants du code civil, être commis en qualité de technicien pour éclairer le juge sur une question de fait⁵⁵. Il pourra exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.
47. L'article 1^{er} de l'ordonnance précitée précise enfin que les fonctions de commissaire de justice sont compatibles avec celles d'opérateurs de ventes volontaires, dans les conditions prévues par le code de commerce. Il pose en revanche un principe d'interdiction de se livrer à un commerce en son nom, pour le compte d'autrui ou sous le nom d'autrui, sauf dispositions contraires⁵⁶.

La compétence territoriale⁵⁷

48. S'agissant des activités en monopole, la compétence territoriale du commissaire de justice est fixée au niveau du ressort de la cour d'appel du siège de leur office ou d'un bureau annexe attaché à l'office. Ce ressort correspond à la compétence territoriale prévue pour les huissiers de justice à compter du 1^{er} janvier 2017⁵⁸.
49. Pour l'accomplissement des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, une compétence nationale est toutefois prévue, de même que pour l'activité de prise et vente judiciaire. En cette matière, le commissaire de justice ne pourra toutefois exercer cette compétence nationale qu'à titre occasionnel.
50. Par rapport aux autres officiers ministériels, le commissaire de justice bénéficiera d'un monopole communal (ou « à la résidence ») en matière de prises et ventes judiciaires. Les notaires ne seront autorisés à exercer ces activités qu'en dehors des communes dans lesquelles résident des commissaires de justice.
51. En ce qui concerne les activités concurrentielles, la compétence des commissaires de justice sera nationale.

⁵⁴ Possibilité ouverte par la voie d'une habilitation prévue à l'article 64 de la loi du 6 août 2015.

⁵⁵ Articles 232 et suivants du code de procédure civile; articles R. 621-1 et suivants du code de justice administrative.

⁵⁶ Article 1, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁵⁷ Article 2 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁵⁸ Article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée, dans sa rédaction issue de l'article 54 de la loi du 6 août 2015.

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

52. Sur ces aspects, l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée a repris à droit constant les dispositions existantes, qu'il s'agisse des règles relatives à la liberté d'installation⁵⁹, à la limite d'âge (soixante-dix ans)⁶⁰ ou encore aux statuts d'exercice (exercice à titre individuel, dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale⁶¹ ou en qualité de salarié⁶²).
53. Cette ordonnance prévoit des sanctions pénales en cas d'usurpation du titre de commissaire de justice, qui peut être suivi, le cas échéant, de la mention de la profession réglementée précédemment exercée⁶³.
54. Enfin, elle transpose les règles actuelles relatives aux statuts des clercs habilités à procéder aux constats⁶⁴, à la police des ventes⁶⁵ et à l'obligation de formation professionnelle continue⁶⁶ des deux professions fusionnées à celle de commissaire de justice.

c) L'organisation de la profession

55. L'ordonnance précitée prévoit l'institution de chambres régionales, dans le ressort de chaque cour d'appel, et d'une chambre nationale des commissaires de justice, toutes qualifiées d'établissements d'utilité publique⁶⁷.
56. Les attributions dévolues aux chambres régionales incluent notamment les fonctions suivantes⁶⁸ : représentation des commissaires de justice de leur ressort, exécution des décisions prises par la chambre nationale, préparation et vote du budget et du règlement intérieur, prévention, conciliation, arbitrage et règlement des différends d'ordre professionnel entre commissaires de justice de leur ressort, inspection des études (portant sur la tenue de leur comptabilité, leurs fonctionnement et organisation), traitement des réclamations des tiers, avis sur les actions en dommages et intérêts intentés contre les professionnels, possibilité de saisir la chambre de discipline.

⁵⁹ Article 3 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui duplique les dispositions de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée ou renvoie à ces dernières.

⁶⁰ Article 4 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶¹ Article 5 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui rappelle les règles relatives à l'ouverture et à la détention du capital des sociétés de commissaires de justice issues de la loi du 6 août 2015.

⁶² Article 6 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶³ Article 7 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶⁴ Article 11 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶⁵ Article 12 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶⁶ Article 13 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁶⁷ Article 14 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Des chambres interrégionales pourront également être instituées dans les conditions définies par décret en Conseil d'État. Par ailleurs, deux chambres sont prévues pour la région parisienne : l'une dans le ressort du tribunal de grande instance de Paris, l'autre pour le reste du ressort de la cour d'appel de Paris.

⁶⁸ Article 15 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

57. De même, les attributions conférées à la chambre nationale sont très proches de celles actuellement dévolues, respectivement, aux chambres nationales des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires⁶⁹.
58. Enfin, une caisse des prêts est instituée, inspirée du dispositif existant chez les huissiers de justice. Cette caisse est destinée à consentir des prêts à la création et l'acquisition d'offices ou de parts de sociétés⁷⁰.

d) La responsabilité et la discipline

59. Les commissaires de justice sont placés sous la surveillance du procureur de la République⁷¹. Les chambres de discipline, instituées auprès des chambres régionales, assureront l'application des règles de discipline⁷².
60. La chambre nationale des commissaires de justice garantira la responsabilité professionnelle pour les actes que les commissaires de justice accomplissent en cette qualité, y compris en raison des activités accessoires prévues par décret en Conseil d'État⁷³.

2. LE RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE JUSQU'AU 1^{ER} JUILLET 2022

61. La plupart des dispositions de l'ordonnance du 2 juin 2016 n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2022.
62. Jusqu'à cette date, les professions de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissiers de justice « *restent considérées comme deux professions distinctes* »⁷⁴. Leurs membres continuent à exercer les activités pour lesquelles ils étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, « *dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs, notamment s'agissant des activités de ventes volontaires et judiciaires de meubles aux enchères publiques* »⁷⁵.

⁶⁹ Article 16 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁰ Article 17 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Ces attributions incluent notamment les fonctions suivantes : représentation de la profession auprès des pouvoirs publics (notamment auprès du garde des Sceaux), possibilité d'ester en justice, établissement du budget (notamment pour les œuvres sociales), avis sur le règlement intérieur des chambres, établissement d'un règlement intérieur (portant notamment sur les usages de la profession, le contrôle des fonds encaissés pour le compte de tiers, les rapports des commissaires de justice entre eux), prévention et conciliation des différends entre chambres ou commissaires de justice relevant de chambres différentes, négociation et conclusion des conventions et accords collectifs de travail, rôle d'observatoire économique de la profession.

⁷¹ Article 19 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷² Article 20 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷³ Article 21 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁴ Article 25, III, al. 1, de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁵ Article 25, III, alinéa 2, 2^o de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

63. Certaines dispositions de l'ordonnance seront toutefois applicables dès le 1^{er} janvier 2019, afin de garantir la progressivité de la réforme. Il en va ainsi des dispositions relatives aux attributions de la chambre nationale des commissaires de justice⁷⁶. À compter du 1^{er} janvier 2019, cette chambre nationale sera constituée à parité de membres représentant chacune des deux professions concernées. Elle exercera les compétences actuellement dévolues à la chambre nationale des huissiers de justice (« CNHJ ») et à la CNCPJ. De plus, une commission chargée de préparer le rapprochement des instances représentatives locales des professions concernées sera mise en place entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2022.
64. Jusqu'au 1^{er} juillet 2022, les professionnels en exercice remplissant des conditions de formation spécifiques prévues par décret en Conseil d'État pourront accoler à leur titre la mention « *qualifié commissaire de justice* », étant précisé que les huissiers de justice qui disposent d'une expérience professionnelle en matière de ventes aux enchères publiques⁷⁷ sont réputés remplir cette condition. Les commissaires-priseurs judiciaires « *qualifiés commissaire de justice* » pourront alors exercer, à titre accessoire, les activités pour lesquelles les huissiers étaient habilités avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance⁷⁸.
65. S'agissant de la formation initiale des commissaires de justice, l'ordonnance du 2 juin 2016 prévoit qu'elle devra être mise en place rapidement, afin de permettre la nomination au 1^{er} juillet 2022 de nouveaux professionnels remplissant les conditions de qualifications professionnelles propres aux commissaires de justice⁷⁹.

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

66. La nomination aux offices de commissaire-priseur judiciaire est prononcée par arrêté du garde des Sceaux⁸⁰.
67. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, le nouveau titulaire était soit présenté par son prédécesseur dans l'office existant, soit nommé dans un office créé ou vacant.
68. En termes statistiques, il ressort des informations communiquées par la CNCPJ que le mode d'accès le plus fréquent aux offices était celui de la présentation (15 cessions d'offices ont eu lieu en 2013 et 12 cessions par an en moyenne sur la période 2005-2013), la création d'offices demeurant marginale.
69. Les différents dispositifs d'accès aux offices (présentation ou nomination dans un office créé ou vacant) se caractérisaient par une implication importante des professionnels dans le processus de sélection des candidats à l'installation, à des degrés divers.

⁷⁶ Article 25, II, 1^o de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁷ En application des dispositions de l'article 25, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précité, les conditions d'appréciation et de validation de cette expérience seront définies par décret en Conseil d'État.

⁷⁸ Article 25, III de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁷⁹ Article 25, III, dernier alinéa de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

⁸⁰ Article 22 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

70. Le choix du successeur présenté relevait du seul titulaire de l'office, le ministre de la justice n'intervenant que pour valider le prix de cession de l'office et entériner par arrêté la nomination du nouveau titulaire. La demande de nomination était adressée au procureur général près la cour d'appel⁸¹ qui recueillait l'avis motivé de la chambre de discipline dans le ressort duquel était établi l'office cédé, sur la moralité et les capacités financières du candidat à la nomination. Le ministre de la justice procédait ensuite à la nomination après une demande d'avis motivé adressé à la chambre nationale commissaires-priseurs judiciaires ou à tout autre organisme professionnel.
71. Le ministre de la justice maîtrisait davantage les nominations dans les offices créés ou vacants. Toutefois, les organes représentatifs de la profession étaient systématiquement consultés aux différentes étapes du processus. La profession était partie prenante du dispositif de création d'offices puisque la chambre de discipline concernée était consultée par le procureur général près la cour d'appel⁸².
72. De plus, la création d'offices était arrêtée par le ministre de la justice sur proposition d'une commission, qui classait les candidats proposés au garde des Sceaux par ordre de préférence⁸³. Cette commission était composée de deux magistrats et de deux commissaires-priseurs judiciaires⁸⁴. Cependant la CNCPJ a indiqué que cette commission n'avait jamais été réunie, tout en précisant que par le passé, le faible nombre de créations d'offices était davantage dû à une volonté politique de limitation du nombre d'offices, qu'à une intervention des professionnels.
73. Par ailleurs, l'arrêté portant transfert ou suppression d'un office de commissaire-priseur judiciaire était pris après avis des chambres de discipline concernées.
74. Sans avoir *stricto sensu* de pouvoir décisionnel, la profession était donc impliquée dans la désignation des titulaires des offices, quelle que soit la voie d'accès. Elle disposait, ce faisant, de moyens pour orienter les décisions des pouvoirs publics relatives à l'installation d'offices de commissaire-priseur judiciaire.
75. Ces interventions de la profession dans le processus décisionnel ainsi que le choix politique de ne pas faire croître le nombre d'offices de commissaire-priseur judiciaire depuis le début des années 2000, ont conduit, au fil des ans, à restreindre l'accès à l'exercice libéral des fonctions de commissaires-priseurs judiciaires, en dehors de celle, privilégiée, de la présentation aux offices.

⁸¹ Article 24 du décret n° 73-541 dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

⁸² Article 29 du décret n° 73-541 dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

⁸³ Articles 27 et 31 du décret n° 73-541 dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

⁸⁴ Article 49-2 du décret n° 73-1202 relatif à la discipline et au statut des officiers publics et ministériels, dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

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

76. Plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2015 ont modifié en profondeur les modalités d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

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

77. D'abord, et ainsi que l'avait préconisé l'Autorité⁸⁵, les commissaires-priseurs judiciaires ne seront plus institués à vie, mais cesseront désormais d'exercer leurs fonctions dans l'année de leurs soixante-dix ans⁸⁶. Cette mesure devrait favoriser le renouvellement des générations et, indirectement, l'installation de commissaires-priseurs judiciaires diplômés ou salariés.
78. De même, les dispositions favorisant le recours au salariat vont faciliter l'accès des commissaires-priseurs judiciaires diplômés à l'exercice de la profession, « *notamment dans l'optique d'une future installation ou association des jeunes diplômés* »⁸⁷. Jusqu'alors, une personne physique titulaire d'un office de commissaire-preneur judiciaire ne pouvait pas employer plus d'un commissaire-preneur judiciaire salarié ; une personne morale titulaire d'un office ne pouvait pas employer un nombre de commissaires-preneurs judiciaires salariés supérieur au nombre de commissaires-preneurs judiciaires associés⁸⁸. Cette règle, dite du « *un pour un* » a été remplacée par la règle du « *un pour deux* »⁸⁹.

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

79. Conformément aux préconisations du rapport Ferrand⁹⁰ et aux propositions de l'Autorité⁹¹, le législateur a fait le choix d'instaurer une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics, pour favoriser l'accès des commissaires-preneurs judiciaires diplômés aux offices, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants.

⁸⁵ Avis n° 15-A-02 précité, § 464 et suivants.

⁸⁶ Article 1-1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée introduit par l'article 55, I, 1° de la loi du 6 août 2015. Sur autorisation du ministre de la justice, les commissaires-preneurs judiciaires concernés pourront toutefois continuer d'exercer leurs fonctions jusqu'au jour où leur successeur prêtera serment, pour une durée qui ne pourra excéder douze mois. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

⁸⁷ Exposé des motifs du projet de loi pour la croissance et l'activité. Doc. Parl. A. N. n° 2447, 2014.

⁸⁸ Article 3 de l'ordonnance n° 45-2593, dans sa rédaction antérieure à la loi du 6 août 2015.

⁸⁹ Article 3 de l'ordonnance n° 45-2593, dans sa version issue du III de l'article 59 de la loi du 6 août 2015 dispose : « *Une personne physique titulaire d'un office de commissaire-preneur judiciaire ne peut pas employer plus de deux commissaires-preneurs judiciaires salariés. Une personne morale titulaire d'un office de commissaire-preneur judiciaire ne peut pas employer un nombre de commissaires-preneurs salariés supérieur au double de celui des commissaires-preneurs judiciaires associés qui y exercent la profession.* »

⁹⁰ Rapport précité, § 13 et suivants.

⁹¹ Avis n° 15-A-02 précité, § 461 et suivants.

80. L'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 distingue deux types de zones déterminées par la carte proposée par l'Autorité :

- Les zones (ci-après les « zones d'installation libre ») « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services » (et qui seront représentées en vert sur la carte). Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommés commissaires-priseurs judiciaires ont vocation à pouvoir librement s'installer, dans la limite d'un rythme de création recommandé, dont la carte est « assortie » et qui doit être « compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée », afin de ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants ;
- Les autres zones (ci-après les « zones d'installation contrôlée »), où aucun besoin de création d'offices n'est identifié *a priori* (et qui seront représentées en orange sur la carte). Dans ces zones, le ministre de la justice ne pourra refuser une demande de création d'office que si elle est susceptible de « porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu » (caractères gras ajoutés). Le cas échéant, le refus ministériel devra être motivé « au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés ». Ce refus n'interviendra qu'après un avis de l'Autorité (rendu public).

81. Le décret n° 2016-216 précité précise les critères devant présider à l'élaboration de ladite carte.

82. 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 ».

83. 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-priseurs judiciaires : de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires »⁹².

⁹² Article 1, I, du décret n° 2016-216 précité.

84. 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.* »⁹³

3. LA NOMINATION DANS LES OFFICES

85. Le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels⁹⁴ définit de nouvelles conditions de nomination des commissaires-priseurs judiciaires.

a) La nomination aux offices créés⁹⁵

86. Les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de commissaire-priseur judiciaire peuvent déposer leur demande de nomination dans un office à créer à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la carte (par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie), à 14h00 (heure de Paris) et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date⁹⁶.
87. Toutefois, s'agissant de la première carte publiée, les demandes ne pourront être déposées qu'à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des Sceaux, au plus tard au 31 mars 2017⁹⁷.
88. La demande doit mentionner la zone choisie parmi celles figurant sur la carte et, au sein de la zone, la commune dans laquelle le demandeur souhaite être nommé⁹⁸. Chaque demandeur ne peut déposer qu'une seule demande par zone mais peut se porter candidat dans plusieurs zones. Dans cette hypothèse, l'une quelconque des zones demandées est susceptible d'être retenue, sans possibilité pour lui d'exprimer un ordre de préférence⁹⁹.

⁹³ Article 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

⁹⁴ Les dispositions ci-après présentées sont d'application immédiate, à l'exception des procédures engagées avant l'entrée en vigueur du décret et relatives aux conditions d'accès à la profession, aux nominations, aux créations, transferts et suppressions d'office, aux ouvertures et fermetures de bureaux annexes et aux transformations de bureaux annexes en offices distincts (article 16).

⁹⁵ Articles 27 et suivants du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité, dans sa version issue du décret du 20 mai 2016 précité. Les mêmes règles s'appliquent aux demandes de création d'offices dans les zones pour lesquelles a eu lieu un appel à manifestation d'intérêt conformément au deuxième alinéa du II de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

⁹⁶ Article 28 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁹⁷ Article 16, VII du décret du 20 mai 2016 précité, introduit par l'article 4 du décret n° 2016-1510 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire.

⁹⁸ Article 29 du décret n°73-541 du 19 juin 1973 précité.

⁹⁹ Article 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

89. Les demandes sont enregistrées par télé-procédure sur le site internet du ministère de la justice. Elles sont horodatées. Leur recevabilité est conditionnée par la production, dans les 10 jours, de pièces justificatives dont la liste sera précisée par arrêté du garde des Sceaux¹⁰⁰.
90. Pour chaque zone, les demandes sont instruites suivant leur ordre d'arrivée. S'agissant de l'instruction des demandes, le décret prévoit que le bureau de la CNCPJ « *communiqu*e au garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé¹⁰¹ », sans préciser, ni si cette demande de communication est impérative pour le garde des Sceaux, ni les conséquences à tirer d'une absence de réponse de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires dans le délai imparti.
91. Le décret prévoit deux cas de caducité des demandes¹⁰² :
- la nomination, en cours de procédure, en qualité de titulaire ou d'associé dans un office (toute autre demande éventuellement déposée par l'intéressé est alors automatiquement caduque) ;
 - la publication d'une nouvelle carte.
92. Dans les zones d'installation libre, le garde des Sceaux nomme les demandeurs en fonction des recommandations dont est assortie la carte, et suivant l'ordre d'enregistrement des demandes. Toutefois, si le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort, en présence d'un représentant de la CNCPJ, dans les conditions prévues par un arrêté du garde des Sceaux, à venir¹⁰³.
93. Les commissaires-priseurs judiciaires déjà installés peuvent candidater à la création d'un nouvel office. Toutefois, l'article 27 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 prévoit que les personnes physiques titulaires de deux offices ne peuvent être nommées dans un office créé qu'après ou concomitamment à leur démission d'un des offices dont elles sont titulaires. D'après ces dispositions, les associés exerçant dans une société titulaire d'un office ne pourront demander leur nomination dans un office créé qu'après ou concomitamment à leur retrait de cette société.
94. S'agissant des demandes de création dans les zones d'installation contrôlée, le décret précise que le délai de deux mois, imparti à l'Autorité pour se prononcer, ne court qu'à compter du dépôt d'un dossier complet et que ses avis en la matière seront publiés sur le site internet du ministère de la justice¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Article 29 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

¹⁰¹ Article 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

¹⁰⁴ Article 32-2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

b) La nomination aux offices vacants

95. Une procédure similaire est applicable s'agissant de la nomination à un office vacant¹⁰⁵ :
- ouverture de la procédure de candidature par l'arrêté ministériel du garde des Sceaux déclarant la vacance de l'office ;
 - enregistrement des candidatures, lesquelles doivent être accompagnées d'un engagement de payer l'indemnité fixée par le garde des Sceaux, et, lorsque le candidat doit contracter un emprunt, des éléments permettant d'apprécier ses possibilités financières au regard des engagements contractés ;
 - communication d'informations, par la CNCPJ, sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats ;
 - nomination par le garde des Sceaux, en fonction de l'ordre d'enregistrement des candidatures (détermination de cet ordre par un tirage au sort en cas de pluralité de candidatures enregistrées dans les 24 heures suivant l'ouverture de la procédure).

c) La nomination sur présentation

96. Les règles en la matière sont peu modifiées : le candidat à la succession d'un commissaire-priseur judiciaire doit toujours solliciter l'agrément du garde des Sceaux, mais désormais par télé-procédure¹⁰⁶, directement sur le site internet du ministère de la justice. L'intervention du procureur général est supprimée¹⁰⁷.
97. De même que pour les deux autres procédures, le bureau de la CNCPJ « *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* ».

d) La nomination de sociétés dans des offices de commissaire-priseur judiciaire

98. Des personnes morales peuvent être titulaires d'un ou de plusieurs offices de commissaire-priseur judiciaire. Tel est le cas des sociétés civiles professionnelles en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969¹⁰⁸ et de sociétés d'exercice libéral en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 précité¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Articles 34 et suivants du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité dans sa version issue décret n° 2016-661 précité.

¹⁰⁶ Article 24 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

¹⁰⁷ Article 23 et suivants du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité, dans sa version issue du décret n° 2016-661 précité.

¹⁰⁸ Modifié par le décret n° 2016-1510 du 9 novembre 2016 précité.

¹⁰⁹ Modifié par le décret n° 2016-880 du 29 juin 2016 précité.

99. Ces personnes morales sont autorisées à demander leur nomination dans un office existant ou dans un office créé¹¹⁰. Lorsque l'un au moins des associés d'une de ces personnes morales est déjà titulaire d'un office, la personne morale peut être nommée dans un ou plusieurs des offices relevant des catégories suivantes :
- 1° L'office dont l'associé est titulaire, en remplacement de celui-ci ;
 - 2° Un autre office existant ;
 - 3° Un office créé.
100. L'office dans lequel une personne morale n'est pas nommée alors que l'un de ses associés en était titulaire, est pourvu d'un nouveau titulaire ou est supprimé¹¹¹.

4. LE TRANSFERT DES OFFICES

101. Le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité assouplit également les règles relatives au transfert d'office, c'est-à-dire au déplacement du siège d'un office, au sein d'une même zone¹¹².
102. Le transfert¹¹³ à l'intérieur d'une zone d'installation libre est désormais soumis à un simple régime de déclaration (auprès des chambres de discipline et des procureurs généraux près les cours d'appel dans les ressorts desquelles l'office a été transféré et/ou était initialement établi, ainsi que du garde des Sceaux¹¹⁴) alors qu'il doit être autorisé, par arrêté du garde des Sceaux, lorsqu'il s'effectue au sein d'une zone d'installation contrôlée.
103. Les demandes et déclarations relatives au transfert d'offices doivent désormais être effectuées par télé-procédure¹¹⁵.

¹¹⁰ En application de l'article 3, I du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 (modifié par le décret n° 2016-1510 précité) pour les SCP et en application de l'article 3 du décret n° 92-1449 précité (modifié par le décret n° 2016-880 précité) pour les sociétés d'exercice libéral.

¹¹¹ Conformément au I de l'article 3 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 et à l'article 3 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992.

¹¹² Articles 1-1 et 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816, dans leur rédaction issue du décret n° 2016-661 précité.

¹¹³ L'article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 (modifié par l'article 9 du décret n° 2016-661 précité) prévoit que le transfert d'un office est le déplacement du siège d'un office au sein d'une même zone. Par conséquent, le déplacement du siège d'un office à l'intérieur d'une même commune et dans les limites d'une même zone ne constitue pas un transfert. Dans le cas d'un tel déplacement du siège d'un office, le titulaire doit toutefois en informer le garde des Sceaux, le procureur général et la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.

¹¹⁴ Article 2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée. La déclaration est transmise au garde des Sceaux par télé-procédure et permet à ce dernier de constater le transfert par arrêté (ce qui relève donc d'une compétence liée).

¹¹⁵ Article 1, 10° de l'arrêté du 10 novembre 2016 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions prévoyant la transmission au garde des Sceaux, ministre de la justice, par voie de téléprocédure des demandes et déclarations émanant des huissiers de justice, des notaires et des commissaires-priseurs judiciaires ou des candidats à ces fonctions.

E. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ

104. En matière d'installation des officiers publics et ministériels, la mission confiée à l'Autorité par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 a donné lieu à deux précédents : le 9 juin 2016, s'agissant des notaires, et le 10 octobre 2016, s'agissant des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation¹¹⁶. Cette mission s'inscrit par ailleurs dans la continuité des avis produits par l'Autorité au sujet des professions juridiques réglementées au cours de l'année écoulée.¹¹⁷
105. Le présent avis participe de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 6 août 2015 modifiant les conditions d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

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

106. L'article L. 462-4-1 du code de commerce, dans sa rédaction issue du V de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, confie à l'Autorité le soin de rendre au ministre de la justice un avis sur la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.
107. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité fait toutes recommandations « *en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire* », et établit un « *bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées* ».
108. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans. Elles sont assorties d'une proposition de carte répertoriant les zones où l'implantation d'offices de commissaires-priseurs judiciaires pourrait être utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. La carte définitive fait l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie.

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

109. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce et à l'article 2 du décret n° 2016-216 précité, l'Autorité a rendu publique l'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la carte en publiant un communiqué de presse le 29 février 2016 sur son site Internet¹¹⁸.
110. L'objet de la procédure y est rappelé et les tiers intéressés y ont été invités à présenter leurs observations, en tant que de besoins en répondant à différentes questions relatives à

¹¹⁶ Avis n°s 16-A-13 et 16-A-18.

¹¹⁷ Avis n°s 15-A-02, 16-A-03, 16-A-06 et 16-A-12.

¹¹⁸ Lien : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=629&id_article=2736.

l'élaboration de la carte (dimensionnement géographique des zones, critères d'identification des zones d'installation libres et d'installation contrôlée, rythme adéquat de création d'offices, moyens envisageables pour améliorer l'accès des femmes et des jeunes aux offices ministériels, etc.).

111. S'agissant de la proposition de carte relative aux offices de commissaires-priseurs judiciaires, quinze contributeurs ont fait parvenir leurs observations à l'Autorité. Ces éléments, dont une synthèse figure en annexe 1, ont permis d'étayer l'analyse développée dans le présent avis.

III. Délimitation des zones d'installation

112. En application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité est chargée de proposer aux ministres de la justice et de l'économie une carte, définie de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, identifiant les secteurs dans lesquels la création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
113. Ces critères ont été posés par le décret n° 2016-216 précité, dont le II de l'article 1 précise que l'analyse doit être menée dans des zones délimitées « *en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* ».
114. La mission de l'Autorité consiste donc à identifier des subdivisions territoriales du périmètre géographique concerné de dimensions pertinentes pour mener une analyse économique locale de l'offre et de la demande de services fournis par les commissaires-priseurs judiciaires.
115. À cette fin, avant de conclure sur la délimitation géographique des zones d'installation, l'Autorité a successivement procédé à :
- l'identification du périmètre géographique exact concerné par l'exercice de cartographie, certaines collectivités d'outre-mer et certains départements métropolitains en étant exclus ;
 - la recherche d'un échelon géographique pertinent pour mener une analyse économique des marchés de services de commissaires-priseurs judiciaires, en tenant notamment compte de la création de la profession de commissaire de justice ;
 - l'identification de la subdivision territoriale la plus proche de cet échelon géographique pertinent permettant d'obtenir une partition du périmètre concerné.

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

116. Il ressort de l'étude d'impact de la loi du 6 août 2015 que la définition des zones prévues à l'article 52 de cette loi concerne :
- en métropole : l'ensemble des départements, à l'exception de ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (en application du VII de cet article 52) ;
 - en outre-mer :
 - i) les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, en vertu du principe d'identité législative dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ;
 - ii) les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, dont les statuts¹¹⁹ prévoient l'applicabilité de plein droit des règles nationales relatives aux officiers publics et ministériels ;
 - iii) la collectivité de Wallis-et-Futuna, dont les statuts¹²⁰ prévoient une compétence exclusive de l'État en la matière, et pour laquelle le législateur a prévu une mention expresse d'applicabilité au VI du même article 52.
117. La Polynésie française¹²¹ et la Nouvelle-Calédonie¹²², dont les compétences exclusives comprennent la réglementation applicable aux officiers publics et ministériels, ne sont en revanche pas concernées par la carte.

