

Avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023
relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice et
à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de
recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices
de commissaires de justice

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

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

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

Vu l'ordonnance n° 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° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession ;

Vu le décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice ;

Vu le décret n° 2022-949 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice ;

Vu les arrêtés du 28 décembre 2017 et 20 juillet 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice ;

Vu les arrêtés du 28 décembre 2017 et 20 juillet 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire-priseur judiciaire ;

Vu les avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 et n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice ;

Vu les avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 et n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 relatifs à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires ;

Vu la délibération n° 2021-01 du 28 avril 2021 portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice ;

Vu la délibération n° 2021-02 du 28 avril 2021 portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires ;

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

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 1^{er} février 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la Chambre Nationale des Commissaires de Justice, de la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris et deux commissaires de justice, entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteuses, la rapporteure générale adjointe, la commissaire du Gouvernement, et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 20 juin 2023 ;

Est d'avis :

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

Sur la base des observations suivantes :

Résumé¹

Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce créé par l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (ci-après « loi *Croissance et activité* »), l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») rend, au moins tous les deux ans, au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des commissaires de justice.

Après avoir adopté deux séries d'avis, le 20 décembre 2016 et le 2 décembre 2018, et une série de délibérations, le 28 avril 2021, concernant la liberté d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité émet pour la première fois un avis relatif à la liberté d'installation de la nouvelle profession de commissaire de justice.

Par le présent avis, l'Autorité soumet aux ministres de la justice et de l'économie une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création d'offices de commissaires de justice, sur la prochaine période biennale (2023-2025). Les travaux de l'Autorité s'appuient notamment sur une consultation publique, organisée dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, qui a recueilli 466 contributions exploitables.

À partir des dernières données économiques et financières consolidées disponibles pour la période 2017-2021, l'Autorité a effectué une analyse quantitative et qualitative de l'offre de commissaires de justice lui permettant de constater que cette nouvelle profession, en pleine structuration, fait non seulement face aux conséquences de la crise sanitaire, mais également à une baisse de ses effectifs et à une dégradation de ses conditions d'activité :

- les deux premières vagues de créations d'offices n'ont pas permis d'endiguer la baisse des effectifs totaux de commissaires de justice libéraux, qui touche les anciens huissiers de justice depuis au moins une dizaine d'années. Au 30 mai 2023, il y a un peu moins de 3 382 commissaires de justice exerçant dans 2 183 offices (dont 114 anciens huissiers de justice exerçant dans 87 offices situés en Alsace-Moselle) ;
- la profession connaît un important mouvement de concentration à travers la création de sociétés titulaires de plusieurs offices. Entre 2017 et mi-2023, le nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices est passé de moins de 10 à 191. Aujourd'hui, ces sociétés regroupent 494 offices, soit plus d'un quart des offices ;
- les taux de marge diminuent, passant de 36 % en moyenne sur la période 2010-2014, à environ 33 % en 2014-2018, pour finalement descendre sous la barre des 30 % en 2017-2021. Cette dernière période est marquée par la crise sanitaire qui a affecté durement les professionnels.

Du côté de la demande, l'instruction du présent avis confirme les constatations antérieures. La demande baisse structurellement en raison notamment de la promotion des modes alternatifs de règlements de conflits, de l'évolution de la structure des actifs des entreprises (plus de biens incorporels et de leasing, etc.) et de la suppression du recours obligatoire aux commissaires de justice pour un nombre croissant de procédures.

Afin d'élaborer ses recommandations chiffrées pour la période 2023-2025, l'Autorité fait le choix de reconduire les options appliquées pour élaborer les deux premières cartes puisqu'elles anticipaient la fusion des professions. Tel est notamment le cas pour la délimitation des zones d'implantation, la prise en compte de l'offre et de la demande de

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

prestations de commissaires de justice pour établir des recommandations chiffrées à l'horizon 2029 et le lissage à deux ans de ces recommandations sur la période 2023-2025, afin d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées.

L'Autorité décide toutefois de prendre en compte l'inflation constatée sur la période 2017-2022 (+ 12 %) afin que les seuils plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral qu'elle utilise pour déterminer le caractère libre ou contrôlé des zones d'installation restent cohérents avec la réalité de l'activité des professionnels. Ainsi, pour les anciens huissiers de justice, le seuil passe de 325 000 euros à 363 000 euros par professionnel libéral et, pour les anciens commissaires-priseurs judiciaires, il passe de 195 000 euros à 218 000 euros par professionnel libéral.

Sur la base de ces hypothèses, l'Autorité estime le besoin en nouveaux professionnels à l'horizon 2029 entre 250 et 300. Pour atteindre cette cible, et compte tenu d'un ensemble d'éléments pertinents pour analyser l'évolution de l'activité des commissaires de justice à court terme, l'Autorité recommande au Gouvernement la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de 33 nouveaux commissaires de justice sur la période de validité de la prochaine carte (2023-2025).

En ce qui concerne les recommandations qualitatives, l'Autorité salue de la prise en compte de plusieurs de ses recommandations précédentes, ces avancées, qui ont par exemple conduit à une transparence accrue de la procédure de nomination dans les zones d'installation libre, résultent des efforts conjoints de l'ensemble des parties prenantes, et notamment du ministère de la justice.

L'Autorité salue les actions de la Chambre nationale des commissaires de justice (ci-après « CNCJ ») pour accompagner les professionnels et les futurs diplômés dans la nouvelle profession de commissaire de justice. Elle salue également la démarche volontariste de la CNCJ, visant à promouvoir, d'une part, l'égalité entre les hommes et les femmes, et d'autre part, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À ce titre, l'installation d'un comité interprofessionnel réunissant tous les officiers publics et ministériels, sous l'égide du ministère de la justice, montre l'importance accordée à ce sujet par les instances professionnelles.

L'Autorité salue également la remise au Parlement du rapport prévu par l'article 52 de la loi *Croissance et activité* relatif à l'extension de la liberté d'installation, dont les conclusions rejoignent les siennes, et souhaite être associée, à brève échéance, à l'élaboration d'un projet d'extension de la liberté d'installation des commissaires de justice en Alsace-Moselle.

Quelques mesures complémentaires pourraient encore permettre d'améliorer le dispositif régissant la liberté d'installation des commissaires de justice. Dans cette perspective, **l'Autorité émet 7 recommandations qu'il conviendrait de mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale.** Il s'agirait notamment de clarifier la méthode d'instruction des demandes et les modalités de nomination des candidats à l'installation, de clarifier et d'assouplir les règles en matière de sollicitation personnalisée ou encore d'améliorer la transmission à l'Autorité d'informations sur l'activité des offices et de leurs bureaux annexes.

C'est dans ce cadre que l'Autorité invite le Gouvernement à inscrire les nouvelles perspectives de créations d'offices pour les deux années à venir.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
I. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	9
A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION	9
1. ORIGINE DE LA PROFESSION : LA FUSION DES ANCIENS HUISSIERS DE JUSTICE ET DES ANCIENS COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES	9
2. LA NOUVELLE PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE	10
B. LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES COMMISSAIRES DE JUSTICE DANS LES OFFICES CRÉÉS.....	12
1. UNE LIBERTE D'INSTALLATION REGULEE	12
2. LES MODALITES DE NOMINATION DANS LES OFFICES CREES.....	14
C. LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES INTERVENUES DEPUIS LES PRECEDENTS AVIS DE L'AUTORITE	15
1. LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CARRIERE DU COMMISSAIRE DE JUSTICE.....	15
2. L'HARMONISATION ET LA SIMPLIFICATION DES REGLES APPLICABLES A L'EXERCICE SOUS FORME DE SOCIETES DES PROFESSIONS LIBERALES REGLEMENTEES	16
3. LA REFORME DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA DISCIPLINE DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTERIELS	17
D. LA CONSULTATION PUBLIQUE.....	17
II. L'ETAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE.....	18
A. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET SANITAIRE DEPUIS 2021.....	19
1. LA FIN DES RESTRICTIONS SANITAIRES ET LA REPRISE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE	19
2. L'ECONOMIE FRANÇAISE TOUCHEE PAR UNE ACCELERATION DE L'INFLATION	20
B. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES PROFESSIONNELS.....	20
1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE	21
a) Les évolutions récentes du nombre d'offices et de professionnels libéraux	21
b) La démographie des commissaires de justice en 2023	22
c) L'évolution de la localisation des offices	25
d) Le développement du nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices	26
2. RESULTATS ECONOMIQUES	27
a) L'évolution récente de l'activité des professions et l'impact de la crise sanitaire.....	27

b) Les mesures d'aides dont les professionnels ont pu bénéficier pour atténuer l'impact de la crise sanitaire	28
c) Les données moyennes d'activité sur la période 2017-2021	30
<i>Des taux de marge en baisse pour les deux professions.....</i>	<i>30</i>
<i>De grandes disparités entre les chiffres d'affaires et les résultats nets des deux professions.....</i>	<i>33</i>
3. SITUATION DES OFFICES CREEES DEPUIS 2017	36
a) Le démarrage des nouveaux offices d'huissiers de justice	36
b) Le démarrage des nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires.....	38
c) Le cas des offices sans activité.....	39
C. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE.....	39
1. LES PROCEDURES COLLECTIVES	39
2. L'ACTIVITE CIVILE.....	42
3. LE RECOUVREMENT FORCE	44
a) L'internalisation de la procédure de recouvrement des pensions alimentaires par la Caisse nationale des allocations familiales.....	44
b) Le développement des procédures amiables par les URSSAF.....	45
c) La cession des prêts non performants des établissements de crédit... ..	46
4. LES INVENTAIRES SUCCESSORAUx FACULTATIFS	47
5. UNE POSSIBLE AUGMENTATION DE LA DEMANDE	47
D. ADAPTATION DE LA METHODOLOGIE	47
1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION.....	47
2. LA PRISE EN COMPTE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	48
3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES ET L'HORIZON DU REEQUILIBRAGE	49
4. L'IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS	50
III. LA PROPOSITION DE CARTE ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE	52
A. PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES DE COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	52
B. LES RECOMMANDATIONS DES PRECEDENTS AVIS SUIVIES D'EFFETS	54
1. SUR L'INSTAURATION D'UN TIRAGE AU SORT ELECTRONIQUE.....	54
2. SUR LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION AUX CANDIDATS	54
3. SUR LA DETENTION OBLIGATOIRE D'UNE ASSURANCE EN RESPONSABILITE CIVILE PROFESSIONNELLE POUR CANDIDATER SUR UN OFFICE A CREER.....	55
4. SUR LE ROLE DES INSTANCES PROFESSIONNELLES DANS LE CONTROLE DE L'HONORABILITE DU CANDIDAT A UN OFFICE A CREER.....	55

5.	SUR LES PRETS ACCORDES AUX PROFESSIONNELS ET L'ACCES AUX OUTILS DE DEVELOPPEMENT DE LA PROFESSION	56
a)	Sur l'accès aux outils de développement de la profession	56
b)	Sur les prêts accordés aux professionnels	57
6.	SUR L'EXTENSION DE LA LIBERTE D'INSTALLATION A L'ALSACE-MOSELLE.....	57
7.	SUR L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES	58
C.	LES RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE LORS DE LA PROCHAINE PERIODE BIENNALE	59
1.	RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE	59
a)	Clarifier la méthode d'instruction des demandes	59
b)	Supprimer la faculté de saisir les instances professionnelles pour le contrôle de l'honorabilité des candidats	61
c)	Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment.....	61
2.	RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSEZ LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION	62
3.	RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMELIORER LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA CARTE.....	64
a)	Compléter la liste les données économiques transmises par les instances professionnelles.....	64
b)	Distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe .	65
c)	Assurer la fiabilité des données économiques.....	65
4.	SUR LA FREQUENCE DE REVISION DE LA CARTE DES ZONES D'INSTALLATION...	66
	CONCLUSION	68
	ANNEXES	71

Introduction

1. Conformément à l'article L. 462-4-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») est chargée de rendre « *au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation [...] des commissaires de justice* ». Dans ce cadre, elle « *fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics ou ministériels dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations et d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire. Elle établit également un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes aux offices publics ou ministériels, sur la base de données présentées par sexe et d'une analyse de l'évolution démographique des femmes et des jeunes au sein des professions concernées. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans* ».
2. Ces recommandations sont, en outre, « *assorties de la carte mentionnée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* » (ci-après « loi Croissance et activité »). Le I de l'article 52 précité dispose que :
 - la carte « *identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices de commissaires de justice [...] apparaît utile* »,
 - « *Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée* »,
 - comme les recommandations, cette « *carte est rendue publique et révisée tous les deux ans* ».
3. Depuis le 1^{er} juillet 2022, les commissaires de justice sont les officiers publics et ministériels qui ont remplacé les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires. Ces deux professions ont en effet fusionné sous l'effet de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 (ci-après « l'ordonnance du 2 juin 2016 »). Les commissaires de justice exercent les compétences anciennement confiées à ces deux professions dans le ressort de la cour d'appel du siège de leur office. Cette nouvelle profession sera exercée de manière exclusive à compter du 1^{er} juillet 2026.
4. L'Autorité élabore donc pour la première fois un avis relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice. Depuis 2016, elle a rendu deux avis et une délibération relatifs à la liberté d'installation de chacune des deux anciennes professions.
5. S'agissant en premier lieu des huissiers de justice, la deuxième carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice, avait, sur proposition de l'Autorité du 2 décembre 2019 (avis n° 19-A-16 susvisé), identifié 32 zones d'installation libre dans lesquelles 100 nouveaux huissiers de justice libéraux étaient appelés à s'installer, et 67 zones d'installation contrôlée.
6. S'agissant en second lieu des commissaires-priseurs judiciaires, la deuxième carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires, avait, sur proposition de l'Autorité du 2 décembre 2019

(avis n° 19-A-17 susvisé), identifié 3 zones d'installation libre dans lesquelles 3 commissaires-priseurs judiciaires libéraux étaient appelés à s'installer, et 96 zones d'installation contrôlée.

7. Ces cartes n'ont pas été validées par les ministres de la justice et de l'économie. En effet, par lettre du 22 juillet 2020, le ministre de l'économie a demandé à l'Autorité d'élaborer une nouvelle proposition de carte, afin de tenir compte du contexte exceptionnel créé par la crise sanitaire et de son impact sur l'activité économique des professions.
8. C'est dans ce contexte qu'ont été prises les délibérations de l'Autorité n° 2021/01 et n° 2021/02 du 28 avril 2021 concernant respectivement les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.
9. Sur la période 2021-2023, l'Autorité a finalement recommandé l'installation libérale de 50 nouveaux huissiers de justice, et identifié 22 zones d'installation libre et 77 zones d'installation contrôlée. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité a recommandé de ne permettre l'installation libérale d'aucun nouveau professionnel. Les cartes ont été adoptées par deux arrêtés conjoints des ministres de la justice et de l'économie du 20 juillet 2021.
10. Le présent avis porte ainsi sur la révision des deux dernières cartes adoptées pour les huissiers de justice et pour les commissaires-priseurs judiciaires, qui arriveront à échéance en juillet 2023.
11. Après avoir rappelé brièvement le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit cet avis (I), l'Autorité établit un état des lieux de l'offre et de la demande de services de commissaires de justice (II). Puis, elle formule une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaire de justice, ainsi que diverses recommandations en vue d'améliorer l'accès de nouveaux professionnels libéraux aux offices de commissaire de justice (III). Suivent les annexes, qui font partie intégrante du présent avis.

I. Le cadre législatif et réglementaire

12. Le 1^{er} juillet 2022, la profession de commissaire de justice a succédé à celles d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire sous l'effet de la fusion imposée par l'ordonnance du 2 juin 2016.

A. PRESENTATION GENERALE DE LA PROFESSION

1. ORIGINE DE LA PROFESSION : LA FUSION DES ANCIENS HUISSIERS DE JUSTICE ET DES ANCIENS COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES

13. Les commissaires-priseurs judiciaires sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice. Ils sont chargés de procéder à l'estimation et à la

vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels². Avec les autres officiers publics et ministériels et les autres personnes légalement habilitées, ils sont seuls compétents pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondants³.

14. Les commissaires-priseurs judiciaires bénéficient d'un monopole communal pour l'organisation de ventes judiciaires sur le territoire de la commune où est établi leur office, et ne peuvent donc y être concurrencés ni par les huissiers de justice, ni par les notaires. Par ailleurs, les offices de commissaire-priseur judiciaire sont, dans leur quasi-intégralité, adossés à des opérateurs de ventes volontaires (ci-après « OVV »), l'activité de ventes volontaires devant être assurée dans une structure juridique distincte.
15. Les huissiers de justice sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice. Ils bénéficient d'un monopole pour signifier des actes de procédure et pour l'exécution forcée des décisions de justice et des actes et titres exécutoires. Ils peuvent exercer les fonctions d'huissier-audiencier près les cours et tribunaux. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence territoriale des huissiers de justice pour ces activités s'exerce dans le ressort de la cour d'appel au sein duquel ils ont établi leur résidence professionnelle⁴.
16. En outre, les huissiers de justice peuvent exercer des activités en concurrence avec d'autres professionnels, notamment le recouvrement amiable de toutes créances. Ils peuvent procéder à des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs judiciaires, aux prisées et ventes publiques judiciaires de biens meubles. Ils peuvent également effectuer des constats et des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession⁵. Pour ces activités, leur compétence territoriale est nationale⁶.

2. LA NOUVELLE PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE

17. Le 1^{er} juillet 2022, l'ordonnance du 2 juin 2016 est entrée en vigueur et a institué la nouvelle profession de commissaire de justice, regroupant au sein d'une même profession les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.
18. Les commissaires de justice sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les conditions fixées aux articles 1^{er} à 22 du décret n° 2022-949 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice (ci-après « le décret du 29 juin 2022 »).
19. Ils peuvent exercer à titre libéral en succédant à un commissaire de justice titulaire d'un office à céder (droit de présentation), ou en étant nommés dans un office créé ou vacant. Les commissaires de justice peuvent également exercer en tant que salariés, le nombre de

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

³ Ancien 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.

⁴ Ancien article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

⁵ *Ibid.*

⁶ Ancien article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 précitée.

commissaires de justice salariés au sein d'un office ne pouvant dépasser deux par commissaire de justice libéral⁷.

20. En tant qu'officiers publics et ministériels, les commissaires de justice détiennent le monopole des actes antérieurement confiés aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires⁸. À côté de ce monopole légal exclusif, les commissaires de justice exercent également des missions en monopole partagé avec d'autres professions juridiques réglementées ou en concurrence avec d'autres professions (voir paragraphes 13 à 16).
21. Les activités en monopole sont rémunérées par un tarif fixé par l'État dans les conditions prévues au titre IV bis du code de commerce et les activités concurrentielles le sont par des honoraires librement convenus par écrit avec le client.
22. Les conditions d'accès à la profession et la formation des commissaires de justice sont fixées par le décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 (ci-après « le décret du 15 novembre 2019 »). Les commissaires de justice peuvent en outre se spécialiser, en obtenant, sous condition d'aptitude professionnelle, un certificat de spécialité⁹. Les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires souhaitant devenir commissaires de justice doivent suivre une formation obligatoire avant le 30 juin 2026, à défaut de quoi ils ne pourront pas exercer la profession¹⁰. En avril 2023, 80 % des anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires ont déjà suivi la formation passerelle¹¹.
23. La nouvelle profession est représentée au niveau national par la Chambre nationale des commissaires de justice (ci-après « CNCJ ») et, dans le ressort de chaque cour d'appel, des chambres régionales des commissaires de justice. Ces instances comportent en leur sein, jusqu'au 31 décembre 2025, des représentants des huissiers justice et des commissaires-priseurs judiciaires¹².
24. Au 31 mai 2023, on recense 2 183 offices de commissaires de justice (1 820 anciens huissiers de justice et 363 anciens commissaires-priseurs judiciaires), où exercent 3 382 commissaires de justice libéraux¹³ (2 987 anciens huissiers de justice et 395 anciens commissaires-priseurs judiciaires), ainsi que 331 commissaires de justice salariés. Le chiffre d'affaires total de la profession en 2021 s'élève à un peu plus d'un milliard d'euros.
25. En outre, les effectifs précédemment cités comprennent d'anciens huissiers de justice situés dans les trois départements d'Alsace-Moselle non concernés par le dispositif de la loi *Croissance et activité* (Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin)¹⁴. En particulier, le nombre d'offices de commissaires de justice dans ces territoires s'élève à 87, où exercent 114 commissaires de justice libéraux, ainsi que 7 commissaires de justice salariés. En 2021,

⁷ Article 37 du décret du 29 juin 2022.

⁸ Voir décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice.

⁹ Articles 30 à 36 du décret du 15 novembre 2019.

¹⁰ Voir décret n° 2018-129 du 23 février 2018 relatif à la formation spécifique prévue au III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-729 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice

¹¹ Données transmises par la Chambre nationale des commissaires de justice le 2 mai 2023.

¹² Voir décret n° 2022-729 du 28 avril 2022 relatif à l'organisation de la profession de commissaires de justice.

¹³ Titulaires d'un office ou associés dans une société titulaire d'un ou plusieurs offices.

¹⁴ Un dispositif spécifique d'accès aux offices par liste d'aptitude sur concours est en vigueur dans ces départements, conformément aux dispositions de l'article 15 du décret du 29 juin 2022.

le chiffre d'affaires total des offices installés dans ces départements s'élève à près de 40 millions d'euros.

B. LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES COMMISSAIRES DE JUSTICE DANS LES OFFICES CRÉÉS

1. UNE LIBERTE D'INSTALLATION REGULEE

26. L'article 52 de la loi *Croissance et activité* instaure un principe de liberté d'installation des commissaires de justice dans les zones où la création de nouveaux offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
27. Ces zones sont déterminées par une carte établie par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. La carte est rendue publique et est révisée tous les deux ans. Elle est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée.
28. Il existe deux types de zones :
 - les zones « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services », ci-après les « zones d'installation libre » (en vert sur les cartes figurant dans le présent avis). Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions requises pour être nommés commissaire de justice ont vocation à pouvoir librement s'installer, dans la limite d'un rythme de création recommandé, 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 (en rouge sur les cartes figurant dans le présent avis). Toute demande d'installation dans ces zones nécessite un examen approfondi tel que prévu par la loi *Croissance et activité*¹⁵.
29. Les zones sont déterminées en fonction de critères d'évaluation de l'offre et de la demande de services de commissaires de justice, définis par le décret du 26 février 2016 susvisé.
30. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service sont :
 - « 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 ».
31. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande sont :

¹⁵ III de l'article 52 de la loi *Croissance et activité*.

- « 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 [...] de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif » et « [...] de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires ».

32. 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. ».
33. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 52 de la loi *Croissance et activité*, l'Autorité a rendu plusieurs avis qui ont permis l'installation libérale de plus de 200 nouveaux commissaires de justice sur le territoire (environ 200 huissiers de justice et une trentaine de commissaires-priseurs judiciaires)¹⁶. Malgré ces nominations, leur nombre a baissé d'environ 1 % depuis 2017 et s'élève à un peu moins de 3 400 mi-2023.

Avis de l'Autorité	Recommandations sur le rythme biennal d'installation	Homologation des propositions de cartes
Avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 du 20 décembre 2016	+202 huissiers de justice 35 zones d'installation libre 64 zones d'installation contrôlée	Arrêtés du 28 décembre 2017 (cartes 2018-2020)
	+42 commissaires-priseurs judiciaires 36 zones d'installation libre 63 zones d'installation contrôlée	
Avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 du 2 décembre 2019	+100 huissiers de justice 32 zones d'installation libre 67 zones d'installation contrôlée	Propositions non-homologuées (en 2020, le gouvernement demande de nouvelles propositions pour prendre en compte les impacts de la crise sanitaire ¹⁷)
	+3 commissaires-priseurs judiciaires 3 zones d'installation libre 96 zones d'installation contrôlée	
Délibérations n° 2021/01 et n° 2021/02 du 28 avril 2021	+50 huissiers de justice Aucun commissaire-priseur judiciaire	Arrêtés du 20 juillet 2021 (cartes 2021-2023)

¹⁶ Les objectifs de nominations fixés par les premières cartes, adoptées en décembre 2017, n'ont pas pu être atteints. Le reliquat est estimé à une soixantaine d'huissiers de justice et moins de 10 commissaires-priseurs judiciaires (paragraphe 14 des délibérations n° 2021/01 et n° 2021/02 susvisées).

