

**Avis n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023
concernant deux projets de décrets relatifs respectivement au code
de déontologie des commissaires de justice et à celui des notaires**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 19 avril 2023 sous le numéro 23/0028 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret relatif au code de déontologie des commissaires de justice ;

Vu la lettre enregistrée le 26 juin 2023 sous le numéro 23/0036 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret relatif au code de déontologie des notaires ;

Vu le livre IV du code de commerce, et notamment son article L. 462-2 ;

Vu la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ;

Vu l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels ;

Vu le décret n° 2022-545 du 13 avril 2022 relatif aux collèges de déontologie des officiers ministériels ;

Vu le décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels ;

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

Vu les avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, n° 18-A-08 du 31 juillet 2018, n° 21-A-04 du 28 avril 2021 et n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 relatifs à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices de notaires ;

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 et à des recommandations de créations d'offices de commissaires-priseurs judiciaires ;

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 et à des recommandations de créations d'offices d'huissiers de justice ;

Vu l'avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices de commissaires de justice ;

Vu l'avis n° 23-A-02 du 10 février 2023 concernant un projet de décret relatif au code de déontologie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants du Conseil supérieur du notariat, de la Chambre nationale des commissaires de justice, de la chambre des notaires de la Cour d'appel de Toulouse et d'un prestataire de services de la profession notariale entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, les représentants du ministère de la justice et la commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 28 novembre 2023 ;

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

Résumé¹

Par lettres des 19 avril et 26 juin 2023, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a été saisie d'une demande d'avis par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce concernant deux projets de décrets relatifs respectivement au code de déontologie des commissaires de justice et à celui des notaires. Ces projets de textes sont accompagnés des règles professionnelles de chacune de ces deux professions, qui les complètent. Tel que souhaité par le législateur, ces textes ont été élaborés par l'instance nationale de chacune des deux professions, après consultation du collège de déontologie.

En effet, l'article 2 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels dispose qu'un « *code de déontologie propre à chaque profession est préparé par son instance nationale* » et que « *les instances nationales précisent par voie de règlement les règles professionnelles propres à assurer le respect du code de déontologie...* ».

Dans son analyse des problématiques communes aux deux professions, l'Autorité constate que si la procédure disciplinaire a fait l'objet d'une harmonisation, il n'en est rien pour les règles déontologiques des notaires et des commissaires de justice.

Si ce manque d'harmonisation résulte partiellement des dispositions législatives elles-mêmes, qui ont confié le soin à chaque profession concernée d'élaborer son code de déontologie, l'Autorité regrette néanmoins que ces professions n'aient pas travaillé ensemble sur les règles déontologiques communément partagées par elles. Ce travail aurait par exemple pu être réalisé sous le pilotage du Haut conseil des professions du droit dont l'une des missions est précisément d'œuvrer pour la réforme de la déontologie des professions du droit.

Dans le cadre du présent avis, l'Autorité s'est attachée à proposer un cadre harmonisé s'agissant des règles déontologiques susceptibles d'avoir un impact sur la concurrence que se livrent les officiers publics ministériels sur certaines activités. Elle formule six recommandations, dont l'objectif est de renforcer la transparence des règles déontologiques au bénéfice du public et de la concurrence, qui portent sur les thématiques suivantes : la publicité des avis des collèges de déontologie, la communication, la signalétique, les activités accessoires et la sous-traitance.

À titre d'exemple, l'Autorité recommande :

- d'assouplir, de clarifier et d'harmoniser pour les deux professions les règles relatives à la sollicitation personnalisée afin de permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de service ;
- d'autoriser les notaires à recourir au référencement prioritaire, au même titre et dans les mêmes conditions que les commissaires de justice ;
- de clarifier et d'harmoniser pour les deux professions la définition de l'activité accessoire.

Deux recommandations portent spécifiquement sur les règles déontologiques du notariat. Sur ce point, l'Autorité s'est intéressée à l'évolution des règles relatives à l'attribution de la plume en matière immobilière, sans toutefois pouvoir se prononcer, faute d'avoir pu obtenir

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

les données représentatives, sur le potentiel impact de ces nouvelles règles sur les notaires récemment installés. Elle invite par conséquent le Conseil supérieur du notariat à réaliser une étude d'impact sur ce sujet.

S'agissant des dispositions spécifiques aux commissaires de justice, l'Autorité salue deux améliorations introduites dans les projets de textes par la Chambre nationale des commissaires de justice : la clarification des règles relatives à la rémunération dans le cadre d'une activité de pilotage et la nouvelle obligation des professionnels consistant à transmettre sans délai à l'instance nationale tout élément statistique ou comptable, permettant ainsi d'améliorer la qualité des données transmises par les professionnels.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
I. CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE APPLICABLE A LA DEONTOLOGIE ET A LA DISCIPLINE DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTERIELS.....	7
A. LA REFORME DE LA DISCIPLINE ET DE LA DEONTOLOGIE DES OFFICIERS MINISTERIELS.....	7
B. LE CADRE APPLICABLE A LA DEONTOLOGIE DES NOTAIRES ET DES COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	9
1. LES NOTAIRES.....	9
a) Présentation de la profession	9
b) Le cadre juridique actuellement applicable à la déontologie et aux règles professionnelles des notaires	10
2. LES COMMISSAIRES DE JUSTICE	12
a) Présentation de la profession	12
b) Le cadre juridique actuellement applicable à la déontologie et aux règles professionnelles des commissaires de justice.....	14
II. ANALYSE ET PROPOSITIONS DE L'AUTORITE.....	15
A. PRESENTATION DES PROJETS DE TEXTES SOUMIS A L'AUTORITE.....	15
1. LES NOTAIRES.....	15
2. LES COMMISSAIRES DE JUSTICE	16
B. ANALYSE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES PROJETS DE TEXTES.....	17
1. LES PROBLEMATIQUES COMMUNES AUX DEUX PROFESSIONS	17
a) Sur l'absence d'harmonisation	17
<i>L'absence d'harmonisation de forme.....</i>	<i>18</i>
<i>L'absence d'harmonisation de fond.....</i>	<i>18</i>
b) Sur la publicité des avis des collèges de déontologie	19
c) Sur la communication.....	22
d) Sur la signalétique.....	30
e) Sur les activités accessoires	33
f) Sur la sous-traitance	35
2. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX NOTAIRES.....	38
a) Sur la plume.....	38
b) Sur la clause de non-concurrence	43
3. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	45
CONCLUSION.....	47

Introduction

1. L'article L. 462-2 du code de commerce dispose que « [1] *Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet :*
1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;
3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.» (soulignement ajouté).
2. Conformément à ces dispositions, par lettres enregistrées les 19 avril et 26 juin 2023 respectivement sous les numéros 23/0028 A et 23/0036 A, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») d'une demande d'avis concernant deux projets de décrets relatifs respectivement au code de déontologie des commissaires de justice et à celui des notaires. Ces projets de textes sont accompagnés des règles professionnelles de chacune de ces deux professions, qui les complètent et qui seront approuvées par arrêtés du ministre de la justice.
3. Il convient de souligner que ces projets de décrets s'inscrivent dans un cadre plus général de refonte de la discipline et de la déontologie des officiers ministériels, ainsi que des avocats, dans le but d'en rendre les règles plus lisibles, en particulier pour le public (voir les paragraphes 8 et suivants).
4. Ainsi, le code de déontologie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils »), adopté le 1^{er} mars 2023², a donné lieu à un avis n° 23-A-02 du 10 février 2023 rendu par l'Autorité, dans lequel elle a émis sept recommandations visant à rendre le fonctionnement du marché des prestations des avocats aux Conseils plus transparent et non discriminatoire et à permettre aux nouveaux entrants de se faire connaître et de se développer. Certaines de ces recommandations ont été suivies par le Gouvernement³.
5. Les décrets relatifs aux codes de déontologie des avocats et des greffiers des tribunaux de commerce ont été adoptés, respectivement, le 30 juin et le 13 juillet 2023⁴, sans que l'Autorité en ait toutefois été saisie pour avis.
6. Après avoir rappelé les grandes lignes du cadre juridique applicable à la déontologie des commissaires de justice et des notaires (I), l'Autorité analysera les dispositions des projets de décrets et des règles professionnelles et formulera plusieurs propositions (II).

² Décret n° 2023-146 du 1^{er} mars 2023 relatif au code de déontologie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

³ Voir communiqué de presse de l'Autorité en date du 10 mars 2023.

⁴ Décret n° 2023-552 du 30 juin 2023 portant code de déontologie des avocats et décret n° 2023-609 du 13 juillet 2023 relatif au code de déontologie des greffiers des tribunaux de commerce.

I. Cadre légal et réglementaire applicable à la déontologie et à la discipline des officiers publics et ministériels

7. La réforme instaurée par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire⁵ a créé un nouveau cadre légal et réglementaire en matière de discipline et de déontologie des officiers publics et ministériels (A), applicable aux notaires et aux commissaires de justice (B).

A. LA REFORME DE LA DISCIPLINE ET DE LA DEONTOLOGIE DES OFFICIERS MINISTERIELS

8. Dans son rapport du 21 octobre 2020 sur la discipline des professions du droit et du chiffre⁶, l'inspection générale de la justice (ci-après « IGJ ») constatait que la diversité des textes applicables en matière de déontologie et de discipline de ces professions était « *source de confusion* », voire un « *obstacle* » à la mise en œuvre des procédures disciplinaires⁷.
9. L'IGJ y formulait plusieurs recommandations dont certaines ont été traduites dans le titre V de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, avec pour objectif de « [...] *renforcer l'accessibilité des règles de déontologie en dotant les professionnels d'un code de déontologie, [...] mettre en place des services d'enquête indépendants et [...] assurer le traitement infra-disciplinaire des réclamations* »⁸.
10. S'agissant des officiers publics et ministériels, ces dispositions législatives ont été déclinées dans cinq textes formant un corpus juridique unique :
- l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels ;
 - le décret n° 2022-545 du 13 avril 2022 relatif aux collèges de déontologie des officiers ministériels ;
 - le décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels ;
 - l'arrêté du 22 avril 2022 désignant les chambres de discipline instituées en application de l'article 11 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.
 - la circulaire du 9 novembre 2022 du garde des Sceaux, ministre de la justice (ci-après « *circulaire du 9 novembre 2022* »), précisant les nouvelles dispositions légales et

⁵ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour a confiance dans l'institution judiciaire, JORD n° 0298 du 23 décembre 2021.

⁶ Rapport de la « mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre », Inspection générale de la justice, octobre 2020 – n° 074-20.

⁷ *Ibid.*, page 3.

⁸ Étude d'impact du projet de loi pour la confiance en l'institution judiciaire, JUSX2107763L/Bleue-1, 13 avril 2021, page 285.

règlementaires en apportant notamment aux praticiens des précisions et des recommandations sous forme de six fiches pratiques⁹.

11. Ce nouveau dispositif prévoit désormais que la surveillance des officiers publics et ministériels est confiée au procureur général, 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 juridictions¹⁰. De nouvelles juridictions disciplinaires, présidées par un magistrat, sont créées et disposent de services d'enquête indépendants. En outre, les instances de chaque profession sont désormais investies d'un rôle préventif destiné à mettre en conformité l'action du professionnel avec ses obligations¹¹. Un collège de déontologie est placé auprès de l'instance nationale de chaque profession¹² et peut notamment émettre des avis sur l'application des règles déontologiques à des situations individuelles.
12. S'agissant des règles déontologiques des officiers publics et ministériels, compte tenu des spécificités de chaque profession, le législateur a fait le choix de laisser à l'instance nationale de chaque profession le soin de les définir.
13. Ainsi, l'article 2 de l'ordonnance du 13 avril 2022 précitée dispose qu'un « [...] code de déontologie propre à chaque profession est préparé par son instance nationale et édicté par décret en Conseil d'État. Ce code 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.

Les instances nationales mentionnées au premier alinéa sont l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la Chambre nationale des commissaires de justice, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et le Conseil supérieur du notariat.

Les instances nationales précisent par voie de règlement les règles professionnelles propres à assurer le respect du code de déontologie. Pour les officiers publics et ministériels, ce règlement est approuvé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice » (soulignements ajoutés).

⁹ Circulaire n° CIV/06/22 du garde des Sceaux du 9 novembre 2022 présentant la réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels.

¹⁰ Concernant les avocats aux Conseils, l'article 9 de l'ordonnance du 13 avril 2022 précitée prévoit que selon que les faits en cause ont trait aux fonctions exercées devant le Tribunal des conflits ou les juridictions de l'ordre administratif ou les juridictions de l'ordre judiciaire, le pouvoir disciplinaire sera exercé par le vice-président du Conseil d'État ou par le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette Cour.

¹¹ L'article 6 de l'ordonnance n° 2022-544 prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de demander des explications au professionnel et, le cas échéant, le convoquer ainsi que de lui adresser, à l'issue d'une procédure contradictoire, un rappel à l'ordre ou une injonction de mettre fin au manquement.

¹² Article 3 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 et article 2 du décret n° 2022-545 du 13 avril 2022.

B. LE CADRE APPLICABLE A LA DEONTOLOGIE DES NOTAIRES ET DES COMMISSAIRES DE JUSTICE

1. LES NOTAIRES

a) Présentation de la profession

14. Les notaires sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les conditions fixées aux articles 44 à 58 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 modifié relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaires.
15. Ils peuvent exercer à titre libéral en succédant à un notaire titulaire d'un office à céder (droit de présentation), ou en étant nommés dans un office créé ou vacant. Ils peuvent exercer à titre individuel, ou en qualité d'associé d'une société civile professionnelle, d'une société d'exercice libéral ou d'une société pluri-professionnelle d'exercice. Les notaires peuvent également exercer en tant que salariés, le nombre de notaires salariés au sein d'un office ne pouvant dépasser deux par notaire libéral depuis le 1^{er} janvier 2020¹³.
16. Au 30 avril 2023, on recense 6 884 offices notariaux, où exercent 11 981 notaires libéraux (titulaires d'un office ou associés dans une société titulaire d'un ou plusieurs offices), ainsi que 5 465 notaires salariés.
17. Les notaires détiennent le monopole de l'authentification des actes et contrats pour lesquels la loi ou les parties exigent qu'ils soient authentifiés. À ce titre, ils en certifient la date, en conservent le dépôt et en délivrent des grosses ou des expéditions¹⁴. Les actes authentifiés sont exécutoires de plein droit et font foi jusqu'à inscription de faux¹⁵.
18. À côté de ce monopole légal exclusif, les notaires exercent également des missions en monopole partagé avec d'autres professions juridiques réglementées ou en concurrence avec d'autres professions, notamment en matière de négociation immobilière (en concurrence notamment avec les agents immobiliers et les avocats) et de rédaction d'actes sous seing privé (en concurrence avec les autres officiers publics et ministériels, les avocats et personnes habilitées¹⁶).
19. Les activités en monopole sont rémunérées par un tarif fixé par l'État dans les conditions prévues au titre IV bis du livre IV du code de commerce et les activités concurrentielles le sont par des honoraires librement convenus avec le client, dans le cadre d'une convention écrite.
20. La compétence territoriale du notaire couvre l'ensemble du territoire national à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna et de

¹³ Article 1^{er} ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

¹⁴ *Ibid.*, article 1^{er}.

¹⁵ Article 1 371 du code civil.