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

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

1. MARCHÉS DE PRESTATIONS

119. L'Autorité délimite le marché pertinent à partir d'« *un examen des caractéristiques objectives du produit ou du service en cause mais aussi des conditions de concurrence et de structure de la demande et de l'offre* »¹²³.

¹¹⁹ Article LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁰ Article 4 de loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

¹²¹ Articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

¹²² Article 22, 15° de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999.

¹²³ Autorité de la concurrence, rapport annuel 2012, p. 151.

a) La substituabilité de l'offre

120. La définition du marché pertinent dépend du périmètre des offreurs potentiels, c'est-à-dire des professionnels susceptibles d'entrer en concurrence avec les commissaires-priseurs judiciaires.
121. Or, en vue de la création de la profession de commissaire de justice¹²⁴, les commissaires-priseurs judiciaires pourront progressivement être formés au métier d'huissier de justice¹²⁵ afin d'être qualifiés commissaire de justice¹²⁶. Une fois cette qualification acquise, les commissaires-priseurs judiciaires pourront exercer à titre accessoire les activités auxquelles les huissiers de justice pouvaient se livrer jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Pour leur part, les huissiers de justice peuvent d'ores et déjà réaliser des prisées et de ventes judiciaires, mais dans la limite du « monopole à la résidence » des commissaires-priseurs judiciaires¹²⁷. Ces deux professions sont donc en mesure de développer une offre concurrente entre elles, et continueront de l'être jusqu'au 1^{er} juillet 2022, même si celle-ci est restreinte.
122. En conséquence, il convient de prendre en considération les activités de l'ensemble de ces professionnels, commissaires-priseurs judiciaires et huissiers de justice, dans le cadre de la présente définition du marché pertinent. En effet, même si chacune des deux professions continuera à faire l'objet d'une carte spécifique jusqu'en 2022, année de leur fusion, l'Autorité ne peut ignorer que la concurrence entre elles s'intensifiera graduellement avant cette date.
123. Compte tenu de l'impératif de progressivité du nombre des professionnels par zone prévu à l'article 52 de la loi du 6 août 2015¹²⁸, l'Autorité doit fixer le nombre des créations d'offices recommandées en tenant compte de la convergence prévue entre les deux professions, dont les contingents sont appelés à fusionner à terme. Ainsi, dans certains départements (comme le Puy-de-Dôme ou l'Ille-et-Vilaine), indépendamment de la carte proposée par l'Autorité, les actuels commissaires-priseurs judiciaires pourraient théoriquement voir décupler le nombre de professionnels susceptibles d'exercer leurs missions au 1^{er} juillet 2022 (à supposer qu'à cette date tous les huissiers soient qualifiés de « commissaire de justice »¹²⁹).

¹²⁴ Ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

¹²⁵ Conformément à l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, les professionnels qui répondent aux conditions de formation qui seront précisées par décret peuvent faire suivre leur titre de la mention « qualifié commissaire de justice » et exercer, dans le respect de certains conditions, les deux professions.

¹²⁶ Article 25, III, 3^o, de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

¹²⁷ L'Autorité a, dans son avis n° 16-A-12 précité, relevé le caractère asymétrique de ces restrictions mais sa proposition d'ouvrir en totalité l'exercice des activités de l'autre profession avant le 1^{er} juillet 2022 n'a pas été reprise par le Gouvernement.

¹²⁸ Article 52 de la loi du 6 août 2015 (« [a]fin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée. »)

¹²⁹ À noter qu'en application de l'article 25 de l'ordonnance précitée : « Les huissiers de justice, qui disposent d'une expérience professionnelle en matière de vente judiciaire de meubles aux enchères publiques, sont réputés satisfaire à la formation spécifique ».

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

b) La substituabilité de la demande

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

Une substituabilité relative de l'activité en monopole

127. Par définition, aucun service n'est substituable aux activités exercées en monopole par les huissiers et les commissaires-priseurs judiciaires. En effet, les clients sont captifs puisqu'ils sont légalement tenus de s'adresser à ces professionnels. De plus, le service rendu aux usagers est relativement homogène dans le champ du monopole. Cette homogénéité résulte notamment des dispositions réglementaires qui encadrent ces prestations. En conséquence, tous les offices sont théoriquement substituables entre eux.
128. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, l'instruction a toutefois révélé qu'une minorité d'offices est spécialisée dans la prise ou la vente de biens atypiques, ce qui les singularise des autres membres de la profession¹³⁰.
129. De même, concernant les huissiers, il ressort de l'instruction que les grands clients institutionnels privilégient des offices structurés, le plus souvent urbains et de grande taille.
130. Sur la période récente, le volume de l'activité en monopole des huissiers de justice et, dans une moindre mesure, des commissaires-priseurs judiciaires a eu tendance à s'amoinrir.

La réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice

131. Il ressort de plusieurs auditions que, depuis les années 1990, le nombre d'actes traités par les huissiers aurait chuté¹³¹ en raison d'une réduction du champ de leur monopole. En effet, la suppression du recours obligatoire à un huissier de justice pour un nombre croissant de procédures (les cessions de créances¹³², le recouvrement des pensions alimentaires¹³³, le dépôt du règlement des jeux concours¹³⁴, la délivrance des congés commerciaux¹³⁵, etc.)

¹³⁰ Lors des auditions, il a été indiqué que certains offices disposent par exemple d'une expertise particulière concernant le matériel de transport (camions et semi-remorques) ou de boulangerie (fours professionnels).

¹³¹ Lors des auditions, une baisse de 50 % du nombre d'actes depuis 1990 a été évoquée.

¹³² Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

¹³³ Article 44 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

¹³⁴ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

¹³⁵ Article L. 145-9 du code de commerce.

s'est accompagnée d'un développement concomitant des modes de notification autres que la signification, tels que la lettre recommandée avec accusé de réception (« LRAR »), notamment électronique.

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

La réduction des activités monopolistiques des commissaires-priseurs judiciaires

133. Les tribunaux de commerce (ci-après « TC ») sollicités dans le cadre de l'instruction¹³⁶ relèvent tous une baisse ou une stagnation du nombre de désignations de commissaires-priseurs judiciaires sur les cinq dernières années¹³⁷. Ce phénomène résulterait de la multiplication des procédures où le recours à un commissaire-preneur judiciaire n'est pas imposé (liquidation judiciaire simplifiée obligatoire...) ou n'est pas indispensable (entreprise dépourvue d'actifs à priser...).
134. De plus, l'activité monopolistique des commissaires-priseurs judiciaires reste souvent accessoire à l'activité concurrentielle de l'opérateur de ventes volontaires auquel est adossé leur office. En effet, pour chacun des 310 offices de commissaires-priseurs judiciaires, cet opérateur représente en moyenne 70 % du chiffre d'affaires total réalisé par les deux structures¹³⁸.
135. En conséquence, la réduction des activités monopolistiques des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires tend à renforcer l'importance relative de leurs activités concurrentielles. Ces dernières permettent souvent de maintenir l'équilibre économique des offices.

2. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES ET SUBDIVISION TERRITORIALE ADAPTÉE

a) Délimitation des marchés géographiques pertinents

136. À l'heure actuelle, l'huissier de justice est territorialement compétent dans le ressort du TGI de sa résidence¹³⁹, et lorsque plusieurs TGI sont situés dans son département, dans le ressort de l'ensemble de ces tribunaux¹⁴⁰. Comme précédemment indiqué, cette compétence

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

¹³⁷ L'instruction n'a toutefois pas permis d'établir de façon précise l'amplitude de ce phénomène.

¹³⁸ Avis n° 15-A-02 précité, § 334.

¹³⁹ Articles 5 et suivants du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice tel que modifié par le décret n° 2014-983 du 28 août 2014 relatif à la compétence territoriale des huissiers de justice.

¹⁴⁰ Sa compétence est donc au minimum départementale, et parfois plus étendue lorsqu'un TGI est situé sur plusieurs départements.

territoriale sera étendue au ressort de la cour d'appel au 1^{er} janvier 2017¹⁴¹. Pour sa part, le commissaire-priseur judiciaire a une compétence nationale¹⁴², mais bénéficie d'un « monopole à la résidence » dans la commune où il est installé¹⁴³.

137. Toutefois, au-delà du ressort de compétence, qui est une notion juridique, il convient d'examiner la répartition effective de la clientèle de ces professionnels en suivant une approche économique.

Pour les huissiers de justice

138. Concernant les huissiers de justice, qu'il s'agisse d'activités en monopole ou en concurrence, c'est moins la localisation géographique des donneurs d'ordres¹⁴⁴ que celle des justiciables qui permet de déterminer la taille du marché pertinent. L'huissier de justice est d'abord sollicité par son donneur d'ordres au vu de sa compétence territoriale au lieu de domicile ou de résidence du destinataire de l'acte. Par ailleurs, les coûts de production des actes augmentent avec la distance qui sépare l'huissier de ce destinataire. En effet, en règle générale, l'huissier est tenu de se déplacer à la résidence du justiciable, que ce soit pour une saisie, une signification ou un constat.
139. Il convient toutefois de tenir compte du développement récent des voies électroniques de communication avec les justiciables, qui tendent à amoindrir l'exigence de proximité entre demandeur et offreur. Ainsi, depuis 2000 « *l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier* »¹⁴⁵. Pour l'huissier, le développement du numérique concerne tant les activités monopolistiques (comme la signification électronique¹⁴⁶) que les activités concurrentielles (comme les constats par vidéo ou Internet). Toutefois, malgré leur promotion par les pouvoirs publics, la pratique des transmissions numériques est encore peu développée, de sorte que son impact économique n'est pas susceptible de modifier ces premières conclusions. De plus, si elle n'induit pas de coût de transport, la signification électronique reste soumise aux mêmes règles de compétence territoriale que la signification physique¹⁴⁷. Pour l'heure, la dimension maximale du marché géographique correspond donc,

¹⁴¹ Article 5-2 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 précité.

¹⁴² À l'exclusion des départements métropolitains du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1816). Le 5° du I de l'article 55 de la loi du 6 août 2015 a étendu cette compétence au département de Mayotte et à la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, antérieurement exclus.

¹⁴³ Par suite, les notaires et huissiers de justice ne peuvent, dans ces communes, procéder à des ventes judiciaires.

¹⁴⁴ La relation entre l'huissier et le donneur d'ordre peut être dématérialisée ou se dérouler dans son office.

¹⁴⁵ Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

¹⁴⁶ Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires ; Décret n° 2012-366 du 15 mars 2012 relatif à la signification des actes d'huissier de justice par voie électronique et aux notifications internationales.

¹⁴⁷ Articles 5-2 et 5-3 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

d'un point de vue économique, à la zone à l'intérieur de laquelle les coûts de transport n'annulent pas la rentabilité de l'acte.

140. Or, il ressort de l'instruction que, par le passé, l'extension de la compétence territoriale des huissiers au département se serait traduite par une hausse des charges pour les offices. En particulier, les coûts de transport et les frais de personnel auraient augmenté en raison du rayonnement des huissiers de justice dans l'ensemble du département. Il en aurait résulté, pour compenser ce surcoût, une mutualisation des ressources, par exemple par la création de bureaux communs de signification ou la constitution de réseaux d'offices. Si la plupart des huissiers de justice se sont adaptés pour couvrir l'ensemble de leur département, il reste que le niveau actuel de structuration des offices est encore insuffisant aujourd'hui pour délivrer un service efficace sur l'ensemble du ressort des cours d'appel, qui regroupent le plus souvent plusieurs départements.
141. Il ressort également de l'instruction que les donneurs d'ordres des huissiers de justice (notamment les plus grands d'entre eux, institutionnels : offices HLM, compagnies d'assurance, banques...) tendent à établir un réseau de partenaires, comprenant au moins un huissier référent par département. S'agissant des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices, les appels d'offres de services et prestations juridiques d'huissier de justice mettent souvent en concurrence les offices territorialement compétents dans un département donné.
142. Cette dimension géographique est également corroborée par les réponses à la consultation publique : les contributeurs considèrent en majorité (54 %, soit 67 contributions) que le département est l'échelon pertinent pour mener la présente analyse¹⁴⁸.
143. Concernant les entreprises et les avocats, qui représentent également un poids significatif dans le chiffre d'affaires des huissiers de justice, ils s'adressent en priorité aux huissiers de leur département d'exercice ou à ceux situés dans le siège du TGI local. On constate d'ailleurs qu'environ 45 % des huissiers de justice sont localisés dans une ville qui accueille le siège d'un TGI. Or, la quasi-totalité des départements français constitue le ressort d'un ou plusieurs TGI.
144. Il convient toutefois de tenir compte de la spécificité du ressort du TGI de Saint-Malo, qui comprend des communes situées dans deux départements distincts, respectivement l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor. Cette situation atypique résulte de la fusion des TGI de Dinan et de Saint-Malo en 2011. Depuis, les huissiers de justice situés dans l'ancien ressort du TGI de Dinan sont rattachés au TGI de Saint-Malo. Ils continuent d'être compétents dans l'ancien ressort du TGI de Dinan, qui est désormais inclus dans le ressort du TGI de Saint-Malo, mais le sont également dans toute l'Ille-et-Vilaine. Interrogé sur la localisation des activités des offices des huissiers de justice à la résidence de Dinan, le Président de la chambre des huissiers de justice des Côtes d'Armor a confirmé qu'ils exerçaient majoritairement en Ille-et-Vilaine.

¹⁴⁸ Les autres subdivisions proposées étaient le ressort du TGI (11 contributions), le ressort de la CA (8 contributions), la commune (4 contributions), le bassin de vie (4 contributions), le ressort du TI (2 contributions) ou encore un dimensionnement variable en fonction du milieu (2 contributions).

Pour les commissaires-priseurs judiciaires

145. Concernant les commissaires-priseurs judiciaires, les acheteurs aux enchères publiques viennent de l'ensemble de la France, voire de l'international, d'autant que la part des ventes aux enchères par internet s'est considérablement accrue¹⁴⁹ et continue de croître (via le site interencheres.com, par exemple). La dimension pertinente du marché dépend ici de la location des donneurs d'ordres, au premier rang desquels les TC. Or, il ressort des auditions menées lors de l'instruction que ces derniers nomment principalement des commissaires-priseurs judiciaires de leur ressort, sauf dans le cas où une expertise particulière dans un domaine donné est recherchée. De plus, on observe qu'environ 70 % des commissaires-priseurs judiciaires ont leur résidence dans une ville qui accueille le siège d'un TC.
146. Dans sa contribution à la consultation publique, la CNCPJ affirme que la « zone d'intervention habituelle est constituée par les ressorts du Tribunal de Grande Instance et du Tribunal de commerce ». Elle ajoute que les mandats des commissaires-priseurs judiciaires émanent à 70 % des TC et à 30 %, soit des TGI (tutelles, procédures collectives des non commerçants...), soit des officiers publics et ministériels (inventaires successoraux, saisies...) résidant dans le ressort de ces tribunaux.
147. Cette affirmation est confirmée par les données d'activité transmises par les offices : parmi les 241 offices (78 %) ayant précisé la localisation géographique de leurs donneurs d'ordres pour l'année 2014, 54 % des actes provenaient de clients situés dans la commune de résidence de l'office, 80 % dans le ressort de son TGI, et 91 % dans celui de sa cour d'appel.

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

A la résidence	Dans le ressort du TGI hors résidence	Hors TGI dans le ressort de la Cour d'appel	Hors cour d'appel
5 648	2 763	1 117	930
54%	26%	11%	9%

* pour les 241 offices ayant répondu (78%)

148. Les TC nomment donc majoritairement des commissaires-priseurs judiciaires résidant au sein de leur propre ressort de compétence¹⁵⁰. Exceptionnellement, le recours à un professionnel installé en dehors de cette zone peut s'avérer nécessaire en raison de la spécificité des biens à priser ou inventorier. Dans la consultation publique, le TC est ainsi la

¹⁴⁹ Selon le rapport annuel 2015 du Conseil des ventes volontaires, les ventes en lignes représentent 30 % du montant total des adjudications volontaires.

¹⁵⁰ Voir les résultats de l'étude menée auprès des TC en annexe 3.

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

149. Les ressorts juridictionnels évoqués ont fait l'objet de nombreuses modifications de périmètre au cours des dernières années, avec un mouvement de concentration assez important entre 2008 et 2011¹⁵¹, avec la suppression de 400 juridictions, dont 19 TGI et 50 TC. Il existe désormais, en France, 101 départements, 140 TC (dont 6 tribunaux mixtes de commerce en outre-mer) et 159 TGI¹⁵².
150. Dans 52 départements, le ressort du TC, celui du TGI et le territoire du département se confondent (soit la plupart des départements ruraux ou peu peuplés). Pour ceux-ci, le ressort à retenir est donc sans ambiguïté départementale.
151. Les 49 départements restants comprennent en revanche chacun plusieurs juridictions, selon différents cas de figure :
 - a. les ressorts des TC et des TGI se confondent (cas le plus fréquent),
 - b. les ressorts des TC et des TGI ne se confondent pas :
 - i. parce que le ressort du TGI englobe plusieurs TC (Alpes Maritimes ou Nord, par exemple),
 - ii. parce qu'à l'inverse, il existe plusieurs TGI dans le ressort d'un seul TC (cas des nouveaux TGI de Tulle ou Saint-Gaudens, par exemple, qui ne se sont pas accompagnés de la création d'un nouveau TC).
152. Enfin, il existe un dernier cas de figure très particulier : les ressorts de deux TC (Belfort et Saint-Malo) et, comme précédemment indiqué, d'un TGI (Saint-Malo), s'étendent à des communes situées dans d'autres départements¹⁵³.
153. La question se pose donc de savoir s'il est plus adapté de retenir une dimension départementale ou juridictionnelle pour le marché pertinent, et dans le second cas, quelle juridiction privilégiée (TC ou TGI).
154. Pour y répondre, l'Autorité tient compte des éléments suivants :
 - Le mouvement de concentration des juridictions tend à rapprocher les ressorts juridictionnels du périmètre géographique des départements (rappel : c'est déjà le cas dans 51 % des départements).
 - Malgré une compétence nationale, l'activité juridictionnelle des commissaires-priseurs judiciaires est souvent locale (en particulier devant les TC), ce qui ne nécessite pas de déplacements rapides et fréquents. Par suite, retenir un marché pertinent comportant les ressorts de plusieurs TC adjacents est envisageable, y

¹⁵¹ Décrets du 15 février 2008 et du 29 mai 2008.

¹⁵² Parmi les 159 TGI, 7 se situent dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Dans ces départements le TC est remplacé par une chambre spécialisée au sein du TGI.

¹⁵³ C'est aussi le cas du TGI et de la chambre commerciale du tribunal de Colmar qui, situés dans le Haut-Rhin, ne sont toutefois pas concernés par le présent avis en application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

compris dans l'hypothèse d'une concentration plus grande des offices dans certains points du département. À cet égard, il convient de relever qu'il existe 14 ressorts de TC¹⁵⁴ dans lesquels aucun commissaire-priseur judiciaire n'est installé (contre 9 départements, dont 4 en outre-mer), ce qui indique bien que les commissaires-priseurs judiciaires installés dans des ressorts limitrophes exercent sur un territoire plus étendu.

- Dans la perspective de la fusion programmée des deux professions¹⁵⁵ à l'horizon 2022, et de la restructuration des offices qui s'en suivra nécessairement (comme en témoigne l'exemple récent de l'élargissement de la compétence territoriale des huissiers de justice au département), le choix d'un dimensionnement commun des zones d'installation apparaît judicieux.

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

155. Il ressort de ce qui précède que le département constitue la dimension pertinente des marchés géographiques en cause, sans distinction entre les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires¹⁵⁶, ni entre les activités concurrentielles ou monopolistiques de ces professionnels.
156. Au cas d'espèce, il n'apparaît par conséquent pas nécessaire¹⁵⁷ d'envisager d'autres subdivisions du territoire que le département pour appréhender l'activité économique des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.
157. 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.
158. Il va de soi que ce dimensionnement des zones d'installation doit parfois faire l'objet d'adaptations mineures, pour tenir compte de spécificités locales, par exemple le rattachement du ressort de l'ancien TGI de Dinan (Côtes-d'Armor) à celui de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine).

¹⁵⁴ Parmi ces 14 tribunaux, 5 correspondent à des tribunaux mixtes de commerce situés en outre-mer. Les chambres spécialisées des TGI en Alsace et en Moselle ne rentrent pas dans le cadre de la présente analyse.

¹⁵⁵ Si celle-ci n'est prévue qu'en 2022, les commissaires-priseurs judiciaires pourront exercer des responsabilités plus larges une fois les conditions de formation prévues acquises.

¹⁵⁶ On rappelle que l'activité des commissaires-priseurs judiciaires est entièrement monopolistique.

¹⁵⁷ Rappelons qu'à l'inverse, dans l'avis n° 16-A-13 précité, la dispersion de la demande adressée aux notaires (dont la compétence est nationale) a conduit l'Autorité à écarter les circonscriptions administratives au profit d'un zonage d'étude établi par l'INSEE.

C. CONCLUSION SUR LA DÉLIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION

159. Il ressort de ce qui précède que l'échelle départementale :

- permet une analyse conjointe de deux professions amenées à n'en former plus qu'une, celle de commissaire de justice ;
- intègre la logique des principaux donneurs d'ordres des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, notamment dans la mesure où, dans la quasi-totalité des cas, les frontières administratives (au niveau du département) et judiciaires (au niveau des TGI et des TC) se confondent ;
- tient compte de la localisation géographique effective de ces professionnels sur le territoire, ainsi que de celle des justiciables auprès desquels les huissiers peuvent intervenir dans une limite de temps et de coût raisonnable ;
- est la plus adaptée des subdivisions territoriales suggérées par la consultation publique pour mener une analyse économique locale des marchés de prestations en cause ;
- assure une couverture quasi-exhaustive¹⁵⁸ du périmètre géographique concerné par la carte.

160. Ainsi, sans préjudice des évolutions qui pourraient intervenir d'ici la prochaine révision de la carte (notamment l'élargissement de la compétence des huissiers de justice aux ressorts des cours d'appel, qui regroupent le plus souvent plusieurs départements), l'Autorité considère que, pour les besoins du présent exercice de cartographie, le département constitue un espace géographique adapté.

161. Au vu des spécificités des territoires concernés, l'Autorité estime cependant nécessaire que des analyses spécifiques soient menées dans les 9 départements actuellement dépourvus de commissaire-priseur judiciaire, s'agissant de cette profession.

162. En outre, dans les collectivités d'outre-mer, l'Autorité est d'avis qu'il pourra être nécessaire de créer des zones d'installation *ad hoc* qui, en fonction des circonstances locales, pourront soit être circonscrites au territoire de la collectivité concernée, soit agréger le territoire d'une ou plusieurs collectivités à celui d'un département (tel que la Guadeloupe).

163. Les critères posés par le décret du 26 février 2016 précité seront analysés à l'échelon des « zones d'installation », ainsi définies :

- pour les départements métropolitains et d'outre-mer, sous réserve des exceptions prévues ci-dessous pour le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Moselle et la Guadeloupe, une zone d'installation par département, circonscrite aux limites administratives de ce département ;

¹⁵⁸ Seules les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna n'ont pas le statut de département.

- pour les départements des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine, le ressort de l'ancien TGI de Dinan¹⁵⁹ est rattaché à la zone d'installation d'« Ille-et-Vilaine et Dinan » (et par conséquent détaché de la zone d'installation de « Côtes-d'Armor hors Dinan ») ;
- pour les collectivités d'outre-mer :
 - i) Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont rattachées au département de la Guadeloupe pour former la zone d'installation de « Guadeloupe/Saint-Martin/Saint-Barthélemy » ;
 - ii) Celles de Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre et Miquelon constituent chacune une zone d'installation, circonscrite au territoire de la collectivité concernée.

164. En application du VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne constituent pas des « zones d'installation » (au sens du présent avis).

165. La liste des « zones d'installation » (au sens du présent avis) est jointe en annexe 4.

IV. État des lieux de l'offre et de l'implantation des commissaires-priseurs judiciaires¹⁶⁰

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

A. LES EFFECTIFS DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES : UNE STABILISATION DU NOMBRE D'OFFICES ET UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE PROFESSIONNELS LIBÉRAUX

167. Au 1^{er} mars 2016, d'après la CNCPJ, 418 commissaires-priseurs judiciaires, dont 27 salariés, exerçaient au sein de 310 offices (auxquels il faut ajouter 3 offices vacants).

168. Le nombre de professionnels comme d'offices est donc relativement stable depuis 10 ans. Entre 2005 et 2014 par exemple, 9 offices de commissaires-priseurs judiciaires ont été créés (3 en 2005, 5 en 2006 et 1 en 2007), et 13 ont été supprimés.

¹⁵⁹ Il s'agit de l'actuel ressort du tribunal d'instance de Dinan tel que défini par le tableau de l'annexe IV de la partie réglementaire du Code de l'organisation judiciaire.

¹⁶⁰ Dans un souci d'exhaustivité, les données présentées ci-après incluent les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, même si l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 5 août 2015 précitée ne leur est pas applicable.

169. La loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 a donné la possibilité aux commissaires-priseurs judiciaires d'exercer la profession en qualité de salarié. Le décret du 30 janvier 2012, pris en application de cette loi, définit les conditions selon lesquelles les commissaires-priseurs judiciaires salariés exercent leurs fonctions. Les commissaires-priseurs judiciaires salariés étaient 27 en mars 2016. Ainsi, si le nombre total de professionnels n'a diminué que de 5 unités depuis 2005, le nombre de professionnels libéraux a lui diminué de 32 unités.

Tableau 2: Nombre de commissaires-priseurs judiciaires et d'offices (Source : DACS, années 2005 à 2014)

	Commissaires-priseurs judiciaires				Offices			
	Individuels (1)	Associés (2)	Salariés (3)	Total (1+2+3)	Individuels (1)	SCP (4)	SEL (5)	Total offices (1+4+5)
2005	181	242		423	181	124	3	308
2006	177	246		423	177	125	8	310
2007	183	236		419	183	124	9	317
2008	186	226		412	186	119	10	318
2009	184	228		412	184	117	11	316
2010	184	223		407	184	115	12	316
2011	183	219		402	183	114	13	314
2012	182	214		396	182	113	14	313
2013	180	216	2	398	180	115	14	313
2014	175	216	14	405	175	113	17	313

170. Les études de commissaires-priseurs judiciaires sont dans leur intégralité adossées à des opérateurs de ventes volontaires, et les commissaires-priseurs assurent alors la double activité de ventes judiciaires et de ventes volontaires. Inversement, fin 2013, 75 % des opérateurs de ventes volontaires sont adossés à des études de commissaires-priseurs judiciaires. Autrement dit, seuls 25 % des opérateurs exercent la seule activité de ventes volontaires.
171. L'ensemble des commissaires-priseurs (c'est-à-dire à la fois les commissaires-priseurs judiciaires et les opérateurs de ventes volontaires) emploie environ 2 500 salariés¹⁶¹.

B. UNE ABSORPTION INCOMPLÈTE DU STOCK DE DIPLÔMÉS

172. La stabilisation des effectifs est à l'origine d'un décalage avec les effectifs diplômés. Ainsi, entre 2001 et mars 2016, alors que 298 commissaires-priseurs judiciaires ont été diplômés, seuls 137 ont été nommés, soit 46 %.
173. Or, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, l'implication des instances professionnelles a été prépondérante dans les processus de constitution de l'offre d'offices et d'accès aux offices de commissaires-priseurs judiciaires.
174. Ainsi que l'Inspection générale des finances (« IGF ») l'a décrit dans son rapport de 2013, il n'y a pas de « justifications économiques à ce que les ventes judiciaires fassent l'objet

¹⁶¹ Source : Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les professions libérales, juin 2014.

d'une restriction d'installation quand la même activité exercée pour des ventes volontaires repose sur le seul respect de critères de compétence et de règle de fonctionnement »¹⁶².