¹⁷ Voir le [communiqué de presse](#) du 28 avril 2021 relatif aux délibérations n° 2021/01 et n° 2021/02 susvisées.

2. LES MODALITES DE NOMINATION DANS LES OFFICES CREES

34. Les articles 5 à 13 du décret du 29 juin 2022 définissent les modalités de nomination dans les offices créés.
35. En premier lieu, la date d'ouverture des candidatures est différenciée selon le type de zone. Dans les zones d'installation libre, elle débute à compter du premier jour ouvré du deuxième mois suivant la publication de la carte et se termine dans un délai de dix-huit mois à compter de cette date. Dans les zones d'installation contrôlée, l'ouverture des candidatures débute à compter du premier jour ouvré du huitième mois suivant la publication de ladite carte et se termine dans un délai de douze mois à compter de cette date¹⁸.
36. En deuxième lieu, chaque demandeur, personne physique ou morale, ne peut déposer qu'une seule demande par zone. Par ailleurs, une personne physique ne peut demander sa nomination, que ce soit à titre individuel ou en qualité d'associé, qu'une seule fois par zone¹⁹. En cas de demandes formées par une même personne et portant sur plusieurs zones, l'une quelconque de ses demandes est susceptible de donner lieu à la nomination de son auteur, sans possibilité pour lui d'exprimer un ordre de préférence. La nomination en qualité de titulaire d'un office ou en qualité d'associé d'une société titulaire d'un office à tout moment de la procédure entraîne la caducité de toute autre demande de nomination sur un office à créer formée par l'intéressé²⁰.
37. En troisième lieu, dans les zones d'installation libre, les candidats sont nommés suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande. Toutefois, lorsque le nombre des demandes enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort²¹.
38. Enfin, les possibilités de renonciation des candidats sont encadrées. Lorsqu'il est tiré au sort, un candidat doit indiquer qu'**il maintient sa demande dans un délai de dix jours francs suivant la publication du procès-verbal du tirage au sort**. Passé ce délai, il est réputé y avoir renoncé, entraînant **la caducité de l'ensemble de ses demandes** de création d'office²². De plus, tant dans les zones d'installation libre que dans les zones d'installation contrôlée, les candidats peuvent renoncer à une ou plusieurs demandes dans un délai de deux mois suivant la date d'ouverture du dépôt des candidatures. Passé ce délai, toute renonciation entraîne la caducité de l'ensemble des demandes de création d'office déposées par l'intéressé²³.

¹⁸ Article 6 du décret du 29 juin 2022.

¹⁹ Article 7 du décret du 29 juin 2022.

²⁰ Article 9 du décret du 29 juin 2022.

²¹ Article 10 du décret du 29 juin 2022.

²² Article 10 du décret du 29 juin 2022.

²³ Article 9 du décret du 29 juin 2022.

C. LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES INTERVENUES DEPUIS LES PRECEDENTS AVIS DE L'AUTORITE

1. LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CARRIERE DU COMMISSAIRE DE JUSTICE

39. Le décret n° 2022-1743 du 29 décembre 2022 relatif à la gestion des professions de commissaire de justice et de notaire simplifie la gestion de la carrière du commissaire de justice.
40. En premier lieu, la prestation de serment est désormais réalisée devant la cour d'appel et n'est requise qu'en cas de première nomination. Elle fait l'objet d'une information auprès de la CNCJ par l'instance professionnelle territorialement compétente. En cas de changement de lieu d'exercice, de qualité ou de structure d'exercice, le commissaire de justice concerné informe les autorités locale de la profession, c'est-à-dire le procureur général près la cour d'appel et l'instance professionnelle régionale²⁴.
41. En deuxième lieu, un arrêté de nomination du garde des Sceaux, ministre de la justice, n'est plus requis pour certains changements de situation du commissaire de justice associé dans une société titulaire d'un office. Le commissaire de justice concerné informe désormais le ministère de la justice par télé-déclaration et transmet les justificatifs de sa nouvelle situation (nouvelles fonctions dans un autre office de la même société, constitution d'une société par dissolution d'une autre, modification de la répartition ou du nombre des actions ou parts sociales, entrée d'un nouvel associé non titulaire d'un office)²⁵. La CNCJ se substitue au ministère de la justice pour certaines de ces déclarations, notamment la modification de la répartition ou du nombre des actions ou parts sociales sans retrait ou entrée d'un nouvel associé, la constitution d'une société civile professionnelle (ci-après « SCP ») ou d'une société d'exercice libéral (ci-après « SEL») par transformation d'une société constituée sous une autre forme²⁶.
42. En troisième lieu, un annuaire national établi par la CNCJ et publié sur son site internet est créé. Il recense tous les commissaires de justice exerçant sur le territoire, avec notamment l'indication de leur parcours professionnel²⁷.
43. Enfin, la procédure d'autorisation de prolongation d'activité après 70 ans passe à un régime de « silence vaut acceptation », c'est-à-dire que la demande sera réputée acceptée si, à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa réception, le demandeur n'a pas reçu de réponse du ministère de la justice²⁸.

²⁴ 2° de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2022 précité.

²⁵ Articles 2, 4 et 5 du décret du 29 décembre 2022 précité.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Article 3 du décret du 29 décembre 2022 précité. L'indication du parcours professionnel peut, par exemple, comprendre le diplôme d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire ou de commissaire de justice.

²⁸ 6° de l'article 4 du décret du 29 décembre 2022 précité.

2. L'HARMONISATION ET LA SIMPLIFICATION DES REGLES APPLICABLES A L'EXERCICE SOUS FORME DE SOCIETES DES PROFESSIONS LIBERALES REGLEMENTEES

44. Le décret n° 2022-950 du 29 juin 2022 relatif à certaines sociétés constituées pour l'exercice de la profession de commissaire de justice regroupe en un texte unique les règles applicables aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de commissaire de justice, à l'exclusion des sociétés de droit commun. Sont ainsi concernées les SCP, les SEL, les sociétés en participation (ci-après « SEP ») et les sociétés de participations financières de professions libérales (ci-après « SPFPL »)²⁹. Ce texte clarifie et simplifie le cadre juridique applicable à l'exercice sous forme de société de la profession de commissaire de justice, contribuant ainsi à le rendre plus intelligible et lisible.
45. En outre, l'ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales règlementées procède à une refonte en un texte unique des textes transversaux applicables aux professions libérales règlementées exerçant sous la forme d'une société³⁰.
46. Outre des définitions et l'établissement de principes communs à toutes les professions libérales règlementées³¹, l'ordonnance reprend à droit constant les dispositions législatives antérieures relatives aux SCP (les sociétés d'exercice, les sociétés de moyen et les sociétés coopératives) et aux autres formes de sociétés (les SEL, les SEP, les SPFPL et les sociétés pluri-professionnelles d'exercice) avec quelques nouveautés concernant ces dernières.
47. En premier lieu, les personnes morales pourront désormais être associées au sein d'une SEP.
48. En deuxième lieu, en plus d'un état de la composition du capital social, les sociétés doivent transmettre à leurs instances professionnelles les informations relatives aux droits de vote, aux statuts mis à jour, ainsi qu'aux pactes d'associés.
49. En troisième lieu, le cadre juridique de la société pluri-professionnelle d'exercice (ci-après « SPE ») ouvre désormais explicitement la possibilité pour les associés de mettre en commun les moyens matériels, notamment immobiliers, nécessaires au fonctionnement de leur activité.
50. En quatrième lieu, le périmètre de la SPFPL a été élargi pour couvrir l'ensemble des régimes d'exercice. Par ailleurs, une nouvelle disposition relative à la survivance des holdings est introduite afin d'éviter aux professionnels des dissolutions non voulues en cas de transmission d'une SEL unique détenue par une SPFPL. Il sera désormais également possible aux professions juridiques et judiciaires de créer une SPFPL exerçant exclusivement des activités accessoires autorisées à la profession concernée.
51. En cinquième lieu, s'agissant des officiers publics et ministériels, l'ordonnance rétablit le mécanisme de mésentente entre associés qui avait été abrogé pour les SEL par

²⁹ Les anciens textes applicables aux sociétés constituées pour l'exercice sous forme de société des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ont ainsi été abrogés, notamment les décrets n° 69-763 et n° 69-1274 des 24 juillet et 31 décembre 1969 et les décrets n° 92-1448 et n° 92-1449 du 30 décembre 1992.

³⁰ Ainsi sont abrogées la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles et 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 aux sociétés de participations financières de professions libérales.

³¹ Livre I^{er} de l'ordonnance du 8 février 2023 précitée.

l'article 67 de la loi *Croissance et activité*. Ce mécanisme permet à un associé présent depuis au moins cinq ans dans une SEL de se retirer de la société en cas de mésentente avec le ou les autres associés et de solliciter sa nomination à un office créé dans la même résidence. Un décret d'application viendra préciser les conditions dans lesquelles ce mécanisme peut être mis en œuvre.

3. LA REFORME DE LA DEONTOLOGIE ET DE LA DISCIPLINE DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTERIELS

52. Le titre V de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a créé un nouveau cadre légal et réglementaire en matière de discipline et de déontologie des officiers publics et ministériels.
53. La surveillance des officiers publics et ministériels est désormais confiée au procureur général³² et de nouvelles juridictions disciplinaires, disposant de services d'enquête indépendants, sont créées. Par ailleurs, la loi organise le traitement des réclamations à l'encontre d'un professionnel afin d'assurer une meilleure information et protection du public tout en favorisant la résolution amiable des différends grâce à la généralisation d'une procédure de conciliation préalable. Elle investit les instances de chaque profession de pouvoirs préventifs destinés à mettre en conformité l'action du professionnel avec ses obligations.
54. Un collège de déontologie, chargé notamment de participer à la rédaction d'un code de déontologie, est placé auprès de l'instance nationale de chaque profession. S'agissant spécifiquement de l'élaboration du code de déontologie, l'article 2 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels précise qu'il « *énonce les principes et devoirs professionnels permettant le bon exercice des fonctions et s'applique en toutes circonstances à ces professionnels dans leurs relations avec le public, les clients, les services publics, leurs confrères et les membres des autres professions* ». **Ces codes seront « préparés par (...) [les] instance[s] nationale[s] et édicté[s] par décret en Conseil d'État ».**
55. En application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 462-2 du code de commerce, l'Autorité a été saisie le 17 avril 2023 pour consultation préalable obligatoire sur le projet de décret en Conseil d'État relatif au code de déontologie des commissaires de justice. L'avis que rendra l'Autorité en la matière est actuellement en cours d'élaboration.

D. LA CONSULTATION PUBLIQUE

56. 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 nouvelle carte en publiant un communiqué de presse le 1^{er} février 2023 sur son site internet.
57. L'objet de la procédure y a été rappelé et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations, en répondant à différentes questions relatives à l'élaboration de la carte : les

³² À l'exception des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation compte tenu de leur statut spécifique et de leur rôle auprès de ces juridictions.

retours d'expérience des nouveaux commissaires de justice installés, l'impact des créations récentes sur les offices en place, les collaborateurs et les clients, la procédure de nomination, l'impact de la réforme sur l'accès aux femmes et « jeunes » à la profession, l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des professionnels ou encore l'évolution des règles déontologiques de la profession.

58. Dans ce cadre, 466 contributeurs ont fait parvenir leurs observations à l'Autorité. Ces éléments, dont une synthèse figure en annexe 1, ont permis de nourrir le présent avis.

II. L'état des lieux de l'offre et de la demande

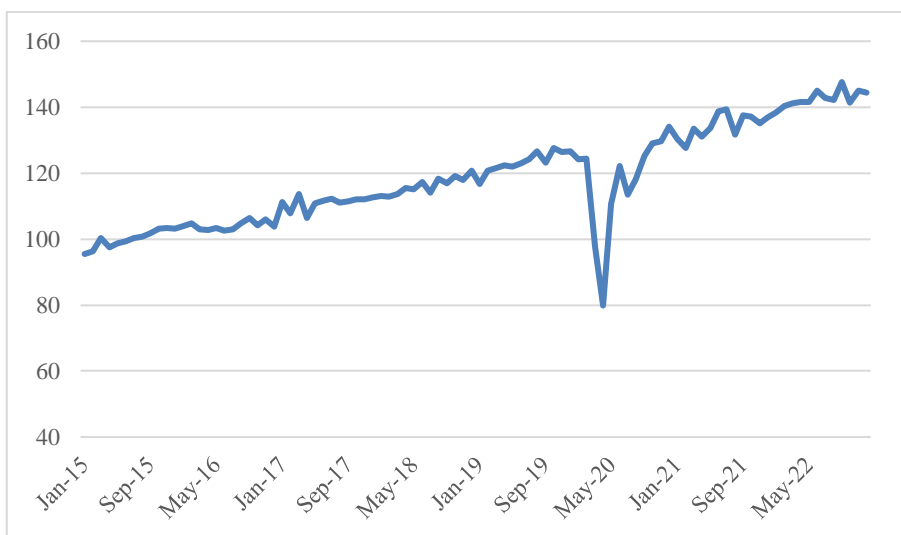
59. Après le repli majeur de l'activité entraîné en 2020 par la pandémie de Covid-19, l'économie française a rattrapé son niveau d'avant-crise en 2021. Elle a alors été touchée par les conséquences de l'invasion de l'Ukraine et par une montée de l'inflation qui perdure à l'heure actuelle (A). Les évolutions de l'offre (B) et de la demande (C) des prestations rendues par les commissaires de justice, que l'Autorité prend en compte pour identifier le nombre de créations d'offices nécessaires, sont donc examinées à l'aune de ce contexte particulier. Cette nouvelle profession, en pleine structuration (exigences de formation, réorganisation des offices et des instances professionnelles, etc.), fait non seulement face aux conséquences de la crise sanitaire, mais également à une baisse de ses effectifs et à une dégradation de ses conditions d'activité (moindre rentabilité, diminution et concentration de la demande, etc.).
60. Pour déterminer les recommandations quantitatives, l'Autorité applique la même méthode que celle des précédents avis et délibérations relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, mais fait le choix d'ajuster certains paramètres (D).

A. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET SANITAIRE DEPUIS 2021

1. LA FIN DES RESTRICTIONS SANITAIRES ET LA REPRISE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE

61. Depuis 2021, les mesures de restriction sanitaire ont été progressivement assouplies³³, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire le 1^{er} août 2022³⁴ et, le 30 juin 2022, des principales mesures de soutien aux entreprises. En 2021, le PIB a crû de 7 % et retrouvé son niveau d'avant-crise³⁵. L'année 2022 a été marquée par un ralentissement de la croissance économique sous l'effet de l'incertitude créée par l'invasion de l'Ukraine et de la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation.
62. Après une baisse de l'ordre de 35 % entre janvier et avril 2020, l'indice de chiffre d'affaires des professions juridiques est progressivement remonté et a dépassé son niveau d'avant-crise dès l'automne 2020³⁶. En décembre 2020, il était supérieur de 5,9 % à celui de décembre 2019. En 2021 et 2022, cet indice a renoué avec la tendance à la hausse observée depuis 2015. L'indice moyen de chiffre d'affaires 2022 serait en hausse de 15,5 % par rapport à celui de 2019.

Figure 1 – Indice de chiffre d'affaires des activités juridiques



Note : Base 100 en janvier 2015. Les données concernant 2021 et 2022 ne sont pas définitives.

Source : Insee, 28 février 2023

³³ La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire prévoit, par exemple : la suppression des attestations de déplacements en journée et l'autorisation des déplacements inter-régionaux autorisés à partir du 3 mai 2021, la réouverture des commerces et de nombreux lieux de divertissement à partir du 19 mai 2021, le décalage du couvre-feu à 21 heures à partir du 19 mai 2021, puis à 23 heures à partir du 9 juin 2021 et, enfin, sa levée à partir du 20 juin 2021.

³⁴ Voir la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et la loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19.

³⁵ Banque de France, Rapport annuel 2021, p. 9.

³⁶ Insee, Indice de chiffre d'affaires – Activités juridiques (NAF rév. 2, niv. groupe poste 69.1), 28 février 2023.

63. En outre, selon une étude Xerfi, la consommation des ménages en services juridiques et comptables demeurerait à un niveau élevé, ayant connu une hausse de 13,9 % en 2021 avant une très légère baisse en 2022 (-2,2 %) ³⁷.

2. L'ECONOMIE FRANÇAISE TOUCHÉE PAR UNE ACCELERATION DE L'INFLATION

64. Dans le sillage de la crise sanitaire, des tensions sur les prix sont apparues en 2021 (prix de l'énergie, des produits manufacturés et des services notamment) et le taux d'inflation annuel moyen a atteint 1,6 % ³⁸. En 2022, les conséquences de la guerre en Ukraine ont amplifié l'inflation (prix de l'énergie et de l'alimentation notamment), qui s'est établie en taux annuel au niveau historique de 5,2 % ³⁹.
65. Tout en rappelant que de fortes incertitudes pèsent sur l'évolution de la conjoncture économique en 2023, la Banque de France prévoit que l'inflation pourrait avoir atteint son pic en 2022 mais rester élevée en 2023 et décroître significativement à partir de 2024. De façon générale, elle anticipe un ralentissement de l'économie marqué en 2023, avec une croissance limitée à 0,7 %, et une reprise progressive mais lente à partir de 2024 (autour de 1 % de croissance en 2024 et 1,5 % en 2025) ⁴⁰.

B. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE ET DE L'IMPLANTATION DES PROFESSIONNELS

66. Dans le présent avis, la délimitation des zones d'installation utilisée est la même que celle des précédents avis relatifs aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires ⁴¹. Parmi les 99 zones d'installation, seule celle de « Saint-Pierre-et-Miquelon » ne comportait aucun office de commissaire de justice fin mai 2023. Dans la suite de la présente section, les statistiques concernent les zones d'installation comprenant au moins un office à cette date.
67. En outre, sauf mention contraire, les données utilisées n'incluent pas les professionnels installés dans les trois départements d'Alsace-Moselle exclus du dispositif prévu par la loi *Croissance et activité*.

³⁷ Xerfi, l'activité des professions juridiques, décembre 2022, p. 53. Le niveau de consommation pour l'année 2022 correspond à une estimation.

³⁸ Indice des prix à la consommation. Insee, Informations rapides, n° 10, 14 janvier 2022.

³⁹ Indice des prix à la consommation. Insee, Taux d'inflation, Données annuelles de 1991 à 2022, 13 janvier 2023.

⁴⁰ Banque de France, Projections macroéconomiques, 20 juin 2023, p.1.

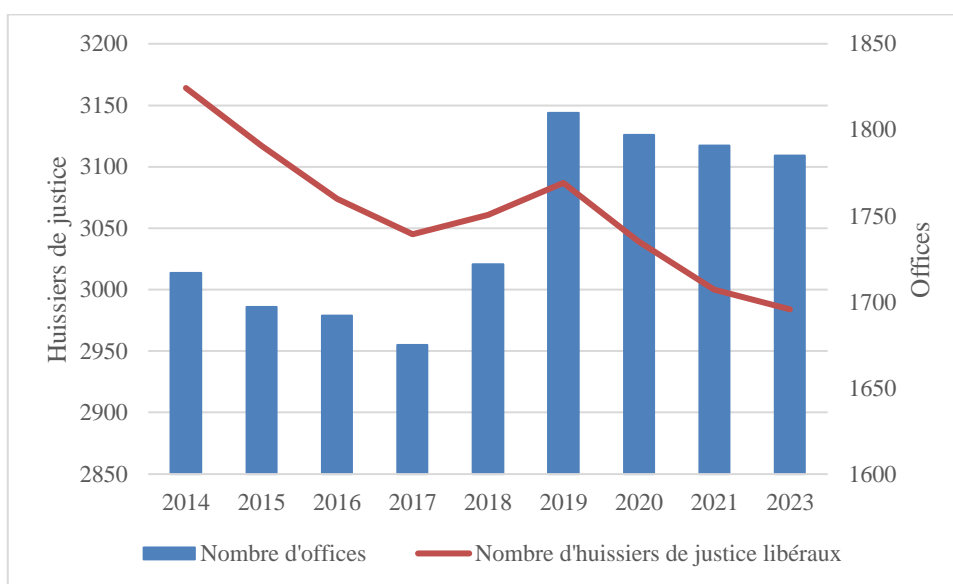
⁴¹ La compétence territoriale des commissaires de justice étant la cour d'appel pour leurs activités en monopole, une modification mineure a été apportée à la composition communale de deux zones d'installation. En effet, les zones « Ille-et-Vilaine et Dinan » et « Côtes-d'Armor hors Dinan » correspondent désormais aux zones « Ille-et-Vilaine » et « Côtes-d'Armor » et leur délimitation géographique recoupe celle des départements concernés.

1. DEMOGRAPHIE ET IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE

a) Les évolutions récentes du nombre d'offices et de professionnels libéraux

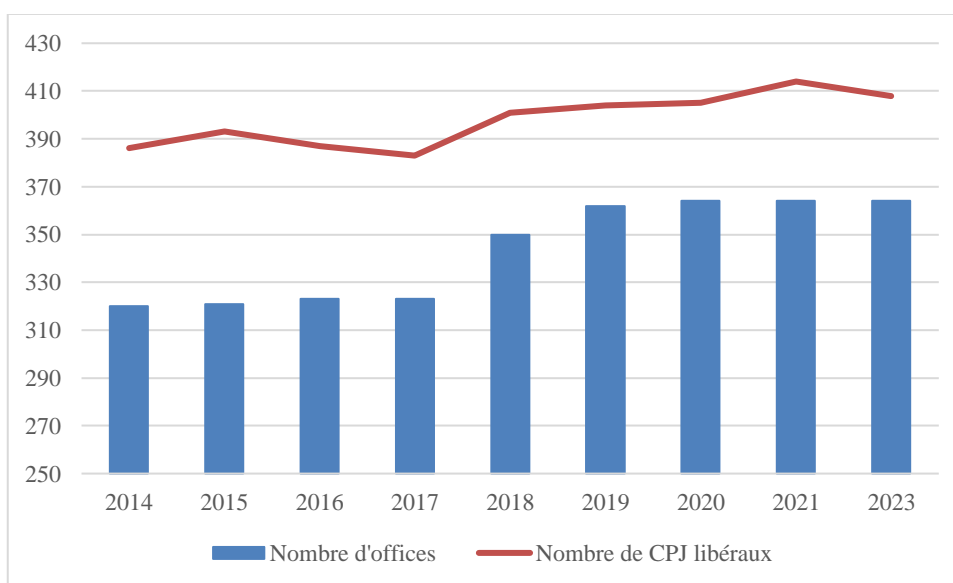
68. Les deux premières vagues de créations d'offices (2018-2019 et 2022-2023) n'ont pas permis d'endiguer la baisse des effectifs totaux d'huissiers de justice libéraux observée depuis au moins une dizaine d'années. Sur la période 2017-2023, la croissance des effectifs de commissaires-priseurs judiciaires (+ 7 % de professionnels libéraux et + 13 % d'offices) n'a pas compensé la baisse des effectifs d'huissiers de justice (- 2 % de professionnels libéraux et + 7 % d'offices), cette profession étant environ 8 fois plus nombreuse.

Figure 2 – Évolution démographique récente des huissiers de justice



Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

Figure 3 – Évolution démographique récente des commissaires-priseurs judiciaires (« CPJ » dans la légende)



Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

69. Le nombre d'huissiers de justice a baissé dans 60 des 99 zones d'installation, 5 zones ayant même perdu plus d'un quart de leurs effectifs entre 2017 et 2023 (de - 3 à - 8 huissiers de justice) : les Ardennes, la Corse-du-Sud, l'Indre, l'Orne et la Vienne. En valeur, les zones qui ont perdu le plus grand nombre de professionnels sont l'Hérault (- 10) et le Val-de-Marne (- 9).
70. À l'inverse, le nombre d'huissiers de justice a augmenté dans 25 zones d'installation, l'Ain, la Gironde, l'Isère, la Haute-Savoie et la Seine-Saint-Denis ayant enregistré les plus fortes hausses en proportion (+ 20 % à + 25 %). Avec une vingtaine de professionnels supplémentaires, la Gironde et Paris ont connu les plus fortes augmentations en valeur.