¹⁶ Articles 56 à 65 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁷. Il ne peut toutefois procéder à l'exercice habituel de son activité que dans l'office dans lequel il est établi¹⁸.

b) Le cadre juridique actuellement applicable à la déontologie et aux règles professionnelles des notaires

21. Les règles déontologiques actuellement applicables aux notaires sont, pour l'essentiel, regroupées dans le règlement national et le règlement intercour (ci-après « RNRI ») dont la dernière version a été approuvée par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 22 mai 2018¹⁹. Le RNRI a vocation à s'appliquer jusqu'à l'adoption du nouveau code de déontologie et des nouvelles règles professionnelles.
22. **Le règlement national** (articles 1.1 à 58) est organisé en deux grandes parties, relatives d'une part aux principes de déontologie et, d'autre part aux règles professionnelles.
23. La première partie (articles 1.1 à 6.8) est relative aux principes de déontologie et est composée de six titres relatifs aux devoirs généraux du notaire envers lui-même, l'État, sa clientèle, ses confrères, les futurs notaires et collaborateurs, et la profession notariale dans son ensemble.
24. Ils doivent notamment accomplir leurs missions avec loyauté, probité²⁰, impartialité²¹ et dans le respect général et absolu du secret professionnel²². Ils doivent également faire bénéficier leur clientèle de leur conscience professionnelle, de leurs égards et de l'information la plus complète²³. En outre, ils sont tenus dans leurs rapports mutuels à un comportement conforme à l'honneur et à la délicatesse, et se doivent respect, conseil et assistance²⁴.
25. En particulier, l'article 4.4 du RNRI, qui encadre la publicité pouvant être réalisée par les offices, interdit tant la publicité à caractère personnel que la publicité fonctionnelle visant à promouvoir la profession notariale, qui est une compétence réservée aux instances nationales, régionales ou départementales²⁵. Les offices sont toutefois autorisés à créer un site internet « *sous réserve d'avoir obtenu l'agrément de la chambre, de publier ce numéro d'agrément sur le site, de respecter la charte graphique et de se conformer aux règles déontologiques* »²⁶. Les notaires peuvent également faire paraître des avis de presse dans les

¹⁷ Décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires.

¹⁸ Article 10 du décret du 26 novembre 1971 précité.

¹⁹ Arrêté du 22 mai 2018 portant approbation du règlement national et du règlement intercour du Conseil supérieur du notariat.

²⁰ Article 2 du RNRI.

²¹ Articles 3.2.1 et 4.2.2 du RNRI.

²² Article 3.4 du RNRI.

²³ Article 3.2.1 du RNRI.

²⁴ Article 4.1 du RNRI.

²⁵ Article 4.4.1 du RNRI.

²⁶ Article 4.4.2 du RNRI.

cas limitativement énumérés à l'article 4.4.3 et dont l'encadrement varie selon la situation. Ainsi, ils peuvent publier :

- deux avis de presse dans les trois mois suivant la survenance d'un changement de titulaire de l'office, de l'accueil d'un nouvel associé, d'un transfert des locaux, de l'ouverture ou de la fermeture d'un bureau annexe ; et
- trois avis de presse dans les six mois à compter du jour de la prestation de serment en cas de création d'un office.

26. La seconde partie est relative aux règles professionnelles (articles 7 à 58) et est composée de 11 chapitres.
27. Le chapitre 1^{er} porte sur les obligations et interdictions auxquelles les notaires sont soumis. Il présente notamment les formes et structures d'exercice de la profession²⁷ ainsi que la signalétique autorisée à être apposée à l'extérieur des offices (panonceaux, plaques professionnelles et panneaux)²⁸.
28. Par ailleurs, l'article 11.3 interdit au notaire de s'établir « [...] *dans l'immeuble où était installé l'office ou les locaux accessoires de l'un de ses confrères autre que son prédécesseur avant le délai de cinq ans à compter du jour de la fin de l'exercice de ce confrère [...]* » ou « [...] *dans l'immeuble où l'un de ses confrères a déjà son office [...]* », sauf accord écrit du confrère ou de son successeur.
29. Les chapitres suivants traitent de sujets variés tels que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les activités en concurrence réalisées par les notaires (négociation immobilière, gestion d'immeubles, conseil patrimonial), ou encore les règles applicables aux collaborateurs des offices²⁹.
30. Enfin, le règlement national contient une annexe qui porte sur les règles applicables en matière de négociation immobilière.
31. **Le règlement intercour**s se compose de deux chapitres (articles 59 à 76) qui traitent respectivement de l'attribution des minutes et des émoluments et honoraires dans le cas où plusieurs notaires interviennent sur le même dossier. En matière de vente, les articles 64.1 et 64.2 prévoient, sauf exception, que « *la minute de la vente appartient au notaire choisi par l'acquéreur* ».
32. Il y a lieu, par ailleurs, de signaler qu'un certain nombre de règles déontologiques, dont l'importance pour la profession a crû ces dernières années, ne sont pas régies par le RNRI, mais par d'autres textes, de valeurs juridiques différentes. C'est le cas de la sollicitation personnalisée, de la sous-traitance et de la mutualisation.
33. S'agissant de la sollicitation personnalisée, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a autorisé les notaires à y recourir, 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. Ainsi, 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*

²⁷ Article 7 du RNRI.

²⁸ Article 10 du RNRI.

²⁹ Chapitre 8 du RNRI.

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 »³⁰. Ces critères sont repris par le guide de la communication publié par le Conseil supérieur du notariat (ci-après « CSN ») en juin 2019³¹.

34. S'agissant de la mutualisation et de la sous-traitance, deux résolutions, adoptées par le CSN en juillet 2019, et un guide pratique, publié par le CSN en décembre 2019³², encadrent les modalités de leur mise en œuvre. Il convient toutefois de rappeler que par décision du 5 mai 2021, le Conseil d'État a annulé la résolution relative à la sous-traitance au motif, d'une part, que le CSN ne disposait pas du pouvoir réglementaire de prendre une telle résolution et, d'autre part, que le tableau de la résolution relative à la sous-traitance, qui distinguait les prestations sous-traitables de celles qui ne l'étaient pas, visait des catégories qui, par leur généralité, avaient pour effet d'interdire la sous-traitance de certains actes, sans que cette exclusion résulte de textes régissant le notariat³³.

2. LES COMMISSAIRES DE JUSTICE

a) Présentation de la profession

35. Les commissaires de justice sont des officiers publics et ministériels nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les conditions fixées par le 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 »).
36. Cette nouvelle profession du droit est née le 1^{er} juillet 2022³⁴ de la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire³⁵ (voir notamment l'avis de l'Autorité n° 16-A-12 susvisé³⁶) et elle sera exercée de manière exclusive à compter du 1^{er} juillet 2026³⁷.

³⁰ Article 43 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 modifié relatif au statut des officiers publics ou ministériels, tel que modifié par le décret du 29 mars 2019 précité.

³¹ Guide pratique de la communication diffusé par le CSN.

³² Guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation diffusé par le CSN.

³³ Décision du Conseil d'État du 5 mai 2021, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, n° 434007.

³⁴ Article 25 I. de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice

³⁵ Ordonnance du 2 juin 2016 précitée, adoptée sur habilitation législative visée au III de l'article 61 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³⁶ Avis de l'Autorité n° 16-A-12 du 20 mai 2016 concernant un projet d'ordonnance relatif au statut de commissaire de justice.

³⁷ Les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires ont jusqu'au 1^{er} juillet 2026 pour remplir les conditions de formation spécifiques visées aux III et V de l'article 25 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée, précisée par le 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 et 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. Cette formation leur permet d'obtenir la qualité de commissaire de justice. À défaut de répondre à ces exigences de formation dans le délai imparti, ces professionnels devront cesser d'exercer. Selon les données transmises par la Chambre nationale des commissaires de justice le 2 mai 2023,

37. Les commissaires de justice 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. Ils peuvent également exercer en tant que salariés, le nombre de commissaires de justice salariés au sein d'un office ne pouvant dépasser deux par commissaire de justice libéral³⁸.
38. 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 libéraux (2 987 anciens huissiers de justice et 395 anciens commissaires-priseurs judiciaires), ainsi que 331 commissaires de justice salariés.
39. Les commissaires de justice détiennent le monopole des actes antérieurement confiés aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires³⁹, c'est-à-dire :
- la signification des actes de procédure et l'exécution forcée des décisions de justice et des actes et titres exécutoires ;
 - l'estimation et la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels.
40. À côté de ce monopole légal exclusif, les commissaires de justice exercent également des missions en monopole partagé avec d'autres professions juridiques règlementées ou en concurrence avec d'autres professions, notamment le recouvrement amiable de créances ou encore l'administration de biens. Par ailleurs, les commissaires de justice peuvent exercer l'activité d'opérateur de ventes volontaires (ci-après « OVV ») « *dans les conditions de qualification requises* », fixées à l'article L. 321-4 du code de commerce.
41. Les activités en monopole sont rémunérées par un tarif fixé par l'État dans les conditions prévues au titre IV bis du livre IV du code de commerce et les activités concurrentielles le sont par des honoraires librement convenus avec le client, dans le cadre d'une convention écrite.
42. La compétence territoriale du commissaire de justice⁴⁰ couvre :
- pour ses activités en monopole, le ressort de la cour d'appel du siège de l'office et, le cas échéant, du bureau annexe dont il dépend, à l'exception de l'accomplissement des mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession qui est de compétence nationale ;
 - pour les activités en concurrence, le territoire national ; et
 - pour les prisées et les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, qu'ils peuvent occasionnellement effectuer sur l'ensemble du territoire national, ils bénéficient d'un monopole communal, excluant la compétence de tout autre officier public et ministériel sur ce territoire (exception faite à cette règle dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle).

en avril 2023, 80 % des anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires ont déjà suivi la formation passerelle leur ayant permis d'obtenir le statut de commissaire de justice.

³⁸ Article 37 du décret du 29 juin 2022.

³⁹ Voir décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice.

⁴⁰ Articles 1 et 2 du décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice et articles 1 et 2 de l'ordonnance du 2 juin 2016 précitée.

b) Le cadre juridique actuellement applicable à la déontologie et aux règles professionnelles des commissaires de justice

43. La profession de commissaire de justice ayant été créée le 1^{er} juillet 2022, il n'existe pas de règles déontologiques applicables à cette profession. Aussi, faut-il se référer aux règles déontologiques applicables aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires qui ont vocation à s'appliquer jusqu'à l'adoption du code de déontologie et des règles professionnelles des commissaires de justice⁴¹.
44. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, seul leur est applicable le recueil des obligations déontologiques des OVV de meubles aux enchères publiques, adopté par un arrêté de février 2012⁴², puis modifié en mars 2022⁴³. Il n'existe ainsi pas à proprement parler de règles déontologiques applicables aux commissaires-priseurs judiciaires.
45. S'agissant des huissiers de justice, le règlement déontologique national (ci-après « RDN »), adopté en décembre 2018, constitue le texte de référence en matière déontologique⁴⁴. Il est composé de quatre titres.
46. **Le Titre I^{er}** (articles 1 à 13) fixe les devoirs généraux de l'huissier de justice. Il dispose notamment que les huissiers sont tenus d'accomplir leur mission avec rigueur, probité et confraternité⁴⁵, et de conserver en toute circonstance et vis-à-vis de tout interlocuteur, l'indépendance, l'impartialité⁴⁶ et la dignité propre à leur fonction⁴⁷. Il précise également qu'en qualité d'auxiliaire de justice, l'huissier de justice participe à la mise en œuvre du principe du contradictoire et « *veille avec humanité à la stricte proportionnalité des actes* »⁴⁸.
47. S'agissant en particulier de la communication, l'article 6 prévoit que « *l'information professionnelle s'entend des dénominations, des plaques, des cartes de visite et de tout document destiné à la correspondance* ». La sollicitation personnalisée s'entend, quant à elle, « *de toutes forme de communication, dépassant la simple information, destinée à promouvoir les services d'un huissier de justice à l'attention d'une personne physique ou morale déterminée* ». L'article 6 précise qu'elle est « *autorisée dans les conditions prévues par décret* ».
48. L'article 7 précise que « *l'information professionnelle et la sollicitation personnalisée de l'huissier de justice doivent faire état de sa qualité et permettre, quel qu'en soit le support, de l'identifier, comme la structure d'exercice à laquelle il appartient et, le cas échéant, le réseau dont il est membre. Sont prohibées :*
- *toute mention mensongère ou trompeuse ;*

⁴¹ Article 40 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022.

⁴² Arrêté du 21 février 2012 portant approbation du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

⁴³ Arrêté du 30 mars 2022 portant approbation du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

⁴⁴ Arrêté du 18 décembre 2018 portant approbation du RDN des huissiers de justice.

⁴⁵ Article 2 du RDN.

⁴⁶ Article premier du RDN.

⁴⁷ Article 4 du RDN.

⁴⁸ Article 2 du RDN.

- toute mention comparative ou dénigrante ;
 - toute référence à des fonctions ou activités sans lien avec l'exercice de la profession d'huissier de justice ».
49. **Le titre II** (articles 14 à 31) porte sur les rapports des huissiers de justice entre eux, en particulier lorsqu'un huissier de justice confie la gestion d'un de ses dossiers à un confrère, soit de façon ponctuelle (article 28), soit de façon habituelle (articles 29 à 32).
50. Enfin, **les Titres III et IV** (articles 32 à 67) traitent des rapports des huissiers de justice avec les parties et les tiers et des devoirs spécifiques liés aux activités professionnelles.
51. Sur ce dernier point, l'article 38 encadre les modalités selon lesquelles l'huissier de justice entretient des relations avec une société commerciale et prévoit notamment que l'huissier de justice « *ne peut déléguer à cette société aucune des prérogatives liées à ses fonctions d'officier public et ministériel. L'intervention d'une société de services dans les relations entre l'huissier de justice et son client ne doit pas conduire à un abandon de l'indépendance ou à un détournement de la fonction de l'huissier de justice. Il ne peut contourner ses obligations déontologiques en faisant ou en laissant accomplir par autrui des opérations qui lui sont interdites par son statut* ».
52. En outre, l'huissier de justice ne doit pas entretenir de confusion entre sa qualité d'officier public ministériel et les activités concurrentielles qu'il est autorisé à exercer. Ainsi, pour le recouvrement amiable de créances, l'article 44 dispose que « *l'huissier de justice ne peut mettre, sous quelque forme que ce soit, les attributs de sa qualité d'officier ministériel à la disposition d'un tiers* », tandis que pour l'administration d'immeubles, l'article 62 dispose que lorsque l'activité principale et l'activité accessoire sont exercées dans les mêmes locaux, « *l'huissier de justice administrateur d'immeubles fait en sorte qu'il n'y ait pas de confusion entre les deux activités* ».

II. Analyse et propositions de l'Autorité

53. Après une brève présentation des projets de textes soumis à l'avis de l'Autorité (A), les développements suivants seront consacrés à une analyse de leurs principales dispositions (B).

A. PRESENTATION DES PROJETS DE TEXTES SOUMIS A L'AUTORITE

1. LES NOTAIRES

54. Le projet de code de déontologie ainsi que le projet de règles professionnelles reprend quasiment à droit constant le RNRI du 22 décembre 2018, au sujet duquel l'Autorité avait déjà eu l'occasion d'émettre des recommandations dans le cadre de ses avis relatifs à la liberté d'installation des notaires (avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, n° 18-A-08 du 31 juillet 2018, n° 21-A-04 du 28 avril 2021 et n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 susvisés).

55. Le projet de code de déontologie des notaires comporte 31 articles et se divise en quatre titres nommés respectivement : devoirs généraux (i), devoirs du notaire vis-à-vis de ses clients (ii), devoirs de confraternité (iii), et dispositions finales (iv).
56. Le projet de règles professionnelles comprend 135 articles et se divise en trois parties nommées respectivement : principes régissant le bon exercice de la profession de notaire (i), règles d'attribution de la minute d'un acte et de partage des émoluments (ii), et règles fixant le fonctionnement des instances et organismes statutaires du notariat (iii).
57. Le code de déontologie des notaires a été adopté par l'assemblée générale du CSN le 5 avril 2022 et a été soumis au collège de déontologie qui a rendu son avis le 6 juillet de la même année. Il a ensuite été transmis à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice (ci-après « DACS »). L'Autorité a enfin été saisie par le gouvernement le 26 juin 2023.