175. Bien que l'effet de cliquet à la baisse du nombre d'offices soit moins important pour les commissaires-priseurs que pour les notaires, l'effet des conditions d'installation restrictives sur les effectifs de la profession est important, notamment pour ces jeunes diplômés.
176. Pour répondre à cette situation, le législateur a décidé d'inscrire l'installation des commissaires-priseurs judiciaires dans un nouveau paradigme : l'Autorité est chargée de délimiter les zones d'installation libre, de recommander un rythme d'installations dans ces zones, et de définir en miroir les zones d'installation contrôlée, ou, au cas par cas, la création de nouveaux offices pourra être refusée par le garde des Sceaux, si les conditions prévues par la loi sont remplies. Ce dispositif apparaît adapté pour atteindre un équilibre satisfaisant entre liberté d'installation, émulation concurrentielle entre professionnels, et préservation de leurs missions d'intérêt général.

C. L'IMPLANTATION DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE EST TRÈS INÉGALE

177. Les cartes et analyses sur la profession de commissaire-priseur judiciaire sont réalisées en prenant comme maillage les zones d'installation précédemment définies.

1. CARACTÉRISTIQUES NATIONALES : UN MAILLAGE TERRITORIAL IMPARFAIT

178. En France métropolitaine, outre l'Alsace-Moselle¹⁶³, cinq départements sont dépourvus de commissaires-priseurs judiciaires : l'Ain, les Hautes-Alpes, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse et la Lozère. Dans les autres départements métropolitains, le nombre d'offices par zone d'installation variait en 2014 entre 1 office (31 zones concernées) et 64 offices (Paris) avec un nombre d'offices médian égal à 2. Le nombre de commissaires-priseurs judiciaires titulaires et associés variait, quant à lui, entre 1 professionnel (les mêmes 31 zones) et 78 professionnels (Paris) avec un nombre de commissaires-priseurs judiciaires médian égal à 3.
179. Outre-mer, il n'existe qu'un seul office, qui ne comprend qu'un seul commissaire-priseur judiciaire. Il est situé à Baie-Mahault en Guadeloupe.

¹⁶² IGF « Rapport sur les professions réglementées », 2013, Tome 3, p. 40.

¹⁶³ Rappelons que les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne sont pas concernés par la liberté d'installation instituée à l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

Carte 2 : Nombre de commissaires-priseurs (titulaires et associés) par zone d'installation
 (Source : CNCPJ, année 2014)

Nombre de commissaires-priseurs judiciaires
 titulaires et associés (2014)

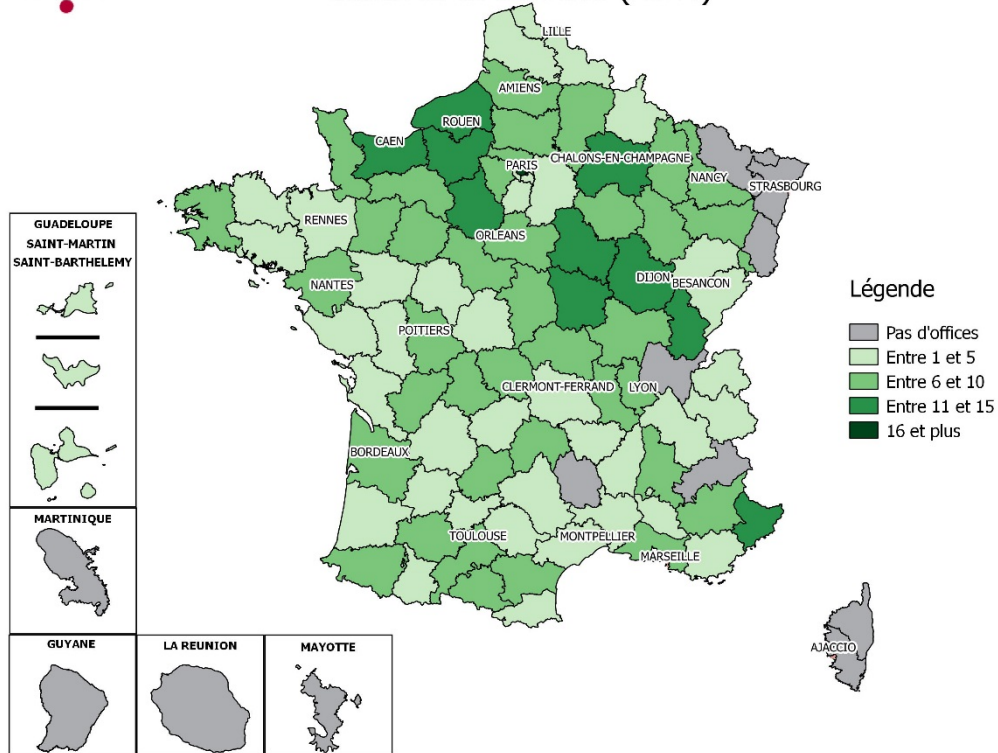


Tableau 3: Les six zones d'installation comportant le plus d'offices en France, avec le nombre de commissaires-priseurs judiciaires (titulaires et associés) correspondant (Source : CNCPJ, année 2014)

Zone d'installation	Nombre d'offices	Rang	Nombres de commissaires-priseurs judiciaires	Rang
Paris	64	1	78	1
Seine-Maritime	11	2	13	2
Alpes-Maritimes	8	3	12	3
Bouches-du-Rhône	8	3	12	3
Calvados	8	3	10	6
Gironde	8	3	9	7
31 zones avec un seul office et un seul CPJ				
Total	310		391	
Moyenne	3,5		4,4	
Médiane	2,0		3	

180. La zone de Paris, qui concentre ainsi 20 % des offices et des professionnels libéraux, présente des particularités pour la profession de commissaire-priseur judiciaire, qui tiennent à des raisons historiques, notamment la présence de l'hôtel des ventes de Drouot.
181. Même en excluant la zone atypique de Paris et les cinq zones dépourvues d'office, le nombre de commissaires-priseurs n'est que moyennement corrélé¹⁶⁴ à la population départementale. Par ailleurs, aucune corrélation¹⁶⁵ n'a pu être établie entre le nombre de commissaires-priseurs judiciaires et la superficie ou la densité de population de la zone d'installation. La corrélation¹⁶⁶ entre le nombre de tribunaux de commerce par zone et le nombre de professionnels est, pour sa part, assez faible.
182. Il peut en être déduit que la répartition des commissaires-priseurs judiciaires sur le territoire national a, en partie, répondu à une logique de couverture de population, plutôt qu'à une logique territoriale (qui aurait prévalu si une corrélation forte avait été observée entre le nombre de professionnels et la superficie du territoire, par exemple). Cette situation est donc différente de celle des notaires, pour lesquels la recherche d'un maillage territorial fort a été observée par l'Autorité dans son précédent avis¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Le coefficient de détermination (R^2) de la régression linéaire est légèrement inférieur à 0,5.

¹⁶⁵ Les coefficients de détermination (R^2) pour les deux régressions sont inférieurs à 0,01 dans chaque cas.

¹⁶⁶ Le coefficient de détermination (R^2) de la régression linéaire est légèrement supérieur à 0,3.

¹⁶⁷ Voir les § 135 à 146 de l'avis n° 16-A-13.

183. Toutefois, il existe tout de même des écarts dans la densité de professionnels par rapport à la population, avec une surreprésentation des commissaires-priseurs judiciaires à Paris et dans les départements normands et bourguignons et une sous-représentation dans les autres départements franciliens et les départements du Sud de la France (hors Alpes-Maritimes). En moyenne, il y a 0,7 commissaire-priseur judiciaire pour 100 000 habitants, soit 1 pour 153 846 habitants. En France métropolitaine, la « densité » de commissaires-priseurs judiciaires est la plus faible dans les zones de Seine-Saint-Denis, du Vaucluse, de l’Hérault et du Var (inférieure à 0,2 pour 100 000 habitants), tandis qu’elle est la plus élevée dans les zones de Paris et de la Nièvre (supérieure à 1,8 pour 100 000 habitants). Outre-mer, la densité est non-nulle uniquement dans la zone de « Guadeloupe/Saint-Martin/Saint-Barthélemy » et s’élève à 0,25 pour 100 000 habitants.

Carte 3 : Nombre de commissaires-priseurs judiciaires (titulaires et associés) pour 100 000 habitants par zone d’installation (Source : CNCPJ, année 2014)

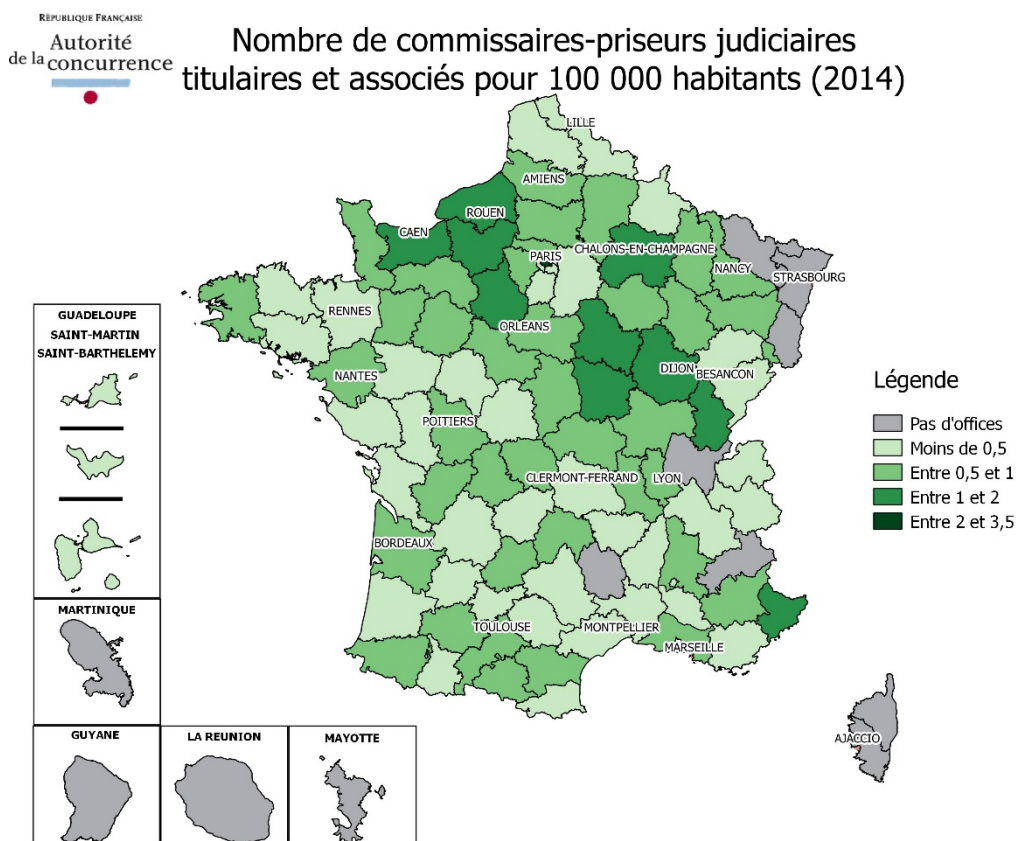


Tableau 4 – Les cinq zones d’installation comportant la plus faible et la plus forte densité de commissaires-priseurs judiciaires (titulaires et associés) en France (Source : CNCPJ, année 2014)

Zone d'installation	Nombre de commissaires-priseurs judiciaires pour 100 000 habitants	Nombre d'habitants par commissaire-priseur judiciaire	Rang
Paris	3,5	28 585	1
Nièvre	1,9	53 805	2
Eure-et-Loir	1,4	72 161	3
Eure	1,2	85 006	4
Yonne	1,2	85 371	5
Pyrénées-Orientales	0,2	462 705	85
Var	0,2	514 292	86
Hérault	0,2	546 166	87
Vaucluse	0,2	549 949	88
Seine-Saint-Denis	0,1	776 241	89
Moyenne	0,7	153 846	
Médiane	0,5	188 679	

184. En définitive, le système actuel a permis d’assurer une certaine cohérence entre le nombre de commissaires-priseurs judiciaires et la population de chaque zone, tout en assurant un maillage relativement complet en métropole (seules 5 zones d’installation métropolitaines ne comportent pas de commissaires-priseurs judiciaires). Le constat est beaucoup plus nuancé en outre-mer, où il n’existe actuellement qu’un seul office, en Guadeloupe.
185. Il ressort des travaux menés par les services d’instruction à l’aide du logiciel METRIC¹⁶⁸, qu’actuellement, en France métropolitaine, le centre-bourg de chaque commune se situe en moyenne à 33,3 km (soit 35 minutes de trajet en voiture) de celui de la commune d’implantation du commissaire-priseur judiciaire le plus proche. Si ce résultat est pondéré par la population de chaque commune, chaque justiciable se trouve, en moyenne, à moins de 18 km de l’office le plus proche.

2. UN TAUX DE MARGE ÉLEVÉ, COMPARABLE À CELUI D’AUTRES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

186. L’Autorité a procédé à l’examen des taux de marge des différentes structures d’exercice de commissaire-priseur judiciaire, quels que soient leurs modes d’imposition : exercice

¹⁶⁸ INSEE-Distancier METRIC / Calculs Autorité de la concurrence.

individuel (58 % des structures), sociétés imposées à l'impôt sur le revenu (35 % des structures) et sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés (6 % des structures).

187. Dans les deux premiers cas, le résultat rémunère à la fois le capital et le travail. Il correspond à la rémunération personnelle du titulaire ou des associés, qui n'est pas intégrée dans les charges (les taux de marge attendus sont, par suite, supérieurs).
188. Dans le dernier cas, le bénéfice ne rémunère que le capital, après déduction des charges correspondant à la rémunération de l'associé. Pour ces sociétés, le taux de marge attendu est donc inférieur, puisqu'il correspond seulement à un dividende.
189. Il ressort de cet examen que les taux de marge sont relativement élevés, quelles que soient les zones d'installation. Alors que le taux de rentabilité moyen de l'économie française se situe aux alentours de 8 %, les taux de marge des commissaires-priseurs judiciaires sont, dans 80 % des cas, supérieurs à 21 %. La médiane se situe à 36 % et la moitié des offices ont un taux de marge compris entre 23 % et 49 %. Environ 1 % des offices réalisent des pertes sur la période 2010-2014.

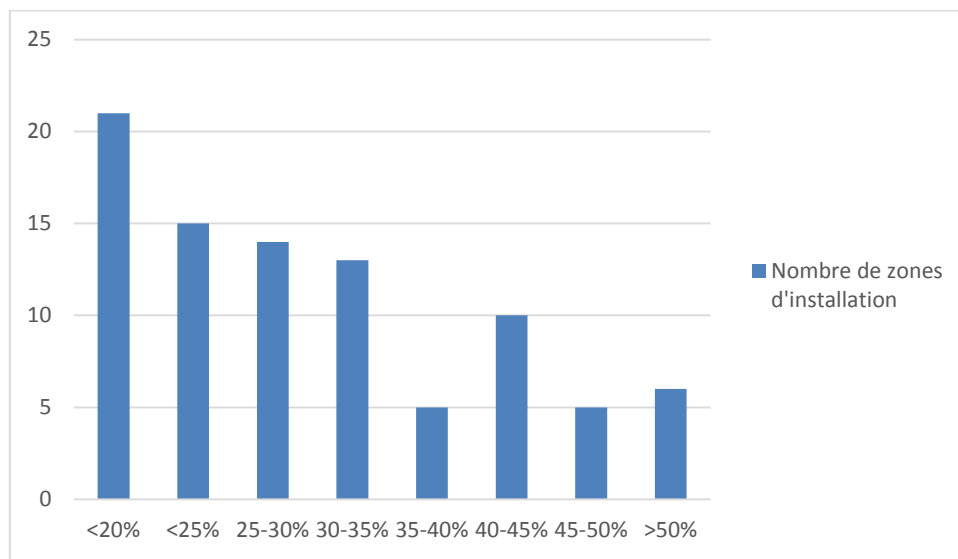
Tableau 5 - Taux de marge moyen par office de commissaire-priseur judiciaire (Source : CNCPJ, années 2010-2014)

	Centiles	Taux de marge
1er décile	10%	9%
	20%	21%
1er quartile	25%	23%
	30%	27%
	40%	32%
Médiane	50%	36%
	60%	41%
	70%	46%
3eme quartil	75%	49%
	80%	52%
9eme décile	90%	62%

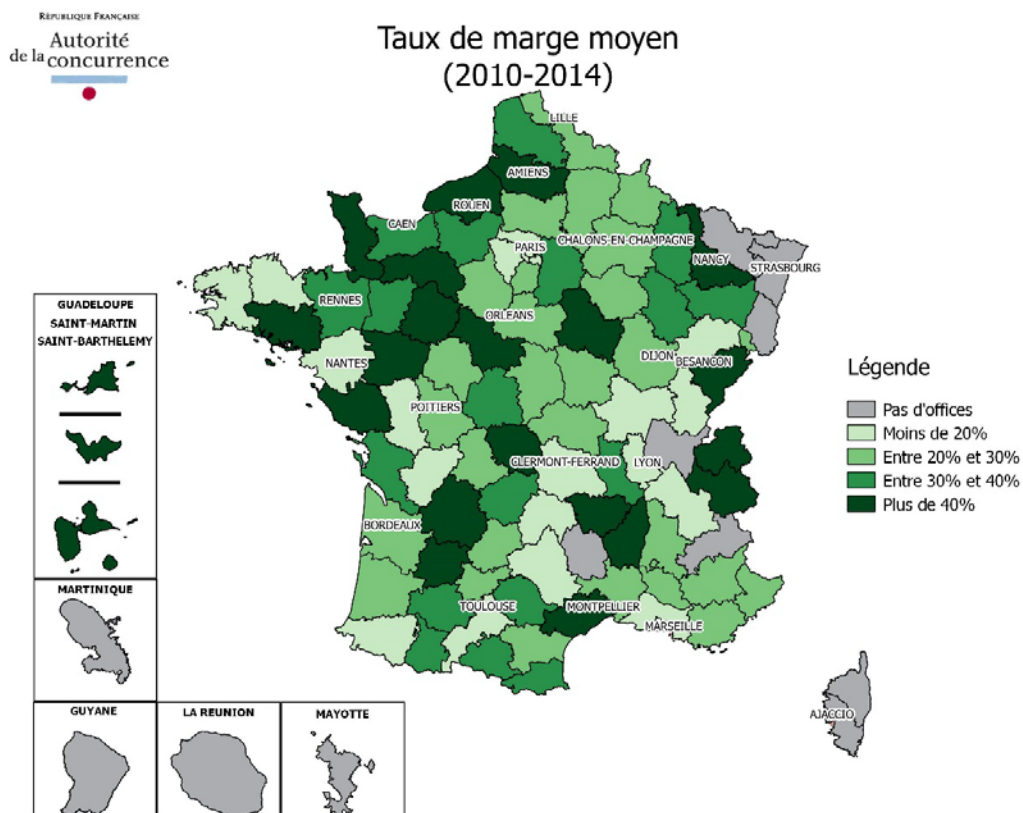
Lecture : la moitié des offices présente un taux de marge inférieur à 36 %

190. L'analyse des taux de marges par zone d'installation indique que seulement 24 % des zones ont un taux de marge inférieur à 20 %, tandis que 24 % d'entre elles ont un taux de marge supérieur à 40 %.

Graphique 1 - Répartition des zones d'installation en fonction du taux de marge moyen par office de commissaire-priseur judiciaire (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



Carte 4 - Taux de marge moyen par office de commissaire-priseur judiciaire (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



Fonds cartographique : IGN

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

Tableau 6 - Taux de marge moyen par activité (source : INSEE)

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

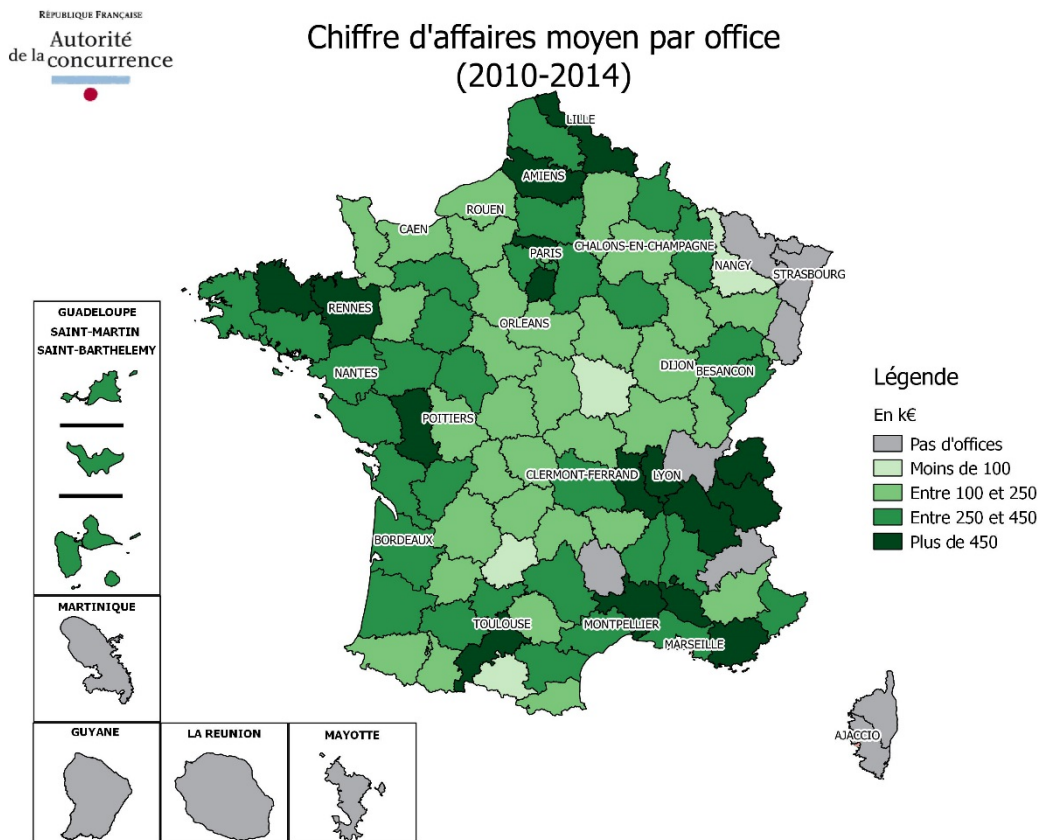
3. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES REVENUS DES OFFICES SUR LE TERRITOIRE

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

192. Actuellement, le chiffre d'affaires moyen (2010-2014) par office varie grandement. En effet, le premier décile se situe à environ 36 000 euros de chiffre d'affaires annuel par office tandis que le neuvième s'élève à 615 000 euros, soit un rapport de 1 à 28, ce qui traduit une forte hétérogénéité. Cette hétérogénéité est d'autant plus accentuée par la dualité du métier de commissaire-priseur judiciaire, qui consacre une partie variable de son temps de travail à l'activité de ventes volontaires de l'OVV auquel est associé son office.
193. Au niveau des zones d'installation, le chiffre d'affaires par office le plus faible se situe dans l'Ariège. Le chiffre d'affaires médian se situe aux alentours de 190 000 euros par office. Les chiffres d'affaires moyens annuels par office les plus élevés concernent 12 zones d'installation : ils dépassent le demi-million d'euros. Le chiffre d'affaires le plus élevé par office concerne l'Isère.

194. Ces écarts importants peuvent s'expliquer par les différences de structuration des offices, par l'attractivité inégale des régions en matière de ventes judiciaires, ainsi que par des répartitions variables entre activités judiciaires et volontaires. Le chiffre d'affaires par office élevé en Haute-Savoie, Savoie et Isère peut également s'expliquer par leur proximité avec des départements limitrophes dépourvus de commissaires-priseurs judiciaires (Ain et Hautes-Alpes), qui leur permet de satisfaire une partie des besoins des donneurs d'ordres de ces départements.

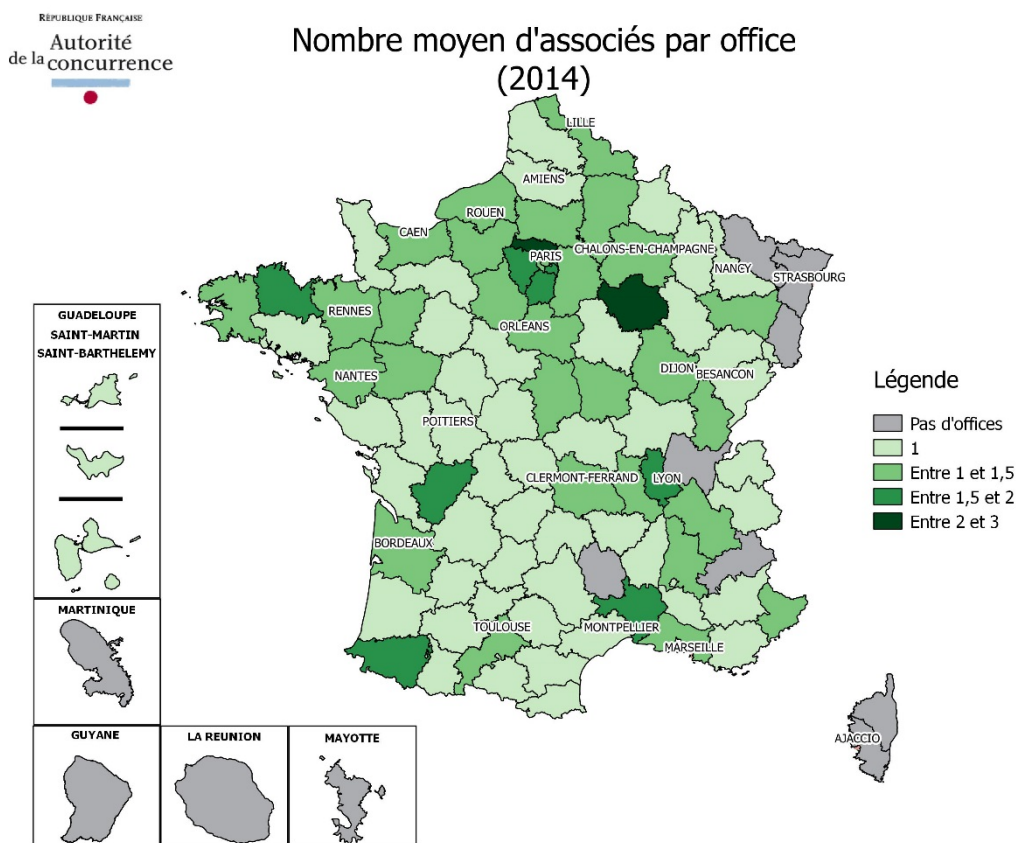
Carte 5 – Chiffre d'affaires moyen par office de commissaire-priseur judiciaire (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



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

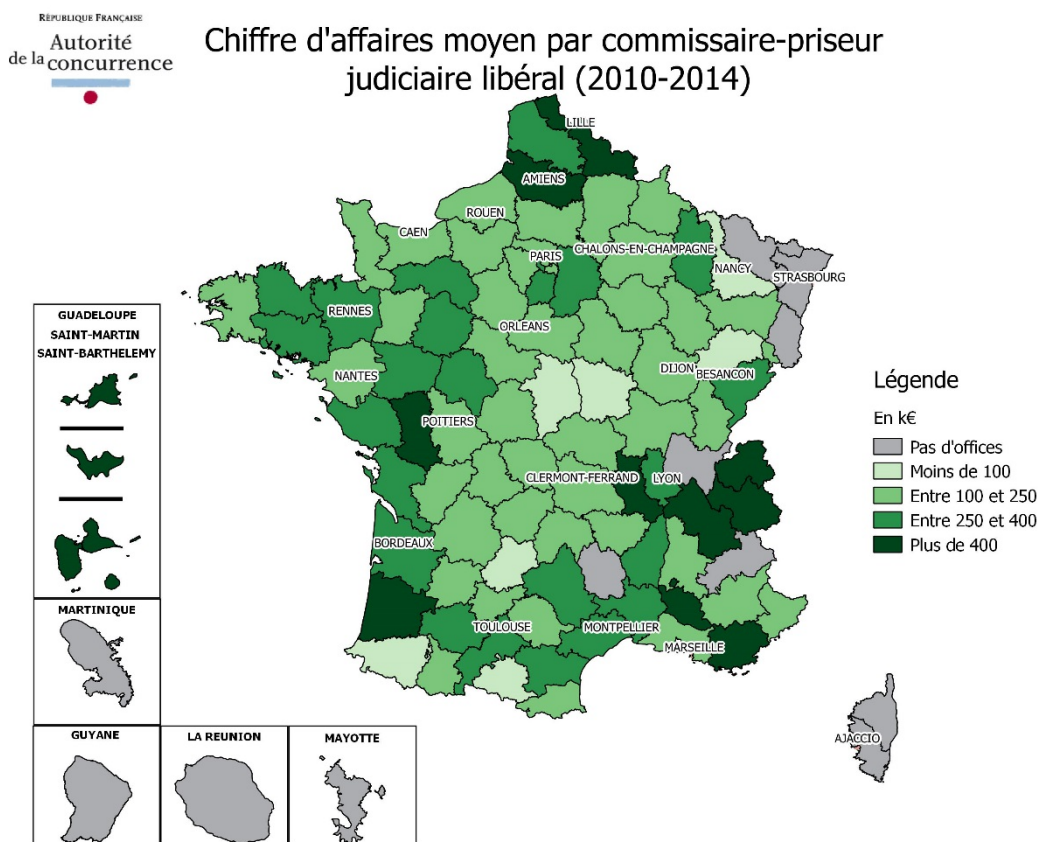
unipersonnels sont plus nombreux dans les secteurs ruraux. Ainsi, sur un territoire donné, le chiffre d'affaires par commissaire-priseur titulaire ou associé varie moins que le chiffre d'affaires seul.