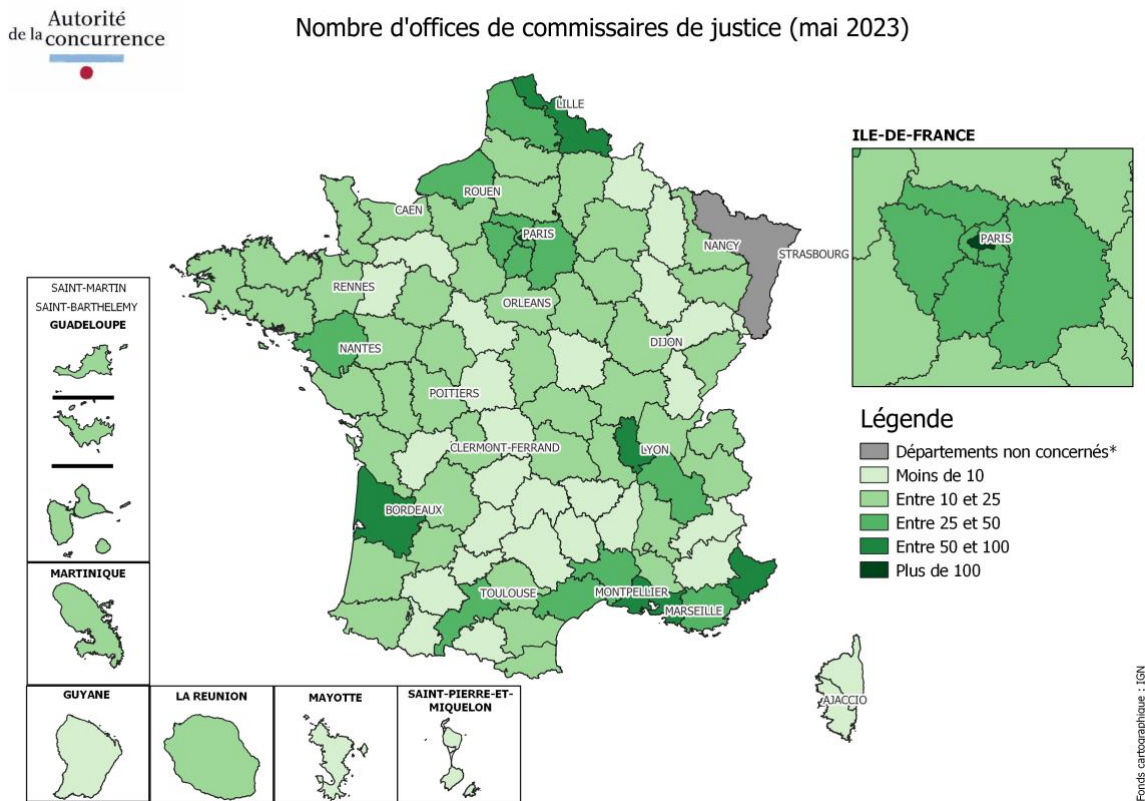
b) La démographie des commissaires de justice en 2023

71. Les nominations dans le cadre de la deuxième vague de créations d'offices ont débuté en 2022 et se sont achevées en juin 2023. Elles ont conduit à la nomination de 50 commissaires de justice dans 35 zones d'installation.
72. Au 30 mai 2023, on recense 2 987 anciens huissiers de justice et 395 anciens commissaires-priseurs judiciaires, ces professionnels libéraux exerçant respectivement dans 1 820 et 363 offices⁴². À cette date, on peut donc considérer qu'il y a un peu moins de 3 382 commissaires de justice⁴³ exerçant dans 2 183 offices (dont 114 anciens huissiers de justice exerçant dans 87 offices situés en Alsace-Moselle).
73. Le nombre médian d'offices par zone d'installation s'établit à 17. Les grands centres urbains, Paris, Lille, Bordeaux, Marseille et Lyon en tête, sont les zones d'installation qui concentrent le plus d'offices, tandis que les zones rurales comprennent un nombre d'offices de quelques unités seulement. La zone d'installation de Paris compte deux fois plus d'offices (164) que la deuxième zone la plus fournie (81), alors que Mayotte n'accueille qu'un seul office et Saint-Pierre-et-Miquelon aucun.
74. Les zones où le nombre de professionnels augmente le moins du fait de la fusion sont celles où il y avait peu de commissaires-priseurs judiciaires. Il s'agit par exemple des zones d'installation de Corse et d'outre-mer, mais aussi du Gard ou de la Seine-Saint-Denis. Au contraire, les zones qui voient leur nombre de professionnels augmenter le plus sont les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Gironde, Paris et la Seine-Maritime.

⁴² Parmi les offices d'huissiers de justice, 9 sont en liquidation ou en redressement judiciaire, 7 vacants et 6 sont sous suppléance ou administration. Parmi les offices de commissaires-priseurs judiciaires, on compte 6 offices vacants, 8 offices sous suppléance et 28 binages (soit 14 offices qui n'ont pas nécessairement de titulaire attribué).

⁴³ Les données recueillies dans le cadre de l'instruction indiquent qu'au moins 80 % des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires ont suivi la formation passerelle permettant d'être qualifié commissaire de justice.

Figure 4 – Nombre d’offices de commissaires de justice (mai 2023)

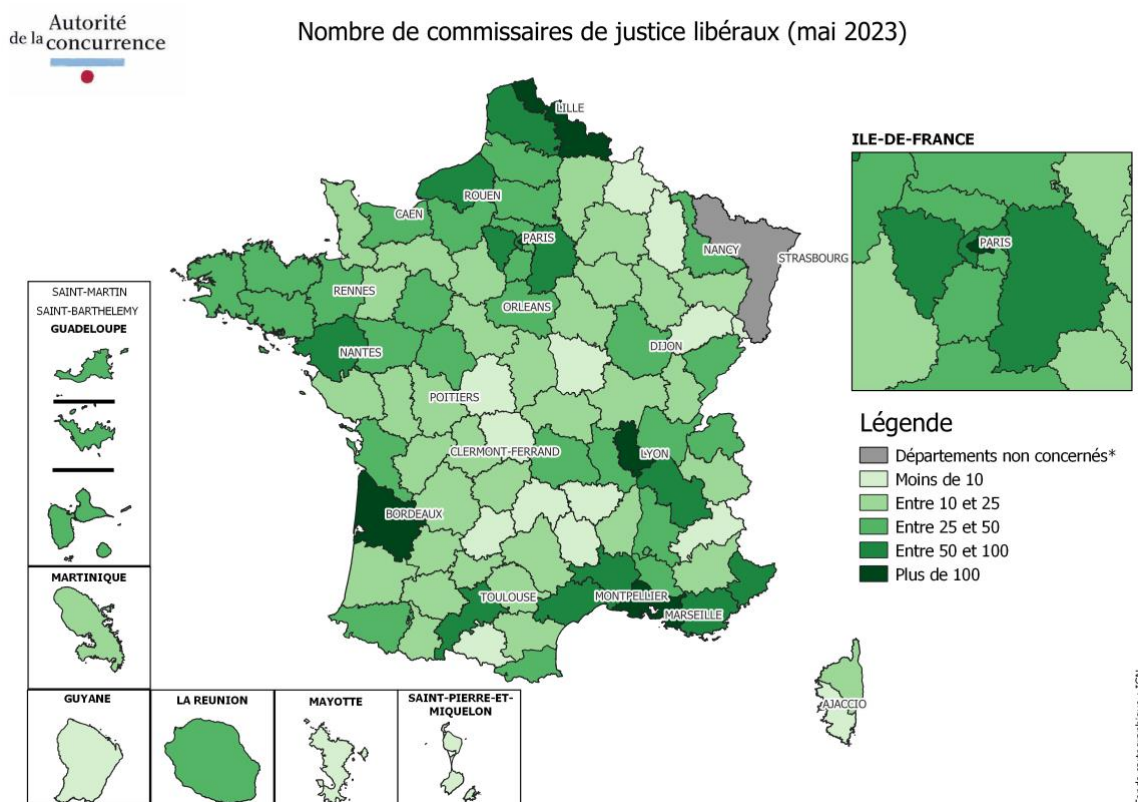


* En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

75. La répartition des commissaires de justice libéraux suit la même logique que celle des offices. Paris est la zone d'installation en comprenant le plus (245), suivie par les Bouches-du-Rhône (141) et la Gironde (119), tandis que Mayotte n'en compte que 1. La médiane s'établit à 24 commissaires de justice par zone d'installation.

Figure 5 – Nombre de commissaires de justice libéraux (mai 2023)



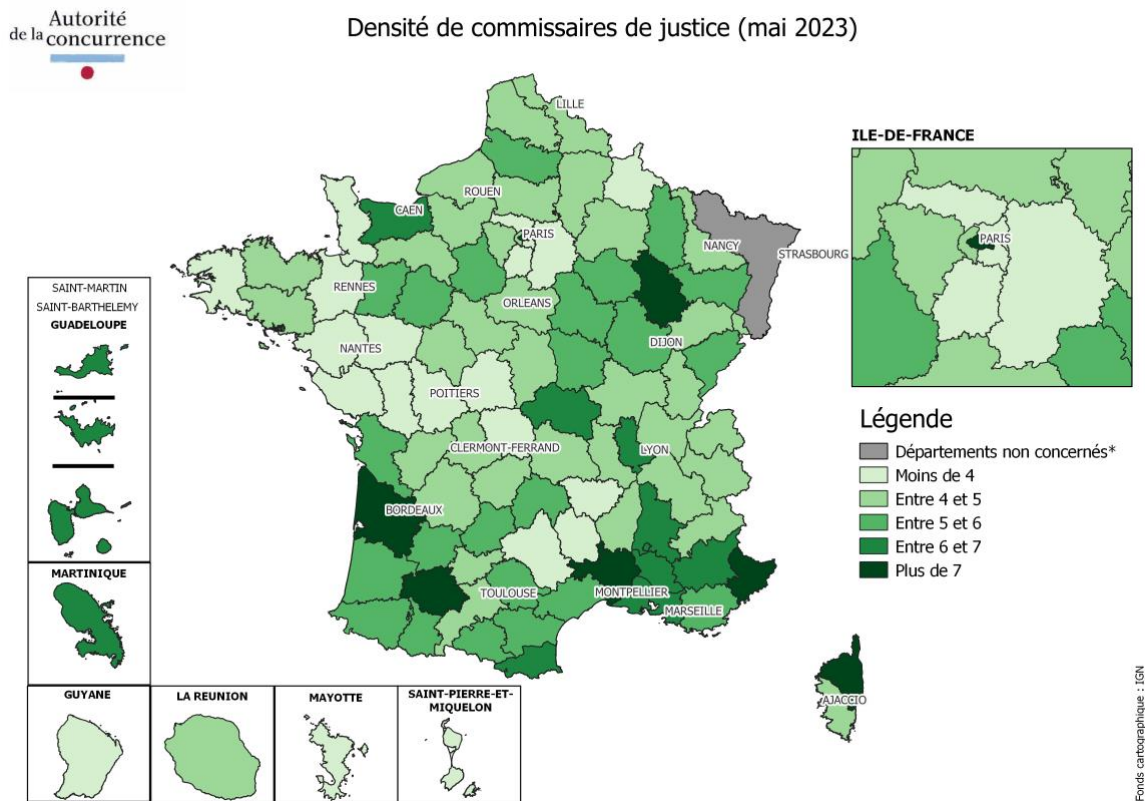
* En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

76. Avec 12 commissaires de justice pour 100 000 habitants, Paris est de loin la zone d'installation avec la plus forte densité de commissaires de justice⁴⁴. Derrière elle, 7 zones comprennent entre 7 et 8 professionnels pour 100 000 habitants. On peut citer par exemple les Alpes-Maritimes, la Gironde et la Haute-Marne. À l'opposé, outre Mayotte, on trouve la plus faible densité dans les zones d'installation de la Guyane, le Val-de-Marne, la Vendée et le Finistère (entre 2 et 3 professionnels pour 100 000 habitants). La médiane s'établit à 5 commissaires de justice libéraux pour 100 000 habitants.

⁴⁴ Le nombre d'habitants correspond à la population légale au 1^{er} janvier 2023, telle qu'établie par l'Insee.

Figure 6 – Densité de commissaires de justice libéraux (mai 2023)⁴⁵



* En application de l'exception prévue au VII de l'article 52 de la loi Croissance et activité

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

c) L'évolution de la localisation des offices

77. De 2017 à début mai 2023, la Direction des affaires civiles et du Sceau (ci-après « DACS ») recense 174 demandes de déplacements d'offices de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissiers de justice. Parmi ces demandes, 87 % émanent d'huissiers de justice et la moitié concernent des mouvements à l'intérieur d'une même commune ou bien vers une autre zone d'installation, et ne constituent donc pas des transferts.
78. En effet, les dispositions relatives aux transferts d'offices prévoient que : « [l]e transfert d'un office est le déplacement du siège de cet office au sein d'une même zone, parmi celles mentionnées au I ou au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susmentionnée.

Ne constitue pas un transfert le déplacement du siège d'un office à l'intérieur d'une même commune et dans les limites d'une même zone. Le titulaire doit toutefois en informer le garde des Sceaux, ministre de la justice, le procureur général et la chambre départementale des huissiers de justice dans un délai de dix jours »⁴⁶.

⁴⁵ Nombre de commissaires de justice pour 100 000 habitants.

⁴⁶ Article 37-5 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités de créations, transferts et suppressions d'offices d'huissiers de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice.

79. S'agissant des transferts d'offices (mouvements intercommunaux au sein d'une même zone d'installation), l'intégralité des demandes recensées par la DACS ont été acceptées⁴⁷. De plus, les travaux menés par l'Autorité sur les 92 transferts qu'elle recense entre 2017 et le printemps 2023⁴⁸ indiquent que plus de 80 % d'entre eux concernent des zones d'installation libre.
80. De plus, environ 70 % des mouvements permettent un déplacement vers une ville plus attractive en termes de population ou de juridictions présentes. En effet, dans les deux-tiers des cas, il s'agit d'un transfert vers une ville au moins 1,5 fois plus peuplée et, dans 30 % des cas, le transfert permet de se rapprocher d'une juridiction⁴⁹.
81. En conséquence, s'il y a effectivement eu, depuis le début de la réforme, des transferts au détriment de petites communes, ce phénomène semble marginal car il concerne moins de 5 % des offices en plus de 6 ans. De façon générale, les proportions d'offices situés dans une commune abritant un tribunal judiciaire (la moitié) ou une cour d'appel (un quart) sont restées stables entre 2017 et 2023. Le nombre médian d'habitants des villes où se situent les offices est passé de 35 500 à 41 400 sur la période et la part des offices situés dans une commune de moins de 10 000 habitants est passée de 23 % à 21 %.

d) Le développement du nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices

82. Depuis 2016, on observe un important mouvement de concentration du marché des huissiers de justice à travers la création de sociétés titulaires de plusieurs offices. Le phénomène est de moindre ampleur chez les commissaires-priseurs judiciaires.
83. Entre 2017 et mi-2023, le nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices est passé de moins de 10 à 191. Aujourd'hui, ces sociétés regroupent 494 offices, soit plus d'un quart des offices. 65 % d'entre elles sont composées de 2 offices, mais les plus grosses comptent jusqu'à 9 offices. Dans 45 % des cas, les offices de la société sont situés dans des zones d'installation différentes⁵⁰.
84. De plus, 40 % des offices créés dans le cadre de la loi du 6 août 2015 susvisée appartiennent à une société multi-offices et, dans la quasi-totalité des cas, ces sociétés comportent aussi des offices préexistants à la réforme. Ces réseaux composés à la fois d'anciens offices et d'offices nouvellement créés représentent un tiers de l'ensemble des sociétés multi-offices.

⁴⁷ 37 % de ces demandes auraient pu faire l'objet d'un refus de la part du garde des Sceaux, soit parce qu'elles concernent une zone d'installation contrôlée, soit parce qu'elles ont été formulées en zone d'installation libre à partir de 2021. En effet, entre 2017 et 2020, le transfert d'office était soumis à un régime déclaratif en zone d'installation libre et à un régime d'autorisation en zone d'installation contrôlée. Tous les transferts devaient faire l'objet d'un arrêté du garde des Sceaux. À compter de 2021, les transferts en zone d'installation libre ne font plus l'objet d'un arrêté, mais ils sont désormais soumis à un régime d'autorisation puisque le garde des Sceaux « peut, par décision motivée et dans le délai de deux mois à compter de la déclaration, faire opposition au transfert » (article 37-5 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 précité, modifié par le décret n° 2020-931 du 29 juillet 2020).

⁴⁸ Aux 78 transferts recensés par la DACS, s'ajoutent 14 transferts identifiés par la CNCJ et l'Autorité.

⁴⁹ Mouvement d'une ville qui n'accueillait ni tribunal judiciaire, ni cour d'appel, vers une ville qui accueille l'une de ces juridictions ou mouvement d'une ville qui accueillait un tribunal judiciaire, vers une ville qui accueille une cour d'appel.

⁵⁰ Les statistiques comprennent 10 sociétés titulaires d'offices situés exclusivement en Alsace-Moselle et une société titulaire d'offices situés exclusivement en outre-mer.

85. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, le nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices est passé de moins de 5 en 2017 à 16 au premier semestre 2023. En 2023, la quasi-totalité de ces sociétés sont composées de 2 offices. Dans la moitié des cas, les offices de la société sont situés dans des zones d'installation différentes.
86. En outre, ces dernières années, plusieurs binages⁵¹ ont été transformés en sociétés titulaires de plusieurs offices. En 2023, on compte toujours une quinzaine de binages.

2. RESULTATS ECONOMIQUES

87. À titre liminaire, il convient de relever le manque de fiabilité des données économiques communiquées par les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice (voir la partie III.C.3.c. ci-dessous). En effet, cette difficulté, mise en avant par l'Autorité depuis 2016⁵², persiste malgré des améliorations sensibles qui sont à saluer, notamment s'agissant des huissiers de justice.
88. La période 2017-2021, analysée ci-après, a notamment été marquée par la première vague de créations d'offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires, la crise sanitaire et la préparation de la fusion officielle des professions.
89. Il ressort de l'instruction que, jusqu'à présent, les anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires qualifiés commissaires de justice continuent majoritairement à exercer leur métier historique. Ainsi, 86 % des commissaires de justice libéraux ayant répondu à la consultation publique n'ont pas encore exercé les nouvelles compétences dont ils disposent depuis la fusion des deux professions. Les principales raisons avancées sont le fait que la formation passerelle n'apporte pas une connaissance suffisante pour pouvoir développer ces nouvelles activités et le fait de ne pas disposer des outils nécessaires pour réaliser certaines activités.

a) L'évolution récente de l'activité des professions et l'impact de la crise sanitaire

90. En 2021, le chiffre d'affaires total de la profession d'huissier de justice était d'environ 1 milliard d'euros, tandis que celui des commissaires-priseurs judiciaires s'élevait à 84 millions d'euros.
91. Les données disponibles indiquent que les huissiers de justice ont été durement affectés par la crise sanitaire en 2020 et 2021. En effet, le chiffre d'affaires de la profession a baissé de 21 % en 2020, puis est remonté de 8 % seulement en 2021. Le résultat net a diminué plus fortement encore, - 31 % en 2020 et + 3 % l'année suivante.

⁵¹ Le binage renvoie à la possibilité qui était, par le passé, offerte à un commissaire-priseur judiciaire d'être titulaire de deux offices situés dans le ressort d'une même cour de discipline. Dans la plupart des cas, l'un des deux offices avait une activité relativement marginale. Le décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice a supprimé la possibilité de créer des binages.

⁵² Voir les avis précités suivants : paragraphe 444 de l'avis n° 16-A-25, paragraphe 377 de l'avis n° 16-A-26, paragraphe 220 de l'avis n° 19-A-16 et paragraphe 198 de l'avis n° 19-A-17.

Tableau 1 – Variation de l’activité des huissiers de justice (HJ) et des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) sur la période 2017-2021

Variation	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Chiffre d'affaires HJ	+ 3 %	- 2 %	- 21 %	+ 8 %
Résultat net HJ	- 11 %	+ 3 %	- 31 %	+ 3 %
Chiffre d'affaires CPJ	- 7 %	+ 8 %	- 4 %	+ 8 %
Résultat net CPJ	- 7 %	+ 4 %	- 3 %	+ 10 %

Source : CNCJ, données traitées par l’Autorité. S’agissant des huissiers de justice, les taux de complétude des données étant plus faibles en 2018 et 2019, seuls les offices qui ont transmis leurs données d’activité sur l’ensemble de la période ont été pris en compte, soit environ 65 % des offices.

92. S’agissant des commissaires-priseurs judiciaires, le chiffre d’affaires et le résultat net de la profession semblent avoir subi une légère baisse en 2020 et un rebond en 2021. Néanmoins, l’Autorité invite à la prudence quant à l’interprétation de ces évolutions.
93. Tout d’abord, comme indiqué en préambule, les données transmises par cette profession manquent de fiabilité. En particulier, alors que les chiffres d’affaires transmis à l’Autorité devraient correspondre en quasi-totalité à des émoluments, les professionnels étant tenus d’exercer leur activité de ventes volontaires dans une société distincte, il s’avère que ce n’est pas le cas. En 2021, par exemple, les professionnels ont déclaré à l’Autorité des émoluments qui représentent de 0 % à 195 % de leur chiffre d’affaires.
94. Le produit des ventes judiciaires a baissé de 12 % en 2020 et a crû en 2021 de 11 % sous l’effet de deux ventes exceptionnelles⁵³. Si l’on retranche ces ventes, le produit total des ventes judiciaires a accusé une nouvelle baisse en 2021, de l’ordre de 8 %.
95. Enfin, la baisse des procédures collectives observée en 2020 et 2021 affecte sans doute les professionnels avec retard en raison du délai entre la décision d’ouverture de la procédure collective et l’organisation des inventaires ou ventes judiciaires.
96. Il résulte de ce qui précède que tant les huissiers de justice que les commissaires-priseurs judiciaires ont été fortement affectés par la crise sanitaire.

b) Les mesures d’aides dont les professionnels ont pu bénéficier pour atténuer l’impact de la crise sanitaire

97. Sur la période 2020-2022, les professions juridiques ont bénéficié, comme les autres entreprises, d’aides mises en place par l’État pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur leur activité, telles que le chômage partiel, le prêt garanti par l’État ou bien le fonds de solidarité.
98. S’agissant du recours au chômage partiel par les professions juridiques, selon la Direction de l’Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) du ministère du travail, ce sont plus de 16,7 millions d’heures qui ont été indemnisées sur la période 2020-2022, représentant un montant total de 201,7 millions d’euros. Pour l’ensemble des professions juridiques, 90 % de ces montants ont été utilisés en 2020.

⁵³ 16 % du produit des ventes judiciaires est issu de la vente d’un lot de bitcoins à la suite d’une saisie de l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et de la vente d’un manuscrit d’Albert Einstein dans le cadre de la liquidation de la société Aristophil.

Tableau 2 – Recours au chômage partiel par les professions juridiques durant la crise sanitaire

Année	2020	2021	2022	Total
Heures indemnisées (en millions d'heures)	14,9	1,5	0,3	16,7
Montants indemnisés (en millions d'euros)	183,5	14,8	3,4	201,7

Source : DARES, données transmises le 7 avril 2023

99. S'agissant des prêts garantis par l'État, 857 prêts ont été octroyés à 662 commissaires de justice, pour un montant global d'environ 180 millions d'euros⁵⁴. Environ 89 % des aides ont été accordées en 2020. Au 28 février 2023, 140 prêts ont été intégralement remboursés tandis que le capital restant dû par les commissaires de justice était d'environ 110,8 millions d'euros⁵⁵.
100. À titre de comparaison, la part des notaires ayant bénéficié d'une telle aide est deux fois moins importante que celle des commissaires de justice⁵⁶. En outre, début 2023, plus d'un tiers des prêts étaient déjà remboursés en intégralité, contre 17 % pour les commissaires de justice, et le capital restant dû représentait 39 % du montant octroyé, contre 62 % pour les commissaires de justice.
101. Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations (ci-après « CDC »), par le biais de la Banque des Territoires, a également proposé différentes aides financières et non-financières pour soutenir les professions juridiques. Ces aides ont été proposées notamment aux notaires et aux commissaires de justice en deux temps⁵⁷.
102. À partir de mars 2020, la CDC leur a proposé des mesures d'urgence : moratoire de 6 mois dans le remboursement des échéances de prêt (728 offices bénéficiaires), autorisation de découvert de 6 mois (renouvelable) sur le compte courant de l'office (627 offices bénéficiaires) et prêt de trésorerie d'une durée de 3 ans (480 offices bénéficiaires)⁵⁸.
103. Puis, à partir de mars 2021, la CDC a développé des mesures de relance, telles que des prêts à taux préférentiel d'une durée de 5 ans permettant de soutenir la digitalisation des offices (visioconférence, équipements mobiles, télétravail, etc.) ou dédiés à l'acquisition de véhicules électriques et à l'amélioration énergétique des locaux. Fin mars 2023, ces offres avaient bénéficié à 153 offices de commissaires de justice. Plus des deux tiers des prêts ont permis d'améliorer la digitalisation des offices. De plus, jusqu'en décembre 2023, la CDC propose un prêt de trésorerie à 5 ans dont seuls les commissaires de justice peuvent bénéficier. Fin 2022, 148 offices avaient recouru à cette aide.