2. LES COMMISSAIRES DE JUSTICE

58. Le projet de code de déontologie et le projet de règles professionnelles des commissaires de justice reprend quasiment à droit constant le RDN des huissiers de justice du 5 décembre 2018, au sujet duquel l'Autorité avait déjà eu l'occasion d'émettre des recommandations dans le cadre de ses avis relatifs à la liberté d'installation des huissiers de justice (avis n° 16-A-25, n° 19-A-16 et n° 23-A-09 susvisés).
59. Le projet de code de déontologie comporte 36 articles et se divise en quatre titres nommés respectivement :

Titre Ier : Devoirs généraux liés à la fonction ;

Titre II : Rapports des commissaires de justice entre eux ;

Titre III : Rapports des commissaires de justice avec les parties et les tiers ;

Titre IV : Dispositions finales.
60. Les devoirs généraux et les principes fondamentaux imposent notamment au commissaire de justice de conserver en toutes circonstances la plus stricte indépendance, afin de garantir l'impartialité subjective et objective⁴⁹, et d'exercer ses fonctions avec probité et rigueur⁵⁰.
61. Le projet de règles professionnelles comprend 41 articles et se divise en onze chapitres : conditions d'exercice (i), communication (ii), signification et exécution forcée (iii), constat (iv), transmissions (v), inventaires, prisées et ventes publiques judiciaires (vi), recouvrement amiable (vii), médiation (viii), administration et la gestion d'immeubles (ix), règles applicables aux offices certifiés (x), et subrogation de la Chambre nationale des commissaires de justice (xi).
62. Le code de déontologie et les règles professionnelles ont été soumis au collège de déontologie placé auprès de la Chambre nationale des commissaires de justice (ci-après « CNCJ ») qui a rendu son avis le 5 octobre 2022. L'assemblée générale de la CNCJ les a adoptés par délibérations des 29 septembre et 30 novembre 2022⁵¹.

⁴⁹ Article 1^{er} du projet code de déontologie des commissaires de justice.

⁵⁰ Article 2 du projet de code de déontologie des commissaires de justice.

⁵¹ Réponse de la CNCJ du 13 octobre 2023, cote 1 157.

63. Ces textes ont ensuite été transmis à la DACS. L’Autorité a enfin été saisie par le gouvernement le 19 avril 2023.

B. ANALYSE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES PROJETS DE TEXTES

64. Les développements qui suivent portent sur des dispositions communes aux deux professions (1), spécifiques aux notaires (2) et enfin spécifiques aux commissaires de justice (3).

1. LES PROBLEMATIQUES COMMUNES AUX DEUX PROFESSIONS

a) Sur l’absence d’harmonisation

65. Comme rappelé au paragraphe 17 du rapport de l’IGJ du 21 octobre 2020 précité, la diversité des textes applicables en matière de déontologie et de discipline est « *source de confusion* », voire un « *obstacle* » à la mise en œuvre des procédures disciplinaires⁵².
66. Au regard de ces constats, la mission de l’IGJ a notamment recommandé « [d’]engager un processus d’élaboration d’un code des professions du droit avec un volet consacré à la déontologie et à la discipline regroupant les règles déontologiques communes, la réglementation et la procédure disciplinaire »⁵³ (soulignement ajouté).
67. Or, si la procédure disciplinaire a fait l’objet d’une harmonisation, il n’en est rien pour les règles déontologiques des notaires et des commissaires de justice⁵⁴. En effet, les projets de codes de déontologie ainsi que les règles professionnelles de ces professions sont, en grande majorité, une reprise à droit constant. Ainsi, les règles applicables aux deux professions diffèrent fortement tant en matière de forme que de fond.
68. Ce manque d’harmonisation résulte partiellement des dispositions législatives elles-mêmes puisque l’article 2 de l’ordonnance du 13 avril 2022 précitée dispose qu’un « *code de déontologie propre à chaque profession est préparé par son instance nationale* » et que « *les instances nationales précisent par voie de règlement les règles professionnelles propres à assurer le respect du code de déontologie...* » (soulignements ajoutés).
69. Sur ce point, dans son avis sur le projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire, le Conseil d’État⁵⁵ a précisé que « *le Gouvernement ne peut pas, d’office, ajouter ou modifier substantiellement des dispositions du code. Ce n’est qu’après avoir sollicité l’ordre, et en cas de carence de celui-ci, que le Gouvernement pourrait édicter ou modifier une disposition déontologique, si cela était par exemple nécessaire pour rendre le code conforme aux dispositions légales applicables* ».

⁵² Rapport de l’IGJ précité, page 3.

⁵³ *Ibid.*, page 84, recommandation n° 10.

⁵⁴ Seule la définition du manquement déontologique a été harmonisée pour l’ensemble des professions entrant dans le champ d’application de la réforme (circulaire du 9 novembre 2022, page 13, voir l’article 7 de l’ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022).

⁵⁵ Avis du Conseil d’État n° 402569 du 8 avril 2021 sur un projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire.

70. L'Autorité regrette néanmoins que ces professions n'aient pas travaillé ensemble sur les règles déontologiques communément partagées par elles. Ce travail aurait par exemple pu être réalisé sous le pilotage du Haut conseil des professions du droit dont l'une des missions est précisément d'œuvrer pour la réforme de la déontologie des professions du droit⁵⁶.

L'absence d'harmonisation de forme

71. L'Autorité constate qu'à la différence des deux textes relatifs à la profession notariale, aucun parallélisme n'existe entre les articles du code de déontologie et ceux des règles professionnelles des commissaires de justice. À titre d'exemple, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est traité à l'article 8 du projet de code et au premier article du projet de règles professionnelles. Les règles relatives à la communication figurent au deuxième chapitre du projet de code de déontologie et au troisième chapitre du projet de règles professionnelles.
72. En outre, s'agissant des commissaires de justice, les règles professionnelles ne comportent pas de table des matières, ce qui rend le projet moins lisible.
73. Ce manque d'harmonisation législative entre les deux textes rend, selon l'Autorité, les principes et les règles afférentes moins lisibles et transparents tant pour les professionnels que pour les justiciables.

L'absence d'harmonisation de fond

74. Il ressort de l'instruction que les projets de textes soumis à l'Autorité sont, à quelques exceptions près, une reprise des règles à droit constant⁵⁷.
75. Comme évoqué *supra*, l'Autorité regrette que les règles régissant la déontologie des officiers publics ministériels n'aient pas donné lieu à une démarche d'ensemble des professions concernées dans un objectif d'harmonisation de leurs règles déontologiques communes. Cette démarche aurait ainsi pu donner lieu à la rédaction d'un socle commun, auquel auraient pu ensuite être ajoutées de manière complémentaire les règles spécifiques à chaque profession.
76. S'agissant plus spécifiquement des projets de code de déontologie des notaires et des commissaires de justice, objet du présent avis, des principes communs aux deux professions ne sont ainsi pas rédigés identiquement. C'est le cas par exemple des règles en matière de confraternité, de probité, de secret professionnel, de dignité, ou encore d'indépendance. Les projets de règles professionnelles des deux professions ne sont guère plus harmonisés.
77. Le présent avis de l'Autorité n'a pas pour objectif de mettre en lumière l'ensemble des dispositions divergentes entre les notaires et les commissaires de justice et se contente de donner quelques exemples illustratifs.
78. D'abord, seuls les projets de code ou de règles professionnelles des notaires contiennent des dispositions spécifiques, pourtant applicables aux deux professions, sur la protection des

⁵⁶ Voir le communiqué de presse du 22 mars 2023 : <https://www.ordre-avocats-cassation.fr/question-actualite/2023/haut-conseil-des-professions-du-droit-nouveaux-membres>.

⁵⁷ La CNCJ a précisé qu'elle s'est basée sur l'ancien règlement déontologique national des huissiers de justice qu'elle a adapté à la nouvelle profession de commissaire de justice, en prenant en compte l'avis du collège de déontologie. Voir compte-rendu de l'audition de la CNCJ, cote 1 140. Compte-rendu de l'audition du CSN, cote 1 260.

données à caractère personnel ou encore sur la possibilité pour des collaborateurs de travailler en dehors de l'office principal ou accessoire (notion de tiers-lieu)⁵⁸.

79. Ensuite, certaines règles, prévues dans les textes par les deux professions, présentent des divergences notables. Par exemple, en matière de remplacement d'un confrère absent ou momentanément empêché, l'article 26 du projet de code de déontologie des notaires et l'article 13 de son équivalent chez les commissaires de justice prévoient la gratuité d'un tel remplacement mais seul le texte relatif aux notaires précise qu'un professionnel ne peut, sans raison valable, refuser de se substituer à un confrère absent ou momentanément empêché. La CNCJ a toutefois indiqué aux services d'instruction sa volonté de réintroduire le paragraphe prévoyant cette obligation, l'article 20 de l'actuel RDN des huissiers de justice ayant été supprimé par erreur⁵⁹.
80. Enfin, le projet de règles professionnelles des notaires est beaucoup plus précis s'agissant des conditions d'adhésion d'un notaire à un réseau ou un groupement de recommandation d'affaires ou de réflexion⁶⁰ ainsi que sur les règles relatives au conflit d'intérêts que son équivalent chez les commissaires de justice⁶¹.

Recommandation n° 1 – Harmonisation des règles déontologiques

L'Autorité invite le gouvernement et les professions à poursuivre la réflexion sur une harmonisation des règles déontologiques communément partagées par les officiers ministériels, permettant de réduire le risque de distorsion de concurrence entre ces professions.

b) Sur la publicité des avis des collèges de déontologie

81. L'analyse des règles relatives aux avis des collèges de déontologie a permis à l'Autorité de constater trois disparités importantes.

⁵⁸ Article 18.2 du projet de règles professionnelles des notaires.

⁵⁹ Réponse de la CNCJ au questionnaire des services d'instruction, cote 1 125.

⁶⁰ Article 21 du projet de règles professionnelles des notaires :

« L'adhésion d'un notaire à un réseau ou un groupement de recommandation d'affaires ou de réflexion n'est possible que si les quatre exigences suivantes sont cumulativement respectées :

- le secret professionnel notarial général et absolu ;

- le libre choix du notaire par le client ;

- le devoir de courtoisie entre confrères ; la recommandation doit donc demeurer désintéressée et non rémunérée, directement ou indirectement ;

- la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. »

Article 2 du projet de règles professionnelles des commissaires de justice :

« L'appartenance en qualité de commissaire de justice à un groupement ou à un réseau, quelle que soit sa composition, ne saurait libérer ce commissaire de justice de ses obligations déontologiques. »

⁶¹ Voir article 1 du projet de code de déontologie des commissaires de justice, l'article 7 du projet de code de déontologie des notaires et article 7.2 du projet de règles professionnelles des notaires.

82. En premier lieu, et comme évoqué au paragraphe 11, le collège de déontologie peut formuler toute recommandation utile sur l'application du code de déontologie et émettre des avis sur son application à des situations individuelles.
83. L'article 6 du décret du 13 avril 2022 précité (voir paragraphe 10) dispose que le collège de déontologie peut publier ses avis et recommandations sur son site internet « *sous une forme qui ne permet pas d'identifier les personnes et les lieux qui y sont mentionnés* ». En l'absence de publication sur son site internet, le collège doit annexer ses avis et recommandations à son rapport annuel, publié sur le site internet de l'instance nationale.
84. Cependant, et malgré ces dispositions, les deux professions ne prévoient pas les mêmes règles en matière de publicité des avis du collège de déontologie.
85. S'agissant des commissaires de justice, le règlement intérieur du collège de déontologie prévoit que ses avis sont publiés sur l'intranet de la CNCJ et qu'ils peuvent faire l'objet d'un libre commentaire par un membre de la profession⁶². Par ailleurs, un rapport annuel d'activité est publié sur les sites intranet et internet de la Chambre nationale⁶³.
86. S'agissant des notaires, le CSN a affirmé aux services d'instruction que « *la législation n'impose pas la formalisation ni la publicité des avis du Collège de déontologie* » et que le règlement intérieur de ce dernier « *autorise son président à rendre public telle ou telle partie de ses travaux, et lui donne toute latitude pour en apprécier l'opportunité* »⁶⁴.
87. Or, l'instruction du présent avis a fait apparaître qu'aucun des deux collèges de déontologie, mis en place depuis le 1^{er} juillet 2022⁶⁵, ne dispose de son propre site internet et qu'aucun rapport annuel n'a été publié.
88. Dans son rapport, l'IGJ avait pourtant mis en avant la nécessité de conférer une publicité à l'ensemble du système relatif au contrôle de la discipline, ce dernier se caractérisant par une opacité certaine⁶⁶. Elle avait émis deux recommandations à l'attention de la DACS visant à améliorer la transparence en matière disciplinaire.
89. L'Autorité souhaite que cette transparence soit également étendue aux avis des collèges de déontologie. En effet, leur publication permettrait d'homogénéiser les pratiques des professionnels et des instances territorialement compétentes, et renforcerait davantage « *le lien de confiance des citoyens à l'égard de ces professionnels* »⁶⁷, au même titre que la publicité en matière de contrôle et de discipline.
90. Dans son avis n° 23-A-02 susvisé portant sur le projet de code de déontologie des avocats aux Conseils, l'Autorité avait recommandé, comme cela est déjà mis en œuvre par le Conseil National des Barreaux, que les avis du collège de déontologie soient publiés sur le site internet de l'Ordre ainsi que diffusés aux avocats aux Conseils par voie électronique, lorsqu'ils ne contiennent pas d'informations à caractère individuel⁶⁸.

⁶² Cote 1 143.

⁶³ Article 7 du règlement intérieur du collège de déontologie des commissaires de justice, cote 813.

⁶⁴ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 856.

⁶⁵ Article 33 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

⁶⁶ Rapport de l'IGJ précité, page 91.

⁶⁷ *Ibid.*, page 5.

⁶⁸ Avis de l'Autorité n° 23-A-02 du 10 février 2023 concernant un projet de décret relatif au code de déontologie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, recommandation n° 1, page 19.

91. Ainsi, l’Autorité recommande, d’une part, que soit mis en œuvre l’article 6 du décret du 13 avril 2022 précité permettant notamment une publication des avis et recommandations sur le site internet du collège ou à défaut, dans le rapport annuel, et d’autre part, d’indiquer dans les règles professionnelles à venir que les avis rendus par le collège de déontologie seront publiés sur les sites Internet respectifs du CSN et de la CNCJ et de procéder à leur publication ainsi qu’à leur diffusion aux professionnels par voie électronique, sous une forme qui ne permet pas d’identifier les personnes et les lieux qui y sont mentionnés.
92. En deuxième lieu, les commentaires libres qui accompagnent les avis du collège de déontologie des commissaires de justice⁶⁹ publiés sur l’intranet de la CNCJ interprètent ces avis et vont parfois au-delà de ce que prévoit le collège, ce qui peut être source de confusion pour les professionnels. À titre d’exemple, dans ses avis n° 2023/22 et n° 2023/23⁷⁰, le collège de déontologie a eu à se prononcer sur l’interdiction pour un commissaire de justice de s’installer à proximité immédiate d’un concurrent. Dans les cas d’espèce, le collège avait interdit ces installations en raison des risques de concurrence déloyale et de détournement de clientèle. Toutefois, les commentaires accompagnant ces avis énoncent une règle à portée générale et le commentaire analysant l’avis n° 2023/23 indique même qu’ « *il est désormais défendu aux commissaires de justice d’installer leur office à proximité d’un office existant* ». Interrogée sur ce point, la CNCJ a déclaré aux services d’instruction ne pas être à l’origine de ces commentaires.
93. Toutefois, les réponses d’une chambre régionale des commissaires de justice au questionnaire des services d’instruction confirment que ces commentaires sont parfois compris comme faisant partie intégrante de l’avis du collège de déontologie et sont cités comme des règles énoncées par le collège lui-même⁷¹.
94. Ainsi, au regard de ce constat, l’Autorité recommande de préciser dans les avis du collège de déontologie des commissaires de justice que les commentaires portés à leur suite sont rédigés par un professionnel et ne lient pas le collège.
95. En troisième et dernier lieu, seul le projet de code de déontologie des commissaires de justice⁷² prévoit expressément la possibilité pour une chambre de saisir le collège de déontologie en cas de différend entre les professionnels ainsi que d’annexer son avis au procès-verbal de conciliation ou à la décision exécutoire.
96. L’Autorité estime que cette disposition doit être étendue aux notaires.

⁶⁹ Et avant eux, ceux du conseil consultatif de la déontologie des huissiers de justice.

⁷⁰ Cotes 806 à 808.

⁷¹ Réponse au questionnaire d’une Chambre régionale de commissaires de justice, cotes 1 158 à 1 171.

⁷² Article 24 du projet de code de déontologie des commissaires de justice.