Carte 7- Nombre moyen d'associés par office de commissaire-priseur judiciaire (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



199. Les différences constatées dans la distribution du chiffre d'affaires par office s'estompent lors de l'examen du chiffre d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral. Elles demeurent toutefois significatives.
200. L'Ariège présente toujours le chiffre d'affaires par commissaire-priseur libéral le plus faible sur la période 2010-2014. À l'opposé, l'Isère affiche le chiffre d'affaires moyen par professionnel libéral le plus élevé, la moyenne par zone d'installation se situant à 257 000 euros par an. Sur les 89 zones d'installation comprenant des offices, seules 6 voient leurs commissaires-priseurs judiciaires libéraux y réaliser un chiffre d'affaires moyen par tête supérieur à 500 000 euros par an.

Carte 8- Chiffre d'affaires moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



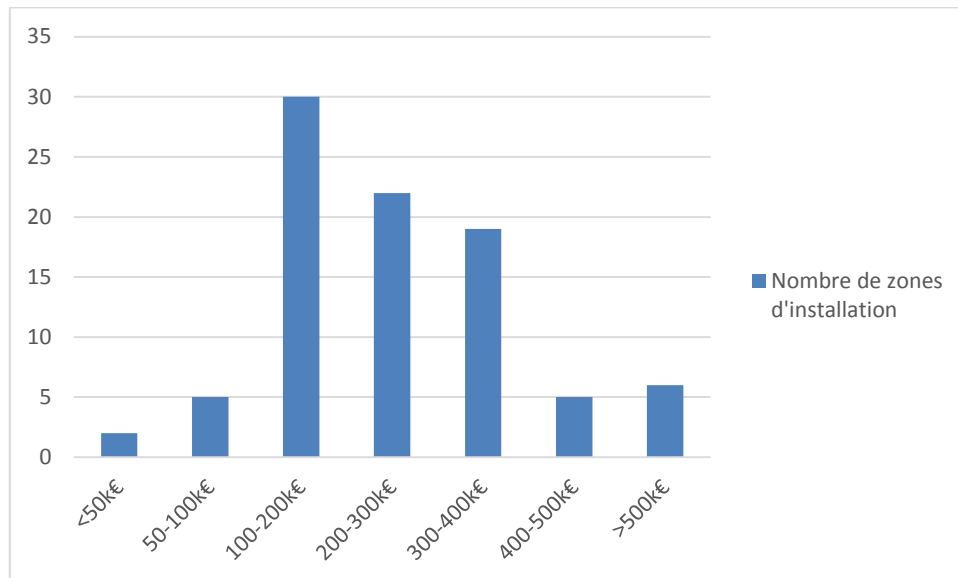
Fonds cartographique : IGN

Tableau 7 – Chiffres d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral et par office (Source : CNCPJ, années 2010 -2014)

	Centiles	CA moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral 2010-2014	CA moyen par office 2010-2014
1er décile	10%	36 976	36 214
	20%	65 281	73 739
1er quartile	25%	74 479	90 036
	30%	88 976	113 394
	40%	122 062	148 511
Médiane	50%	152 861	192 953
	60%	206 974	241 992
3eme quartile	75%	293 752	359 960
	80%	338 288	401 270
9eme décile	90%	490 836	615 493

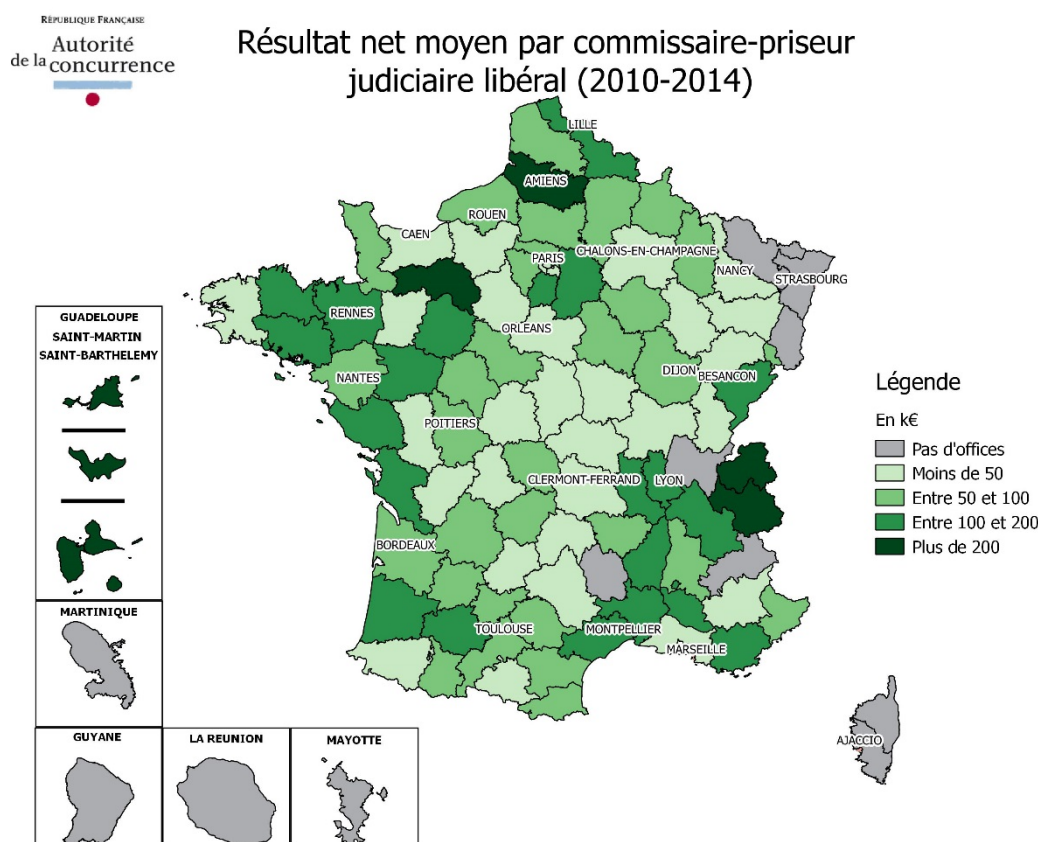
Lecture : La moitié des commissaires-priseurs judiciaires libéraux réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 152 861 euros

Graphique 2 - Répartition des zones d'installation en fonction du chiffre d'affaires moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



201. On constate par ailleurs une relative homogénéité du résultat moyen par commissaire-priseur libéral : dans 70 % des zones d'installation, ce résultat est inférieur à 100 000 euros par an. Ce ratio doit cependant être appréhendé avec prudence, compte tenu de la porosité entre les charges affectées à l'opérateur de ventes volontaires et celui l'office judiciaire. D'après plusieurs auditions, une grande partie des charges, notamment salariales, serait affectée à l'opérateur de ventes volontaires, venant artificiellement réduire son profit et accroître le résultat de l'office judiciaire.

Carte 9 : Résultat moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



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

202. Selon les données de la CNCPJ, en 2012, les inventaires et prisées représentent 69 % des missions judiciaires des commissaires-priseurs judiciaires, et les ventes aux enchères proprement dites 31 %. Parmi les missions de ventes aux enchères publiques, en 2012, 76 % sont liées à des procédures collectives, 9 % à des saisies ventes, le solde se répartissant entre les tutelles, les curatelles, les successions vacantes, etc. Parmi les missions d'inventaires et de prisées, en 2012, 47 % sont liées aux procédures collectives et 37 % aux successions. La ventilation est proche en 2013.
203. La ventilation des produits des offices par type de mission est très différente. Selon la CNCPJ, en 2012, les émoluments des ventes aux enchères représentaient 64 % du total (contre 36 % pour les inventaires et prisées).

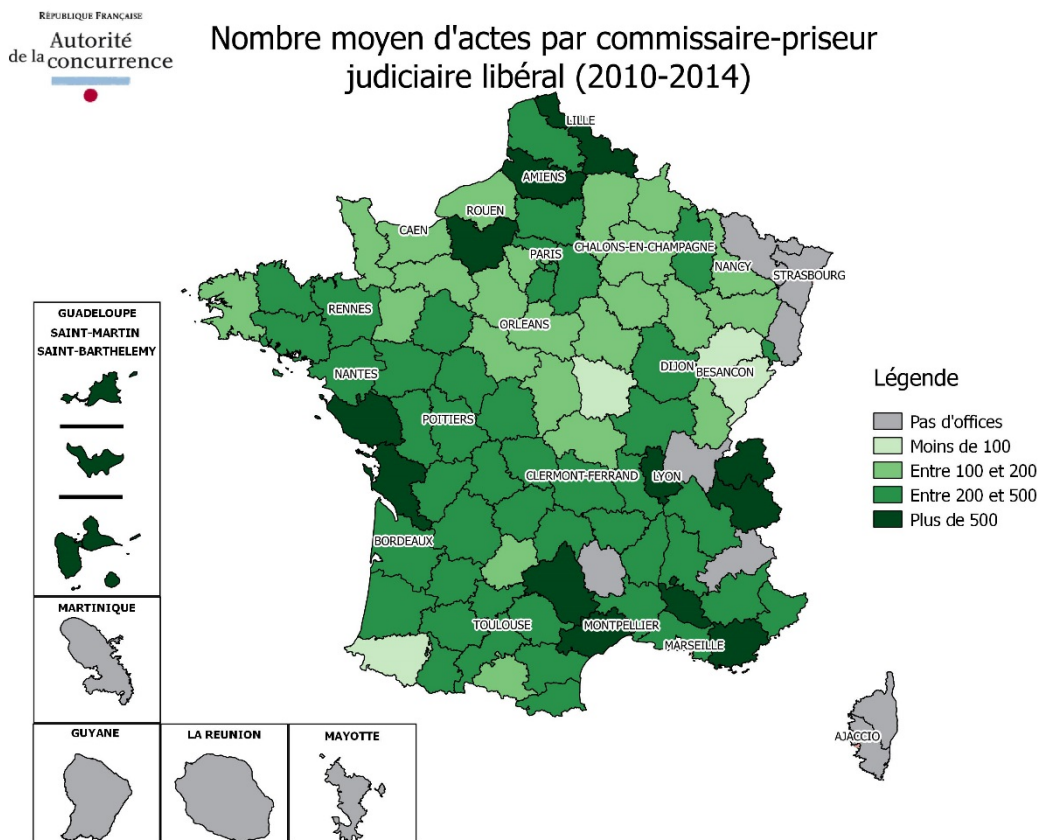
Ventilation des missions en volume, produits et honoraires (2013)

Répartition des produits des ventes judiciaires				
	Adjudications T.T.C	%	Nombre de missions	%
Procédures collectives	129 853 434 €	78	13 122	76.99
Tutelles/curatelles	4 986 332 €	3	1 145	6.71
Saisies	4 951 853 €	3	1 726	10.12
Crédit municipal	19 762 913 €	12		
Autres	5 114 075 €	3	942	5.52
AGRASC	1 323 508 €	1	108	0.63
Total	165 992 115 €	100	17 043	100
Répartition des honoraires de prisées et d'inventaires				
	Honoraires H.T.	%	Nombre de missions	%
Procédures collectives	12 587 969 €	62	18 583	50.13
Tutelles/curatelles	899 571 €	4	3 391	9.14
Successions	5 617 253 €	28	14 089	38
Crédit municipal	502 543 €	3		
Autres	517 543 €	3	989	2.66
AGRASC	17 800 €	0	16	0.04
Total	20 142 679 €	100	37 068	100

Source : CNCPJ, Observatoire économique de la profession, septembre 2014. Etude réalisée à partir de 147 réponses au questionnaire annuel adressé à la profession.

204. Il existe une forte hétérogénéité géographique du nombre d'actes traités par commissaire-priseur judiciaire. À nouveau, cette disparité reflète à la fois les différences d'activité par région mais aussi de l'importance relative de l'activité judiciaire de l'office et de l'activité volontaire de l'OVV auquel il est associé. Avec une médiane à 216 actes annuels par professionnel, l'écart entre le 1^{er} décile (46 actes) et le 9^{ème} décile (575 actes) est de 1 à 12.

Carte 10 : Nombre d'actes moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral par zone d'installation (Source : CNCPJ, années 2010-2014)



Fonds cartographique : IGN

Tableau 8 - Nombre moyen d'actes par commissaire-priseur judiciaire libéral (Source : CNCPJ, années 2010-2014)

	Centiles	Nombres actes
1er décile	10%	46
	20%	87
1er quartile	25%	104
	30%	116
	40%	147
Médiane	50%	216
	60%	268
3eme quartile	75%	355
	80%	389
9eme décile	90%	575

Lecture : La moitié des commissaires-priseurs judiciaires libéraux réalisent moins de 216 actes

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

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

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

206. La littérature économique considère qu'une réglementation restrictive limite non seulement la concurrence entre les prestataires de services, mais réduit également les incitations des professionnels à travailler de manière efficace par rapport aux coûts, à abaisser leurs prix, à améliorer la qualité ou à offrir des services innovants.

207. Le présent avis s'inscrivant dans la perspective d'un renforcement de l'offre de services de commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité a examiné, au-delà des seuls aspects quantitatifs, si l'implantation d'offices pourrait s'avérer utile en termes d'amélioration qualitative de l'offre de services.

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

1. LA SPÉCIFICITÉ DES PRESTATIONS DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES NE S'OPPOSE PAS À UNE OUVERTURE À DE NOUVEAUX OFFREURS

209. La plupart des prestations servies par les commissaires-priseurs judiciaires ayant un tarif réglementé, et les facultés de remises tarifaires étant limitées, la qualité constitue un élément très important du rapport « qualité/prix » perçu par les clients. Cette qualité s'appréhende au regard de différents critères : choix des usagers, sécurité juridique, rapidité d'exécution, résultat de la prestation rendue, etc.

210. Pour l'appréciation de la qualité des prestations rendues, les économistes¹⁶⁹ opèrent une classification des biens en fonction de l'information disponible pour le consommateur. Ainsi, les prestations sont qualifiées de « *biens de recherche* » si l'information sur la qualité est disponible avant l'achat, de « *biens d'expérience* » si elle se révèle après l'achat, et de « *biens de confiance* »¹⁷⁰ si elle ne peut se révéler ni avant, ni après l'achat.

211. Les prestations des commissaires-priseurs judiciaires peuvent être qualifiées de « *biens d'expérience* », dans la mesure où la qualité est observable *ex post* (respect des délais, fiabilité des prises, prix de vente des biens...) par les donneurs d'ordres, dont les commandes sont récurrentes. En effet, à la différence par exemple des services d'un notaire,

¹⁶⁹ Nelson (1970), Darby et Karni (1973) et Lucien Karpik, *L'économie des singularités* (2007).

¹⁷⁰ Avis n° 16-A-13 précité, § 180.

dont la clientèle est très dispersée (multiplicité de demandeurs qui sont en général des particuliers, ayant très rarement recours à leurs services), quelques donneurs d'ordres (tribunaux de commerce pour environ 90 %) forment l'essentiel du marché des prestations des commissaires-priseurs judiciaires¹⁷¹.

212. Cette caractéristique permet de réduire l'asymétrie informationnelle au profit des donneurs d'ordres, qui ont souvent recours à un petit nombre de professionnels auxquels ils restent fidèles. Il résulte d'ailleurs de l'instruction que les tribunaux de commerce sélectionnent de plus en plus fréquemment les commissaires-priseurs judiciaires auxquels ils font appel au regard de critères énoncés dans une charte qui fixe, par exemple, les délais de traitement des dossiers¹⁷². Ainsi, les caractéristiques des « *biens d'expérience* » des prestations offertes par les professionnels pourraient théoriquement justifier une dérégulation du point de vue de l'efficacité économique.
213. Sans aller jusqu'à préconiser une telle solution, qui ne correspond d'ailleurs pas au choix qu'a fait la législateur, une augmentation progressive du nombre de professionnels semble parfaitement compatible avec le maintien, voire l'amélioration, de la qualité des prestations rendues. L'accroissement de l'offre permettrait de réduire encore davantage l'asymétrie d'information, en élargissant les conditions de l'arbitrage réalisé par les donneurs d'ordres entre un plus grand nombre de professionnels et en renforçant les incitations à l'amélioration de la qualité du service rendu et à la diversification de l'offre de prestations.
214. Dès lors que le client est en situation d'appréhender par lui-même les mérites réciproques des professionnels, une autre conséquence d'un marché ainsi structuré est que rien ne justifie que le contrôle de la profession et de la qualité demeure l'apanage des seules organisations professionnelles (contrôles disciplinaires et déontologiques) selon une logique d'autocontrôle par les pairs eux-mêmes.
215. Cet autocontrôle a d'ailleurs fait l'objet de remarques des contributeurs dans le cadre de la consultation publique, relevant un manque de transparence. Il s'avère effectivement qu'aucune donnée n'est disponible en matière de contentieux disciplinaire lié aux activités de ventes judiciaires, contrairement aux ventes volontaires pour lesquelles le conseil de ventes volontaires publie, au sein de son rapport d'activité¹⁷³, non seulement le processus de traitement des réclamations mais également l'objet des réclamations, le détail des litiges rencontrés, ainsi que les suites apportées. En outre, les décisions disciplinaires rendues par le Conseil des ventes volontaires sont publiées *in extenso*.

¹⁷¹ En réalité le marché concerné est biface, toutefois, pour les acheteurs (qui interviennent lors des enchères), la qualité de la prestation fournie par les commissaires-priseurs judiciaires semble moins décisive que les qualités intrinsèques du bien acquis. Dès lors, seules les relations entre les donneurs d'ordres et les professionnels ont été prises en compte.

¹⁷² Voir notamment l'annexe 3 « Synthèse de la consultation des Tribunaux de Commerce ».

¹⁷³ http://www.conseildesventes.fr/sites/default/files/CDV_RA2016.pdf.

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

216. La création de nouveaux offices dans les zones d'installation libre, combinée à un mécanisme d'autorisation préalable visant à préserver la viabilité des offices existants dans les zones d'installation contrôlée, devrait mécaniquement augmenter l'offre de services et donc la proximité.
217. L'augmentation du nombre d'offices permettra aux donneurs d'ordre, pour l'essentiel les tribunaux de commerce, de faire appel à un plus large choix de commissaires-priseurs judiciaires. Cette émulation incitera les professionnels à améliorer le service offert afin de satisfaire au mieux les besoins de leurs clients, ceux-ci étant à même d'apprécier la qualité des prestations juridiques fournies et donc de comparer entre eux les différents professionnels.
218. Cette amélioration de la qualité pourrait concrètement se traduire pour les donneurs d'ordres par un accès facilité au professionnel, des prisées plus fiables, des produits de ventes plus élevés etc. Elle doit aussi permettre une réduction des délais. Or, le facteur temps est essentiel en matière de procédures collectives. La plupart des actifs ayant tendance à se dévaloriser très rapidement, le succès de ces procédures, qui ont une grande incidence sur les salariés et les créanciers des entreprises concernées, est dépendant de la rapidité de leur exécution.
219. De plus, ce développement de l'offre pourrait ainsi permettre de répondre au surplus d'activité lié au développement des ventes aux enchères de biens incorporels (brevets, fonds de commerce...) ¹⁷⁴.

3. UNE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE

220. L'augmentation du nombre d'offices incitera également les professionnels à diversifier leurs prestations pour capter une nouvelle clientèle, notamment par des stratégies de différenciation par rapport aux commissaires-priseurs judiciaires en place. Dans le cadre de l'instruction, certains candidats à l'installation ont notamment évoqué la possibilité d'intensifier le recours aux nouvelles technologies (publicité et/ou ventes en ligne etc.). En outre, un effet d'induction de la demande pourrait exister. Il ressort en effet de la consultation publique que, à défaut de commissaires-priseurs judiciaires dans leur secteur, certains tribunaux de commerce nomment des huissiers de justice pour réaliser les inventaires, prisées et ventes de procédures collectives. Cet effet ne sera toutefois que temporaire, compte tenu de la fusion à venir des deux professions.
221. L'exercice des fonctions de commissaire-priseur judiciaire dans le cadre d'une structure interprofessionnelle associant plusieurs professions du droit, récemment autorisé ¹⁷⁵, permettra également de proposer un service complet aux clients tout en réalisant des gains d'efficience grâce à la mutualisation des charges notamment.

¹⁷⁴ Suivant sur ce point les recommandations de l'Autorité dans son avis n° 15-A-02 précité, la loi du 6 août 2015 a permis au commissaires-priseurs judiciaires de réaliser des ventes portant sur les biens meubles incorporels.

¹⁷⁵ Ordonnance du 31 mars 2016 précitée.

222. Enfin, le choix d'une structure interprofessionnelle associant huissiers et commissaires-priseurs judiciaires pourrait permettre tout à la fois le développement des activités de saisie mais également d'anticiper la mise en œuvre de la réforme instituant les commissaires de justice.

B. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ

223. Le développement de l'offre devrait générer des gains de productivité, dont certains pourront pour partie être répercutés dans le « prix » des prestations facturées.

224. Outre la possibilité ouverte aux professionnels de pratiquer des remises¹⁷⁶ sur certaines prestations, toutefois limitées¹⁷⁷, le développement de l'offre permettra au client de mieux jouer son rôle d'arbitre dans la concurrence. Les professionnels seront par conséquent incités à améliorer la qualité de leur offre et à réduire leurs coûts, en particulier les nouveaux entrants qui devront conquérir une nouvelle clientèle par une différenciation au moins qualitative.

225. Une plus grande efficacité pourrait par exemple résulter de la modernisation des processus de production d'actes, du développement de nouvelles technologies, ou du recours à des méthodes de gestion innovantes. Cette dynamique, insufflée par la réforme, se traduira par des gains de productivité.

226. À la différence des autres professionnels du droit, l'exercice individuel de la profession de commissaire-priseur judiciaire a progressé par rapport aux offices comprenant plusieurs associés, tandis que le nombre de professionnels libéraux a diminué depuis 2000. La mutualisation des moyens ne s'est pas faite entre offices publics et ministériels, mais entre l'office et sa structure adossée de ventes volontaires¹⁷⁸. Concomitamment, le chiffre d'affaires et la valeur des offices ont crû au cours des années 2000, au bénéfice d'un plus petit nombre de professionnels libéraux. Il y a donc dans cette profession un potentiel important de restitution aux consommateurs des gains d'efficience réalisés par les professionnels.

227. Il ressort de l'instruction que de nombreux candidats à l'installation sont déjà établis en tant qu'OVV et cherchent à développer leur activité grâce aux synergies permises par les ventes judiciaires. Compte tenu de l'importance des investissements nécessaires à la création et au fonctionnement d'une structure (salle des ventes, locaux pour le stockage notamment), le fait de pouvoir réaliser à la fois des ventes judiciaires et des ventes volontaires devrait

¹⁷⁶ Les remises faisant partie intégrante des tarifs réglementés, le professionnel devrait afficher dans son office et publier sur son site Internet, s'il en dispose, les taux de remise pratiqués par catégorie d'actes et tranches d'assiette. Un arrêté du ministre chargé de la consommation doit prochainement encadrer les conditions de cette publicité tarifaire.

¹⁷⁷ Le taux de remise est plafonné à 10 % et ne porte que sur la part de l'émolument proportionnel calculée sur les tranches d'assiette supérieures à un seuil fixé par arrêté. Voir *supra*, § 20.

¹⁷⁸ Concrètement, d'après certaines auditions, la quasi-totalité des charges est supportée par l'OVV, notamment les charges de personnel, puis une partie fait l'objet d'une refacturation à l'office judiciaire

permettre des économies d'échelle (accès à certaines ressources, financement des infrastructures et du personnel utilisé par les deux structures d'exercice, etc.). Par ailleurs, le statut d'officier public et ministériel permet d'accéder à des activités (inventaires fiscaux ou prisés dans le cadre des procédures collectives) susceptibles de générer des ventes volontaires (cas de biens financés par une entreprise en liquidation par crédit-bail¹⁷⁹). Compte tenu de la porosité entre activités judiciaires et volontaires, et dès lors que les prix des prestations volontaires sont librement fixés par les OVV, les consommateurs pourraient bénéficier en partie de ces synergies.

228. L'évolution progressive vers une profession unique de commissaire de justice pourrait aussi inciter les professionnels à engager un mouvement de concentration et d'accroissement de la taille des offices, ainsi que des efforts de mutualisation, qui pourraient prendre la forme de groupements d'intérêt économique ou de sociétés civiles de moyens.

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

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

229. L'objet de la mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation libre, à formuler des recommandations de rythme d'installation dans celles-ci, et à délimiter des zones d'installation contrôlée. Son rôle n'est pas de planifier, ni de déterminer dans le détail, l'implantation des futurs offices sur le territoire national.
230. La carte proposée par l'Autorité doit permettre de rapprocher la régulation des installations d'une logique de marché :
- s'agissant d'une profession libérale, l'allocation géographique des offices pourrait se faire plus efficacement par le jeu du marché, en créant de nouvelles études et en améliorant la qualité du service là où sont les besoins des usagers ;
 - s'agissant d'offices publics ministériels, le souci du régulateur doit toutefois être de préserver le maillage territorial, et d'assurer un accès aux services rendus à l'ensemble des Français, indépendamment de leur lieu de résidence.
231. C'est cet équilibre que vise précisément la réforme : dans les zones d'installation contrôlée, chaque demande d'installation sera soumise à une étude locale approfondie pour s'assurer *ex ante* que les conditions d'exercice des offices existants ne seront pas « *bouleversées* » par l'arrivée d'un professionnel libéral supplémentaire. À l'inverse, dans les zones d'installation libre qui, par définition, sont celles où « *l'implantation d'offices apparaît utile pour*

¹⁷⁹ Le plus souvent, l'établissement de crédit propriétaire des actifs ainsi financés en confie la vente au commissaire-priseur concerné dans le cadre d'une vente volontaire.