⁵⁴ 813 prêts garantis par l'État ont été octroyés à 619 huissiers de justice pour un montant total d'environ 176,5 millions d'euros et 44 prêts ont été octroyés à 43 commissaires-priseurs judiciaires pour un montant total d'environ 3,5 millions d'euros.

⁵⁵ Données de la Banque de France au 28 février 2023, transmises le 25 avril 2023 par la Direction générale du Trésor, Statistiques PGE de la Banque de France pour les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires.

⁵⁶ Alors qu'il s'agit d'une profession plus de 3 fois plus nombreuse, les notaires ont bénéficié de 1 172 prêts octroyés à 1 020 notaires, pour un montant global de 426,7 millions d'euros.

⁵⁷ Réponse de la Caisse des dépôts au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, cote 393.

⁵⁸ Le nombre d'offices de notaires et de commissaires de justice bénéficiaires des trois mesures à la date du 31 décembre 2022.

104. En outre, les professionnels ont utilisé le prêt « classique » de trésorerie de la CDC. Le montant de ce type de prêt octroyé aux professions juridiques a massivement augmenté en 2020⁵⁹ :

	2019	2020	2021
Commissaires de justice et opérateurs de ventes volontaires	1,8 M€	9,6 M€	3,2 M€
<i>Variation</i>		+ 433 %	- 67 %
Notaires	3 M€	147,1 M€	31,2 M€
<i>Variation</i>		+ 4 803 %	- 79 %

105. Par ailleurs, les encours totaux des commissaires de justice détenus à la CDC, qui s'élèvent à 520,5 milliards d'euros, sont stables en mars 2023 par rapport à mars 2022 (+ 3 %). Selon la CDC, l'activité des commissaires de justice n'a enregistré qu'une reprise modérée en 2022, ce qu'elle explique par le fait que l'URSSAF n'a repris ses activités de recouvrement forcé qu'en 2023. Ainsi, plusieurs sociétés ont sollicité un rééchelonnement de leur prêt, mais aucun compte de commissaire de justice n'est en situation d'impayés⁶⁰.

106. Enfin, la CNCJ fait état d'une forte hausse de l'endettement des anciens huissiers de justice (+ 24 % entre 2019 et 2020 et + 40 % entre 2016 et 2021), qui représente une part significative du chiffre d'affaires de la profession en 2021.

c) Les données moyennes d'activité sur la période 2017-2021

Des taux de marge en baisse pour les deux professions

107. Depuis que l'Autorité se prononce sur la liberté d'installation des notaires, les taux de marge des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires diminuent. Ainsi, leurs taux de marge médians sont passés de 36 % sur la période 2010-2014⁶¹, à environ 33 % en 2014-2018⁶², pour finalement descendre sous la barre des 30 % en 2017-2021.

108. Néanmoins, la baisse observée sur la dernière période doit être relativisée pour deux principales raisons : elle intègre à la fois l'impact de la crise sanitaire et le démarrage d'activité des offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*.

⁵⁹ Réponse de la Caisse des dépôts au questionnaire de l'Autorité de la concurrence, cote 390.

⁶⁰ Réponse de la Caisse des dépôts du 21 avril 2023 au questionnaire des services d'instruction, cote 393.

⁶¹ Avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 relatifs des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires. S'agissant des huissiers de justice, les données n'étaient disponibles que sur la période 2012-2014 (Tableau 7, page 51).

⁶² Avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 du 2 décembre 2017 relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

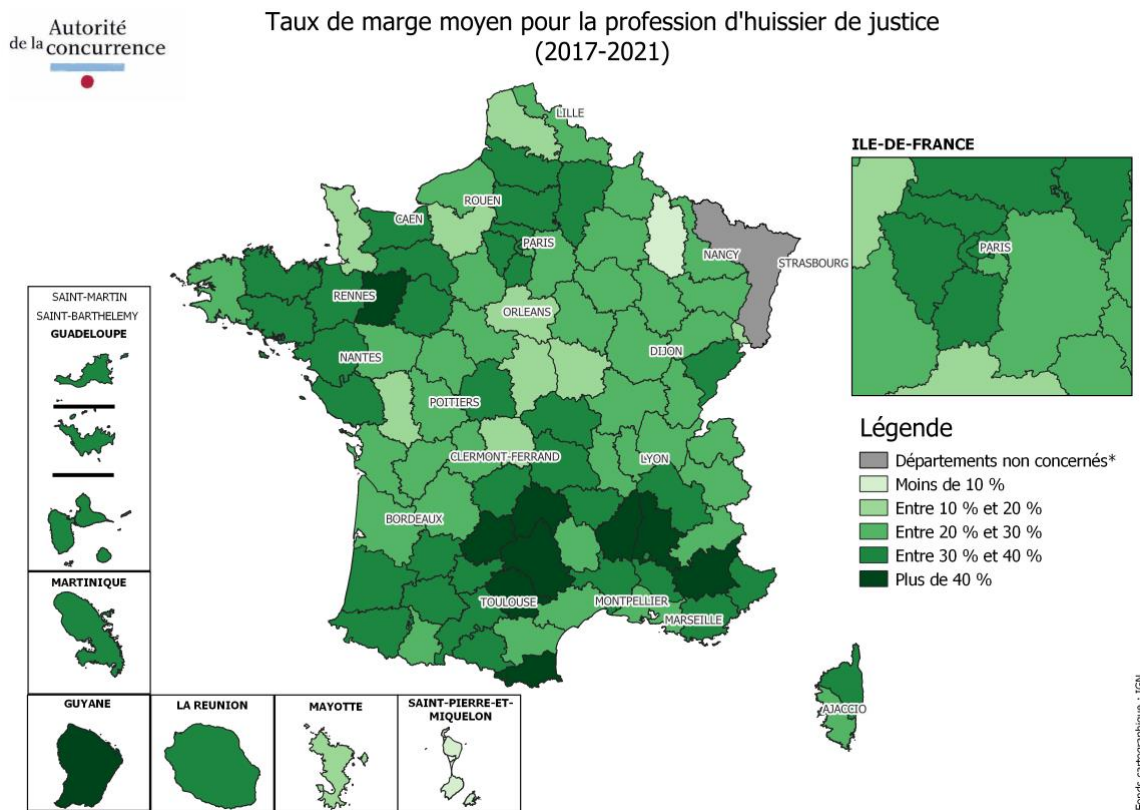
Tableau 3 – Taux de marge moyen des offices d’huissiers de justice (HJ) et de commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)

Déciles	HJ 2014-2018	HJ 2017-2021	CPJ 2014-2018	CPJ 2017-2021
1^{er} décile	15 %	9 %	9 %	0 %
2^{ème} décile	22 %	15 %	17 %	10 %
3^{ème} décile	26 %	20 %	22 %	16 %
4^{ème} décile	29 %	25 %	27 %	22 %
Médiane	33 %	29 %	32 %	27 %
6^{ème} décile	36 %	32 %	35 %	33 %
7^{ème} décile	39 %	37 %	40 %	40 %
8^{ème} décile	44 %	42 %	48 %	46 %
9^{ème} décile	50 %	51 %	55 %	54 %

Source : CNCJ, traitement par l’Autorité de la concurrence

109. De plus, on observe que la baisse est plus forte pour la moitié des offices dont les taux de marge sont déjà les plus faibles. Cette tendance à la dualisation de la profession, avec une fragilisation des petits offices et un renforcement des très gros offices, est soulignée par la CNCJ ainsi que différents acteurs interrogés dans le cadre de l’instruction. Elle découlerait de plusieurs facteurs (les évolutions réglementaires telles que celles en faveur de la déjudiciarisation, la rationalisation du réseau d’offices auxquels font appel les grands donneurs d’ordres, la multiplication des sociétés titulaires de plusieurs offices, etc.).
110. Par ailleurs, les disparités géographiques de taux de marge entre les différentes zones d’installation n’ont pas évolué significativement depuis les avis de l’Autorité de 2019, fondés sur les données 2014-2018.

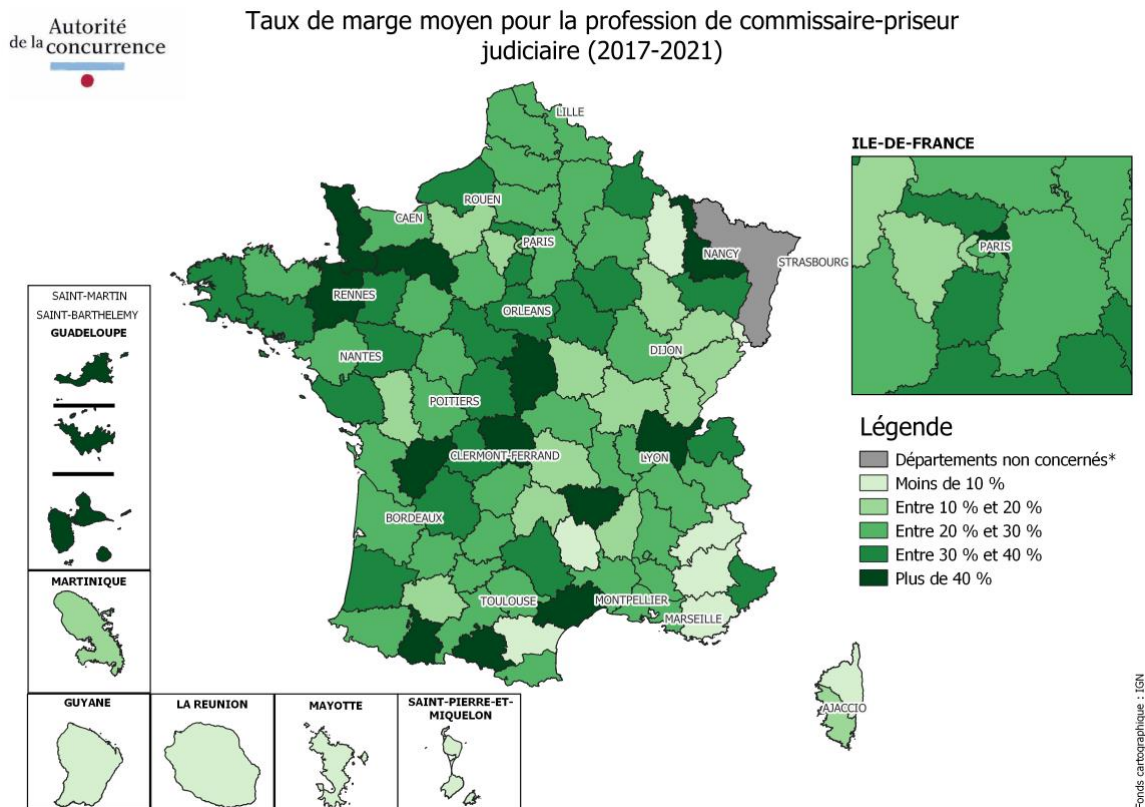
Figure 7 – Taux de marge moyen pour la profession d’huissier de justice (2017-2021)



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

Source : CNCJ, retraitement par l’Autorité

Figure 8 – Taux de marge moyen pour la profession de commissaire-priseur judiciaire (2017-2021)



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

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

De grandes disparités entre les chiffres d'affaires et les résultats nets des deux professions

111. Si les taux de marge par office des deux professions sont assez proches, les données de chiffre d'affaires et de résultat net diffèrent sensiblement. Ainsi, sur la période 2017-2021, les médianes du chiffre d'affaires et du résultat net par huissier de justice libéral sont près de deux fois supérieures à celles des commissaires-priseurs judiciaires :
 - la moitié des huissiers de justice libéraux ont un chiffre d'affaires supérieur à 288,5 k€ et un résultat net supérieur à 85,6 k€, tandis que
 - la moitié des commissaires-priseurs judiciaires libéraux ont un chiffre d'affaires supérieur à 148,8 k€ et un résultat net supérieur à 40,2 k€.
112. De plus, les écarts entre les professions diminuent au fil des déciles, ce qui indique qu'une des deux professions est plus hétérogène que l'autre. En 2019, l'Autorité avait déjà relevé que la profession d'huissier de justice était nettement plus homogène que celle de commissaire-priseur judiciaire⁶³. Pour cette dernière, les ratios entre le neuvième décile et le premier décile du chiffre d'affaires et du résultat net moyens par professionnel libéral sont plus de deux fois supérieurs à ceux des huissiers de justice.

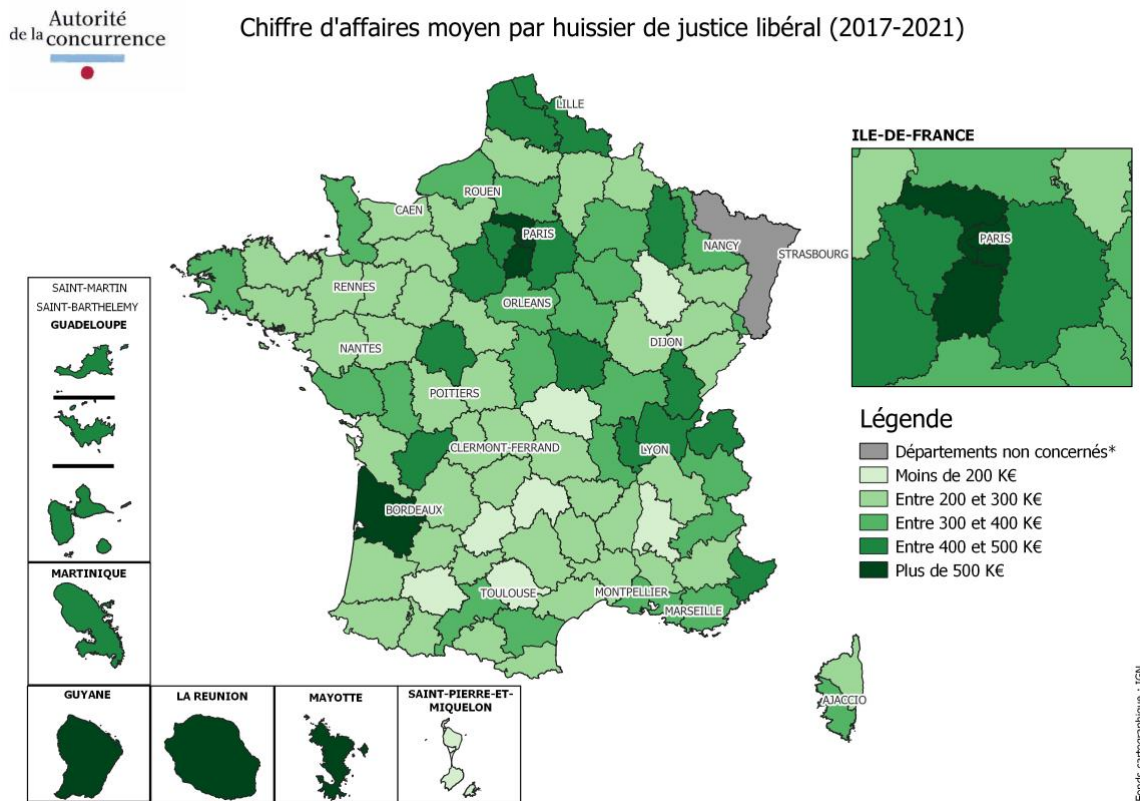
⁶³ Avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 précité, paragraphe 80.

Tableau 4 – Chiffres d'affaires et résultats nets moyens des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires libéraux sur la période 2017-2021

Déciles	Chiffre d'affaires moyen par HJ	Résultat net moyen par HJ	Chiffre d'affaires moyen par CPJ	Résultat net moyen par CPJ
1^{er} décile	125 968	22 137	35 703	5 163
2^{ème} décile	172 074	38 778	60 302	12 757
3^{ème} décile	210 673	56 077	88 643	24 419
4^{ème} décile	251 432	70 085	110 321	31 099
Médiane	288 485	85 622	147 843	40 176
6^{ème} décile	335 951	103 343	183 248	50 195
7^{ème} décile	400 387	127 118	235 641	65 581
8^{ème} décile	485 548	155 830	307 382	87 689
9^{ème} décile	667 891	209 913	448 418	125 231

113. Enfin, tant pour les huissiers de justice que pour les commissaires-priseurs judiciaires, la répartition sur le territoire du chiffre d'affaires et du résultat net moyen est hétérogène.
114. S'agissant des huissiers de justice, des zones rurales comme l'Allier, le Cantal ou la Drôme présentent les chiffres d'affaires par professionnel les plus faibles (moins de 180 k€ en moyenne), tandis que des zones urbaines (Paris et Hauts-de-Seine par exemple) et ultra-marines (Guyane et Mayotte) affichent les plus forts chiffres d'affaires individuels.
115. À l'inverse, s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, on trouve des zones rurales à la fois parmi les chiffres d'affaires moyens individuels les plus bas et parmi les plus hauts. Le Cantal est ainsi la zone d'installation où le chiffre d'affaires par professionnel est le plus élevé (plus de 600 k€). En outre, les grands centres urbains sont plutôt dans une position intermédiaire. À Paris, zone qui regroupe 20 % des commissaires-priseurs judiciaires, le chiffre d'affaires moyen par professionnel est légèrement inférieur à 200 k€.

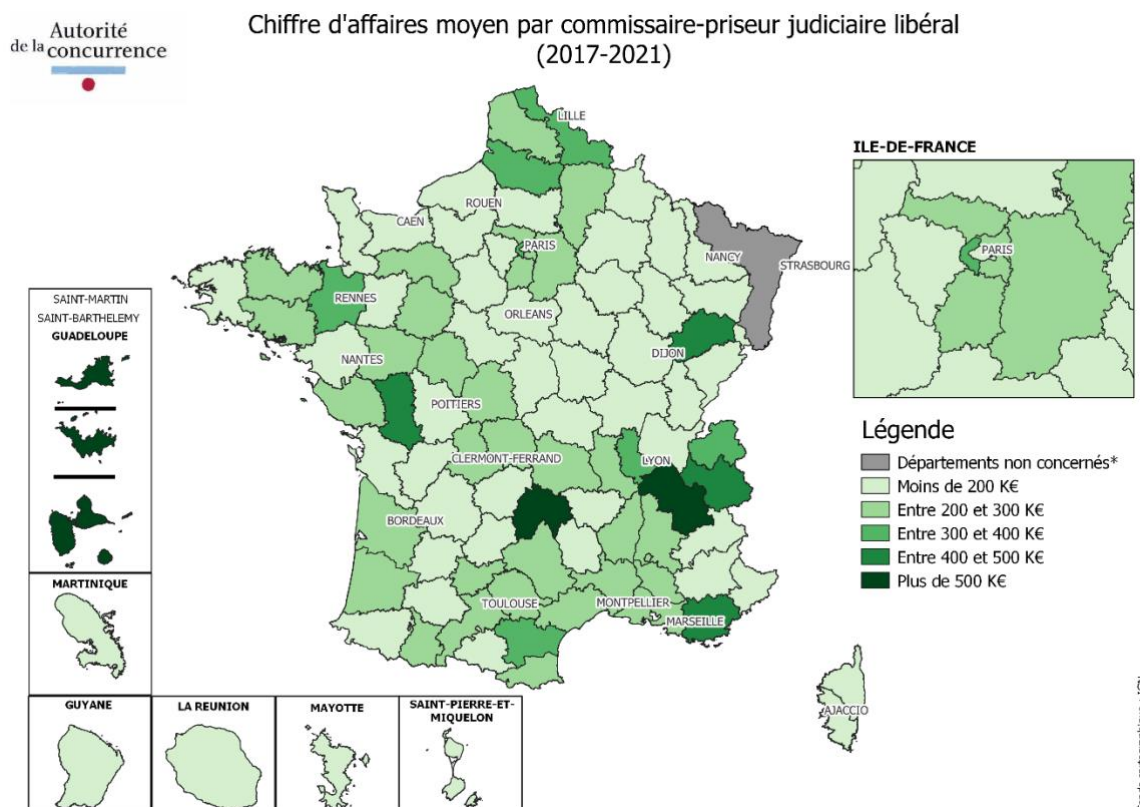
Figure 9 – Chiffre d'affaires moyen par huissier de justice (2017-2021)



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

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

Figure 10 – Chiffre d'affaires moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral (2017-2021)



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

Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

3. SITUATION DES OFFICES CREES DEPUIS 2017

116. Au 30 mai 2023, on recense 208 nouveaux huissiers de justice qui exercent dans 193 offices créés et 39 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires qui exercent dans 39 offices créés⁶⁴.

a) Le démarrage des nouveaux offices d'huissiers de justice

117. Dans la présente section, l'Autorité analyse le démarrage d'activité de 84 % des offices d'huissiers de justice créés en 2018 et 2019⁶⁵. Plus particulièrement, l'Autorité dispose des données de chiffre d'affaires et de résultat net sur l'ensemble de la période 2019-2021 pour

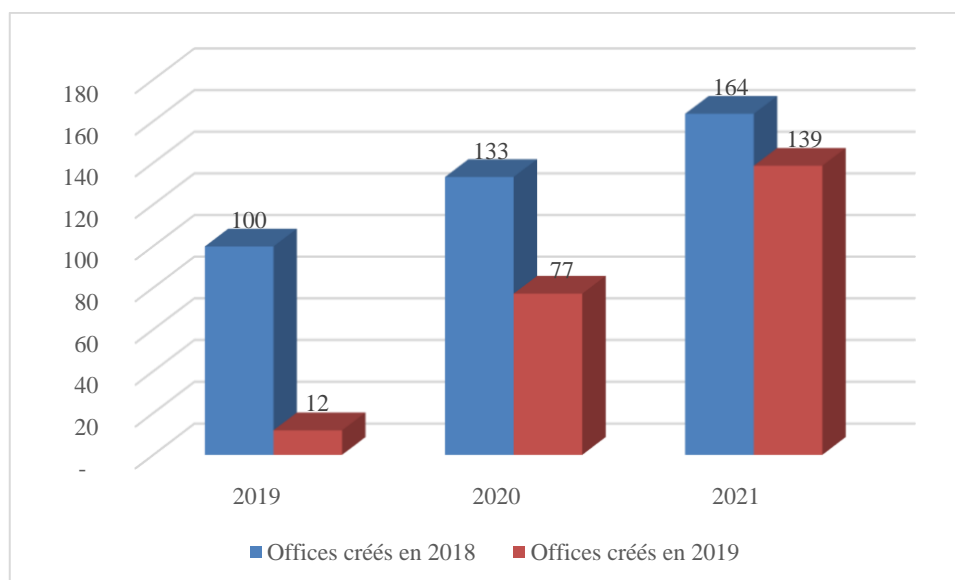
⁶⁴ 202 nouveaux huissiers de justice libéraux et 42 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires devaient être nommés dans des offices créés en 2018 et 2019, conformément aux arrêtés du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi *Croissance et activité* pour les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. De plus, 50 nouveaux huissiers de justice ont été nommés en 2022 et 2023, en application de l'arrêté du 20 juillet 2021 relatif à la profession d'huissier de justice.

⁶⁵ Pour les 16 % restants, l'Autorité dispose des données de chiffre d'affaires et de résultat net pour au plus une année d'exercice. En outre, l'activité de certains offices récemment créés est difficile à étudier dans la mesure où ils font partie d'une société titulaire de plusieurs offices qui a remonté un chiffre d'affaires et un résultat net communs avec les autres offices de la société.