Recommandation n° 2 – Améliorer la publicité des avis des collèges de déontologie des deux professions

L'Autorité recommande :

- que soit mis en œuvre l'article 6 du décret du 13 avril 2022 permettant notamment une publication des avis et recommandations sur le site internet du collège de déontologie ou à défaut, dans le rapport annuel ;
- de publier les avis des collèges de déontologie sur les sites internet des deux instances nationales, ainsi que de les diffuser aux professionnels concernés par voie électronique, en occultant le cas échéant les informations à caractère individuel ;
- d'indiquer, dans les règles professionnelles respectives à venir, que les avis rendus par les collèges de déontologie seront publiés sur les sites internet des instances nationales ;
- de préciser dans les avis du collège de déontologie des commissaires de justice que les commentaires sont rédigés par un professionnel et qu'ils ne lient pas le collège ;
- de préciser dans les règles professionnelles des notaires qu'en cas de saisine du collège de déontologie dans le cadre d'un différend entre confrères, son avis est annexé aux documents transmis aux parties.

c) Sur la communication

97. Les commissaires de justice et les notaires sont soumis aux mêmes principes en matière de communication.
98. Le terme communication inclut :
 - la publicité fonctionnelle, qui vise à promouvoir la profession ;
 - la publicité informative ou professionnelle, qui permet de communiquer des informations objectives au public, notamment lors de participation à des manifestations publiques ; et
 - la sollicitation personnalisée.
99. Aucune des deux professions n'est autorisée à faire de la publicité à caractère personnel et les actions visant à promouvoir la profession relèvent exclusivement des institutions représentatives⁷³. En revanche, les notaires et les commissaires de justice sont autorisés à communiquer des informations objectives au public et à faire de la sollicitation personnalisée.
100. Dans le cadre des consultations publiques menées lors des avis sur la liberté d'installation, 67 % des notaires et 60 % des commissaires de justice ayant répondu à la question relative à la communication ont estimé que le cadre juridique actuel ne leur permettait pas de communiquer suffisamment sur leurs activités, justifiant notamment leur réponse par le manque de clarté des règles applicables⁷⁴.
101. Les projets de codes de déontologie et de règles professionnelles sont l'occasion de clarifier les règles applicables à la communication et de proposer une harmonisation, rendue nécessaire par la concurrence que se livrent ces professionnels dans certaines activités.

⁷³ Pour les commissaires de justice, article 14 du projet de code ; pour les notaires, article 14 du projet de code.

⁷⁴ Avis de l'Autorité n° 23-A-09, paragraphe 245 ; avis de l'Autorité n° 23-A-10, paragraphe 210.

102. Toutefois, des différences de conception et de régime persistent entre ces deux professions en matière de communication.
103. En premier lieu, contrairement au projet de code de déontologie des notaires, celui des commissaires de justice détaille les éléments constitutifs d'une information professionnelle. En effet, l'article 14 du projet de code des commissaires de justice prévoit que « *l'information professionnelle s'entend des dénominations et activités, des plaques, des cartes de visite et de tout document destiné à la correspondance, ainsi que des sites internet* ». Ainsi, le commissaire de justice peut, *via* son site internet, communiquer sur les services qu'il propose, ses spécialités, partager des actualités juridiques ou encore répondre aux questions du public via une rubrique « *questions fréquemment posées* »⁷⁵.
104. S'agissant des notaires, la communication d'informations à destination du public n'est ni évoquée, ni définie par le projet de code ou le projet de règles professionnelles. Seul le guide pratique de la communication évoque cette possibilité « *dès lors qu'elle procure une information objective au public et que sa mise en œuvre respecte les principes essentiels de la profession. Elle inclut la sollicitation personnalisée et la proposition de services en ligne* »⁷⁶.
105. Selon le CSN, « *le fait que cette possibilité ne soit pas prévue dans les projets de code ou de RPN ne signifie pas que ce type de communication n'est pas autorisée. Des guides établis par le CSN qui commentent et éclairent des principes généraux édictés dans le code de déontologie et le RPN notamment en matière de communication informationnelle ne disparaissent pas avec la promulgation du code et l'approbation du RPN* »⁷⁷.
106. Toutefois, prévoir expressément dans le code la possibilité pour les notaires de communiquer sur des informations objectives à destination du public permettrait non seulement d'harmoniser les dispositions entre notaires et commissaires de justice, mais aussi, et surtout, de renforcer la transparence, au bénéfice du public et de la concurrence.
107. Au regard de ces éléments, l'Autorité recommande d'inscrire dans le code de déontologie des notaires la possibilité pour ces professionnels de fournir une information objective au public tout en précisant ce que recouvre cette notion.
108. En deuxième lieu, lors de la survenance de certaines situations limitativement énumérées par le RNRI, les notaires peuvent, à leurs frais, faire paraître des avis de presse dans un délai et une quantité définis par ce texte. Ainsi, dans les trois mois de la survenance d'un changement de titulaire de l'office, de l'accueil d'un nouvel associé, du transfert de l'office, de l'ouverture ou de la fermeture d'un bureau annexe, le notaire est autorisé à faire paraître deux avis de presse. En cas de création d'office, le notaire peut faire paraître dans les six mois à compter de la prestation de serment au maximum trois avis de presse⁷⁸.
109. Le projet de règles professionnelles des notaires modifie ces dispositions et prévoit à son article 14.1 que « *dans les six mois de la survenance d'un changement de titulaire d'un office, de l'accueil d'un nouvel associé, de la création d'un office, le notaire est autorisé à faire paraître à ses frais cinq avis de presse selon une présentation préalablement communiquée à la chambre des notaires* » (soulignements ajoutés).

⁷⁵ Réponse de la CNCJ au questionnaire des services d'instruction, cote 570 ; compte-rendu de l'audition de la CNCJ, cote 1 143.

⁷⁶ Guide pratique de la communication, page 8.

⁷⁷ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 859.

⁷⁸ Article 4.4.3 du RNRI.

110. Ainsi, dans le cadre de la réforme de la déontologie, le CSN a, d'une part, exclu de cet encadrement les cas d'ouverture, de fermeture de bureau annexe et de transfert des locaux, et d'autre part, augmenté le nombre d'avis pouvant être publiés, de deux ou trois en fonction de la situation, à cinq. Selon le CSN, « *le fait que l'article 14.1 n'évoque plus [l'ouverture ou la fermeture de bureau annexe et le transfert des locaux] ne signifie pas que des annonces ne puissent pas être publiées en cas de survenance de ces événements. Le CSN n'a pas souhaité encadrer ces communications et a préféré laisser une marge de manœuvre aux notaires et aux instances locales sur ce sujet* »⁷⁹.
111. L'Autorité salue l'effort de simplification et la volonté du CSN de laisser davantage d'autonomie aux notaires en matière de communication. Elle préconise toutefois d'aller au-delà et de supprimer totalement l'encadrement des avis de presse, laissant ainsi leur publication à la discrétion de chaque notaire, à l'instar des commissaires de justice qui n'ont pas de disposition similaire. En cette matière, le notaire devrait seulement être lié par les principes déontologiques, dont le respect est contrôlé *a posteriori* par les chambres compétentes.
112. En troisième lieu, l'Autorité constate une différence de régime entre les deux professions concernant le référencement prioritaire.
113. Le référencement, qui correspond au positionnement d'un lien sur les pages de résultats des moteurs de recherche, peut se faire selon deux méthodes, le référencement « naturel » ou le référencement prioritaire.
114. Dans le cas du référencement dit « naturel », le positionnement des liens affichés en tant que résultats est issu de l'application d'algorithmes des moteurs de recherche. Ce positionnement ne dépend pas de démarches de publicité, mais, au contraire, des recherches effectuées par les utilisateurs ainsi que du nombre de « clics » vers le site internet du professionnel.
115. Dans le cas d'un référencement prioritaire, les résultats sont issus d'une annonce publiée par la régie publicitaire du moteur de recherche qui permet aux annonceurs d'acheter des espaces publicitaires affichés sur la page de résultat de recherche de l'internaute⁸⁰. Il s'agit donc d'un référencement payant.
116. L'article 14.2 du projet de règles professionnelles des notaires interdit le référencement prioritaire, que certaines chambres, consultées lors de l'instruction, assimilent à de la publicité ayant un caractère commercial⁸¹. Par ailleurs, selon le CSN, le référencement prioritaire est susceptible de désavantager les offices de petite taille dont les moyens financiers sont plus modestes⁸².
117. S'agissant des commissaires de justice, le référencement prioritaire est autorisé sous certaines conditions énumérées à l'article 7 du projet de règles professionnelles : « *la mise en œuvre de dispositifs de référencement prioritaire doit respecter [les principes fondamentaux de la profession], notamment ceux de confraternité, loyauté et délicatesse. En particulier, l'achat de mots clés ne doit pas porter atteinte à la renommée d'autrui, ni constituer un acte de concurrence déloyale ou induire en erreur.*

⁷⁹ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 861.

⁸⁰ Dans le cas du moteur de recherche Google, les annonces affichées résultant d'une recherche dépendent d'un processus d'enchère sur des mots clés, organisées par Google Ads et auquel participent les annonceurs intéressés.

⁸¹ Par exemple, cotes 243, 493 ou 1 435.

⁸² Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 863.

Est notamment prohibé l'achat de mots clés correspondant au nom d'un office ou d'un confrère concurrent ».

118. En plus de ces dispositions, déjà présentes à l'article 9 de l'actuel RDN des huissiers de justice, le projet de règlement ajoute la disposition suivante :

« De même, le référencement prioritaire dans une zone géographique où la compétence de commissaire de justice n'est pas monopolistique ne doit pas avoir pour effet de laisser croire à une clientèle potentielle que ce commissaire de justice est le seul présent sur cette zone et à pouvoir y instrumenter. Un tel référencement doit mentionner l'adresse postale de l'office et le lieu de réception de la clientèle ».

119. Ainsi, et au regard de cette nouvelle disposition reprenant les avis de l'ancien conseil consultatif de la déontologie des huissiers de justice⁸³, un commissaire de justice n'est pas autorisé à être référencé de manière prioritaire dans les résultats de recherche incluant, par exemple, les mots « commissaire de justice » et « Lille ». En revanche, il peut acheter un référencement prioritaire pour les résultats incluant un type d'acte et un territoire.

120. L'Autorité s'est déjà prononcée, dans l'avis n° 19-A-18⁸⁴, sur des dispositions interdisant le référencement payant dans des projets de codes de déontologie de certains professionnels de santé également soumis à régulation ordinale. Elle avait alors estimé que le référencement prioritaire⁸⁵ :

- est un facteur de concurrence important ;
- permet aux professionnels de santé de faire bénéficier leur site internet d'une meilleure visibilité ;
- permet de se concurrencer dans la diffusion d'informations sur les prestations de soins ;
- permet la diffusion d'informations neutres et objectives et conformes aux règles déontologiques ; et
- réduit l'asymétrie d'informations à la disposition des patients.

121. En l'espèce, le site internet permet aux notaires et aux commissaires de justice de présenter leurs activités et compétences. Le référencement prioritaire permettrait donc aux notaires de se concurrencer sur la diffusion d'informations neutres et objectives et conformes aux règles déontologiques. Par ailleurs, le fait que les commissaires de justice soient autorisés à le faire constitue une distorsion de concurrence.

122. Ainsi, comme pour les professionnels de santé qui, comme les notaires et les commissaires de justice, exercent des activités civiles et non commerciales et sont régies par un ordre, l'Autorité recommande de s'inspirer de ce qui est prévu dans les règles professionnelles des commissaires de justice et d'autoriser les notaires à utiliser le référencement prioritaire à condition de respecter les critères suivants :

- respect des principes fondamentaux (confraternité, loyauté, délicatesse, etc.) ;
- absence de concurrence déloyale ;

⁸³ Avis du conseil consultatif de la déontologie, cas n° 2019-01 du 4 juin 2019 ; avis du collège de déontologie, cas n° 2023/19.

⁸⁴ Avis n° 19-A-18 du 31 décembre 2019 relatif à plusieurs projets de décret portant modification des codes de déontologie de certaines professions de santé.

⁸⁵ *Ibid.*, paragraphes 82 et suivants.

- interdiction d’achat de mots correspondant au nom d’un office ou d’un confrère concurrent ;
 - interdiction de référencement prioritaire contenant les mots clés relatifs à une zone géographique.
123. En quatrième lieu, il convient de relever que le CSN, dans le cadre de la réforme de la déontologie notariale, a supprimé l’agrément préalable pour la création de site internet et a instauré un régime déclaratif, ce qui permet d’aligner le régime avec celui des commissaires de justice⁸⁶.
124. L’Autorité salue cette évolution qui va dans le sens d’un assouplissement des règles applicables aux notaires en matière de communication commerciale. Deux différences sont toutefois à relever :
- l’organe compétent pour collecter l’information diffère. Pour les notaires, il s’agit des chambres départementales ou interdépartementales, tandis que pour les commissaires de justice, il s’agit de la CNCJ ;
 - le délai laissé aux professionnels pour informer l’organe compétent n’est pas identique puisque pour les commissaires de justice, le texte indique un délai de deux jours après création du site internet tandis que le projet de règles professionnelles des notaires prévoit qu’ils devront en informer les chambres « *sans délai* ».
125. Selon l’Autorité, il conviendrait de préciser le délai dans lequel les notaires doivent informer les chambres de la création d’un site internet et de leur laisser *a minima* deux jours.
126. En cinquième lieu, les projets de code ou de règles professionnelles des commissaires de justice n’évoquent pas le traitement réservé à la distribution d’objets promotionnels aux clients de l’étude. En revanche, le projet de règles professionnelles des notaires prévoit, en son article 14.2, que « *les objets promotionnels (porte-clés, stylos, clés USB…) ne peuvent être que de faible valeur et leur distribution doit être réservée aux clients de l’office* ». Interrogée sur ce point par les services d’instruction, la CNCJ a déclaré être favorable à l’instauration d’une règle identique.
127. L’Autorité propose donc d’harmoniser ce point.
128. En sixième lieu, les notaires et les commissaires de justice sont autorisés à participer à des manifestations publiques afin de promouvoir leur profession (interview, colloque, émission de TV et radio, etc.). En revanche, les obligations vis-à-vis des instances pour participer à ce type d’évènements sont différentes pour les deux professions. En effet, les notaires doivent informer le président de la chambre territorialement compétente, tandis que les commissaires de justice doivent informer leur chambre régionale et demander l’autorisation auprès de la CNCJ, dont l’absence de réponse vaut rejet⁸⁷. Par ailleurs, aucun texte ne précise le délai dans lequel l’instance nationale et la chambre territorialement compétente doivent se prononcer, ce qui peut être source d’incertitude.
129. L’Autorité propose, par conséquent, d’harmoniser le régime applicable en matière de participation à des manifestations publiques, en procédant aux modifications suivantes du projet de code de déontologie des commissaires de justice :

⁸⁶ Pour les notaires, article 14.4 du projet de règles professionnelles; pour les commissaires de justice article 5 du projet de règles professionnelles.

⁸⁷ Pour les notaires, page 22 du guide pratique de la communication. Pour les commissaires de justice, article 15 du projet de code de déontologie.