*renforcer la proximité ou l'offre de services »¹⁸⁰, un contrôle *a priori* n'est pas indispensable, dans la limite du rythme recommandé.*

232. Il en résulte que les zones d'installation libre et les zones d'installation contrôlée sont définies en miroir : les secondes, mentionnées au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, sont le complément des premières : elles sont « *autres que celles mentionnées au I* »¹⁸¹ du même article 52.
233. Pour classer les zones selon cette typologie, il convient préalablement d'identifier les critères permettant d'apprécier l'« utilité » d'une offre de services supplémentaire, c'est-à-dire l'accroissement de la satisfaction de la demande qu'entraînerait l'installation d'un nouveau professionnel libéral dans la zone.

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

234. Afin d'identifier les zones d'installation libre, le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité retient des critères d'offre (nombre et localisation des offices installés, chiffre d'affaires, nombre de professionnels...) et des critères de demande (démographie, activité des juridictions commerciales...) ¹⁸².

1. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE

a) Une offre constituée des seuls professionnels titulaires ou associés

235. Coexistent, parmi les commissaires-priseurs judiciaires nommés par le garde des Sceaux, des titulaires de leur office (ou associés d'une société titulaire d'un tel office) et des salariés.
236. Il convient de rappeler que le commissaire-priseur judiciaire salarié ne peut avoir de clientèle personnelle, ne détient pas de part du capital de l'office, ni donc de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques de gestion, par exemple les remises pratiquées par l'office sur les émoluments proportionnels. On rappelle également que la population des commissaires-priseurs judiciaires salariés est restreinte, puisqu'elle compte 27 personnes en mars 2016, selon la CNCPJ.
237. La question s'est posée de la prise en compte de cette population salariée dans l'offre de commissaires-priseurs judiciaires. Si ces commissaires-priseurs judiciaires salariés contribuent à accroître la capacité des offices qui les emploient à répondre à la demande de leur client, il ressort tant des textes que de l'analyse économique de la profession qu'ils ne sont pas, en tant que tels, des « offreurs » sur le marché des prestations de commissaires-

¹⁸⁰ Loi du 6 août 2015, article 52-I.

¹⁸¹ Loi du 6 août 2015, article 52-III.

¹⁸² Article 1, I du décret n° 2016-216 dont les dispositions sont reproduites *supra*, § 81 et suivants.

priseurs judiciaires. Seuls les commissaires-priseurs judiciaires titulaires ou associés le sont : les recommandations de créations d'offices dans les zones d'installation libre visent à permettre l'installation libérale de ces professionnels.

La loi vise explicitement la libre installation des commissaires-priseurs judiciaires titulaires d'offices

238. L'article 52 de la loi du 6 août 2015 dispose que : « I. (...) les commissaires-priseurs judiciaires (...) peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services (...) » puis que : « II.- Dans les zones mentionnées au I, lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité (...) de commissaire-priseur judiciaire (...) le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office (...) créé. ». L'article L. 462-4-1 du code de commerce prévoit quant à lui que : « L'Autorité de la concurrence (...) fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire ».
239. Il ressort donc clairement de ces dispositions que l'objectif de la loi est la création d'offices nouveaux sur le territoire. Si elle évoque l'augmentation du nombre de professionnels, il ne s'agit pas d'augmenter indifféremment le nombre de commissaires-priseurs judiciaires nommés, mais bien, parmi ceux-ci, les titulaires d'offices.
240. Il en va de même des recommandations attendues en matière d'accès aux offices. Si le décret du 26 février 2016 indique que parmi les « critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service » figure le « nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) », l'installation d'un commissaire-priseur judiciaire libéral ne saurait équivaloir à celle d'un commissaire-priseur judiciaire salarié, dès lors que seule la première est susceptible d'intensifier la concurrence entre les offices.
241. Cette lecture est également celle du rapporteur de la mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015, M. le député Richard Ferrand, qui invite à considérer ce critère, dans son rapport d'étape du 22 mars 2016, non pas comme un critère d'offre, mais comme un critère de demande : « Un des critères prévus par ce décret a suscité un certain nombre d'interrogations de la part de futurs candidats à l'installation, comme de la part de votre président-rapporteur./En effet, parmi les critères définis pour évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service figure celui du nombre de professionnels nommés dans les offices : titulaires, associés, mais aussi salariés. Or, ce critère est réversible : un nombre élevé de professionnels salariés par office pourrait être interprété par l'Autorité de la concurrence comme le signe d'une offre de service suffisante qui n'exigerait pas la création de nouveaux offices ; au contraire, il pourrait être considéré comme le signe d'un vivier potentiel de candidats à l'installation. Votre président-rapporteur estime que cette seconde interprétation doit primer la première, le but de la liberté d'installation étant également de permettre au maximum de notaires salariés qui le souhaitent de s'installer à leur compte ».

L'accroissement du seul nombre de commissaires-priseurs judiciaires salariés est insusceptible de contribuer à l'objectif de renforcement de la concurrence

242. Le député Richard Ferrand mettait en garde en 2014 contre le risque que le développement du salariat ne conduise les jeunes à « *subir une situation résultant d'une offre insuffisante et à maintenir un plafond de verre* »¹⁸³. En effet, la baisse régulière du nombre de professionnels libéraux combinée au développement rapide du statut de salarié crée un risque de dualisation des statuts d'exercice de la profession (exercice libéral versus salarié).
243. La liberté d'installation, combinée à l'orientation des tarifs vers les coûts et la possibilité de pratiquer des remises sur certains actes, tend à intensifier la concurrence entre offices, au bénéfice des usagers : la rationalisation des coûts se répercutera sur le tarif acquitté, l'émulation liée à l'arrivée de nouveaux professionnels sera source d'accroissement de la qualité du service rendu.
244. Ce cercle vertueux n'est envisageable que si de nouveaux commissaires-priseurs judiciaires libéraux, disposant de leur propre clientèle et libres de leurs stratégies de développement, sont susceptibles de s'installer.
245. La nomination de commissaires-priseurs judiciaires salariés, fût-elle massive, dans les offices existants est insusceptible de l'enclencher. Elle peut certes permettre à un office d'atteindre une taille critique, et ainsi de réaliser des économies d'échelles. Toutefois, en l'absence de création de concurrents dans un secteur géographique donné, il est peu probable que ces gains profitent aux donneurs d'ordre. À l'inverse, ils pourraient renforcer la rente de situation des offices en place.
246. Il convient de rappeler que les commissaires-priseurs judiciaires salariés ne participent pas à la gestion et à la prise de décision stratégique au sein des offices, contrairement aux commissaires-priseurs judiciaires exerçant à titre libéral.
247. Ainsi, afin de favoriser l'accès à la profession, la présence en nombre de commissaires-priseurs judiciaires salariés dans un secteur ne peut être interprétée comme l'indice d'une offre suffisante, mais plutôt comme celle de l'existence d'un vivier de candidats potentiels à l'installation libérale.

b) Une offre indifférente à l'âge des professionnels

248. Le décret n° 2016-216 précité prévoit la prise en considération de l'âge des professionnels dans l'établissement de la carte.
249. L'Autorité relève toutefois que si des professionnels vont atteindre, dans les années à venir, l'âge limite d'exercice de la profession (70 ans), leur départ ne conduira pas à de nouvelles installations, mais plutôt à des reprises d'offices existants. Leurs offices n'étant pas supprimés, le fait que certains professionnels se retirent pour faire valoir leurs droits à la retraite sera donc sans effet sur le niveau d'offre de services.

¹⁸³ Rapport de M. Richard Ferrand, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, intitulé « Professions réglementées - Pour une nouvelle jeunesse » - octobre 2014.

250. En revanche, la question de l'âge des professionnels est importante pour l'accès des « jeunes » diplômés aux offices. Elle est abordée dans la section E de la partie VII du présent avis.

c) Une offre déterminée selon la localisation des offices principaux

Le cas des bureaux annexes

251. Les bureaux annexes ou secondaires assurent la présence d'un commissaire-priseur judiciaire dans certaines zones. Or, si le bilan et le compte de résultats peuvent contenir une ventilation du chiffre d'affaires entre établissements au titre des compléments d'informations, il n'existe pour ces offices aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Aucune répartition d'activité n'a pu être communiquée à l'Autorité.
252. La question du traitement de l'activité de ces bureaux annexes s'est donc posée.
253. À l'issue de la consultation et de ses travaux, l'Autorité est d'avis, pour l'élaboration de la carte, d'imputer leur activité à celle de l'office principal, comme cela a été fait pour les notaires.
254. D'après les données de la CNCPJ, en 2016, seuls 39 offices disposent d'un ou deux bureaux annexes, pour un total de 41 bureaux annexes.
- dans 90 % des cas (soit 37 bureaux annexes sur 41), ces bureaux sont situés dans le même département que l'office principal et le chiffre d'affaires retenu pour la zone d'installation n'est donc en rien affecté par cette présence ;
 - il demeure donc 4 bureaux annexes situés dans d'autres départements que leur office de rattachement, ils sont en général peu éloignés (le plus souvent dans un département limitrophe).
255. Il ressort enfin des consultations et de l'audition de la CNCPJ que la plupart des bureaux annexes¹⁸⁴ ont des plages d'ouverture peu nombreuses (1 ou 2 jours par semaine, voire dans certains cas seulement une matinée), pas de personnel à temps plein et une activité réduite. Il n'y a pas, dans ce cas, d'inconvénient majeur à affecter leur activité à l'office principal, puisque si de tels bureaux présentent un avantage en termes d'accessibilité pour les clients, ils ne génèrent pas une offre de services supplémentaire par rapport à l'office principal.

d) La prise en compte des évolutions récentes du nombre d'offices et de commissaires-priseurs judiciaires titulaires

256. Les informations statistiques disponibles sur les offices ont été arrêtées au 31 décembre 2014. Pour cette raison, l'Autorité a dû tenir compte, dans le présent avis, des évolutions postérieures susceptibles d'avoir un effet sur le niveau de ses recommandations.

¹⁸⁴ Ces offices ont souvent été rattachés à un office existant à la suite d'une vacance et en vue d'une reprise d'une activité, dans un souci d'aménagement du territoire.

257. D'après les informations communiquées par la CNCPJ et le ministère de la justice, quatre offices sont actuellement vacants. Par ailleurs, depuis le 31 décembre 2014, de nombreux évènements affectant les nombres d'offices et/ou de commissaires-priseurs judiciaires titulaires et associés sont intervenus : binages, démissions, retraits, nominations, suppressions et créations d'offices, etc. L'Autorité en a tenu compte dans la détermination des zones d'installation libre et de ses recommandations de créations d'offices.

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

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

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

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

261. En premier lieu, il est difficilement comparable entre les structures, car les offices sont imposés soit à l'impôt sur les sociétés (et dans ces cas, la rémunération du titulaire de la charge peut figurer en charge et le résultat après impôt ne correspond qu'au dividende), soit à l'impôt sur le revenu (et dans ces cas, le résultat peut être interprété – après remboursement des emprunts – comme rémunérant à la fois le travail et le capital). Certes, les offices imposés sur les revenus sont très majoritaires et la lecture globale des résultats est utile à l'analyse. Mais dans un secteur particulier, comportant éventuellement peu de structures, la présence d'un office imposé à l'impôt sur les sociétés peut fausser la lecture du résultat ou du taux de marge.

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

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

264. Afin d'élaborer ses recommandations d'installation, l'Autorité a ainsi considéré comme les plus susceptibles de synthétiser l'activité économique des commissaires-priseurs judiciaires, les indicateurs d'offre suivants : d'une part, le nombre de commissaires-priseurs judiciaires libéraux présents dans une zone et, d'autre part, le chiffre d'affaires¹⁸⁵ par commissaire-priseur judiciaire titulaire ou associé.

2. LA PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE

265. Afin « d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande » et d'identifier les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services, le décret n° 2016-216 précité retient les critères suivants :

- « caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
- évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution (...) s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires : de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaire ».

266. La formulation retenue par le pouvoir réglementaire (en particulier l'usage du « dont... ») ne ferme pas *a priori* la voie à l'utilisation d'autres variables explicatives « ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels », notamment celles suggérées dans le cadre de la consultation publique.

a) Les obstacles à l'analyse économétrique des déterminants du chiffre d'affaires

267. Les caractéristiques de la démographie des commissaires-priseurs judiciaires ne permettent pas de réaliser des travaux économétriques, tels que ceux menés dans le cas des notaires et des huissiers de justice.

268. En premier lieu, le nombre total d'offices est relativement faible : 313 en 2014, soit un échantillon cinq fois plus petit que celui des huissiers de justice et plus de dix fois plus petit que celui des notaires.

269. En second lieu, comme indiqué dans la partie IV du présent avis, la répartition des commissaires-priseurs judiciaires est très inégale sur le territoire français. En effet, la moitié des départements comptent 2 offices ou moins ; une trentaine n'en compte qu'un seul et 5 en sont totalement dépourvus en métropole¹⁸⁶. Au contraire, Paris concentre 20 % des offices, soit 64 offices. Dans ces conditions, les travaux économétriques ne peuvent pas fournir de résultats statistiquement significatifs.

270. Dès lors, les services d'instruction ont appréhendé les facteurs déterminants du chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires sur la base d'une analyse plus qualitative,

¹⁸⁵ La CNCPJ a toutefois précisé que le chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires contient parfois les sommes reversées aux vendeurs.

¹⁸⁶ L'Ain, les Hautes-Alpes, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse et la Lozère.

fondée sur d'autres indices (auditions, études économiques et sondage réalisé auprès des tribunaux de commerce¹⁸⁷).

b) Le rôle des facteurs démographiques, économiques et juridiques

271. Il ressort des auditions que le volume d'activité des commissaires-priseurs judiciaires aurait stagné au cours de la dernière décennie. L'Autorité s'est intéressée aux facteurs responsables de cette évolution.

Le rôle de l'activité des juridictions commerciales

272. Les TC sont les principaux donneurs d'ordres des commissaires-priseurs judiciaires. Ces juridictions font principalement appel à eux pour réaliser des inventaires et des prises dans le cadre de procédures collectives. En 2013, selon les données de l'observatoire économique de la profession, 77 % des missions de ventes aux enchères publiques des commissaires-priseurs judiciaires avaient trait à des procédures collectives, ainsi que 50 % de leurs missions d'inventaires et de prises.

273. Sur la période 2008-2015, les statistiques du ministère de la justice permettent d'apprécier l'évolution des activités des tribunaux de commerce, notamment celles que la CNCPJ juge plus particulièrement pertinentes pour appréhender l'activité des commissaires-priseurs judiciaires. Ainsi, sur la période, on observe que :

- le nombre d'ouvertures d'une procédure de sauvegarde¹⁸⁸ a doublé (de 648 en 2008 à 1314 en 2015), mais représente toujours un volume relativement faible en comparaison des autres procédures ;
- le nombre d'ouvertures d'une procédure de redressement judiciaire a stagné (autour de 16 000) ;
- le nombre de liquidations judiciaires immédiates a crû de 10 % (de 35 651 en 2008 à 39 287 en 2015).

274. Ces évolutions apparaissent cohérentes avec la hausse de 14 % du nombre de défaillances d'entreprises¹⁸⁹ enregistrée depuis 2008.

275. Néanmoins, il ressort du sondage des tribunaux de commerce¹⁹⁰, comme des auditions menées par les services d'instruction, que le nombre de nominations de commissaires-priseurs judiciaires par les tribunaux de commerce serait resté stable, voire aurait subi une légère baisse au cours des 5 dernières années. En outre, de moins en moins de procédures nécessiteraient l'intervention d'un commissaire-priseur judiciaire (absence d'actifs à évaluer/vendre, développement des procédures simplifiées...).

276. De plus, l'activité des tribunaux de commerce se refléterait de moins en moins dans l'activité judiciaire des commissaires-priseurs judiciaires, dans la mesure où les dossiers donneraient

¹⁸⁷ Voir les annexes 2 et 3.

¹⁸⁸ Les commissaires-priseurs réalisent l'inventaire dans le cadre d'une procédure de sauvegarde.

¹⁸⁹ Données publiées par l'INSEE et issues du Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales.

¹⁹⁰ Voir annexe 3.

de plus en plus souvent lieu à des ventes volontaires. À titre illustratif, le développement du crédit-bail profiterait fortement aux OVV. Alors qu'entre 2010 et 2015, les encours de crédit-bail ont augmenté de 16 %¹⁹¹, la hausse s'est poursuivie en 2016.

277. À cela s'ajoute que désormais les procédures collectives¹⁹² aux enjeux économiques les plus importants ont été transférées aux tribunaux de commerce spécialisés¹⁹³. Or, un tel transfert risque d'affecter négativement l'activité de certains commissaires-priseurs judiciaires (ceux auxquels les tribunaux de commerce spécialisés ne feront désormais plus appel). Compte tenu de l'importance des coûts fixes et de la proportionnalité des tarifs des prisées et des ventes judiciaires, il existe une forme de péréquation : les procédures collectives importantes « financent » les petites, dont beaucoup s'avèrent impécunieuses (certains tribunaux de commerce évoquent un taux de 80 % de dossiers peu rémunérateurs).
278. Alors que jusqu'à présent l'activité des juridictions en matière de procédures collectives affectait directement l'activité des commissaires-priseurs judiciaires, il n'est pas exclu que l'intensité de ce lien s'affaiblisse à l'avenir, dans des proportions qu'il n'est toutefois pas possible d'anticiper avec certitude.

La croissance économique

279. Il ressort des consultations menées que l'activité des commissaires-priseurs judiciaires pourrait être procyclique. En effet, même si le nombre de procédures collectives croît lorsque l'activité économique se détériore, la valeur des actifs à vendre serait moindre, de sorte que la rémunération des commissaires-priseurs judiciaires (proportionnelle au produit des ventes) baisserait.
280. Cette intuition n'est toutefois pas confirmée par l'examen de l'évolution des chiffres d'affaires des offices comme indiqué aux § 300 et 301 ci-dessous, de sorte qu'il n'est pas certain que l'effet-valeur l'emporte systématiquement sur l'effet-volume.

La démographie

281. Au cours des dernières années, un changement majeur est survenu dans la localisation des acheteurs des ventes judiciaires. En effet, la montée en puissance rapide des ventes en ligne (via le site internet *interencheres.com* par exemple) les rend moins dépendantes d'une clientèle locale. En conséquence, l'activité d'un office tend à moins dépendre de l'importance de la population de son département.
282. Toutefois, la démographie peut influencer indirectement sur l'activité des commissaires-priseurs judiciaires : les zones les plus peuplées sont généralement celles où l'activité économique est la plus importante, et donc où les créations et les destructions d'entreprises sont les plus nombreuses.

Le prix du mobilier courant

¹⁹¹ Association Française des Sociétés Financières.

¹⁹² Conformément au 1° de l'article L. 721-8 du code de commerce, les tribunaux de commerce spécialisés ont la charge des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire concernant des entreprises de taille conséquente, par exemple « dont le nombre de salariés est égal ou supérieur à 250 et dont le montant net du chiffre d'affaires est d'au moins 20 millions d'euros ».

¹⁹³ Décret n° 2016-217 du 26 février 2016 fixant la liste et le ressort des tribunaux de commerce spécialisés.

283. En dehors des procédures collectives, les commissaires-priseurs judiciaires réalisent des inventaires de succession suite à un décès. Or, la valeur du mobilier courant aurait fortement baissé sur la période récente, ce qui pèserait sur le chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires.
284. Très peu de données sont disponibles sur l'évolution des prix du mobilier courant. De plus, ces variations peuvent difficilement être anticipées, car elles dépendent en partie des habitudes de vie et des goûts des consommateurs.

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

285. Afin d'évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre de prestations de commissaire-priseur judiciaire dans les zones, l'Autorité retient que la population, l'activité des juridictions commerciales et la croissance économique sont des facteurs-clés d'explication du volume d'activité des commissaires-priseurs judiciaires. Néanmoins, en l'absence de travaux économétriques, il apparaît difficile de mesurer précisément l'influence de chacun de ces paramètres ou d'estimer leur degré de corrélation.
286. Pour établir ses recommandations par zone, l'Autorité ne tiendra donc pas compte des effets positifs de la croissance démographique sur le chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires, comme elle l'a fait dans le cas des notaires et des huissiers de justice, car elle n'est pas techniquement en mesure d'en apprécier l'ampleur avec précision.

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

287. La détermination des recommandations impose en principe une analyse prospective. En effet, ce sont non seulement les besoins actuels, mais également à venir, qu'il s'agit de quantifier.
288. Toutefois, en l'absence de résultat statistiquement significatif à l'issue de ses travaux économétriques, l'Autorité n'a pas été en mesure d'identifier de déterminants quantitatifs pertinents de l'évolution théorique à moyen terme du chiffre d'affaires. Dès lors, une hypothèse prudente de stabilité du chiffre d'affaires des professionnels a été faite (alors que celui-ci a crû au cours des dernières années) et les effets de la fusion à venir de la profession avec celle d'huissier de justice ont été pris en compte dans certaines zones dépourvues aujourd'hui de commissaire-priseur judiciaire.
289. Les révisions biennales de la proposition permettront à l'Autorité d'ajuster ses recommandations régulièrement.

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

290. S'il est qualifié de critère d'offre dans le décret n° 2016-216 précité, le chiffre d'affaires représente également l'indicateur le plus direct de la demande adressée aux professionnels (avec le nombre d'actes). En effet, le chiffre d'affaires total réalisé dans une zone reflète la demande qui y est actuellement satisfaite. Si ce chiffre d'affaires est élevé, la demande est forte dans la zone, et il y a dès lors, à première vue, des possibilités d'installation pour de nouveaux entrants, qui contribueront à améliorer la proximité et l'offre de services, que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif. 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.
291. L'Autorité note toutefois que les professionnels pourront étendre leur gamme de services dans d'autres activités, notamment concurrentielles, ou se spécialiser pour bénéficier d'une induction de demande ou attirer de nouveaux clients, au-delà de leur clientèle traditionnelle. Pour cette raison, l'approche retenue, fondée sur une analyse du chiffre d'affaires actuel, s'avère protectrice des offices en place.
- a) Un premier seuil, utilisé pour définir les zones d'installation libre, peut être déterminé à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral dans un secteur donné**
292. S'agissant de création d'entreprise, dans un secteur libéral, sans garantie sur la clientèle potentielle, le rôle de l'Autorité ne saurait, de toute évidence, être d'assurer *a priori* la viabilité des offices, qu'il s'agisse d'offices existants ou de nouveaux offices, y compris dans les zones d'installation libre. La décision de s'installer à son compte résulte de choix individuels, chaque postulant demeurant libre d'apprécier par lui-même l'attractivité d'une zone, d'établir son plan d'affaires à partir de sa propre étude de marché, mais également de vérifier ses capacités personnelles à gérer un office et à se constituer une clientèle. S'agissant des professionnels libéraux déjà en place, le maintien de la clientèle est intrinsèquement lié à la qualité du service offert aux clients.
293. L'objet de la mission de l'Autorité n'est donc pas de fixer *a priori* et pour chaque office un chiffre d'affaires uniforme, mais plutôt d'examiner dans chaque zone le potentiel d'accroissement de l'offre. Pour cette raison, l'Autorité a raisonné à partir du chiffre d'affaires total par zone, en le ramenant ensuite à des moyennes par professionnel libéral.
294. Les moyennes présentées sont des chiffres d'affaires par titulaire ou associé, et non pas par office, afin d'éviter les effets de structure : dans le cas contraire, un office comportant de nombreux associés pourrait apparaître plus solide qu'il ne l'est réellement (un chiffre d'affaires total élevé peut, si le nombre d'associés est important, conduire à un chiffre d'affaires modeste pour chacun des associés).

La répartition du chiffre d'affaires et du résultat par commissaire-priseur judiciaire libéral de 2010 à 2014

295. Sur la période récente, le chiffre d'affaires médian par commissaire-priseur judiciaire libéral a été de 150 000 euros en moyenne, assurant à ceux-ci un résultat de 60 000 euros annuels, ce qui équivaut à un revenu brut de 5 000 euros par mois (hors l'éventuel remboursement d'un prêt personnel à l'installation, qui concerne les nominations les plus récentes). Ces montants correspondent à leur seule activité judiciaire, qui représente pour la plupart des offices un produit inférieur à l'activité de ventes volontaires (de 20 à 40 % des recettes), bien qu'ils déclarent y consacrer 60 % de leur temps.

Tableau 9 – Chiffre d'affaires et résultat par commissaire-priseur judiciaire libéral (Source : CNCPJ, années 2010 -2014).

	Centiles	CA moyen par CPJ libéral 2010-2014	Résultat net moyen par CPJ libéral 2010-2014
1er décile	10%	36 976	9 199
	20%	65 281	18 995
1er quartile	25%	74 479	25 904
	30%	88 976	30 861
	40%	122 062	44 537
Médiane	50%	152 861	59 571
	60%	206 974	69 202
	70%	256 697	82 432
3eme quartile	75%	293 752	90 160
	80%	338 288	104 657
9eme décile	90%	490 836	155 751

296. Les écarts entre commissaires-priseurs judiciaires apparaissent extrêmement importants. En effet, l'investissement des professionnels dans l'activité judiciaire est très variable selon les offices. Certains ont une activité judiciaire volontairement réduite au profit des ventes volontaires de leur OVV associé.

297. Une part importante des commissaires-priseurs judiciaires a une activité particulièrement limitée. Ainsi, 68 professionnels, soit 18 %¹⁹⁴, génèrent un chiffre d'affaires inférieur à 60 000 euros par an, soit moins de 5 000 euros par mois. Parmi ceux-ci, 25 professionnels, soit 7 %, dégagent un chiffre d'affaires inférieur à 30 000 euros. C'est particulièrement le cas à Paris (37 % des professionnels libéraux y ont un chiffre d'affaires inférieur à 60 000 euros et 18 % inférieur à 30 000 euros)¹⁹⁵. Les autres départements concernés sont principalement normands : Calvados, Seine-Maritime et Eure. Même avec un taux de marge élevé (36 % en moyenne dans la profession), de tels montants sont insusceptibles de procurer

¹⁹⁴ Parmi ceux ayant fourni des données suffisamment détaillées sur ce point, soit 370 professionnels.

aux professionnels concernés un « reste à vivre » suffisant, sans activité volontaire. Or, si dans certains cas, cette situation concerne des offices tenus par des professionnels en fin de carrière dans des secteurs peu attractifs, il ressort des éléments recueillis au cours de l’instruction que cette situation, notamment à Paris, résulte le plus souvent, non pas de difficultés particulières à accéder à de l’activité judiciaire, mais plutôt de choix personnels des professionnels concernés, qui souhaitent privilégier leur activité de ventes volontaires (jugée plus lucrative).

298. Quelques offices ont, à l’inverse, une activité judiciaire très développée, voire majoritaire, ce qui explique les écarts particulièrement importants dans la distribution du chiffre d’affaires entre professionnels.
299. Globalement, environ 60 % des professionnels libéraux génèrent, par leur seule activité judiciaire, un chiffre d’affaires supérieur à 120 000 euros (soit 10 000 euros par mois) et un résultat supérieur à 45 000 euros (soit un revenu brut mensuel supérieur à 3 750 euros). Près de 25 % ont un chiffre d’affaires supérieur à 300 000 euros et un résultat de plus de 90 000 euros (soit 7 500 euros par mois).
300. L’activité judiciaire des commissaires-priseurs judiciaires est fortement liée aux mandats confiés par les tribunaux de commerce (et donc à des procédures collectives). Les défaillances d’entreprises couvrent l’ensemble des jugements prononçant soit l’ouverture d’une procédure de redressement judiciaire soit la liquidation judiciaire (procédures collectives). Il s’agit donc d’un indicateur de l’activité des tribunaux de commerce, utile pour évaluer l’activité des commissaires-priseurs judiciaires.
301. Il ressort de l’examen de l’évolution du chiffre d’affaires total pour les années 2010 à 2014, en hausse de 19 %, à la suite d’une récession importante, que l’activité des commissaires-priseurs judiciaires semble avoir été contra-cyclique au cours des dernières années. En effet, le chiffre d’affaires a évolué dans un sens inverse de l’activité économique, mais avec un temps de retard de un à deux ans¹⁹⁶. Ce constat doit cependant être relativisé lorsque l’évolution du résultat net est prise en considération, qui présente une variabilité plus importante et a connu une croissance plus faible.