73 offices créés, dont 38 créés en 2018 et 35 créés en 2019, et sur la période 2020-2021 pour 55 offices créés, dont 7 créés en 2018 et 48 créés en 2019.

118. Parmi les 128 offices créés étudiés, la quasi-totalité a commencé son activité avec un unique titulaire. En 2021, soit après 2 ou 3 ans d'existence, 11 ont pris un associé et 6 emploient un huissier de justice salarié. De plus, 17 % de ces offices ont été créés par des sociétés déjà titulaires d'un office. Par la suite, plusieurs offices créés ont rejoint ou créé un réseau d'offices, de sorte que 32 % des offices créés étudiés appartenaient à une société titulaire de plusieurs offices en 2021.
119. En 2021, le chiffre d'affaires moyen par huissier de justice libéral des offices créés est de 147 691 euros, soit deux fois moins que pour l'ensemble de la profession, mais sa progression est remarquable (+ 52 % sur 2020-2021), et le taux de marge moyen est de 42 %, soit plus de 10 points de plus que pour l'ensemble de la profession. Sur la période 2020-2021, le chiffre d'affaires par professionnel des offices créés en 2019 a crû plus rapidement que celui des offices créés en 2018 (+ 80 % pour les premiers, contre + 23 % pour les seconds).

Tableau 5 – Chiffre d'affaires par huissier de justice libéral pour les offices créés en 2018 et 2019 (en milliers d'euros)*



* En 2019, 43 % des offices créés étudiés n'ont pas transmis de données d'activité complètes à l'Autorité.

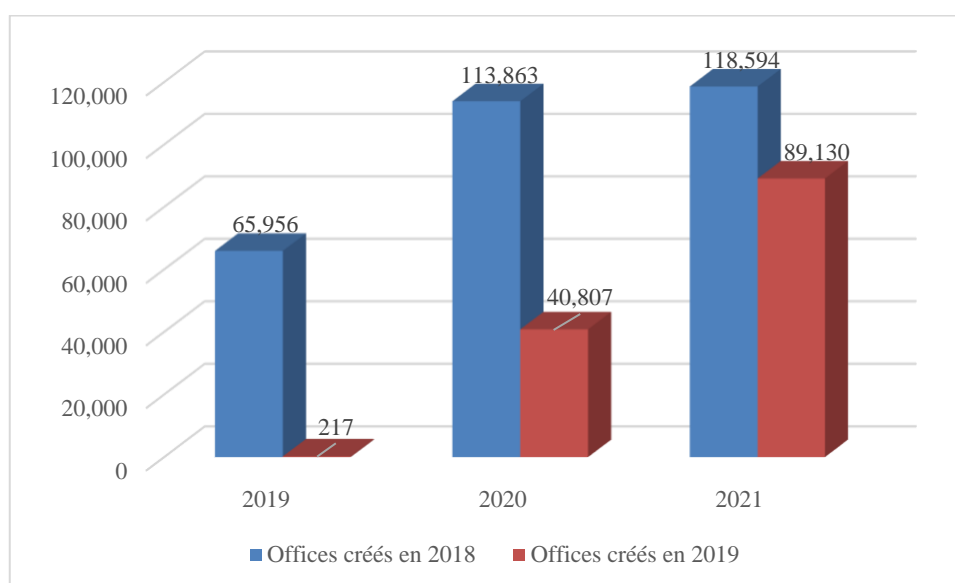
Source : CNCJ, retraitement par l'Autorité

120. Enfin, en 2021, les offices créés détenus par une société titulaire de plusieurs offices ont un chiffre d'affaires par professionnel moyen un peu supérieur aux autres offices créés et un taux de marge moyen deux fois supérieur. En effet, ces offices peuvent non seulement bénéficier de la clientèle des autres offices de la société, ce qui peut expliquer que leurs recettes sont supérieures, mais aussi d'économies d'échelle et d'une mutualisation des ressources dont disposaient déjà les offices auxquels les offices créés sont associés, ce qui contribue à réduire leurs coûts moyens de production.

b) Le démarrage des nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires

121. Dans la présente section, l’Autorité analyse le démarrage d’activité de 77 % des offices de commissaires-priseurs judiciaires créés en 2018 et 2019⁶⁶. Plus particulièrement, l’Autorité dispose des données de chiffre d’affaires et de résultat net sur l’ensemble de la période 2019-2021 pour 24 offices créés, dont 23 créés en 2018 et 1 créé en 2019, et sur la période 2020-2021 pour 6 offices créés, dont 1 créé en 2018 et 5 créés en 2019.
122. Parmi les 30 offices créés étudiés, la quasi-totalité ont commencé leur activité avec un unique titulaire. Après 2 ou 3 ans d’existence, aucun n’a pris un associé et un seul emploie un commissaire-priseur judiciaire salarié. De plus, aucun de ces offices n’a été créé par une société déjà titulaire d’un office, mais 3 avaient rejoint ou créé une telle société en 2021⁶⁷.
123. En 2021, le chiffre d’affaires moyen par commissaire-priseur judiciaire libéral des offices créés est de 112 891 euros, soit deux fois moins que pour l’ensemble de la profession, mais il augmente (+ 87 % sur 2019-2020 et + 13 % sur 2020-2021), et le taux de marge moyen est de 20 %, soit 7 points de moins que pour l’ensemble de la profession. Sur la période 2020-2021, le chiffre d’affaires par professionnel des offices créés en 2019 a crû plus rapidement que celui des offices créés en 2018 (+ 118 % pour les premiers, contre + 4 % pour les seconds).

Tableau 6 – Chiffre d’affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral pour les offices créés en 2018 et 2019



Source : CNCJ, retraitement par l’Autorité

⁶⁶ Pour les 23 % restants, l’Autorité dispose des données de chiffre d’affaires et de résultat net pour au plus une année d’exercice. En outre, l’activité de certains offices récemment créés est difficile à étudier dans la mesure où ils font partie d’une société titulaire de plusieurs offices qui a remonté un chiffre d’affaires et un résultat net communs avec les autres offices de la société.

⁶⁷ Parmi les 9 offices créés en 2018 ou 2019 qui ne peuvent pas être étudiés, 4 appartiennent à des sociétés titulaires de plusieurs offices qui ont transmis à l’Autorité des données agrégées au niveau de la société. En conséquence, l’analyse de l’activité des offices qui la composent n’est pas possible.

124. Il résulte de ce qui précède que, à ce stade, le démarrage d'activité de la plupart des offices créés en 2018 et 2019 apparaît satisfaisant. Néanmoins, il est encore trop tôt pour affirmer que leur activité sera pérenne. En effet, l'Autorité dispose de moins de 5 ans de recul sur leur activité et, en 2021, 9 % des nouveaux offices d'huissiers de justice étudiés et 13 % des nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires sont déficitaires (leur résultat net moyen est de - 34 k€ pour les premiers et de - 13 k€ pour les seconds).

c) Le cas des offices sans activité

125. L'Autorité relève qu'en 2021, seuls 3 offices d'huissiers de justice et 5 offices de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague (2018-2019) ne lui remontent toujours pas de données d'activité. Néanmoins, l'Autorité ignore s'il s'agit d'une absence d'activité ou bien d'une absence de communication des données. Les offices qui pourraient s'apparenter à des « coquilles vides » semblent donc être un phénomène marginal.
126. Par ailleurs, il convient de souligner que, si les instances professionnelles signalent ces offices à la Chancellerie, cette dernière peut démissionner d'office les professionnels concernés. En effet, conformément au II de l'article 61 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022, après avoir mis en demeure la personne concernée de présenter ses observations, la Chancellerie peut déclarer démissionnaire d'office un « *professionnel qui, par des manquements répétés à ses obligations professionnelles, a révélé son inaptitude à exercer ses fonctions* »⁶⁸.

C. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE

127. Dans ses précédents avis, l'Autorité a fait état d'une tendance à la baisse de la demande de services d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires, notamment en raison de la promotion des modes alternatifs de règlement des conflits, de l'évolution de la structure des actifs des entreprises (plus de biens incorporels et de leasing, etc.) et de la suppression du recours obligatoire à ces professionnels pour un nombre croissant de procédures⁶⁹.
128. Cette baisse structurelle de la demande, accentuée par la crise sanitaire, se poursuit et touche la plupart des activités des commissaires de justice. Néanmoins, son ampleur est difficile à mesurer faute de données disponibles, certaines réformes étant très récentes.

1. LES PROCEDURES COLLECTIVES

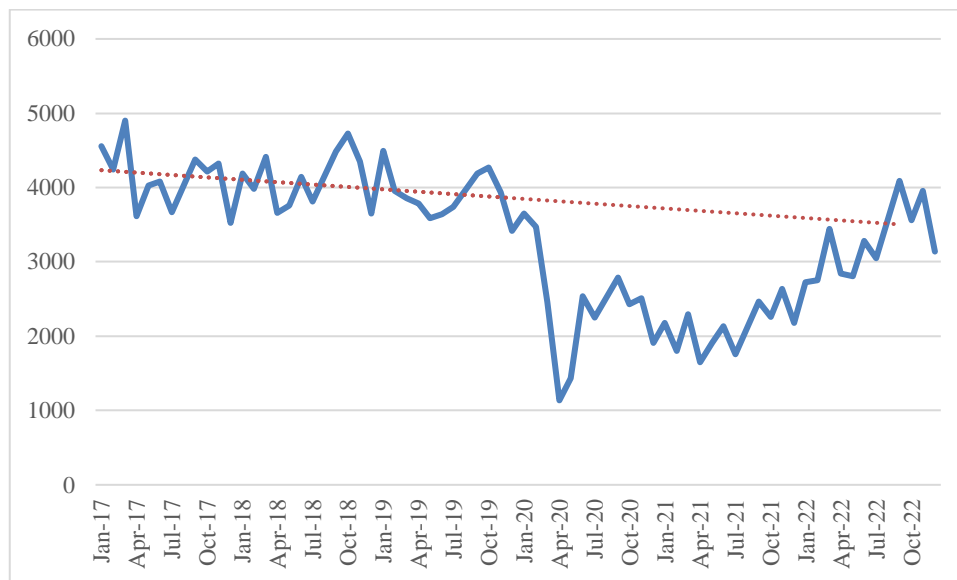
129. L'activité en monopole des commissaires-priseurs judiciaires se composait principalement des actes d'inventaire, de prisée et de vente judiciaire. Les tribunaux de commerce, dans le cadre des procédures collectives, sont donc un donneur d'ordres important.

⁶⁸ Décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels, II, article 61.

⁶⁹ S'agissant des huissiers de justice, voir l'avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016, paragraphes 138 et 139, et l'avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019, paragraphe 114. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, voir l'avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016, paragraphes 275 et suivants, et l'avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019, paragraphes 105 et 106.

130. La baisse du nombre total de jugements d'ouverture de procédure collective⁷⁰ observée depuis plusieurs années⁷¹ s'est poursuivie jusque mi-2021. Au début de la crise sanitaire, elle a été accentuée par l'extension des délais légaux⁷² et la mise en place de mesures de soutien aux entreprises. Après une diminution de 38 % en 2020 et de 12 % en 2021, le nombre de jugements d'ouverture de procédure collective a bondi de 54 % en 2022. Toutefois, son niveau de 2022 reste inférieur de 16 % à celui de 2019.

Figure 11 – Évolution mensuelle du nombre de jugements d'ouverture de procédure collective (2017-2022)



Note : la droite en rouge représente la tendance 2017-2019

Source : Infogreffe, corrigé des vacances judiciaires

131. En 2022, les ouvertures de procédures de liquidation restent concentrées sur cinq grands secteurs : le commerce (23,5 %), la construction (19,3 %), l'hébergement et la restauration (14,1 %), le conseil et les services aux entreprises (11,7 %) et l'industrie manufacturière (7,5 %)⁷³.
132. Dans les années à venir, il est possible que l'on observe une poursuite du rattrapage de la baisse importante des procédures collectives intervenue en 2020 et 2021. Interrogé par les services d'instruction, le président du tribunal de commerce de Bobigny a déclaré qu'au

⁷⁰ Ce total inclut les jugements d'ouverture de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire, de liquidation judiciaire simplifiée et sur résolution de plan. Sauf mention contraire, les chiffres cités n'incluent pas les départements et régions d'outre-mer.

⁷¹ Voir la délibération n° 2021/02 du 28 avril 2021 précitée, paragraphes 38 et suivants.

⁷² Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale, JO du 28 mars 2020 et l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19, JO du 21 mai 2020.

⁷³ Bilan National des Entreprises, Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et Xerfi, janvier à décembre 2022, janvier 2023, p. 16.

regard de l'augmentation du nombre de nouvelles demandes d'ouverture constatée en 2022, il anticipe que sa juridiction devrait rattraper le niveau de 2019 en 2024⁷⁴.

133. Toutefois, l'augmentation actuelle du nombre de procédures collectives pourrait ne pas se traduire par une augmentation dans les mêmes proportions de la demande pour les commissaires de justice, car ces procédures requièrent de moins en moins les services de ces professionnels.
134. En effet, le champ d'application de la procédure de liquidation judiciaire simplifiée, pour laquelle le recours à un commissaire de justice est facultatif⁷⁵, a été considérablement élargi depuis 2020 :
 - pour les personnes morales ne disposant pas d'actifs immobiliers, les seuils plafond, en dessous desquels le recours à une liquidation judiciaire simplifiée est imposé, sont passés de 300 000 € à 750 000 € de chiffre d'affaires annuel hors taxes et de 1 à 5 salariés au cours des six mois précédant l'ouverture de la procédure⁷⁶ ;
 - pour les personnes physiques, les seuils relatifs au chiffre d'affaires et au nombre de salariés ont été supprimés pour ne retenir que l'absence d'actif immobilier⁷⁷. De plus, le champ de la procédure de rétablissement professionnel a été élargi, le seuil plafond de l'actif déclaré étant passé de 5 000 à 15 000 euros⁷⁸.
135. En conséquence, la part des procédures simplifiées dans l'ensemble des procédures collectives est passée de 32 % en 2017 à 46 % en 2022. Cette évolution s'est notamment faite au détriment des liquidations judiciaires « classiques », dont la part a diminué de 33 % à 24 % sur la même période.
136. L'impact de ces évolutions sur l'activité des commissaires de justice est néanmoins difficile à évaluer car, si la nomination d'un commissaire de justice est de plus en plus souvent facultative, le recours à ces professionnels dépend de la pratique des magistrats. Selon les présidents des tribunaux de commerce interrogés au cours de l'instruction, la proportion de liquidations judiciaires sans nomination de commissaire de justice atteindrait les trois quarts

⁷⁴ Compte-rendu de l'audition du président du tribunal de commerce Bobigny, cote 272.

⁷⁵ Dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire simplifiée, le tribunal peut confier au liquidateur la mission de réaliser l'inventaire (article L. 641-2 du code de commerce). La prise est confiée à un commissaire de justice uniquement si la valeur des biens le justifie (article L. 644-1-1 du code de commerce). S'agissant de la cession des actifs de l'entreprise, le liquidateur peut procéder directement à la vente des biens mobiliers de gré à gré ou aux enchères publiques dans les quatre mois suivants la décision ordonnant la procédure simplifiée (article L. 644-2 du code de commerce).

⁷⁶ Article D. 641-10 du code de commerce, modifié par le décret n° 2019-1208 du 21 novembre 2019 portant diverses dispositions relatives à la liquidation judiciaire simplifiée.

⁷⁷ Article L. 641-2 du code de commerce, modifié par l'article 52 de l'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce.

⁷⁸ Article R. 645-1 du code de commerce, modifié par l'article 44 du décret n° 2021-1218 du 23 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce.

du total des liquidations judiciaires dans certains ressorts⁷⁹. Toutefois, les pratiques semblent différer en fonction des magistrats⁸⁰, voire des mandataires liquidateurs⁸¹.

137. Par ailleurs, plusieurs acteurs auditionnés s'accordent sur le fait qu'une grande partie des entreprises dont la liquidation est intervenue à la suite de la crise sanitaire sont des entreprises sans actifs ou avec très peu d'actifs⁸². Dans ces cas de figure soit aucun inventaire n'est réalisé, soit l'émolument proportionnel perçu par le commissaire de justice est faible.
138. Enfin, à l'avenir, le nombre de procédures collectives pourrait être limité par le développement des procédures préventives. En effet, la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris ainsi que les présidents des tribunaux de commerce interrogés⁸³ constatent une augmentation des procédures de prévention⁸⁴, de conciliation⁸⁵ et de mandat *ad hoc*⁸⁶. De plus, une ordonnance de septembre 2021⁸⁷ a transposé une directive européenne⁸⁸ renforçant les pouvoirs du président du tribunal de commerce en matière de procédures préventives. Par exemple, le président peut désormais obtenir la communication de tout renseignement « *de nature à lui donner une exacte information sur la situation économique et financière du débiteur* » dès l'envoi de la convocation des dirigeants d'une l'entreprise qui connaît des difficultés, alors que cette possibilité ne lui était ouverte qu'à l'issue de l'entretien ou en cas de non présentation à l'entretien⁸⁹.

2. L'ACTIVITE CIVILE

139. Les commissaires de justice ont le monopole de la signification des actes de procédure et de l'exécution forcée des jugements et titres exécutoires. Parmi leurs principaux donneurs d'ordres dans cette matière, on peut citer les juridictions civiles et commerciales, les bailleurs

⁷⁹ Compte-rendu de l'audition du président du tribunal de commerce de Marseille, cote 281. Compte-rendu de l'audition du président du tribunal de commerce de Bobigny, cotes 271-272.

⁸⁰ En audition, un ancien commissaire-priseur judiciaire a déclaré que, dans son ressort, le tribunal de commerce a pour pratique de nommer un commissaire de justice pour réaliser l'inventaire dans le cadre des procédures judiciaires simplifiées, cote 325.

⁸¹ Selon la CNCJ et la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, certains mandataires liquidateurs demanderaient la désignation d'un commissaire de justice, tandis que d'autres non.

⁸² Compte-rendu des auditions du Président de Tribunal de Marseille, cote 281, des Chambres régionales des commissaires de justice des cours d'appel de Poitiers et de Paris, cotes 903 et 916, et de deux anciens commissaires-priseurs judiciaires, cotes 325 et 950.

⁸³ Compte-rendu des auditions de la Chambre des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, cote 903, des Présidents des tribunaux de commerce de Bobigny et de Marseille, cotes 273-274 et 281-282.

⁸⁴ Article L. 611-2 du code de commerce.

⁸⁵ Article L. 611-3 du code de commerce.

⁸⁶ Article L. 611-4 du code de commerce.

⁸⁷ L'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce.

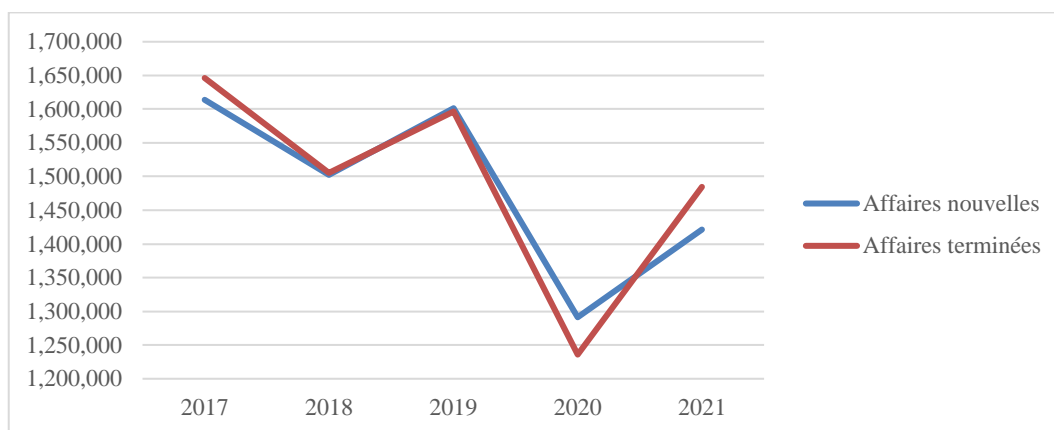
⁸⁸ Directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132.

⁸⁹ Article L. 611-2 du code de commerce.

sociaux, les organismes de sécurité sociale, les organismes de crédit et les compagnies d'assurances.

140. Les tribunaux judiciaires⁹⁰ ont enregistré 1 421 500 affaires nouvelles en 2021, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à 2020, mais une baisse de 11 % par rapport à 2019. Parmi ces affaires nouvelles, il y a eu 1 149 100 affaires au fond, 149 200 référés et 123 300 requêtes, qui ont baissé respectivement de 11 %, 15 % et de 3,3 % par rapport à 2019. Le constat est similaire en matière d'affaires terminées, qui enregistrent une hausse de 20 % en 2021 par rapport à 2020, mais une baisse de 7 % par rapport à 2019⁹¹.

Figure 12 – Évolution de l'activité civile des tribunaux judiciaires (hors commerce)⁹²



Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE, exploitation statistique du Répertoire général civil

141. Dans l'ensemble, le nombre d'actes signifiés, incluant les actes relatifs à l'aide juridictionnelle, a baissé de 16,8 % entre 2017 et 2022. La CNCJ souligne notamment « *un mouvement général de déjudiciarisation* »⁹³ pour expliquer cette évolution. En outre, la proportion d'actes signifiés par voie électronique est en forte augmentation⁹⁴, passant de 4 % à 27 %. Cette tendance devrait être accélérée grâce à un arrêté actuellement en préparation qui permettrait au justiciable de consentir à la signification d'un acte par voie électronique en utilisant l'outil « FranceConnect ». Cela représenterait un gain de temps et d'efficacité significatif pour les commissaires de justice.
142. De plus, les décisions les plus couramment exécutées par les commissaires de justice⁹⁵, à savoir les ordonnances portant injonction de payer, ont également diminué de 28 % entre 2017 et 2021⁹⁶. La CNCJ estime que cette baisse représente une perte de près de

⁹⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2020, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance ont fusionné en une juridiction unique, le tribunal judiciaire, conformément à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, JORF n° 0071 du 24 mars 2019.

⁹¹ Ministère de la Justice, Références statistiques justice, édition 2022, p. 36.

⁹² Rupture de série à partir de 2017 : les affaires nouvelles et terminées sont hors commerce et hors rupture d'union.

⁹³ Contribution de la CNCJ à la consultation publique, cote 99.

⁹⁴ Les données transmises par la CNCJ le 2 mai 2023, cote 649.

⁹⁵ Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1070.

⁹⁶ Références statistiques justices, Ministère de la justice, Édition 2022.

6 millions d'euros en émoluments annuels entre 2017 et 2021⁹⁷. Une raison invoquée par la CNCJ⁹⁸ est la chute du nombre de dossiers de surendettement, à la suite d'une rationalisation des octrois des crédits à la consommation. En effet, le nombre de dossiers de surendettement déposés aurait été divisé par deux entre 2014 et 2022⁹⁹ et les données du ministère de la justice montrent une baisse de 28 % entre 2017 et 2021 des incidents de paiement concernant les crédits à la consommation¹⁰⁰.

143. En outre, depuis le 1^{er} mars 2022, l'ordonnance portant injonction de payer étant immédiatement revêtue de la formule exécutoire¹⁰¹, les commissaires de justice ne signifient plus qu'un acte dans le cadre de cette procédure, au lieu de deux¹⁰². L'impact de cette réforme est estimé à environ 16 millions d'euros par la CNCJ, étant donné que chacun de ces deux actes donnait droit à un émolument de base de 51,06 euros pour une créance supérieure à 1 280 euros. Cependant, cette estimation doit être pondérée dans la mesure où la signification du titre exécutoire était fréquemment associée à celle du commandement de payer¹⁰³.
144. Enfin, le décret n° 2023-357 du 11 mai 2023¹⁰⁴ prévoit notamment que, à peine d'irrecevabilité, toute demande en justice qui tend au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 euros doit être précédée d'une tentative de conciliation, de médiation ou de procédure participative¹⁰⁵. Cette disposition sera applicable aux instances introduites à compter du 1^{er} octobre 2023.