- au deuxième alinéa de l'article 14, après le mot : « internet », insérer les mots : « ou de toute manifestation publique » ;
 - au quatrième alinéa de l'article 15, supprimer les mots : « et à une demande d'autorisation préalable à la chambre nationale sur l'espace dédié à cet effet. L'absence de réponse de la CNCJ vaut rejet ».
130. En septième lieu, les projets de codes et de règles professionnelles des commissaires de justice et des notaires imposent des règles différentes s'agissant de la possibilité de communiquer sur la certification ISO⁸⁸ des professionnels.
131. Les certifications ISO sont développées par l'Organisation internationale de normalisation⁸⁹ qui élabore et publie différentes normes internationales qui standardisent des objectifs de qualité commune dans les domaines industriels et commerciaux (notamment les produits, services, le processus de production, de gestion, etc.)⁹⁰. Elles sont donc un moyen pour les professionnels de mettre en avant certaines qualités et de se différencier de leurs concurrents.
132. S'agissant des notaires, l'article 15 du projet de code de déontologie dispose que « *le notaire mentionne dans ses correspondances et l'ensemble des actes relevant de son activité professionnelle son titre de notaire, à l'exclusion de toute autre dénomination ou qualification* ». Le deuxième alinéa précise que l'indication de son titre peut être suivie de celle de ses diplômes et grades universitaires, de son certificat de spécialisation et des distinctions honorifiques reconnues par la République française. L'article 15 des règles professionnelles des notaires ajoute explicitement à cette liste l'indication « *du certificat de type ISO et du label professionnel* ».
133. S'agissant des commissaires de justice, l'article 4 du projet de règles professionnelles précise qu'il est possible de faire figurer sur les actes « *les mentions relatives à la qualité, à la certification et au respect du règlement général sur la protection des données* » (soulignement ajouté).
134. Toutefois, cet article n'est pas suffisamment clair et ne précise pas s'il s'applique à la certification ISO.
135. En outre, les projets de codes et de règles professionnelles des commissaires de justice et des notaires pourraient aller plus loin et donner une liste complète des éléments pouvant figurer dans les correspondances entre le professionnel et le justiciable, à l'instar des règles applicables aux greffiers des tribunaux de commerce.
136. En effet, l'article 3.2.2 des règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce, approuvées par arrêté du 13 septembre 2023⁹¹, donne une liste des éléments pouvant figurer

⁸⁸ ISO étant le sigle représentant l'Organisation internationale de normalisation (ou *International Organization for Standardization* en anglais).

⁸⁹ <https://www.iso.org/fr/home.html>.

⁹⁰ Afin d'obtenir une certification ISO, les entreprises en font la demande auprès d'organismes de certifications spécialisés, eux-mêmes accrédités en France par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Après un audit, ces organismes peuvent certifier les entreprises d'une ou plusieurs normes ISO.

Il existe un grand nombre de normes ISO. Par exemple, la norme ISO 9001 repose sur des principes de management de qualité, notamment une forte orientation client, l'engagement de la direction et l'amélioration continue.

⁹¹ Arrêté du 13 septembre 2023 portant approbation des règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce, JORF n° 0217 du 19 septembre 2023.

dans le courrier d'un greffe. Sur la liste se trouve « *la mention de la certification d'assurance qualité ISO qui comportera exclusivement la référence à la norme et au modèle adoptés, le nom de l'organisme certificateur (ex. greffe certifié ISO 9001 par – identification de l'organisme certificateur accrédité) et le numéro d'enregistrement auprès de cet organisme* ». L'article 3.2.4 prévoit que la mention de la certification d'assurance qualité est autorisée « *sur tout courrier dans la limite déjà évoquée et, plus généralement, sur l'ensemble de la documentation et des supports de communication utilisés par le greffe* ».

137. Dans un avis récent, le collège de déontologie des commissaires de justice s'est prononcé en faveur de la possibilité pour un professionnel de faire état sur son site internet ou les réseaux sociaux des certifications obtenues⁹².
138. Au regard de ces constats, l'Autorité estime important de préciser de manière claire dans les règles professionnelles des commissaires de justice, à l'instar de celui des notaires, qu'il est possible de communiquer plus précisément sur la certification ISO, afin de ne pas induire le professionnel en erreur sur le type de certification pouvant faire l'objet d'une communication. Par ailleurs, toute mention d'une certification de type ISO, c'est-à-dire le chiffre officiel qui lui est attribué, doit être suffisamment précise pour ne pas induire le justiciable en erreur sur la norme ISO visée.
139. En huitième et dernier lieu, les articles 14 des projets de codes de déontologie des notaires et des commissaires de justice évoquent la sollicitation personnalisée⁹³.
140. Pour rappel, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 précitée a autorisé les notaires et 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° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif au statut des officiers publics ou ministériels modifié par le décret du 29 mars 2019 précité, (ci-après « décret du 28 décembre 1973 modifié »), encadre l'extension des modes de communication auxquels ces professionnels peuvent recourir.
141. Le décret du 28 décembre 1973 modifié énonce les critères à respecter pour recourir à la sollicitation personnalisée :
 - la sollicitation personnalisée doit procurer une information sincère sur les prestations proposées, respecter les principes déontologiques applicables à la profession et ne peut pas inclure d'éléments comparatifs ou dénigrants ;
 - la sollicitation personnalisée doit se faire via un envoi postal ou courrier électronique adressé à une personne physique ou morale déterminée ;
 - le démarchage physique ou téléphonique, de même que tout message textuel envoyé sur un terminal téléphonique mobile est interdit ;
 - la sollicitation personnalisée en rapport avec une affaire particulière est interdite ;
 - la sollicitation personnalisée précise les modalités de détermination des honoraires du professionnel.

⁹² Avis n° 2023/34 du collège de déontologie des commissaires de justice, cote 1 469.

⁹³ Voir également l'article 14.3 du projet de règles professionnelles des notaires.

142. L’Autorité, dans ses avis précédents⁹⁴, a déjà considéré les modalités retenues par le décret du 28 décembre 1973 modifié comme trop restrictives. En effet, les outils couramment utilisés pour développer des contacts, tels que le téléphone ou bien les réseaux sociaux, sont exclus du dispositif, ce qui restreint la possibilité de communiquer. Par ailleurs, l’Autorité avait déjà relevé que les instances professionnelles interprétaient de manière trop restrictive les dispositions relatives à la sollicitation personnalisée, conduisant en pratique à interdire aux professionnels de contacter des clients potentiels, travaillant déjà avec d’autres offices notariaux⁹⁵.
143. L’Autorité réitère donc sa recommandation visant à clarifier et assouplir les règles applicables en matière de sollicitation personnalisée, en permettant notamment le recours à d’autres canaux de diffusion (tels que les réseaux sociaux ou l’envoi de messages textuels par téléphone) que ceux actuellement prévus, dans le respect des règles en matière de vie privée.
144. En outre, la CNCJ, sur les conseils de la DACS⁹⁶, a fait le choix de ne pas reprendre *in extenso* les dispositions du décret du 28 décembre 1973 modifié dans le code de déontologie mais de faire un renvoi. D’un point de vue légistique, un tel renvoi permet d’éviter de modifier le code de déontologie en cas de modification dudit décret.
145. Le CSN, en revanche, a adopté une méthode différente. Tout en rappelant la nécessité pour les notaires de respecter la réglementation en vigueur, les projets de code et de règles professionnelles énumèrent un certain nombre des critères à respecter pour recourir à la sollicitation personnalisée. Ainsi, dans le code, il est rappelé que les notaires doivent transmettre une « *information utile et sincère* » et respecter les principes déontologiques. Le projet de règles professionnelles, quant à lui, rappelle le format avec lequel doit être réalisée la sollicitation personnalisée (courrier postal ou courrier électronique, interdiction du démarchage physique ou téléphonique et des messages textuels envoyés sur un terminal téléphonique).
146. L’Autorité constate que parmi les critères énumérés par les notaires, ceux concernant (i) l’interdiction de faire de la sollicitation en rapport avec une affaire particulière et (ii) l’obligation de préciser les modalités de détermination des honoraires lorsque la sollicitation personnalisée porte sur une prestation non soumise au tarif règlementé ne sont pas cités. Selon le CSN, « *le choix a été fait lors de la rédaction du code de déontologie comme du RPN de ne pas reprendre l’ensemble des dispositions législatives relatives à certains sujets. Si une telle reprise a été effectuée, cela l’a été dans un but de rappel pédagogique [...]* »⁹⁷.
147. Toutefois, l’Autorité considère que le choix adopté par le CSN consistant à énumérer certains critères et à en éluder d’autres peut porter à confusion lorsque les notaires se réfèrent au code et aux règles professionnelles et non au décret du 28 décembre 1973 modifié.
148. Au regard de ces éléments, et afin de limiter les erreurs d’interprétation, l’Autorité recommande d’harmoniser la rédaction des articles relatifs à la sollicitation personnalisée et d’opérer un renvoi au décret du 28 décembre 1973 modifié.

⁹⁴ Avis n° 19-A-17, paragraphe 183 ; avis n° 21-A-04, paragraphe 309 ; avis n° 23-A-09, paragraphe 247 ; avis n° 23-A-10, paragraphe 211.

⁹⁵ Avis n° 23-A-09, paragraphes 244 et suivant ; avis n° 23-A-10, paragraphe 209 et suivants.

⁹⁶ Compte-rendu de l’audition de la CNCJ, cote 1 146.

⁹⁷ Réponse du CSN au questionnaire des services d’instruction, cote 858.

Recommandation n° 3 – Élargir les possibilités de communication

L'Autorité recommande de:

S'agissant des notaires :

- prévoir dans le code de déontologie la possibilité pour les notaires de procurer une information objective au public et préciser ce que recouvre cette notion, en reprenant le cas échéant une rédaction similaire à celle prévue dans le code de déontologie des commissaires de justice (voir paragraphes 103 à 107) ;
- supprimer le dernier alinéa de l'article 14-1 des règles professionnelles relatif aux avis de presse pour aligner le régime prévu pour les notaires à celui des commissaires de justice, lesquels ne sont soumis à aucune restriction sur ce point (voir paragraphes 108 à 111) ;
- autoriser les notaires à recourir au référencement prioritaire, en reprenant le cas échéant une rédaction similaire à celle prévue dans le code de déontologie des commissaires de justice (voir paragraphes 112 à 122) ;
- prévoir, qu'en cas de création d'un site internet, le notaire doit informer la chambre territorialement compétente dans un délai de deux jours, comme cela est prévu pour les commissaires de justice (voir paragraphes 123 à 125) ;

S'agissant des commissaires de justice :

- autoriser les commissaires de justice à distribuer des objets de faible valeur aux seuls clients de l'office, en reprenant le cas échéant une rédaction similaire à celle prévue dans les règles professionnelles des notaires (voir paragraphes 126 et 127) ;
- alléger le régime applicable en matière de participation à une manifestation publique (voir paragraphes 128 et 129) ;
- mentionner expressément la possibilité pour les commissaires de justice de communiquer sur la détention d'une certification ISO, comme cela est prévu pour les notaires (voir paragraphes 130 à 134) ;

S'agissant des deux professions :

- préciser dans les règles professionnelles des notaires et des commissaires de justice que toute communication relative à la certification d'une norme ISO mentionne son chiffre officiel (voir paragraphes 135 à 138) ;
- assouplir et clarifier les règles relatives à la sollicitation personnalisée de manière à permettre aux professionnels de communiquer efficacement sur leur offre de service (voir paragraphes 139 à 143) ;
- harmoniser la rédaction des articles relatifs à la sollicitation personnalisée entre notaires et commissaires de justice en opérant un renvoi au décret du 28 décembre 1973 modifié (voir paragraphes 144 à 148).

d) Sur la signalétique

149. La signalétique, sous ses différentes formes (panonceaux, plaques professionnelles etc.), a pour vocation d'apporter des informations objectives à destination du public.
150. En premier lieu, les commissaires de justice et les notaires sont autorisés à apposer une plaque professionnelle sur la façade de leurs locaux.

151. Toutefois, les mentions qui peuvent y être inscrites diffèrent.
152. S'agissant des commissaires de justice, l'article 3 du projet de règles professionnelles dispose que « *la plaque professionnelle doit faire figurer les seules mentions de l'arrêté de nomination qui sont les nom, prénoms, titre* (« commissaire de justice ») *des seuls commissaires de justice exerçant dans l'office, le cas échéant des mentions de spécialisation par titulaire, et enfin adresse postale (au besoin escalier, étage, porte), électronique, site internet et numéro de téléphone* » (soulignements ajoutés).
153. S'agissant des notaires, l'article 18.2 du projet de règles professionnelles dispose « [qu'] *une plaque professionnelle peut être apposée sur les locaux concernés dans les conditions fixées par la chambre des notaires et en fonction des usages locaux s'il en existe* » (soulignement ajouté). La seule indication donnée par les règles professionnelles concerne les sociétés multioffices pour lesquelles la « *plaque n'indique que les prénoms et nom(s) du ou des notaires exerçant dans cet office* ». Or, il ressort de l'instruction que la majorité des chambres départementales ou interdépartementales n'adoptent pas de conditions particulières et indiquent se référer au RNRI⁹⁸. Interrogé par les services d'instruction sur ce sujet, le CSN précise que « *seuls le nom, le prénom et la qualité du ou des notaires peuvent être affichés* »⁹⁹.
154. Or, l'absence de règles claires et explicites sur ce sujet peut conduire à des erreurs d'interprétation. Par ailleurs, l'interprétation de l'article 18.2 précité par le CSN paraît restrictive et ne permet pas, en toute hypothèse, aux notaires de se différencier en mentionnant par exemple leurs spécialités¹⁰⁰, ce qui est pourtant permis pour les commissaires de justice¹⁰¹.
155. Au regard de ce constat, l'Autorité recommande, d'une part, de préciser dans le projet de règles professionnelles des notaires les mentions autorisées à être apposées sur les plaques professionnelles et, d'autre part, d'autoriser les notaires à y inscrire, à l'instar des commissaires de justice, la spécialité de l'office.
156. En deuxième lieu, l'article 18.2 précité prévoit que des « *panneaux ou autres signalétiques complémentaires peuvent également être apposés à l'extérieur des locaux concernés dans les conditions fixées par la chambre des notaires. [...] Les panneaux peuvent être lumineux ou éclairés de l'extérieur aux heures d'ouverture de l'office. Les lumières clignotantes sont interdites. Ils peuvent comporter les mots « notaire » ou « notaires » ou « office notarial », l'un des logos officiels comportant l'effigie de la profession « Notaire » ou « Notaires » ou d'un bloc-marque composé du logo du notaire ou de la structure d'exercice accompagné du logo monochrome « Notaires de France » conforme à la charte graphique du notariat* ».

⁹⁸ Cotes 253, 358 et 370.

⁹⁹ Cote 1 133.

¹⁰⁰ L'article 1^{er} de l'arrêté du 25 juin 1996, NOR : JUSC9620493A, fixe la liste des certificats de spécialisation des notaires : conseil en organisation et gestion de patrimoine, droit de l'urbanisme et de l'environnement, droit rural et de l'entreprise agricole, droit de la propriété intellectuelle, droit de l'entreprise et des sociétés, droit de l'entreprise en difficulté, droit communautaire, droit international privé, droit des collectivités territoriales, droit fiscal approfondi.

¹⁰¹ Article 3 du projet de règles professionnelles des commissaires de justice. Un arrêté du 23 janvier 2023 publié au JORF n° 0026 du 31 janvier 2023 fixe la liste des certificats de spécialisation des commissaires de justice.

157. À ce sujet, l’Autorité salue le fait que le CSN ait, dans le cadre de la réforme de la déontologie, élargi les mentions pouvant figurer sur un panneau¹⁰².
158. À la différence des notaires, l’article 3 « Signalétique » du projet de règles professionnelles des commissaires de justice prévoit uniquement la possibilité d’installer un panneau et une plaque professionnelle, mais ne prévoit pas la possibilité de mettre des panneaux ou autres signalétiques complémentaires. Il précise même qu’outre ces deux signalétiques, « *tout autre forme de signalétique revêt un caractère ostentatoire constitutif d’une publicité prohibé* ».
159. Or, la profession de commissaire de justice, issue de la fusion des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, est une nouvelle profession qui a du mal à se faire connaître auprès du public. La CNCJ a d’ailleurs déclaré aux services d’instruction que dans certaines zones urbaines ainsi que dans les immeubles en copropriété, il est difficile pour les justiciables de retrouver ou d’identifier l’office de commissaire de justice au moyen de la signalétique actuelle¹⁰³.

Tableau 1 – Résumé des projets de règles relatives à la signalétique pour les commissaires de justice et les notaires

	Commissaires de justice	Notaires
Plaque professionnelle	noms, prénoms, titre (« commissaire de justice ») ; mentions de spécialisation par titulaire ; adresse postale ; mail ; site internet ; numéro de téléphone.	Conditions fixées par la chambre territorialement compétente, en fonction des usages locaux s’il en existe. ➔ Or, la majorité des chambres départementales ou interdépartementales de notaires n’adoptent pas de conditions particulières ; ➔ Selon le CSN, seuls le nom et la qualité du notaire doivent être indiqués sur les plaques.
Panneau ou autre signalétique	Interdit	« notaires » ou « office notarial » accompagné de l’un des logos officiels de la profession ou du notaire.