Tableau 10 - Variations de l’activité totale et du taux de marge sur la période (Source : CNCPJ, années 2010-2014)

En k€	2010	2011	2012	2013	2014
CA total	74 434	73 100	88 267	87 357	88 844
Résultat total	25 664	24 624	28 270	29 645	27 539
Taux de marge	34 %	34 %	32 %	34 %	31 %

¹⁹⁶ Sur la période 1990-2015, la corrélation inverse entre le taux de croissance du PIB et le nombre de défaillances d’entreprises apparaît maximale avec un décalage de deux ans. Le taux de corrélation est alors de - 0,47. En revanche, il existe une relation positive avec le volume du PIB en volume, car le nombre d’entreprises total dans l’économie est supérieur (taux de corrélation de 0,62).

Tableau 11 - Chiffre d'affaires et résultat par commissaire-priseur judiciaire (titulaire ou associé) (Source : CNCPJ, années 2010-2014)

En k€	2010	2011	2012	2013	2014
CA par CPJ libéral	190	187	226	223	227
Résultat par CPJ libéral	66	63	72	76	70
Taux de marge	34 %	34 %	32 %	34 %	31 %

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

302. Dans son avis n° 16-A-13 précité, l'Autorité a déterminé le potentiel d'installation d'offices de notaires à l'horizon 2024 à partir d'un plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral, fixé à 450 000 euros (le chiffre d'affaires moyen des notaires sur la période examinée était de 760 000 euros).
303. Ce montant a été retenu car il représentait un intermédiaire entre une borne basse, 300 000 euros, correspondant au « seuil d'alerte » actuel sur la viabilité d'un office et une borne haute, entre 500 000 et 600 000 euros, correspondant à un seuil à partir duquel une association était jusqu'ici préconisée. Ce majorant et ce minorant émanaient tous deux des instances représentatives de la profession. L'Autorité a considéré qu'en prenant une marge supplémentaire de 50 % par rapport au « seuil d'alerte » retenu par la profession¹⁹⁷, il était possible d'identifier un potentiel de développement d'activité tel que de nouvelles installations pouvaient être envisagées pour renforcer l'offre notariale et améliorer la qualité de l'offre, sans risquer de compromettre ni la pérennité des offices existants, ni la viabilité des nouvelles installations dans les zones où le chiffre d'affaires prévisionnel par notaire libéral était supérieur à 450 000 euros. Ce montant correspondait en outre au premier quartile de revenus, et assurait, compte tenu des taux de marge moyens constatés (30 %) un revenu mensuel brut de plus de 11 000 euros par notaire.

Le seuil retenu pour les commissaires-priseurs judiciaires, moins élevé que pour les notaires, doit tenir compte de la circonstance que ceux-ci ont tous en parallèle une activité de ventes volontaires

304. Une première référence pour déterminer ce seuil peut être fournie par le décret n° 2016-230 précité relatif notamment au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice. En effet, le nouvel article R. 444-25 du code de commerce prévoit les dispositions suivantes : « Sont éligibles aux aides au maintien les professionnels répondant aux conditions

¹⁹⁷ En aucune façon, l'Autorité n'a fait sien ce « seuil d'alerte ». Les offices « en difficulté » évoqués par la profession, qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 euros par an, sont ceux dont les titulaires dégagent, compte tenu des taux de marge moyens constatés, des revenus bruts inférieurs à environ 7 500 euros par mois. Or ce montant reste très élevé, notamment en comparaison du salaire moyen brut en France. Voir en particulier les § 311 et 312 de l'avis du 9 juin 2016 susvisé : « Les candidats à l'installation proposent en revanche des seuils de rentabilité beaucoup plus bas que ceux actuellement dégagés par la profession, souvent entre 200 000 et 300 000 euros. Les contributeurs estiment qu'en tant que nouveaux entrants, ils pourraient se contenter de revenus bien inférieurs. // Avec un taux de marge de 30 %, un revenu mensuel brut de 5 000 euros par mois (le salaire moyen en France en 2013 était de 2 912 euros bruts et 2 202 euros nets), le chiffre d'affaires à atteindre ne serait que de 200 000 euros, très en dessous du seuil d'alerte évoqué plus haut ».

cumulatives suivantes : /1° Le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen hors aides et hors honoraires réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée, constaté à partir des dernières données disponibles sur une période d'au moins deux ans ; /2° Le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros (...) ».

305. Ainsi, un office peut bénéficier d'une aide au maintien s'il remplit trois critères cumulatifs, témoignant de difficultés, dont deux relatifs à son résultat et à son chiffre d'affaires.

- Pour le premier critère (chiffre d'affaires sous le premier décile de la profession), à partir des données 2010-2014 communiquées, le seuil serait autour de 36 000 euros, un niveau très bas lié à la part importante d'offices sans activité judiciaire significative¹⁹⁸.
- Pour le second (résultat inférieur à 75 000 euros), l'Autorité constate qu'il concernerait environ 65 % des professionnels, soit un nombre très important. Près des deux tiers des professionnels seraient par suite éligibles à cette aide au maintien si ce critère était le seul¹⁹⁹. Le chiffre d'affaires associé à ce 65^e centile est de 225 000 euros.

306. Une autre référence est le seuil retenu par l'Autorité pour les huissiers de justice dans l'avis n° 16-A-25 du même jour. Celui-ci est de 215 000 euros. Il y aurait en effet une certaine cohérence à retenir un seuil proche compte tenu de la fusion à venir des professions. Toutefois, ce seuil doit être corrigé pour tenir compte de la clé de répartition du temps de travail respectivement consacré en moyenne par les professionnels à leur activité judiciaire, soit 60 % (le reste représentant le temps de travail consacré à l'activité volontaire de l'OVV adossé à leur office, pour un chiffre d'affaires et un résultat proportionnellement bien plus élevés). C'est donc un tel seuil, au *pro rata temporis*, qui doit être considéré comme permettant à des professionnels d'avoir une activité suffisante pour vivre et faire face aux aléas de la conjoncture.

307. Les difficultés évoquées lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil ne recouvrent pas la situation d'entreprises soumises à une procédure collective, mais plutôt d'offices dont l'activité se situe en deçà du point mort estimé de l'activité professionnelle (seuil d'équilibre entre recettes et dépenses, qui sont souvent fixes). Les offices situés en deçà de ce seuil sur plus de trois ans consécutifs seraient les plus fragiles en cas de baisse d'activité conjoncturelle, même temporaire, et auraient le plus de difficulté à améliorer la qualité de service (à tout au moins à s'adapter à l'arrivée d'un nouvel entrant dans leur zone). Ainsi, la viabilité même de l'office pourrait être remise en cause en cas notamment de retournement conjoncturel de l'activité.

¹⁹⁸ Le dispositif retenu, qui d'une part prévoit un plafonnement des éventuels bénéficiaires à 10 % des professionnels compte tenu de ce critère, et, d'autre part, ne tient pas compte de la circonstance que les commissaires-priseurs judiciaires peuvent exercer une autre activité que celle relative à leur qualité d'officier ministériel, pourrait ainsi conduire à ce que l'intégralité des aides soit captée par des professionnels ayant volontairement réduit leur activité judiciaire au détriment de professionnels réellement en difficulté, constituant ainsi pour les premiers un effet d'aubaine.

¹⁹⁹ Il est rappelé cependant que ces critères sont cumulatifs et non alternatifs, 65 % des offices ne bénéficieraient donc pas effectivement de ce dispositif mais au maximum 10 %, compte tenu du premier critère.

308. Par analogie avec les huissiers de justice, il est donc proposé de retenir un seuil de viabilité égal à 60 % de 215 000 euros, soit 129 000 euros. Avec un taux de marge médian de 36 %, le revenu correspondant serait d'environ 3 900 euros par mois au titre de la seule activité judiciaire.
309. Toutefois, à l'instar du raisonnement tenu au § 303 ci-dessus et compte tenu des variations conjoncturelles du chiffre d'affaires, l'Autorité considère par prudence que le seuil retenu doit être supérieur à ce « seuil d'alerte ». En effet, ce filtre vise à ce que, dans chaque zone d'installation libre, chaque professionnel libéral soit en capacité de générer un chiffre d'affaires lui permettant, selon ses propres mérites professionnels, d'atteindre la viabilité de son office, et de bénéficier d'une rémunération raisonnable, y compris en cas de choc conjoncturel de demande.
310. Il est donc proposé d'ajouter, comme pour les notaires et les huissiers de justice, à ces 129 000 euros de chiffre d'affaires une majoration de 50 %, et de fixer un seuil arrondi à 195 000 euros par commissaire-priseur judiciaire libéral, soit un montant supérieur à la médiane des revenus aujourd'hui constatée. Un tel montant assurerait à un professionnel, compte tenu du taux de marge médian constaté, un revenu mensuel brut de 5 850 euros par commissaire-priseur judiciaire au titre de la seule activité judiciaire, sachant que dans la majorité de cas celle-ci représente une part minoritaire des ressources des professionnels²⁰⁰.
311. Ainsi, en fixant un seuil à ce niveau :
- Dans les zones où le chiffre d'affaires prévisionnel par commissaire-priseur judiciaire libéral est déjà inférieur à 195 000 euros ou le deviendrait si un nouveau professionnel libéral s'y installait, aucun besoin de nouvelle installation ne serait *a priori* identifié.
 - Dans les autres zones, en revanche, ce chiffre d'affaires prévisionnel offrirait un potentiel de développement d'activité, de sorte que de nouvelles installations pourraient être envisagées pour renforcer l'offre de services, sans risquer de compromettre la pérennité des offices existants. Le niveau d'activité de ces offices est en effet tel qu'ils semblent insuffisamment nombreux pour absorber la demande actuelle.
312. Compte tenu de la fidélité de leurs donneurs d'ordres et de leur notoriété, les offices en place conserveront vraisemblablement un niveau d'activité largement supérieur à ce seuil pendant plusieurs années. À l'inverse, les nouveaux entrants doivent être conscients que pendant plusieurs années, leur chiffre d'affaires risque de ne pas atteindre ce seuil. Mais plus leur expérience s'accroîtra, plus ils seront en mesure de développer et de fidéliser de nouveaux donneurs d'ordre, d'améliorer la gestion de leur office, de perfectionner le service rendu aux usagers, de se différencier par les modulations tarifaires autorisées ou par une spécialisation. Ils pourront éventuellement atteindre une clientèle située au-delà de leur zone de chalandise traditionnelle²⁰¹. En outre, il s'agit de souligner que la réussite d'un projet d'installation est

²⁰⁰ Pour mémoire, d'après l'INSEE le salaire moyen brut en France en 2013 était de 2 912 euros bruts. S'agissant de la distribution des salaires nets, le salaire médian était de 1 772 euros nets, les salaires du dernier décile de plus de 3 544 euros et ceux du dernier centile de plus 8 061 euros.

²⁰¹ Voir pour le détail la partie V relative aux gains attendus de l'accroissement de l'offre.

fortement conditionnée par la possibilité de développer une activité de ventes volontaires adossée à l'office ministériel, étant précisé que conformément à sa mission, l'analyse de l'Autorité ne porte que sur l'activité de ventes judiciaires.

313. Le seuil de 195 000 euros de chiffre d'affaires (en euros constants 2016) par commissaire-priseur judiciaire titulaire ou installé repose donc sur une hypothèse prudente et protectrice des offices en place, comme des candidats à l'installation.

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

314. Une fois déterminées les deux catégories de zones, il appartient à l'Autorité de recommander un rythme de création d'offices dans les zones d'installation libre.

315. Le seuil précédemment évoqué peut permettre de déterminer un nombre d'installations recommandées compatibles avec un maintien du chiffre d'affaires moyen par professionnel libéral, selon la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

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

316. Toutefois, afin de ne pas bouleverser la situation des offices existants, la loi impose de procéder à un accroissement progressif de l'offre dans les zones d'installation libre.

317. Cette disposition est justifiée par l'exigence de tenir compte de la situation des professionnels en place, qui ont souvent acquis leur office à une valeur élevée (autour d'une année de chiffre d'affaires, parfois plus) et au prix d'un endettement important. Certes, leur situation n'est pas identique à celles des nouveaux entrants, puisqu'en acquérant un office existant (ou des parts d'un tel office), ils ont directement accès à une clientèle établie, contrairement aux nouveaux entrants, soumis à davantage d'aléas.

318. Néanmoins, l'Autorité propose également de limiter la perte potentielle de chiffre d'affaires des professionnels installés, en fixant un plafond maximal *a priori* au nombre de recommandations de créations d'offices par zone de libre installation.

319. La réforme opérée par la loi du 6 août 2015, qui a inscrit les modalités d'installation des commissaires-priseurs judiciaires dans le cadre d'une plus grande liberté, n'a pas remis en cause la patrimonialité des offices. Le législateur a fait le choix de conserver le droit de présentation, c'est-à-dire la faculté, pour le professionnel nommé dans un office, de présenter son successeur à l'agrément du garde des Sceaux, ministre de la justice.

320. Dans sa décision n° 2015-715 DC, le Conseil constitutionnel a validé le principe de la liberté d'installation et censuré les dispositions de la loi prévoyant une réparation *a priori*, par les titulaires nouvellement nommés, de l'« atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé », en rappelant qu'il est loisible au titulaire de cet office antérieurement créé, s'il estime subir un préjudice anormal et spécial résultant de manière directe et certaine de la création de nouveaux offices, d'en demander réparation devant le juge administratif, sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

321. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a posé deux limites à une telle réparation et l'a limitée aux seuls cas où seraient réunies les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois.
322. La première limite porte sur le champ matériel de l'indemnisation de l'éventuel préjudice causé, dès lors que le Conseil constitutionnel considère qu'il résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le principe d'égalité devant les charges publiques et l'exigence de bon emploi des deniers publics supposent de ne pas allouer « à des personnes privées une indemnisation excédant le montant du préjudice ». Il s'inscrit en cela dans la continuité de sa décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2010 relative à la loi portant réforme de la représentation devant la cour d'appel, où il avait censuré les dispositions de ladite loi prévoyant la réparation d'un « préjudice de carrière » ou d'un « préjudice économique » qui n'étaient que « purement éventuels²⁰² », et de sa décision n° 84-182 du 18 janvier 1985, où il avait considéré²⁰³ le préjudice allégué par les membres de la profession supprimée de syndic-administrateur « ne présente qu'un caractère éventuel », car la loi en cause facilitait leur accès aux nouvelles professions d'administrateur et de mandataire-liquidateur appelées à la remplacer.
323. La seconde limite est relative à la personne débitrice de l'obligation d'indemnisation. Il n'appartient pas aux consœurs ou confrères nommés dans un nouvel office d'indemniser le possible préjudice résultant de « l'atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé²⁰⁴ », mais à l'État, sous le contrôle du juge administratif, en application du régime de responsabilité sans faute du fait des lois. Le cas échéant, il appartiendrait à la personne qui s'estimerait lésée de prouver l'existence d'un préjudice certain, causé de manière directe par l'installation d'un nouvel office, et de démontrer le caractère « anormal et spécial » de son préjudice²⁰⁵.
324. En effet, lorsque, comme en l'espèce, il n'est prévu ni la mise en place d'un régime d'indemnisation *a priori* des préjudices causés par la loi²⁰⁶, ni à l'inverse l'exclusion explicite de toute possibilité d'indemnisation de ces préjudices²⁰⁷, le juge administratif²⁰⁸

²⁰² Considérant n° 24 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 précitée.

²⁰³ Voir le considérant n° 10 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC précitée.

²⁰⁴ Considérant n° 77 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

²⁰⁵ Considérant n° 79 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC précitée.

²⁰⁶ Par exemple la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appels a prévu un dispositif d'indemnisation du préjudice causé aux avoués à la cour d'appel du fait de la suppression du droit de présentation dont ils disposaient.

²⁰⁷ CE, 3 avril 1987, Consorts Heugel (en disposant que l'acquisition par l'État d'œuvres d'art proposées à l'exportation se ferait au prix fixé par l'exportateur, la loi du 23 juin 1941 a entendu exclure toute indemnisation du propriétaire auquel une telle acquisition, légalement décidée, aurait causé préjudice, y compris en cas de vente à un prix inférieur à sa valeur réelle).

²⁰⁸ Voir notamment l'arrêt du Conseil d'État, 14 janvier 1938, SA Produits laitiers « La Fleurette » (indemnisation du préjudice causé à une société produisant des produits laitiers insusceptibles de porter l'appellation de « crème » du fait d'une modification législative concernant les conditions à remplir pour pouvoir utiliser cette appellation).

impose quatre conditions cumulatives, inhérentes au préjudice et interprétées strictement, pour engager la responsabilité de l'État²⁰⁹ : le préjudice doit être (i) certain²¹⁰, (ii) direct²¹¹, (iii) anormal et (iv) spécial²¹².

325. Or, s'agissant d'offices, seule une dépréciation de la valeur du droit de présentation²¹³ serait susceptible de constituer un préjudice certain. Pour être qualifiée de directe, encore faudrait-il que le requérant démontre que cette dépréciation est directement causée par l'installation d'un office concurrent dans sa zone d'installation, et non par d'autres causes²¹⁴. Enfin, pour pouvoir être indemnisable sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait des lois²¹⁵, le préjudice doit excéder les inconvénients normaux de la vie en société. S'agissant de pertes d'exploitation, la réparation est limitée au préjudice excédant les pertes résultant de l'aléa inhérent à l'exercice de l'activité professionnelle concernée²¹⁶. Dès lors, le requérant devra apporter la preuve que la dépréciation de la valeur patrimoniale de son droit de présentation est excessive.
326. Or, d'après la pratique décisionnelle du Conseil constitutionnel, il apparaît que le caractère excessif de la dépréciation d'un droit patrimonial attaché à la valeur d'un office ne puisse être constaté que si cette dépréciation est supérieure à 35 %. En effet, dans des cas où une loi supprimait purement et simplement le droit de présentation de certaines professions²¹⁷ – ce qui n'est pas le cas du droit de présentation des commissaires-priseurs judiciaires, maintenu par la loi n° 2015-990 précitée – le Conseil constitutionnel a considéré qu'une indemnisation fixée à 65 % de la valeur de l'office n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

²⁰⁹ Les deux dernières conditions, relatives au caractère anormal et spécial, sont spécifiques au régime de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois, tandis que les deux premières (caractère certain et direct du préjudice) s'appliquent également au régime de la responsabilité pour faute de l'administration.

²¹⁰ CE, 11 juin 1969, ministre de l'Éducation nationale, n° 75385 ; CE, 7 avril 1933, X c/ commune de Haillicourt, n° 4711 ; CE, 19 juillet 1991, Félix Ruaz, n° 63886, et CE, 27 mars 1968, X, n° 68141.

²¹¹ CE, Section, 28 juillet 1993, consorts Dubouloz, n° 117449, publié au recueil Lebon ; CE, 11 juillet 1984, Jonon et autres, n° 45921.

²¹² CE, 6 novembre 1985, société Condort-Flugdient, n° 48630 ; CE, 15 mars 1974, époux Y c/ Ville de Rouen, n° 86370.

²¹³ La Cour de cassation (Cass., civ., 9 décembre 1946, Grivel) a considéré que « *[l]es offices institués dans un intérêt public ne sont pas des propriétés privées et [...] le seul élément du patrimoine de leurs titulaires susceptibles de faire l'objet d'une convention intéressée consiste dans la valeur pécuniaire du droit de présentation* ».

²¹⁴ Par exemple, évolution conjoncturelle de la demande ou baisse d'attractivité de l'office due, par exemple, à sa politique de remises ou la perception de la qualité du service rendu perçue par les usagers.

²¹⁵ CE, 2 juin 1967, ministère de l'équipement c/ veuve Damerval, n° 71033.

²¹⁶ CE, 1^{er} février 2012, M. Bizouerne, n° 347205 ; CE, 24 mars 1978, Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine c/ Advenier et CE, 18 novembre 1998, société Les Maisons de Sophie, n° 172915.

²¹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 (*portant sur la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*, et décision du Conseil constitutionnel n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011 (*portant sur la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*).

327. Dans la mesure où la loi n'a pas supprimé le privilège professionnel des commissaires-priseurs judiciaires (qui ont conservé l'intégralité de leurs activités exclusives et le droit de présenter leur successeur), à supposer que les trois autres critères soient remplis – *quod non* – ce seuil de 35 % de dépréciation devrait écarter *a fortiori* tout risque de préjudice anormal. Des recommandations fondées, notamment, sur ce critère, présentent un risque d'autant moins élevé de « *bouleverser les conditions d'activité des offices existants* » que la loi a prévu un étalement dans le temps des créations selon un rythme progressif, et que les titulaires d'offices en place disposent déjà d'une clientèle constituée et fidélisée.
328. L'Autorité de la concurrence retient ainsi à dessein une approche prudente pour ne pas fragiliser la situation des professionnels en activité.
329. Selon cette approche, toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'installations recommandées résulterait de l'application de la formule suivante, arrondie à l'entier inférieur :

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

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

330. Cette formule peut également s'écrire ainsi :

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

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

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

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

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

2. LE CHIFFRE D’AFFAIRES RETENU EST CELUI CONSTATÉ ENTRE 2010 ET 2014

334. À la différence d’autres professions réglementées et notamment les huissiers de justice et les notaires, le décret n° 2016-230 et l’arrêté du 26 février 2016 précité n’ont pas modifié les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires. En outre, il n’a pas été possible d’établir de perspectives d’évolution des produits des professionnels.
335. Il a donc été fait l’hypothèse, prudente, d’une stabilité dans le temps du chiffre d’affaires des professionnels.

3. LA CLASSIFICATION DES ZONES ATYPIQUES ET LES RECOMMANDATIONS AFFÉRENTES

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

336. Dans les zones d’installation dépourvues de commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice récupèrent et exercent une partie de leurs missions en lieu et place des commissaires-priseurs judiciaires absents²¹⁸, au même titre que les commissaires-priseurs judiciaires des départements voisins²¹⁹. Ce phénomène se retrouve par conséquent dans le chiffre d’affaires consolidé des deux professions dans la zone. Il est donc logique d’en tenir compte à l’occasion de l’examen des chiffres d’affaires par zone.
337. Par suite, dans chacune de ces zones, lorsque l’application des deux seuils a fait apparaître, pour les huissiers de justice, un besoin de création de nouveaux offices, il est apparu pertinent de créer un office de commissaire-priseur judiciaire dans la zone, cette création étant alors décomptée du nombre de recommandations des huissiers de justice.
338. Cette approche, qui a d’ailleurs été recommandée par certains répondants à la consultation publique, apparaît d’autant plus appropriée que ces deux professions sont appelées à fusionner et que les nouveaux commissaires-priseurs judiciaires qui s’installeront seront amenés à effectuer en tant que commissaires de justice des missions actuellement dévolues aux huissiers de justice.

b) La zone d’installation de Paris

339. Le département de Paris doit faire l’objet d’une analyse spécifique. En effet, s’il concentre 20 % des offices français, 37 % des professionnels libéraux y ont un chiffre d’affaires inférieur à 60 000 euros et 18 % inférieur à 30 000 euros, parce que ces offices concentrent, le plus souvent volontairement, leur activité sur la structure de ventes volontaires adossée à leur office, jugée plus lucrative. La qualité de commissaire-priseur judiciaire confère aux professionnels le prestige attaché au statut d’officier public et ministériel et leur donne accès à une information et divers pans d’activité réservés (inventaires fiscaux ou prisées dans le cadre des procédures collectives) susceptibles de générer des ventes volontaires.

²¹⁸ Les notaires sont aussi habilités à procéder à ces missions, mais il ressort de l’instruction qu’ils ne le font que très rarement.

²¹⁹ Mais l’ampleur de ce second phénomène n’a pas pu être appréhendée par les données examinées.

340. Il appartient aux instances professionnelles et au garde des Sceaux de veiller à ce que les officiers publics ministériels exercent pleinement leur office et le cas échéant, de sanctionner d'éventuels manquements aux exigences imposées par leurs fonctions, par exemple l'obligation d'instrumenter.
341. Toutefois, une telle situation conduit à surestimer le nombre de professionnels exerçant réellement leur office et à sous-estimer le chiffre d'affaires par professionnel, qui ne devrait pas tenir compte de ces cas particuliers. Concrètement, compte tenu des seuils retenus plus haut, elle conduirait à classer Paris parmi les zones d'installation contrôlée, alors même que l'activité économique y est dynamique. Or, en faisant abstraction de ces cas particuliers, l'analyse de ces mêmes seuils indique qu'un nouveau professionnel souhaitant y exercer pleinement ses fonctions judiciaires serait à même de s'installer dans cette zone et d'y développer un niveau d'activité satisfaisant.
342. Par suite, l'Autorité a tenu compte de cette situation particulière en considérant qu'en dessous d'un certain seuil d'activité, les professionnels concernés ne remplissaient que partiellement leurs fonctions et ne pouvaient dès lors être comptabilisés dans l'offre à l'égal des autres professionnels. Par suite, elle a exclu de l'analyse chiffrée, pour la zone de Paris, les 13 professionnels générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 30 000 euros (soit 2 500 euros par mois), ainsi que les montants de chiffre d'affaires associés²²⁰.

4. SUR LA PROGRESSIVITÉ DU RYTHME RECOMMANDÉ DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

343. Le I de l'article 52 de loi du 6 août 2015 précise que : « *Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée* ». Ainsi, si l'examen des critères précédents permet de déterminer un nombre optimal de professionnels à l'horizon 2024, la loi prévoit de lisser le flux des entrées dans le temps. Il est en outre prévu une révision de la carte à échéance régulière, tous les deux ans.
344. Dans les zones où la demande *a priori* est suffisamment forte pour envisager de nouvelles entrées, l'objectif de ce lissage temporel est d'éviter un engorgement du marché. En effet, une création massive d'offices pourrait conduire, au moins dans un premier temps, à des difficultés de trésorerie et à une fragilité des nouveaux offices, confrontés à la difficulté de s'assurer une clientèle stable, puis dans un second temps, à une « cyclicité sectorielle » contreproductive : des investissements trop nombreux à un moment donné pourraient entraîner, avec un temps de retard, des difficultés économiques dans la filière.

²²⁰ D'autres zones d'installation sont confrontées à la même situation (offices dont l'activité judiciaire représente un chiffre d'affaires inférieur à 30 000 euros). Toutefois, leur exclusion de l'analyse est sans incidence sur le classement des zones concernées et les recommandations afférentes.

- 345. Pour cette raison, l’Autorité ne retient qu’une partie du potentiel de création d’offices déterminé par l’application des seuils précédemment définis à un horizon de 10 ans (2026) pour recommander l’installation libérale de 42 commissaires-priseurs judiciaires d’ici 2018.**
346. Le stock actuel de candidats potentiels à l’installation, compte tenu notamment du nombre de commissaires-priseurs judiciaires salariés (27), des diplômés non nommés et des flux de nouveaux diplômés, assure un vivier suffisant de candidats aux offices créés.
347. Compte tenu du nombre de commissaires-priseurs judiciaires en exercice au 1^{er} juillet 2016, soit 391 titulaires ou associés, les effectifs libéraux de la profession seraient de 433 à l’horizon 2018.
348. Un tel niveau, qui répond au souci de progressivité du législateur, apparaît mesuré :
- Il satisfait une partie des besoins identifiés ;
 - Il conduira sur deux ans, si toutes les recommandations par zone sont effectivement pourvues, à une augmentation de 10,7 % du nombre de professionnels libéraux.
349. L’Autorité prend acte de la méthode retenue par les ministres de la justice et de l’économie pour l’élaboration du premier arrêté pris en application de l’article 52 de la loi du 6 août 2015²²¹, qui a :
- distingué, pour chaque zone d’installation, une « recommandation » de créations d’offices et un « objectif » de nomination de professionnels titulaires ou associés ;
 - segmenté la période de deux ans de validité de la carte en deux périodes successives d’un an : si, à l’issue d’un délai de douze mois suivant l’ouverture des candidatures, malgré la création d’un nombre d’offices conformes à la « recommandation », le nombre de professionnels nommés est inférieur à l’« objectif », alors l’instruction des demandes de créations d’offices reprend jusqu’à satisfaire cet « objectif ».
350. Si cette méthode devait être reconduite par le gouvernement dans l’exercice du pouvoir de décision qui lui est confié par la loi, au vu du nombre moyen d’associés par office de commissaires-priseurs judiciaires constaté sur la période de référence, l’Autorité propose de fixer à 37 le nombre total de créations d’offices recommandées au cours des douze premiers mois d’application de la carte (soit un office dans chacune des 37 zones où un besoin a été identifié) et à 42 l’objectif total de nominations de professionnels libéraux, répartis pour chacune des 37 zones d’installation de la façon suivante :

²²¹ JORF n° 219 du 20 septembre 2016.