3. LE RECOUVREMENT FORCE

a) L'internalisation de la procédure de recouvrement des pensions alimentaires par la Caisse nationale des allocations familiales

145. Dans l'avis n° 19-A-16¹⁰⁶, l'Autorité avait noté la volonté du gouvernement de mettre en place un service public de versement des pensions alimentaires assuré par les caisses d'allocations familiales, avec un doublement des effectifs chargés du recouvrement des

⁹⁷ Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1070.

⁹⁸ Compte-rendu de l'audition de la CNCJ, cote 939.

⁹⁹ Banque de France, Enquête typologique 2022 sur le surendettement des ménages, février 2023.

¹⁰⁰ Références statistiques justices, Ministère de la justice, Édition 2022.

¹⁰¹ Décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021 relatif à la procédure d'injonction de payer, aux décisions en matière de contestation des honoraires d'avocat et modifiant diverses dispositions de procédure civile. Décret n° 2022-245 du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation, portant application de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et modifiant diverses dispositions.

¹⁰² Comme expliqué par la CNCJ, avant la réforme un premier acte était signifié sur le fondement de l'article 1411 du code de procédure civile et le second postérieurement à l'apposition de la formule exécutoire sur l'ordonnance. Voir la réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1070.

¹⁰³ Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1070.

¹⁰⁴ Décret n° 2023-357 du 11 mai 2023 relatif à la tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative en matière civile.

¹⁰⁵ Article 750-1 du code de procédure civile.

¹⁰⁶ Paragraphe 116 de l'avis n° 19-A-16.

pensions impayées, au sein de l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ci-après « l'Aripa »).

146. Ouvert en 2021, ce service public est systématiquement mis en place pour toutes les pensions alimentaires depuis le 1^{er} janvier 2023. Concrètement, l'Aripa procède d'abord à une tentative amiable de recouvrement des impayés auprès du parent débiteur puis, en cas d'échec, met en place une procédure de recouvrement forcé directement auprès de tiers détenteurs de fonds ou avec l'appui du Trésor Public¹⁰⁷.
147. Selon la CNCJ, la perte globale d'émoluments pour la profession peut être estimée annuellement à un montant situé entre 4 et 6 millions d'euros¹⁰⁸.

b) Le développement des procédures amiables par les URSSAF

148. Il ressort de l'instruction que la crise sanitaire a accéléré le développement des procédures de recouvrement amiable chez la plupart des donneurs d'ordres des commissaires de justice. Le cas des URSSAF en est une illustration.
149. Après avoir suspendu tous les recouvrements de cotisations et contributions sociales en 2020 et 2021, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ci-après « ACOSS »), caisse nationale des URSSAF¹⁰⁹, a développé une stratégie de recouvrement amiable de grande ampleur.
150. La mise en place de plans d'apurement a permis à l'ACOSS de recouvrer une grande partie de ses créances. S'agissant des employeurs privés, l'ACOSS déclarait début 2023 que « *sur plus de 12 milliards d'euros de reste à recouvrer inclus dans l'ensemble des plans d'apurement CRISE mis en place auprès des employeurs (délais automatiques ou délais issus d'une négociation directe avec les cotisants), plus de 7,7 milliards d'euros ont déjà été régularisés, soit 61% des montants engagés dans ces plans* »¹¹⁰. De même, s'agissant des travailleurs indépendants, sur plus de 14 milliards de reste à recouvrer de l'ensemble des plans d'apurement « *plus de 8,4 milliards d'euros ont déjà été régularisés, soit 60% des montants engagés dans ces plans* »¹¹¹.
151. Depuis la crise sanitaire, l'ACOSS favorise donc davantage le recouvrement amiable. Elle n'a repris ses procédures de recouvrement forcé de manière automatisée qu'en 2023. Cette nouvelle approche a été relevée par plusieurs commissaires de justice auditionnés¹¹², qui constatent une diminution de l'activité de recouvrement forcé. Toutefois, le président de tribunal de commerce de Bobigny¹¹³ et la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris¹¹⁴ soulignent que ce changement d'approche n'aura pas comme

¹⁰⁷ Intermédiation financière des pensions alimentaires, [site internet du Ministère de la justice](#).

¹⁰⁸ Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1064.

¹⁰⁹ Réponse de l'ACOSS au questionnaire des services d'instruction, cote 338.

¹¹⁰ Réponse de l'ACOSS au questionnaire des services d'instruction, cote 342.

¹¹¹ Réponse de l'ACOSS au questionnaire des services d'instruction, cote 342.

¹¹² Auditions d'un ancien huissier de justice, cotes 955-956, et du président du tribunal de commerce Bobigny, cotes 272 et 274.

¹¹³ Audition du président du tribunal de commerce de Bobigny, cote 272.

¹¹⁴ Audition de la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, cote 904.

résultat la disparition totale de l'activité de recouvrement forcé, puisque des assignations seront nécessaires lorsque les procédures amiables n'aboutissent pas.

152. De plus, le resserrement du réseau des huissiers de justice travaillant sur les dossiers des travailleurs indépendants, qui a entraîné une diminution du nombre d'huissiers travaillant avec l'URSSAF de l'ordre de 35,3 % entre 2018 et 2019, s'est poursuivi en 2020 et 2021¹¹⁵. De façon générale, plusieurs acteurs interrogés au cours de l'instruction affirment que les donneurs d'ordres institutionnels confient de plus en plus les missions concernant un volume important d'actes aux sociétés disposant d'un réseau de plusieurs offices sur le territoire.

c) La cession des prêts non performants des établissements de crédit

153. Dans le contexte de la crise sanitaire, les autorités européennes ont souhaité renforcer l'efficacité de la gestion des prêts considérés comme non performants¹¹⁶ afin d'assainir le bilan des banques et favoriser la stabilité financière européenne. Ainsi, dans une communication datant de décembre 2020, la Commission européenne affirme qu'« *un marché secondaire profond et liquide pour les actifs douteux permettrait aux banques de réduire leurs PNP [prêts non performants] en les vendant à des tiers investisseurs* »¹¹⁷.
154. En novembre 2021, une directive européenne a été adoptée en ce sens¹¹⁸ (sa transposition en droit national est en cours¹¹⁹). Elle prévoit notamment des règles relatives à l'agrément des gestionnaires de crédits, à la vente des crédits non performants, à la relation contractuelle entre un gestionnaire de crédits et un acheteur de crédit ainsi qu'à l'activité de gestion de crédits dans un cadre transfrontalier. L'objectif de ces nouvelles règles est de « *soutenir le développement du marché secondaire des prêts non performants dans l'UE afin de permettre aux banques d'assainir leur bilan des "créances douteuses", tout en veillant à ce que la vente ne porte pas atteinte aux droits des emprunteurs* »¹²⁰.
155. La CNCJ et la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris ont appelé l'attention de l'Autorité sur le fait que, dans ce nouveau contexte réglementaire, les institutions de crédit sont incitées à céder massivement leurs prêts non performants à des organismes privés de recouvrement amiable qui ne feraient appel aux commissaires de

¹¹⁵ Réponse de l'ACOSS au questionnaire des services d'instruction, cote 340.

¹¹⁶ « *Un prêt est généralement considéré comme non performant lorsque plus de 90 jours se sont écoulés sans que l'emprunteur (une entreprise ou un particulier) paie les sommes dues ou les intérêts qui ont été convenus, ou lorsqu'il devient peu probable que l'emprunteur le rembourse* », explication du Règlement européen n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, site internet : <https://eur-lex.europa.eu/FR/>.

¹¹⁷ Commission européenne, « Lutter contre les prêts non performants à la suite de la pandémie de Covid-19 », Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne du 16 décembre 2020, COM(2020) 822 final, p. 7.

¹¹⁸ Directive (UE) n° 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE, JOUE L 438/1.

¹¹⁹ Article 17 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (JORF n°0059 du 10 mars 2023, texte n° 1).

¹²⁰ Conseil de l'Union européenne, « Prêts non performants : accord provisoire sur la vente de prêts à des tiers », communiqué de presse du 28 juin 2021.

justice que pour les créances les plus difficiles à recouvrer¹²¹. Cette évolution représenterait une perte de matière pour les commissaires de justice.

4. LES INVENTAIRES SUCCESSORAUX FACULTATIFS

156. La loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art a introduit la possibilité pour les OVV d'effectuer les inventaires successoraux facultatifs¹²², au même titre que les commissaires de justice et les notaires¹²³.
157. L'ampleur de cette réduction du champ du monopole des commissaires de justice est difficile à quantifier en raison du caractère récent de la réforme et de l'absence de données concernant cette activité au cours des dernières années¹²⁴.

5. UNE POSSIBLE AUGMENTATION DE LA DEMANDE

158. L'article 17 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027 prévoit le transfert de la gestion administrative des saisies des rémunérations du greffe du juge de l'exécution aux commissaires de justice avec la création d'un commissaire de justice répartiteur et la mise en place d'un registre numérique de ces saisies¹²⁵. En cas d'adoption et de mise en œuvre, ce dispositif aurait comme conséquence une augmentation de la demande de services des commissaires de justice. Néanmoins, si cette réforme devait voir le jour, son impact serait sans doute limité, la DACS ayant déclaré en séance que le nombre d'actes concernés serait de l'ordre de 150 000 par an.

D. ADAPTATION DE LA METHODOLOGIE

159. La mission de l'Autorité consiste à délimiter des zones d'installation, respectivement libre et contrôlée, sur le territoire national et à formuler des recommandations de créations d'offices, en prenant en compte l'offre et la demande, compatibles avec un rythme progressif d'installation de nouveaux commissaires de justice dans les zones d'installation libre.

1. LA DELIMITATION DES ZONES D'INSTALLATION

160. En 2016, l'Autorité a anticipé la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire au sein de la profession de commissaire de justice en choisissant, comme base pour définir les zones d'installation, une échelle géographique pertinente pour les deux professions. Aujourd'hui, l'Autorité estime que l'échelon du

¹²¹ Compte-rendu de l'audition de la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, cote 907.

¹²² Il s'agit des inventaires mentionnés au 2° du I de l'article 764 du code général des impôts.

¹²³ Article 789 du code civil.

¹²⁴ Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 1067.

¹²⁵ Article 17 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

département apparaît toujours pertinent, même si la compétence territoriale des commissaires de justice est désormais le ressort de la cour d'appel de rattachement. En effet, les principaux donneurs d'ordres des anciens commissaires-priseurs judiciaires sont les tribunaux de commerce, dont la délimitation correspond dans la majorité des cas aux départements. De plus, en 2022, les huissiers de justice délivraient plus de 90 % de leurs actes dans leur département de résidence.

161. En outre, il ressort de la consultation publique que 71 % des commissaires de justice installés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* déclarent qu'au moins 70 % de leur clientèle se situe dans leur zone d'installation.
162. En conséquence, dans le présent avis, l'Autorité reprend la même définition des zones d'installation que celle établie dans ses avis précédents relatifs aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires. La France est ainsi délimitée en 99 zones d'installation, circonscrites aux limites administratives de chaque département¹²⁶, à l'exception des trois départements d'Alsace-Moselle, non concernés par l'exercice de cartographie, et de la Guadeloupe, rattachée aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.
163. La liste des 99 zones d'installation, au sens du présent avis, est jointe en annexe 2.

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

164. Dans ses avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 précités, l'Autorité a expliqué de façon détaillée comment les différents critères d'offre et de demande prévus par le décret du 26 février 2016 précité sont pris en compte pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, pour chaque zone d'installation, à partir des données de chiffre d'affaires des offices, du nombre de professionnels libéraux et, pour les huissiers de justice, de la population et de sa dynamique¹²⁷.
165. L'Autorité estime que cette approche, validée par le Conseil d'État¹²⁸, doit être maintenue dans le cadre du présent avis. En effet, les données de chiffre d'affaires utilisées pour le calcul des présentes recommandations correspondent aux années 2017 à 2021, soit une période antérieure à la fusion des deux professions. De plus, comme évoqué précédemment, la plupart des professionnels continuent à ce jour d'exercer leur métier historique. À ce stade, il n'apparaît donc pas pertinent d'élaborer une nouvelle méthode spécifique à la profession de commissaire de justice.
166. Ainsi, pour évaluer le potentiel d'accroissement de l'offre des commissaires de justice dans les zones d'installation, l'Autorité retient des indicateurs synthétiques calculés à partir du chiffre d'affaires par commissaire-priseur judiciaire libéral et par huissier de justice libéral,

¹²⁶ L'Autorité a procédé à une simplification mineure de la délimitation géographique de deux zones d'installation. En effet, les zones « Ille-et-Vilaine et Dinan » et « Côtes-d'Armor hors Dinan » deviennent « Ille-et-Vilaine » et « Côtes-d'Armor ». En 2016, au lieu de respecter les limites des départements, l'Autorité a procédé à un ajustement dans ces deux zones afin de prendre en compte le ressort du tribunal judiciaire de Saint-Malo, qui comprend quelques communes situées dans les Côtes-d'Armor. Néanmoins, avec la fusion des commissaires de justice, les professionnels sont compétents dans l'ensemble du ressort de la cour d'appel de Rennes, dont relèvent les deux départements. L'ajustement des zones d'installation n'apparaît donc plus nécessaire.

¹²⁷ Pour les huissiers de justice, voir l'avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 260 à 318. Pour les commissaires-priseurs judiciaires, voir l'avis n° 16-A-26 précité, paragraphes 235 à 286.

¹²⁸ Conseil d'État, 21 août 2019, n° 417958.

permettant une prise en compte globale des critères prévus par le décret du 26 février 2016 susvisé.

167. À cette fin, la CNCJ a transmis à l'Autorité la liste des professionnels libéraux des deux professions actifs dans chacune des zones d'installation à la fin mai 2023 et la DACS a confirmé que les nominations des 50 nouveaux professionnels se sont achevées en juin 2023.
168. Par conséquent, l'Autorité a pu raisonner à partir des nominations effectives pour déterminer le potentiel d'installation de nouveaux commissaires de justice libéraux de la troisième carte.

3. LE RECOURS A DES SEUILS DE CHIFFRE D'AFFAIRES ET L'HORIZON DU REEQUILIBRAGE

169. De même que pour le zonage, la méthode retenue en 2016, validée par la suite par le Conseil d'État, pour élaborer les propositions de cartes et calculer les recommandations quantitatives qui y sont assorties anticipait la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. En effet, après avoir calculé les recommandations relatives aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires, à partir de deux seuils de chiffre d'affaires distincts, l'Autorité vérifie zone par zone que la somme de ces recommandations ne dépasse pas un troisième seuil calculé au niveau consolidé de la profession de commissaire de justice¹²⁹.
170. Cette méthode demeure pertinente pour les mêmes raisons que celles invoquées plus haut, à savoir que les recommandations sont calculées sur la base des données 2017-2021, soit une période antérieure à la fusion, et que les professionnels continuent d'exercer leur métier historique (ils n'utilisent que très rarement les nouvelles compétences qui sont les leurs).
171. Ainsi, l'Autorité retient trois seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création de chaque zone d'installation. Le premier seuil correspond au seuil plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral utilisé pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation. Le deuxième seuil vise à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants. Il permet de s'assurer que le chiffre d'affaires par professionnel libéral ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2029. Enfin, ce dernier seuil est également appréhendé à un niveau consolidé dans chaque zone pour tenir compte de la fusion des professions.
172. S'agissant du premier seuil, fixé à 325 000 euros par an par huissier de justice libéral et à 195 000 euros par an par commissaire-priseur judiciaire libéral depuis 2016, il ressort de l'instruction qu'il pourrait être modifié afin de rester cohérent avec la réalité de l'activité des professionnels. En particulier, il apparaît pertinent de prendre en considération l'impact de l'inflation sur les coûts de production des commissaires de justice, qui implique une augmentation du chiffre d'affaires pour maintenir un même niveau de rentabilité (d'autant plus que les tarifs sont règlementés pour une majorité de l'activité).
173. En effet, dans le cadre de la consultation publique, 85 % des commissaires de justice libéraux qui se sont exprimés sur cette question constatent que l'inflation de 2022 a eu un impact significatif sur leur activité. Ils estiment en majorité que ce phénomène aurait engendré une augmentation des coûts supérieure à 7 %. Les professionnels, comme la CNCJ, évoquent principalement l'augmentation des prix de l'énergie, du carburant et du papier.

¹²⁹ Avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016, paragraphes 331 à 333.

174. Ainsi, pour que les seuils fixés en 2016 demeurent des indices pertinents, l’Autorité décide de les revaloriser de 12 %, ce qui correspond à l’inflation cumulée observée au cours de la période 2017-2022¹³⁰. En conséquence, le premier seuil utilisé par l’Autorité passe de 325 000 à 363 000 euros pour les huissiers de justice et de 195 000 euros à 218 000 euros pour les commissaires-priseurs judiciaires.
175. En conséquence, l’Autorité a procédé à une mise à jour des projections de chiffres d’affaires théoriques à l’horizon 2029, à partir des éléments suivants :
- les chiffres d’affaires réels sur la période 2017-2021 des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires libéraux ;
 - les résultats, toujours valables, de son étude économétrique de 2016 7 (avis n° 16-A-25 précité, paragraphes 262 à 280) : pour 1 % de croissance démographique dans la zone, le chiffre d’affaires des huissiers de justice croît de 1,1 % (même avis, paragraphe 353)¹³¹ ;
 - l’impact des nouveaux tarifs entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹³² ;
 - les dernières projections de population réalisées par l’Insee par département¹³³.

4. L’IMPERATIF DE PROGRESSIVITE DES CREATIONS

176. Compte tenu des choix méthodologiques décrits précédemment, l’Autorité estime désormais que le potentiel d’installation de nouveaux commissaires de justice à l’horizon 2029 est compris entre 250 et 300¹³⁴. Par ailleurs, l’analyse d’un ensemble d’éléments conjoncturels et structurels soumis à l’appréciation de l’Autorité plaide en faveur d’une approche très prudente dans la détermination de la part de cet objectif qu’il convient de retenir pour la carte 2023-2025.
177. Premièrement, les commissaires de justice font face à une demande en baisse, comme expliqué aux paragraphes 127 et suivants.
178. Deuxièmement, la création récente de la profession de commissaire de justice engendre une augmentation des coûts supportés par les professionnels. À titre illustratif, on peut citer la hausse des cotisations professionnelles¹³⁵ ou des primes d’assurances professionnelles¹³⁶.

¹³⁰ Données Insee.

¹³¹ Ce paramètre n’est pas applicable aux commissaires-priseurs judiciaires.

¹³² Arrêtés du 28 février 2020 fixant les tarifs règlementés des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires modifiés par l’arrêté du 28 avril 2020.

¹³³ Ce paramètre n’est pas applicable aux commissaires-priseurs judiciaires.

¹³⁴ Pour mémoire, en 2021, les besoins à l’horizon 2029 étaient compris entre 450 et 500 huissiers de justice et entre 25 et 30 commissaires-priseurs judiciaires.

¹³⁵ Cette hausse est par exemple liée au financement de projets tels que l’élaboration d’un nouveau plan de comptes pour la profession de commissaire de justice.

¹³⁶ Les nouveaux contrats d’assurances professionnelles négociés par la CNCJ prévoient des primes plus importantes que celles précédemment assumées par les professionnels, entre autres parce que le nombre de professionnels couverts est plus important et que le niveau de risque associé à la nouvelle profession aurait été considéré comme plus important. Selon la CNCJ, les compagnies d’assurance auraient par exemple pris en compte le fait que la formation passerelle n’est pas suffisante pour former à un métier que les professionnels n’ont jamais exercé.

Les professionnels doivent également acquérir de nouveaux outils de production (notamment informatiques) et modifier leurs conditions d'exercice.

179. En particulier, les anciens commissaires-priseurs judiciaires doivent s'organiser pour être en mesure de répondre à leurs nouvelles obligations en matière pénale et assumer le coût de ces activités souvent déficitaires¹³⁷. De plus, ils doivent acquérir le logiciel de gestion des anciens huissiers de justice, qui intègre notamment le compte affecté dont ils doivent se doter. En outre, les professionnels qui acquièrent aujourd'hui ce logiciel devront sans doute payer une mise à jour importante dans les années à venir, liée à l'intégration du nouveau plan de compte des commissaires de justice, qui sera effectif au plus tard le 1^{er} janvier 2026¹³⁸. De plus, il ressort de l'instruction que, préalablement à la fusion, le niveau des cotisations professionnelles et des primes d'assurance professionnelle des anciens commissaires-priseurs judiciaires était moins élevé que pour les anciens huissiers de justice¹³⁹. Enfin, ces professionnels doivent désormais contribuer au financement de la caisse des prêts (structure dont ne disposait pas la profession de commissaire-priseur judiciaire).
180. Troisièmement, une incertitude pèse sur la part des professionnels qui vont réellement développer une activité de commissaire de justice. En effet, comme indiqué ci-avant, à l'heure actuelle, la plupart des professionnels continuent d'exercer leur métier historique, notamment parce que la formation passerelle (60 heures de formation¹⁴⁰) serait insuffisante pour mettre en œuvre un métier qu'ils n'ont jamais pratiqué et que très peu de structures associent à la fois d'anciens huissiers de justice et d'anciens commissaires-priseurs judiciaires. Il est donc possible que certains professionnels décident de quitter la profession pour se concentrer sur leurs activités concurrentielles, entraînant une augmentation du nombre d'offices à céder ou vacants. Ce risque apparaît d'autant plus fort s'agissant des offices de commissaires-priseurs judiciaires adossés à une société de ventes volontaires et dont l'activité judiciaire était très faible¹⁴¹.
181. Enfin, la CNCJ s'inquiète d'une baisse d'attractivité de la profession et donc d'éventuelles difficultés pour trouver des candidats à l'installation ou à la reprise d'offices à céder. Au-delà du fait que la nouvelle profession de commissaire de justice est encore peu connue, la baisse de rentabilité des offices des anciens huissiers de justice et des anciens commissaires-priseurs judiciaires détournerait les étudiants de cette voie et inciterait les diplômés à se tourner davantage vers l'exercice salarié de la profession.
182. En conséquence, la CNCJ et les instances locales nouent des partenariats avec les universités afin de mieux faire connaître la profession. À ce stade, les données transmises par la CNCJ¹⁴²

¹³⁷ Dans certaines régions, l'instance locale a mis en place un GIE qui gère les audiences et les significations pénales. Cela permet aux professionnels de mutualiser les pertes générées par ces activités et de gagner du temps car les clerks rattachés au GIE peuvent réaliser la plupart des missions (parmi les exceptions, on peut citer les audiences d'assises qui requièrent l'intervention d'un commissaire de justice). De plus, la DACS a confirmé à l'Autorité que revalorisation du tarif pénal des commissaires de justice est en cours de négociation (tarif issu des articles R. 179 à R. 199 du code de procédure pénale).

¹³⁸ Compte-rendu de l'audition de la CNCJ, cote 933.

¹³⁹ Dans la mesure où les huissiers de justice pouvaient déjà réaliser, sous certaines conditions, la plupart des activités des commissaires-priseurs judiciaires, le champ des risques couverts a beaucoup plus augmenté pour les commissaires-priseurs judiciaires.

¹⁴⁰ Décret n° 2018-129 du 23 février 2018 relatif à la formation spécifique prévue au III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

¹⁴¹ Voir l'avis n° 16-A-26 précité, paragraphes 339 à 342.

¹⁴² Réponse de la CNCJ à la demande d'informations des services d'instruction, cote 649.

n'indiquent pas une baisse du nombre d'inscrits en formation ou bien du nombre de diplômés. Néanmoins, il doit être souligné que le taux de réussite à l'examen d'entrée de la nouvelle formation de commissaire de justice est très faible (de l'ordre de 10 % sur les trois premières sessions organisées depuis 2020).

183. Afin de prendre en compte ces différents éléments, l'Autorité est d'avis que la progressivité, objectif fixé par la loi, sera mieux assurée pour la période 2023-2025 en retenant un rythme de nomination des nouveaux commissaires de justice plus lent que celui correspondant à une répartition au *pro rata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2029.