Sources : articles 3 du projet de règles professionnelles des commissaires de justice et 18.2 de celui des notaires.

160. Ainsi, l’Autorité recommande d’autoriser les commissaires de justice à afficher un panneau ou autres signalétiques complémentaires à l’extérieur de leur office. S’agissant du caractère lumineux ou non du panneau, l’Autorité considère qu’au vu des enjeux environnementaux, une harmonisation en ce sens n’est pas indispensable.

¹⁰² Auparavant, seuls les mots « notaire » ou « office notarial » pouvaient être indiqués, article 10.2 du RNRI.

¹⁰³ Audition de la CNCJ du 26 septembre 2023, cote 1147.

Recommandation n° 4 – Sur la signalétique

L'Autorité recommande de :

- préciser dans le projet de règles professionnelles des notaires les mentions autorisées à être apposées sur les plaques professionnelles et prévoir la possibilité d'inscrire la spécialité de l'office afin d'harmoniser les dispositions avec les commissaires de justice ;
- prévoir la possibilité pour un commissaire de justice, à l'instar de ce qui est prévu pour les notaires, d'afficher un panneau à l'extérieur de leur office comportant les mots « commissaire de justice » ou « commissaires de justice » ou « Office de commissaire de justice ».

e) Sur les activités accessoires

161. Les commissaires de justice et les notaires sont autorisés à réaliser des activités accessoires à leurs activités en monopole.
162. Pour les commissaires de justice, il s'agit des activités d'administrateur d'immeubles, d'agent d'assurances et de médiateur¹⁰⁴.
163. Pour les notaires, il s'agit notamment des activités de négociation immobilière, de syndic de copropriété, de gestion de patrimoine, de gérance d'immeubles, d'enseignement, et d'arbitrage.
164. En premier lieu, l'instruction a révélé l'existence d'une certaine ambiguïté concernant la notion d'activité accessoire.
165. Selon le CSN, « le terme d'accessoire peut être défini par référence à l'article 1^{er} de l'arrêté du garde des sceaux du 27 mai 1982 relatif à la négociation immobilière [...]. Il s'agit d'une activité (i) réalisée en vue de la réalisation d'un contrat et (ii) qui demeure secondaire au regard du cœur d'activité du notaire [...] »¹⁰⁵. Ainsi, cette définition n'est applicable qu'à l'activité de négociation immobilière. Selon le CSN, pour le reste des activités accessoires, cette notion renvoie simplement au fait que ces prestations ne peuvent pas constituer l'essentiel de l'activité des notaires¹⁰⁶.
166. En revanche, pour les commissaires de justice, la notion d'accessoire ne renvoie pas au même concept. En effet, selon la CNCJ, il faut distinguer trois types d'activités :
 - les activités en monopole ;
 - les activités principales en concurrence (recouvrement amiable) ;
 - les activités accessoires en concurrence.
167. Toujours selon la CNCJ, les activités accessoires ont été autorisées afin de permettre aux commissaires de justice en difficulté de percevoir d'autres sources de revenus. Ainsi,

¹⁰⁴ Article 29 du décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice.

¹⁰⁵ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 865.

¹⁰⁶ Audition de la CNCJ du 26 septembre 2023, cotes 1 134 et 1 135.

l'exercice d'activités accessoires n'est ni accessoire à un acte monopolistique, ni conditionné à la réalisation d'un plafond de chiffre d'affaires¹⁰⁷.

168. Dès lors, l'Autorité recommande de clarifier et d'harmoniser pour les deux professions la définition du terme accessoire.
169. En deuxième lieu, les activités pouvant être réalisées à titre accessoire ne sont pas toutes répertoriées dans les projets de codes ou de règles professionnelles. En effet, pour les notaires, les activités de gérance d'immeubles et d'arbitrage, considérées comme accessoires par le CSN, ne sont pas identifiées comme telles dans le projet de code et le projet de règles professionnelles.
170. S'agissant des commissaires de justice, l'activité d'agent d'assurances n'est pas évoquée par les projets de code et de règles professionnelles, car, selon la CNCJ, il s'agit d'une activité très faiblement développée dans la profession¹⁰⁸.
171. L'Autorité recommande donc de préciser dans le projet de règles professionnelles que les activités de gérance d'immeubles et d'arbitrage pour les notaires, et l'activité d'agent d'assurances pour les commissaires de justice relèvent des prestations accessoires.
172. Plus généralement, l'Autorité constate des disparités importantes entre les deux professions s'agissant du périmètre des activités accessoires que ces professionnels sont autorisés à exercer. Ainsi, alors que l'article 29 du décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 donne une liste limitative des activités accessoires que les commissaires de justice sont autorisés à exercer (au nombre de trois), aucune disposition ne vient limiter le champ des activités accessoires s'agissant des notaires¹⁰⁹.
173. L'Autorité regrette cette divergence d'approche, facteur de confusion pour les professionnels sur les activités qu'ils sont autorisés à exercer à titre accessoire. Une harmonisation des textes semble d'autant plus nécessaire que les deux professions peuvent se faire concurrence sur certaines de ces activités.
174. En troisième et dernier lieu, l'instruction a révélé une différence de régime concernant l'exercice des activités accessoires entre notaires et commissaires de justice, constitutive d'une distorsion de concurrence.
175. En effet, les commissaires de justice, contrairement aux notaires, ne peuvent pas, à l'exception de l'activité de médiation, faire état de leur qualité lors de l'exercice d'activités accessoires¹¹⁰. Or, cette restriction est de nature à freiner le développement des activités accessoires des commissaires de justice, dans un contexte où celles-ci pourraient leur permettre de compenser la baisse de chiffre d'affaires subie par la profession depuis 2020, notamment due à la crise sanitaire¹¹¹.
176. L'Autorité recommande de permettre aux commissaires de justice de faire état de leur qualité d'officier public et ministériel lors de l'exercice d'activités accessoires.

¹⁰⁷ Audition de la CNCJ du 26 septembre 2023, cote 1 151.

¹⁰⁸ Audition de la CNCJ du 26 septembre 2023, cote 1 152.

¹⁰⁹ Seule une liste d'activités interdites est prévue aux articles 13, 13-1 et 14 du décret n° 45-0117 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut du notariat.

¹¹⁰ Article 11 du RDN et article 3 du projet de règles professionnelles.

¹¹¹ Voir avis n° 23-A-09 précité, paragraphes 91 et suivants.

177. Toutefois, dans l’hypothèse où la CNCJ souhaiterait adopter un tel changement, il conviendrait préalablement de supprimer la possibilité pour les commissaires de justice de réaliser de la publicité sur leurs activités accessoires, comme cela est actuellement autorisé par l’article 35 du projet de règles professionnelles¹¹².

Recommandation n° 5 – S’agissant des activités accessoires

L’Autorité recommande :

- de clarifier et harmoniser pour les deux professions la définition du terme accessoire ;
- pour les notaires, de préciser à l’article 7.1.2.3 des règles professionnelles que les activités de gérance de bien et d’arbitrage doivent être exercées à titre accessoire ;
- pour les commissaires de justice, d’ajouter les règles relatives à l’activité d’intermédiaire en assurances dans le projet de règles professionnelles ;
- d’harmoniser le régime entre les deux professions et d’autoriser les commissaires de justice à faire état de leur qualité lors de l’exercice des activités accessoires à condition de supprimer la possibilité de réaliser de la publicité sur ces mêmes activités.

f) Sur la sous-traitance

178. La sous-traitance consiste pour une étude à déléguer, à un prestataire externe, une partie des prestations à réaliser pour ses clients.
179. Le recours à la sous-traitance n’a pas pris la même ampleur pour les commissaires de justice que pour les notaires.
180. S’agissant des notaires, l’Autorité constate l’existence d’une demande de sous-traitance des services notariaux. En effet, certains notaires ont actuellement, ou ont eu par le passé, recours aux services de sous-traitants pour la réalisation de formalités antérieures, postérieures et/ou pour la rédaction d’actes¹¹³. La sous-traitance offre une flexibilité aux offices, qui y ont recours, par exemple, en cas de congé maternité d’une collaboratrice, de pic d’activité ou encore en début d’activité, lorsqu’il est financièrement impossible pour l’étude d’embaucher un salarié ou un salarié supplémentaire¹¹⁴.
181. Le CSN avait souhaité encadrer le recours à la sous-traitance en 2019 par une résolution et un guide pratique¹¹⁵. Selon ces deux textes, ne peuvent pas être sous-traitées, d’une part, les activités en monopole prévues à l’article 1^{er} de l’ordonnance du 2 novembre 1945¹¹⁶, à savoir la rédaction d’actes et de testaments et, d’autre part, les activités accessoires et en concurrence que sont la négociation immobilière, la gestion locative et la gestion de patrimoine. Il en va de même pour la réception de conseils et d’actes, la réception des clients, l’ouverture des dossiers et la comptabilité. Toutefois, comme indiqué ci-avant (voir paragraphe 34), la résolution a été annulée par le Conseil d’État.

¹¹² Article 64 du RDN des huissiers de justice.

¹¹³ Lors de l’instruction relative à la liberté d’installation des notaires, 24 % des notaires libéraux ayant répondu à la consultation publique ont déclaré avoir recours à la sous-traitance (avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023, paragraphe 222).

¹¹⁴ Cotes 1 289, 1 320 et 1 339.

¹¹⁵ Guide pratique de la sous-traitance et de la mutualisation diffusé par le CSN.

¹¹⁶ Ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

182. Le projet de code de déontologie s’inspire de la résolution annulée et du guide pratique et prévoit en son article 2 que le notaire « *ne peut déléguer l’accomplissement des actes inhérents à son statut d’officier public et ministériel* ». L’article 2.2.2 du projet de règles professionnelles précise qu’il « *ne peut sous-traiter aucune des prestations nécessitant son identification, ni la rédaction de ses actes, ni leur réception* ».

Il ne peut davantage sous-traiter :

- *la réception des clients ;*
- *le conseil ;*
- *la consultation, en vue de la signature d’un acte ou dans le cadre de la gestion de patrimoine ;*
- *la négociation immobilière ;*
- *la gestion locative.*

Le notaire peut néanmoins, dans le respect de clauses spécifiques de confidentialité et de prérequis assurant le respect du secret professionnel associés à l’opération concernée, sous-traiter certaines tâches administratives liées à l’accomplissement de sa mission, telles que le standard téléphonique, les formalités ne nécessitant pas l’identification du notaire ou de ses collaborateurs, l’archivage physique ou numérique ».

183. S’agissant des commissaires de justice, le recours à la sous-traitance n’est pas fréquent, à l’exception des activités de dactylographie de procès-verbaux de constats, qui peuvent être confiées à des prestataires spécialisés¹¹⁷.

184. Selon le président de la CNCJ, l’absence de demande pour des prestations de sous-traitance s’explique notamment en raison du fait que l’article 6 de la loi du 27 décembre 1923 relative à la suppléance des huissiers blessés et à la création des clercs assermentés impose que certains actes doivent être obligatoirement réalisés par l’huissier de justice lui-même¹¹⁸. Ainsi, au regard de cet article, les procès-verbaux de constats et d’exécution et les ventes mobilières judiciaires ou volontaires ne peuvent ni être délégués à des tiers, ni même aux clercs de l’étude.

185. Par ailleurs, l’article 32 du projet de code de déontologie prévoit que le commissaire de justice « *ne peut déléguer [à une société commerciale] aucune des prérogatives liées à ses fonctions d’officier public et ministériel* »¹¹⁹.

186. Pour ces deux professions, la sous-traitance est un sujet d’importance car elle permet aux études de faire face à certaines situations temporaires, sans supporter des charges salariales fixes. La souplesse qu’offre la sous-traitance présente un intérêt particulier pour les études nouvellement créées, qui en phase de démarrage d’activité, n’ont pas un volume d’affaires suffisant pour embaucher un salarié. L’Autorité avait, d’ailleurs, déjà relevé dans ses précédents avis relatifs à la liberté d’installation des notaires que les restrictions trop

¹¹⁷ Audition de la CNCJ du 26 septembre 2023, cote 1 150.

¹¹⁸ *Ibid.*, cote 1 149.

¹¹⁹ Article 38 du RDN.

importantes à la sous-traitance « pourraient constituer un frein au développement sur le marché des nouveaux notaires installés [...] »¹²⁰.

187. L'une des questions centrales du recours à la sous-traitance pour les professions réglementées concerne l'articulation entre la liberté d'entreprendre, principe général à valeur constitutionnelle¹²¹, et les limites pouvant être fixées pour des raisons d'intérêt général.
188. Sur ce point, la Cour de cassation a déjà eu à se prononcer sur le recours à la sous-traitance s'agissant de la profession d'expert-comptable. La Cour, par un arrêt du 22 février 2022, a considéré que « la réglementation des opérations comptables énumérées par les deuxième et troisième alinéas de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, réservées à la profession d'expert-comptable, dont l'indépendance vis à vis des donneurs d'ordre est garantie et qui est soumise à des obligations déontologiques, est justifiée par l'intérêt général » et que « l'atteinte ainsi portée à la liberté d'entreprendre est proportionnée au but d'intérêt général sus évoqué, dans la mesure où les missions réservées à l'expert-comptable, limitativement énumérées par les dispositions contestées, relèvent de l'encadrement imposé par les finalités ci-dessus définies »¹²², (soulignements ajoutés).
189. Ainsi, en l'espèce, la Cour de cassation considère que l'interdiction de sous-traiter des missions relevant du monopole légal de l'expert-comptable porte atteinte à la liberté d'entreprendre mais que cette atteinte est proportionnée au but d'intérêt général.
190. Ces principes sont transposables aux notaires et commissaires de justice qui sont des officiers publics ministériels, délégués de prérogatives de puissance publique. Ainsi, les missions relevant du monopole légal des notaires et de celui des commissaires de justice ne pourraient pas être sous-traitées.
191. Il convient toutefois de relever que si cette règle ne pose pas de difficulté d'application s'agissant des commissaires de justice, il en est autrement s'agissant des notaires en ce qui concerne le monopole de l'authentification des actes.
192. Dans son avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015, l'Autorité avait défini l'authentification de l'acte comme le fait de « concevoir l'acte, de le rédiger ou de diriger sa rédaction, après avoir vérifié tous les éléments qu'il contient (contrôle des faits relatés et de sa légalité), de le faire signer par les parties, de l'authentifier y apposant sa signature et enfin de le conserver » (soulignement ajouté).
193. Lors de l'instruction de l'avis n° 23-A-10 relatif à la liberté d'installation des notaires, certains notaires nommés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* ont indiqué recourir à la sous-traitance pour la rédaction d'actes ou être favorables à une telle possibilité¹²³, et l'instruction du présent avis a révélé que la rédaction des actes et le traitement des formalités antérieures et postérieures pouvaient être confiés à des salariés temporaires mis à disposition par des cabinets d'intérim. Dans le cadre de leurs missions, ils peuvent travailler à distance, avec leur propre matériel informatique, ou celui prêté par l'office. Lorsqu'ils travaillent à distance, ils utilisent les logiciels de connexion à distance classiques de la profession

¹²⁰ Voir l'avis n° 21-A-04 de l'Autorité de la concurrence relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices de notaires, paragraphe 339.

¹²¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

¹²² Cour de cassation, 22 février 2022, pourvoi n° 21-85.594.

¹²³ Avis de l'Autorité n° 23-A-10, paragraphe 222.

(TeamViewer ou Ballade) et sont soumis, à l'instar des prestataires de services, au respect d'une clause de confidentialité¹²⁴.