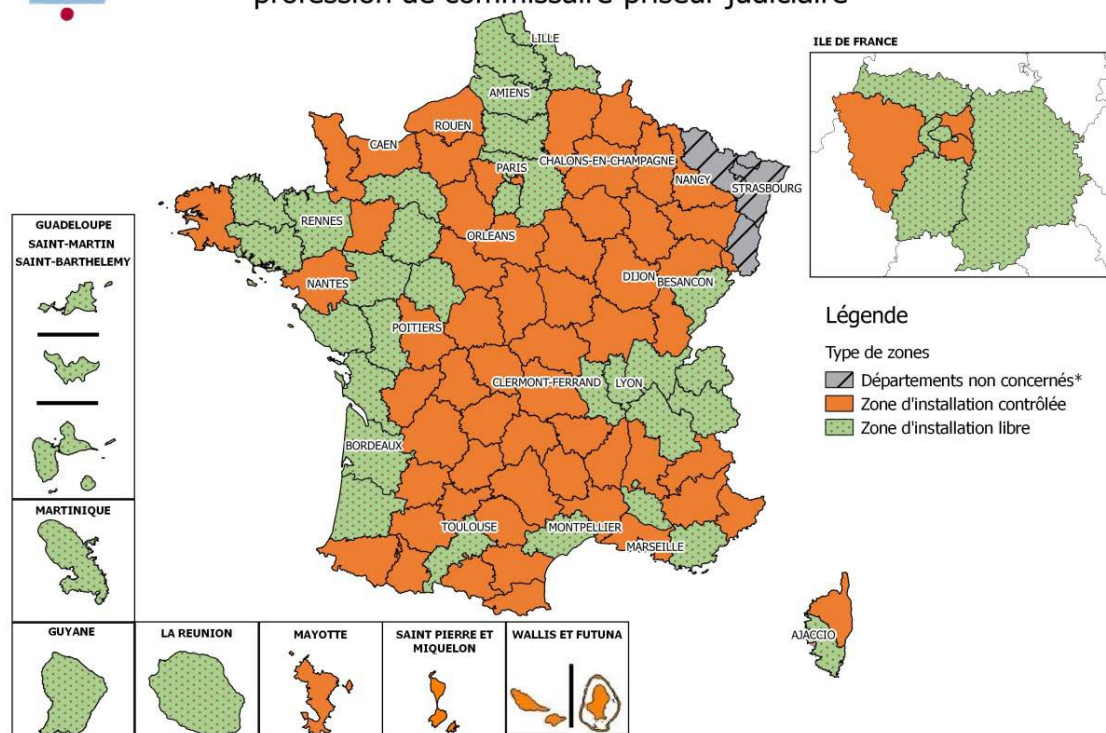
NOM DE LA ZONE D'INSTALLATION LIBRE	RECOMMANDATION du nombre de création d'offices	OBJECTIF DE NOMINATION DE COMMISSAIRE-PRISEUR JUDICIAIRE TITULAIRES OU ASSOCIÉS en exercice d'une personne morale titulaire d'un office créé
Ain	1	1
Charente-Maritime	1	1
Corse-du-Sud	1	1
Côtes-d'Armor hors Dinan	1	1
Deux-Sèvres	1	1
Doubs	1	1
Essonne	1	1
Gironde	1	2
Guadeloupe/Saint-Martin/Saint Barthélemy	1	1
Guyane	1	1
Haute-Garonne	1	2
Haute-Savoie	1	1
Hauts-de-Seine	1	1
Hérault	1	1
Ille-et-Vilaine et Dinan	1	1
Indre-et-Loire	1	1
Isère	1	1
La Réunion	1	1
Landes	1	1
Loire	1	1
Maine-et-Loire	1	1
Martinique	1	1
Morbihan	1	1
Nord	1	2
Oise	1	1
Orne	1	1
Paris	1	1
Pas-de-Calais	1	1
Rhône	1	2

Sarthe	1	1
Savoie	1	1
Seine-et-Marne	1	2
Somme	1	1
Val-d'Oise	1	1
Var	1	1
Vaucluse	1	1
Vendée	1	1
Total des 37 zones d'installation libres	37	42

VII. Recommandations de l'Autorité

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

Proposition de carte des zones d'installation pour la profession de commissaire-priseur judiciaire



Fonds cartographiques : IGN et OSN

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

353. Cette carte identifie :

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

354. Pour chacune des zones d'installation libre, des exemples d'indicateurs pris en compte par l'Autorité (illustrés pour l'année 2013) sont présentés en annexe 4.

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

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

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

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

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

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

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

359. Selon le III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les avis rendus par l'Autorité à la demande du ministre de la justice, concernant les demandes de création d'offices dans des zones d'installation contrôlée, sont rendus publics. Ils sont notamment publiés sur le site internet du ministère de la justice²²².

²²² Article 32-2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession.

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

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

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

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

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

362. Les articles 29 et 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité²²³ offrent aux candidats à l'installation la possibilité de postuler dans plusieurs zones. Cela permet d'accroître leurs chances de nomination.
363. 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 préférence²²⁴.
364. Les candidats seront donc nommés par le ministre de la justice dans la première zone examinée où leur rang de classement le leur permet, étant précisé que le décret n'indique pas dans quel ordre le ministère traitera les différentes zones²²⁵.
365. Afin de s'assurer que les créations d'offices interviennent effectivement dans les territoires où les besoins identifiés sont les plus patents, l'Autorité suggère que l'examen des candidatures dans les différentes zones d'installation libre soit effectué selon un ordre décroissant en termes de besoins identifiés : il conviendrait d'examiner prioritairement la demande présentée dans la zone où le potentiel d'installation, c'est-à-dire le nombre de

²²³ Modifiés par le décret n° 2016-661 précité.

²²⁴ Article 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

²²⁵ S'agissant de l'installation des notaires, le ministère de la justice a indiqué qu'il veillerait « à *pourvoir en priorité les zones dans lesquelles l'écart entre les recommandations de création d'offices et le nombre de candidatures est le plus faible afin d'atteindre les recommandations mentionnées dans l'arrêté du 16 septembre 2016 relatif à la carte dans un maximum de zones, pour un maillage territorial adapté aux besoins du public* ». PORTAIL OPM - Foire aux questions, site internet du ministère de la justice : <https://opm.justice.gouv.fr/>

recommandations, est le plus fort, puis de poursuivre de façon itérative jusqu'à examiner la demande présentée dans la zone d'installation libre où ce potentiel est le plus faible.

366. 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 5 du présent avis préconise donc, pour chaque zone d'installation libre, un rang d'examen des candidatures.
367. À titre subsidiaire, il conviendrait de donner la possibilité aux candidats de hiérarchiser les zones d'installation dans lesquelles ils postulent. Il en va en effet du choix du lieu dans lequel ils s'implanteront, vraisemblablement pour de nombreuses années.
368. Un système permettant aux candidats de classer les zones demandées par ordre de préférence ne semble pas nécessairement plus contraignant à mettre en place pour les services du garde des Sceaux, puisqu'il est déjà appliqué par d'autres ministères, par exemple celui de l'éducation nationale s'agissant des mutations des enseignants du second degré.

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

- À titre principal :

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

- À titre subsidiaire :

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

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

369. La question du sort à réserver aux demandes de création d'offices qui excèdent le nombre de recommandations dans une zone d'installation libre n'est pas explicitement traitée par le décret n° 73-541 précité²²⁶. Il prévoit seulement que, dans ces zones, le garde des Sceaux nomme les demandeurs au regard des recommandations dont est assortie la carte et suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande²²⁷.

²²⁶ Modifié par le décret n° 2016-661 précité.

²²⁷ Article 32 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité. Cet article prévoit également que lorsque le nombre de demandes de création d'offices enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par un tirage au sort.

370. Il semble que cette disposition pourrait conduire le ministère de la justice à refuser toute possibilité de nomination dans une zone, dès lors que le nombre de nominations intervenues dans des offices créés aurait atteint le nombre de recommandations dont est assortie la carte.
371. Une telle interprétation pourrait aller à l'encontre du principe de liberté d'installation posé par le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, qui dispose : « *Les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* ».
372. Les refus d'installation sont conçus comme des exceptions par les dispositions de cet article, qui prévoient que le ministre de la justice ne peut y procéder que :
- dans les zones d'installation contrôlée,
 - après avis de l'Autorité de la concurrence,
 - et en motivant son refus « *au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés* ».
373. Toutefois, dans sa rédaction actuelle, la loi ne permet pas de considérer que les zones d'installation libre, où le nombre de nominations dans des offices créés aurait atteint le nombre de recommandations fixé par arrêté ministériel, deviendraient automatiquement des zones d'installation contrôlée. Les zones étant « *déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité*²²⁸ », il est nécessaire qu'une nouvelle procédure d'élaboration de la carte soit lancée préalablement à sa révision.
374. À cette fin, pour la bonne information des candidats et de l'Autorité, il serait utile que le ministère de la justice rende public, pour chaque zone d'installation, si possible en temps réel et à tout le moins à échéances régulières, l'état des candidatures reçues, le nombre des nominations en cours, et s'il n'est pas épuisé, le nombre de nominations possibles de commissaires-priseurs judiciaires libéraux dans un office à créer, au regard des recommandations fixées par arrêté.

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

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

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

375. Les présentes recommandations visent à améliorer le processus d'élaboration des futures cartes.

²²⁸ Article 52, I, alinéa 2 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée.

a) Sur la transmission systématique d'informations à l'Autorité

376. La mission dévolue à l'Autorité suppose l'analyse d'un très grand nombre de données financières, économiques et démographiques afin d'apprécier, au niveau local, les fondamentaux de l'offre et de la demande de prestations de commissaires-priseurs judiciaires.
377. La collecte des données financières émanant de chaque office a rencontré d'importantes difficultés malgré une centralisation effectuée par la CNCPJ. Une part non négligeable des données d'activité des offices communiquées à l'Autorité a nécessité des travaux substantiels de vérification, de collecte complémentaire, voire de rectification qui ont retardé l'analyse des fondamentaux économiques de la profession, et par conséquent l'élaboration de la présente proposition de carte.
378. Pour le futur, cette collecte d'informations pourrait être facilitée si la CNCPJ était tenue, à l'instar du CSN²²⁹ pour les notaires et de la CNHJ²³⁰ 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'informations élaborées par chaque compagnie de commissaire-priseur, avant le 15 février, et comportant :
- 1° Le nombre de commissaires-priseurs judiciaires, 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.
379. De telles dispositions pourraient être insérées dans le titre V du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité, dans un nouvel article 37. Une telle proposition implique par ailleurs que les offices soient tenus de transmettre ces informations aux compagnies régionales, et ces dernières à la chambre nationale.
380. Au regard de l'importance que revêtent la fiabilité et le transfert de données, il apparaît nécessaire que des modalités d'échange automatisé d'informations entre l'Autorité et les autres administrations concernées par l'installation de ces professionnels (en particulier DGCCRF, DACS et DGFIP) soient rapidement mises en place.

²²⁹ Article 2.2 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971.

²³⁰ 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.

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

- Insérer dans le titre V du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité, les dispositions suivantes :
« Chaque compagnie de commissaire-priseur judiciaire adresse, avant le 15 février de chaque année, avec son avis, une note d'information à la chambre nationale comportant :
1° Le nombre de commissaires-priseurs judiciaires, 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 comptables des offices et celles relatives à leur activité, permettant d'apprécier les besoins de création de nouveaux offices. »
- Prévoir un dispositif réglementaire permettant à la CNCPJ de recueillir automatiquement et de centraliser, dans un format informatique ouvert, de nature à permettre leur réutilisation par l'Autorité, des données économiques des offices (statut juridique, nombre de commissaires-priseurs titulaires, associés et salariés, chiffre d'affaires, résultat, nombre d'actes, autres effectifs salariés, etc.)
- Prévoir une transmission régulière, du ministère de la justice à destination de l'Autorité, de tous les événements influençant le nombre total de commissaires-priseurs judiciaires et d'offices (y compris les bureaux annexes), ainsi que leur localisation sur le territoire (exemples : offices supprimés, offices créés, bureaux annexes transformés en offices distincts, nominations, retraits, radiations, démissions de commissaires-priseurs judiciaires, nombre d'offices binés).
- Mettre rapidement en place des modalités d'échange automatisé d'informations entre l'Autorité et la CNCPJ d'une part, et les administrations concernées par l'installation de commissaires-priseurs judiciaires (en particulier DGCCRF, DACS et DGFIP) d'autre part.

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

381. La détermination des zones d'installation, préalable à l'élaboration de la carte, suppose d'identifier « *la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* »²³¹.
382. Or, compte tenu des évolutions technologiques en cours dans les offices (développement des enchères en ligne par exemple), il est vraisemblable que les zones de chalandise des prestations de commissaires-priseurs judiciaires, telles qu'elles ont été identifiées dans le présent avis ²³² évoluent dans les prochaines années.

²³¹ Article 1, II, du décret n° 2016-216 précité.

²³² Voir *supra*, § 112 et suivants.

383. Afin de pouvoir prendre en compte ces évolutions de façon précise, l'Autorité encourage donc les offices en place à faire évoluer leurs fichiers recensant les donneurs d'ordres (tribunaux de commerce) et clients et ceux répertoriant le lieu d'exécution de leurs prestations, de façon à mieux identifier la localisation géographique de leurs activités. À l'instar des autres données économiques, ces informations devraient pouvoir faire l'objet d'extractions automatiques à des fins statistiques.
384. De la même manière, il n'existe actuellement aucune obligation en matière de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités respectivement par les offices principaux et secondaires. Dans les données communiquées par le CNCPJ, l'activité des bureaux annexes est donc imputée à celle de l'office principal.
385. Afin de pouvoir analyser précisément la part d'activité réellement imputable à chacun des bureaux annexes dans le cadre de l'élaboration des futures cartes d'installation, l'Autorité recommande d'imposer aux offices de procéder à une ventilation des produits et des charges entre les différents bureaux. Une telle obligation pourrait s'inscrire dans le cadre du développement de la comptabilité analytique prescrite par l'article R. 444-20, II du code de commerce²³³.
386. À cet égard, l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle²³⁴, qui prévoit le développement des échanges numériques entre les professionnels et leurs clients et le renforcement de l'interopérabilité, devrait conduire les offices à se doter d'outils informatiques permettant un meilleur suivi de leur activité (origine des clients, comptabilité analytique...) et facilitant la remontée d'informations relatives à leurs données financières vers les instances ordinales.

²³³ Article R. 444-20, II, du code de commerce : « Aux fins du recueil des données utiles prévu par l'article L. 444-5, il est tenu, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'économie, une comptabilité analytique qui : 1° Présente distinctement le détail des données relatives aux émoluments et aux honoraires perçus par l'office ou l'étude ; 2° Relate distinctement les charges afférentes à l'activité réglementée et à l'activité libre ; 3° Retracer, le cas échéant, la répartition des charges de l'office ou de l'étude avec une structure juridique qui lui est liée. »

²³⁴ Article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle : « I.- Les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les commissaires aux comptes et les experts-comptables proposent à leur clientèle une relation numérique dans un format garantissant l'interopérabilité de l'ensemble des échanges./ II.- Les professions mentionnées au I rendent librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales de manière à garantir cette interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé ».

Recommandation n° 5 (activité économique des offices) :

- Recommander aux instances professionnelles d'inviter les commissaires-priseurs judiciaires à tenir des fichiers répertoriant la localisation des donneurs d'ordres (tribunaux de commerce), des clients et le lieu d'exécution des prestations afin de pouvoir identifier la localisation géographique de leurs activités.
- Prévoir la possibilité pour les instances professionnelles de disposer d'une extraction automatique à des fins statistiques.
- Dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique imposée par l'article R. 444-20, II, du code de commerce, imposer une ventilation des produits et des charges entre l'office principal et son (ses) bureau (x) annexe (s).

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION ET AUX OFFICES DE COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

1. SUR LA NOUVELLE PROCÉDURE DE NOMINATION AUX OFFICES CRÉÉS

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

a) Sur les conditions à l'installation

388. Pour mémoire, le II de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que, dans les zones d'installation libre, « *lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité (...) de commissaire-priseur judiciaire (...), le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office (...) de commissaire-priseur judiciaire créé*²³⁵. »

389. En application des dispositions de l'article 29²³⁶ du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité, dans les dix jours à compter de l'enregistrement de leur demande par télé-procédure, les candidats à l'installation devront produire des pièces dont la liste précise sera déterminée par un arrêté du garde des Sceaux, à venir. En cas de demande incomplète, si le demandeur ne fournit pas les justificatifs requis dans un délai fixé par ce même arrêté, sa demande sera caduque²³⁷.

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

391. S'agissant ensuite des pièces dont la production sera exigée à l'appui d'une candidature, se pose la question de l'attestation d'assurance.

²³⁵ L'article 1-1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée rappelle ces conditions de nominations.

²³⁶ Modifié par le décret n° 2016-661 précité.

²³⁷ Article 29 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

392. En effet, 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* ».
393. Au cours de l'instruction, la CNCPJ a précisé que chaque compagnie régionale conclut un contrat-groupe couvrant les commissaires-priseurs établis dans son ressort. Le financement s'effectue par le biais des cotisations dues par les commissaires-priseurs judiciaires à la compagnie dont ils relèvent.
394. L'adhésion à ce contrat est automatique pour tout nouveau commissaire-priseur judiciaire, dès le jour de sa prestation de serment. La condition d'assurance exigée par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sera donc *de facto* remplie pour tous les candidats.
395. À l'avenir, il convient de remarquer que l'article 3 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, qui définit les conditions de nomination des futurs commissaires de justice dans un office à créer, à partir du 1^{er} juillet 2022, ne mentionne que des conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité et d'expérience des candidats, mais pas de condition d'assurance.
396. Au regard de ces éléments, 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 (ci-après « RCP »). En conséquence, l'Autorité considère qu'il est inutile que le futur arrêté précisant les pièces à produire par les candidats²³⁸ aux offices de commissaire-priseur judiciaire exige une attestation équivalente à celle imposée aux notaires par les dispositions du 3° de l'article 1 et du 8° de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2016²³⁹ propre à cette profession.
397. Par ailleurs, s'agissant des sinistres dont l'étendue n'est pas couverte par la police d'assurance de la chambre régionale concernée, c'est la solidarité financière qui trouve à s'appliquer : l'ensemble des commissaires-priseurs judiciaires d'une même compagnie régionale sont alors mis à contribution. La CNCPJ a fait part de ses préoccupations concernant ce mécanisme de solidarité, car elle craint que les nouvelles installations n'accroissent la sinistralité et ne fassent par conséquent augmenter le montant des cotisations payées par les professionnels en place.
398. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que, dans le cadre de la loi du 6 août 2015, ne pourront s'installer que les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de commissaires-priseurs judiciaires²⁴⁰. Le respect de ces conditions sera vérifié en amont par le ministère de la justice, puisqu'il conditionne la recevabilité des demandes de nomination.

²³⁸ En application de l'article 29 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

²³⁹ Arrêté du 16 septembre 2016 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de notaire dans un office à créer et le délai prévu à l'article 51 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire, JORF n° 0219 du 20 septembre 2016. Ces dispositions imposent la transmission d'un « *document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination* ».

²⁴⁰ Article 1-1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée et article 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

399. En particulier, les commissaires-priseurs judiciaires nommés dans des offices à créer, devront avoir suivi, tout comme leurs consœurs et confrères déjà en place, des formations solides en droit et en histoire de l'art (licence ou diplôme admis en dispense²⁴¹) et avoir réussi l'examen d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire²⁴².
400. Ainsi, rien ne permet de supposer que les commissaires-priseurs judiciaires qui s'installeront dans les mois et les années à venir seront moins compétents ou moins honorables que les professionnels déjà en place, ni donc que la sinistralité et le montant des cotisations nécessaires pour financer la couverture de la profession en matière de responsabilité civile professionnelle augmenteront.

Recommandation n° 6 (arrêté « pièces ») :

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

b) Sur le délai de dépôt des candidatures

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

401. Par dérogation, le VII de l'article 16 du décret n° 2016-661 précité prévoit que les demandes de nomination « *faisant suite à la première publication de la carte prévue à l'article 52 de la loi n° 2015-990 [...] peuvent être déposées à compter d'une date fixée, par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, au plus tard au 31 mars 2017 (...)* »²⁴³.
402. Dans la mesure où le ministère de la justice a déjà mis en place le système informatique (portail OPM) permettant l'enregistrement et le traitement des demandes par télé-procédure, et compte tenu des attentes qui auraient pu être créées chez les candidats à l'installation, l'Autorité serait favorable à ce que la date soit fixée à échéance rapprochée.

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

403. L'article 28 du décret n° 73-541 précité ne permet aux candidats de déposer leur demande de nomination dans un office à créer que durant un délai de dix-huit mois à compter de la

²⁴¹ Article R. 321-18 du code de commerce.

²⁴² Article 2 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

²⁴³ Article 16, VII du décret n° 2016-661 précité, introduit par le IV de l'article 4 du décret n° 2016-1510 du 9 novembre 2016 précité.

publication de la carte²⁴⁴ adoptée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre de l'économie. Par ailleurs, la publication d'une nouvelle carte fait courir un délai minimal de deux mois avant que les postulants aient la possibilité de déposer leur candidature.

404. Or, le I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 prévoit que « *cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans.* »
405. Ces dispositions combinées conduisent à interdire toute demande de nomination durant plus de huit mois sur une période de 26 mois consécutifs. Une telle limitation constitue, aux yeux de l'Autorité, un frein inutile à l'installation des professionnels concernés.

Recommandations n° 7 (dates de dépôt des candidatures) :

- S'agissant de l'arrêté prévu à l'article 16, V du décret du 20 mai 2016, fixer la date à laquelle pourront être déposées les demandes de nomination sur un office à créer le plus rapidement possible après la publication de la première carte.
- À l'article 28 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973, dans sa rédaction issue du décret du 20 mai 2016 précité, supprimer les mots : « *et durant un délai de dix-huit mois à compter de cette date* ».

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

406. Le décret n° 2016-661 précité a supprimé l'intervention dans la procédure de nomination dans des offices à créer de la commission qui classait les candidats proposés au garde des Sceaux par ordre de préférence²⁴⁵ et qui était composée de deux magistrats et de deux commissaires-priseurs judiciaires²⁴⁶.
407. S'agissant de l'examen des candidatures, il est seulement prévu que le bureau de la CNCJPJ²⁴⁷ « *communiquera 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* »²⁴⁸. Il ne précise toutefois, ni si cette demande de communication est impérative pour le garde des Sceaux, ni les conséquences à tirer d'une absence de réponse de la CNCJPJ dans le délai imparti.
408. Sur cette question, l'Autorité est d'avis que l'intervention de la CNCJPJ dans la procédure est facultative et qu'elle ne saurait en aucun cas bloquer l'instruction de la demande. Les renseignements communiqués, le cas échéant, par la CNCJPJ devront par ailleurs être

²⁴⁴ Pour les demandes déposées à la suite de la publication de la première carte, cette durée variera en fonction de la date fixée par arrêté du ministre de la justice, conformément aux dispositions du V de l'article 16 du décret n° 2016-661 précité.

²⁴⁵ Articles 27 et 31 du décret n° 73-541 dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

²⁴⁶ Article 49-2 du décret n° 73-1202 relatif à la discipline et au statut des officiers publics et ministériels, dans sa version antérieure au 20 mai 2016.

²⁴⁷ Rien n'interdit néanmoins à la CNCJPJ de recueillir l'avis des instances locales sur un candidat.

²⁴⁸ Article 31 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 précité.

objectifs, portés à la connaissance du candidat, et en tant que de besoin, être soumis à un débat contradictoire avec lui.

409. Sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, et ainsi qu'il a été vu plus haut²⁴⁹, l'intervention des instances professionnelles a pu concourir à limiter l'installation d'entrants potentiels. Il convient d'éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il serait en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi du 6 août 2015.

²⁴⁹ Voir supra, § 66 et suivants.

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

S'agissant de la communication d'informations, par la CNCPJ, 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 :

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

d) Sur le délai entre la nomination et la prestation de serment des commissaires-priseurs judiciaires nommés dans des offices à créer

410. 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.
411. L'article 45 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 prévoit que « *tout officier public ou ministériel qui ne prête pas le serment professionnel dans le mois de la publication de sa nomination au Journal officiel est déclaré démissionnaire d'office de ses fonctions sauf s'il peut justifier d'un cas de force majeure* » (soulignement ajouté).
412. Or, dès son entrée en fonction, un commissaire-priseur judiciaire est soumis à l'obligation d'instrumenter²⁵⁰.
413. Le délai d'un mois prévu par les dispositions du décret du 19 juin 1973 précitées pourrait ne pas être suffisant pour permettre aux candidats à l'installation retenus par télé-procédure, de s'installer, et donc d'exécuter leur obligation d'instrumenter dès leur entrée en fonction. En effet, il est possible que les candidats aient déposé des demandes de nomination dans plusieurs zones et qu'ils ne soient informés de la zone dans laquelle ils sont nommés, que le jour de leur nomination. Dans un tel cas de figure, ils ne disposeraient que d'un mois pour louer des locaux, s'installer et recruter du personnel afin de pouvoir honorer leur obligation d'instrumenter.
414. Par ailleurs, les candidats à l'installation occupant actuellement un emploi salarié (par exemple au sein d'offices de commissaires-priseurs judiciaires) ne devraient démissionner qu'après avoir obtenu confirmation de leur nomination dans un office créé. Or ces salariés sont généralement tenus de respecter un délai de préavis consécutif à leur démission. À titre d'exemple, l'article 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. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la

²⁵⁰ Selon la CNCPJ, 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 26 juin 2016.

publication de la nomination au Journal officiel et la prestation de serment tiennent compte de la durée de ce préavis.

415. Afin de permettre aux candidats à l'installation retenus de s'installer dans de bonnes conditions, l'Autorité considère qu'il conviendrait de modifier les dispositions du décret n° 73-541 pour leur permettre de solliciter une extension du délai de publication au Journal Officiel de leur arrêté de nomination, dont la loi prévoit qu'elle contraint la date-butoir de leur prestation de serment (dans le mois de cette publication).

Recommandations n° 9 (délai entre la nomination et la prestation de serment des commissaires-priseurs judiciaires nommés dans un office à créer) :

- Compléter la section I du chapitre II du titre IV du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 par un article 33-1, ainsi rédigé :

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

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

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

416. En complément de la mission de cartographie, le législateur a confié à l'Autorité le soin de faire « toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire »²⁵¹.
417. L'Autorité a donc procédé à une analyse des conditions d'entrée sur le marché des prestations fournies par les commissaires-priseurs judiciaires, afin d'anticiper l'impact de la réforme, de déceler l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée qui pourraient en limiter les effets et de recommander des mesures permettant de faciliter l'accès à ce marché.

a) Sur le droit de présentation du successeur dans les offices existants

Sur les conditions d'exercice du droit de présentation

418. Certains candidats à l'installation considèrent que le principal frein à l'installation est en réalité le prix de cession des études²⁵², lequel aurait fortement augmenté depuis la loi du 10 juillet 2000 précitée. Par ailleurs, la plupart des offices étant adossés à un OVV, les deux

²⁵¹ Article L. 462-4-1 alinéa 2 du code de commerce

²⁵² Ce prix de cession est en réalité la contrepartie financière à l'exercice, par le titulaire de l'office, de son droit de présenter son successeur à l'agrément du garde des Sceaux (« finance de l'office »).

entités sont généralement cédées en même temps, ce qui augmente d'autant l'investissement nécessaire.