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

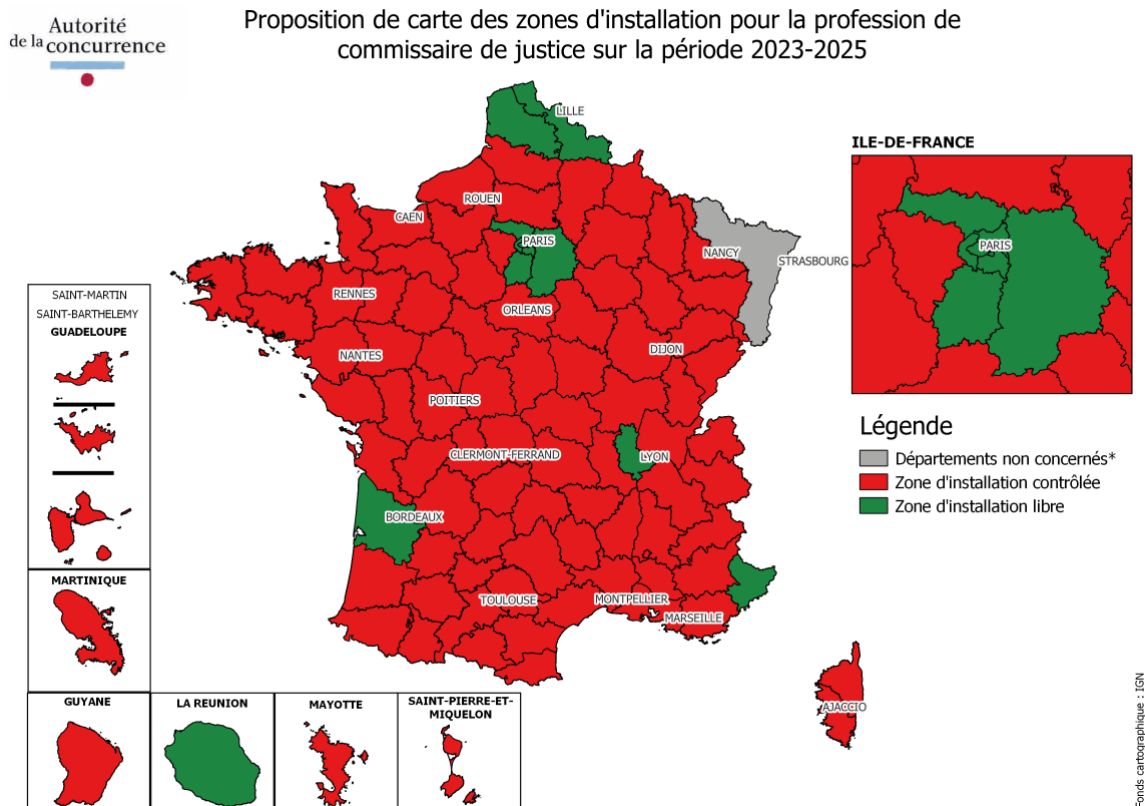
184. Après avoir présenté sa proposition de carte des zones d'implantation assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires de justice pour la période 2023-2025 (A), l'Autorité formulera des recommandations visant à améliorer le cadre juridique régissant la liberté d'installation des commissaires de justice, en distinguant celles qu'elle a déjà émises dans ses précédents avis, qui ont été suivies d'effet et qu'il n'est, partant, pas nécessaire de reconduire (B), de celles qu'il pourrait être utile de mettre en œuvre lors de la prochaine période biennale (C).

A. PROPOSITION DE CARTE DES ZONES D'IMPLANTATION, ASSORTIE DE RECOMMANDATIONS SUR LE RYTHME DE CREATION DE NOUVEAUX OFFICES DE COMMISSAIRES DE JUSTICE

185. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, et par souci de prudence, l'Autorité recommande la création d'offices supplémentaires permettant l'installation libérale de **33 nouveaux commissaires de justice** sur la période de validité de la prochaine carte (2023-2025). Elle propose donc de définir 13 zones d'installation libre (zones vertes) et 86 zones d'installation contrôlée (zones rouges).

186. La représentation graphique de la carte proposée par l’Autorité est la suivante :

Figure 13 – Proposition de carte des zones d’installation pour la profession de commissaire de justice sur la période 2023-2025



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

187. Les recommandations quantitatives assorties à cette proposition de carte sont présentées, pour chaque zone d’installation, dans une « fiche détaillée » en annexe 2 selon les termes suivants :

- pour les zones représentées en vert sur la carte ci-dessus : « [a]u vu des caractéristiques de la zone, l’Autorité de la concurrence recommande la création d’un nombre d’offices permettant l’installation libérale de [...] nouveaux commissaires de justice pour la période 2023-2025 » ;
- pour les zones représentées en rouge sur la carte ci-dessus : « [a]u vu des caractéristiques de la zone, l’Autorité de la concurrence estime que, sauf exception, il ne peut être créé de nouveaux offices sans porter atteinte à la continuité de l’exploitation des offices existants et à la qualité du service rendu ».

Sur la période 2023-2025, l’Autorité recommande l’installation de 33 nouveaux commissaires de justice libéraux dans 13 zones d’installation libre (« zones vertes »), tandis que 86 zones seront d’installation contrôlée (« zones rouges »).

B. LES RECOMMANDATIONS DES PRECEDENTS AVIS SUIVIES D'EFFETS

1. SUR L'INSTAURATION D'UN TIRAGE AU SORT ELECTRONIQUE

188. Dans ses précédents avis, l'Autorité recommandait de « *recourir, pour la carte 2020-2022, à un processus électronique de tirage au sort* » pour départager les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice candidats à la nomination dans un office créé¹⁴³.
189. Les deux arrêtés du 29 juillet 2021 fixant les modalités du tirage au sort des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires ont permis de mettre en œuvre un traitement automatisé pour départager les candidats dès la deuxième carte 2021-2023. Ce tirage au sort électronique est reconduit pour les commissaires de justice qui seront nommés sur des offices créés au titre des futures cartes. En effet, l'article 2 de l'arrêté du 5 décembre 2023 fixant les modalités du tirage au sort des commissaires de justice dispose que « *le tirage au sort s'effectue au moyen d'un traitement automatisé permettant un classement aléatoire des demandes pour chacune des zones concernées. Toutes les données concernées par le traitement sont préalablement anonymisées* ».
190. Dans ses précédents avis, l'Autorité proposait également d'autres mesures afin de réduire les délais de nomination des candidats¹⁴⁴. Si les options proposées n'ont pas été retenues, la DACS a procédé à des modifications règlementaires (voir paragraphes 34 à 38) concourant au même objectif.
191. L'Autorité salue ces évolutions, notamment l'existence de cette procédure de tirage au sort électronique, conforme à la recommandation qu'elle avait émise. Elle relève que les nominations ont été achevées avant la fin de validité de la carte en vigueur.

2. SUR LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION AUX CANDIDATS

192. Dans ses précédents avis, l'Autorité proposait différentes mesures afin d'accroître la transparence de l'information fournie aux candidats dans le cadre des nominations dans les zones d'installation libre¹⁴⁵. De nombreux commissaires de justice indiquaient en effet manquer de visibilité sur l'évolution de l'état de leur candidature.
193. Il ressort de l'instruction que la DACS a pris en compte cette problématique et a notamment mis en place un système de notification automatique aux candidats de l'état de leur candidature, mais aussi de celle des autres candidats dans la zone (caducité, renonciation, etc.).
194. L'Autorité salue ces mesures et en effectuera un bilan lors de la prochaine révision de la carte en 2025.

¹⁴³ Recommandation n° 6 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

¹⁴⁴ Recommandations n° 3 à 5 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

¹⁴⁵ Recommandations n° 7 à 8 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

3. SUR LA DETENTION OBLIGATOIRE D'UNE ASSURANCE EN RESPONSABILITE CIVILE PROFESSIONNELLE POUR CANDIDATER SUR UN OFFICE A CREER

195. Dans ses précédents avis, l'Autorité recommandait de supprimer « *l'obligation de présentation d'un document émanant d'un professionnel de l'assurance garantissant la couverture de la responsabilité civile professionnelle du demandeur à compter de sa nomination* »¹⁴⁶. L'Autorité avait en effet relevé que la CNCJ garantissait déjà la responsabilité civile professionnelle des commissaires de justice, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires, par le biais d'un contrat-groupe auquel l'adhésion est automatique pour tout commissaire de justice nouvellement nommé. La condition d'assurance exigée était donc *de facto* remplie pour tous les candidats¹⁴⁷.
196. L'Autorité salue par conséquent l'adoption de l'arrêté du 22 mai 2023 fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de commissaire de justice dans un office à créer, qui ne comporte plus l'obligation précitée.

4. SUR LE ROLE DES INSTANCES PROFESSIONNELLES DANS LE CONTROLE DE L'HONORABILITE DU CANDIDAT A UN OFFICE A CREER

197. Dans ses précédents avis, l'Autorité recommandait, s'agissant de la communication d'informations par la CNCJ sur les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats à l'installation, de « *considérer qu'elle est facultative et ne doit prendre en considération que les éléments objectifs portés à la connaissance du candidat, le cas échéant, après un débat contradictoire* »¹⁴⁸.
198. L'article 9 du décret du 29 juin 2022 dispose que : « *le garde des sceaux, ministre de la justice, peut solliciter du bureau de la chambre nationale des commissaires de justice toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé. Le bureau fournit ces informations dans un délai de vingt jours suivant réception de la demande* » (gras ajouté).
199. La recommandation liée au caractère facultatif de l'avis de la CNCJ est donc satisfaite, ce dont l'Autorité se félicite.
200. Concernant l'instauration d'un débat contradictoire, il ressort de l'instruction du présent avis qu'à ce jour, tel est bien le cas. Avant de prendre une éventuelle décision de refus de nomination pour défaut d'honorabilité, la DACS transmet à l'intéressé une lettre d'observation avant rejet, comportant la mention de tous les faits de nature pénale et non pénale pouvant lui être reprochés. Cette lettre ouvre alors une procédure contradictoire avec le candidat lui permettant de répondre aux griefs qui lui sont faits. Selon les arguments qu'il avance pour sa défense et les preuves qu'il fournit, la DACS tranche en faveur du respect ou

¹⁴⁶ Recommandation n° 6 des avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 susvisés et recommandation n° 9 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

¹⁴⁷ Cette assurance automatique figurait dans les anciens textes régissant les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires et figure désormais à l'article 21 de l'ordonnance du 2 juin 2016 susvisée.

¹⁴⁸ Recommandation n° 8 des avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 et recommandation n° 10 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

non par le candidat de la condition d'honorabilité, et prononce ou non sa nomination en tant que commissaire de justice¹⁴⁹.

201. L'Autorité relève avec satisfaction l'existence de cette procédure, conforme à la recommandation qu'elle avait émise.

5. SUR LES PRETS ACCORDES AUX PROFESSIONNELS ET L'ACCES AUX OUTILS DE DEVELOPPEMENT DE LA PROFESSION

202. Dans ses précédents avis, l'Autorité recommandait d'assurer à tous les candidats à l'installation :

- « un accès effectif et équivalent aux outils de développement de la profession » ;
- « un accès équivalent aux financements de la caisse des prêts, sur la base de critères non discriminatoires, motivés, objectifs et transparents »¹⁵⁰.

a) Sur l'accès aux outils de développement de la profession

203. La fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire en une seule profession de commissaire de justice amène à considérer que, depuis le 1^{er} juillet 2022, tous les commissaires de justice sont de nouveaux professionnels, qu'ils soient étudiants, anciens huissiers de justice ou anciens commissaires-priseurs judiciaires.

204. Sur ce point, l'Autorité salue les actions entreprises par les instances de la profession visant à accompagner les professionnels dans cette nouvelle profession. C'est le cas en particulier de la chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, qui a créé un groupement d'intérêt économique chargé de gérer les audiences et les significations pénales pour tous ses membres. Cela a permis notamment aux anciens commissaires-priseurs judiciaires de mettre en œuvre les compétences anciennement dévolues aux huissiers de justice.

205. Toutefois, très peu d'offices de commissaires-priseurs judiciaires disposent des outils informatiques utilisés par les huissiers de justice de justice (logiciels agréés pour la rédaction d'actes ou la tenue de la comptabilité par exemple)¹⁵¹. À cet égard, la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Poitiers estime à environ 15 000 euros l'investissement que doit réaliser un ancien commissaire-priseur judiciaire pour s'équiper de ces outils¹⁵².

206. L'Autorité veillera à ce que l'accès à ces équipements ne constitue pas une barrière à l'entrée pour les nouveaux professionnels, risquant de fausser indûment la concurrence.

¹⁴⁹ Cote 924.

¹⁵⁰ Recommandation n° 10 des avis n°16-A-25 et n° 16-A-26 et recommandation n° 12 des avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 susvisés.

¹⁵¹ Audition de la CNCJ, cote 934.

¹⁵² Audition de la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Poitiers, cote 915.

b) Sur les prêts accordés aux professionnels

207. Les conditions d'octroi de ces prêts, notamment les délais particulièrement longs, ont eu pour conséquence un ralentissement de l'installation des nouveaux professionnels nommés dans les offices créés et ont également soulevé un certain nombre de difficultés qui les ont empêchés d'être rapidement opérationnels et de développer leur activité. Certains professionnels ont même dû renoncer à leur projet d'installation ou se tourner vers des financements privés plus onéreux.
208. Il ressort de l'instruction du présent avis que les candidats à l'installation ont désormais un accès effectif aux financements de la caisse des prêts, dans des conditions qui leur permettent en principe de développer une activité à la suite de leur nomination. En effet, la caisse des prêts propose à tous les commissaires de justice, personnes physiques, des prêts dans des conditions identiques, avec des taux attractifs, actuellement autour de 1,3 %. Ainsi, sur les 44 prêts accordés par la caisse des prêts entre 2021 et 2023, 33 l'ont été à des professionnels nouvellement installés. En outre, la CNCJ a mis en place à la fin de l'année 2022 une cellule d'accompagnement et d'écoute pour aider les offices en difficulté et les orienter au mieux dans leurs démarches¹⁵³.
209. L'Autorité relève avec satisfaction que ses recommandations ont été suivies d'effet.

6. SUR L'EXTENSION DE LA LIBERTE D'INSTALLATION A L'ALSACE-MOSELLE

210. Dans ses avis précédents, l'Autorité recommandait :
- « [d']associer l'Autorité à l'élaboration du rapport prévu au VII de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre l'application de la liberté d'installation aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle » ;
 - « [d']évaluer les besoins en nouveaux offices d'huissiers de justice jusqu'au 1er juillet 2022, puis de commissaires de justice à compter de cette date, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, selon une analyse économique comparable à celle mise en œuvre par l'Autorité dans le cadre du présent avis »¹⁵⁴.
211. Ce rapport a été transmis au Parlement le 28 février 2022 et a fait l'objet d'une information au *Journal officiel* du 1^{er} mars 2022¹⁵⁵. Il est issu des travaux menés par l'inspection générale de la justice qui, sur lettre de mission du Premier ministre en date du 3 octobre 2018, avait rendu ses conclusions en avril 2019.
212. Le rapport de l'inspection générale de la justice constate que, ni le droit local, ni l'absence du droit de présentation, ni la situation économique et démographique ne s'opposent à l'extension de la liberté d'installation des commissaires de justice en Alsace-Moselle.
213. Outre l'extension de la liberté d'installation en Alsace-Moselle, l'inspection générale de la justice préconise des mesures de mise en cohérence avec le dispositif national, telles que la réintroduction du droit de présentation, la suppression de la commission de présentation pour

¹⁵³ Cote 936 ainsi que sur le [site internet de la CNCJ](#).

¹⁵⁴ Recommandations n° 14 et n° 15 de l'avis n° 19-A-16 susvisé et recommandations n° 15 et n° 16 de l'avis n° 19-A-17 susvisé.

¹⁵⁵ Extrait authentifié du *Journal officiel* du 1^{er} mars 2022.

l'attribution des offices vacants, le remplacement du concours professionnel spécifique par un examen centré sur le droit local et, enfin, la suppression de l'obligation faite aux candidats d'effectuer deux années ininterrompues de stage en Alsace-Moselle.

214. L'Autorité salue la remise au Parlement du rapport prévu par l'article 52 de la loi *Croissance et activité*, dont les conclusions rejoignent les siennes, et souhaite être associée, à brève échéance, à l'élaboration d'un projet d'extension de la liberté d'installation des commissaires de justice en Alsace-Moselle. Dans l'hypothèse d'une réforme législative, les besoins en nouveaux offices de commissaires de justice pourraient être établis suivant une analyse économique comparable à celle mise en œuvre dans le cadre du présent avis.
215. En tout état de cause, l'Autorité se tient à la disposition de la DACS afin de lui apporter son soutien technique pour déterminer les besoins de nouveaux commissaires de justice en Alsace-Moselle et de réaliser un point d'étape permettant d'établir un calendrier prévisionnel de création de nouveaux offices.

7. SUR L'ACCES DES FEMMES ET DES JEUNES AUX OFFICES

216. Selon les données statistiques obtenues de la CNCJ, la proportion de femmes au sein de la profession s'élève en 2023 à 43,7 %, en ce inclus les commissaires de justice salariées. S'agissant des anciens huissiers de justice, elles représentaient 31,2 % en 2014, 39,7 % en 2019 et représentent 45,3 % de la profession en 2023. S'agissant des anciens commissaires-priseurs judiciaires, les femmes représentaient 23,5 % de la profession en 2016, 26,8 % en 2019, et représentent 31,7 % de la profession en 2023.
217. La représentation des femmes s'améliore progressivement au sein des instances professionnelles. Trois femmes sont aujourd'hui membres du bureau national de la CNCJ, sur onze membres, soit une proportion de 27,3 % (en 2016 le bureau des huissiers de justice en comprenait 14 %, et celui des commissaires-priseurs judiciaires 40 %). En outre, sur 47 délégués, 12 membres sont des femmes et sur 463 élus au sein des chambres régionales, 176 sont des femmes, soit une proportion de 38 %.
218. En outre, la liberté d'installation a conduit à des nominations bien plus conformes à la démographie des diplômés (composés pour environ de deux tiers de femmes). Au 14 avril 2023, 58 % des professionnels nommés dans des offices créés sont des femmes.
219. De plus, la réforme a favorisé le rajeunissement des professions concernées. En effet, les commissaires de justice nommés dans les offices créés ont en moyenne 42 ans, alors que l'âge moyen des huissiers de justice était de 49 ans en 2014 et celui des commissaires-priseurs judiciaires de 53 ans. En 2023, l'âge moyen des anciens huissiers de justice est de 48 ans, tandis que celui des anciens commissaires-priseurs judiciaires est de 52 ans.
220. Par ailleurs, en 2022, les officiers publics et ministériels ont créé un comité interprofessionnel qui a notamment pour mission de promouvoir la parité au sein des professions concernées (notaires, commissaires de justice, greffiers de tribunaux de commerce et avocats à la Cour). Selon la DACS, la haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la justice a été associée aux différentes réunions et réflexions du comité¹⁵⁶. Ces dernières portent actuellement sur :

¹⁵⁶ Cote 584.

- les évolutions règlementaires qui permettraient une meilleure prise en charge des congés maternité/paternité mais aussi des congés maladie ;
- les évolutions règlementaires qui permettraient d’obtenir une parité dans les ordres professionnels nationaux et régionaux ;
- la rédaction d’une « charte » d’engagement reprenant des bonnes pratiques à diffuser aux professionnels d’ici la fin de l’année¹⁵⁷.

221. Il résulte de ce qui précède que de nombreux travaux sont en cours afin de promouvoir la parité au sein des instances professionnelles et d’améliorer la conciliation entre la vie professionnelle et personnelle des commissaires de justice. Si les solutions qui seront finalement retenues diffèrent de celles proposées par l’Autorité dans ses précédents avis, il importe que les effets attendus soient les mêmes.

222. L’Autorité salue donc les réflexions engagées par les professions réglementées du droit, avec le soutien de la DACS, qui devraient faciliter l’exercice à titre libéral de la profession de commissaire de justice par les femmes et les jeunes. Elle encourage la poursuite de ces travaux et fera, dans le cadre de son prochain avis relatif à la liberté d’installation des commissaires de justice, un bilan des avancées réalisées.

C. LES RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE LORS DE LA PROCHAINE PERIODE BIENNALE

1. RECOMMANDATIONS EN VUE D’AMELIORER LA PROCEDURE DE NOMINATION DANS LES ZONES D’INSTALLATION LIBRE

a) Clarifier la méthode d’instruction des demandes

223. Parmi les personnes ayant répondu à la consultation publique, un nombre significatif d’entre elles juge insatisfaisante la procédure de nomination dans les offices créés¹⁵⁸. Ce résultat peut s’expliquer par le fait que la mise en œuvre concrète du dispositif ne correspond pas à la lettre exacte des textes.

224. En effet, le dernier alinéa de l’article 4 des arrêtés du 20 juillet 2021 susvisés, homologuant la carte 2021-2023 pour les huissiers de justice et la carte 2021-2023 pour les commissaires-priseurs judiciaires, prévoit que si, malgré la création d’un nombre d’offices conforme à la recommandation, le nombre de professionnels nommés est inférieur à l’objectif, le garde des Sceaux, ministre de la justice, reprend l’instruction des demandes qui n’avaient pu être satisfaites.

225. À cette fin, la DACS convertit, suivant un coefficient qu’elle détermine, le nombre de nouveaux professionnels recommandés par l’Autorité en nombre d’offices à créer qu’elle attribue sur une période d’un an¹⁵⁹. Passé ce délai, si le nombre d’offices créés ne permet pas l’installation libérale du nombre de professionnels recommandé par l’Autorité dans la zone,

¹⁵⁷ Cote 844

¹⁵⁸ 76 % des 223 répondants s’étant prononcés sur cette question lors de la consultation publique la jugent insatisfaisante (en particulier, 49 % la jugent « insatisfaisante » et 27 % « très insatisfaisante »).

¹⁵⁹ Pour les zones d’installation dans lesquelles un tirage au sort est intervenu, le délai est de 9 mois suivant la date du tirage au sort.

la DACS reprend l'instruction des demandes en vue de nommer le nombre restant de professionnels. Selon cette méthode, chaque zone peut donc faire l'objet de deux études successives de la part de la DACS.

226. Toutefois, il ressort de l'instruction du présent avis que la DACS ne procède pas ainsi dans la pratique. Selon les calendriers prévisionnels qu'elle met à la disposition des candidats sur le site OPM, elle indique en effet classer les zones selon leur attractivité et instruire ensuite les demandes des candidats de la zone la moins demandée à la zone la plus demandée, et ce, dans le délai de deux ans qui lui incombe avant qu'une nouvelle carte ne soit adoptée. En outre, à titre indicatif, la DACS publie le quadrimestre durant lequel chaque zone devrait être étudiée par ses services.
227. Tant que les nominations sur une zone ne sont pas entièrement réalisées, la DACS ne commence pas à instruire, ni à nommer des professionnels dans la zone suivante¹⁶⁰.
228. Par ailleurs, la DACS indique que la première nomination à laquelle elle procède est celle appelée « *au 1^{er} tour* ». Si le candidat décide de renoncer à prendre l'office créé, elle procède alors à la nomination d'un des candidats suivants, dans la même zone. Cette nouvelle nomination est alors appelée « *au 2^{ème} tour* »¹⁶¹.
229. La méthodologie suivie par la DACS pour nommer de nouveaux professionnels ne correspond donc pas à celle décrite dans l'arrêté du 20 juillet 2021 précité. Dès lors, pour le prochain arrêté établissant la prochaine carte des zones de libre installation des commissaires de justice, il conviendrait de prévoir une disposition reflétant la réalité de la méthode appliquée. Outre la sécurité juridique que cela apporterait, cela offrirait aux candidats une plus grande transparence sur la procédure mise en œuvre.
230. En outre, si les mesures mises en œuvre pour limiter le nombre de candidats par zone ont produit des effets (voir paragraphes 34 à 38), la deuxième carte a encore été l'occasion d'un afflux massif de candidatures avec 1 177 demandes en zone d'installation libre déposées dans les 24 premières heures. En particulier, l'instruction des demandes a mis en exergue des stratégies visant à augmenter les chances d'être nommé dans un office créé. C'est le cas notamment d'associés ayant chacun candidaté en tant que personne physique puis, si l'un d'entre eux était nommé dans un office créé, il rattachait ce nouvel office à la structure initiale. Ainsi, la multiplication de candidatures d'associés augmente mécaniquement les probabilités de tirage au sort au profit d'une seule et même structure.
231. Afin d'assurer l'égalité de traitement entre les candidats, la DACS envisage, dans le cas d'une structure réunissant plusieurs associés, de limiter par zone, le dépôt d'une seule et unique candidature, soit pour le compte de la société, soit à titre individuel, pour l'un seulement des associés de cette société.
232. En l'état de la procédure, qui résulte d'un tirage au sort, l'Autorité partage les préoccupations de la Chancellerie. Toutefois, si l'égalité de traitement entre les candidats doit être effectivement recherchée, ce principe devrait être concilié avec le principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre.

¹⁶⁰ Cote 923. Toutefois, dans le cas où un ou plusieurs dossiers bloquent la finalisation d'une zone, les services de la DACS prennent de l'avance en commençant à préparer l'ensemble des actes de nominations de la zone suivante afin de permettre d'enclencher rapidement son traitement dès que la zone précédente sera entièrement couverte.

¹⁶¹ Cote 891.

b) Supprimer la faculté de saisir les instances professionnelles pour le contrôle de l'honorabilité des candidats

233. Pour être nommé, le commissaire de justice doit remplir des conditions générales d'aptitude, en particulier le fait de « *n'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale définitive pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ou de faits de même nature ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative définitive de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation dans la profession qu'il exerçait antérieurement* »¹⁶².
234. Dans le cadre des offices créés, pour vérifier cette condition d'honorabilité, l'article 9 du décret du 29 juin 2022 dispose que le garde des Sceaux, ministre de la justice, peut saisir le bureau de la CNCJ, ce dernier devant fournir les informations dont il dispose dans un délai de vingt jours suivant la réception de la demande.
235. Durant l'instruction du présent avis, la DACS a indiqué que le contrôle de l'honorabilité était, en pratique, sollicité uniquement auprès du procureur de la République territorialement compétent.
236. Une telle solution, qui a été validée par la jurisprudence du Conseil d'État¹⁶³, présente l'avantage d'éviter les risques de barrières à l'entrée de nouveaux entrants par des commissaires de justice déjà installés et membres des instances professionnelles locales. En effet, sous l'empire des règles antérieurement applicables en matière d'installation, l'intervention des instances professionnelles a parfois conduit à un verrouillage au détriment des entrants¹⁶⁴. De même, malgré les efforts de la CNCJ pour accompagner les professionnels dans la nouvelle profession de commissaire de justice¹⁶⁵, l'instruction du présent avis a encore été l'occasion pour plusieurs commissaires de justice de faire part à l'Autorité de leurs difficultés d'intégration dans la profession en raison de comportements hostiles de commissaires de justice déjà installés.
237. Il convient d'éviter que ce phénomène puisse perdurer, car il est en contradiction avec le principe de liberté d'installation instauré par la loi *Croissance et activité*.
238. L'Autorité recommande dès lors de modifier l'article 9 du décret du 29 juin 2022 précité pour supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle.

c) Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment

239. La prestation de serment doit avoir lieu dans le mois de la publication de l'arrêté de nomination au *Journal officiel*, faute de quoi le nouveau commissaire de justice est considéré comme « *démissionnaire d'office de ses fonctions* », sauf cas de force majeure¹⁶⁶.

¹⁶² Article 1^{er} du décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession.

¹⁶³ Voir Conseil d'État, 29 juillet 2022, n° 458168.

¹⁶⁴ À ce sujet, voir les modalités d'installation antérieures à la loi du 6 août 2015 décrites dans l'avis n° 16-A-25 susvisé (paragraphe 72 et suivants).

¹⁶⁵ Une cellule « *Écoute et accompagnement* » a été mise en place.

¹⁶⁶ Article 61 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

240. Or, selon la situation du commissaire de justice, ce délai paraît difficile à respecter. C'est le cas notamment des commissaires de justice salariés. Ces derniers doivent joindre à leur candidature une demande de démission de leurs fonctions, condition suspensive de leur nomination en qualité de titulaire d'un office créé. Or, il a été souligné lors de l'instruction que certains professionnels salariés nommés se retrouvaient en situation irrégulière vis-à-vis de leur employeur car la procédure ne leur permettait pas de respecter le délai de préavis qu'ils sont généralement tenus de respecter après leur démission.
241. La prestation de serment est aussi le point de départ du versement des cotisations dues aux instances professionnelles, que l'activité effective ait démarré ou non. Par suite, une fois nommés, les candidats perdent leurs revenus éventuels tirés d'une activité salariée et disposent d'un délai très court pour trouver des locaux ou recruter des salariés afin de pouvoir commencer à exercer leur profession.
242. Il serait par conséquent utile que le délai prévu entre la publication de la nomination au *Journal officiel* et la prestation de serment tienne compte de la durée de ce préavis.
243. L'Autorité donc recommande au Gouvernement d'allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment de 1 mois à 3 mois.

PREMIÈRE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE DE NOMINATION DANS LES ZONES D'INSTALLATION LIBRE

Recommandation n° 1 (clarifier la méthode d'instruction des demandes) :

Pour le prochain arrêté établissant la carte 2023-2025, prévoir une disposition reflétant la réalité de la méthode appliquée par la DACS pour l'instruction des demandes de nomination.

Recommandation n° 2 (supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle nationale pour le contrôle de l'honorabilité) :

Supprimer la faculté de saisir l'instance professionnelle nationale figurant à l'article 9 du décret du 29 juin 2022.

Recommandation n° 3 (allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment) :

Allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment de 1 mois à 3 mois.

2. RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSEZ LES BARRIERES A L'ENTREE POUR LES CANDIDATS A L'INSTALLATION

244. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016¹⁶⁷ a autorisé les commissaires de justice à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne. Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels encadre l'extension des modes de communication auxquels ces professionnels peuvent recourir.
245. Dans le cadre de la consultation publique sur le présent avis, 60 % des commissaires de justice ayant répondu à la question relative à la communication commerciale ont ainsi estimé

¹⁶⁷ III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

que le cadre juridique actuel ne leur permettait pas de communiquer suffisamment sur leurs activités, justifiant notamment leur réponse par le manque de clarté des règles applicables.

246. En effet, certaines dispositions laissent une marge d'appréciation susceptible de créer une insécurité juridique pour les professionnels, dès lors que les instances peuvent les interpréter de manière restrictive, notamment concernant l'identité des destinataires potentiels de la sollicitation personnalisée. Cette insécurité est d'autant plus préjudiciable pour les créateurs d'offices qui doivent développer leur clientèle.
247. Par ailleurs, les modalités retenues par le décret du 29 mars 2019 s'avèrent souvent restrictives. Par exemple, la sollicitation personnalisée « *ne peut être effectuée que sous la forme d'un envoi postal ou d'un courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée, destinataire de l'offre de service* » et exclut « *tout démarchage physique ou téléphonique, de même que tout message textuel envoyé sur un terminal téléphonique mobile* » ou toute sollicitation « *en rapport avec une affaire particulière* »¹⁶⁸.
248. Ainsi, certains professionnels ont souligné que les nouvelles dispositions restreindraient en réalité les modalités de communication, en interdisant expressément des outils couramment utilisés pour développer des contacts, tels que le téléphone.
249. En outre, il ressort de l'instruction du présent avis que les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée empêcheraient *de facto* les commissaires de justice nommés dans des offices créés de se faire connaître auprès de la clientèle. En effet, en raison de leur manque de précision et de leur interprétation restrictive par les instances de la profession, ces dispositions ne leur permettraient de communiquer sur leurs services qu'auprès de leur propre clientèle et leur interdiraient, en pratique, de contacter des clients potentiels, travaillant déjà avec d'autres études. Ils ne pourraient donc concurrencer efficacement leurs confrères déjà installés, élargir leur clientèle et capter des clients réguliers, ce qui leur permettrait de rendre leur activité pérenne.
250. Afin de s'assurer que les restrictions créées par les dispositions susmentionnées et leur application par les instances ne portent pas atteinte au principe de la liberté d'installation, l'Autorité réitère sa recommandation sur le fait qu'il est important de clarifier les règles applicables et de les assouplir de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de services, de se faire connaître et de développer leur clientèle. Il est également important de rappeler que les instances professionnelles sont chargées d'une mission d'accompagnement et de renseignement des nouveaux professionnels et, qu'à ce titre, elles doivent les informer le mieux possible des règles en vigueur, notamment en matière de déontologie et de sollicitation personnalisée, et ce d'autant plus lorsque ces professionnels en formulent la demande.
251. Une évolution est en cours concernant les règles déontologiques des officiers publics et ministériels, et notamment des commissaires de justice dont un décret en Conseil d'État relatif au code de déontologie des commissaires de justice sera très prochainement adopté. Saisie le 17 avril 2023 pour consultation préalable obligatoire sur ce projet de décret, l'Autorité se prononcera plus en détail sur les évolutions potentielles en matière de sollicitation personnalisée des commissaires de justice dans l'avis qu'elle rendra à cette occasion.

¹⁶⁸ Article 43 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif au statut des officiers publics ou ministériels, tel que modifié par le décret du 29 mars 2019 précité.

DEUXIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS EN VUE D'ABAISSEZ LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES CANDIDATS À L'INSTALLATION

Recommandation n° 4 (clarifier les règles applicables à la sollicitation personnalisée) :

Clarifier les règles applicables en matière de sollicitation personnalisée des commissaires de justice et les assouplir, de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de service, de se faire connaître et de développer leur clientèle, sous réserve des règles déontologiques.

3. RECOMMANDATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA CARTE

a) Compléter la liste les données économiques transmises par les instances professionnelles

252. Afin de faciliter l'instruction de ses avis relatifs à la liberté d'installation des commissaires de justice, l'Autorité souhaiterait que certaines données utiles à ses travaux puissent être intégrées dans les tableaux I et II de l'annexe 4-2 à l'article A. 444-203 du code de commerce. Il s'agit, en particulier, des données relatives aux actes traités par les professionnels (ventilés par grandes catégories), à l'âge et au sexe des commissaires de justice et aux bureaux annexes (nombre et localisation géographique).
253. S'agissant de la ventilation de l'activité par grandes catégories, ces données pourraient notamment permettre à l'Autorité d'appréhender plus finement l'évolution de la demande de services de commissaires de justice, pour laquelle les données disponibles sont limitées. L'Autorité espère que le nouveau plan de comptes des commissaires de justice lui permettra de disposer de ces informations.
254. Interrogé sur la possibilité de faire évoluer ces tableaux pour élargir le champ des données remontées à l'Autorité chaque année, la DACS a indiqué que « [l]es modifications du texte sont étudiées conjointement avec la DGCCRF. A ce stade, les ajouts proposés par l'ADLC n'ont pas encore fait l'objet de discussions entre les services concernés »¹⁶⁹.
255. Dès lors, l'Autorité réitère sa recommandation aux ministères concernés d'entamer des discussions afin d'élaborer un nouveau projet d'arrêté relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit, permettant de répondre de façon plus satisfaisante aux besoins de l'Autorité et de limiter la charge de travail supportée par les professionnels et leurs instances représentatives¹⁷⁰. En effet, dans ce nouveau cadre, les professionnels ne seraient tenus de procéder qu'à un seul exercice de transmission de leurs données économiques aux administrations compétentes, qui répondrait à la fois aux besoins de la régulation tarifaire et à ceux de la régulation des conditions d'installation des professionnels.

¹⁶⁹ Cote 844.

¹⁷⁰ Recommandation n° 16 de l'avis n° 19-A-16 susvisé et n° 17 de l'avis n° 19-A-17 susvisé.

b) Distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe

256. Comme déjà souligné dans ses avis de 2019¹⁷¹, il n'existe pas d'obligation de comptabilité séparée ou de suivi du nombre d'actes traités par les offices principaux et leurs bureaux annexes. Aucune répartition de leurs activités respectives n'a donc pu être communiquée à l'Autorité lors de l'instruction du présent avis.
257. L'Autorité réitère l'intérêt qu'elle voit à 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.
258. L'Autorité réitère donc sa recommandation sur ce point¹⁷².

c) Assurer la fiabilité des données économiques

259. Comme indiqué en introduction de l'état des lieux de l'offre et de la demande, la qualité des données économiques transmises par les huissiers de justice et, davantage encore, par les commissaires-priseurs judiciaires, ne permet pas d'appréhender la réalité de l'activité de ces professionnels au niveau de précision souhaité par l'Autorité. À titre illustratif, la séparation entre le chiffre d'affaires des activités respectivement en monopole (émoluments) et en concurrence (honoraires) est une variable importante pour les travaux de l'Autorité. Or, si des progrès sont intervenus depuis 2016, la qualité de cet indicateur reste largement perfectible.
260. La CNCJ a indiqué à l'Autorité que le nouveau plan de comptes en cours de finalisation devrait permettre de disposer de données plus fiables à cet égard. Néanmoins, compte tenu du délai nécessaire pour modifier les logiciels comptables, elle estime que les données ne seront sans doute pas disponibles avant 2026.
261. De plus, l'augmentation du nombre de sociétés multi-offices qui remontent des données agrégées et non par office, contrairement à ce qui est requis par les tableaux I et II de l'annexe 4-2 à l'article A. 444-203 du code de commerce, risque de limiter la fiabilité avec laquelle l'Autorité apprécie le niveau d'activité des professionnels dans les différentes zones d'installation. En effet, près de la moitié de ces sociétés sont composées d'offices situés dans des zones d'installation différentes¹⁷³.
262. L'Autorité réitère donc sa recommandation sur ce point¹⁷⁴ en souhaitant qu'elle soit mise en œuvre dans les meilleurs délais et invite les instances professionnelles à rappeler aux sociétés titulaires de plusieurs offices qu'elles sont tenues de remonter des données par office.

¹⁷¹ Avis n° 19-A-16, paragraphes 236 et 237 et avis n° 19-A-17, paragraphes 209 et 210.

¹⁷² Recommandation n° 21 de l'avis n° 19-A-16 et n°20 de l'avis n° 19-A-17 susvisé.

¹⁷³ Lorsque l'Autorité disposait d'un historique d'activité des différents offices qui composent la société, elle a réparti son activité au prorata des années passées.

¹⁷⁴ Recommandation n° 20 de l'avis n° 19-A-16 susvisé.

TROISIÈME SÉRIE DE RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF D'ÉLABORATION DES CARTES

Recommandation n° 5 (compléter la liste des données économiques transmises par les professionnels) :

Ajouter les données suivantes à la liste des données collectées dans les conditions fixées par l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce : le « nombre d'actes » (ventilé par grandes catégories), l'âge et le sexe des titulaires ou associés, la localisation et le nombre de bureaux annexes.

Recommandation n° 6 (distinguer l'activité de l'office principal de celle du bureau annexe) :

Prévoir un outil de suivi de l'activité des bureaux annexes, en imposant une ventilation des produits et des charges entre l'office principal et son (ou ses) bureau(x) annexe(s), dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique prévue par le II de l'article R. 444-20 du code de commerce.

Recommandation n° 7 (améliorer la fiabilité des données) :

Améliorer sensiblement et dans les meilleurs délais la qualité des données transmises par les instances professionnelles aux administrations, notamment en ce qui concerne la répartition du chiffre d'affaires respectivement généré par les activités en concurrence (honoraires) et en monopole (émoluments) et la répartition par office de l'activité des sociétés multi-offices.

4. SUR LA FREQUENCE DE REVISION DE LA CARTE DES ZONES D'INSTALLATION

263. Conformément à l'article L. 462-4-2 du code de commerce, l'Autorité rend ses recommandations au moins tous les deux ans.
264. Depuis 2017, le déficit d'offre a été largement réduit grâce aux créations d'offices. S'il convient de continuer à soutenir l'accès à la profession des commissaires de justice par une intervention récurrente de l'Autorité visant à proposer la création de nouveaux offices, une réflexion autour de la périodicité de ses recommandations pourrait être engagée.
265. Interrogée sur ce sujet à l'occasion de la présente instruction, la CNCJ a indiqué être favorable à l'allongement de la périodicité des avis de l'Autorité de la concurrence de deux à cinq ans, et ce pour plusieurs raisons.
266. Elle estime qu'une révision de la carte tous les deux ans entraîne une instabilité permanente et une impossibilité de mesurer l'impact de la précédente carte sur les offices existants. En tout état de cause, elle estime qu'une fréquence quinquennale n'empêche pas l'Autorité de rendre des avis intermédiaires, comme elle l'a déjà fait durant la crise sanitaire, si une situation particulière se présente et si elle est saisie par le ministre de l'économie en ce sens¹⁷⁵.
267. Par ailleurs, la CNCJ a indiqué aux services d'instruction qu'elle souhaiterait une pause dans le calendrier de création des offices en raison de l'incertitude liée à la fusion, l'image de la profession étant à construire tant auprès du grand public que des jeunes. Elle appelle en outre l'attention de l'Autorité sur la baisse d'attractivité de la profession auprès des jeunes

¹⁷⁵ Cote 109.

diplômés, aggravée par la fusion. Selon elle, la création concomitante de cette nouvelle profession, d'une part, et de nouveaux offices, d'autre part, a notamment eu pour effet une perte de rentabilité des offices voire une dévalorisation patrimoniale de certains offices, en raison notamment des changements qui leur sont désormais imposés pour répondre aux nouvelles obligations qui leur incombent¹⁷⁶.

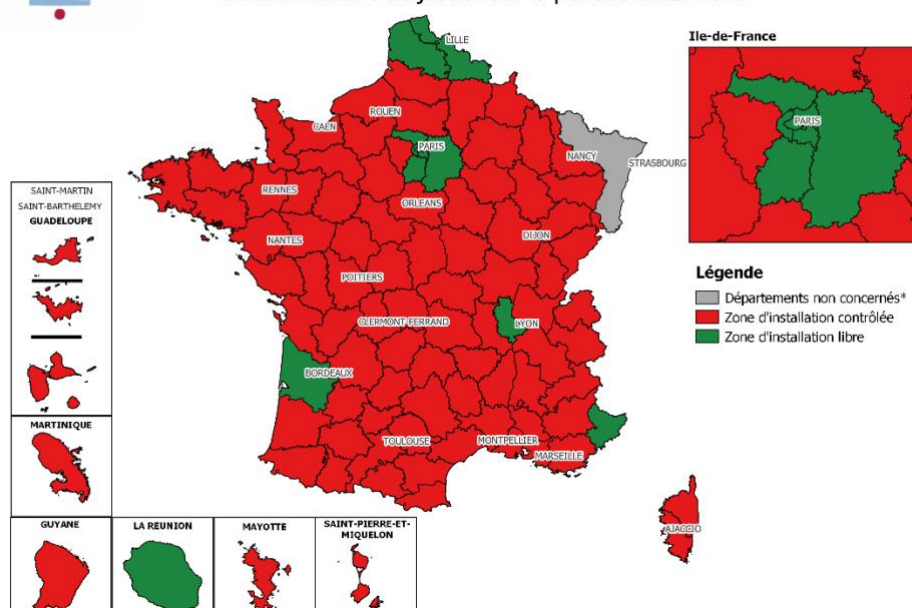
268. L'Autorité prend acte de la position de la CNCJ, mais estime ne pas disposer, à ce stade, d'éléments suffisants pour se prononcer sur l'opportunité d'une telle réforme. Elle invite néanmoins la CNCJ à continuer sa démarche proactive en faveur de l'accès à la profession, en s'appropriant les règles de concurrence. Elle tient en outre à souligner que, dans l'hypothèse d'un tel allongement, toute modification de la loi devra laisser à l'Autorité la possibilité de rendre un avis plus fréquemment dès lors que la situation de la profession le nécessite, comme c'est le cas actuellement.
269. Enfin, une réflexion sur la périodicité des avis rendus par l'Autorité devrait nécessairement s'inscrire dans un cadre plus large, intégrant les autres professions réglementées du droit concernées par le dispositif de liberté d'installation instituée par la loi *Croissance et activité*, à savoir les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les notaires.
270. Aussi, à ce stade, l'Autorité laisse ouverte cette question.

¹⁷⁶ Cote 112.

Conclusion

271. Les deux séries d'avis adoptés en 2016 et 2019, respectivement pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, ont permis l'installation de près de 200 huissiers de justice et d'une trentaine de commissaires-priseurs judiciaires. Malgré ces nominations, leur nombre a baissé d'environ 1 % depuis 2017 et s'élève à un peu moins de 3 400 en juin 2023.
272. Le présent avis est le premier rendu pour la profession unique de commissaire de justice et adopte une démarche prudente compte tenu de plusieurs facteurs.
273. En premier lieu, les commissaires de justice souffrent d'une baisse de la demande de services qui s'adresse à eux ainsi que de la réduction de la rentabilité de leurs activités. Cette dernière affecte plus particulièrement les premiers déciles de la profession. La dualisation du marché entre, d'une part, les sociétés multi-offices dont l'activité se développe, et d'autre part, les petits offices de plus en plus fragiles, se confirme.
274. En deuxième lieu, la structuration de la profession de commissaire de justice est à l'origine d'incertitudes et de coûts importants pour les professionnels (hausse des cotisations professionnelles, investissement dans de nouveaux outils de production, etc.). Les efforts d'adaptation semblent relativement plus importants pour les commissaires-priseurs judiciaires qui ont vu le champ de leurs activités en monopole s'étendre plus largement.
275. En troisième lieu, la profession fait face à un défi d'attractivité de taille. Il est aujourd'hui difficile d'estimer à la fois le nombre de professionnels qui vont, d'ici 2026, sortir de leur métier historique pour développer une activité de commissaire de justice et le nombre de nouveaux entrants que cette profession, encore peu connue, va réussir à attirer. À cet égard, l'Autorité rappelle qu'il est important que les étudiants soient formés à la gestion d'un office et que la création d'un office est, comme toute autre création d'entreprise soumise aux risques de l'entrepreneuriat.
276. Enfin, l'adoption du présent avis s'inscrit dans un contexte de forte inflation, qui pèse sur la rentabilité des professionnels en augmentant leurs coûts de production. L'Autorité s'est attachée à prendre en compte ce contexte dans sa méthode de détermination du nombre de professionnels à installer à l'horizon 2029.
277. Ces considérations conduisent l'Autorité à adopter une approche très prudente et à proposer au Gouvernement une carte prévoyant, au cours des deux prochaines années, l'installation libérale de 33 nouveaux commissaires de justice dans 16 zones du territoire, dont la représentation graphique est la suivante :

Proposition de carte des zones d'installation pour la profession
de commissaire de justice sur la période 2023-2025



278. Enfin, l’Autorité relève avec satisfaction qu’un grand nombre des recommandations qu’elle avait formulées dans ses précédents avis ont été, pour l’essentiel, suivies d’effet. L’Autorité salue les avancées ainsi réalisées grâce aux efforts conjoints de l’ensemble des parties prenantes, notamment la DACS, qui a par exemple conduit à une transparence accrue de la procédure de nomination dans les zones d’installation libre ou encore à la mise en place d’un tirage au sort électronique.
279. L’Autorité salue les efforts de la CNCJ pour accompagner les professionnels et les futurs diplômés dans la nouvelle profession de commissaire de justice. Elle salue également la démarche volontariste de la CNCJ, visant à promouvoir, d’une part, l’égalité entre les hommes et les femmes, et d’autre part, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À ce titre, l’installation d’un comité interprofessionnel réunissant tous les officiers publics et ministériels, sous l’égide du ministère de la justice, montre l’importance accordée à ce sujet par les instances professionnelles.

280. Quelques mesures complémentaires pourraient encore permettre des améliorations supplémentaires : clarifier la méthode d’instruction des demandes et les modalités de nomination des candidats à l’installation, reconsidérer les règles en matière de sollicitation personnalisée ou encore améliorer les transmissions à l’Autorité d’informations sur l’activité des offices et de leurs bureaux annexes.
281. C’est dans ce cadre que l’Autorité invite le Gouvernement à inscrire les nouvelles perspectives de créations d’offices pour les deux années à venir.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Lucile Fournereau, Mme Anja Kukanjac et Mme Alexandra Podlinski, rapporteuses, et l’intervention de Mme Leila Benalia, rapporteure générale adjointe, par M. Benoît Cœuré, président, M. Henri Piffaut, Mme Fabienne Siredey-Garnier et M. Thibaud Vergé, vice-présidents et M. Walid Chaiehcloudj et Mme Camille Chaserant, membres.

La chargée de séance,

Le président

Habiba Kaïd-Slimane

Benoît Cœuré

Annexes

Annexe I : [Synthèse de la consultation publique](#)

Annexe II : [Fiches détaillées par zone d'installation](#)