194. Compte tenu des incertitudes sur ce point, l'Autorité invite les instances de la profession et la DACS à mener une réflexion sur ce que recouvre le monopole de l'authentification des actes.
195. S'agissant des activités accessoires, l'Autorité constate que l'article 2.2.2 du projet de règles professionnelles des notaires interdit la sous-traitance pour les activités de négociation immobilière, de gestion de biens et de gestion de patrimoine. Le guide pratique de la sous-traitance autorise toutefois la sous-traitance pour l'expertise immobilière. Pour les commissaires de justice, aucune disposition particulière n'évoque le sujet de la sous-traitance des activités accessoires.
196. Les activités accessoires des notaires et des commissaires de justice étant très variées (arbitrage, médiation, agent d'assurances, etc.), il est difficile d'anticiper les conséquences possibles de la sous-traitance, activité par activité.
197. Toutefois, il ressort de l'instruction que certains offices pourraient avoir un intérêt à confier des tâches à des tiers lors de la réalisation d'activités accessoires. Il en va par exemple de l'activité de négociation immobilière ou de gestion de biens, dans le cadre desquelles le professionnel pourrait confier la recherche des acquéreurs ou des locataires, l'organisation des visites ou la relance en cas d'impayés, à des entreprises tierces.
198. L'Autorité recommande par conséquent à la CNCJ et au CSN de mener une analyse commune permettant de clarifier les missions ou tâches relevant des activités accessoires pouvant être déléguées à des entreprises tierces. Cette harmonisation concernant les activités pouvant faire l'objet de sous-traitance est d'autant plus nécessaire que les deux professions exercent une activité de gestion de biens.

Recommandation n° 6 – S'agissant de la sous-traitance

L'Autorité recommande de :

- veiller à ce que le cadre juridique applicable à la sous-traitance n'apporte pas de restrictions indues à la liberté d'organisation des activités des professionnels et plus particulièrement, n'impose pas de freins disproportionnés au développement des offices créés ;
- mener une réflexion commune aux deux professions sur les activités accessoires pouvant être sous-traitées.

2. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX NOTAIRES

a) Sur la plume

199. Lorsqu'un acte réunit le concours ou la participation de plusieurs notaires, la question de l'attribution de la minute, c'est-à-dire notamment du droit de rédiger l'acte, se pose. Ainsi, lorsqu'il rédige un acte, le notaire est réputé détenir la « *plume* ». Les règles relatives à la plume sont prévues aux articles 29 et suivants du projet de règles professionnelles, au sein de la partie « *règles d'attribution de la minute d'un acte et de partage des émoluments* ». Elles reprennent, à quelques exceptions près, les dispositions en vigueur dans le RNRI.

¹²⁴ Cotes 558, 989 et 990.

200. De l'attribution de la minute découle un enjeu économique et concurrentiel important, puisque tant dans le RNRI que dans le projet de règles professionnelles, il est prévu que le partage des émoluments proportionnels se fasse à la faveur du notaire rédacteur¹²⁵.
201. C'est au regard de ce qui précède que l'Autorité analyse les règles d'attribution de la minute, ainsi que les modifications proposées par le projet de règles professionnelles.
202. En premier lieu, il ressort de l'instruction qu'à l'occasion de la rédaction de différents actes, la plume peut être attribuée selon la règle de l'ancienneté, c'est-à-dire, au notaire ayant la prestation de serment la plus ancienne, et en cas d'égalité, au notaire le plus âgé¹²⁶. Cette règle peut s'appliquer soit en tant que principe, soit de façon dérogatoire à une règle d'attribution, et ce dans les cas suivants :
- pour tout type d'actes, en cas d'égalité d'intérêt pécuniaire des parties (voir l'article 29.2.2 du projet de règles professionnelles) ;
 - pour les actes rédigés à l'occasion d'un divorce, d'une séparation ou d'un changement de régime matrimonial, si chaque époux souhaite l'intervention de son notaire (voir l'article 30.2.1 du projet de règles professionnelles) ;
 - pour les actes de partage de bien indivis ne provenant pas d'une liquidation de société (voir l'article 30.2.2 du projet de règles professionnelles) ; et
 - pour l'acte constatant la fusion de deux ou plusieurs sociétés (voir l'article 30.3 du projet de règles professionnelles).
203. Interrogées dans le cadre de l'instruction du présent avis, aucune instance locale notariale ne fait état de difficultés quant à l'application de cette règle. Au contraire, elles la qualifient volontiers de « *claire* » et de « *simple d'utilisation* »¹²⁷, ainsi que de nature à promouvoir l'expérience acquise par le notaire au cours de sa carrière¹²⁸. Cependant, elles admettent qu'en pratique, l'application de cette règle reste très marginale¹²⁹.
204. Pour autant, malgré sa simplicité, la règle de l'ancienneté apparaît *per se* défavorable aux notaires récemment installés, dont la prestation de serment est nécessairement plus récente que celles de leurs confrères.
205. Par ailleurs, dans ses derniers avis sur la liberté d'installation des notaires, l'Autorité avait également constaté le rajeunissement de la profession notariale, lié à la nomination des notaires dans le cadre de la loi *Croissance et activité*¹³⁰, leur moyenne d'âge étant inférieure au reste des professionnels. Là encore, l'application de la règle de l'ancienneté pourrait constituer un frein pour ces derniers, voire même créer une distorsion de concurrence en leur défaveur.

¹²⁵ Pour plus de précisions, voir les articles 31 et suivants du projet de règles professionnelles, relatif aux règles de partage des émoluments professionnels.

¹²⁶ Sur la notion d'ancienneté, voir l'article 4.4.1 du projet de règles professionnelles qui reprend les dispositions de l'article 53 du RNRI.

¹²⁷ Réponses des chambres aux questions 59 et 60 du questionnaire du 01/09/2023, cotes 171, 208, 256, 408 et 530.

¹²⁸ Réponse au questionnaire du 01/09/2023, cote 171.

¹²⁹ Réponses au questionnaire du 01/09/2023, cotes 230, 467 et 516.

¹³⁰ Avis n° 21-A-04 sur la liberté d'installation des notaires, paragraphe 361 et avis n° 23-A-10 sur la liberté d'installation des notaires, paragraphe 181.

206. Eu égard à ce qui précède, l'Autorité est d'avis de supprimer cette règle d'attribution de la minute, et de la remplacer par un critère moins discriminant, en instaurant, par exemple, la désignation par ordre alphabétique du notaire détenant la minute, après tirage au sort annuel d'une lettre par le CSN.
207. En deuxième lieu, il ressort tant de l'instruction de l'avis n° 23-A-10 sur la liberté d'installation des notaires, que de celle du présent avis, que les règles professionnelles prévues en matière de minute sont dites « *triplement supplétives* »¹³¹. Elles reprennent sur ce point les dispositions du RNRI. En effet, le CSN a indiqué à l'Autorité que le choix de la plume revenait d'abord aux parties, puis aux notaires, et qu'à défaut d'accord entre eux, l'attribution de la plume s'effectuait selon les règlements d'instances locales, et à défaut selon les règles professionnelles¹³².
208. En effet, l'article 29.1 du projet de règles professionnelles (reprenant l'article 59 du RNRI) dispose que les parties sont libres de définir ensemble les modalités d'attribution de la minute, et qu'à défaut d'accord entre elles, les règles professionnelles trouveront à s'appliquer. Le CSN a précisé lors de l'instruction que : « *les notaires ont toujours la possibilité, librement, d'un commun accord entre eux et en toute confraternité, de déroger aux règles d'attribution de la minute qui y sont prévues, le règlement n'ayant vocation qu'à fixer un cadre sur lequel les instances s'appuieront en cas de différend entre notaires sur ce point. Cette faculté n'est inscrite nulle part dans le règlement, mais tous les auteurs et acteurs du notariat sont d'accord sur ce principe* »¹³³ (soulignements ajoutés).
209. Il y a lieu de rappeler que le manque de précision et de lisibilité des règles professionnelles nationales peut représenter un frein, voire même créer une distorsion de concurrence entre les professionnels qui y sont astreints. Dès lors, l'Autorité, tout en prenant acte de cet usage non écrit en matière d'attribution de la minute, recommande d'inscrire cette possibilité à l'article 29.1 du projet de règles professionnelles.
210. En troisième lieu, il ressort de l'article 30.6 du projet de règles professionnelles qu'en présence du règlement d'une instance locale approuvé par le garde des Sceaux, les dispositions des règles professionnelles en matière d'attribution de la minute (*i.e.* les articles 29.1 à 30.5) s'appliqueront à titre supplétif, sous réserve que tous les notaires concourant ou participant au même acte exercent dans le ressort de cette instance. Par « instance locale », le CSN a indiqué à l'Autorité que l'article 30.6 visait les chambres départementales, ou interdépartementales, et les conseils régionaux ou interrégionaux¹³⁴.
211. Ainsi, selon l'article 30.6 du projet de règles professionnelles, contrairement à ce qui était prévu par l'article 74 du RNRI, si deux notaires appartiennent à un ressort d'instance locale différent, mais dont les règles sont identiques et dérogatoires aux règles professionnelles, alors ces derniers ne pourront plus faire application de ces règles locales, bien qu'elles soient similaires.
212. Interrogé sur ce point par l'Autorité, le CSN a justifié cette nouvelle restriction par le fait que les règlements des instances locales ont vocation à s'appliquer uniquement aux rapports

¹³¹ Procès-verbal de l'audition du CSN, cote 1 136.

¹³² Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cotes 868 et 869 ; procès-verbal de l'audition du CSN, cote 1 136.

¹³³ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction, cote 868.

¹³⁴ Réponse du CSN au questionnaire des services d'instruction cote 868.

entre les notaires du ressort de ces instances¹³⁵. Pour autant, une telle restriction n'apparaît pas proportionnée dans la mesure où elle introduit une restriction induite dans la liberté d'entreprendre des notaires.

213. Par conséquent, l'Autorité recommande de réintroduire, à l'article 30.6 du projet de règles professionnelles, la faculté octroyée jusqu'alors aux notaires du ressort d'instances locales différentes, de faire application de leur règlement dont les dispositions sont similaires en matière d'attribution de la minute.
214. En quatrième lieu, l'article 30.4.2 du projet de règles professionnelles relatif à l'attribution de la minute en matière de transaction immobilière dispose qu'« *en cas d'intervention de plusieurs notaires, la minute de la vente appartient au notaire choisi par le vendeur. Toutefois, si seul le notaire choisi par l'acquéreur exerce dans le département dans lequel le bien vendu se situe, celui-ci détient la minute de l'acte.* » (soulignement ajouté). Ce nouveau principe, dit de la « plume unique vendeur », se substitue au principe de la « plume unique acquéreur », jusqu'alors en vigueur aux termes de l'article 64.2 du RNRI.
215. À ce jour, 37 départements (*i.e.* 38 % des notaires) appliquent la règle de la plume unique vendeur en vertu de règles locales spécifiques. En revanche, 53 départements appliquent la plume unique acquéreur, dont 15 (*i.e.* 27 % des notaires) en vertu de règles locales spécifiques et 38 (*i.e.* 25 % des notaires) en vertu de l'article 64.2 du RNRI¹³⁶. Dès lors, à l'issue de la réforme sur la déontologie des notaires, et en l'absence d'adoption de nouvelles règles locales spécifiques, la règle de la plume unique vendeur concernera 75 départements et 63 % des notaires.
216. Interrogé sur la nécessité d'une telle réforme, le CSN la justifie par ses effets escomptés, à savoir : « *rapidité, simplicité, efficacité pour le client* »¹³⁷. À cet égard, le CSN précise que le changement pour la plume unique vendeur a été avalisé par 70 % des délégués de cours du CSN¹³⁸ en assemblée générale¹³⁹. Par ailleurs, le rapport de la commission discipline et déontologie du CSN soutient que la « plume unique vendeur » est « *efficace pour les clients par sa fluidité, sa rapidité, elle limite les intermédiaires, permet au notaire de l'acquéreur de se concentrer sur sa mission de conseil.* »¹⁴⁰. Elle serait aussi efficace pour les notaires « *en centralisant tout le travail de collecte et de rédaction en une seule main, de même pour la partie comptabilité* »¹⁴¹. Le CSN a confirmé cette position pendant la séance d'examen du présent avis et a précisé que cette centralisation aux mains du notaire du vendeur était d'autant plus efficace dans le contexte actuel de resserrement des conditions d'octroi de crédits et de refus de prêts aux acquéreurs potentiels. Selon le CSN, confier la plume unique au vendeur permettrait d'éviter de devoir reconstituer le dossier en cas de changement d'acquéreur.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Rapport de la commission discipline et déontologie du CSN, cotes 1 362 à 1 364.

¹³⁷ Compte-rendu de l'audition du CSN, cote 1 261.

¹³⁸ Les délégués de cours du CSN sont issus de chaque Conseil régional de notaire et forment l'assemblée générale du CSN.

¹³⁹ Procès-verbal de l'audition du CSN, cote 1 136.

¹⁴⁰ Réponse à demande de documents, cote 1 356.

¹⁴¹ Réponse à demande de documents, cote 1 357.

217. Cependant, le même rapport reconnaît également des avantages à la « plume unique acquéreur », tenant notamment au fait que le notaire de l'acquéreur d'aujourd'hui sera le notaire du vendeur de demain, et qu'à ce titre, il semble plus logique qu'il détienne la minute de l'acte rédigé¹⁴². Interrogées sur le changement de la règle relative à la détention de la plume, plusieurs chambres départementales et interdépartementales ont également indiqué que, dans le cadre d'une transaction immobilière, l'acquéreur, à qui incombent les frais notariés, devrait légitimement pouvoir choisir son notaire pour rédiger l'acte¹⁴³.
218. Il est, par conséquent, difficile pour l'Autorité d'arbitrer entre ces options, les deux présentant des avantages. Toutefois, certaines chambres n'ont pas attendu l'entrée en vigueur des nouvelles règles professionnelles pour y déroger par anticipation et d'autres chambres interrogées par les services d'instruction ont indiqué leur intention de le faire¹⁴⁴.
219. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, l'Autorité a été alertée par plusieurs notaires récemment installés sur un risque de baisse de leur activité, leur clientèle étant en grande majorité composée d'acquéreurs¹⁴⁵. Interrogées sur ce point, plusieurs chambres ont indiqué à l'Autorité partager cette analyse¹⁴⁶. La chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne soutient « [qu'] *une étude en développement est plus souvent le notaire de l'acquéreur que celui du vendeur. La règle de la plume acquéreur est donc essentielle pour leur développement* »¹⁴⁷ (soulignement ajouté).
220. Afin d'évaluer précisément l'impact de la modification de règle de la « plume unique acquéreur » sur les notaires récemment installés, les services d'instruction ont adressé un questionnaire à plusieurs chambres départementales ou interdépartementales. Cette demande avait pour objectif d'obtenir des données relatives au nombre de transactions immobilières effectuées en tant que notaire de l'acquéreur, du vendeur ou des deux, pour chaque notaire titulaire du ressort de la chambre¹⁴⁸.
221. Interrogé également sur ce point, le CSN a indiqué à l'Autorité ne pas détenir de telles statistiques pour l'ensemble de la profession. Il y a lieu de préciser que le rapport de la commission discipline et déontologie précité, ayant analysé le changement de règle, ne s'appuie sur aucune donnée représentative de la profession.
222. Eu égard au très faible nombre de chambres ayant répondu au questionnaire, les services d'instruction n'ont pas été en mesure d'analyser l'impact de la plume unique vendeur sur les notaires récemment installés. L'analyse des données de la seule chambre dont les réponses au questionnaire étaient exploitables et représentatives¹⁴⁹ indique que, pour l'année 2022, 102 notaires installés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* sont intervenus comme (i) notaire de l'acquéreur dans 37,75 % des ventes, (ii) notaire du vendeur dans 25,90 % des

¹⁴² Réponse à demande de documents, cote 1 368.

¹⁴³ Réponses au questionnaire du 01/09/2023, cotes 171, 256, 486, 497, 506 et 515.

¹⁴⁴ Par exemple, voir les réponses au questionnaire du 01/09/2023, cotes 208, 256, 302 ou 361.

¹⁴⁵ Compte-rendu d'auditions, cotes 1 246, 1 284, 1 293, 1 305, 1 319 et 1 333.

¹⁴⁶ Réponses au questionnaire du 01/09/2023, cote 171, 200, 362, 374, 432 et 497.

¹⁴⁷ Compte-rendu de l'audition de la chambre interdépartementale des notaires de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, cote 1 246.

¹⁴⁸ Questionnaire du 11/09/2023, cotes 178 à 180.

¹⁴⁹ Il s'agit de 357 réponses exploitables et complètes sur un échantillon de 1 100 réponses (parmi lesquelles seulement 496 étaient complètes).

ventes, et (iii) notaire des deux dans 36,35 % des ventes. Comparativement, 255 notaires installés avant la loi *Croissance et activité* au sein de la même chambre sont intervenus comme (i) notaire de l'acquéreur dans 25,85 % des ventes, (ii) notaire du vendeur dans 30,90 % des ventes, et (iii) notaire des deux dans 43,25 % des ventes¹⁵⁰.

223. Toutefois, cette chambre ne compte parmi ses membres que 430 notaires titulaires¹⁵¹. Ainsi, l'échantillon analysé n'étant pas représentatif de l'ensemble de la profession notariale, tant en nombre que géographiquement, l'Autorité n'est pas en mesure de tirer une conclusion applicable à l'ensemble du territoire sur la question de la plume unique ni de se prononcer sur l'opportunité d'une telle évolution.
224. Dès lors, l'Autorité recommande au CSN d'effectuer une étude d'impact sur l'introduction de la plume unique vendeur, en particulier sur les notaires récemment installés, en s'appuyant sur des données quantitatives représentatives de la profession.

Recommandation n° 7 - S'agissant de la plume

L'Autorité recommande :

- de supprimer la règle d'attribution de la minute à raison de l'ancienneté, et de la remplacer par un critère plus objectif, en instaurant, par exemple, la désignation du notaire détenant la minute par ordre alphabétique, après tirage au sort annuel d'une lettre par le CSN ;
- d'inscrire à l'article 29.1 du projet de règles professionnelles, la possibilité reconnue aux notaires de déroger aux règles professionnelles pour l'attribution de la plume ;
- de réintroduire à l'article 30.6 du projet de règles professionnelles la faculté octroyée jusqu'alors aux notaires du ressort d'instances locales différentes, de faire application de leur règlement dont les dispositions sont similaires en matière d'attribution de la minute ;
- d'effectuer une étude d'impact sur l'introduction de la plume unique vendeur, en particulier sur les notaires récemment installés, en s'appuyant sur des données quantitatives représentatives de la profession.

b) Sur la clause de non-concurrence

225. L'article 13.2 du projet de règles professionnelles dispose « [qu'a]ucun notaire ne peut établir son étude dans l'immeuble où étaient installés l'office, les bureaux annexes ou les locaux accessoires de l'un de ses confrères autre que son prédécesseur avant le délai de quatre ans à compter du jour de la fin de l'exercice de ce confrère, sauf consentement écrit de celui-ci ou de son successeur.

Il est également interdit à un notaire d'établir son étude ou un local accessoire dans l'immeuble où l'un de ses confrères a déjà son office sans le consentement écrit de ce dernier ».

226. Ces dispositions reprennent quasiment à l'identique les dispositions de l'article 11.3 du RNRI. Elles prévoient néanmoins au premier alinéa un délai de quatre ans, contre cinq auparavant.

¹⁵⁰ Cote 1 436.

¹⁵¹ Réponse au questionnaire du 01/09/2023, cote 189.

227. En premier lieu, il y a lieu de considérer que le deuxième alinéa de l'article 13.2 du projet de règles professionnelles relatif à l'interdiction d'établissement dans un immeuble où exerce un confrère sans le consentement de celui-ci, constitue une restriction au regard de la liberté d'installation des notaires, non justifiée par un quelconque motif.
228. Toutefois, le Conseil de la concurrence et l'Autorité ont déjà indiqué dans leurs avis n° 08-A-15¹⁵² et n° 12-A-07¹⁵³ relatifs aux codes de déontologie des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues que de telles restrictions pouvaient être justifiées, mais ce uniquement par des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public¹⁵⁴.
229. À titre d'exemple, l'article R. 4321-133 du code de la santé publique dispose que « [l]e masseur-kinésithérapeute ne doit pas s'installer dans un immeuble où exerce un confrère sans l'accord de celui-ci ou sans l'autorisation du conseil départemental de l'ordre. Cette autorisation ne peut être refusée que pour des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public. Le silence gardé par le conseil départemental de l'ordre vaut autorisation tacite à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande. » (soulignement ajouté).
230. Pour les notaires, le risque de confusion à l'égard du public pour des professionnels exerçant dans le même immeuble se comprend notamment en cas d'homonymie, ou pour la communication extérieure (signalétique, panonceau, panneau etc.).
231. Eu égard à ce qui précède, l'Autorité recommande d'ajouter au deuxième alinéa de l'article 13.2 du projet de règles professionnelles après les mots « sans le consentement écrit de ce dernier » les mots : « ou du conseil départemental ou interdépartemental du ressort de ce dernier. Cette autorisation ne peut être refusée que pour des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public ».
232. En second lieu, il y a lieu de considérer que le premier alinéa de l'article 13.2 du projet de règles professionnelles, relatif à l'interdiction d'installation dans un immeuble laissé vacant depuis moins de quatre ans, constitue une restriction à la liberté d'installation des notaires tout en ayant des effets anticoncurrentiels.
233. Or, comme l'a confirmé le CSN¹⁵⁵, une telle restriction doit être justifiée par des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public¹⁵⁶ :
234. Certes, cette interdiction vise désormais les immeubles laissés vacants depuis moins de quatre ans, contre cinq ans auparavant. L'Autorité considère néanmoins que ce délai est disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. En effet, les clients ont désormais accès à une information en ligne, minimisant ainsi le risque de confusion. À titre comparatif, l'article R. 4127-278 du code de la santé publique dispose pour les chirurgiens-dentistes

¹⁵² Conseil de la concurrence, avis n° 08-A-15 du 29 juillet 2008 relatif au projet de décret portant code de déontologie des masseurs kinésithérapeutes.

¹⁵³ Autorité de la concurrence, avis n° 12-A-07 du 1^{er} mars 2012 relatif à un projet de décret portant code de déontologie des pédicures-podologues.

¹⁵⁴ Avis n° 08-A-15 précité, paragraphes 65 et suivants ; et avis n° 12-A-07 précité, paragraphes 123 et suivants.

¹⁵⁵ Procès-verbal de l'audition du CSN, cote 1 137 : « *Il ne faut pas que ce dernier [le client] s'imagine voir le notaire qui était installé auparavant* »¹⁵⁵.

¹⁵⁶ Avis n° 08-A-15 précité, paragraphes 65 et suivants ; et avis n° 12-A-07 précité, paragraphes 123 et suivants.

« [qu'i]l est interdit de s'installer à titre professionnel dans un local ou immeuble quitté par un confrère pendant les deux ans qui suivent son départ, sauf accord intervenu entre les deux praticiens intéressés ou, à défaut, autorisation du conseil départemental de l'ordre. » (soulignement ajouté).

235. Eu égard à ce qui précède, l'Autorité recommande d'alléger les modalités de mise en œuvre de la clause de non-concurrence.

Recommandation n° 8 – S'agissant de la clause de non-concurrence

L'Autorité recommande :

- d'ajouter au deuxième alinéa de l'article 13.2 du projet de règles professionnelles après les mots « sans le consentement écrit de ce dernier » les mots : « ou du conseil départemental ou interdépartemental du ressort de ce dernier. Cette autorisation ne peut être refusée que pour des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public » ; et
- de rédiger le premier alinéa de l'article 13.2 du projet de règles professionnelles comme suit : « Aucun notaire ne peut établir son étude dans l'immeuble où étaient installés l'office, les bureaux annexes ou les locaux accessoires de l'un de ses confrères autre que son prédécesseur avant le délai de deux ans à compter du jour de la fin de l'exercice de ce confrère, sauf consentement écrit de celui-ci ou de son successeur, ou du conseil départemental ou interdépartemental de son ressort. Cette autorisation ne peut être refusée que pour des motifs tirés d'un risque de confusion pour le public ».

3. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX COMMISSAIRES DE JUSTICE

236. L'analyse des dispositions spécifiques aux commissaires de justice a permis de relever deux améliorations introduites dans les projets de textes.
237. En premier lieu, les articles 13 à 16 du projet de règles professionnelles des commissaires de justice reprennent, avec quelques modifications, les articles 27 à 31 du RDN relatifs à la transmission et au pilotage.
238. Le pilotage est défini comme une activité concurrentielle¹⁵⁷ qui consiste, pour un commissaire de justice dit « pilote », à transmettre à des confrères territorialement compétents des actes ou dossiers confiés par un client. Ce pilotage, qui est une forme de sous-traitance à un confrère, peut être ponctuel - dans ce cas on parle de transmission ponctuelle - ou habituel - dans ce cas on parle de pilotage.
239. S'agissant de la transmission ponctuelle d'un acte ou d'un dossier, l'article 13 du projet de règles professionnelles précise que « sous réserve des dispositions relatives à l'acte équitable, un acte isolé ou détaché est un acte transmis par un commissaire de justice à l'un de ses confrères territorialement compétent en vue de sa seule signification, sans mandat d'exécuter, ni d'encaisser » (soulignement ajouté). Les émoluments relatifs à la prestation de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article A. 444-32 du code de commerce restent ainsi acquis au commissaire de justice pilote.

¹⁵⁷ La CNCJ a précisé que le terme « concurrentielle » est ici employé non pas en opposition aux activités monopolistiques des commissaires de justice mais afin d'explicitier que le pilote a le libre choix du piloté sous réserve des règles de compétence territoriale. Réponse de la CNCJ à la demande de précisions, cote 1439.

240. S'agissant du pilotage, l'article 15 du projet de règles professionnelles prévoit que ces émoluments sont acquis au commissaire de justice piloté, sauf si le pilote et le piloté conviennent de les partager¹⁵⁸.
241. Un nouvel alinéa a été ajouté à l'article 14 du projet de règles professionnelles, libellé de la manière suivante : « *le commissaire de justice pilote est rémunéré par le client qui lui confie ses dossiers ; le commissaire de justice mandaté par le pilote est rémunéré conformément au tarif* ».
242. Cet ajout s'expliquerait, selon la CNCJ¹⁵⁹, par une volonté, dans les nouvelles dispositions d'explicitier « *la règle selon laquelle le client, qui par commodité ou recherche d'efficacité, s'adresse à un unique commissaire de justice, n'entretient de relations contractuelles qu'avec lui et rémunère ce service rendu par des honoraires librement convenus conformément au contrat passé, à charge pour ce commissaire de justice, lorsque le mandat reçu excède sa compétence territoriale, de rechercher « un correspondant », commissaire de justice piloté, qui sera, lui, rémunéré conformément au tarif* ».
243. De la même manière, interrogée sur ce point, une chambre régionale¹⁶⁰ considère que cet ajout avait pour objectif de clarifier les règles du pilotage relatives à la rémunération du pilote et du piloté, notamment dans les cas où le pilote ne fait que transmettre la gestion d'un dossier au piloté, sans accomplir d'acte pour le compte du client¹⁶¹.
244. Les difficultés d'application des règles tiendraient, selon la CNJC, à l'augmentation de la demande des créanciers institutionnels d'externaliser et confier à un acteur unique la gestion de leur portefeuille de créances. En effet, la gestion par les créanciers de leur portefeuille de créances « *exige de disposer d'un service intégré chargé d'évaluer la liquidité des créances, puis d'apprécier les modalités possibles de recouvrement et, enfin, de coordonner les commissaires de justice territorialement compétents* »¹⁶².
245. La CNCJ a ainsi décidé de préciser, à l'article 14 du projet de règles professionnelles relatif à la transmission d'un dossier, que le commissaire de justice pilote est rémunéré par le client qui lui confie ses dossiers et le commissaire de justice piloté conformément au tarif, afin de « *créer un cadre économique stable qui garantisse une juste et équitable rémunération aux acteurs concernés* »¹⁶³.
246. En outre, la disposition de l'article 27 du RDN prévoyant que l'huissier de justice expéditeur est tenu au paiement de l'acte à son confrère dans un délai maximum de deux mois a été

¹⁵⁸ Réponse de la CNCJ au questionnaire, cotes 577 et 578.

¹⁵⁹ Réponse de la CNCJ à la demande de précisions, cote 1 439.

¹⁶⁰ Compte-rendu de l'audition de la Chambre régionale des commissaires de justice de la Cour d'appel d'Orléans, cotes 1 433-1 434.

¹⁶¹ La Chambre régionale des commissaires de justice de la Cour d'appel d'Orléans cite comme exemple la récente dématérialisation des saisies-attribution qui permet désormais aux commissaires de justice du ressort de la Cour d'appel du domicile ou de la résidence du débiteur d'accomplir à la fois la signification de la contrainte à la banque de façon dématérialisée (article L. 211-1 et L. 211-1-1 du code des procédures civiles d'exécution) et de la dénoncer au débiteur (article R. 211-3 du code des procédures civiles d'exécution). Voir Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 15 introduisant l'article L. 211-1-1 au code des procédures civiles d'exécution.

¹⁶² Réponse de la CNCJ à une demande de précisions, cote 1 439.

¹⁶³ *Ibid.*, cote 1 440.

supprimé afin de se conformer à l'article L. 441-10 du code de commerce qui prévoit un délai de paiement de trente jours¹⁶⁴.

247. L'Autorité salue les efforts de la CNCJ, permettant de clarifier les règles relatives au pilotage, et notamment à la rémunération du pilote et du piloté.
248. En second lieu, l'instruction a relevé qu'un nouvel alinéa, relatif aux rapports avec les instances professionnelles et prévoyant une obligation des professionnels de « *communiquer sans délai à l'instance nationale tout élément statistique ou comptable qui lui sont demandés* » a été ajouté à l'article 20 du projet de code de déontologie des commissaires de justice.
249. Cet ajout va dans le sens d'une amélioration de la qualité des données transmises par les professionnels et correspond à une recommandation formulée par l'Autorité dans l'avis n° 23-A-09 précité. L'Autorité souhaite saluer la CNCJ pour cette nouvelle disposition dont le non-respect par les commissaires de justice pourra désormais faire l'objet de procédures disciplinaires.

Conclusion

250. L'Autorité réaffirme la nécessité d'harmoniser, tant sur la forme que sur le fond, les règles déontologiques communément partagées par les officiers ministériels, afin d'en améliorer la lisibilité et la cohérence au profit de la clientèle des offices et des professionnels concernés.
251. La concomitance des saisines concernant les projets de décrets relatifs au code de déontologie des notaires et à celui des commissaires de justice a fourni à l'Autorité l'opportunité de réaffirmer cette logique et de rendre un avis commun aux deux professions.
252. L'Autorité a ainsi pu formuler six séries de recommandations communes aux deux professions, et même, pour deux d'entre elles, communes aux quatre professions constituant la communauté des officiers ministériels (avocats aux Conseils, commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce et notaires).
253. L'Autorité aurait toutefois souhaité avoir l'opportunité de proposer un avis unique relatif à l'ensemble des codes de déontologie des officiers ministériels, comme elle a pu le faire dans l'avis n° 19-A-18 du 31 décembre 2019 relatif à plusieurs projets de décrets portant modification des codes de déontologie de certaines professions de santé.
254. Au cours de son analyse, l'Autorité s'est assurée que les règles déontologiques des notaires et des commissaires de justice n'entravent pas le bon fonctionnement de la concurrence, et plus particulièrement, qu'elles ne mettent pas en place des restrictions injustifiées qui auraient pour conséquence de limiter ou de supprimer la possibilité pour les nouveaux entrants de se faire connaître et de se développer.
255. En effet, dans les marchés des prestations de services des notaires et des commissaires de justice, fondés sur des relations de confiance, souvent personnelles et qui ont vocation à s'inscrire dans la durée, il est indispensable d'assurer une certaine fluidité et de permettre

¹⁶⁴ *Ibid.*, cote 1 438.

aux nouveaux entrants de se faire connaître et d'être à même de démontrer leurs qualités à leurs futurs clients.

256. Tel est l'objectif poursuivi par les recommandations formulées dans le présent avis.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sarra Masrouki, Mme Alix de Loustal, Mme Anja Kukanjac, M. Henri de Baudouin, rapporteurs et l'intervention de Mme Leila Benalia, rapporteure générale adjointe, par M. Benoît Cœuré, président, Mme Fabienne Siredey-Garnier, Mme Irène Luc et M. Thibaud Vergé, vice-présidents.

La chargée de séance,

Le président,

Caroline Orsel

Benoît Cœuré

© Autorité de la concurrence