419. Se pose donc la question de savoir si l'instauration d'une liberté totale dans la fixation des prix de cession des offices pourrait contribuer à faire baisser ceux-ci.
420. Actuellement, si les parties déterminent librement le montant de la « finance » de l'office, en fonction de l'activité du titulaire et des circonstances économiques ou locales, le ministre de la justice doit néanmoins valider le prix et donner son agrément au traité de cession. Pour mémoire, avant l'intervention du décret 2016-661 précité, il incombait aux parquets de signaler à la Chancellerie toute anomalie dans la fixation du prix.
421. Cet agrément ministériel a deux raisons d'être : s'assurer que le prix de cession n'est ni excessif (contrat léonin imposé au nouvel entrant en raison de la pénurie d'offices), ni sous-évalué, notamment dans le cadre d'une succession familiale (contournement des règles fiscales en matière de mutations à titre gratuit).
422. À terme, la liberté d'installation va réduire la « rente de situation » liée à la rareté excessive des offices existants. En réduisant la pénurie, les prix de cession se rapprocheront d'un équilibre de marché. Compte tenu du caractère récent du dispositif, auquel les professionnels ne se sont pas encore familiarisés, il semble toutefois prématuré de lever ce contrôle administratif.

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

423. Outre la possibilité de s'installer dans un office créé ou vacant, les personnes remplissant les conditions d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire peuvent souhaiter être nommées dans un office existant dans lequel il existe une opportunité de succession ou d'association. Il peut notamment s'agir d'offices où l'un des associés a souhaité se retirer²⁵³,

²⁵³ Voir notamment les dispositions de l'article 22 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et l'article 27 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles.

y a été forcé²⁵⁴, a sollicité la création d'un office à la suite d'un retrait en raison d'une mésentente entre associés²⁵⁵ ou est décédé²⁵⁶.

424. Au cours de l'instruction, certains candidats à l'installation ont déploré le manque d'information sur ces opportunités de reprise ou d'association au sein des offices existants.
425. L'Autorité considère qu'il pourrait être utile, afin d'améliorer l'accès aux offices, que la CNCPJ et les instances locales diffusent de telles informations aux personnes désireuses d'exercer la profession et remplissant les conditions pour le faire.

Recommandations n° 10 (opportunités de reprise ou d'association au sein d'offices existants) :

Inciter la CNCPJ et les instances locales à diffuser des informations sur les opportunités de reprise ou d'association au sein d'offices de commissaire-priseur judiciaire.

b) Sur la publicité et les règles déontologiques

426. En tant qu'officiers publics et ministériels soumis à des règles déontologiques strictes, les commissaires-priseurs judiciaires se sont longtemps vu interdire la publicité personnelle et le démarchage. En la matière, il convient toutefois de distinguer la publicité de la vente à laquelle le professionnel recourt préalablement à la vente aux enchères publiques, de la publicité personnelle qui lui est interdite.
427. Cette prohibition résulte de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée qui dispose que le commissaire-priseur judiciaire : « *ne peut se livrer à aucun commerce en son nom, pour le compte d'autrui, ou sous le nom d'autrui (...)* »²⁵⁷. Selon la CNCPJ, ce texte interdirait au commissaire-priseur judiciaire de se livrer à l'ensemble des opérations habituellement effectuées par un commerçant (campagne publicitaire...). La violation de l'interdiction de la publicité personnelle constituerait une atteinte au principe de délicatesse et serait contraire au devoir de réserve.

²⁵⁴ Voir notamment les dispositions de l'article 45 du décret n° 92-1449 du 30 décembre 1992 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

²⁵⁵ En application des dispositions de l'article 18 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles, modifiée par la loi n° 2015-990 précitée, un officier public ou ministériel a la possibilité de se retirer d'une société en raison d'une mésentente entre associés et « *de solliciter sa nomination à un office créé à cet effet à la même résidence dans des conditions prévues par le décret particulier à chaque profession* ».

²⁵⁶ Voir notamment l'article 110 du décret n° 69-763 du 24 juillet 1969 pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles.

²⁵⁷ Cette interdiction ne s'applique pas à son éventuelle activité de ventes volontaires.

428. Si ces réglementations restrictives, en figeant les parts de marché des professionnels en cause, sont peu propices au développement de nouvelles études, elles sont cependant appelées à évoluer.
429. D'abord, du fait de la possibilité désormais accordée aux commissaires-priseurs judiciaires de pratiquer des remises et de communiquer sur leurs tarifs. Ainsi, l'article L. 444-4 du code de commerce prévoit que les commissaires-priseurs judiciaires « *affichent les tarifs qu'ils pratiquent, de manière visible et lisible, dans leur lieu d'exercice et sur leur site internet, selon des modalités fixées dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 113-3 du code de la consommation* » (c'est-à-dire selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation)²⁵⁸.
430. Ensuite et surtout, les règles applicables aux officiers publics et ministériels en matière de publicité sont en passe d'être profondément modifiées par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dont le III de l'article 3 permet aux huissiers de justice, notaires, commissaires-priseurs judiciaires, avocats, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaires aux comptes et experts-comptables « *de recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et proposer des services en ligne.* » À défaut de définition légale de la notion de « sollicitation personnalisée », il semble possible de se reporter au Règlement Intérieur National de la profession d'avocat dont l'article 10.1²⁵⁹ précise qu'il s'agit d'« *un mode de publicité personnelle [qui] s'entend de toute forme de communication directe ou indirecte, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un avocat à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée* »²⁶⁰.
431. L'Autorité se félicite de cette évolution législative, qui devrait faciliter le démarrage de l'activité des créateurs d'offices en leur permettant de se faire connaître auprès de leurs futurs clients, et, plus généralement, en stimulant la concurrence entre professionnels.
432. Par ailleurs, le III de l'article 3 précise que ses conditions d'application, notamment les adaptations nécessaires aux règles déontologiques applicables à ces professions dans le respect des principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse, seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précisera donc les modalités dans lesquelles les professionnels concernés pourront avoir recours à la publicité, laquelle favorise l'accès effectif au marché. Dès lors, l'Autorité recommande sa saisine pour avis sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce en vertu duquel : « *L'Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.* »

²⁵⁸ Il ne s'agit pas ici de publicité à proprement parler, mais de la communication d'informations, qui suppose par ailleurs que le consommateur soit déjà dans l'office ou connecté sur le site internet de l'office concerné.

²⁵⁹ Article modifié par une décision à caractère normatif n° 2015-002, Assemblée générale du Conseil National des Barreaux du 21 novembre 2015 - Publié au JO par Décision du 14 janvier 2016 – JO 16 février 2016.

²⁶⁰ L'article 10.1 définit la publicité personnelle comme « *toute forme de communication destinée à promouvoir les services de l'avocat* ».

433. Surtout, l’Autorité tient à attirer l’attention du gouvernement sur l’applicabilité de cet article L. 462-2 aux codes de déontologie régissant ces professions. Or ces codes devront nécessairement être adoptés ou amendés prochainement pour intégrer les réformes opérées par les lois du 6 août 2015 et 18 novembre 2016 précitées. Soumis à l’approbation du garde des Sceaux, ministre de la justice, ces codes de déontologie sont des actes réglementaires, par ailleurs susceptibles de restreindre l’exercice de ces professions et/ou la concurrence entre professionnels. Dès lors, l’Autorité sera compétente pour en connaître, à l’instar des codes de déontologie des professions de santé qu’elle a déjà examinés²⁶¹. Il en va notamment ainsi du règlement concernant les usages de la profession que la CNCPJ a compétence pour établir à l’échelon national²⁶² et de celui de la profession de commissaire de justice que la future chambre nationale aura pour mission de rédiger, conformément au 5° de l’article 16 de l’ordonnance précitée du 2 juin 2016.
434. Afin de faciliter l’adoption rapide de ces textes, les instances représentatives des professions juridiques concernées sont invitées à se rapprocher de l’Autorité pour échanger sur leur contenu en amont de sa saisine formelle sur le fondement de l’article L. 462-2 du code de commerce.

Recommandation n° 11 (publicité, règlements déontologiques et concurrence) :

- Saisir l’Autorité pour avis sur le projet de décret prévu au III de l’article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle

c) Sur la présence éventuelle de barrières à l’entrée pour les candidats à l’installation

435. À ce stade, l’Autorité n’a pas décelé de barrières susceptibles de freiner l’entrée sur le marché de nouveaux commissaires-priseurs judiciaires.
436. Toutefois, si les candidats à l’installation se trouvaient confrontés à des comportements visant notamment à restreindre leur activité sur le marché, l’Autorité les invite à l’en informer.
437. L’Autorité entend en effet veiller à ce qu’une saine concurrence se développe entre les commissaires-priseurs judiciaires. Pour ce faire, elle n’hésitera pas à ouvrir des enquêtes et, le cas échéant, à sanctionner toute pratique anticoncurrentielle.

²⁶¹ Voir par exemple avis n° 96-A-17 du 5 novembre 1996 relatif à une demande d’avis du Syndicat des Médecins d’Urgence de France sur la conformité des règles du code de déontologie médicale et de celles adoptées par le Conseil de l’Ordre des médecins régissant la permanence des soins et la médecine d’urgence avec les règles du droit de la concurrence, avis n° 08-A-15 du 29 juillet 2008 relatif au projet de décret portant code de déontologie des masseurs kinésithérapeutes, avis n° 12-A-07 du 1^{er} mars 2012 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des pédicures-podologues et avis n° 16-A-11 du 11 mai 2016 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des infirmiers.

²⁶² Article 9 de l’ordonnance du 2 novembre 1945 précitée.

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

438. Les candidats aux offices créés qui s'installeront d'ici 2018 dans le cadre de la présente carte seront confrontés à une mutation importante de leur environnement professionnel à l'horizon de quatre ans : la fusion des commissaires-priseurs judiciaires et des huissiers de justice au sein de la nouvelle profession de commissaire de justice²⁶³. Il convient par conséquent qu'ils se préparent, le plus en amont possible, à faire face aux conséquences de cette réforme sur les futures conditions d'exercice de leur profession.

1. SUR LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE

439. L'arrivée sur le marché de commissaires de justice va modifier les règles du jeu concurrentiel, et ce, à court terme. Ce nouveau statut sera en effet pleinement applicable à compter du 1er juillet 2022. Avant cette date, les professionnels remplissant des conditions de formation spécifiques précisées par décret en Conseil d'État²⁶⁴ pourront accoler à leur titre la mention « qualifié commissaire de justice » et seront autorisés à exercer les activités relevant actuellement de la compétence de l'autre profession. Les huissiers de justice « *qui disposent d'une expérience professionnelle en matière de vente de meubles aux enchères publiques* »²⁶⁵ seront réputés satisfaire à cette condition de formation²⁶⁶.

440. Dès lors, indépendamment des effets de la présente carte, la concurrence va nécessairement s'intensifier, puisque le nombre d'offreurs sur le marché va s'accroître. Il s'agit là d'une évolution importante que doivent prendre en considération les diplômés commissaires-priseurs judiciaires dans l'élaboration de leur projet d'installation.

441. Il semble par ailleurs indispensable que les nouveaux installés acquièrent au plus vite les compétences nécessaires à l'exercice de la totalité des futures missions du commissaire de justice. Si le suivi des formations nécessaires à l'obtention de la mention « commissaire de justice » peut sembler chronophage et secondaire aux yeux de professionnels nouvellement installés, qui souhaiteront avant tout assurer le succès économique de leur office en développant son activité, l'Autorité souligne qu'il s'agit d'une étape essentielle pour assurer

²⁶³ Voir supra, § 40 et suivants.

²⁶⁴ Concernant ce dispositif de formation, l'Autorité ne peut que réitérer la recommandation qu'elle a formulée dans l'avis n° 16-A-12 précité : « *Mettre en place un dispositif de formation différencié pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, pesant équitablement sur les professionnels concernés, compatible avec l'exercice de leur activité professionnelle, et intégré dans les dispositifs existants de formation professionnelle obligatoire* ».

²⁶⁵ Article 25, III, 3° de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée. Les conditions d'appréciation et de validation de cette expérience seront fixées par décret en Conseil d'État.

²⁶⁶ À l'heure actuelle, les huissiers de justice en exercice peuvent, sans aucune condition de formation supplémentaire, réaliser des prises et ventes judiciaires de meubles dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire et à titre accessoire, des ventes volontaires, à condition d'avoir suivi une formation spécifique d'une durée de soixante heures portant sur la réglementation, la pratique et la déontologie des ventes aux enchères.

la pérennité et la croissance dudit office à moyen terme, être en mesure d'offrir, dès 2022, l'ensemble des compétences attendues d'un commissaire de justice, et donc proposer aux clients une gamme de services la plus étoffée possible.

2. SUR LA STRUCTURE DES OFFICES

442. Afin de garantir la viabilité de leur office, à moyen et long terme, dans un environnement mouvant et concurrentiel, l'Autorité encourage les diplômés commissaires-priseurs judiciaires à envisager dès à présent les différentes possibilités d'installation offertes par la réglementation. Il est notamment possible de recourir à de nouvelles formes juridiques pour leurs structures d'exercice : installation sous forme sociétaire, pluriprofessionnalité, création de GIE ou de sociétés civiles de moyens, etc.
443. Une association entre un diplômé huissier de justice et un diplômé commissaire-priseur judiciaire dans le cadre d'une société pluriprofessionnelle d'exercice pourrait permettre d'anticiper dès à présent la mise en place des commissaires de justice à compter de 2022. Plus généralement, l'idée d'une association avec d'autres professionnels du droit ou du chiffre devrait être explorée en ce qu'elle peut permettre d'offrir aux clients une gamme de services plus étendue et de se différencier par rapport aux offices concurrents. Comme le souligne le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 précitée, l'objectif du législateur, en développant les structures interprofessionnelles d'exercice, est précisément de permettre aux professionnels concernés de proposer à leurs clients « *une gamme complète de prestations à des prix rendus plus attractifs par la mutualisation des charges* ».
444. L'Autorité invite donc les candidats aux offices de commissaires-priseurs judiciaires créés au cours des deux prochaines années à anticiper les conséquences possibles du futur statut de commissaire de justice, en se formant dès que possible pour être « qualifié commissaire de justice » d'ici 2022 et en examinant la compatibilité des différentes structures d'exercice autorisées par la réglementation avec leur projet d'installation.

D. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES

1. BILAN EN MATIÈRE D'ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX OFFICES

445. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès des femmes et des hommes aux offices publics et ministériels. Le secteur juridique a un taux d'emploi féminin élevé (8 salariés sur 10 sont des femmes), légèrement inférieur à celui de la santé (9 sur 10). Les cabinets d'avocats et les offices notariaux ont un taux de féminisation plus élevé (83 %-84 %) que les commissaires-priseurs judiciaires (23,5 %).
446. Depuis plusieurs années, la profession s'est progressivement féminisée : aujourd'hui sur les 421 commissaires-priseurs judiciaires que compte la profession, 99 sont des femmes,

soit 23,5 % de la population. Depuis la réforme de 2000, plus de 50 % des candidats reçus à l'examen d'aptitude judiciaire sont des femmes.

447. L'examen par tranches d'âges démontre une féminisation progressive, mais lente, de la profession : le taux de masculinité décroît avec les tranches d'âge : 60/70 ans (90 %), 50/60 ans (86 %), 40/50 ans (77,4 %), 35/40 ans (60 %). Chez les moins de 30 ans, on dénombre plus d'un tiers de femmes (soit 37,5 % de femmes au 1^{er} janvier 2012). Cette tendance se confirme dans l'accès récent à la profession : 50 % des lauréats aux examens professionnels sont des femmes.

2. L'INTRODUCTION RÉCENTE DU SALARIAT

448. Depuis 2010, la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 autorise le recours au salariat. La mise en place de ce nouveau statut répond à un besoin tant de la part des jeunes que des femmes mais, à l'instar de ce qu'indique le rapport Ferrand (octobre 2014), « *il ne doit pas les conduire à subir une situation résultant d'une offre insuffisante et à maintenir un plafond de verre* ». En 2014, la part du salariat représente seulement 3,4 % des commissaires-priseurs judiciaires.

*Tableau 12 - Part du salariat dans les effectifs des commissaires-priseurs judiciaires
(Source : CNCPJ, année 2014)*

Commissaires-priseurs judiciaires	Nombre de salariés	Nombre de professionnels	Part du salariat
Au 31 décembre 2014	14	406	3,4 %

449. Les femmes représentent 48 % de ces salariés en 2015. Ce statut leur offre donc des perspectives professionnelles, pour autant qu'il soit choisi et non subi. De plus, le passage par le salariat permet d'acquérir une expérience dans la profession.
450. Quoiqu'il en soit, l'introduction récente de ce nouveau statut ne permet pas à l'Autorité d'en tirer toutes les conclusions, notamment en termes de répartition par genre, tout en constatant d'ores et déjà une forte proportion de la population féminine dans le salariat.

3. LA RÉPARTITION PAR GENRE AU NIVEAU DES ORDRES PROFESSIONNELS

451. Au niveau des ordres professionnels, la répartition femmes-hommes est inférieure à celle observée dans la profession. L'examen de la composition des compagnies régionales établit un taux de féminisation de l'ordre de 15,6 %. Au niveau régional, seule une femme est présidente d'une compagnie régionale. Au niveau national, les femmes représentent 18 % de la composition de la chambre nationale (CNCPJ) et 40 % du bureau, occupant notamment des fonctions de vice-présidente et de rapporteure.
452. Pour accroître la participation des femmes dans les organes de représentation régionaux et nationaux, il conviendrait d'inciter les instances représentatives des commissaires-priseurs

judiciaires à établir une information statistique par genre retraçant les parcours professionnels par des indicateurs de parité et d'incidence par sexe, assortie d'un rapport thématique annuel consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession

453. Dans ce contexte, l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 a été adoptée en application des articles 74 et 76 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014. Elle a posé le principe d'un égal accès des femmes et des hommes au sein des conseils, conseils supérieurs, conseils nationaux, régionaux, interdépartementaux et départementaux des ordres professionnels.
454. Cette ordonnance s'applique à certaines professions juridiques, comme les avocats et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, mais ne fait aucune référence aux commissaires-priseurs judiciaires. Or ces dispositifs permettent d'assurer une mise en œuvre équilibrée du principe d'égalité des sexes au sein des instances professionnelles représentatives.
455. Par ailleurs, il convient d'assurer un suivi annuel du respect de l'objectif de parité au niveau des instances représentatives nationales et locales des professions libérales par le biais de statistiques par genre, retraçant le parcours professionnel des commissaires-priseurs judiciaires, par des indicateurs de parité et des indicateurs d'incidence par sexe. Un rapport thématique annuel consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession pourrait également être rédigé.
456. En conclusion, l'Autorité formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 12 (parité femmes/hommes au sein des instances représentatives) :

- Inciter les instances représentatives des commissaires-priseurs judiciaires à établir d'une information statistique par genre retraçant les parcours professionnels par des indicateurs de parité et d'incidence par sexe, assortie d'un rapport thématique annuel consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession.
- Faciliter l'accès à une information transparente sur la question de l'égalité femmes/hommes, en créant un thème explicite « femmes et hommes » sur les sites internet des instances représentatives de la profession.
- Prévoir la rédaction d'un rapport thématique consacré à la situation des femmes et des hommes au sein de la profession de commissaires-priseurs judiciaires.
- Étendre 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 de la profession de commissaire-priseur judiciaire.

E. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER L'ACCÈS DES JEUNES AUX OFFICES

457. Conformément à l'article L. 462-4-1²⁶⁷ du code de commerce, l'Autorité de la concurrence est compétente pour formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès des jeunes aux offices publics et ministériels.
458. La profession de commissaire-priseur judiciaire connaît un relatif vieillissement : près du quart des commissaires-priseurs judiciaires ont actuellement plus de 60 ans. Au 1^{er} janvier 2014, l'âge moyen de la profession s'établissait à 52,9 ans.
459. Ces moyennes d'âge relativement élevées résultent tant des règles d'installation antérieurement applicables que de facteurs structurels, tels que la durée de la formation initiale et l'importance des ressources nécessaires pour acquérir un office ou acheter des parts d'une société titulaire d'un tel office.
460. À court terme, cette moyenne d'âge devrait baisser du fait de l'application des dispositions nouvelles, en particulier l'instauration d'une limite d'âge pour l'exercice des fonctions (70 ans) cumulée à la création progressive de nouveaux offices. D'ores et déjà, 20 % des commissaires-priseurs judiciaires actuels vont devoir, au vu de la règle de l'âge limite de 70 ans, partir à la retraite au cours des cinq prochaines années (dont 8 % à l'issue de l'entrée en vigueur de l'article 63 de la loi du 6 août 2015).
461. En outre, plutôt que l'installation, de nombreux jeunes diplômés préfèrent exercer l'activité en tant que commissaire-priseur judiciaire salarié.
462. Cette analyse d'un certain rajeunissement de la profession est corroborée par les résultats de la consultation publique, à un point tel que selon les répondants, l'introduction de mesures particulières ne serait pas nécessaire. Par contre, une contribution fait état du fait du manque de commissaires-priseurs judiciaires dans certaines zones du territoire contraindrait les tribunaux de commerce à désigner des huissiers en lieu et place des commissaires-priseurs judiciaires.
463. Par ailleurs, l'Autorité note qu'un dispositif d'aides financières à l'installation est prévu par la section 2 du titre IV bis du livre IV du code de commerce²⁶⁸. Ce dispositif, tout comme les nouvelles règles de nomination aux offices, devrait permettre d'accompagner le rajeunissement déjà en cours de la profession de commissaire-priseur judiciaire.

²⁶⁷ « Elle fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire. Elle établit également un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentée par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans » (article L.462-4-1, alinéa 2, du code de commerce).

²⁶⁸ Insérée par le décret n° 2016-230 précité.

F. RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE

464. La profession de commissaire-priseur judiciaire n'existe pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle²⁶⁹.
465. Les fonctions qui leur sont attribuées dans les autres départements y sont exercées par les notaires et les huissiers de justice. En l'absence de comptabilité analytique, l'Autorité ne dispose pour l'heure d'aucune donnée sur les activités de prisées et de ventes judiciaires réalisées par les huissiers et les notaires de ces départements.
466. Cette exception territoriale, qui s'explique par des raisons historiques, est cependant amenée à prendre partiellement fin avec la création des commissaires de justice, qui auront vocation à s'installer sur l'ensemble du territoire, y compris dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. Il reste que les commissaires de justice n'exerceront pas dans ces départements leur activité dans des conditions tout à fait équivalentes au reste du territoire. En tout état de cause, sauf modification législative, l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 perdurera, de sorte que le nouveau régime de libre installation n'y sera pas applicable. Il en résulte de fortes incertitudes sur les modalités d'installation de nouveaux professionnels dans ces trois départements.

1. S'AGISSANT DES CONDITIONS D'EXERCICE DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE, L'AUTORITÉ RÉITÈRE SA RECOMMANDATION DE SUPPRESSION DES RESTRICTIONS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE PRISÉES ET DE VENTES JUDICIAIRES

467. 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* ».
468. Comme l'Autorité l'a déjà exposé dans son avis n° 16-A-12 précité relatif au projet d'ordonnance, à l'exception de l'Alsace-Moselle, le « monopole territorial » des commissaires de justice en matière de prisées et ventes judiciaires, qui existe aujourd'hui au profit des seuls commissaires-priseurs judiciaires, sera maintenu pour les 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.
469. L'Autorité est d'avis que tous les professionnels réalisant des ventes judiciaires devraient être placés sur un pied d'égalité, un monopole communal apparaissant d'autant plus artificiel que des biens mobiliers peuvent, par définition, être déplacés d'une commune à une autre.

²⁶⁹ Article 1^{er}, 3^o, de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

L'obligation d'instrumenter, souvent invoquée, ne saurait justifier une limitation aussi disproportionnée au principe de concurrence que le « monopole à la résidence ». Sa suppression permettra d'adapter le droit à la réalité, et créera une émulation entre professionnels, qu'ils soient commissaires de justice ou notaires.

470. En particulier, s'agissant des crédits municipaux, le monopole à la résidence²⁷⁰ crée une distorsion selon le nombre de commissaires-priseurs judiciaires installés dans leur ville. En effet, en l'absence de commissaire-priseur judiciaire dans leur commune, les crédits municipaux peuvent s'adresser au professionnel de leur choix, voire en solliciter plusieurs. Au contraire, si un seul commissaire-priseur judiciaire est établi dans la commune, ils sont tenus d'y avoir recours. Dans ce cas, l'absence de mise en concurrence peut conduire à ne pas satisfaire convenablement les besoins du crédit municipal.
471. L'Autorité recommande donc de modifier les textes pour que tous les professionnels compétents pour réaliser des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques judiciaires disposent tous d'une compétence nationale. Cette proposition présente par ailleurs l'avantage d'harmoniser les règles applicables dans tous les départements métropolitains, puisqu'il s'agirait d'étendre 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.

Recommandation n° 14 :

- Mettre un terme au « monopole à la résidence » des commissaires-priseurs judiciaires, étendu par l'ordonnance aux anciens huissiers de justice intégrés à la nouvelle profession des 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 ».

2. S'AGISSANT DES CONDITIONS D'INSTALLATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE JUSTICE, L'AUTORITÉ INVITE LE GOUVERNEMENT À RÉEXAMINER LE RÉGIME APPLICABLE À CES TROIS DÉPARTEMENTS D'ICI 2022

472. Alors que les commissaires de justice exerceront à compter du 1^{er} juillet 2022 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, aucune disposition n'est prévue s'agissant des créations d'offices et des nominations de professionnels. En effet, les dispositions actuellement relatives à la nomination des huissiers de justice n'auront plus vocation à s'appliquer sauf modification expresse des textes en vigueur²⁷¹, tandis que les commissaires-priseurs judiciaires n'y sont actuellement pas présents.

²⁷⁰ Article 5 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précitée.

²⁷¹ Décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice.

473. L'article 3 de l'ordonnance précitée du 2 juin 2016 a par ailleurs conservé l'exception actuellement prévue au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 en matière de libre installation : « *IV. - Le présent article ne s'applique pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* ».
474. En l'absence de dispositions spécifiques, il existe donc une situation de vide juridique s'agissant des modalités d'installation de nouveaux professionnels dans ces départements : seuls pourraient en réalité y exercer en tant que commissaires de justice les actuels huissiers de justice ayant suivi les conditions de formation spécifiques permettant l'exercice de la nouvelle profession.
475. Il conviendrait que cette situation soit traitée par le gouvernement à l'occasion du rapport prévu par l'article 52 du 6 août 2015 précité, afin de clarifier le régime applicable. À cet égard, l'Autorité suggère, comme pour les autres professions examinées (huissiers de justice et notaires), que le nombre d'offices de commissaires de justice à créer soit déterminé par une analyse économique des besoins, calée sur celle réalisée par l'Autorité dans le cadre du présent avis.

Recommandation n° 15 (Alsace-Moselle) :

- À l'occasion de la création de la profession de commissaires de justice, le 1^{er} juillet 2022, encourager le Gouvernement à évaluer les besoins en nouveaux offices de commissaires de justice dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis ;
- Associer l'Autorité de la concurrence à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Lucile Fournereau, Mme Marie-Pierre François, Mme Aurélie Jean, M. Antoine Callot et M. Yann Guthmann, rapporteurs, et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard et

Mme Claire Favre, vice-présidentes, M. Thierry Dahan et M. Emmanuel Combe, vice-présidents, Mme Chantal Chomel, Mme Séverine Larere, Mme Reine-Claude Mader, Mme Patricia Phéné, Mme Pierrette Pinot, M. Jean-François Bohnert, M. Noël Diricq et M. Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,
Béatrice Déry-Rosot

La présidente,
Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence