

Autorité
de la concurrence

**Avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025
relatif au bilan et aux perspectives de la réforme de 2015 concernant
les conditions d'installation et les tarifs réglementés de certaines
professions du droit**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la décision n° 24-SOA-04 du 10 octobre 2024 relative à une saisine d'office pour avis portant sur le bilan et les perspectives de la réforme de 2015 relative aux conditions d'installation et aux tarifs réglementés de certaines professions du droit ;

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

Vu le livre IV du code de commerce, notamment le titre IV bis ;

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

Vu les avis n° 16-A-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-18 du 10 octobre 2016, n° 18-A-11 du 25 octobre 2018, n° 21-A-02 du 23 mars 2021, n° 23-A-03 du 7 avril 2023 et n° 25-A-06 du 16 avril 2025 relatifs à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

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 les délibérations n° 2021-01 et n° 2021-02 du 28 avril 2021 portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires ;

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

Vu l'avis n° 16-A-16 du 16 septembre 2016 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions du titre IV bis du livre IV de la partie réglementaire du code de commerce ;

Vu l'avis n° 17-A-06 du 27 mars 2017 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de postulation des avocats en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation, et de sûretés judiciaires ;

Vu l'avis n° 17-A-15 du 15 décembre 2017 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce et du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice ;

Vu l'avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en outre-mer ;

Vu l'avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce ;

Vu l'avis n° 23-A-13 du 27 juillet 2023 concernant un projet de décret relatif à diverses prestations réalisées dans le cadre du registre des sûretés mobilières et modifiant certaines dispositions du code de commerce ;

Vu l'avis n° 24-A-07 du 23 juillet 2024 relatif à un projet de décret définissant le dispositif de collecte des informations statistiques concernant les avocats ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants du Conseil supérieur du notariat, du Conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Colmar et de Metz, de la Chambre nationale des commissaires de justice, de la Chambre régionale des commissaires de justice du ressort de la cour d'appel de Colmar, du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et de la Direction des affaires civiles et du sceau entendus sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, le rapporteur général, et le Commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 8 juillet 2025 ;

Adopte l'avis suivant :

Résumé¹

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (ci-après « loi *Croissance et activité* ») a modifié les modalités d'installation des professions réglementées du droit ainsi que les tarifs qui leur sont applicables.

La loi *Croissance et activité* a institué un régime de liberté d'installation régulée pour les notaires, les commissaires de justice et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils »). Ce dispositif vise à faciliter l'accès à l'exercice libéral des professions précitées, notamment pour les jeunes diplômés et les femmes, tout en garantissant un maillage territorial approprié et la viabilité économique des offices existants. En application des articles L. 462-4-1 et L. 462-4-2 du code de commerce, l'Autorité rend tous les deux ans au moins un avis assorti de recommandations quantitatives relatives au nombre de professionnels à installer.

La loi *Croissance et activité* a également modifié la méthode de détermination et de révision des tarifs des administrateurs judiciaires, des avocats à la Cour pour certaines activités de postulation, des commissaires de justice, des greffiers des tribunaux de commerce, des mandataires judiciaires et des notaires, en vue de les orienter vers les coûts et de supprimer les rentes injustifiées. La révision des tarifs prend en compte les coûts pertinents et une rémunération raisonnable des professionnels. La détermination de cette rémunération raisonnable se base sur un objectif de taux de résultat moyen par profession appliqué au chiffre d'affaires régulé. L'objectif est fixé par l'article L. 444-7 du code de commerce entre 20 % et 32 % par profession. Depuis 2016, les tarifs sont révisés tous les deux ans par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie.

Dix ans après l'adoption de la loi *Croissance et activité*, et en application de l'article L. 462-4 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») s'est saisie d'office pour avis le 10 octobre 2024 afin, d'une part, d'en effectuer le bilan, et d'autre part, d'en évaluer les perspectives d'évolution.

Si les réformes portées par la loi *Croissance et activité* ont produit certains effets positifs, les objectifs du législateur ne peuvent être considérés comme atteints.

S'agissant de la liberté d'installation, les objectifs fixés par la réforme consistant à accroître l'offre de services ainsi qu'à favoriser l'accès des femmes et des jeunes diplômés à la profession tout en préservant le maillage territorial et la viabilité économique des offices existants ont été atteints. L'Autorité observe toutefois que la rentabilité des offices créés de notaires et de commissaires de justice dans le cadre de la liberté d'installation s'acquiert entre 3 et 5 ans d'existence, de telle sorte que certains offices créés durant les vagues d'installation les plus récentes connaissent encore des difficultés économiques.

L'Autorité a identifié certaines pistes d'amélioration, notamment en ce qui concerne la méthode de calcul des recommandations quantitatives (voir paragraphes 364 à 426). En outre, l'Autorité formule plusieurs recommandations visant à renforcer l'efficacité du dispositif. Il s'agit en particulier de l'extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle, l'allongement de 2 à 5 ans de la périodicité des avis relatifs à la liberté d'installation, une meilleure répartition des fonds provenant de la contribution volontaire obligatoire et une plus grande transparence sur celle-ci, ou encore l'évolution du périmètre du monopole légal des notaires à la lumière notamment de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne et les conditions d'accès à la profession des avocats aux Conseils. S'agissant de

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

l'Alsace-Moselle, l'Autorité ne se prononce pas sur la question de la patrimonialité des offices, considérant que la non patrimonialité n'est pas un obstacle à l'animation concurrentielle.

La durée et le périmètre du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité en matière de liberté d'installation devraient enfin être revus.

Tel est le sens des recommandations n° 4 à n° 13 du présent avis.

S'agissant de la régulation tarifaire, le constat s'avère plus nuancé. En effet, si les quatre cycles de révision tarifaire intervenus depuis 2016 ont permis des baisses tarifaires, ces dernières ne s'accompagnent pas nécessairement d'une diminution du taux de résultat et donc d'un rapprochement des tarifs vers les coûts, ce qui était l'objectif initial du législateur.

Dès lors, des interrogations subsistent sur la méthode de révision des tarifs. Aussi, l'Autorité recommande au Gouvernement, à méthode constante, de clarifier le dispositif réglementaire, par exemple en précisant l'articulation des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable pour la détermination des tarifs.

Des assouplissements concernant l'octroi de remises par les notaires ou de la tarification des actes dont l'authentification n'est pas obligatoire pourraient également être envisagés. Enfin, la compétence territoriale des avocats à la cour pourrait être questionnée.

Tel est le sens des recommandations n° 14 à n° 17 et n° 21 à n° 23 du présent avis.

À plus long terme, l'Autorité recommande au Gouvernement d'étudier la possibilité de prévoir une baisse automatique et homothétique des tarifs selon un calendrier prédéfini en vue d'atteindre pour chaque profession l'objectif fixé par le code de commerce d'une rentabilité de 20 %. En cas de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement pourrait déroger à la révision automatique des tarifs, après avis obligatoire de l'Autorité. Tel est le sens de la recommandation n° 19 du présent avis.

Enfin, s'agissant des données économiques des professionnels, transmises aux Administrations dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce, l'Autorité observe qu'une clarification de la définition des indicateurs économiques à transmettre serait opportune. En outre, la transmission d'autres données économiques permettrait de mener une évaluation complète des réformes portées par la loi *Croissance et activité*. Tel est le sens des recommandations n° 1, n° 2, n° 3, n° 18, n° 20 et n° 24.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	10
I. LES DONNÉES ÉCONOMIQUES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ	11
A. LA BASE DE DONNÉES CONSTITUÉE PAR L'AUTORITÉ	11
1. L'ORIGINE DES DONNÉES ÉCONOMIQUES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ.....	11
2. ASPECT QUANTITATIF DES DONNÉES ÉCONOMIQUES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ	12
a) Le cas de l'Alsace-Moselle (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle).....	13
b) Le cas des DROM-COM.....	14
3. ASPECT QUALITATIF DES DONNÉES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ	15
a) La cohérence des données relatives aux chiffres d'affaires, aux émoluments et aux honoraires	16
b) La vérification et la complétude des données relatives au chiffre d'affaires et au résultat à l'aide des liasses fiscales.....	17
<i>Le chiffre d'affaires</i>	<i>18</i>
<i>Le résultat.....</i>	<i>18</i>
B. L'ÉCONOMIE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT	19
1. LES DIFFÉRENTES MÉTRIQUES STATISTIQUES UTILISÉES DANS LE PRÉSENT AVIS.....	19
2. PHOTOGRAPHIE GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT	22
II. BILAN RELATIF À LA LIBERTÉ D'INSTALLATION.....	28
A. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE.....	28
1. UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE.....	28
a) Commissaires de justice et notaires.....	28
b) Avocats aux Conseils.....	29
2. AUTRES MESURES TENDANT À FACILITER L'INSTALLATION	31
a) Limite d'âge, recours au salariat et aides à l'installation.....	31
b) Formes sociales, détention du capital et inter-professionnalité	32
c) Communication et déontologie	33
B. BILAN DE LA RÉFORME RELATIVE À LA LIBERTÉ D'INSTALLATION ...	33
1. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OFFICES ET DE PROFESSIONNELS	33
a) Évolution du nombre d'offices et de professionnels libéraux	33
<i>Les notaires</i>	<i>33</i>
<i>Les huissiers de justice.....</i>	<i>34</i>
<i>Les commissaires-priseurs judiciaires.....</i>	<i>35</i>

<i>Les commissaires de justice</i>	36
<i>Les avocats aux Conseils</i>	38
b) Comparaison du nombre de professionnels libéraux et salariés	39
<i>Les notaires et les commissaires de justice</i>	39
<i>Les avocats aux Conseils</i>	41
2. L'IMPACT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION SUR LES OFFICES INSTALLÉS	41
a) Le cas des notaires	42
<i>Les vagues d'installations</i>	42
<i>Le groupe de contrôle d'Alsace-Moselle</i>	44
<i>L'effet des vagues de création de nouveaux offices sur le chiffre d'affaires des offices déjà installés</i>	45
b) Le cas des commissaires de justice (anciens commissaires-priseurs judiciaires, anciens huissiers de justice et commissaires de justice)...	47
<i>La vague d'installation des huissiers de justice</i>	47
<i>La vague d'installation des commissaires-priseurs judiciaires</i>	49
<i>La vague d'installation des commissaires de justice</i>	51
3. LA SANTÉ DES OFFICES CRÉÉS	54
a) Le cas des notaires	54
<i>Les offices créés défaillants</i>	54
<i>Les offices créés toujours en activité</i>	56
<i>La durée nécessaire pour atteindre la viabilité</i>	62
b) Le cas des commissaires de justice	64
<i>Les offices créés défaillants</i>	64
<i>Les offices créés toujours en activité</i>	65
<i>La durée nécessaire pour atteindre la viabilité</i>	70
c) Le cas des avocats aux Conseils	71
<i>La structure des offices créés</i>	71
<i>Les volumes d'actes par professionnel</i>	72
<i>Les performances économiques</i>	73
4. FÉMINISATION ET RAJEUNISSEMENT DES PROFESSIONS	74
a) Sur la féminisation des professions	74
<i>Évolution du nombre de femmes exerçant à titre libéral et à titre salarié</i>	74
<i>Évolution du nombre de femmes diplômées</i>	76
<i>Les femmes dans les instances professionnelles</i>	78
b) Sur le rajeunissement des professions	79
5. ANALYSE DES MARCHÉS PERTINENTS RETENUS	83
a) Marchés de services	83

<i>Inter-professionnalité.....</i>	83
<i>La fusion des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice.....</i>	86
b) Marchés géographiques.....	88
<i>Rappel sur le choix du maillage retenu pour les notaires et les commissaires de justice.....</i>	88
<i>Les tendances d'installation</i>	89
<i>Le phénomène des transferts d'office.....</i>	96
<i>Les sociétés titulaires de plusieurs offices.....</i>	101
<i>La dématérialisation des activités des professionnels.....</i>	107
C. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION.....	108
1. ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE DE L'AUTORITÉ RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES	108
a) Coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires	109
<i>La pratique actuelle de l'Autorité.....</i>	109
<i>La mise à jour du coefficient de corrélation</i>	113
b) La revalorisation des seuils de chiffres d'affaires cibles	116
c) Le seuil de chiffre d'affaires cible des commissaires de justice	117
<i>Rappel de la méthode de détermination des seuils.....</i>	117
<i>La définition du seuil pour les commissaires de justice</i>	118
d) L'horizon temporel	119
2. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION.....	121
a) À titre liminaire, sur le mandat des membres qualifiés du Collège de l'Autorité.....	121
b) Extension du dispositif à l'Alsace-Moselle.....	122
<i>Le cadre juridique en Alsace-Moselle</i>	122
<i>Les perspectives d'extension du dispositif de la liberté d'installation en Alsace-Moselle.....</i>	123
c) La fréquence des cartes d'installation.....	130
3. AUTRES RECOMMANDATIONS DESTINÉES À FACILITER L'INSTALLATION OU À ENCOURAGER LA CONCURRENCE	133
a) Encadrement de la contribution volontaire obligatoire	133
b) Évolution du périmètre du monopole légal de certaines professions	136
<i>Les notaires</i>	136
<i>Les avocats aux Conseils</i>	141
III. BILAN RELATIF À LA RÉGULATION TARIFAIRE.....	146

A. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE.....	146
1. ORIENTATION DES TARIFS VERS LES COÛTS	146
2. LES REMISES	148
3. LES MAJORATIONS DES TARIFS EN OUTRE-MER.....	149
B. ETUDE D'IMPACT DES ÉVOLUTIONS TARIFAIRES.....	152
1. DES INCOHÉRENCES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA MÉTHODE	152
a) Les modalités de détermination des tarifs	152
b) Les évolutions tarifaires constatées au regard des critères définis par la loi	153
<i>Écart entre le taux de résultat régulé et le taux de référence de 20 %.....</i>	<i>153</i>
<i>Évolution constatée au cours des trois dernières années du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel.....</i>	<i>155</i>
c) Un bilan mitigé	156
<i>Du côté des professionnels : une orientation vers les coûts non maîtrisée.....</i>	<i>156</i>
<i>Focus sur la baisse des émoluments du notaire applicables aux transactions immobilières</i>	<i>157</i>
2. LES MAJORATIONS EN OUTRE-MER.....	159
a) Le cadre applicable aux majorations tarifaires en outre-mer	160
b) La santé des offices d'outre-mer bénéficiant de majorations	162
C. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA RÉGULATION TARIFAIRE	165
1. AMÉLIORER LA MÉTHODE DE RÉVISION DES TARIFS	165
a) À titre principal, améliorer la méthode actuelle de détermination des tarifs.....	166
<i>Sur la prise en compte des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable (article R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce) dans la méthode de révision des tarifs</i>	<i>166</i>
<i>Sur le respect des dispositions du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.....</i>	<i>166</i>
<i>Sur la précision des quatre critères du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.....</i>	<i>168</i>
<i>Sur les seuils de baisse de chiffre d'affaires prévus au III de l'article R. 444-7 du code de commerce</i>	<i>170</i>
b) À titre subsidiaire, étudier la possibilité de rendre automatique la baisse des tarifs en vue d'atteindre un taux de résultat moyen de 20 % pour chaque profession.....	173
2. ÉLARGIR LA POSSIBILITÉ POUR LES PROFESSIONNELS D'OCTROYER DES REMISES À LEURS CLIENTS	175
a) Le cadre applicable aux remises	175
b) Le faible recours aux remises : l'exemple des notaires.....	177
3. MODIFIER LE CHAMP DE LA RÉGULATION DE CERTAINS TARIFS	179

a) Sur la suppression de la tarification des actes authentiques notariaux pour lesquels le recours à la forme authentique est volontaire.....	179
<i>La compétence des notaires pour authentifier les actes</i>	<i>179</i>
<i>La tarification des actes notariés dont l'authentification est facultative</i>	<i>180</i>
b) Sur les règles de postulation des avocats à la cour	182
IV. COMPARAISONS INTERNATIONALES DU NIVEAU DE RÉGULATION DES PROFESSIONS DU DROIT.....	184
A. LE « PMR » : UNE PREMIÈRE INDICATION DU NIVEAU DE RÉGULATION EN FRANCE.....	185
1. L'INDICE PMR DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	187
2. L'INDICE PMR NOTARIAL.....	188
3. LES LIMITES DE L'INDICE PMR.....	191
B. LES RÉFORMES ÉQUIVALENTES MISES EN ŒUVRE DANS LES PAYS VOISINS ET LEUR ÉVALUATION	192
1. COMPARAISONS EUROPÉENNES DES MODÈLES APPLICABLES AU NOTARIAT	192
a) Le modèle latin	192
b) Les réformes mises en œuvre en Belgique et aux Pays-Bas.....	193
c) Le modèle anglo-saxon et ses réformes	194
2. ÉVALUATION DES RÉFORMES DU NOTARIAT MISES EN ŒUVRE DANS LES PAYS VOISINS	195
a) L'identification des leviers à privilégier à partir de l'analyse du cas belge.....	195
b) L'évaluation de l'impact des réformes mises en œuvre aux Pays-Bas, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande.....	197
<i>Les Pays-Bas : une libéralisation totale</i>	<i>197</i>
<i>L'Angleterre et le Pays de Galles : l'installation de nouveaux professionnels</i>	<i>198</i>
<i>La levée des restrictions publicitaires dans les pays anglo-saxons</i>	<i>198</i>
c) Les données nécessaires pour réaliser des analyses équivalentes en France.....	199
<i>L'étude réalisée par Verboven & Yontcheva (2024)</i>	<i>199</i>
<i>L'évaluation des politiques publiques menées aux Pays-Bas, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande</i>	<i>200</i>
CONCLUSION.....	201
ANNEXES.....	203

Introduction

1. La loi *Croissance et activité* a permis d'engager une modification profonde du cadre juridique applicable aux activités des professions réglementées du droit.
2. L'objectif de cette réforme était de libéraliser les conditions d'installation de ces professions et de réduire leurs rentes en agissant sur :
 - le nombre de professionnels, par le dispositif de liberté d'installation encadrée des commissaires de justice (profession issue de la fusion en 2022 des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice)², des notaires et des avocats aux Conseils ; et,
 - le niveau des tarifs pratiqués, en instaurant un principe d'orientation vers les coûts, assorti d'une rémunération raisonnable, pour les professionnels suivants : administrateurs judiciaires, avocats pour certaines activités de postulation³, commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce, mandataires judiciaires et notaires.
3. Cette réforme faisait notamment suite à l'avis n° 15-A-02 de l'Autorité du 9 janvier 2015⁴, qui est venu compléter plusieurs travaux⁵ qui mettaient déjà en exergue des dysfonctionnements tels que l'accès difficile à l'exercice libéral desdites professions, les disparités géographiques de l'offre ou encore la déconnexion des coûts de production des services concernés avec les tarifs réglementés. Pour abaisser les barrières à l'entrée et orienter les tarifs vers les coûts, le législateur a attribué à l'Autorité un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la réforme.
4. En matière de liberté d'installation d'une part, l'Autorité est chargée, depuis 2015, de guider le Gouvernement en formulant des recommandations via un avis obligatoire biennal. Cet avis s'accompagne d'une proposition de carte⁶ assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices. L'objectif des recommandations de l'Autorité est de favoriser l'accès à l'exercice libéral de la profession, notamment des jeunes diplômés et des femmes, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants. Ce dispositif n'est pas applicable en Alsace-Moselle (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle).
5. En matière d'évolution des tarifs d'autre part, l'Autorité est tenue, en vertu de l'article L. 444-7 du code de commerce, d'émettre un avis sur la structure des tarifs et leur méthode de fixation. L'Autorité peut également émettre un avis, conformément à l'article L. 462-2-1 du code de commerce, sur toute question relative aux tarifs réglementés comme, par exemple, les arrêtés de révision biennale des tarifs dont le Gouvernement n'est toutefois

² L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 a procédé à la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire à compter du 1^{er} juillet 2022 pour créer la profession de commissaire de justice.

³ En matière de saisie immobilière, licitation, partage et sûretés judiciaires.

⁴ Avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

⁵ Voir notamment le rapport de la commission pour la libération de la croissance française de 2008 (« Commission Attali ») et le rapport de l'Inspection générale des finances de 2013 relatif aux professions réglementées.

⁶ Aucune proposition de carte n'est établie pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation car ils sont tous localisés en Ile-de-France.

pas tenu de la saisir. L'objectif visé par la réforme est de parvenir à une tarification plus juste, plus claire et plus lisible dans laquelle la fixation des tarifs tient compte des coûts supportés, en assurant dans le même temps une rémunération raisonnable aux professionnels. Ce dispositif est applicable en Alsace-Moselle (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle).

6. Près de dix ans après l'adoption de la loi *Croissance et activité*, un bilan s'avère pertinent.
7. Aux termes de l'article L. 462-4 du code de commerce, l'Autorité peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public. L'Autorité peut également recommander au ministre chargé de l'économie ou au ministre chargé du secteur concerné de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés.
8. Le présent avis, pris sur le fondement de cet article, propose d'effectuer un bilan des effets sur la concurrence des mécanismes mis en place en matière de liberté d'installation (II) et d'évolution des tarifs (III) mais également de comparer cet impact au niveau international (IV). Cette analyse a pu être réalisée grâce aux données économiques des professions concernées (I).

I. Les données économiques utilisées par l'Autorité

9. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité a recueilli et analysé un certain nombre de données économiques sur les études et offices des professionnels du droit concernés par la réforme instaurée par la loi *Croissance et activité*.
10. Les données utilisées proviennent des professionnels eux-mêmes et ont permis à l'Autorité de constituer une base de données sur plusieurs années (A). Sur ces dix dernières années, l'Autorité est en mesure de présenter une photographie générale de l'économie de ces professions (B).

A. LA BASE DE DONNÉES CONSTITUÉE PAR L'AUTORITÉ

11. Les données collectées par l'Autorité ont permis la création d'une base de données combinée par profession et sur plusieurs années. Cette section en présente l'origine (1), le volume (2) et la qualité (3), une présentation plus détaillée étant disponible en annexe II du présent avis.

1. L'ORIGINE DES DONNÉES ÉCONOMIQUES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ

12. La loi *Croissance et activité* a instauré un principe d'orientation vers les coûts, assorti d'une rémunération raisonnable, des tarifs des administrateurs judiciaires, des avocats pour certaines activités de postulation, des commissaires de justice, des greffiers des tribunaux de commerce, des mandataires judiciaires et des notaires (ci-après « les professions du droit »).
13. Les tarifs de ces professions du droit sont fixés sur la base des données économiques transmises par les instances professionnelles nationales aux ministres de la justice et de l'économie ainsi qu'à l'Autorité (ci-après les « Administrations »). Ces données sont

également utilisées par l'Autorité dans le cadre de ses missions relatives à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice.

14. Dans ce cadre, depuis 2016, l'article A. 444-203 du code de commerce⁷ prévoit que les instances professionnelles nationales transmettent au plus tard le 30 juin de chaque année aux Administrations les informations suivantes sous forme de tableaux, par office et par étude :
 - le numéro SIREN et la structure juridique de l'office ou de l'étude ;
 - le nombre de professionnels titulaires ou associés de l'office ou de l'étude et le nombre de salariés ;
 - les informations concernant la localisation des offices ou des études (adresse, code postal et code communal de l'Institut national de la statistique et des études économiques (ci-après « INSEE ») ;
 - les indicateurs économiques des offices ou des études que sont le montant du chiffre d'affaires, les émoluments⁸, les honoraires, le résultat et le taux de résultat.
15. Le Conseil national des barreaux (ci-après le « CNB »), instance professionnelle nationale des avocats, est concerné par ce dispositif depuis 2025, conformément au décret n° 2025-553 du 18 juin 2025 modifiant le dispositif de recueil des informations statistiques auprès du Conseil national des barreaux. Aussi, l'Autorité ne dispose pas de données économiques complètes pour cette profession, raison pour laquelle elle ne peut tirer de bilan concernant les activités de postulation dont le tarif est régi par l'État.

2. ASPECT QUANTITATIF DES DONNÉES ÉCONOMIQUES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ

16. Les données collectées dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce ont été retraitées par l'Autorité afin de créer une base de données combinée par profession et sur plusieurs années. Cette section présente de manière succincte ces données.
17. Une présentation plus détaillée est disponible en annexe II du présent avis qui détaille également les arbitrages réalisés lorsque les données présentaient des incohérences.
18. S'agissant des greffiers des tribunaux de commerce, l'Autorité dispose de 660 déclarations pour les exercices 2016 à 2023.
19. S'agissant des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, l'Autorité dispose de 1 784 déclarations pour les exercices 2016 à 2023. L'Autorité ayant constaté des interruptions dans la transmission des données, la base de données a été complétée par 157 liasses fiscales.

⁷ Pris en application des articles R. 444-17 à R. 444-21 du code de commerce.

⁸ Les émoluments constituent la rémunération que perçoivent les professionnels pour les prestations relevant de leur monopole légal et dont les tarifs sont fixés par l'État. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation n'y figurent pas en raison du fait que les prestations qu'ils rendent sont exclusivement rémunérées par des honoraires non fixés par l'État.

20. S'agissant des notaires, l'Autorité dispose de 77 163 déclarations pour les exercices 2010 à 2023⁹.
21. S'agissant des commissaires de justice, nés de la fusion le 1^{er} juillet 2022 des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice, il convient de préciser que les trois professions continuent de coexister jusqu'au 31 décembre 2025. L'Autorité dispose de 24 972 déclarations pour les exercices 2012 à 2023, décomposées ainsi : 3 905 déclarations pour les commissaires-priseurs judiciaires et 20 984 déclarations pour les huissiers de justice de 2012 à 2023¹⁰, et 83 déclarations pour les commissaires de justice pour les exercices 2022 et 2023.
22. S'agissant des avocats aux Conseils, bien que ces derniers ne soient pas concernés par le dispositif de collecte des données, l'Autorité dispose de déclarations similaires à celles des autres professions soumises à cette obligation. En effet, l'Ordre des avocats aux Conseils transmet ces données économiques tous les deux ans à l'Autorité dans le cadre de l'instruction des avis relatifs à la liberté d'installation. Ainsi, l'Autorité dispose de 775 déclarations pour les exercices 2012 à 2023. La base de données a été complétée par 13 liasses fiscales.

a) Le cas de l'Alsace-Moselle (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle)

23. Le dispositif de collecte des données économiques prévu par l'article A. 444-203 du code de commerce est applicable en Alsace-Moselle.
24. Toutefois, l'Autorité ne dispose pas des données économiques des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers des tribunaux de commerce et des avocats aux Conseils pour les raisons suivantes.
25. S'agissant des greffiers des tribunaux de commerce, les greffes d'Alsace-Moselle ne relèvent pas de l'autorité du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (ci-après « CNGTC ») en raison de l'absence de tribunal de commerce dans ces trois départements auquel se substitue une chambre commerciale au sein de chaque tribunal judiciaire¹¹. En Alsace-Moselle, c'est le greffe du tribunal judiciaire qui est en charge des affaires commerciales¹². Ainsi, les données d'activité des greffes de Metz, Thionville, Saverne, Strasbourg, Colmar et Mulhouse ne sont pas collectées par le CNGTC. En conséquence, elles ne figurent pas dans la base de données dont dispose l'Autorité.
26. Quant aux anciens commissaires-priseurs judiciaires et aux avocats aux Conseils, ces deux professions ne sont pas implantées dans ces trois départements¹³.

⁹ S'agissant des années 2010 à 2014, le Conseil supérieur du notariat a transmis les données dans le cadre de l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016. L'Autorité a en outre collecté ces données pour l'année 2015 lors de l'instruction du présent avis.

¹⁰ S'agissant des années 2010 à 2015, les instances nationales des anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires ont transmis ces données dans le cadre des avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 de l'Autorité.

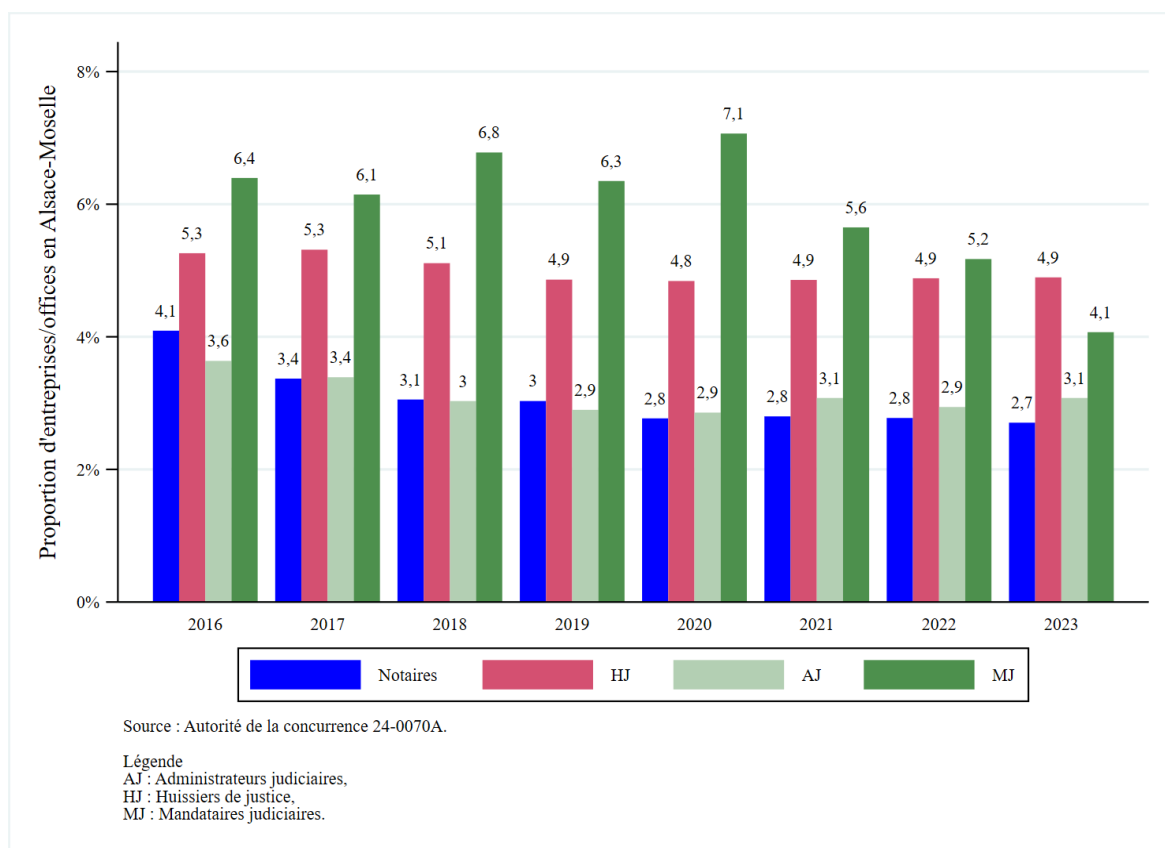
¹¹ Conformément aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire et articles L731-1 et suivants du code de commerce.

¹² Conformément aux articles R. 215-12 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

¹³ Pour les commissaires-priseurs judiciaires, voir 3° de l'article 1 de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Pour les

27. Ainsi, l'Autorité dispose des données économiques des administrateurs judiciaires, des anciens huissiers de justice, des mandataires judiciaires et des notaires. La Figure 1 ci-après, présente, pour chaque profession et par année de 2016 à 2023, la part des études et offices installés en Alsace-Moselle. Les notaires et les anciens huissiers de justice présentent un cadre d'analyse particulièrement intéressant : les données économiques des offices situés en Alsace-Moselle sont disponibles pour une longue période, depuis 2010 pour les notaires et depuis 2012 pour les anciens huissiers de justice. Dès lors qu'ils n'ont pas été soumis aux dispositions de la réforme de 2015 sur la liberté d'installation, ces offices représentent ainsi un groupe de contrôle pertinent pour l'analyse économétrique de l'impact de la réforme qui sera présentée ci-dessous aux paragraphes 119 et suivants.

Figure 1 - Part des offices/études d'Alsace-Moselle dans le nombre total des offices d'offices/études pour la période 2016-2023



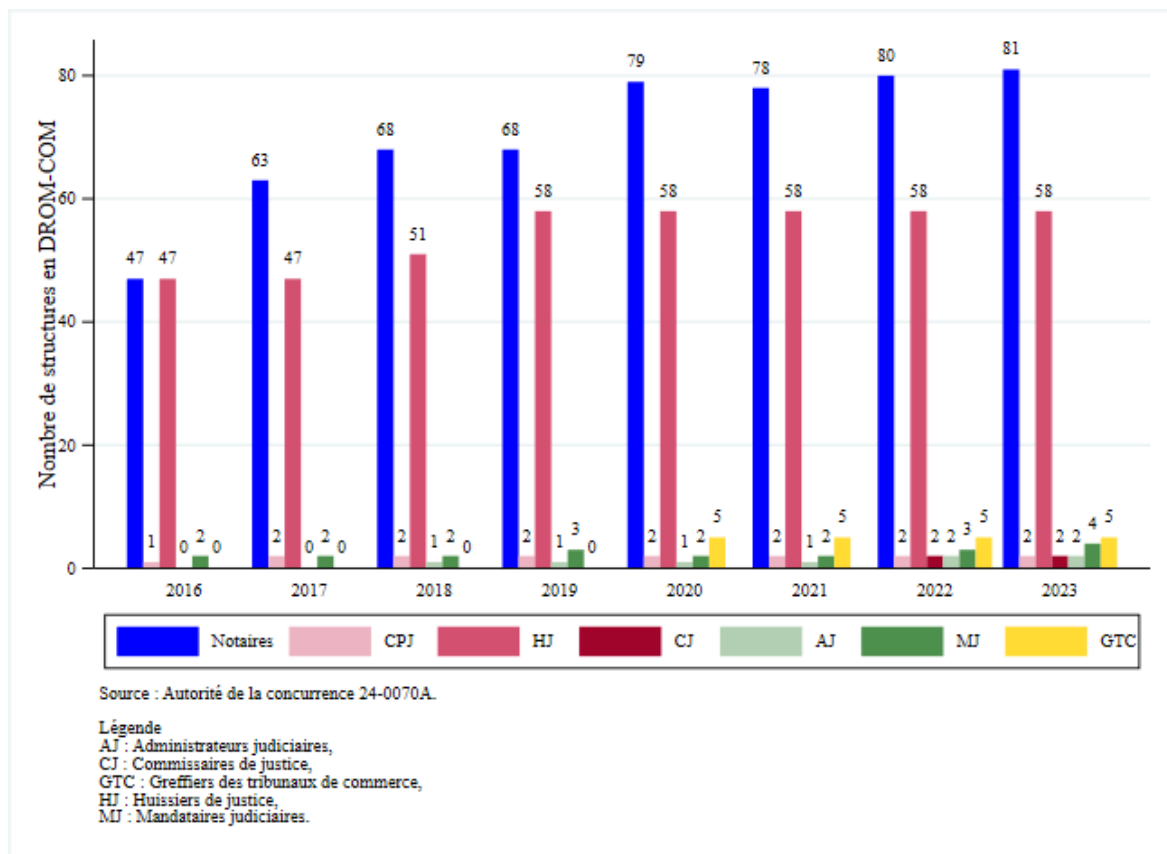
b) Le cas des DROM-COM

28. Les dispositions de la loi *Croissance et activité* ne sont pas applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et sur l'île de Clipperton en application du principe de spécialité législative.
29. Elles sont en revanche applicables dans les départements et région d'outre-mer (ci-après « DROM »), à savoir Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Mayotte, en application du principe d'identité législative, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer (ci-après « COM ») de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et

avocats aux Conseils, ils doivent avoir le siège de leur activité à Paris ou dans les trois départements limitrophes conformément à la recommandation n° 2023-01 du 11 octobre 2023 du collège de déontologie.

Wallis-et-Futuna, en application du principe d'assimilation législative. La Figure 2 ci-après présente, pour chaque année de 2016 à 2023 et pour chaque profession, le nombre de déclarations provenant de ces DROM-COM.

Figure 2 - Nombre de déclarations provenant des DROM-COM



3. ASPECT QUALITATIF DES DONNÉES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ

30. L'Autorité a analysé la cohérence de ces chiffres afin d'évaluer le niveau de fiabilité des données transmises. Cette démarche revêt une importance particulière dans la mesure où ces informations permettent au Gouvernement de fixer les tarifs réglementés des professions du droit et à l'Autorité d'élaborer ses recommandations quantitatives dans le cadre de ses avis relatifs à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice (voir paragraphe 13).
31. Sur ce point, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF ») indique que « [l]es remontées de données soulèvent des difficultés à chaque campagne de révision tarifaire : retards, erreurs de saisies, interprétations divergentes, etc. Elles nécessitent des actions correctrices personnalisées et chronophages »¹⁴.

¹⁴ Cote 711.

a) La cohérence des données relatives aux chiffres d'affaires, aux émoluments et aux honoraires

32. Ainsi qu'il est précisé au paragraphe 14, les données économiques transmises par les instances professionnelles nationales portent notamment, pour chaque office ou étude, sur le chiffre d'affaires, les émoluments et les honoraires. Le chiffre d'affaires est défini à l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce comme le montant total hors taxes des sommes rémunérant les prestations réalisées au cours de l'année civile, ce montant étant différent selon le régime de déclaration fiscale choisi par le professionnel (ligne K du tableau du I de l'annexe 4-2 précitée). Les émoluments et honoraires, additionnés, doivent coïncider avec le chiffre d'affaires communiqué¹⁵.
33. L'Autorité a effectué une comparaison entre d'une part, les chiffres d'affaires communiqués, et d'autre part, la somme des émoluments et des honoraires pour 85 865 déclarations, soit 82 % de l'ensemble des déclarations¹⁶.
34. Il en ressort un taux de concordance¹⁷ de l'ordre de 97 % toutes professions confondues. Ce taux est de 100 % pour les notaires, supérieur à 93 % pour les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, 80 % pour les commissaires de justice et 84 % pour les greffiers des tribunaux de commerce.
35. Les écarts entre le chiffre d'affaires et sa ventilation entre honoraires et émoluments peuvent avoir plusieurs sources.
36. D'après le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (ci-après « CNAJMJ »), « [l]es écarts peuvent résulter d'une méconnaissance ou d'une mauvaise interprétation par les répondants des notions d'émoluments et d'honoraires »¹⁸.
37. Selon la Chambre nationale des commissaires de justice (ci-après « CNCJ »), la définition d'émoluments « ne prend pas en considération les prestations tarifées ne relevant pas des dispositions du code de commerce [...] certains comptes sont également pris en considération de la constitution du chiffre d'affaires sans que les sommes puissent être considérées comme des émoluments au vu de leur destination »¹⁹.
38. Quant au CNGTC, ce dernier a effectué un sondage auprès de ses adhérents afin d'identifier les causes possibles de ces écarts et confirme que « la plupart des différences constatées proviennent de la comptabilisation en produits de ces « débours exonérés » qui impactent le chiffre d'affaires mais ne sont pas considérés comme des émoluments réalisés par le greffe »²⁰.

¹⁵ Les prestations relevant du monopole légal de ces professionnels et dont le tarif est fixé par l'État sont rémunérées par des émoluments, tandis que celles qui sont réalisées en concurrence avec d'autres professionnels sont rémunérées par des honoraires librement convenus avec le client. Le chiffre d'affaires remonté dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce correspond à la somme des émoluments et des honoraires.

¹⁶ Pour une base de données initiale de 104 974 déclarations (hors avocats aux Conseils), 3 046 déclarations n'ont pas de valeur de chiffre d'affaires et 15 970 déclarations ne fournissent pas la ventilation entre émoluments et honoraires.

¹⁷ Les déclarations concordantes correspondent à celles selon lesquelles la somme des honoraires et des émoluments est égale au chiffre d'affaires ou lorsque leur somme diffère de moins de 5 %.

¹⁸ Cote 71.

¹⁹ Cotes 173 et 174.

²⁰ Cote 123.

39. Enfin, toujours selon le CNGTC, la différence pourrait s'expliquer par un traitement comptable distinct entre la facturation et l'encaissement selon le statut et le régime social de la société ou de l'office, ce qui entrainerait des variations importantes des données chiffrées. La CNCJ confirme que ces écarts dépendent du régime d'imposition de l'office : « [q]uelle que soit sa forme sociale, chaque office de commissaire de justice doit tenir sa comptabilité en respectant les principes de la comptabilité d'engagement »²¹. Les offices qui n'ont pas opté pour une déclaration fiscale d'engagements mais pour une déclaration selon les encaissements réalisés et les dépenses effectuées doivent effectuer un retraitement « pour assurer le passage de la comptabilité d'engagements à la déclaration des BNC en encaissements / décaissements »²².
40. Interrogées sur le sujet, les instances professionnelles nationales sont toutefois unanimes quant à la donnée à privilégier pour minimiser les erreurs. Ainsi, le CNAJMJ « considèr[e] que le chiffre d'affaires communiqué est la variable la plus fiable, car il repose directement sur les données comptables des études »²³. D'autre part, le CNGTC confirme que « [l]a variable la plus fiable est l'indication du chiffre d'affaires, en ce qu'elle ne résulte ni d'un calcul, ni d'un retraitement, ni d'une interprétation »²⁴.

b) La vérification et la complétude des données relatives au chiffre d'affaires et au résultat à l'aide des liasses fiscales

41. Afin d'améliorer la complétude et la qualité des données décrites, l'Autorité a eu recours à la collecte de liasses fiscales via l'API Entreprise²⁵ qui permet aux administrations d'accéder aux informations issues des déclarations fiscales d'une entreprise auprès de la direction générale des finances publiques. Les liasses fiscales incluent notamment des informations sur le chiffre d'affaires et sur le résultat de la structure déclarante.
42. Les liasses fiscales constituent donc une source d'information alternative pouvant être comparées aux données déclarées dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce afin de statuer sur leur cohérence et leur qualité.
43. La collecte des liasses fiscales est un processus automatisé qui nécessite préalablement le renseignement d'un numéro SIREN et d'une année de déclaration de l'étude ou de l'office pour lequel la liasse fiscale est demandée. Sur la totalité des données collectées et compilées par l'Autorité pour le présent avis, 36,8 % des déclarations n'ont pas de SIREN renseigné.
44. L'Autorité a pu extraire via l'API Entreprise, les liasses fiscales pour 63 935 déclarations, c'est-à-dire 97 % des déclarations qui renseignent un SIREN et 60 % des déclarations compilées par l'Autorité, correspondant à 60 864 structures distinctes²⁶.

²¹ Cote 173.

²² Cotes 172 et 173.

²³ Cote 71.

²⁴ Cote 124.

²⁵ Plus d'informations à l'adresse suivante : https://entreprise.api.gouv.fr/catalogue/dgfip/liasses_fiscales.

²⁶ Certains offices/études appartenant à la même structure font des déclarations fiscales communes par structure.

Le chiffre d'affaires

45. L'Autorité a comparé le chiffre d'affaires remonté par chaque structure aux Administrations à celui inscrit dans leurs liasses fiscales²⁷.
46. L'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce (ligne K du tableau du I) dispose que « *le chiffre d'affaires de l'office ou de l'étude est égal au montant total hors taxes des sommes rémunérant les prestations réalisées au cours de l'année civile (ensemble des émoluments et honoraires). Il correspond, selon le régime de déclaration de l'office ou de l'étude :*
- a) au montant net des recettes en cas de déclaration de bénéfices non commerciaux selon le régime de la déclaration contrôlée ;*
 - b) au chiffre d'affaires net en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime normal ;*
 - c) aux ventes de marchandises et à la production vendue de biens et de services en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime simplifié ».*
47. Les instances professionnelles nationales ont toutes confirmé que les valeurs de chiffre d'affaires déclarées dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce sont directement identifiables dans les liasses fiscales. Ils affirment que le chiffre d'affaires devrait en conséquence être identique.
48. À cet égard, l'Autorité observe un taux de concordance de 89 %, toutes professions confondues. Ce taux est de 92 % pour les notaires et les administrateurs judiciaires, de 82 % pour les mandataires judiciaires, de 74 % pour les anciens huissiers de justice, de 85 % pour les anciens commissaires-priseurs judiciaires, de 78 % pour les commissaires de justice et de 93 % pour les greffiers des tribunaux de commerce²⁸.

Le résultat

49. Parmi les structures pour lesquelles l'Autorité a retrouvé les liasses fiscales, 2 734 n'ont pas renseigné de résultat dans la déclaration prévue par l'article A. 444-203 du code de commerce. Sur les déclarations restantes, seules 19 255 (soit environ 33 %) ont des valeurs déclarées dans les liasses remontées.
50. Ce faible taux rend peu représentatif un exercice de comparaison similaire à celui du chiffre d'affaires d'autant que l'interprétation fiscale du résultat diffère selon les ordres. En effet, les principales divergences portent sur la prise en compte du résultat exceptionnel et du résultat financier. Ces divergences sont susceptibles d'entraîner la communication de valeurs de résultat qui ne sont pas comparables.

51. En conclusion, bien que les instances professionnelles nationales s'accordent sur la définition fiscale du chiffre d'affaires et sur la valeur à renseigner aux Administrations dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce, des doutes subsistent sur la manière de ventiler le chiffre d'affaires entre émoluments et honoraires. Une clarification sur ce point serait opportune.

²⁷ Parmi les structures, offices ou études pour lesquels l'Autorité a retrouvé les liasses fiscales, 2 334 n'ont pas renseigné de chiffres d'affaires dans la déclaration prévue à cet effet par l'article A. 444-203 du code de commerce.

²⁸ À plus ou moins 5 % près.

52. S'agissant du résultat, et au regard de la divergence d'interprétation de la valeur à déclarer aux Administrations dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce, il est nécessaire de préciser la définition fiscale du résultat pour faciliter la remontée de données des professionnels et assurer aux Administrations une cohérence des chiffres.
53. Ces clarifications devraient être accompagnées d'une obligation pour les ordres professionnels de vérifier la cohérence des données transmises aux Administrations en application de l'article A. 444-203 du code de commerce.

Recommandation n° 1 : pour limiter les erreurs, renforcer la précision des données mentionnées au tableau du I de l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement :

- de préciser la ou les cases pertinentes de la liasse fiscale pour renseigner le chiffre d'affaires (ligne K) et le résultat (ligne N) ;
- d'opérer un renvoi explicite aux définitions de l'émolument et de l'honoraire figurant aux 2° et 5° de l'article R. 444-1 du code de commerce (lignes M1 et M2).

Recommandation n° 2 : imposer aux ordres la vérification des émoluments et des honoraires

L'Autorité recommande au Gouvernement d'imposer aux ordres la vérification préalable de l'égalité entre le chiffre d'affaires, d'une part, et la ventilation entre honoraires et émoluments, d'autre part. Toute transmission de données présentant un écart devrait être justifiée.

B. L'ÉCONOMIE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

54. Dans cette section, l'Autorité explique, dans un premier temps, les différentes métriques statistiques utilisées pour ses analyses (1) et présente, dans un second temps, une photographie générale de l'économie des professions du droit (2).

1. LES DIFFÉRENTES MÉTRIQUES STATISTIQUES UTILISÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

55. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité analyse plusieurs indicateurs économiques. Elle utilise principalement la moyenne pour comparer des chiffres d'affaires et des résultats sur plusieurs périodes et/ou entre professions. Toutefois, elle favorise la médiane pour les analyses relatives au taux de résultat car elle observe des valeurs aberrantes particulièrement importantes s'agissant de cette métrique. Or, la moyenne est fortement influencée par les valeurs extrêmes contrairement à la médiane qui offre une représentation plus fidèle des données centrales de l'échantillon.
56. La moyenne correspond à la somme des valeurs unitaires divisée par le nombre total d'unités considérées tandis que la médiane correspond à la valeur unitaire qui permet de séparer équitablement le nombre total d'unités en deux groupes de même nombre. En pratique, la moyenne est sensible aux valeurs extrêmes, i.e. les valeurs qui sont très inférieures ou supérieures au reste des valeurs, même si elles sont peu nombreuses. *A contrario*, la médiane est une mesure centrale pour les cas où un petit nombre de valeurs aberrantes modifie

considérablement la moyenne.

57. La divergence significative de la médiane et de la moyenne ne signifie pas pour autant que la moyenne doit toujours être écartée au profit de la médiane. Ainsi, si un groupe d'observations est concentré autour d'un certain seuil de chiffre d'affaires et que tous les autres sont fortement dispersés sur une grande étendue de valeurs alors, la moyenne est pertinente car elle exprime la prépondérance de la valeur centrale autour de laquelle se concentre un nombre significatif d'observations. Les différences entre moyenne et médiane sont ainsi problématiques lorsqu'elles relèvent de valeurs à la fois très atypiques et très peu nombreuses, ce qui nécessite une analyse des distributions des observations.
58. En outre, une autre métrique est celle du taux de résultat de la profession. En effet, et, à la différence des taux de résultat médian ou moyen, le taux de résultat de la profession consiste à sommer la totalité du chiffre d'affaires des professionnels et de la comparer à la somme du chiffre d'affaires. Ainsi, il ne nécessite pas l'étape préalable de calcul du taux de résultat par office ou étude.
59. Les dispositions réglementaires issues de la loi *Croissance et activité* prévoient, en complément de la médiane et/ou de la moyenne, une analyse à l'échelle globale de la profession. En effet, l'article R. 444-7 du code de commerce dispose que « *la rémunération raisonnable est déterminée globalement pour chaque profession en appliquant au chiffre d'affaires régulé l'objectif de taux de résultat moyen de cette profession* » (soulignement ajouté).
60. Le Tableau 1 ci-dessous compare les trois métriques de taux de résultat en 2023 :

Tableau 1 – Comparaison des métriques de taux de résultat en 2023

Professions	Taux de résultat		
	Moyenne	Médiane	À l'échelle de la profession
Administrateur judiciaire	26 %	27 %	29 %
Avocat aux Conseils	41 %	45 %	40 %
Commissaire de justice	38 %	43 %	51 %
Commissaire-priseur judiciaire	31 %	32 %	33 %
Greffier des tribunaux de commerce	43 %	42 %	55 %
Huissier de justice	32 %	32 %	32 %
Mandataire judiciaire	21 %	21 %	24 %
Notaire	-45 %	24 %	25 %
Total	-24 %	25 %	27 %

Source : Autorité.

61. Pour les administrateurs judiciaires, les avocats aux Conseils, les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers de justice et les mandataires judiciaires, les taux de résultat des trois métriques sont du même ordre de grandeur. Cette similitude s'explique par le fait que la distribution des taux de résultat par professionnel n'est pas marquée par des valeurs extrêmes, si bien que la moyenne et la médiane coïncident. En outre, les taux de résultat entre professionnels sont relativement homogènes (*i.e.* équitablement répartis), si bien que la moyenne, la médiane et le taux de résultat à l'échelle de la profession coïncident également.
62. Pour les commissaires de justice et les notaires, le constat diffère. En particulier, le taux de résultat moyen des notaires est significativement inférieur, et de signe opposé, celui-ci étant artificiellement tiré par une centaine d'offices avec des taux de résultats inférieurs à - 80 %. S'agissant des commissaires de justice, le taux de résultat moyen reste proche du taux de résultat médian. Toutefois, l'Autorité a retiré de l'échantillon deux déclarations aberrantes dans les données qui correspondent à des erreurs et qui sont telles qu'en les incluant le taux de résultat moyen serait de -7494 %²⁹.
63. Ainsi, pour ces deux professions, la moyenne des taux de résultat est fortement influencée par quelques offices au taux de résultat atypique et ne reflète donc pas correctement la profession dans son ensemble.
64. À titre subsidiaire, l'Autorité rappelle que la qualité des données relatives au résultat, transmises par les instances professionnelles nationales, peut être variable. Il est donc d'autant plus risqué de se reposer sur l'unique métrique de la moyenne, laquelle est potentiellement influencée par des erreurs ponctuelles, à la différence de la médiane des taux de résultat qui est plus neutre si les erreurs demeurent sporadiques.
65. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité retient, dans ses représentations graphiques et analyses du présent avis, le taux de résultat médian plutôt que le taux de résultat moyen. Pour les analyses de chiffre d'affaires et de résultat, l'Autorité utilise principalement la moyenne à des fins de comparaison avec les analyses précédemment menées et les informations communiquées par les ordres.
66. Au regard de ce qui précède, l'Autorité recommande au Gouvernement de favoriser l'usage du taux de résultat médian lors des révisions tarifaires. L'Autorité en fera de même dans le cadre des avis qu'elle rend en matière de liberté d'installation.

Recommandation n° 3 : favoriser l'usage de métriques médianes

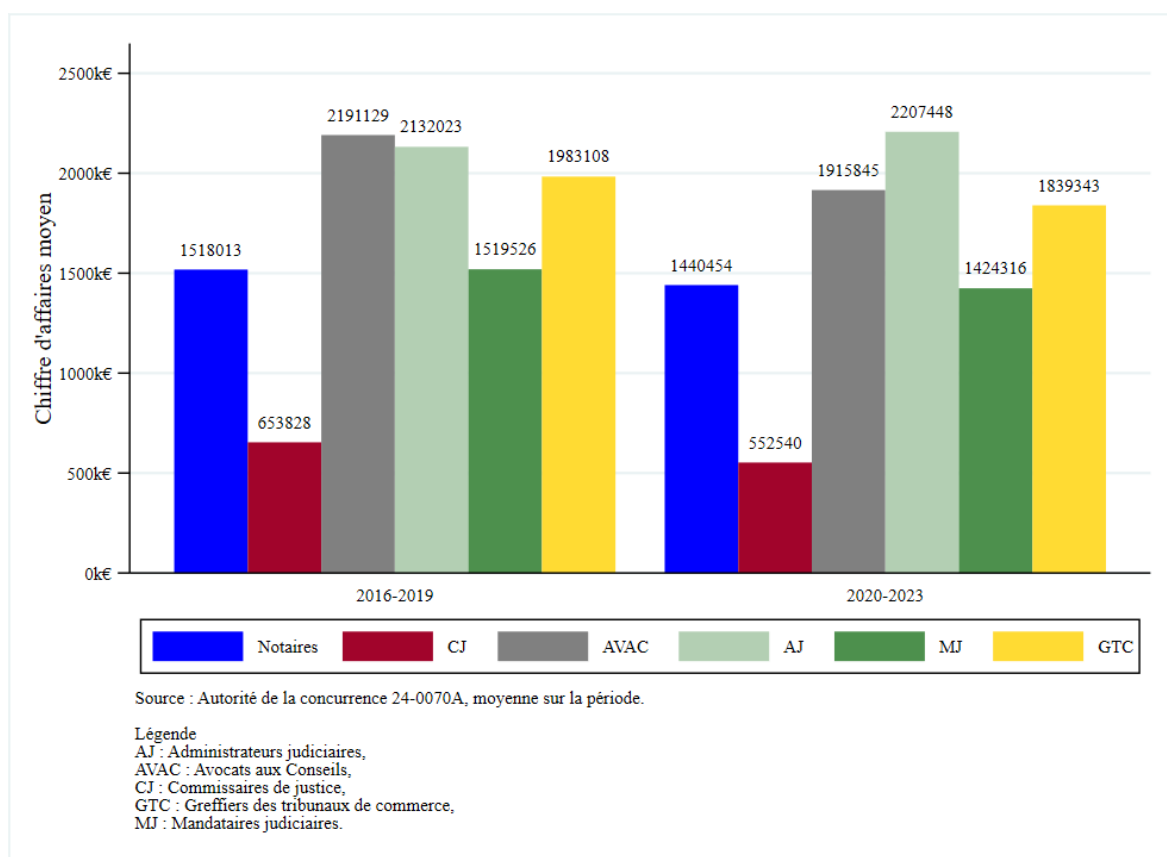
L'Autorité recommande au Gouvernement, en complément ou en remplacement des métriques moyennes actuellement utilisées, l'utilisation de valeurs médianes par professionnel, notamment dans l'analyse aboutissant aux révisions tarifaires.

²⁹ Cette moyenne étant artificiellement tirée par deux offices aux taux de marge extraordinairement bas de - 1153 % et -405500 %.

2. PHOTOGRAPHIE GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT³⁰

67. La Figure 3 ci-dessous compare le chiffre d'affaires annuel moyen par office des professions réglementées du droit pour les périodes 2016-2019 et 2020-2023.
68. Sur les deux périodes étudiées, les tendances restent globalement similaires. Entre 2016 et 2019, ce sont les avocats aux Conseils qui affichent le chiffre d'affaires moyen le plus élevé, atteignant 2 191 129 euros sur quatre ans, les administrateurs judiciaires étant à un niveau comparable avec 2 132 023 euros. La période 2020-2023 marque une inversion de cette tendance, les administrateurs judiciaires enregistrant alors les meilleures performances.
69. En outre, la majorité des professions enregistrent une baisse de chiffre d'affaires entre les deux périodes à savoir une baisse de 13 % pour les avocats aux Conseils, de 7 % pour les greffiers des tribunaux de commerce et les mandataires judiciaires et de 5 % pour les notaires. Cette baisse est la plus importante pour les commissaires de justice (- 15 %).

Figure 3 - Chiffre d'affaires moyen par profession entre 2016 et 2023

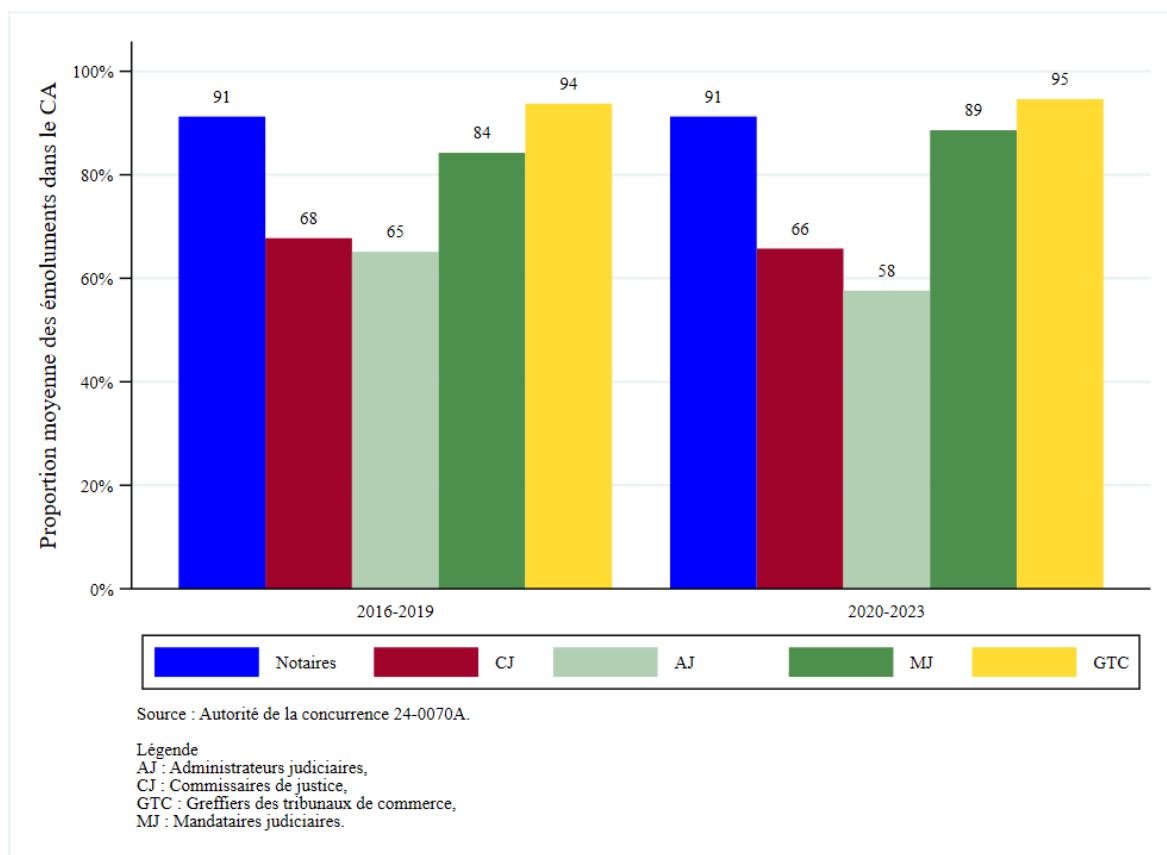


70. Comme le montre la Figure 4, la part des émoluments dans le chiffre d'affaires des différentes professions est restée stable sauf pour les administrateurs judiciaires pour lesquels cette part a sensiblement décru (de 66 % à 58 %). Les émoluments représentent une part très élevée du chiffre d'affaires pour les notaires (plus de 90 %), les mandataires judiciaires (entre 85 % et 90 %) et les greffiers des tribunaux de commerce (environ 95 %). Elle est en revanche nettement plus faible pour les commissaires de justice (entre 65 % et

³⁰ Pour faciliter la lecture des graphiques, deux périodes ont été retenues : 2016-2019 et 2020-2023.

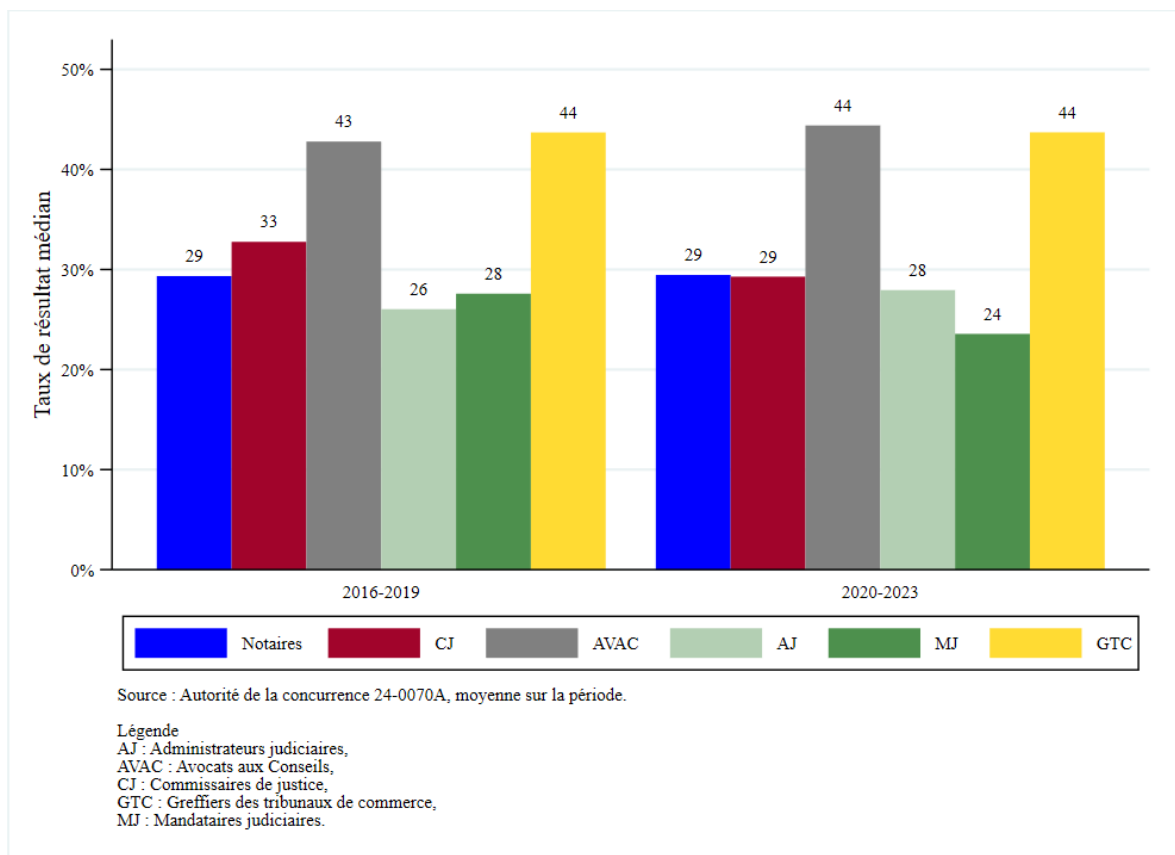
70 %) et les administrateurs judiciaires (de 66 % à 58 %).

Figure 4 - Part des émoluments dans le chiffre d'affaires de chaque profession entre 2016 et 2023



71. La Figure 5 ci-dessous illustre le taux résultat médian entre 2016 et 2023. Celui-ci reste stable hormis pour les mandataires judiciaires (baisse de 28 % à 24 %). Les avocats aux Conseils et les greffiers des tribunaux de commerce affichent des taux de résultat sensiblement plus élevés que les autres professions (44 % contre environ 25 à 30 %).

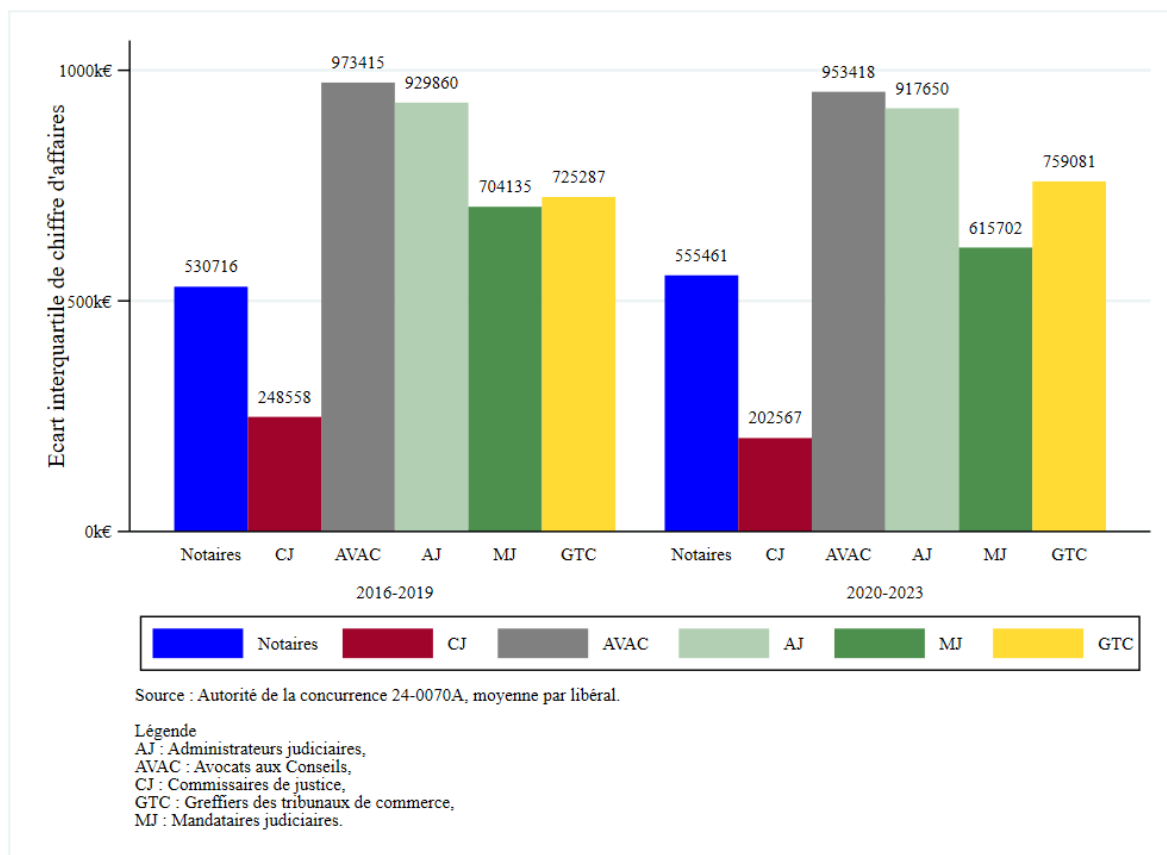
Figure 5 - Taux de résultat médian par profession entre 2016 et 2023



72. Les figures suivantes comparent l'écart interquartile³¹ du chiffre d'affaires par professionnel libéral et du taux de résultat pour les périodes 2016-2019 et 2020-2023. Cette analyse permet d'appréhender les disparités économiques au sein d'une profession sans être influencée par les valeurs extrêmes.
73. La Figure 6 permet de constater que les écarts de chiffres d'affaires sont plus importants pour les avocats aux Conseils et les administrateurs judiciaires tandis qu'ils sont relativement plus faibles pour les commissaires de justice (y compris anciens huissiers de justice et anciens commissaires-priseurs judiciaires). Les notaires ont une position intermédiaire.

³¹ L'écart interquartile d'un échantillon est la différence entre le troisième quartile (auquel, par définition, les trois quarts des données de l'échantillon sont inférieurs) et le premier quartile (auquel un quart des données de l'échantillon est inférieur). Il permet de mesurer la dispersion des valeurs centrales des données sans être influencée par leurs valeurs extrêmes.

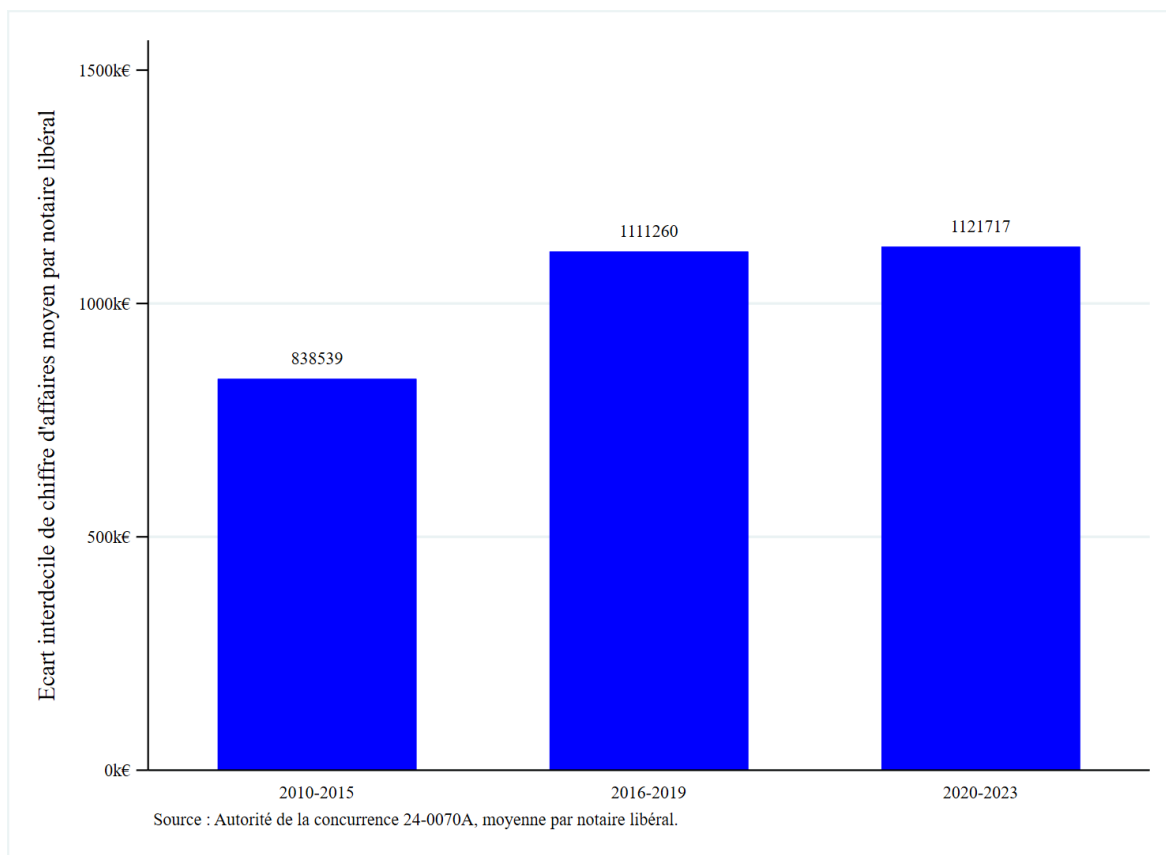
Figure 6 - Écart interquartile moyen par période 2016-2023 de chiffre d'affaires par professionnel libéral entre 2016 et 2023



74. S'agissant des notaires en particulier, l'Autorité a également analysé les écarts interdéciles³² des chiffres d'affaires des notaires libéraux. Il ressort de ces analyses que, bien que depuis 2015 il n'y ait pas eu d'augmentation significative de l'écart interdécile, celui-ci est en général supérieur à celui de 2010-2015 (voir la Figure 7 ci-dessous). Cela s'explique notamment par l'arrivée des offices créés dans le cadre de la liberté d'installation qui sont plus fragiles que les offices installés. En outre, et en observant ces écarts par année, cette différence a tendance à se réduire puisqu'en 2023 l'écart interdécile est comparable à celui des années 2011 ou 2012, ce qui suggère une réduction de la dispersion des chiffres d'affaires des notaires.

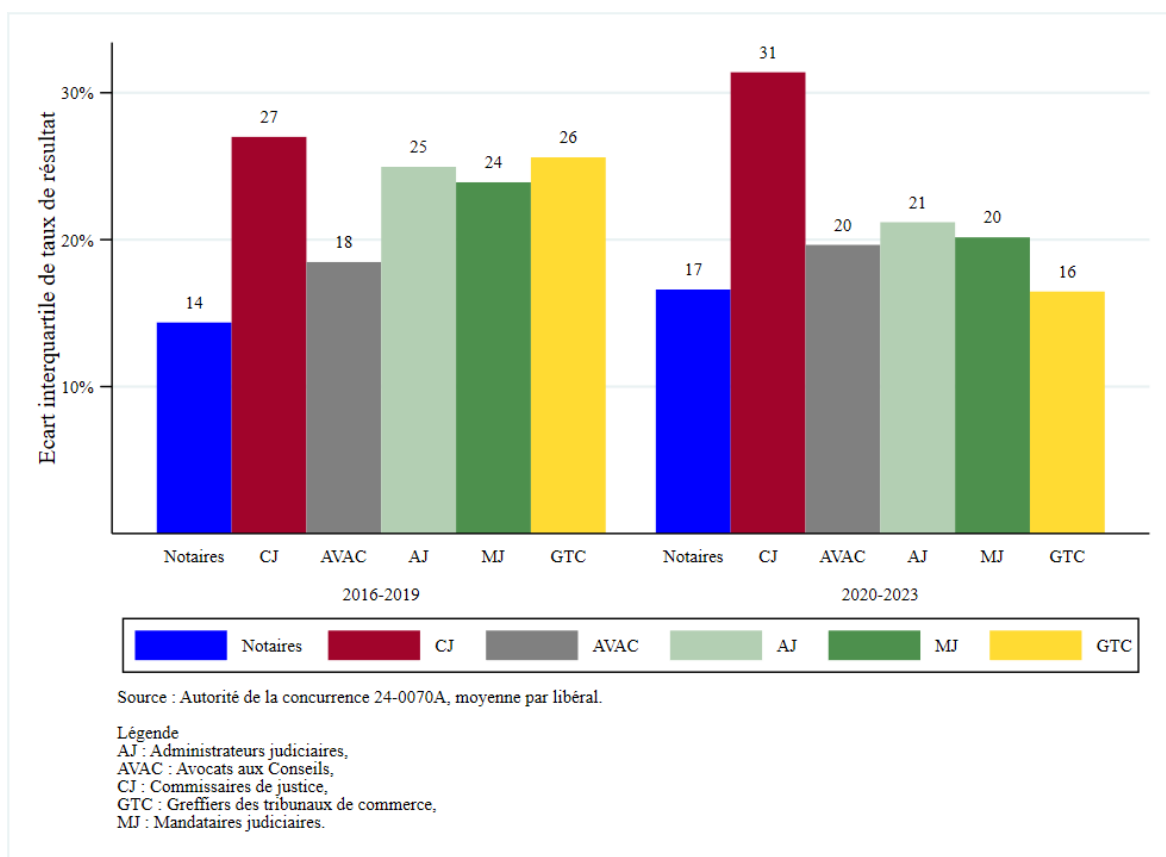
³² L'écart interdécile est la différence entre le premier et le neuvième décile d'une distribution de valeurs et permet d'identifier la dispersion globale des données sans être influencée par les valeurs extrêmes.

Figure 7 – Écart interdécile moyen par période de chiffre d'affaires par notaire libéral entre 2010 et 2023



75. S'agissant des écarts interquartiles de taux de résultat (Figure 8), les commissaires de justice se distinguent des autres professions par des écarts nettement plus élevés.

Figure 8 - Écart interquartile moyen par période de taux de résultat par professionnel libéral entre 2016 et 2023



76. Sur les deux périodes étudiées, les tendances restent globalement similaires. Il est toutefois à noter que les écarts de chiffre d'affaires et de résultats sont légèrement croissants pour les greffiers des tribunaux de commerce et les notaires alors qu'ils ont plutôt une tendance à la baisse pour les autres professions. Néanmoins, s'agissant des greffiers des tribunaux de commerce, les écarts de taux de résultat tendent plutôt à la baisse.

II. Bilan relatif à la liberté d'installation

77. Après un bref rappel du cadre juridique (A), l'Autorité tire un bilan de la réforme (B) et émet des recommandations (C).

A. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

1. UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE

a) Commissaires de justice et notaires

78. L'article 52 de la loi *Croissance et activité* instaure un principe de liberté d'installation des commissaires de justice et des notaires dans les zones où la création de nouveaux offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.
79. Ces zones sont déterminées par une carte établie par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, après avis de l'Autorité rendu au ministre de la justice, qui en est le garant, en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. La carte est rendue publique et est révisée au moins tous les deux ans. Elle est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée.
80. Il existe deux types de zones :
- les zones dites d'installation libre où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. Dans ces zones, les candidats remplissant les conditions requises pour être nommés notaires ou commissaires de justice ont vocation à pouvoir s'installer librement, dans la limite d'un rythme de création recommandé, afin de ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants ;
 - les zones dites d'installation contrôlée, où aucun besoin de création d'offices n'est identifié a priori. Toute demande d'installation dans ces zones nécessite un examen approfondi par le ministère de la justice.
81. Les zones sont déterminées en fonction de critères d'évaluation de l'offre et de la demande de services, définis par un décret du 26 février 2016³³.
82. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de services sont :
- le nombre et la localisation des offices installés ;
 - le chiffre d'affaires (mais aussi les montants des émoluments et des honoraires) réalisé par ces offices sur les cinq dernières années ;
 - le nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ;
 - le nombre et la localisation des offices vacants ;

³³ Décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

- l'âge des professionnels en exercice.
83. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande sont :
- les caractéristiques démographiques de la zone et la tendance de leur évolution ;
 - les évolutions significatives de la situation économique pouvant avoir une incidence directe sur l'activité des professionnels, notamment l'évolution des marchés immobiliers et fonciers et du nombre de mariages et de décès.
84. Le II de l'article 1 de ce décret précise enfin que les zones d'installation libre « *doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation* ».
85. Une fois la carte arrêtée par les ministres de la justice et de l'économie, et sous réserve de satisfaire les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaire ou de commissaire de justice, les candidats peuvent déposer une seule demande de candidature par zone, tout en gardant la possibilité de candidater dans plusieurs zones. L'instruction des demandes se fait par ordre d'arrivée. Dans les zones d'installation libre, le garde des Sceaux, ministre de la justice, nomme les candidats en fonction des recommandations dont est assortie la carte et suivant l'ordre d'enregistrement des demandes (d'où le terme « horodatage » communément employé pour décrire la procédure). Toutefois, dans ces zones, les candidats nommés sont tirés au sort lorsque le nombre de demandes dépasse le nombre de places disponibles³⁴.
86. Les modalités d'installation qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité* demeurent. Ainsi, depuis 2015, trois modalités d'installation sont possibles : le professionnel peut être nommé dans un office créé, dans le cadre de la liberté d'installation, dans un office cédé, dans le cadre du droit de présentation, ou dans un office vacant³⁵.
87. En outre, les transferts d'office au sein d'une même zone sont soumis à un simple régime de déclaration pour les zones d'installation libre et à un régime d'autorisation par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, pour les zones d'installation contrôlée.

b) Avocats aux Conseils

88. L'article 57 de la loi *Croissance et activité* confie à l'Autorité le soin d'identifier le nombre de créations d'offices nécessaires pour assurer une offre de services satisfaisante au regard de critères définis par le décret du 26 février 2016³⁶. Parmi ces critères, doit notamment être prise en compte l'évolution de l'activité de la Cour de cassation et de la section du contentieux du Conseil d'État au cours des cinq dernières années.
89. Une fois l'avis de l'Autorité publié au *Journal officiel de la République française*, les candidats ont deux mois pour présenter leur demande. L'avis n'est pas assorti d'une carte puisque les avocats aux Conseils sont tous établis à Paris et dans les trois départements limitrophes.

³⁴ Voir 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 notaire et décret n° 2022-949 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Décret n° 2016-215 du 26 février 2016 portant définition des critères prévus pour l'application de l'article L.462-4-2 du code de commerce.

90. Après dépôt des candidatures auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice, une commission composée du directeur de la direction des affaires civiles et du sceau (ci-après « DACS »), d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un avocat général à la Cour de cassation et d'un avocat aux Conseils, examine les candidatures et classe les demandes par ordre de préférence. Les nominations sont faites au choix par le garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis de cette commission. Les avocats aux Conseils déjà installés peuvent postuler à la création d'un nouvel office sous condition de démission (pour un avocat exerçant à titre individuel) ou de retrait (pour un avocat associé)³⁷.
91. Les modalités d'installation qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité* demeurent. Ainsi, depuis 2015, trois modalités d'installation sont possibles : le professionnel peut être nommé dans un office créé, dans le cadre de la liberté d'installation, dans un office cédé, dans le cadre du droit de présentation, ou dans un office vacant³⁸.
- ***
92. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, l'Autorité a rendu treize avis et deux délibérations relatifs à la liberté d'installation des commissaires de justice, des notaires et des avocats aux Conseils :

NOTAIRES

Avis de l'Autorité	Recommandations sur le rythme biennal d'installation	Arrêté
Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016	+ 1 650 notaires	Arrêté du 16 septembre 2016 (carte 2016-2018) + 1 650 notaires
Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018	+ 700 notaires	Arrêté du 3 décembre 2018 (carte 2018-2020) + 733 notaires
Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021	+ 250 notaires	Arrêté du 11 août 2021 (carte 2021-2023) + 250 notaires
Avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023	+ 600 notaires	Arrêté du 27 février 2024 (carte 2023-2025) + 502 notaires

³⁷ Décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

³⁸ *Ibid.*

COMMISSAIRES DE JUSTICE

Avis de l'Autorité	Recommandations sur le rythme biennal d'installation	Arrêtés
Avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 du 20 décembre 2016	+ 202 huissiers de justice + 42 commissaires-priseurs judiciaires	Arrêté du 28 décembre 2017 (cartes 2018-2020) + 202 huissiers de justice + 41 commissaires-priseurs judiciaires
Avis n° 19-A-16 et n° 19-A-17 du 2 décembre 2019	+ 100 huissiers de justice + 3 commissaires-priseurs judiciaires	Le Gouvernement demande de nouvelles propositions pour prendre en compte les effets de la crise sanitaire
Délibérations n° 2021/01 et n° 2021/02 du 28 avril 2021	+ 50 huissiers de justice 0 commissaire-priseur judiciaire	Arrêté du 20 juillet 2021 (cartes 2021-2023) + 50 huissiers de justice 0 commissaire-priseur judiciaire
Avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023	+ 33 commissaires de justice	Arrêté du 26 décembre 2023 (carte 2023-2025) + 32 commissaires de justice

AVOCATS AUX CONSEILS

Avis de l'Autorité	Recommandations sur le rythme biennal d'installation	Publication au <i>Journal officiel</i>
Avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016	+ 4 offices	1 ^{er} novembre 2016
Avis n° 18-A-11 du 25 octobre 2018	+ 4 offices	1 ^{er} novembre 2018
Avis n° 21-A-02 du 23 mars 2021	+ 2 offices	9 avril 2021
Avis n° 23-A-03 du 07 avril 2023	+ 2 offices	22 avril 2023
Avis n° 25-A-06 du 16 avril 2025	+ 1 office	20 avril 2025

2. AUTRES MESURES TENDANT À FACILITER L'INSTALLATION

a) Limite d'âge, recours au salariat et aides à l'installation

93. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, les notaires, les commissaires de justice et les greffiers des tribunaux de commerce ne sont plus institués à vie. Ils cessent

d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans³⁹. Cette mesure favorise le renouvellement des générations. Les avocats aux Conseils continuent, pour leur part, de pouvoir exercer leur profession sans limite d'âge.

94. La loi *Croissance et activité* a également élargi le recours au salariat chez les notaires, les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires. Désormais, le nombre de professionnels salariés peut aller jusqu'à deux par professionnel libéral (règle dite du « deux pour un »), alors qu'elle était limitée auparavant à un salarié par professionnel libéral (règle dite du « un pour un »)⁴⁰, voire non prévue pour les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires. Cette mesure permet aux jeunes diplômés d'exercer la profession aux côtés de confrères plus expérimentés avant d'envisager l'exercice de la profession à titre libéral. Cette règle n'a pas été élargie aux avocats aux Conseils, qui restent régis par la règle du « un salarié pour un office ».
95. Enfin, une contribution destinée au financement d'aides à l'installation et au maintien des professionnels a été instituée⁴¹. En application de ce dispositif, les notaires et les commissaires de justice sont assujettis à une contribution volontaire obligatoire (ci-après « CVO ») versée chaque année au CSN et à la CNCJ.

b) Formes sociales, détention du capital et inter-professionnalité

96. La loi *Croissance et activité* permet aux administrateurs judiciaires, aux avocats, aux avocats aux Conseils, aux commissaires de justice, aux mandataires judiciaires et aux notaires de recourir aux sociétés commerciales de droit commun, à l'exception de celles qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant⁴². Les règles relatives aux sociétés de participations financières de professions libérales (ci-après « SPFPPL ») sont également assouplies. L'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016⁴³ crée en outre une nouvelle forme sociale pour l'exercice en commun de plusieurs professions réglementées, la société pluri-professionnelle d'exercice (ci-après « SPE »). Des décrets spécifiques à chaque profession encadrent la création de ces sociétés, précisant notamment les conditions de détention du capital.
97. La loi *Croissance et activité* a également modifié les conditions de détention du capital des structures d'exercice (société d'exercice libéral (ci-après « SEL ») ou société civile

³⁹ L'article 2 de la loi 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat tel que modifié par l'article 53, I, 1° de la loi *Croissance et activité* (pour les notaires) ; l'article 4 bis de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers tel que modifié par l'article 54, I, 2° de la loi *Croissance et Activité* (pour les huissiers de justice) ; l'article 1-1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires tel que modifié par l'article 55, I, 1° de la loi *Croissance et activité* (pour les commissaires-priseurs judiciaires) ; l'article 4 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

⁴⁰ À l'issue de l'adoption de la loi *Croissance et activité*, la règle du « un pour deux », temporairement remplacée par la règle du « un pour quatre » chez les notaires, a été rétablie à compter du 1^{er} juillet 2022 par l'article 35 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022.

⁴¹ Articles 6-3 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 (pour les notaires) et 17-1 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 (pour les commissaires de justice), introduits par l'article 29 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

⁴² Article 63 de la loi *Croissance et activité*.

⁴³ Ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 prise en application de l'article 65 de la loi *Croissance et activité*.

professionnelle (ci-après « SCP »)) des notaires et des commissaires de justice⁴⁴ en vue de leur permettre d'être titulaires de plusieurs offices dans lesquels les associés exercent en commun leur profession.

98. L'ensemble de ces règles est repris dans un texte unique, l'ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées.

c) Communication et déontologie

99. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016⁴⁵ a autorisé plusieurs professions réglementées à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne. Cette possibilité est l'occasion pour les créateurs d'office de mieux se faire connaître afin de développer leur activité.
100. En outre, même si certaines restrictions demeurent, la refonte des codes de déontologie et des règles professionnelles des avocats aux Conseils, des commissaires de justice et des notaires a été l'occasion d'assouplir certaines règles, au sujet desquelles l'Autorité a eu l'occasion de se prononcer⁴⁶.
101. Sur ce point, l'Autorité regrette qu'une approche unifiée des règles de déontologie des professions n'ait pas été réalisée par le Gouvernement.

B. BILAN DE LA RÉFORME RELATIVE À LA LIBERTÉ D'INSTALLATION

102. Après une présentation de l'évolution du nombre des offices et des professionnels (1), l'Autorité s'attachera à analyser l'impact de l'arrivée des nouveaux offices créés sur les offices déjà installés (2), la situation des nouveaux offices créés dans le cadre de la liberté d'installation régulée (3) et à dresser un état des lieux de la féminisation et de l'accès des jeunes diplômés (4). L'Autorité interrogera également les marchés pertinents retenus pour identifier les zones d'installation (5).

1. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OFFICES ET DE PROFESSIONNELS

a) Évolution du nombre d'offices et de professionnels libéraux

Les notaires

103. Entre 2010 et 2016, le nombre d'offices notariaux et de professionnels libéraux est resté stable, s'établissant respectivement autour de 4 500 et 5 500.
104. L'entrée en vigueur de la liberté d'installation régulée a marqué le début d'une expansion significative du nombre d'offices et de notaires libéraux. En effet, entre 2016 et 2023, le nombre d'offices a progressé de 52 %, tandis que celui des notaires libéraux a

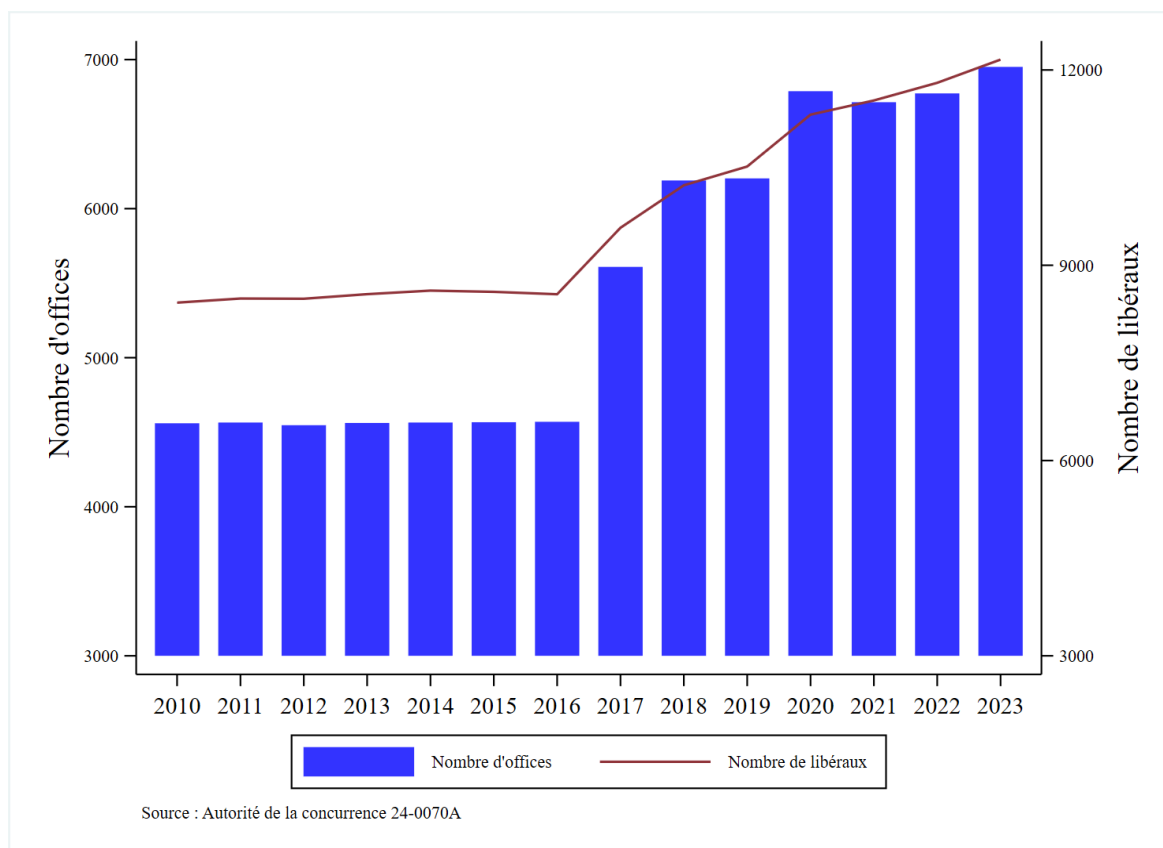
⁴⁴ Article 67 de la loi *Croissance et activité* ainsi que le décret n° 2022-950 du 29 juin 2022 (commissaire de justice) et le décret n° 93-78 du 13 janvier 1993 (notaires).

⁴⁵ III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

⁴⁶ Voir *Avis n° 23-A-02* du 10 février 2023 s'agissant des avocats aux Conseils et *avis n° 23-A-19 du 01 décembre 2023* s'agissant des commissaires de justice et des notaires.

augmenté de 42 %.

Figure 9 - Évolution du nombre d'offices et du nombre de notaires libéraux entre 2010 et 2023



Les huissiers de justice

105. S'agissant des huissiers de justice, le nombre d'offices a augmenté de 5 % entre 2016 et 2023, tandis que le nombre de professionnels libéraux a baissé de 5 % sur la même période. Plus précisément, le nombre d'offices a diminué entre 2012 et 2016 pour ensuite augmenter de 8 % entre 2017 et 2019 à la suite de la mise en œuvre de la liberté d'installation. La baisse a repris à partir de 2020. L'effet est similaire pour les professionnels exerçant à titre libéral bien que la hausse entre 2017 et 2019 soit plus modérée.
106. Cette diminution du nombre de professionnels libéraux peut s'expliquer par une perte d'attractivité de la profession, laquelle a fusionné avec celle des commissaires-priseurs judiciaires en 2022.

Figure 10 - Évolution du nombre d'offices et du nombre d'huissiers de justice libéraux entre 2012 et 2023⁴⁷

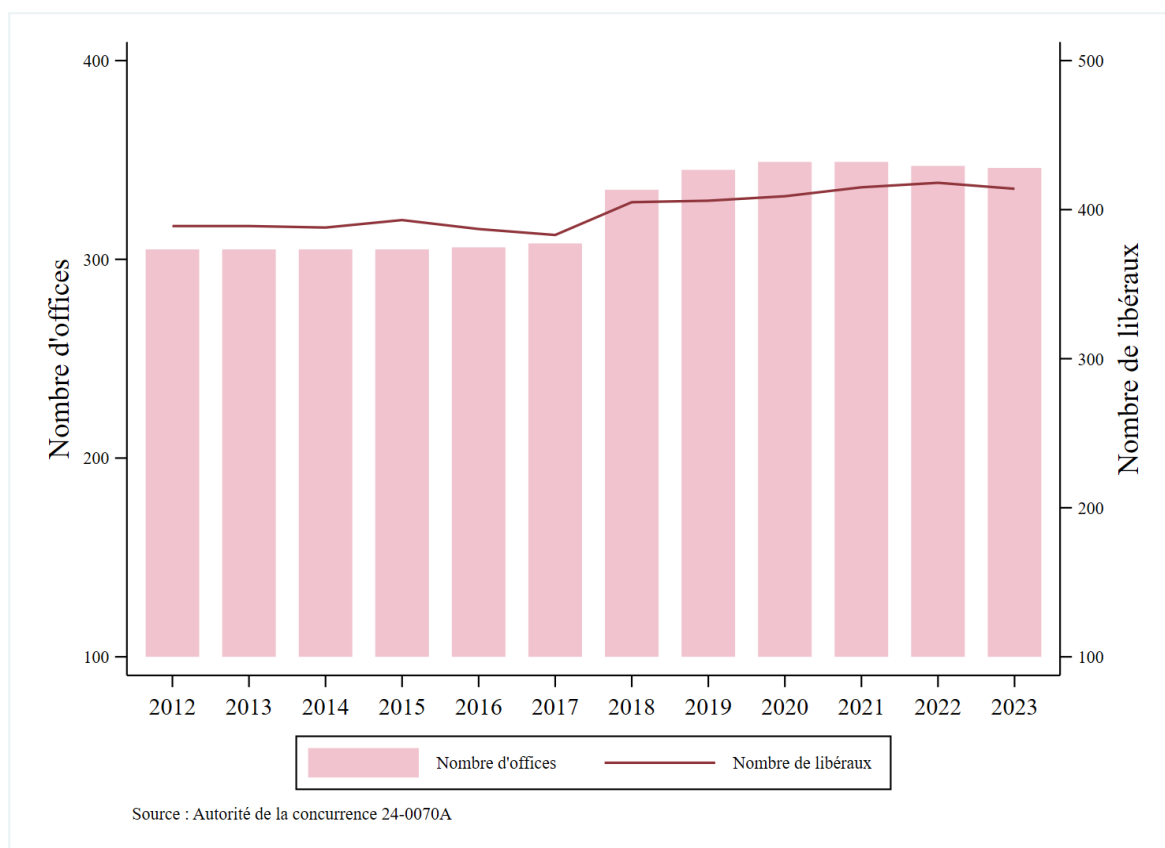


Les commissaires-priseurs judiciaires

107. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, entre 2016 et 2023 le nombre d'offices a augmenté de 13 %, passant de 306 à 346, après une période de stabilité qui a précédé la réforme (2012 à 2016). Sur la même période, le nombre de professionnels libéraux a augmenté de 7 %.

⁴⁷ Les années 2022 et 2023 comprennent à la fois les huissiers de justice n'ayant pas encore passé le concours permettant de devenir commissaire de justice, et ceux l'ayant déjà passé.

Figure 11 - Évolution du nombre d'offices et du nombre de commissaires-priseurs judiciaires libéraux entre 2012 et 2023⁴⁸



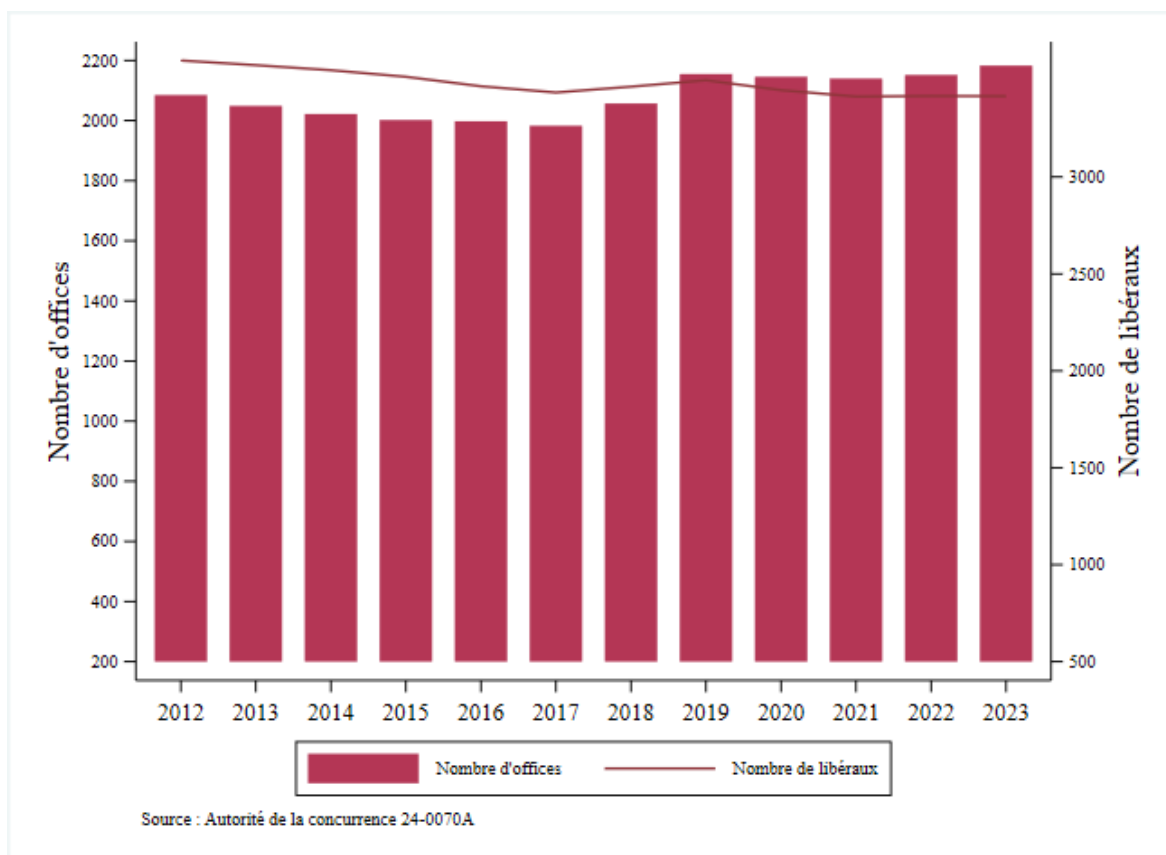
Les commissaires de justice

108. S'agissant des commissaires de justice, 83 nouveaux offices ont été créés.
109. Il convient toutefois de noter que les trois professions continuent de coexister avec la possibilité pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires d'utiliser le titre de commissaire de justice après avoir suivi une formation particulière⁴⁹ jusqu'au 31 décembre 2025. Ainsi, bien qu'il n'y ait eu que 83 nouvelles créations d'offices de commissaire de justice, des commissaires de justice exercent dans des offices d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire (voir le paragraphe 275).
110. Le nombre de commissaires de justice libéraux, constitué de l'ensemble des commissaires de justice, des anciens commissaires-priseurs judiciaires et des anciens huissiers de justice, connaît une légère baisse, passant de 3 468 à 3 417 sur la même période, cette baisse étant en partie influencée par la baisse du nombre d'huissiers de justice.

⁴⁸ Les années 2022 et 2023 comprennent à la fois les commissaires-priseurs judiciaires n'ayant pas encore passé le concours permettant de devenir commissaire de justice, et ceux l'ayant déjà passé.

⁴⁹ Formation dont les modalités sont prévues par le décret n° 2018-129 du 23 février 2018.

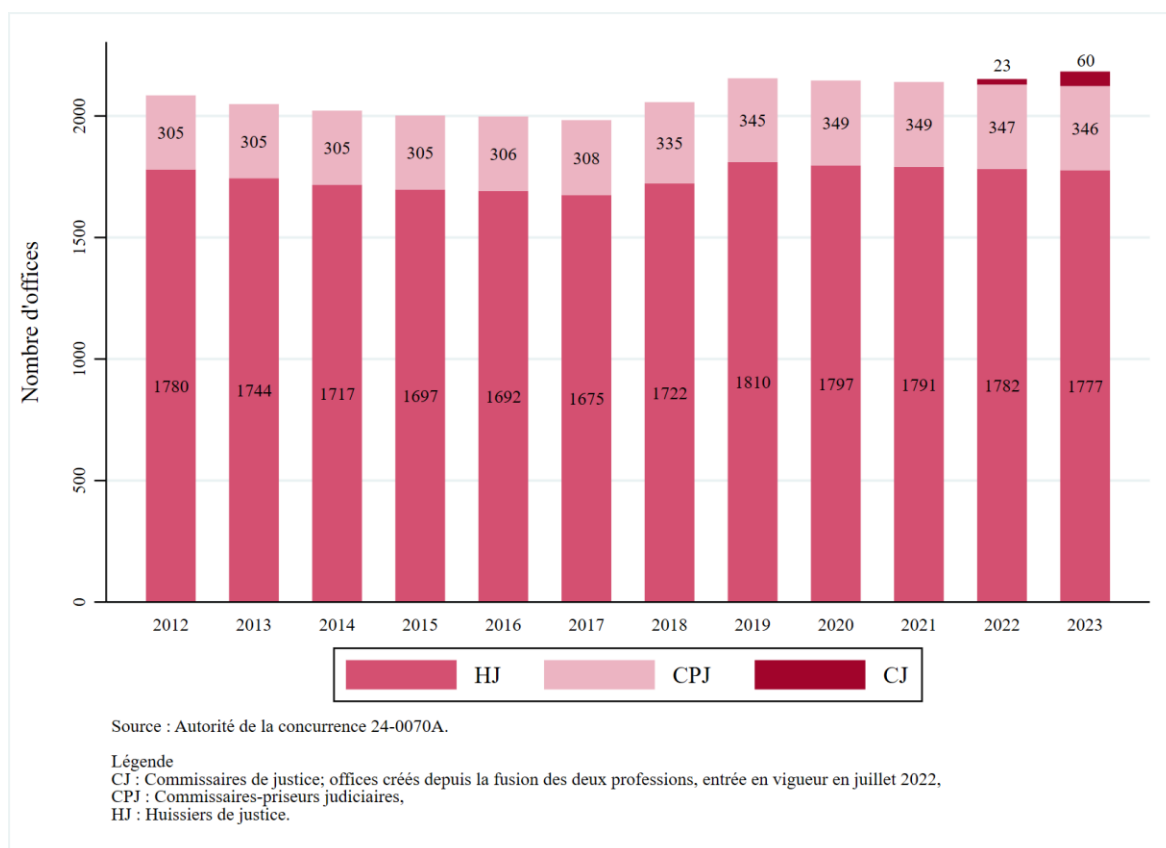
Figure 12 - Évolution du nombre d'offices et du nombre de commissaires de justice libéraux (commissaires de justice, anciens commissaires-priseurs judiciaires et anciens huissiers de justice) entre 2012 et 2023



111. La figure suivante illustre la répartition des anciens huissiers de justice et anciens commissaires-priseurs judiciaires⁵⁰ et des commissaires de justice créés depuis 2022.

⁵⁰ Afin de faciliter la lecture du graphique, l'Autorité considère que les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires sont composés des anciens professionnels qui ont passé la formation et qui peuvent désormais exercer sous le statut de commissaire de justice ainsi que les professionnels qui n'ont pas encore suivi la formation et ne peuvent utiliser le statut de commissaire de justice.

Figure 13 - Évolution du nombre d'offices d'huissiers de justice, de commissaires-priseurs judiciaires et de commissaires de justice entre 2012 et 2023

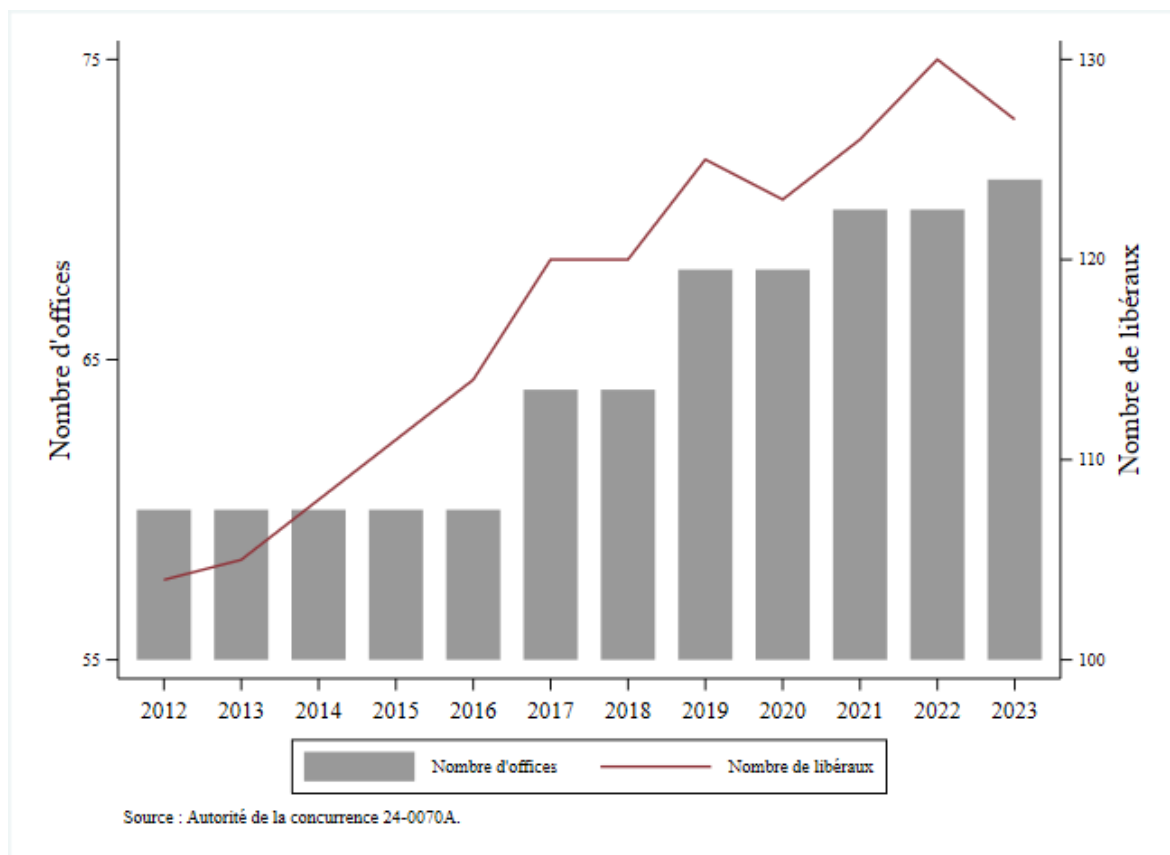


Les avocats aux Conseils

112. Entre 2012 et 2016, il existait 60 offices d'avocats aux Conseils⁵¹. Conformément aux recommandations biennales de l'Autorité dans ses avis relatifs à la liberté d'installation des avocats aux Conseils, le nombre d'offices a connu une croissance progressive depuis 2016. En effet, il est passé de 60 à 71 entre 2016 et 2023, soit une hausse de 18 %.
113. Le nombre d'avocats aux Conseils libéraux a lui augmenté de 14 % entre 2016 et 2023 avant de connaître un léger repli en 2023.

⁵¹ Ce nombre n'ayant pas évolué depuis la création de la profession en 1817.

Figure 14 - Évolution du nombre d'avocats aux Conseils libéraux et d'offices (2012-2023)

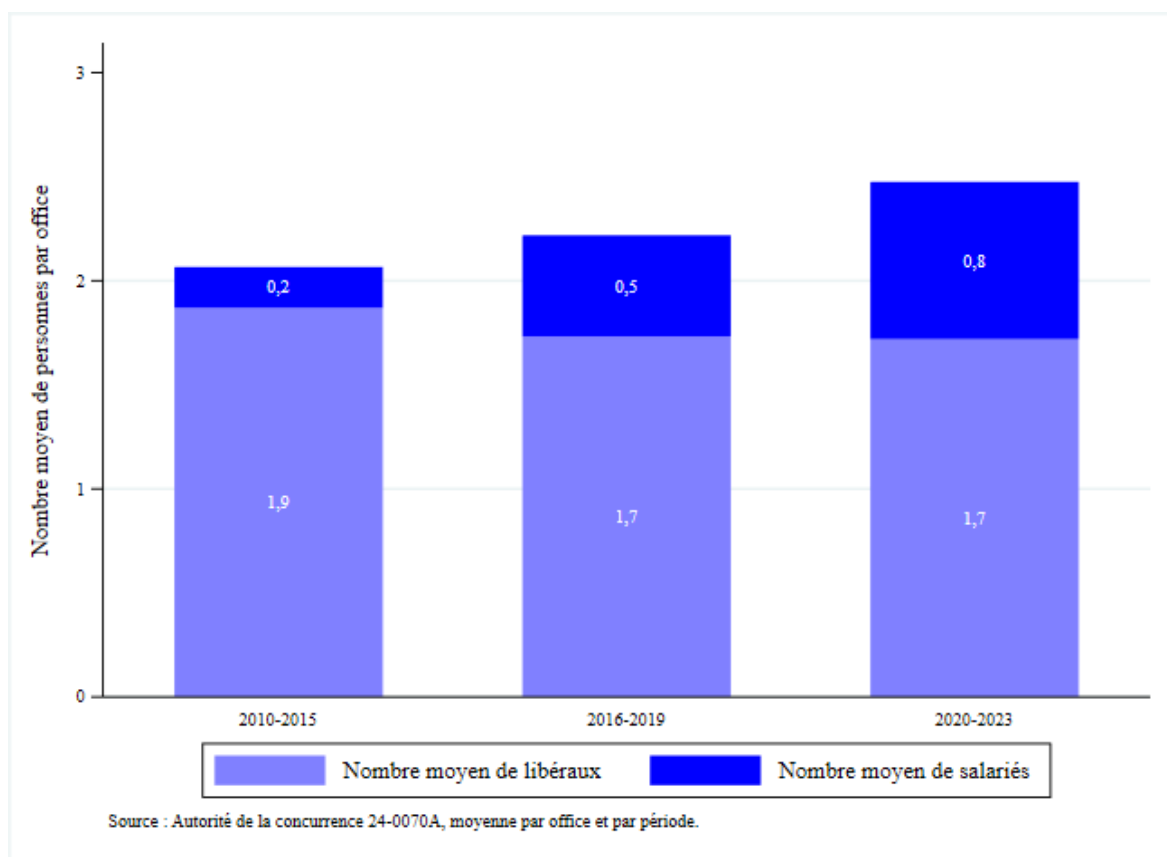


b) Comparaison du nombre de professionnels libéraux et salariés

Les notaires et les commissaires de justice

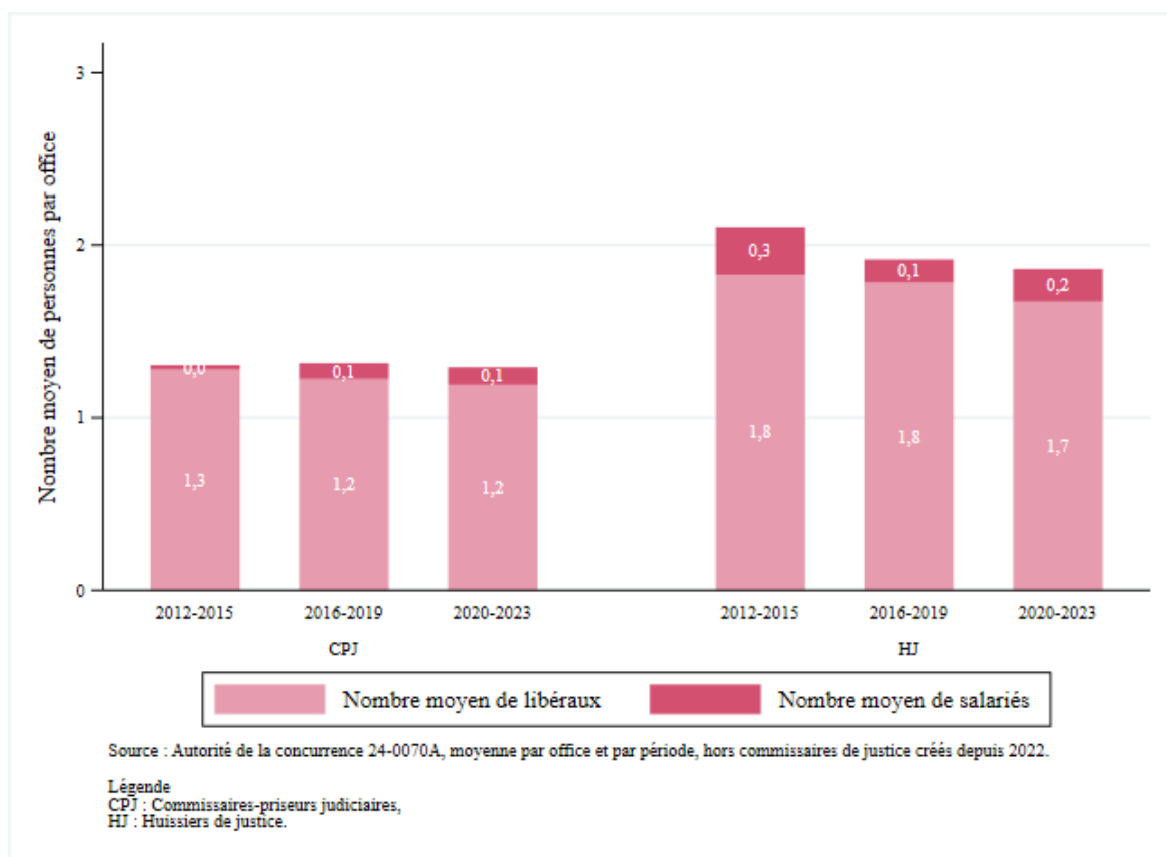
114. La loi *Croissance et activité* a facilité le recours au salariat chez les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice, en permettant d'augmenter le nombre de salariés employables par office (voir paragraphe 94).
115. S'agissant des notaires, entre le début de la période d'analyse (2010-2015) et la période la plus récente (2020-2023), le nombre moyen de salariés par office a été multiplié par 3,8 puisqu'il est passé de 0,20 salarié par office en moyenne en 2010-2015 à 0,76 salarié par office en 2020-2023. S'agissant du nombre de salariés par associé, il est passé de 0,1 salarié pour un associé en moyenne sur la période 2010-2015 à 0,4 sur la période de 2020-2023.

Figure 15 - Comparaison du nombre moyen de notaires libéraux et salariés entre 2010 et 2023



116. Entre le début de la période d'analyse (2010-2015) et la période la plus récente (2020-2023), le nombre moyen de salariés par office a été divisé par 1,43 pour les huissiers de justice, la profession d'huissier de justice étant généralement en difficulté (voir les paragraphes 105 et 106). En revanche, il a été multiplié par 3,7 pour les commissaires-priseurs judiciaires. Il convient toutefois de noter que ces effectifs restent de l'ordre de moins d'un salarié professionnel par office.

Figure 16 - Comparaison du nombre moyen de professionnels libéraux et salariés huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires par office entre 2012 et 2023



Les avocats aux Conseils

117. La loi *Croissance et activité* n'a pas modifié les règles relatives au recours au salariat chez les avocats aux Conseils. Ainsi, la règle du « un salarié par office »⁵² demeure applicable. Le nombre d'avocats aux Conseils salariés est très faible, puisque l'ensemble de la profession ne compte que 5 avocats aux Conseils salariés en 2025 pour 71 offices (nombre toutefois en hausse puisqu'ils n'étaient que 2 jusqu'en 2023)⁵³.
118. Toutefois, l'Autorité a déjà eu l'occasion de préciser que les avocats aux Conseils exerçant à titre libéral ont recours plus massivement aux collaborateurs externes (avocats à la cour, universitaires, etc.). Ils étaient au nombre de 6,7 par office entre 2012 et 2015 et de 5,9 par office pendant la période 2020-2023⁵⁴.

2. L'IMPACT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION SUR LES OFFICES INSTALLÉS

119. Dans cette section, l'Autorité analyse l'impact des nouveaux offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* sur le chiffre d'affaires des offices déjà installés dans les zones impactées. Pour ce faire, elle utilise des méthodes économétriques qui nécessitent un

⁵² Article 3-1 de l'ordonnance du 10 septembre 1817.

⁵³ Voir avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016, n° 18-A-11 du 25 octobre 2018, n° 21-A-02 du 23 mars 2021, n° 23-A-03 du 7 avril 2023 et n° 25-A-06 du 16 avril 2025.

⁵⁴ *Ibid.*

échantillon de données suffisant et un groupe comparatif non concerné par la réforme, ci-après le « groupe de contrôle », sur l'ensemble de la période étudiée, à savoir de 2010 à 2023 pour les notaires et de 2012 à 2023 pour les commissaires de justice.

120. Pour les notaires et les huissiers de justice, les résultats suggèrent une absence d'impact significatif de l'arrivée des nouveaux professionnels sur le chiffre d'affaires des offices déjà installés dans les zones. S'agissant des avocats aux Conseils, le faible volume de créations (seulement 11 offices créés entre 2017 et 2023) mais surtout l'absence de groupe de contrôle, ne permet pas à l'Autorité de mener des analyses équivalentes. Il en est de même pour les commissaires-priseurs judiciaires.

a) Le cas des notaires

Les vagues d'installations

121. Comme rappelé aux paragraphes 78 et suivants, la liberté d'installation est mise en œuvre à travers l'élaboration de cartes détaillant les zones d'installation libre et contrôlée prises par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie, après avis de l'Autorité tous les deux ans. Chaque arrêté ministériel lance une vague d'installation dans les zones d'installation libre.
122. L'Autorité retient trois vagues d'installation⁵⁵ dans ses analyses :
- la vague 1 correspondant à l'arrêté ministériel du 16 septembre 2016⁵⁶ : la première création a eu lieu en mars 2017 et la dernière en septembre 2018. Cette première vague a permis l'installation de 1 650 nouveaux notaires dans 247 zones d'installation libre sur un total de 307 zones d'installation.
 - la vague 2 correspondant à l'arrêté du 3 décembre 2018⁵⁷ : la première création a eu lieu en juin 2019 et la dernière en décembre 2020⁵⁸. La deuxième vague a permis l'installation de 733 nouveaux notaires dans 229 zones d'installation libre sur un total de 306 zones d'installation.
 - la vague 3 correspondant à l'arrêté du 11 août 2021⁵⁹ : la première création a eu lieu en janvier 2022 et la dernière en juillet 2023. La troisième vague a permis l'installation de 250 nouveaux notaires dans 112 zones d'installation libre sur un total de 293 zones d'installation.

⁵⁵ La quatrième vague commence en 2024 avec l'arrêté du 27 février 2024 mais n'est pas terminée. Elle n'est donc pas considérée dans le présent avis.

⁵⁶ Voir l'arrêté du 16 septembre 2016 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁵⁷ Voir l'arrêté du 3 décembre 2018 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de notaire.

⁵⁸ Deux créations d'offices ont eu lieu entre la vague 2 et la vague 3, c'est-à-dire entre mars et mai 2021. L'Autorité considère ces deux offices comme appartenant à la deuxième vague.

⁵⁹ Voir l'arrêté du 11 août 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de notaire.

- Ainsi, de mars 2017 à juillet 2023, le dispositif de liberté d’installation a permis l’installation de 2 600 nouveaux notaires dans les zones d’installation libre. En outre, le ministre de la justice peut autoriser une demande de création d’offices dans une zone d’installation contrôlée si elle ne porte pas « atteinte à la continuité de l’exploitation des offices et à la qualité du service rendu »⁶⁰.

123. Dès lors, l’Autorité mène ses analyses sur l’ensemble des zones impactées par la création d’offices, que l’installation y soit libre ou contrôlée. Le tableau ci-dessous récapitule la situation pour chaque année, de 2017 à 2023.

Tableau 2 - Synthèse des vagues de créations des offices notariaux

Vagues	Années	Nombre de créations d’offices	Nombre de zones impactées	Nombre d’offices impactés	Nombre d’offices non impactés		Nombre total offices
					Concerné par la loi	En Alsace-Moselle	
1	2017	1 051	238	3 949	420	189	5 609
	2018	680	180	4 433	887	189	6 189
2	2019	125	95	2 669	3 221	188	6 203
	2020	617	171	4 894	1 089	188	6 788
	2021	2	2	189	6 335	188	6 714
3	2022	65	55	1 368	5 152	188	6 773
	2023	195	63	3 427	3 141	188	6 951

Source : Autorité.

124. En 2023, parmi les offices déjà existants avant l’entrée en vigueur de la liberté d’installation régulée, 67 % se trouvaient dans une zone d’installation impactée par l’une des trois vagues d’installation. Seuls 6 % des offices étaient localisés dans des zones non impactées (en Alsace-Moselle et dans les zones non impactées du reste de la France), dont la moitié se situait en Alsace-Moselle.

⁶⁰ Voir l’article 52 de la loi *Croissance et activité*.

Tableau 3 - Nombre d'offices existants impactés par les différentes vagues

Impact	Vagues d'installation	Nombre d'offices impactés	Proportion
Impacté par une seule vague d'installation	1 ^{ère}	406	6 %
	2 ^{ème}	154	2 %
	3 ^{ème}	19	0 %
Impacté par deux vagues d'installation	1 ^{ère} et 2 ^{ème}	1 231	18 %
	1 ^{ère} et 3 ^{ème}	105	2 %
Impacté trois vagues d'installation	1 ^{ère} , 2 ^{ème} et 3 ^{ème}	4 647	67 %
Impacté par aucune vague d'installation	Zones d'installation contrôlée	201	3 %
	Alsace-Moselle	188	3 %
Total		6 951	100 %

Source : Autorité.

125. Comme illustré dans le tableau ci-dessus, il y a deux groupes d'offices non-impactés par les trois vagues de création :
- le groupe d'offices situés en Alsace-Moselle et non concernés par la liberté d'installation ;
 - le groupe d'offices situés dans le reste de la France dans des zones non impactées.
126. Dans la mesure où ils font l'objet d'un fonctionnement identique, les 188 offices d'Alsace-Moselle représentent un groupe de contrôle pertinent pour évaluer l'impact de l'entrée de nouveaux offices dans certaines zones (voir les paragraphes 27 et 430 à 439). Pour ces offices, et comme mentionné au paragraphe 23, l'Autorité dispose de leurs chiffres d'affaires annuels depuis 2010, soit avant et après l'entrée en vigueur de la liberté d'installation. Le groupe d'offices situés dans le reste de la France dans des zones non impactées correspond à un groupe de contrôle moins pertinent⁶¹ que celui de l'Alsace-Moselle. En conséquence, ce groupe d'offices est exclu de l'analyse.

Le groupe de contrôle d'Alsace-Moselle

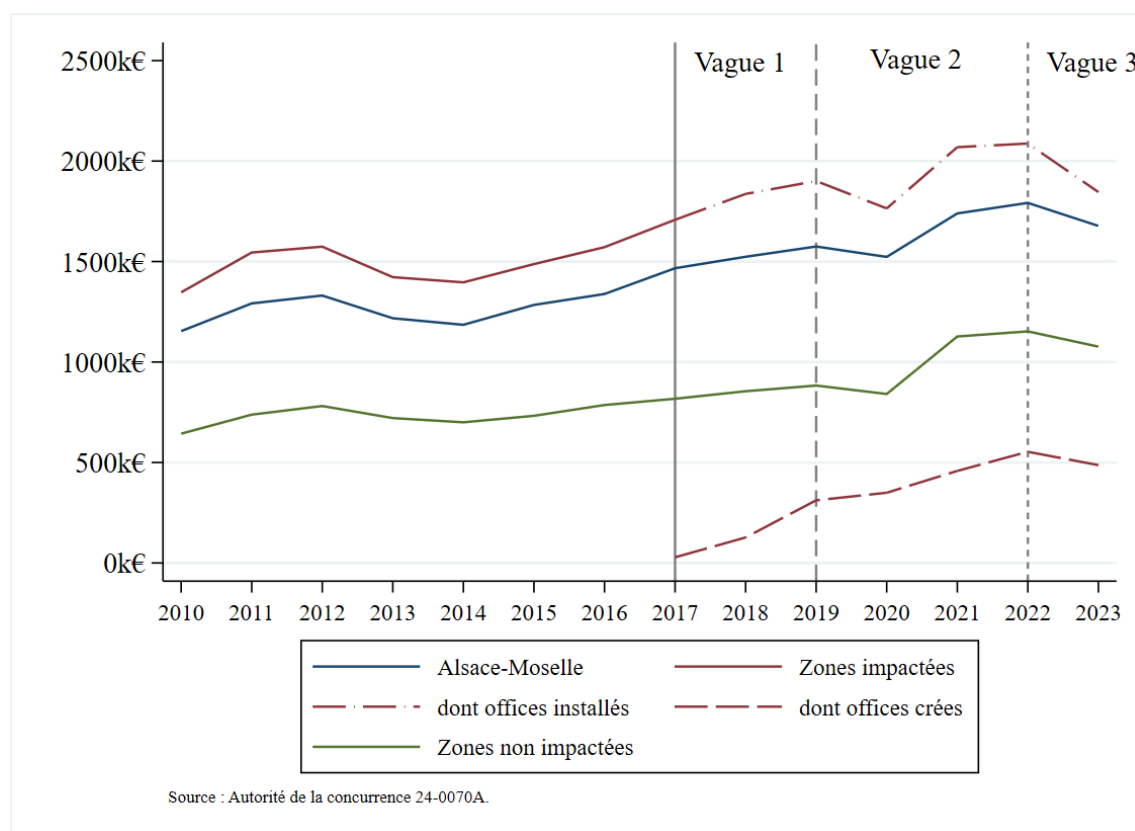
127. Dans les méthodes d'évaluation des politiques publiques, un groupe de contrôle doit vérifier l'hypothèse de tendance commune (ou parallèle). En l'espèce, comme le montre la Figure 17 ci-dessous, les chiffres d'affaires moyens des offices du groupe de contrôle (situés en Alsace-Moselle) et du groupe affecté par la liberté d'installation évoluaient de la même

⁶¹ Les zones concernées par la liberté d'installation mais qui ne font pas l'objet de recommandation, i.e. ne sont pas impactées, ont des chiffres d'affaires moyens par office inférieurs au seuil de viabilité retenu par l'Autorité. Leur inclusion dans le groupe de contrôle pourrait empêcher de conclure au caractère causal de l'effet identifié. La Figure 16 suggère toutefois que les chiffres d'affaires suivent des tendances communes. En l'absence d'offices non concernés par la liberté d'installation, les offices concernés mais non impactés auraient ainsi pu être considérés comme groupe de contrôle de second choix.

manière avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*⁶². Ainsi, l'effet observé à partir de 2016 pourra, toutes choses égales par ailleurs, être attribué à l'entrée en vigueur de la liberté d'installation et non pas à une évolution tendancielle distincte ou à des différences structurelles entre les offices et/ou les zones impactées ou non impactées.

128. Avant 2017 et la création de nouveaux offices, le chiffre d'affaires moyen était significativement plus important dans les zones impactées que dans les zones non impactées. Le chiffre d'affaires moyen par office en Alsace-Moselle est relativement proche de celui des notaires situés dans les zones impactées, suggérant que si cette partie du territoire avait été incluse dans le dispositif de liberté d'installation, certaines zones d'installation situées en Alsace-Moselle auraient pu être classées dans la catégorie des zones d'installation libre (voir les paragraphes 430 à 448)⁶³.

Figure 17 - Évolution du chiffre d'affaires moyen des notaires par type de zones



L'effet des vagues de création de nouveaux offices sur le chiffre d'affaires des offices déjà installés

129. La méthode économétrique des doubles différences (ou méthode des différences de différences) permet d'évaluer l'effet d'un « traitement », en l'espèce l'entrée de nouveaux notaires, entre des zones concernées par ce traitement (le « groupe traité ») et des zones non concernées (le « groupe de contrôle »)⁶⁴.

⁶² L'hypothèse de tendance commune avant l'entrée en vigueur des vagues est valide économétriquement.

⁶³ Cela est confirmé par l'installation en 2018 d'un office à Horbourg-Wihr dans la zone d'installation de Colmar. Cela accroît la capacité de ce territoire à permettre une comparaison toutes choses égales par ailleurs.

⁶⁴ Voir par exemple Givord, Pauline (2010), « Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques », document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'INSEE G2010/08,

130. Dans sa version la plus simple, cette méthodologie consisterait à estimer dans quelle mesure la liberté d'installation a modifié le chiffre d'affaires des offices existants en comparant la différence entre l'évolution du chiffre d'affaires des offices situés dans des zones concernées par l'entrée en vigueur de la réforme et ceux situés dans des zones non concernées au cours de la même période (c'est-à-dire les offices situés en Alsace-Moselle). Cette estimation économétrique peut tenir compte de plusieurs facteurs explicatifs (chacun représenté par une variable spécifique) capturant différents effets de la réforme :
- une variable binaire (prenant les valeurs 0 ou 1) permettant d'identifier les zones dans lesquelles de nouveaux offices ont été créés conduisant ainsi à différencier les zones avec et sans entrée ;
 - une variable binaire permettant de distinguer les périodes « avant » (avant l'entrée en vigueur de la liberté d'installation des notaires) et « après » (à la suite de l'entrée en vigueur de cette réforme) ;
 - une variable capturant le croisement des deux variables précédentes, permettant ainsi d'identifier les notaires déjà présents situés dans des zones où de nouveaux notaires se sont installés.
131. Ce modèle économétrique peut être complété pour tenir compte de plusieurs variables de contrôle permettant de mesurer les variations du chiffre d'affaires des offices existants, qui ne sont pas liées à l'entrée des nouveaux notaires dans la zone. Ces effets peuvent être temporels (par exemple, l'inflation), géographiques (par exemple, l'évolution de la population d'une zone particulière) ou encore liés aux caractéristiques des offices étudiés (par exemple, leur effectif).
132. Dans son analyse, l'Autorité prend en compte ces effets temporels et géographiques en utilisant des effets fixes (annuel et/ou par zone). Pour les caractéristiques des offices, elle utilise le nombre d'années d'existence, le nombre de salariés et de professionnels libéraux, la proportion de chiffres d'affaires liée aux activités régulées (i.e., dont le tarif est fixé par l'État), la population dans la commune de l'office et le nombre d'actes régulés⁶⁵.
133. Compte tenu de la présence de trois vagues successives d'installation qui n'ont pas affecté les mêmes zones, il est possible d'estimer l'effet global des vagues mais également des effets par vague.

L'effet global des vagues

134. La première analyse de l'Autorité se limite à évaluer l'effet de la réforme sur les offices existants installés dans les zones dans lesquelles de nouveaux offices ont été créés lors de chacune des trois vagues d'installation successives. Les résultats montrent que les chiffres d'affaires des offices déjà installés n'ont en moyenne pas été significativement impactés par l'arrivée de nouveaux notaires dans la zone. Ces résultats statistiques sont cohérents avec l'observation de la Figure 17 sur laquelle il apparaît que l'écart de chiffre d'affaires moyen entre les offices installés dans des zones impactées et l'Alsace-Moselle ne varie pas

pour une présentation technique détaillée des différentes méthodes économétriques pour l'évaluation des politiques publiques.

⁶⁵ Il est considéré que les notaires ne sont pas en mesure d'influer sur le nombre d'actes qui s'impose à eux. Cette variable est donc exogène. En effet, les données d'actes traités par les notaires dont dispose l'Autorité et communiquées par le CSN sont, selon la compréhension de l'Autorité, issues du répertoire des notaires et ne concernent que les activités soumises à un tarif réglementé (voir le tableau listant les actes tarifés de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce pour les notaires).

significativement entre les périodes avant et après 2017.

135. Si en moyenne les offices déjà installés avant 2017 n'ont pas vu leur chiffre d'affaires varier significativement, cela n'exclut pas que certains, pris isolément, aient pu être impactés et aient rencontré des difficultés économiques.
136. La loi *Croissance et activité* a permis l'installation de nouveaux notaires sans perturber significativement les offices installés, atteignant ainsi l'objectif fixé par la loi consistant à renforcer l'offre notariale tout en préservant la viabilité des offices existants.

L'effet d'au moins une vague

137. En plus d'estimer l'effet global des trois vagues d'installation de nouveaux offices notariaux sur les offices déjà installés, l'Autorité mène une seconde analyse en vue d'estimer les effets des vagues, dès lors qu'une zone a connu au moins une vague d'installation. Cela permet d'étendre l'analyse à l'échelle de l'ensemble des offices concernés par au moins une création d'office dans leur zone d'installation ce qui permet d'accroître ainsi l'échantillon de données utilisé. Toutefois cette analyse est moins fine que la précédente dans la mesure où elle ne prend pas en compte les effets cumulatifs d'une vague sur l'autre et peut donc conduire à surestimer les effets associés à une vague donnée.
138. Les résultats de cette analyse suggèrent que les offices localisés dans des zones impactées par au moins une des trois vagues n'ont pas subi une perte significative de chiffre d'affaires sur la période 2017 à 2023.
139. Ainsi, ces résultats, estimés sur un échantillon de données plus important, sont cohérents avec l'analyse précédente menée pour les offices ayant subi trois vagues consécutives et amènent aux mêmes conclusions.

b) Le cas des commissaires de justice (anciens commissaires-priseurs judiciaires, anciens huissiers de justice et commissaires de justice)

La vague d'installation des huissiers de justice

140. L'installation des huissiers de justice suit le même principe que celui des notaires. Ainsi, l'arrêté du 28 décembre 2017⁶⁶ a lancé la première vague d'installation des huissiers de justice, la première création ayant eu lieu en 2018 et la dernière fin 2019⁶⁷.
141. La deuxième vague d'installation correspond à l'arrêté du 20 juillet 2021⁶⁸ avec une première nomination en mars 2022 et la dernière en juillet 2023. Toutefois, à compter du 1^{er} juillet 2022, une partie des nouveaux offices créés concerne la nouvelle profession de commissaire de justice. Aussi, l'Autorité ne retient pas cette deuxième vague pour son analyse des huissiers de justice.
142. De même, la troisième vague d'installation correspond à l'arrêté date du 26 décembre 2023⁶⁹

⁶⁶ Voir l'arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

⁶⁷ L'Autorité ne dispose pas de dates de nomination aussi précises que pour les notaires.

⁶⁸ Voir l'arrêté du 20 juillet 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

⁶⁹ Voir l'arrêté du 26 décembre 2023 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire de justice.

et n'est pas terminée. Aussi, cette troisième vague n'est pas non plus retenue pour l'analyse.

143. Ainsi, l'Autorité retient une seule vague d'installation d'huissiers de justice dans ses analyses, c'est-à-dire celle comprise entre 2018 et 2019. Celle-ci a permis la création d'offices permettant l'installation de 202 huissiers de justice dans 35 zones d'installation libre. En outre, le ministre de la justice peut autoriser une demande de création d'offices si elle ne porte pas « *atteinte à la continuité de l'exploitation des offices et à la qualité du service rendu* »⁷⁰.
144. Dès lors, l'Autorité mène ses analyses sur l'ensemble des zones impactées par la création d'offices, qu'elles soient libres ou contrôlées. Le tableau ci-dessous détaille la situation pour les deux années de la vague.

Tableau 4 - Synthèse de la vague de créations d'offices d'huissiers de justice

Vague	Années	Nombre de créations d'offices	Nombre de zones concernées	Nombre d'offices affectés	Nombre d'offices non affectés		Nombre total offices
					Concernés par la loi	Alsace-Moselle	
1	2018	54	28	682	898	88	1 722
	2019	100	25	677	945	88	1 810

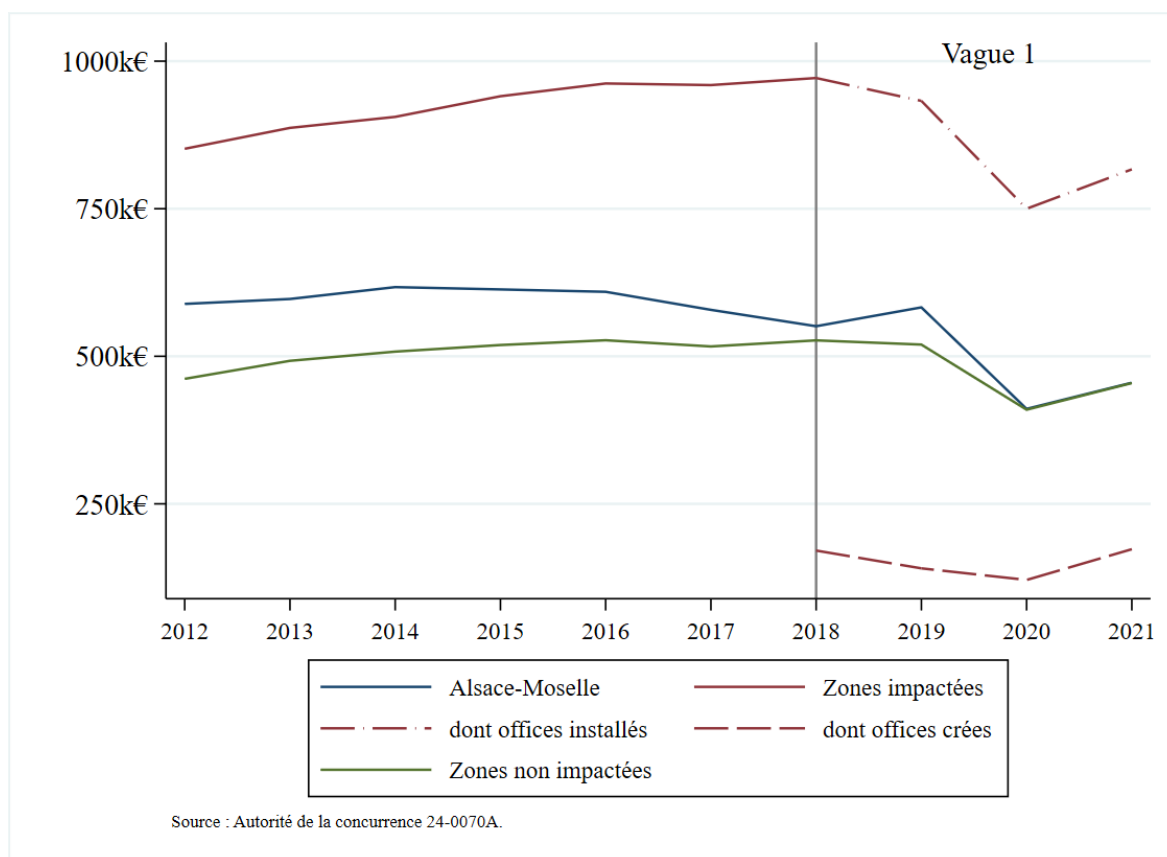
Source : Autorité.

145. Les offices impactés par la vague de créations d'offices peuvent utilement être comparés aux offices qui ne l'ont pas été. Parmi ces derniers, et comme pour les notaires, il y a deux groupes d'offices non-impactés par la vague de créations, le groupe d'offices situés en Alsace-Moselle, et non concernés par la liberté d'installation, et le groupe d'offices situés dans les zones non impactées.
146. À ce titre, les 88 offices d'huissiers de justice d'Alsace-Moselle représentent un groupe de contrôle pertinent⁷¹ dont il est possible de suivre le chiffre d'affaires avant et après la mise en œuvre de la liberté d'installation (Figure 18).

⁷⁰ Voir l'article 52 de la loi *Croissance et activité*.

⁷¹ Bien que graphiquement l'hypothèse de tendance commune semble moins clairement validée que pour les notaires, elle a fait l'objet d'un test économétrique complémentaire la confirmant toutes choses égales par ailleurs.

Figure 18 - Évolution du chiffre d'affaires moyen des huissiers de justice par type de zones



147. Des analyses similaires à celles menées pour les notaires ont été réalisées par l'Autorité pour les huissiers de justice et donnent des résultats similaires. L'estimation met en évidence des effets très faibles et non significatifs de l'entrée des nouveaux huissiers de justice sur le chiffre d'affaires des professionnels installés avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*. Les résultats statistiques sont cohérents avec la représentation graphique de la Figure 18 sur laquelle il apparaît que l'écart de chiffre d'affaires moyen entre les offices installés dans des zones impactées et l'Alsace-Moselle ne varie pas significativement entre les périodes avant et après 2017.

La vague d'installation des commissaires-priseurs judiciaires

148. L'installation des commissaires-priseurs judiciaires suit le même principe que celui des huissiers de justice. Ainsi, l'arrêté du 28 décembre 2017⁷² a lancé la première vague d'installation, la première création ayant eu lieu en 2018 et la dernière fin 2019⁷³.
149. La deuxième vague d'installation correspond à l'arrêté du 20 juillet 2021⁷⁴ avec une première nomination en mars 2022 et la dernière en juillet 2023. Toutefois, à compter du 1^{er} juillet 2022, une partie des nouveaux offices créés concerne la nouvelle profession de

⁷² Voir l'arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

⁷³ L'Autorité ne dispose pas de dates de nomination aussi précises que les notaires.

⁷⁴ Voir l'arrêté du 20 juillet 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

commissaire de justice. Aussi, l'Autorité ne retient pas cette deuxième vague pour son analyse.

150. De même, la troisième vague d'installation correspond à l'arrêté en date du 26 décembre 2023⁷⁵ et n'est pas terminée. Aussi, cette troisième vague n'est pas non plus retenue pour l'analyse.
151. Ainsi, l'Autorité retient une seule vague d'installation de commissaires-priseurs judiciaires dans ses analyses, c'est-à-dire celle comprise entre 2018 et 2019. Celle-ci a permis l'installation de 41 commissaires-priseurs judiciaires dans 36 zones d'installation libre. En outre, le ministre de la justice peut autoriser une demande de création d'offices si elle ne porte pas « *atteinte à la continuité de l'exploitation des offices et à la qualité du service rendu* »⁷⁶.
152. Dès lors, l'Autorité mène ses analyses sur l'ensemble des zones impactées par la création d'offices, qu'elles soient libres ou contrôlées. Le tableau ci-dessous détaille la situation pour les deux années de la vague.

Tableau 5 - Synthèse des vagues d'installation des commissaires-priseurs judiciaires

Vague	Années	Nombre de créations d'offices	Nombre de zones impactées	Nombre d'offices impactés	Nombre d'offices non impactés		Nombre total offices
					Concernés par loi	Alsace-Moselle	
1	2018	28	28	149	158	0	335
	2019	10	8	281	54	0	345

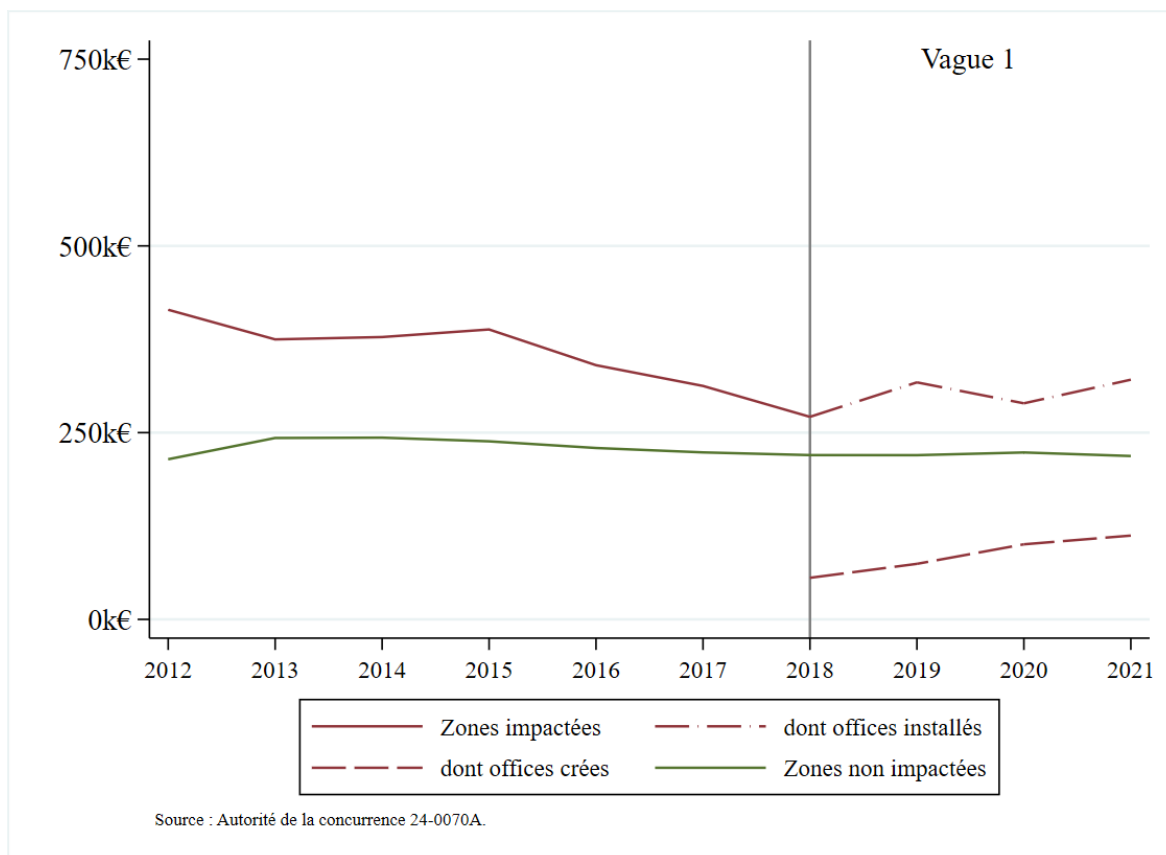
Source : Autorité.

153. Toutefois, et contrairement aux anciens huissiers de justice et aux notaires, les offices impactés par la vague d'installations ne peuvent pas être utilement comparés aux offices qui ne l'ont pas été puisqu'il n'existe pas d'office de commissaire-priseur judiciaire installé en Alsace-Moselle. En outre, le chiffre d'affaires moyen des offices localisés dans les zones non impactées ne suit pas une tendance commune avec celui des offices localisés dans les zones impactées (voir Figure 19). Ainsi, l'Autorité ne dispose pas d'un groupe de contrôle pertinent permettant de mener les mêmes analyses économétriques. En moyenne, la Figure 18 suggère que le chiffre d'affaires moyen des offices localisés dans les zones impactées est plus faible après 2017, sans que cela ne puisse être attribué avec certitude à la liberté d'installation.

⁷⁵ Voir l'arrêté du 26 décembre 2023 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire de justice

⁷⁶ Voir l'article 52 de la loi Croissance et activité.

Figure 19 - Évolution du chiffre d'affaires moyen des commissaires-priseurs judiciaires par type de zones



La vague d'installation des commissaires de justice

154. La profession de commissaire de justice étant créée le 1^{er} juillet 2022, l'Autorité retient la vague d'installation correspondant à l'arrêté du 21 juillet 2021⁷⁷ relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice, étant précisé qu'aucun office de commissaire-priseur judiciaire n'a été créé. Dans cette vague d'installation, la première nomination a eu lieu en mars 2022 et la dernière en mai 2023, en tant qu'huissier de justice jusqu'au 1^{er} juillet 2022 et en tant que commissaire de justice à partir du 1^{er} juillet 2022⁷⁸.
155. La troisième vague d'installation correspond à l'arrêté du 26 décembre 2023⁷⁹ et n'est pas terminée. Aussi, cette troisième vague n'est pas retenue pour l'analyse.
156. Ainsi, l'Autorité retient une seule vague d'installation, celle comprise entre mars 2022 et mai 2023. Cette vague a permis l'installation de 50 huissiers de justice et commissaires de justice dans 22 zones d'installation libre.

⁷⁷ Voir l'arrêté du 20 juillet 2021 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice.

⁷⁸ Il y a eu 7 créations d'offices d'huissiers de justice entre mars et le 1^{er} juillet 2022. À partir du 1^{er} juillet 2022, toutes les créations d'offices concernent des commissaires de justice.

⁷⁹ Voir l'arrêté du 26 décembre 2023 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire de justice

157. Aussi, les professionnels déjà installés impactés par les nouveaux commissaires de justice sont les anciens huissiers de justice et les anciens commissaires-priseurs judiciaires, dont 90 % sont devenus commissaires de justice.

Tableau 6 - Synthèse de la vague d'installations des nouveaux commissaires de justice

Vague	Années	Nombre de créations d'offices	Nombre de zones impactées	Nombre d'offices nouveaux CJ impactés	Nombre d'offices CJ non impactés		Nombre total offices
					Concernés par loi	Alsace-Moselle	
1	2022	23	13	0	0	0	23
	2023	38	13	5	17	0	60

Source : Autorité

Tableau 7 - Synthèse de la vague d'installation des nouveaux commissaires de justice sur les anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires

Vague	Année	Nombre de créations d'offices	Nombre de zones impactées	Nombres d'offices CJ déjà installés dont anciens HJ et CPJ	Nombre d'offices CJ non impactés		Nombre total offices
					Concernés par loi	Alsace-Moselle	
1	2022	23	13	436	1 606	87	2 152
	2023	38	13	649	1 409	87	2183

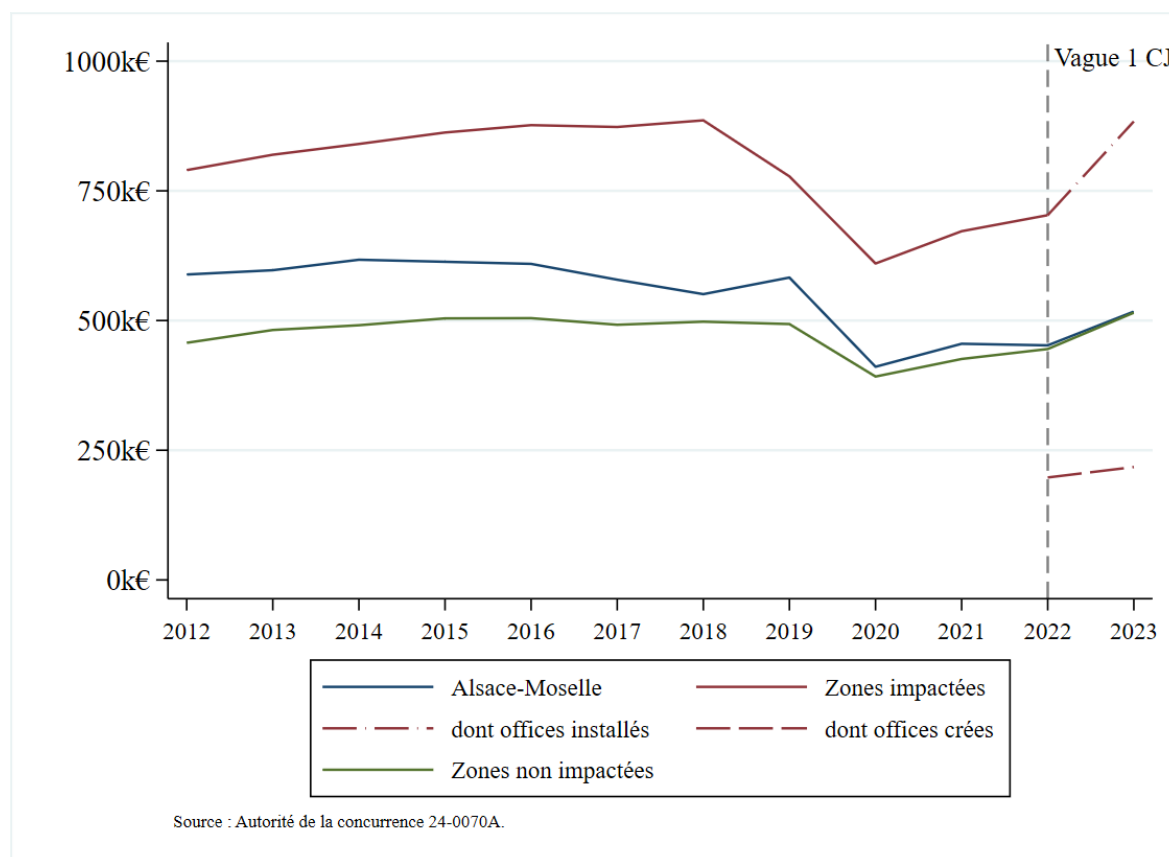
Source : Autorité.

158. Les offices des anciens huissiers de justice, des anciens commissaires-priseurs judiciaires et des commissaires de justice impactés par la vague peuvent être utilement comparés aux offices qui ne l'ont pas été puisque 87 offices d'huissiers de justice installés en Alsace Moselle n'ont pas été impactés et n'étaient pas concernés par la réforme relative à la liberté d'installation⁸⁰.
159. Comme le montre la Figure 20, avant l'entrée en vigueur de la vague, le chiffre d'affaires moyen des offices impactés et celui de ceux situés en Alsace-Moselle suit la même tendance. Ainsi, l'effet observé à partir de 2016 pourra, toutes choses égales par ailleurs, être attribuable à la vague d'installation des commissaires de justice et non pas à une évolution tendancielle distincte et des différences structurelles entre les offices et/ou les zones impactées ou non impactées.
160. Aussi, l'Autorité mène une estimation similaire à celle réalisée pour les notaires et les huissiers de justice fondée sur la méthode des doubles différences (voir paragraphe 129).

⁸⁰ Il convient de noter que les huissiers de justice d'Alsace-Moselle rentrent également dans le cadre de la fusion et sont depuis son entrée en vigueur des commissaires de justice. Voir dans ce sens l'article 244 du décret n° 2024-874 du 14 août 2024 qui remplace l'article 240 du décret n° 2022-950 du 29 juin 2022.

Elle contrôle toutefois de façon additionnelle par le type de profession : ancien huissiers de justice ou anciens commissaires-priseurs judiciaires. Le groupe de contrôle n'est composé que d'huissiers de justice localisés en Alsace-Moselle. Il est donc identique à l'analyse menée pour l'effet de la première vague des huissiers de justice.

Figure 20 - Évolution du chiffre d'affaires moyen des commissaires de justice incluant les anciens huissiers de justice et anciens commissaires-priseurs judiciaires par type de zones



161. Les résultats d'estimation, quelle que soit la modélisation considérée, indiquent une absence d'effet significatif de la vague d'installation des commissaires de justice sur le chiffre d'affaires des offices déjà installés, qu'ils soient huissier de justice ou commissaires-priseurs judiciaires. Ces résultats sont cohérents avec ceux des autres professions et en particulier celle des huissiers de justice qui composent majoritairement l'échantillon étudié.
162. La portée des résultats pour les commissaires de justice est toutefois limitée par le caractère récent des installations contenues dans la base de données étudiée (au maximum deux ans). Les résultats présentés pour les commissaires de justice, bien que cohérents avec les autres professions, devront ainsi être confirmés par des analyses futures qui prendront en compte une plus grande maturité des offices créés et l'évolution de la profession.

En conclusion, les vagues d'installation de 2022 et 2023 ne semblent pas avoir eu d'effet significatif sur le chiffre d'affaires des huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires déjà installés.

3. LA SANTÉ DES OFFICES CRÉÉS

163. Dans cette section, l'Autorité analyse la santé économique des offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*. Pour ce faire, elle compare les offices installés avant la réforme aux offices créés après, à durée de vie équivalente. Ces comparaisons sont réalisées à partir de différents critères d'activité : le recours aux salariés, le nombre d'actes traités par professionnel libéral et des indicateurs financiers tels que le chiffre d'affaires ou le résultat. Enfin, l'Autorité analyse le taux de défaillance des offices créés et la durée nécessaire pour qu'ils deviennent viables économiquement.

a) Le cas des notaires

164. Parmi les 2 735 offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* :

- 1 731 ont été créés dans le cadre de la première vague en 2017 et 2018 ;
- 744 ont été créés dans le cadre de la deuxième vague en 2019, 2020 et 2021 ;
- 260 ont été créés dans le cadre de la troisième vague en 2022 et 2023.

165. Les données ne sont disponibles que jusqu'en 2023. Dès lors, il est possible d'observer l'évolution des nouveaux offices de la première vague sur un horizon de 6 à 7 ans, les offices créés lors de la deuxième vague sur un horizon de 3 à 5 ans et les offices créés lors de la troisième vague sur un horizon d'au maximum 2 ans. S'agissant de la troisième vague, 195 des 260 offices ont été ouverts en 2023 et ont donc moins d'un an d'exercice fin 2023. Il n'en sera donc pas tenu compte. Seuls les 65 offices créés en 2022 sont analysés.

166. Plusieurs axes d'analyse sont envisageables pour apprécier les performances des offices créés. D'une part, ces performances peuvent être examinées à proportion du nombre d'offices qui disparaissent après leur création. D'autre part, la structure de l'office, c'est-à-dire le nombre de professionnels exerçant à titre libéral et à titre salarié, le volume d'activité par professionnel ainsi que la capacité à dégager du résultat permettent également d'apprécier la performance économique des offices créés toujours en activité. L'Autorité se concentre toutefois sur le chiffre d'affaires des offices créés car c'est l'indicateur économique privilégié lorsqu'elle émet ces recommandations quantitatives d'installation dans le cadre de ses avis relatifs à la liberté d'installation (voir les paragraphes 362 et suivants) et complète son analyse par les autres indicateurs mentionnés. Enfin, cette performance s'apprécie également au regard de la durée nécessaire pour que ces offices deviennent viables économiquement.

Les offices créés défaillants

167. L'Autorité analyse tout d'abord les offices de notaires créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* lors des trois premières vagues et qui ont depuis cessé leurs activités. Pour ce faire, elle calcule le taux de défaillance des offices créés. Le Tableau 8 compare le taux de défaillance des offices créés lors des trois premières vagues avec celui des offices créés entre 2007 et 2016.

Tableau 8 - Taux de défaillance par année d'installation pour les notaires

Dates de création	Vagues	Nombre d'offices créés	Taux de défaillance ⁸¹	Ancienneté moyenne au moment de la fermeture en année
2007-2016	Création avant 2017	235	0 %	-
2017	Vague 1	1 051	11 %	1,40
2018		680	14 %	1,38
2019	Vague 2	125	13 %	1,19
2020		617	11 %	1,06
2021		2	0 %	-
2022	Vague 3	65	6 %	1
2023		195	0 %	-

Source : Autorité.

168. Il ressort du tableau que les offices créés pendant les deux premières vagues ont un taux de défaillance compris entre 11 % et 14 % selon l'année de création considérée, alors qu'aucun office créé entre 2007 et 2016 n'a fait l'objet d'une fermeture au cours de la période étudiée. En outre, ces offices défaillants ferment à peine plus d'un an – en moyenne – après leur création (voir la colonne « Ancienneté moyenne » du Tableau 8), ce qui indique une fragilité particulière des offices créés lors des deux premières vagues.
169. S'agissant des offices créés lors de la troisième vague, le taux de défaillance des offices créés en 2022 est environ deux fois moins important que celui des offices créés dans le cadre des autres vagues. Toutefois, il convient de rappeler que les offices créés lors de la troisième vague sont relativement moins nombreux et surtout plus jeunes.
170. Cette fragilité doit s'apprécier au regard du volume d'offices créés. Ainsi entre 2007 et 2016, 235 offices ont été créés (soit 24 par an en moyenne), ce qui correspond à une proportion de moitié inférieure aux créations issues des deux premières vagues, à savoir 500 offices par an en moyenne. Sur cette période, il y a eu peu d'installations, ce qui réduit la diversité des projets d'installation et le risque de défaillance de ces offices. En comparaison, les offices installés dans le cadre de la liberté d'installation, en plus d'être proportionnellement plus nombreux à le faire en même temps et dans la même zone (surtout pour la première vague) ont également pu souffrir de la crise sanitaire et de la forte baisse des ventes immobilières en fin de période.
171. La loi *Croissance et activité* a permis d'intensifier le volume d'installations dans des zones dans lesquelles la concurrence n'était pas suffisamment vive. Toutefois, il ressort de l'analyse menée par l'Autorité que le contrôle opéré sur le nombre d'installations et la zone d'implantation n'a pas permis à tous les offices d'atteindre un seuil de viabilité.

⁸¹ Le taux de défaillance est calculé à partir des données les plus récentes : un office est déclaré défaillant s'il n'était plus en activité en 2023.

172. Les taux de défaillance constatés peuvent, à titre subsidiaire, s'expliquer par un projet d'installation non suffisamment abouti. Il ressort de l'instruction que 12 % des offices créés durant les deux premières vagues, soit un peu moins de 400 offices, ont transféré leur office après s'être installés une première fois, et ce, pour des raisons économiques (voir les paragraphes 322 et 323). Cette analyse suggère que, au sein d'une zone identifiée par l'Autorité, l'implantation géographique des offices choisie par les notaires tirés au sort n'est pas toujours pertinente et peut conduire à une installation dans une localité trop éloignée de la demande, facteur déterminant pour la rentabilité de l'office (voir les paragraphes 368 et 369). Ainsi de mauvais choix initiaux d'implantation dans les zones peuvent également conduire à des difficultés économiques pour certains offices.

Les offices créés toujours en activité

173. Les offices créés dans le cadre des trois premières vagues et toujours en activité peuvent être comparés aux offices créés avant 2017. Toutefois, ces derniers sont relativement anciens.
174. Sur les 4 774 offices créés avant 2017 et toujours en activité en 2023, 75 % existent depuis plus de 45 ans, 10 % ont moins de 15 ans d'existence et seulement 5 % d'entre eux (environ 280) ont moins de 7 ans d'existence, la durée d'existence moyenne des offices créés avant 2017 étant de 50 ans en 2023.
175. Or, certaines caractéristiques, telles que le développement du salariat ou de la croissance économique, ne s'acquièrent qu'au bout de certaines années d'activité. Pour cette raison, l'Autorité considère qu'il est pertinent de comparer les offices créés lors des trois premières vagues à des offices dont la durée d'existence est similaire. Dans ce sens, l'Autorité identifie trois groupes de comparaison :
- un premier groupe d'offices (créés avant 2017) ayant une durée d'existence de 6 à 7 ans et des données exhaustives, ci-après « le groupe de comparaison n° 1 », auquel les offices créés dans le cadre de la première vague peuvent être comparés⁸² ;
 - un deuxième groupe d'offices (créés avant 2017) ayant une durée d'existence de 3 à 5 ans et des données exhaustives, ci-après « le groupe de comparaison n° 2 », auquel les offices créés dans le cadre de la deuxième vague peuvent être comparés⁸³ ;
 - un troisième groupe d'offices (créés avant 2017) ayant une durée d'existence de 2 ans et des données exhaustives, ci-après « le groupe de comparaison n° 3 », auquel les offices créés dans le cadre de la troisième vague (uniquement en 2022) peuvent être comparés⁸⁴.
176. L'Autorité compare chaque groupe à l'année correspondant à un niveau d'ancienneté équivalent. Par exemple, les chiffres d'affaires de 2023 des offices créés en 2017 seront comparés aux chiffres d'affaires de 2016 des offices du groupe de comparaison n° 2 créés en 2010, etc.
177. En résumé, et comme le montre le Tableau 9, le groupe d'offices créés durant la première vague est composé de 1 731 offices et est comparé à 284 offices ayant une durée d'existence de 6 à 7 ans. Le groupe d'offices créés lors de la deuxième vague est composé de 744 offices et est comparé à 257 offices ayant une durée d'existence de 3 à 5 ans. Le groupe d'offices créés lors de la troisième vague est seulement composé des 60 offices créés en 2022

⁸² En effet, les offices créés en 2017 ou 2018 ont 6 à 7 ans d'existence en 2023.

⁸³ En effet, les offices créés en 2019, 2020 ou 2021 ont 3 à 5 ans d'existence entre 2023.

⁸⁴ En effet, les offices créés en 2022 ont 2 ans d'existence entre 2023.

et est comparé à 211 offices ayant une durée d'existence de 2 ans. Parmi l'ensemble des offices des groupes de comparaison n° 1 à 3, plus de la moitié (52 %) ont été créés entre 2008 et 2011.

Tableau 9 - Nombre d'offices de notaires par date de création et année d'existence

Années de création	Offices avec 6 à 7 ans d'existence		Offices avec 3 à 5 ans d'existence		Offices avec 2 ans d'existence	
	Offices créés durant la première vague	Groupe de comparaison n° 1	Offices créés durant la deuxième vague	Groupe de comparaison n° 2	Offices créés durant la troisième vague	Groupe de comparaison n°3
2004	0	3	0	0	0	0
2005	0	24	0	0	0	0
2006	0	21	0	21	0	0
2007	0	4	0	4	0	0
2008	0	21	0	21	0	0
2009	0	60	0	60	0	60
2010	0	37	0	37	0	37
2011	0	30	0	30	0	30
2012	0	9	0	9	0	9
2013	0	19	0	19	0	19
2014	0	14	0	14	0	14
2015	0	16	0	16	0	16
2016	0	25	0	25	0	25
2017	1 051	1 ⁸⁵	0	1 ⁸⁶	0	1 ⁸⁷
2018	680	0	0	0	0	0
2019	0	0	125	0	0	0
2020	0	0	617	0	0	0
2021	0	0	2	0	0	0
2022	0	0	0	0	60	0
Total	1 731	284	744	257	60	211

Source : Autorité.

178. Ces comparaisons sont réalisées à partir de différents critères d'activité : le recours aux salariés, le nombre d'actes traités par professionnel libéral et des indicateurs financiers tels que le chiffre d'affaires ou le résultat.

La structure des offices créés

179. S'agissant de la structure des offices créés lors des trois premières vagues, la Figure 21 met en évidence que le nombre de professionnels libéraux et de salariés est sensiblement le même pour tous les offices ayant la même ancienneté, qu'ils aient été créés ou qu'ils correspondent

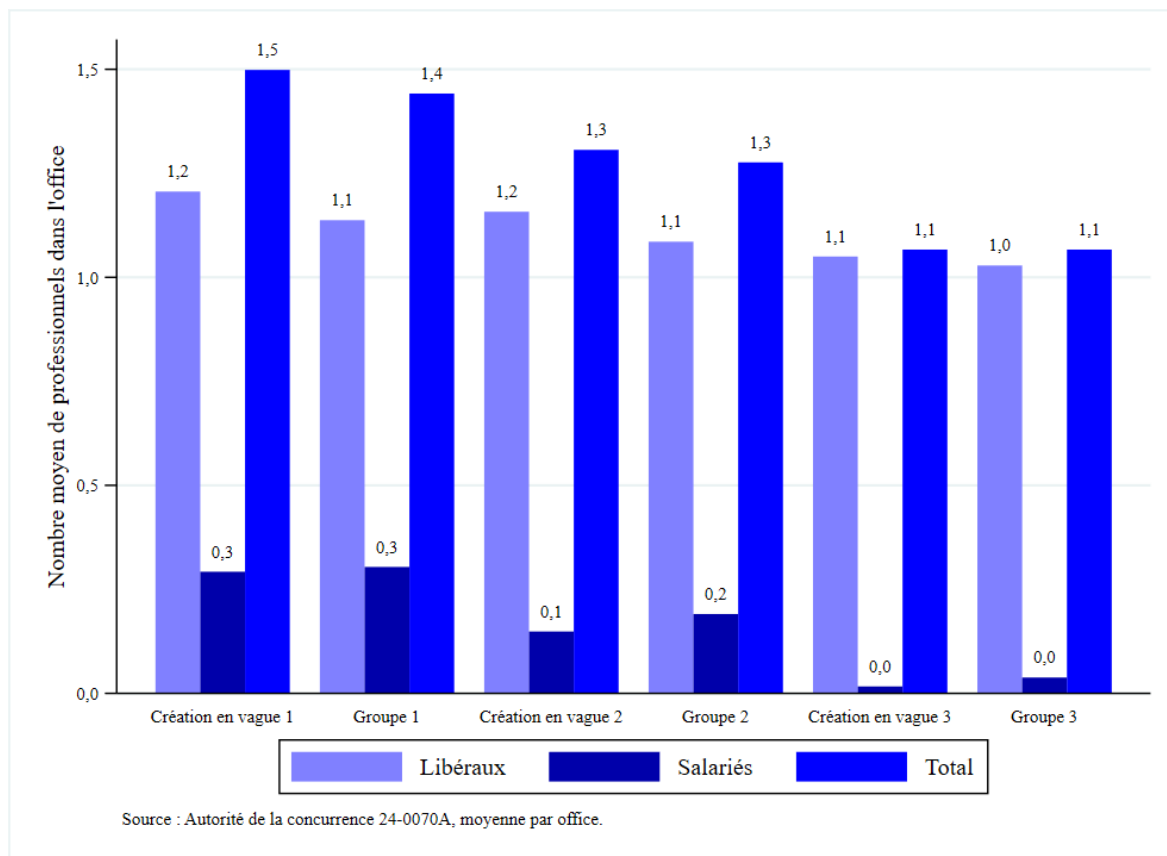
⁸⁵ Cet office a été créé en 2017 mais n'entre pas dans la catégorie de « Création en vague 1 » puisqu'il s'agit d'un office créé en Alsace-Moselle, territoire géographique qui n'est pas concerné par la liberté d'installation.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

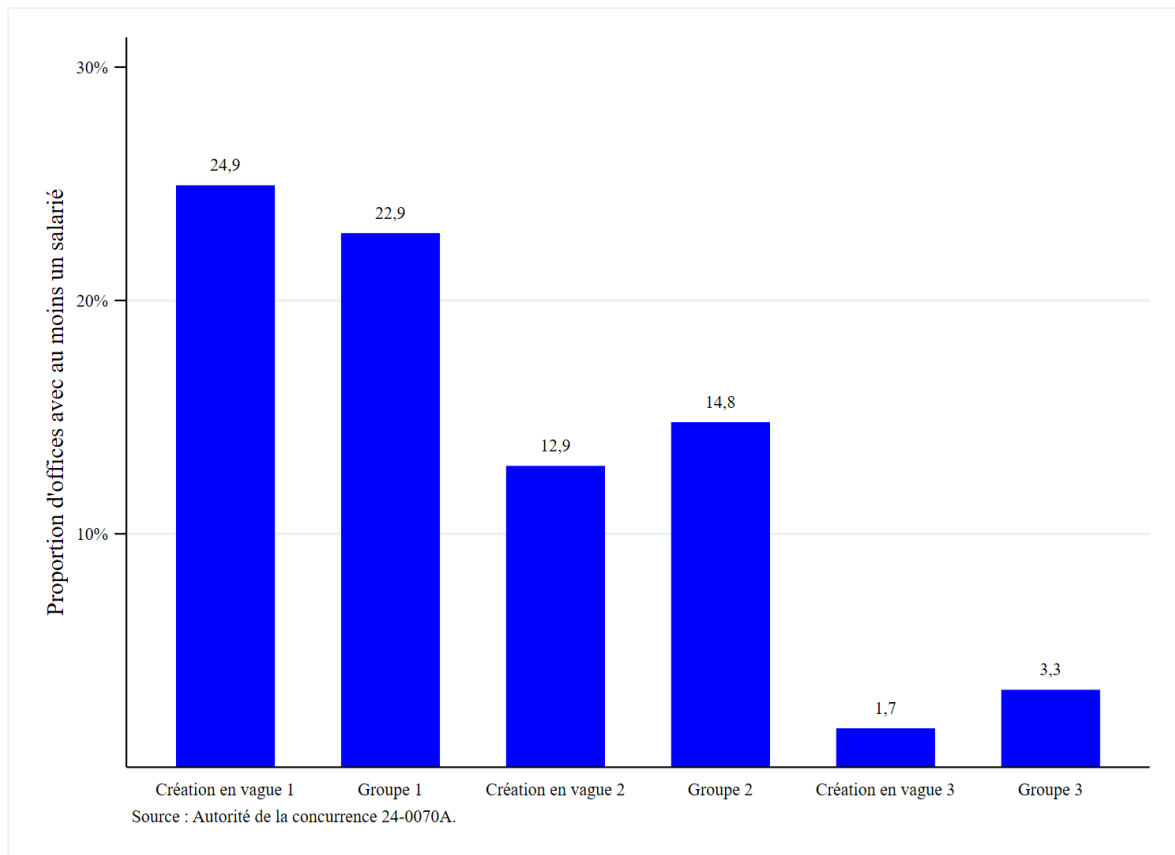
aux groupes d'offices de comparaison. Ce constat n'est pas surprenant puisque la création d'un office nécessite l'existence d'au moins un professionnel libéral, associé ou titulaire.

Figure 21 - Nombre moyen de professionnels par office de notaire par période de création d'office et années d'existence



180. De même, le salariat est plus important pour les offices les plus anciens en nombre d'années. En effet, la Figure 22 indique qu'environ 25 % des offices créés lors de la première vague, 13 % des offices créés lors de la deuxième vague et 2 % des offices créés lors de la troisième vague (en 2022) ont au moins un salarié, des proportions très proches de celles des offices des groupes de comparaison n° 1, 2 et 3 (23 %, 15 % et 3 % respectivement).

Figure 22 – Proportion des offices de notaire avec des salariés par période de création d’office et années d’existence

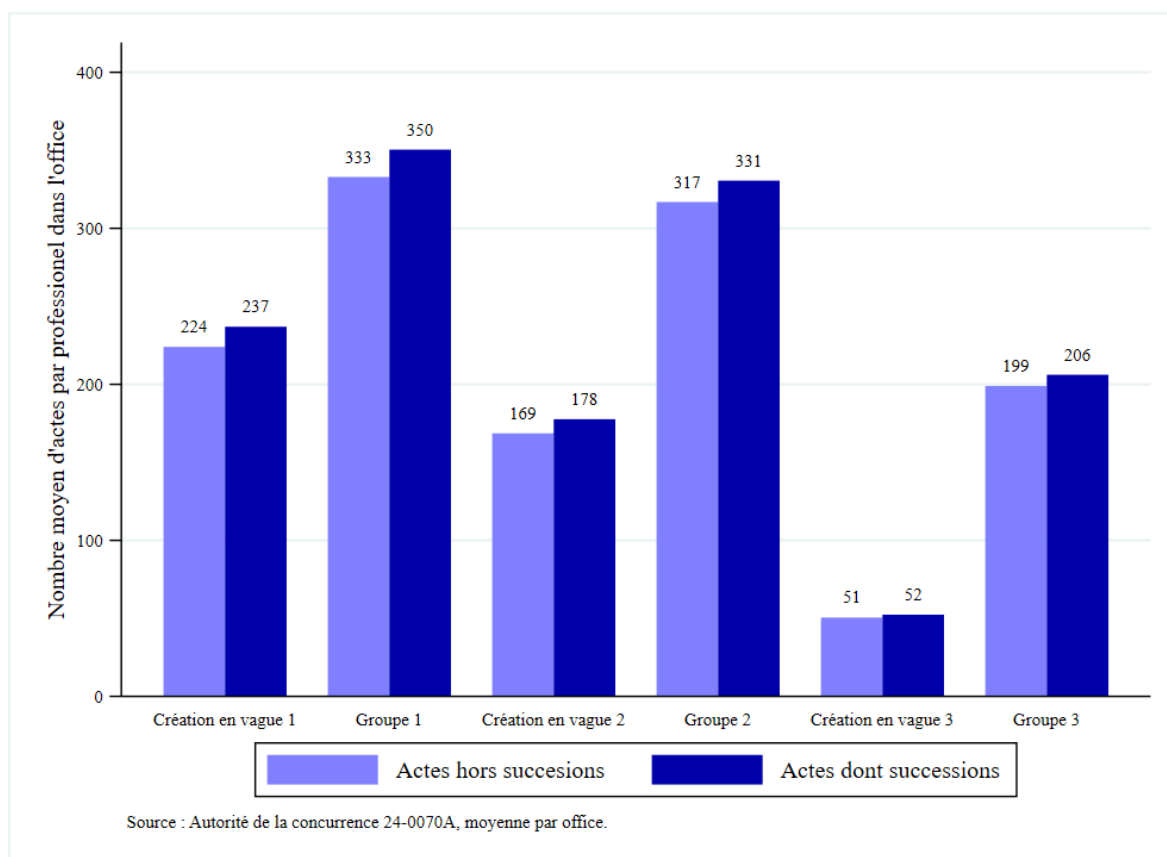


181. En conclusion, si l’Autorité observe que le développement du salariat diffère selon les vagues d’installation, cette différence semble principalement liée à l’ancienneté des offices. Ainsi, il ne semble pas exister de différence significative en termes de structure d’emploi entre les offices qui se sont installés avant la mise en œuvre de la loi *Croissance et activité* et ceux qui se sont installés après.

Les volumes d’actes par professionnel

182. L’Autorité dispose de données relatives au nombre d’actes, avec et hors successions, réalisés chaque année par chaque office sur l’ensemble de la période étudiée. La Figure 23 compare pour l’année 2023 le nombre d’actes moyen réalisé par professionnel dans l’office. Les résultats suggèrent que les professionnels travaillant dans un office appartenant au groupe de comparaison n° 1 traitent en moyenne 32 % d’actes en plus par an que les professionnels issus de la première vague d’installation. Cette différence augmente et passe à 46 % si l’on compare les professionnels travaillant dans un office appartenant au groupe de comparaison n° 2 aux professionnels issus de la deuxième vague. Enfin, cette différence augmente encore et passe à 75 % si l’on compare les professionnels travaillant dans un office appartenant au groupe de comparaison n° 3 aux professionnels issus de la troisième vague (créés en 2022 uniquement).

Figure 23 - Nombre moyen d'actes par professionnel dans l'office pour les notaires par période de création d'office et années d'existence



183. Cette différence peut avoir plusieurs origines.

184. En premier lieu, bien que l'Autorité ait sélectionné des offices d'une durée d'existence similaire, plusieurs facteurs exogènes, qui ne sont pas pris en compte dans la moyenne, peuvent l'expliquer. À titre illustratif, les offices créés après 2017 ont été touchés très récemment par la crise immobilière, ce qui n'a pas été le cas des offices des groupes de comparaison. En d'autres termes, les facteurs temporels, comme l'évolution de la demande peuvent avoir varié et expliquer un moindre traitement de volumes d'actes par les offices créés durant les deux premières vagues. Cependant, en l'espèce, les chiffres dont dispose l'Autorité ne corroborent pas cette hypothèse. En effet, sur la période 2010-2017, le nombre moyen d'actes par an était de l'ordre de 4 millions, contre 6 millions environ pour la période 2017-2023, suggérant un volume d'actes en croissance.

185. En second lieu, l'élément différenciant les deux périodes d'analyse est la mise en place de la liberté d'installation avec des créations plus importantes de nouveaux offices. En effet, avant 2017, 1,4 office s'installait en moyenne chaque année dans les zones qui ont connu des créations d'offices. En comparaison, lors des deux premières vagues d'installations permises par la loi *Croissance et activité*, le nombre de nouveaux offices créés dans chaque zone était deux à trois fois plus élevé chaque année dans les zones concernées : ainsi respectivement 4,3 et 2,8 offices ont été créés chaque année dans chaque zone d'installation lors des première et deuxième vagues. Les installations lors des vagues sont ainsi à la fois plus nombreuses et plus concentrées, réduisant la demande s'adressant à chaque office nouvellement créé par rapport aux installations d'avant 2017.

186. Cet effet n'est pas surprenant et avait été anticipé par l'Autorité qui prévoyait dès 2016 que « [c]ompte tenu de la fidélité de leur clientèle et de leur notoriété, les offices en place

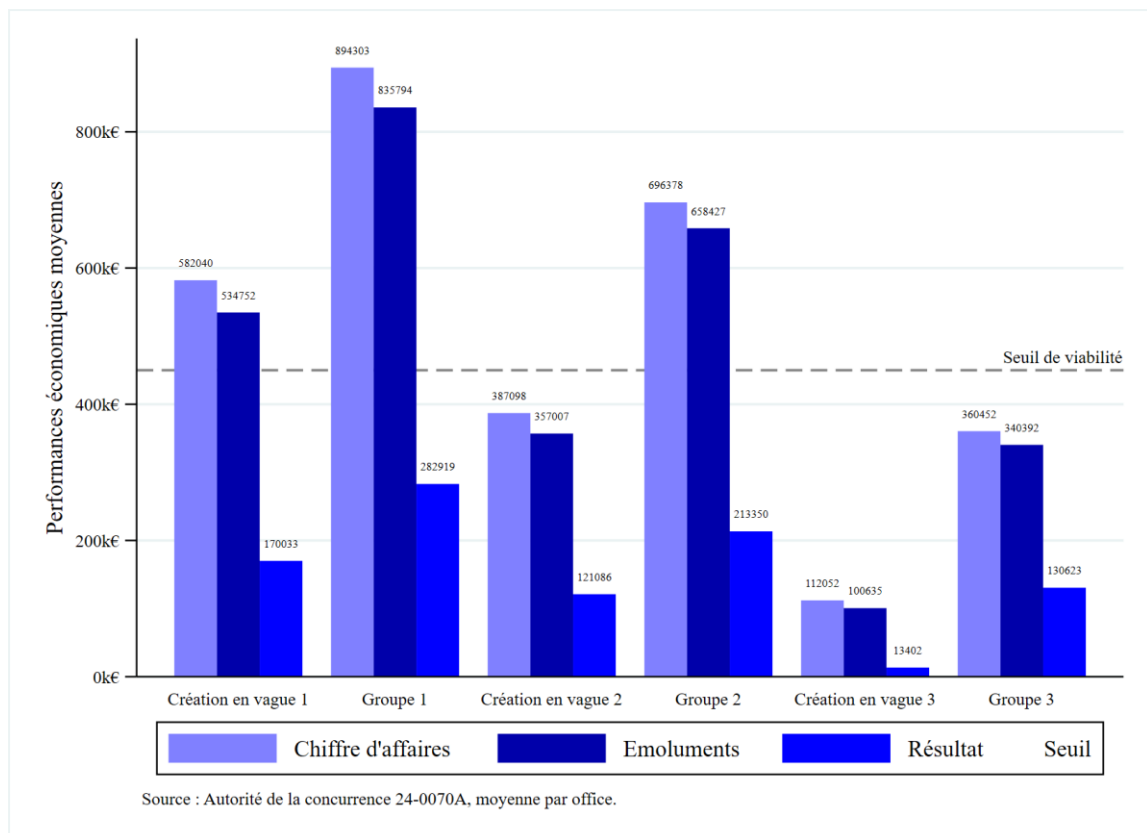
conserveront vraisemblablement un niveau d'activité largement supérieur à ce seuil pendant plusieurs années. À l'inverse, les nouveaux entrants doivent être conscients que pendant plusieurs années, leur chiffre d'affaires risque de ne pas atteindre ce seuil, mais beaucoup ont indiqué qu'ils étaient prêts à s'installer même avec des perspectives de chiffre d'affaires durablement inférieures à ce seuil »⁸⁸.

187. En conclusion, les offices créés lors des première et deuxième vagues d'installation, bien qu'ayant des effectifs similaires aux offices avec les mêmes durées d'existence, connaissent une activité (nombre d'actes) plus faible. Cela a des conséquences directes sur leurs indicateurs économiques comme le chiffre d'affaires, les émoluments et le résultat.

Les performances économiques

188. À nombre d'années d'existence donné, l'Autorité observe que les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation ont des chiffres d'affaires, des émoluments et des résultats inférieurs aux autres offices.
189. En effet, les offices créés lors de la première vague ont un chiffre d'affaires moyen inférieur de 35 %, ceux de la deuxième vague de 44 % inférieur et ceux de la troisième vague (créés en 2022) de 69 % inférieur. Leurs résultats sont également inférieurs, respectivement de 40 %, 43 % et 90 %. Ainsi, plus les offices ont été créés récemment, plus l'écart de performance avec des offices ayant une ancienneté similaire, mais non créés dans le cadre de la liberté d'installation, est important (Figure 24).

Figure 24 - Performances économiques par période de création d'office et année d'existence pour les notaires



⁸⁸ Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 précité, paragraphe 320.

190. Il apparaît également que les offices plus anciens présentent de meilleurs indicateurs économiques. Ainsi, indépendamment des vagues, les offices du groupe de comparaison n° 2 ont un chiffre d'affaires et un résultat respectivement inférieurs de 22 % et 25 % par rapport aux offices du groupe de comparaison n° 1. De même, les offices du groupe de comparaison n° 3 ont un chiffre d'affaires et un résultat respectivement inférieurs de 48 % et 39 % aux offices du groupe de comparaison n° 2. Le constat est le même pour les offices créés. Ainsi, les offices de la deuxième vague sont en moyenne moins performants que ceux de la première avec un chiffre d'affaires 33 % inférieur et un résultat 29 % inférieur. De même, les offices de la troisième vague sont en moyenne moins performants que ceux de la deuxième avec un chiffre d'affaires 71 % inférieur et un résultat 89 % inférieur. Cela pose ainsi inévitablement la question du temps nécessaire à la viabilité d'un office. S'il est commun à d'autres secteurs d'activité qu'une entreprise (ou un office) ne soit pas viable dès la première année, la question est de savoir à quel horizon temporel un office devrait-il l'être en moyenne.
191. Dans ses avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 et n° 21-A-04 du 28 avril 2021, concernant les trois premières vagues d'installation, l'Autorité retient un seuil plancher de chiffre d'affaires par notaire libéral pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone. Ce seuil est fixé à 450 000 euros et correspond au seuil de viabilité économique⁸⁹. Ce seuil, bien que représentant une fourchette haute, permet de statuer sur la viabilité des offices créés. La figure précédente met en évidence que bien qu'ayant des niveaux de chiffre d'affaires et de résultats inférieurs à des offices appartenant au groupe de comparaison n° 1, les offices créés lors de la première vague dépassent ce seuil en moyenne. L'Autorité considère donc que les offices créés lors de la première vague sont viables du point de vue du chiffre d'affaires. En revanche, les offices créés lors des deuxième et troisième vagues n'atteignent pas encore ce seuil et restent donc encore fragiles à un horizon de 3 à 5 ans, bien que le taux de résultat de ces professionnels dépasse les 30 % pour les offices de la deuxième vague.
192. En outre, s'agissant des deux premières vagues, ces observations ne sont pas significativement différentes si la métrique de la médiane est utilisée pour les trois indicateurs économiques présentés dans la Figure 24 à la place de la moyenne. S'agissant de la troisième vague, pour laquelle la situation des offices créés est plus hétérogène, il ressort de ces analyses que plus de la moitié des offices créés ont un résultat négatif, ce qui n'est pas le cas des offices du groupe de comparaison n° 3 pour lesquels le chiffre d'affaires médian est de l'ordre de 80 000 euros.

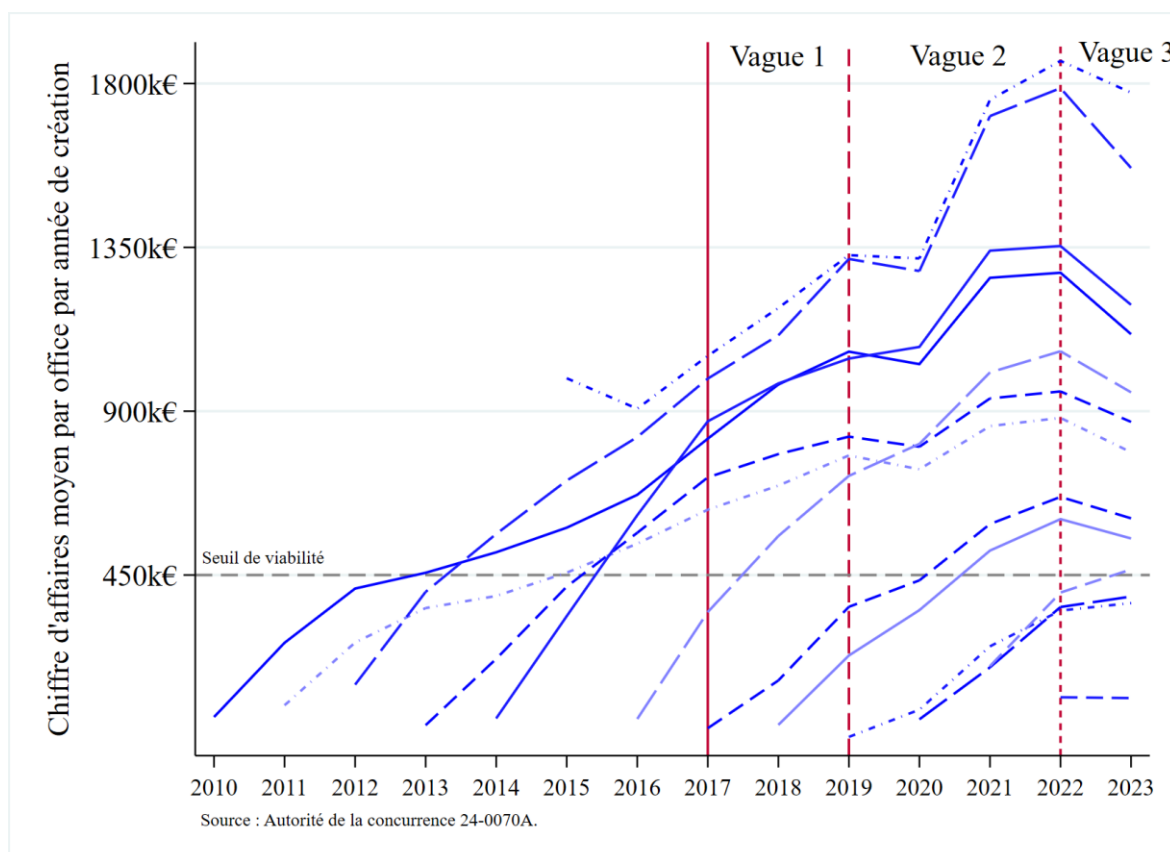
La durée nécessaire pour atteindre la viabilité

193. La Figure 25 présente pour tous les offices créés depuis 2010, le profil d'évolution du chiffre d'affaires moyen depuis l'année de création de l'office jusqu'en 2023. Il permet de constater que les offices ont des profils d'évolution similaires, le chiffre d'affaires moyen des offices augmentant de manière comparable au cours du temps pour l'ensemble des « vagues » de création de nouveaux offices depuis 2010.

⁸⁹ Tout en s'assurant, par le biais d'un deuxième seuil détaillé au paragraphe 364, de ne pas bouleverser le chiffre d'affaires des professionnels déjà installés.

194. Cette analyse permet également d'identifier le nombre d'années à partir duquel le chiffre d'affaires moyen des offices dépasse le plancher de chiffre d'affaires identifié par l'Autorité dans le cadre de l'élaboration des cartes (i.e. 450 000 euros pour les deux premières vagues)⁹⁰.

Figure 25 - Profil de chiffre d'affaires des notaires par année de création jusqu'en 2022



195. Les offices créés en 2012, 2014, 2016 et 2021 ont mis 3 ans à passer le seuil des 450 000 euros de chiffre d'affaires moyen. Les offices créés en 2010, 2013 et 2018 ont mis 4 ans à le dépasser. Les offices créés en 2011 et 2017 ont mis 5 ans à passer le cap des 450 000 euros de chiffre d'affaires moyen. Enfin, les offices créés en 2019 et 2020 n'avaient pas encore dépassé le seuil en 2023, ce qui implique une durée minimum de respectivement 5 et 4 ans pour dépasser ce seuil.
196. En considérant la médiane, le constat est similaire i.e. il faut entre 3 et au moins 5 ans pour atteindre le seuil des 450 000 euros en médiane.
197. Il ressort donc de cette analyse que pour l'ensemble des offices créés dont l'Autorité observe les chiffres d'affaires au cours du temps, le nombre d'années moyen à partir duquel les offices atteignent le seuil de chiffre d'affaires est d'au moins 3 ans⁹¹.

198. En conclusion, les offices créés depuis 2017 disposent de structures similaires en termes de

⁹⁰ Voir les trois premiers avis de l'Autorité.

⁹¹ L'ensemble de ces analyses est globalement inchangé si un seuil de 502 000 euros devait être considéré plutôt que 450 000 euros (voir avis n° 23-A-10).

nombre d'associés et de salariés mais semblent avoir moins de clients et traiter un volume d'actes inférieurs lorsqu'ils sont comparés – à ancienneté équivalente – à des offices créés avant 2017.

199. Cette différence d'activité se traduit par de moins bonnes performances économiques, notamment en termes de chiffres d'affaires ou de résultats. Si les offices créés lors des deux premières vagues d'installation enregistrent un taux de défaillance supérieur à celui des offices installés avant la loi *Croissance et activité*, il convient toutefois de noter que les offices installés lors de la première vague ont atteint le seuil de viabilité fixé à 450 000 euros de chiffre d'affaires après 3 à 5 ans en moyenne (soit une durée comparable à celle des offices créés entre 2010 et 2017), ceux de la deuxième vague ayant atteint ce seuil (ceux créés en 2019) ou semblant sur le point de l'atteindre (ceux créés en 2020).
200. Ce constat permet de conclure que l'objectif fixé par la loi *Croissance et activité*, à savoir installer de nouveaux offices est rempli. Toutefois, leur rentabilité s'acquiert entre 3 et 5 ans d'existence pour les offices créés.

b) Le cas des commissaires de justice

201. La première vague d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires a conduit à la création, respectivement, de 154 et 38 offices en 2018 et 2019. Les données étant disponibles jusqu'en 2023, il est possible d'observer l'évolution des nouveaux offices de la première vague sur un horizon de 6 à 7 ans.
202. La seconde vague d'installation des huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires est concomitante avec la première vague de créations d'offices de commissaires de justice en 2022 et 2023. Les données n'étant disponibles que jusqu'en 2023, seuls les 24 offices créés en 2022 font l'objet d'une analyse, l'exercice comptable étant généralement incomplet pour les 38 offices créés en 2023.
203. Au même titre que pour les notaires, plusieurs axes d'analyse sont envisageables pour apprécier les performances des offices créés. D'une part, ces performances peuvent être examinées à proportion du nombre d'offices qui disparaissent après leur création. D'autre part, la structure de l'office, c'est-à-dire le nombre de professionnels libéraux et salariés, le volume d'activité par professionnel ainsi que la capacité à dégager du chiffre d'affaires et du résultat permettent également de statuer sur la performance économique des offices créés toujours en activité. Enfin, cette performance s'apprécie également au regard de la durée nécessaire pour que ces offices deviennent viables économiquement.

Les offices créés défaillants

204. L'Autorité analyse tout d'abord les offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* lors des deux premières vagues mais qui ont depuis fermé. Elle calcule, comme pour les notaires, un taux de défaillance des offices créés. Le tableau ci-dessous compare le taux de défaillance des offices créés lors des deux premières vagues avec celui des offices créés avant la liberté d'installation. Il est à noter qu'il n'y a eu aucune création d'office de commissaire-priseur judiciaire ni d'huissier de justice entre 2013 et 2016.

Tableau 10 - Taux de défaillance par année d'installation pour les commissaires de justice et les commissaires-priseurs judiciaires

	Dates de création	Vagues	Nombre d'offices créés	Taux de défaillance	Ancienneté moyenne au moment de la fermeture en année
CPJ	2012 et avant	Création avant 2018	306	1 %	96
	2017		2	0 %	
	2018	Vague 1	28	4 %	5
	2019		10	0 %	
HJ	2012 et avant	Création avant 2018	1781	9 %	18
	2017		1	0 %	
	2018	Vague 1	54	4 %	1
	2019		100	0 %	
CJ	2022	Vague 2	24	1 %	1
	2023		38	0 %	

Source : Autorité.

205. Il ressort du tableau que les offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires créés pendant la première vague ont un taux de défaillance inférieur à 4 %. Ce taux est particulièrement bas : il est bien plus faible que celui des offices de notaires nouvellement créés et moins élevé que celui des offices d'huissiers de justice créés avant 2018. Les offices créés pendant la première vague d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires ne présentent pas de fragilité particulière.

Les offices créés toujours en activité

206. Les offices créés dans le cadre des deux premières vagues et toujours en activité peuvent être comparés aux offices créés avant 2018. Toutefois, ces derniers sont relativement anciens, notamment s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires. Sur les 1 625 offices d'huissiers de justice créés avant 2018 et toujours en activité en 2023, 75 % existent depuis plus de 14 ans et seulement 5 % d'entre eux (environ 80) ont moins de 12 ans d'existence, la durée d'existence moyenne des offices d'huissiers de justice créés avant 2018 étant de 21 ans en 2023. Sur les 305 offices de commissaires-priseurs judiciaires créés avant 2018 et toujours en activité en 2023, 75 % existent depuis plus de 57 ans et seulement 5 % d'entre eux (environ 15) ont moins de 18 ans d'existence, la durée d'existence moyenne des offices de commissaires-priseurs judiciaires créés avant 2018 étant de 85 ans en 2023.

207. Or, certaines caractéristiques, telles que le développement du salariat ou de la croissance économique, ne s'acquièrent qu'au bout de certaines années d'activité. Pour cette raison, l'Autorité considère qu'il est pertinent de comparer les offices créés lors des deux premières vagues à des offices dont la durée d'existence est similaire. Dans ce sens, l'Autorité identifie deux groupes de comparaison :

- un premier groupe d'offices créés avant 2018 ayant une durée d'existence de 5 à 6 ans et des données exhaustives, ci-après « le groupe de comparaison n° 1 », auquel les offices

créés dans le cadre de la première vague peuvent être comparés par profession⁹² ;

- un deuxième groupe d’offices créés avant 2018 ayant une durée d’existence de 2 ans et des données exhaustives, ci-après « le groupe de comparaison n° 2 », auquel les offices créés dans le cadre de la deuxième vague peuvent être comparés⁹³.

208. En résumé, et comme le montre le tableau ci-dessous, le groupe d’offices d’huissiers de justice créés durant la première vague, composé de 154 offices, est comparé à 782 offices d’huissiers de justice ayant une durée d’existence de 5 à 6 ans. Le groupe d’offices de commissaires-priseurs judiciaires créés durant la première vague, composé de 38 offices, est comparé à 11 offices de commissaires-priseurs judiciaires ayant une durée d’existence de 5 à 6 ans. Le groupe d’offices de commissaires de justice créés lors de la deuxième vague (en 2022), composé de 22 offices, est comparé à 312 offices ayant une durée d’existence de 2 ans. L’ensemble des offices des groupes de comparaison ont été créés entre 2007 et 2017.

Tableau 11 - Nombre d’offices par date de création et année d’existence

	Offices avec 5 à 6 ans d’existence				Offices avec 2 ans d’existence	
	Huissiers de justice		Commissaires-priseurs judiciaires		Commissaires de justice	
Années de création	Offices créés durant la première vague	Groupe de comparaison n° 1	Offices créés durant la deuxième vague	Groupe de comparaison n° 1	Offices créés durant la deuxième vague	Groupe de comparaison n°2
2007	0	95	0	2	0	0
2008	0	123	0	0	0	0
2009	0	92	0	0	0	0
2010	0	173	0	0	0	0
2011	0	151	0	0	0	159
2012	0	141	0	7	0	150
2017	0	1	0	2	0	3
2018	52	0	28	0	0	0
2019	100	0	10	0	0	0
2022	0	0	0	0	22	22
Total	152	782	38	9	22	22

Source : Autorité.

209. Ces comparaisons sont réalisées à partir de différents critères d’activité : le recours aux salariés, le nombre d’actes traités par professionnel libéral et des indicateurs financiers tels que le chiffre d’affaires ou le résultat.

La structure des offices créés

210. S’agissant de la structure des offices créés lors de la première vague, la Figure 26 ci-dessous met en évidence que le nombre de professionnels libéraux et de salariés est sensiblement le même pour tous les commissaires-priseurs judiciaires, qu’ils aient été créés dans le cadre de

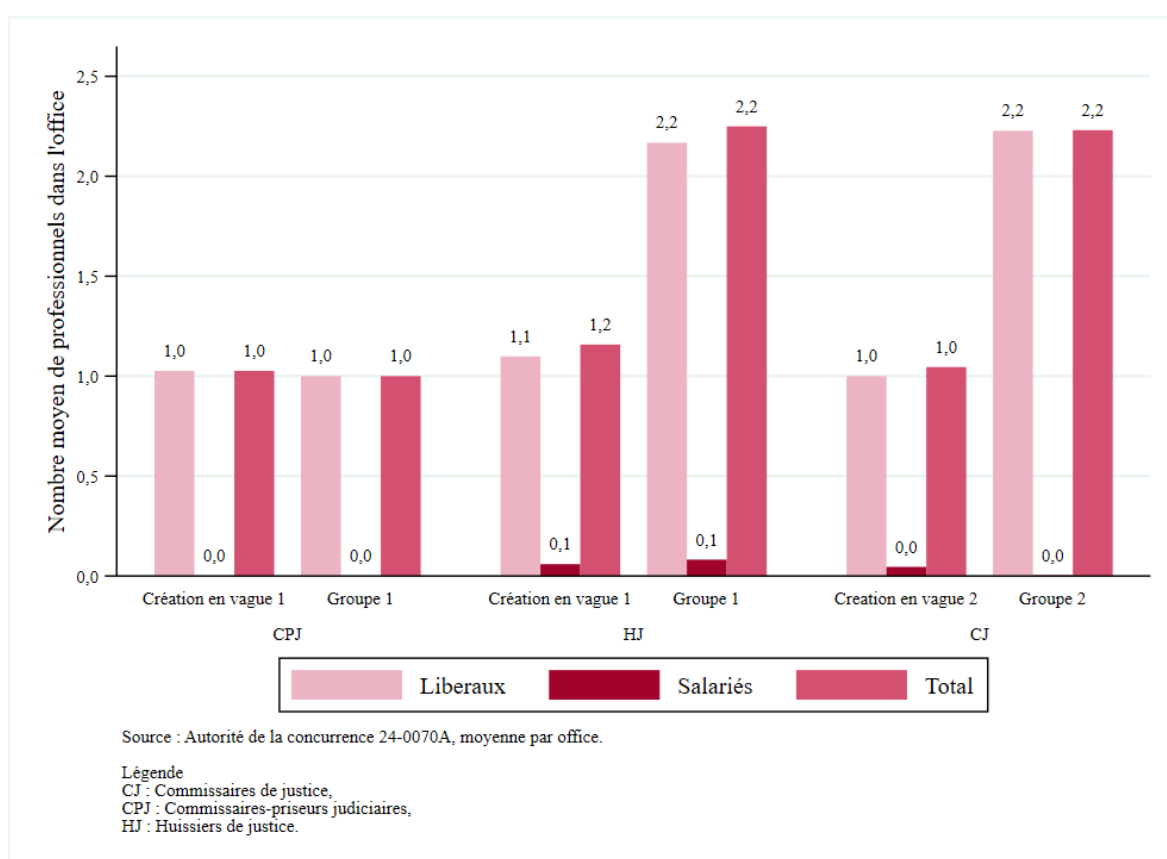
⁹² En effet, les offices créés en 2018 ou 2019 ont 6 à 7 ans d’existence en 2023.

⁹³ En effet, les offices créés en 2022 ont 2 ans d’existence en 2023.

la liberté d'installation ou non. Ce constat n'est pas surprenant puisque la création d'un office nécessite l'existence d'au moins un professionnel libéral, associé ou titulaire.

211. Par ailleurs, il apparaît que les offices de commissaires-priseurs judiciaires ou d'huissiers de justice créés lors de la première vague comme les offices de commissaires de justice créés en 2022, sont typiquement des offices individuels. Les offices de commissaires de justice ont donc des structures similaires aux offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague.
212. Toutefois, la comparaison avec des offices créés avant la première vague suggère un retard de croissance pour les offices d'huissiers de justice ou de commissaires de justice créés en 2022 qui ont une taille moyenne plus de deux fois plus petite que celle des offices ayant une ancienneté comparable.

Figure 26 - Nombre moyen de professionnels dans l'office par profession par période de création d'office et années d'existence



213. L'Autorité observe que le développement du salariat diffère entre les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation et les groupes d'offices de comparaison, créés avant 2018. Cette différence peut être attribuable à la réforme, les nouveaux offices, principalement les huissiers de justice, attendant d'avoir atteint une activité économique suffisante avant de recruter un premier salarié.

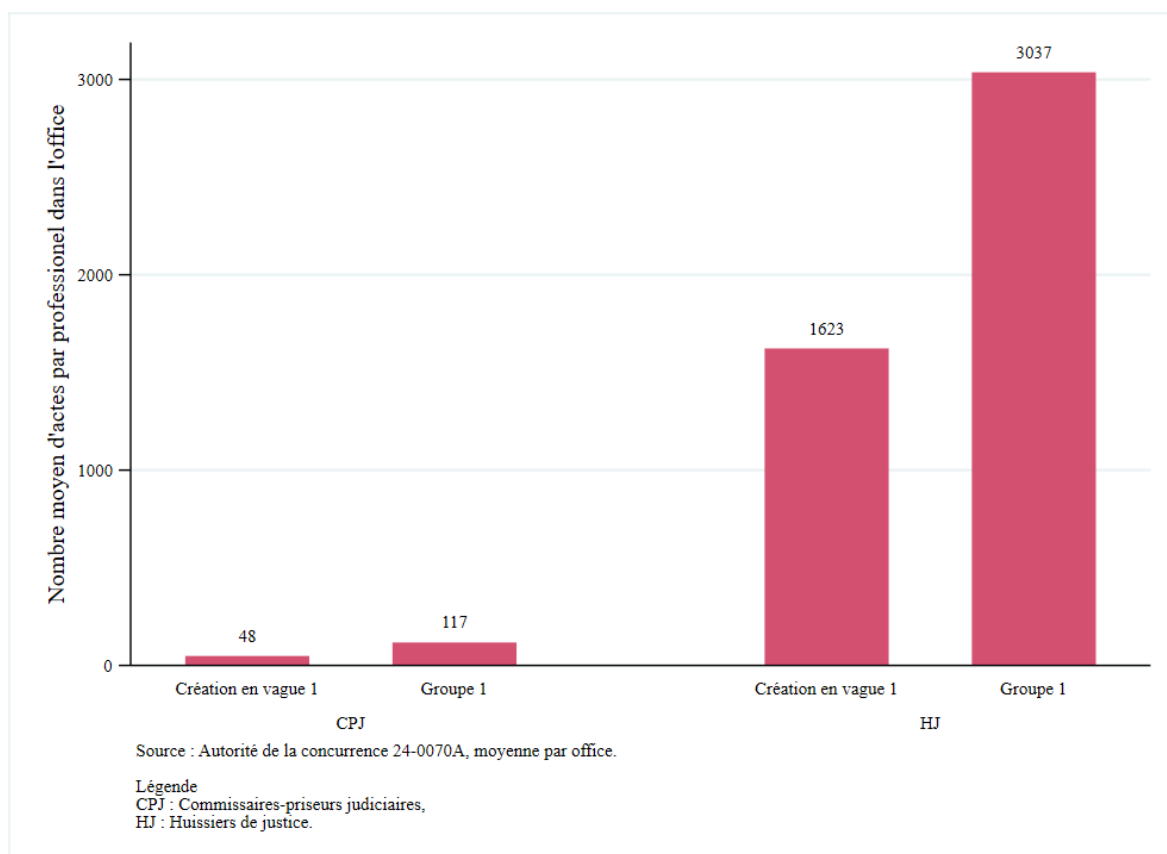
Les volumes d'actes par professionnel

214. L'Autorité dispose de données relatives au nombre annuel d'actes réalisés par chaque office sur l'ensemble de la période étudiée. La Figure 27 compare pour l'année 2023 le nombre d'actes moyen réalisés dans l'office. Ces valeurs sont présentées par professionnel, critère important dans la mesure où les offices d'huissiers de justice créés lors de la première vague

ont des structures de taille deux fois plus petite en termes de nombre de professionnels.

215. Les résultats suggèrent que les professionnels libéraux travaillant dans un office appartenant au groupe de comparaison traitent en moyenne entre 87 % (pour les huissiers de justice) et 143 % d'actes en plus (pour les commissaires-priseurs judiciaires) par an que les professionnels issus de la première vague d'installation. En ce qui concerne les offices de commissaires de justice créés en 2022, l'Autorité n'est pas en mesure de mener une telle analyse.

Figure 27 - Nombre moyen d'actes par professionnel dans l'office pour les notaires par période de création d'office et années d'existence



216. Cet effet n'est pas surprenant et avait été anticipé par l'Autorité qui prévoyait dès 2016 que « [c]ompte tenu de la fidélité de leur clientèle et de leur notoriété, les offices en place conserveront vraisemblablement un niveau d'activité largement supérieur à ce seuil pendant plusieurs années. À l'inverse, les nouveaux entrants doivent être conscients que pendant plusieurs années, leur chiffre d'affaires risque de ne pas atteindre ce seuil, mais beaucoup ont indiqué qu'ils étaient prêts à s'installer même avec des perspectives de chiffre d'affaires durablement inférieures à ce seuil »⁹⁴.
217. En conclusion, les offices d'huissiers de justice créés lors des premières vagues d'installation, ont à la fois des effectifs plus réduits et un volume d'activité moins important en termes d'actes par professionnel que les offices du groupe de comparaison.
218. En outre, pour les commissaires-priseurs judiciaires créés lors des premières vagues d'installation, la conclusion est la même que pour les notaires. Les offices créés lors de la

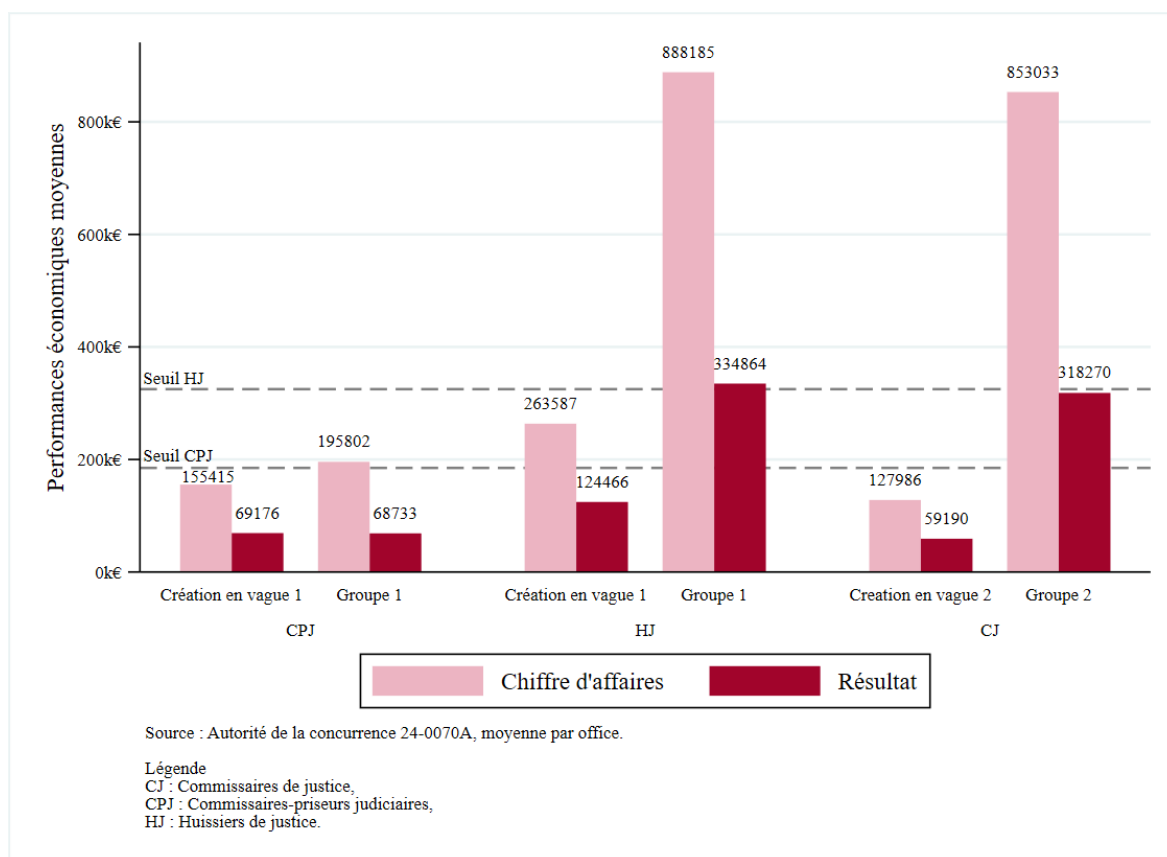
⁹⁴ Voir avis n° 16-A-25 précité, paragraphe 342 et avis n° 16-A-26 précité, paragraphe 312.

première vague ont une taille similaire mais un niveau d'activité plus faible. Ces constats, tant pour les commissaires-priseurs judiciaires que pour les huissiers de justice, impactent directement les indicateurs économiques comme le chiffre d'affaires, les émoluments et le résultat des offices.

Les performances économiques

219. En tenant compte du nombre d'années d'existence, l'Autorité observe que les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation ont des chiffres d'affaires et des résultats inférieurs aux autres offices.
220. En effet, les offices de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague ont un chiffre d'affaires 26 % inférieur aux autres offices avec la même ancienneté. Leurs résultats moyens sont toutefois relativement proches. Dans le même sens, les offices d'huissiers de justice créés lors de la première vague ont un chiffre d'affaires moyen 3,3 fois inférieur aux autres offices avec la même ancienneté, ce qui se traduit également par un résultat moyen 2,7 fois inférieur. Les commissaires de justice sont dans une situation similaire avec un chiffre d'affaires et un résultat significativement inférieur (de l'ordre de 5 à 6 fois) aux autres offices de même ancienneté (voir la Figure 28).
221. Les écarts de résultat observés pour les huissiers de justice et les commissaires de justice s'expliquent environ pour moitié par des tailles d'offices inférieures en termes de professionnels comme relevé précédemment dans la Figure 26. Lorsque les comparaisons sont réalisées sur des valeurs moyennes par professionnel, le chiffre d'affaires et le résultat moyen sont, respectivement, inférieurs de 67 % et de 33 % pour les huissiers de justice et les commissaires de justice.
222. Ainsi, comme pour les notaires, les offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague ont des performances économiques significativement inférieures à ceux déjà installés avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*.

Figure 28 - Performance économique des offices de commissaires de justice par période de création d'office et année d'existence



La durée nécessaire pour atteindre la viabilité

223. Dans ses avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26, pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone, l'Autorité retient un seuil plancher de chiffre d'affaires par professionnel libéral fixé à 325 000 euros pour un huissier de justice et à 185 000 euros pour un commissaire-priseur judiciaire⁹⁵. Ces seuils permettent de statuer sur la viabilité des offices créés.
224. Pour les deux professions, la figure ci-dessus met en évidence i) un niveau de performance des offices créés par la loi *Croissance et activité* inférieur aux offices existants avant 2018 et de même ancienneté et ii) que les offices créés lors de la première vague à partir de 2018 ne dépassent pas les « seuils de viabilité » en moyenne à l'horizon 2023.
225. Enfin, il convient de noter que ces observations ne sont pas significativement différentes si la métrique de la médiane est utilisée à la place de la moyenne pour les deux indicateurs économiques présentés dans la Figure 28.

⁹⁵ Tout en s'assurant, par le biais d'un deuxième seuil détaillé au paragraphe 364, de ne pas bouleverser le chiffre d'affaires des professionnels déjà installés.

226. L'Autorité considère donc que les offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague ne sont pas, en termes de chiffre d'affaires, encore viables et n'ont pas franchi le « seuil de viabilité » à un horizon de 5 à 6 ans.

227. En conclusion, le constat pour les commissaires-priseurs judiciaires est globalement identique à celui des notaires à savoir que les offices créés lors de la première vague ont une taille similaire aux offices du groupe de comparaison mais un niveau d'activité plus faible. En revanche, les offices d'huissiers de justice créés lors des premières vagues d'installation, ont à la fois des effectifs plus réduits et un volume d'activité moins important en termes d'actes par professionnel que les offices créés entre 2012 et 2018 ayant la même durée d'existence.

228. En outre, et contrairement aux notaires, l'Autorité constate que les offices d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires installés dans le cadre de la première vague ne dépassent pas encore les « seuils de viabilité ».

c) Le cas des avocats aux Conseils

229. Les premières créations d'offices d'avocats aux Conseils liées à la loi *Croissance et activité* ont débuté en 2017. En plus des 60 offices existants depuis l'origine, 4 offices se sont installés dans le cadre de la liberté d'installation en 2017 (première vague), 4 en 2019 (deuxième vague), 2 en 2021 (troisième vague) et le dernier en 2023, soit un total de 11 créations depuis 2017.

230. L'Autorité compare ces 11 nouveaux offices aux 60 créés avant 2017, en analysant leur structure (à savoir le nombre de professionnels y exerçant), le volume d'activité par professionnel et la capacité à dégager du chiffre d'affaires et du résultat.

231. En comparaison aux sections précédentes qui concernaient les notaires et les commissaires de justice, l'analyse menée pour les avocats aux Conseils est moins robuste dans la mesure où il n'est pas possible de la mener en ne retenant que des offices d'ancienneté équivalente⁹⁶.

La structure des offices créés

232. S'agissant de la structure des offices créés lors de la première vague, la Figure 29 met en évidence les différences entre les offices créés depuis 2017 et ceux qui préexistaient. Si le nombre de professionnels libéraux est inférieur pour les nouveaux offices (1,36 contre 1,87 pour les anciens offices), les différences les plus importantes concernent le nombre de collaborateurs⁹⁷ et d'autres professionnels⁹⁸ nettement moins nombreux dans les offices

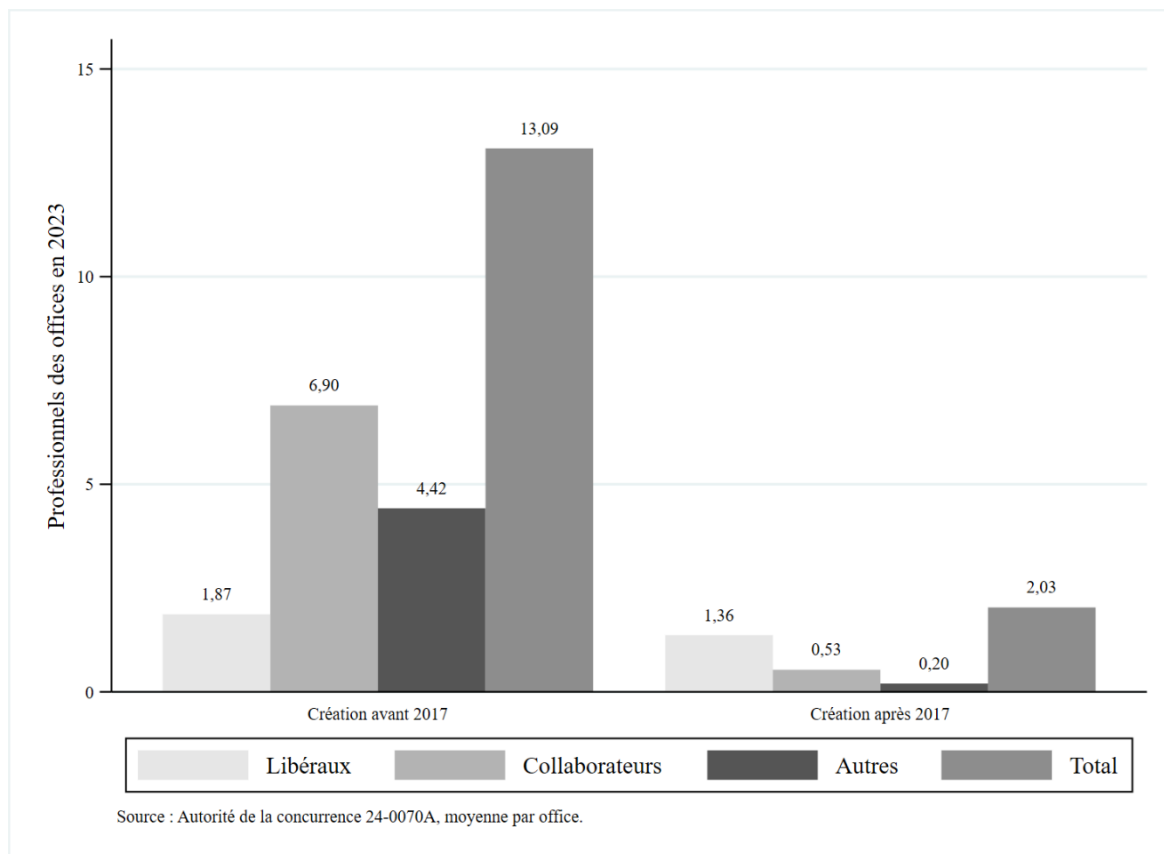
⁹⁶ En effet, avant la loi *Croissance et activité*, les avocats aux Conseils exerçaient dans 60 offices dont le nombre est demeuré inchangé depuis 1817 (voir l'avis n° 16-A-18 de l'Autorité du 10 octobre 2016, paragraphe 1). Ainsi, les analyses menées ne permettent pas d'identifier si les résultats sont dus à une installation récente ou au fait que l'office s'est installé dans le cadre de la liberté d'installation.

⁹⁷ Les collaborateurs travaillent fréquemment pour plusieurs offices d'avocats aux Conseils ou bien ont une autre activité professionnelle par ailleurs. Ils sont chargés d'analyser les dossiers et de rédiger les écritures de la partie représentée par l'office. Les offices d'avocat aux Conseils peuvent avoir recours à ces collaborateurs à temps plein ou de manière ponctuelle. Comme l'indique l'avis n° 23-A-03 du 7 avril 2023 (paragraphe 104 et suivants), les collaborateurs sont principalement des avocats à la cour (85 %), des universitaires (7 %) et des juristes (7 %).

⁹⁸ Les autres professionnels exercent des fonctions non juridiques, telles que la comptabilité ou le secrétariat.

nouvellement créés. Tous professionnels confondus, les offices créés après 2017 ont recours en moyenne à plus de six fois moins de personnel que ceux créés auparavant.

Figure 29 - Nombre moyen de professionnels dans l'office en 2023 par période de création d'office pour les avocats aux Conseils

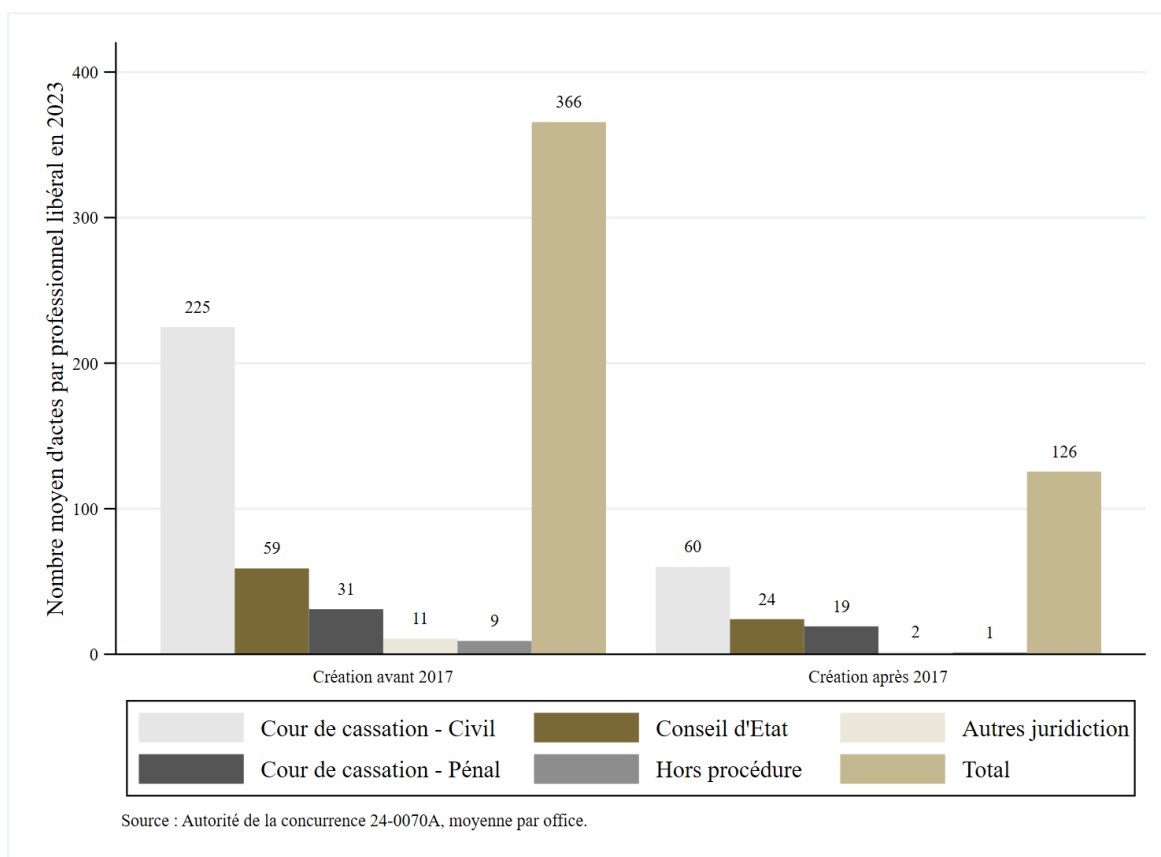


233. L'Autorité observe que le développement du recrutement diffère entre les offices créés lors des vagues d'installation et les offices plus anciens, sans pour autant exclure qu'il puisse s'agir d'un effet lié à la différence d'ancienneté.

Les volumes d'actes par professionnel

234. L'Autorité dispose de données relatives au nombre annuel d'actes réalisés par chaque office sur l'ensemble de la période étudiée. La Figure 30 compare pour l'année 2023 le nombre annuel moyen d'actes réalisés dans l'office par professionnel libéral et par type de juridiction.
235. Les résultats suggèrent que les professionnels libéraux exerçant dans un office créé après 2017 traitent un nombre d'actes par an significativement plus faible (près de trois fois moins) que les professionnels qui se sont installés avant 2017. Cette différence se constate pour les actes de toutes les juridictions. De nouveau, elle peut être attribuable à la récente installation de l'office.

Figure 30 - Nombre moyen d'actes par professionnel libéral dans l'office en 2023 par période de création d'office



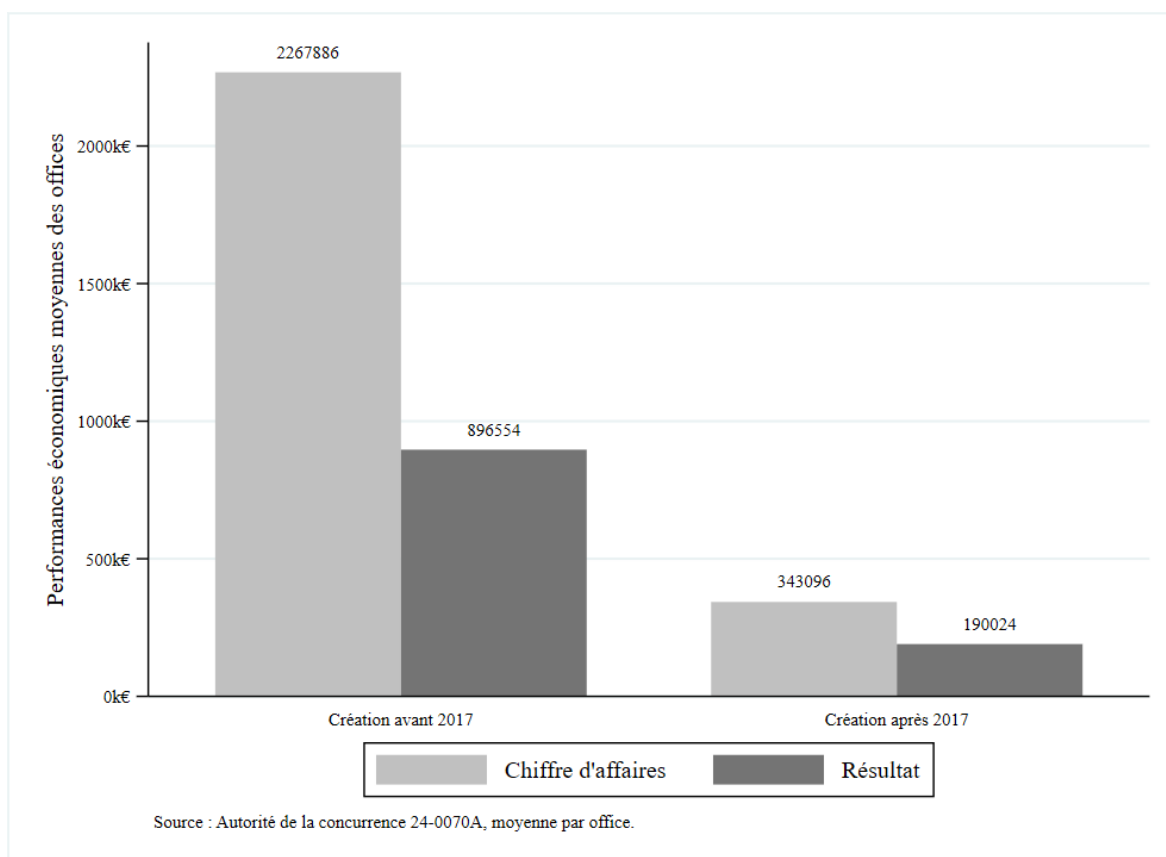
236. Toutefois, en tenant compte des collaborateurs travaillant pour l'office, l'Autorité constate que les offices nouvellement créés (i.e., créés après 2017) traitent à peu près autant d'actes (par professionnel) chaque année que les offices installés avant 2017 : toutes juridictions confondues, les offices nouvellement installés traitent en moyenne 90 actes par professionnel (avocats aux conseils et collaborateurs) contre 78 pour les offices préexistants.

Les performances économiques

237. L'Autorité observe que les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation ont des chiffres d'affaires, des émoluments et des résultats inférieurs aux autres offices.

238. En effet, les offices d'avocats aux Conseils créés après 2017 enregistrent un chiffre d'affaires et des émoluments moyens 85 % inférieurs aux autres offices, ce qui se traduit par des résultats en baisse de 79 % (Figure 31). Comme pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, ces écarts s'expliquent en partie par des effectifs moindres (Figure 29). Lorsque la comparaison est réalisée en rapportant les performances économiques au nombre de professionnels libéraux et de collaborateurs dans l'office, alors les écarts se réduisent à 38 % pour le chiffre d'affaires et 28 % pour le résultat.

Figure 31 - Performances économiques par période de création d'office et année d'existence



239. En conclusion, les analyses montrent que le nombre de professionnels libéraux par office est globalement similaire, que l'office ait été créé avant ou après 2017. En revanche, des écarts apparaissent en examinant le nombre de collaborateurs et autres professionnels non juridiques. Par ailleurs, le nombre d'actes traités par professionnel libéral est moins important, résultat qu'il convient toutefois de nuancer en tenant compte des actes traités par les collaborateurs.
240. Enfin, il convient de rappeler que, contrairement aux professions de notaires et de commissaires de justice, cette analyse ne repose pas sur un contrôle par l'ancienneté et ne peut, à ce titre, être considérée comme concluante.

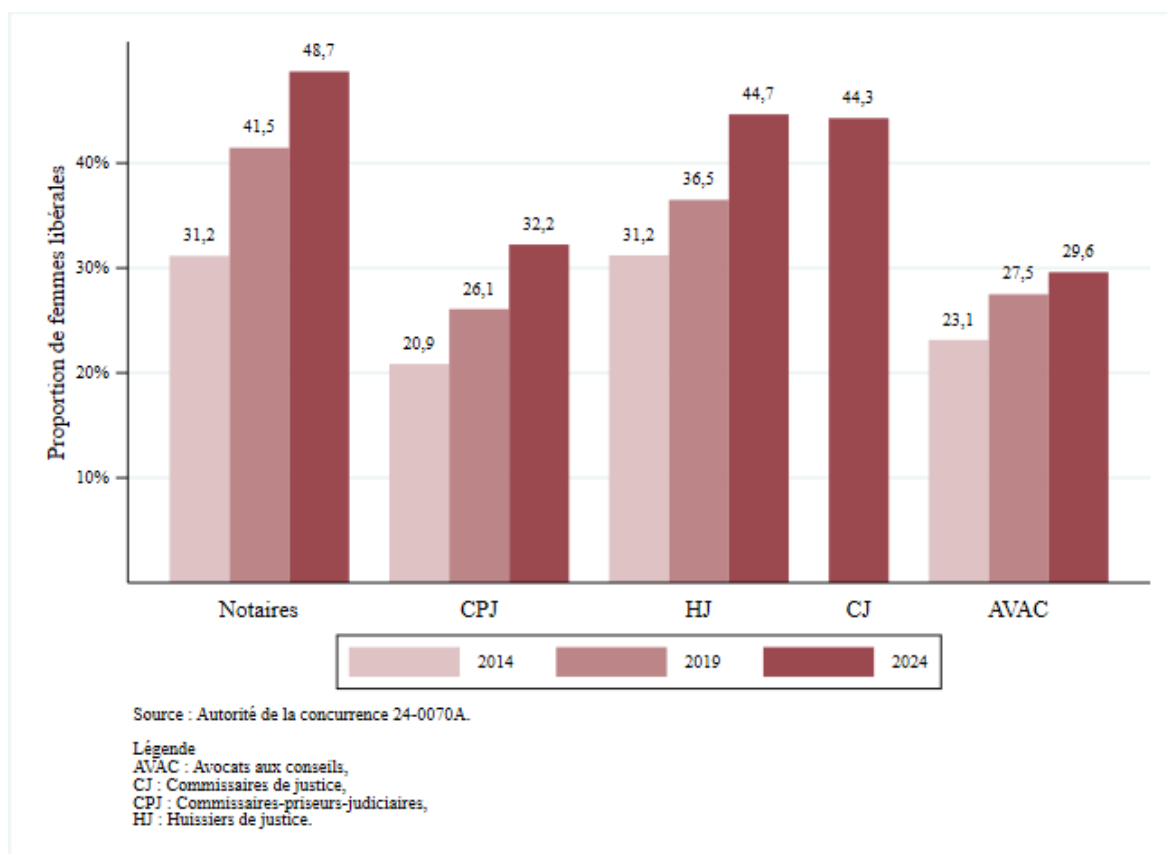
4. FÉMINISATION ET RAJEUNISSEMENT DES PROFESSIONS

a) Sur la féminisation des professions

Évolution du nombre de femmes exerçant à titre libéral et à titre salarié

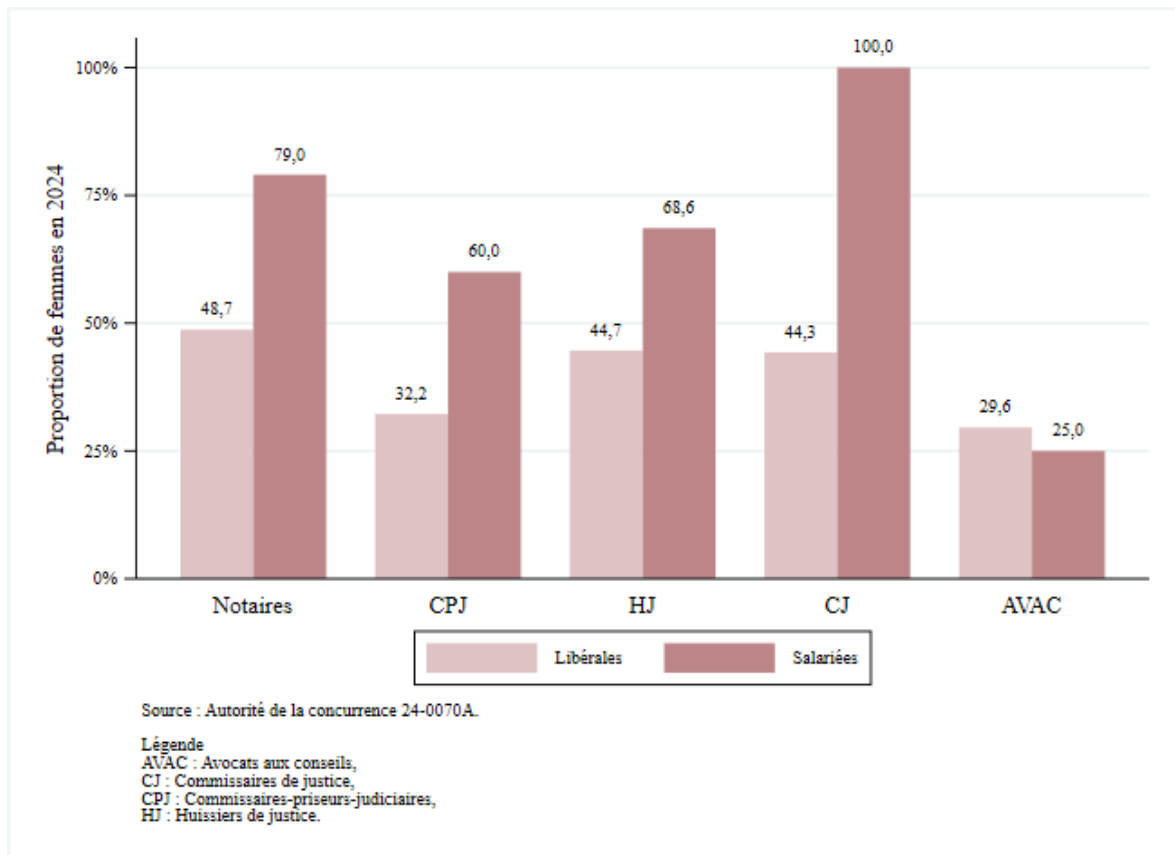
241. La figure ci-dessous présente les proportions de femmes exerçant à titre libéral dans les professions de notaire, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, commissaire de justice et avocat aux Conseils en 2014, 2019 et 2024.

Figure 32 - Évolution de la proportion de femmes exerçant à titre libéral



242. Toutes les professions ont connu une augmentation importante de la proportion de femmes exerçant à titre libéral, même si la parité est encore loin d'être atteinte dans certaines professions. En 2014, l'Autorité dénombre un peu moins de 2 700 femmes notaires, 990 femmes huissiers de justices, 83 femmes commissaires-priseurs judiciaires et 25 femmes avocats aux Conseils, toutes exerçant à titre libéral.
243. Cette augmentation est particulièrement marquée chez les notaires, la proportion de femmes étant passée de 31 % en 2014 à près de 49 % en 2024. Elle est aussi importante chez les huissiers de justice car est passée de 31 % à près de 45 % et un peu moins marquée chez les commissaires-priseurs judiciaires ou chez les avocats aux Conseils pour lesquels la hausse n'est que de l'ordre de 6 points (passant de 23 % à un peu moins de 30 %).
244. La figure suivante compare la proportion de femmes parmi les professionnels exerçant à titre libéral et la proportion de femmes parmi les professionnels exerçant à titre salarié dans la profession de notaire, ancien commissaire-priseur judiciaire, ancien huissier de justice, commissaire de justice et avocat aux Conseils en 2024.

Figure 33 - Comparaison de la proportion de femmes exerçant à titre libéral et à titre salarié par profession en 2024



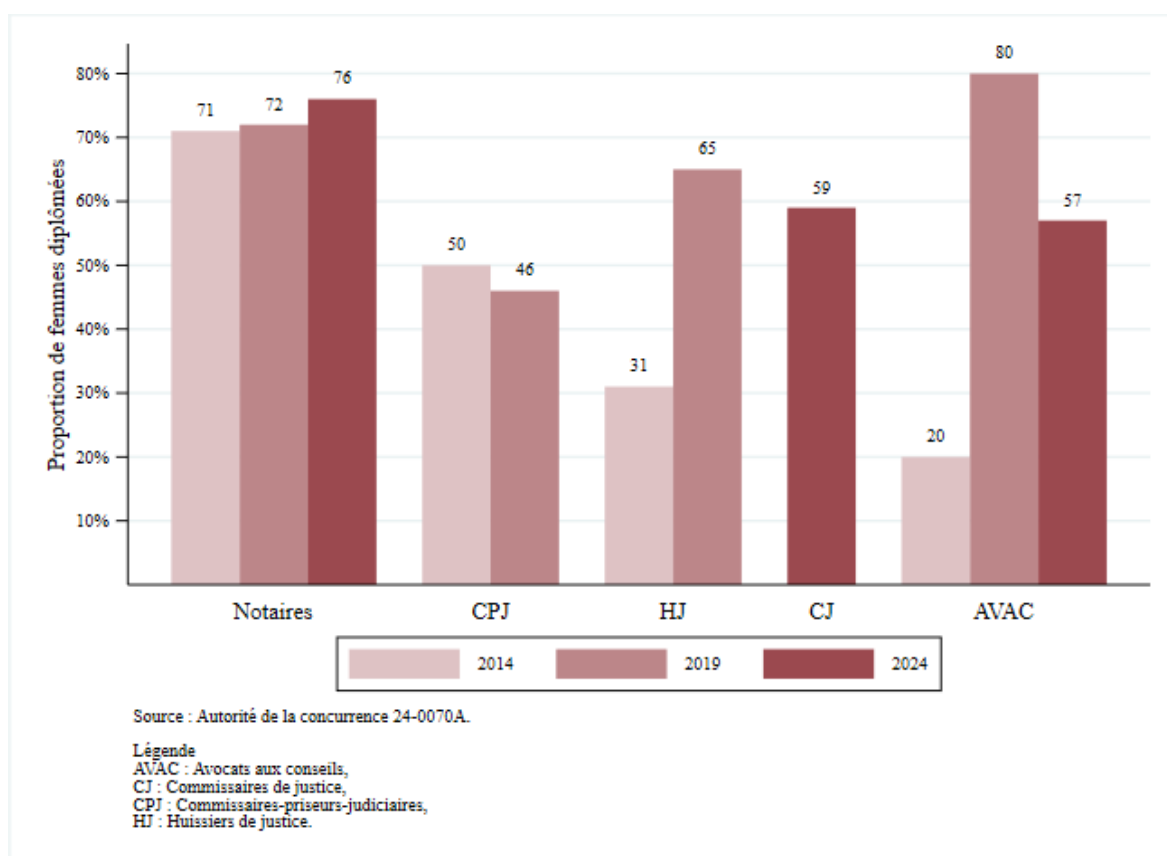
245. En 2024, le nombre de femmes salariées reste largement majoritaire dans toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils qui ne comptent qu'une femme salariée sur un total de 4 avocats aux Conseils salariés⁹⁹.

Évolution du nombre de femmes diplômées

246. Comme le montre la figure ci-dessous, la féminisation se constate également chez les diplômés.

⁹⁹ Données au 15 septembre 2024.

Figure 34 - Évolution de la proportion de femmes parmi les diplômés



247. En 2014, l'Autorité dénombre 742 femmes diplômées notaires, 43 femmes huissiers de justice diplômées, 8 femmes commissaires-priseurs judiciaires diplômées et 1 femme avocat aux Conseils diplômée, représentant respectivement 71 %, 50 %, 31 % et 20 % des diplômés de chaque profession.
248. En 2024, les femmes représentent 76 % des diplômés notaires¹⁰⁰ et 59 % des diplômés commissaires de justice¹⁰¹.
249. Pour les avocats aux Conseils, qui comptent un nombre réduit de diplômés chaque année, le nombre de femmes diplômées fluctue selon les années, 20 % en 2014 et 80 % en 2019. Plus récemment, les femmes ne représentent que 20 % de la promotion 2023 mais 57 % de la promotion en 2024¹⁰².
250. En conclusion, s'agissant des notaires, l'analyse de l'Autorité montre qu'avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, la faible féminisation de la profession ne s'expliquait pas par une absence de femmes diplômées (les femmes représentaient 71 % des diplômés notaires en 2014), mais plutôt par les obstacles qu'elles rencontraient pour s'installer à titre libéral. En effet, en 2014, seules 31 % d'entre elles accédaient à ce statut. En ce sens, la loi *Croissance et activité* a atteint son objectif en facilitant l'installation libérale des femmes notaires. En outre, bien que le pourcentage de femmes diplômées ait été moins important

¹⁰⁰ Bien qu'en 2024, le nombre de femmes diplômées notaires soit de 722, contre 742 en 2014, le nombre d'hommes diplômés a baissé en dix ans, contribuant ainsi à une hausse de la proportion de femmes diplômées notaire.

¹⁰¹ Cotes 300 et 620.

¹⁰² Cote 552.

pour les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les avocats aux Conseils (respectivement 50 %, 31 % et 20 % en 2014), la loi *Croissance et activité* a également favorisé une hausse des installations libérales.

Les femmes dans les instances professionnelles

251. La composition des instances professionnelles des notaires a évolué vers une plus grande parité. En effet, en 2016, les femmes ne comptaient que 13 représentantes parmi les 73 élus de l'assemblée générale du CSN (soit 18 %). En 2024, elles y étaient 32 soit près de 2,4 fois plus (et environ 44 %)¹⁰³.
252. Les huissiers de justice ont également progressé en matière de représentation féminine. En 2016, seules 14 % des membres du bureau de la CNCJ étaient des femmes, un chiffre qui atteint 27 % en 2023 (ce qui ne correspond toutefois encore qu'à 3 femmes sur un total de 11 membres)¹⁰⁴. Toutefois, la situation des commissaires-priseurs judiciaires contraste avec cette tendance, puisque la proportion de femmes membres du bureau de l'instance nationale a chuté de 13 points par rapport à 2016, où elle s'élevait à 40 %¹⁰⁵.
253. Ainsi, les notaires obtiennent de bons résultats, puisque le nombre de femmes membres de l'assemblée générale reflète la proportion de femmes exerçant à titre libéral dans la profession en 2024. S'agissant des commissaires de justice, bien que les évolutions soient globalement encourageantes, le taux de femmes membres de l'instance nationale reste nettement inférieur à celui des femmes commissaires de justice exerçant à titre libéral.
254. Enfin, les avocats aux Conseils obtiennent également de bons résultats puisqu'en 2025, le Conseil de l'Ordre comprend cinq femmes, soit un tiers de ses membres, et la fonction de secrétaire de l'Ordre est désormais occupée par une femme¹⁰⁶.
255. Dans le but de renforcer davantage la représentation des femmes au sein des instances professionnelles des notaires et des commissaires de justice, l'Autorité avait déjà recommandé dans ses avis précédents d'étendre le dispositif instauré par l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015¹⁰⁷ à ces deux professions¹⁰⁸. Ce dispositif, conçu pour favoriser la parité au sein des instances professionnelles chez les avocats à la cour et les avocats aux Conseils, comprend plusieurs mesures concrètes. Par exemple, les élections aux conseils de l'Ordre des avocats à la cour doivent se dérouler, dans chaque barreau, selon un système de binômes paritaires, assurant ainsi une égalité hommes-femmes parmi les élus. Au niveau du Conseil national des barreaux, il est prévu que la proportion des personnes de chacun des deux sexes soit au moins égal à 40 %. Enfin, pour les avocats aux Conseils, le conseil de l'Ordre doit intégrer une représentation minimale du sexe le moins représenté, proportionnelle à sa part dans la profession.

¹⁰³ Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021, précité, § 365 ; cote 401.

¹⁰⁴ Avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016, précité, § 538 ; avis n° 23-A-09 du 07 juillet 2023, précité, § 217.

¹⁰⁵ Avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 précité, § 451.

¹⁰⁶ Avis n° 25-A-06 du 16 avril 2025 précité, § 158.

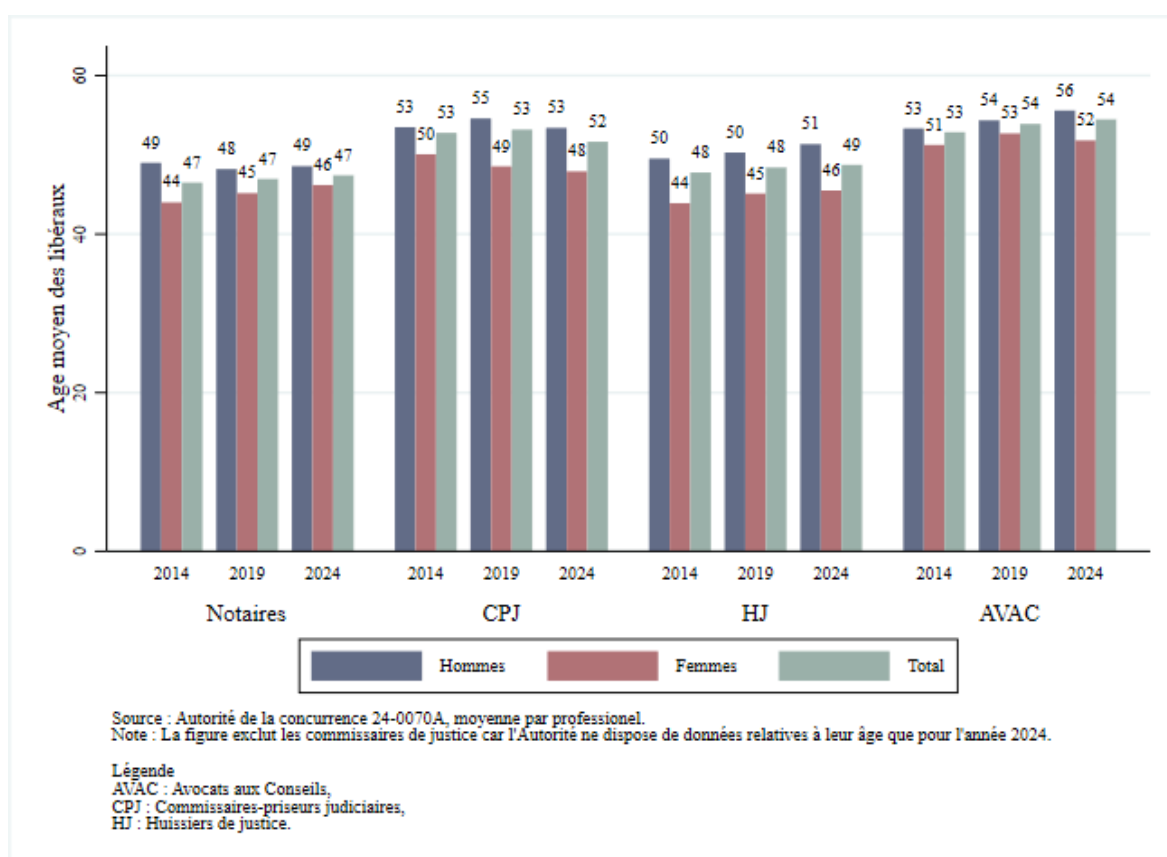
¹⁰⁷ Ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels.

¹⁰⁸ Pour les notaires, voir les avis n° 16-A-13 du 09 juin 2016, § 620, précité, n° 18-A-08 du 31 juillet 2018, § 226, précité, n° 21-A-04 du 28 avril 2021, § 368, précité ; pour les huissiers de justice, voir les avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016, § 548, précité et n° 19-A-16 du 2 décembre 2019, § 245 ; pour les commissaires-priseurs judiciaires, voir les avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016, § 456, précité et n° 19-A-17 du 2 décembre 2019, § 219.

b) Sur le rajeunissement des professions

256. La figure ci-dessous représente l'âge moyen des professionnels libéraux, hommes et femmes, pour les professions de notaire, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, commissaire de justice et avocat aux Conseils en 2014, 2019 et 2024.
257. Toutes professions confondues, l'âge moyen des hommes est légèrement supérieur à celui des femmes, et cette tendance se maintient sur l'ensemble de la période. En outre, on observe un léger rajeunissement des professionnels sur la période étudiée. En effet, leurs âges moyens restent stables et n'augmentent pas à chaque nouvelle période observée, ce qui indique que les professionnels entrant sont plus jeunes que les professionnels installés¹⁰⁹. La loi *Croissance et activité*, en augmentant le flux de nouveaux entrants, a donc permis un rajeunissement des professions.

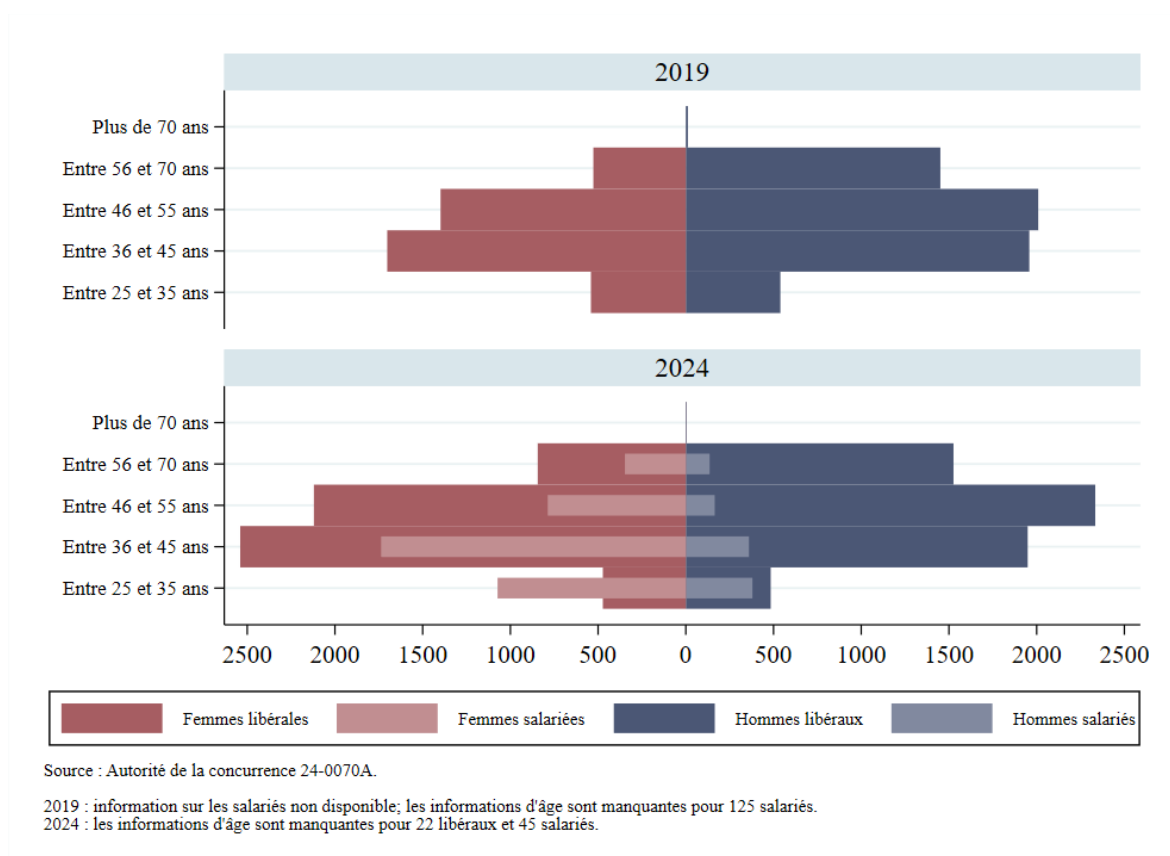
Figure 35 - Âge moyen des professionnels libéraux



258. S'agissant des notaires, la figure ci-dessous met en évidence l'absence de professionnels âgés de plus de 70 ans (voir le paragraphe 93). Entre 2019 et 2024, la répartition par âge des hommes notaires exerçant à titre libéral est restée relativement stable, concentrée majoritairement dans les deux tranches comprises entre 36 et 55 ans. S'agissant des femmes notaires exerçant à titre libéral, leur nombre dans la tranche des 25 à 35 ans diminue légèrement entre 2019 et 2024, tandis que la tranche comprise entre 36 et 55 ans enregistre une hausse.

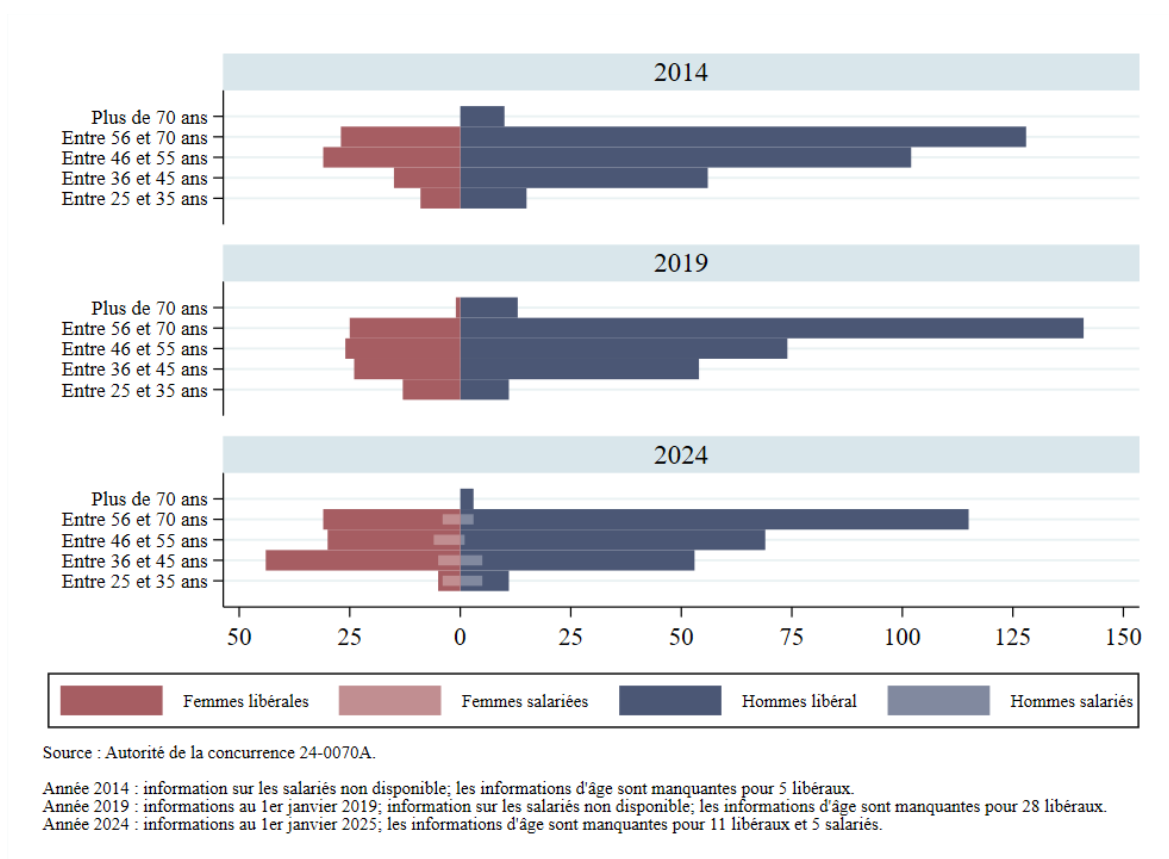
¹⁰⁹ Par exemple, l'âge moyen des notaires en 2024 est de 47 ans comme en 2019. Toutefois, si l'on s'en tenait aux mêmes professionnels entre 2019 et 2024, l'âge moyen aurait dû augmenter ce qui n'est pas le cas, car tiré vers le bas par les nouveaux entrants, plus jeunes.

Figure 36 - Pyramide des âges des notaires



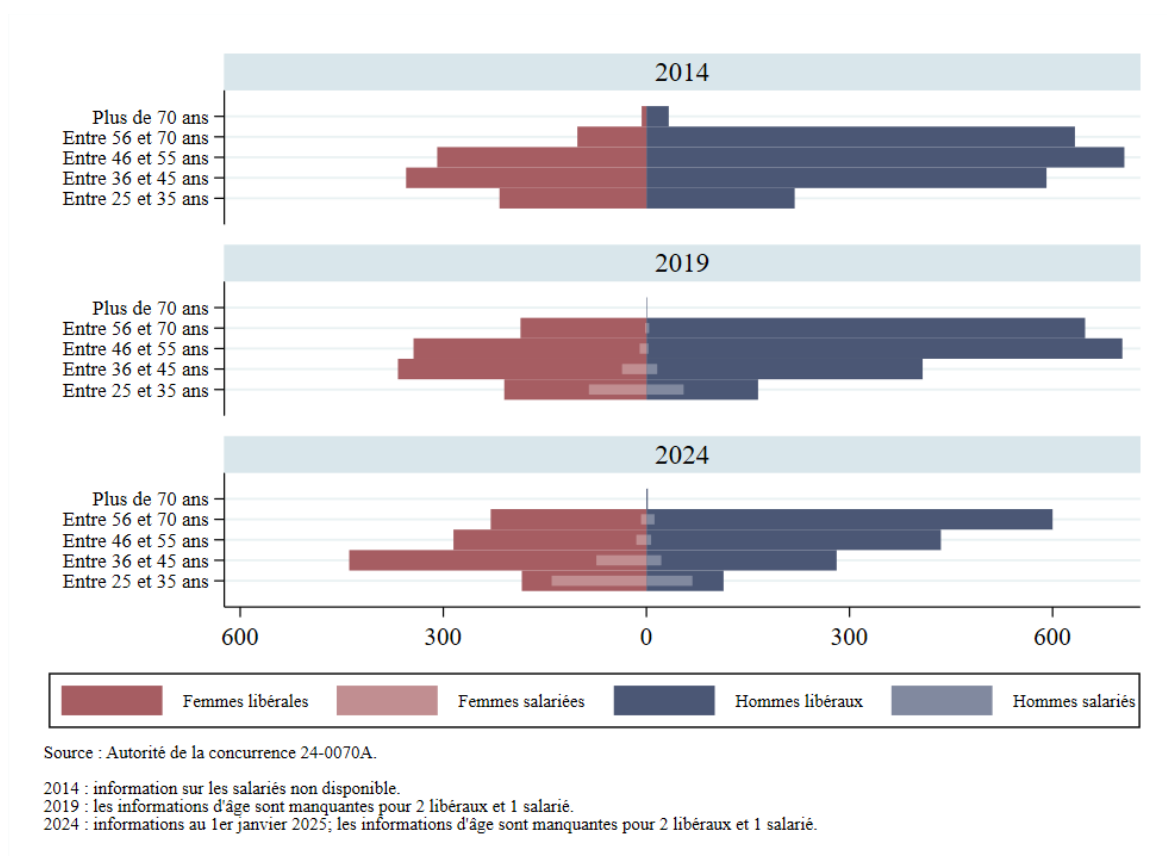
259. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, la figure ci-dessous met en évidence que, bien que la loi *Croissance et activité* interdise l'exercice de la profession au-delà de 70 ans, une proportion principalement masculine de professionnels âgés de plus de 70 ans demeure en activité.
260. La structure par âge des professionnels libéraux a connu une légère évolution entre 2014 et 2024. Il y a plus de femmes exerçant à titre libéral dans la tranche 36 à 45 ans en 2024 (44 femmes contre 15 en 2014) ce qui traduit un rajeunissement de la profession. Il faut toutefois noter que le nombre de femmes exerçant à titre libéral dans la tranche 25 à 35 ans a très légèrement diminué (passant de 15 à 11 femmes). S'agissant des hommes, ils restent majoritairement concentrés dans les tranches 46–55 ans et 56–70 ans.

Figure 37 - Pyramide des âges des commissaires-priseurs judiciaires



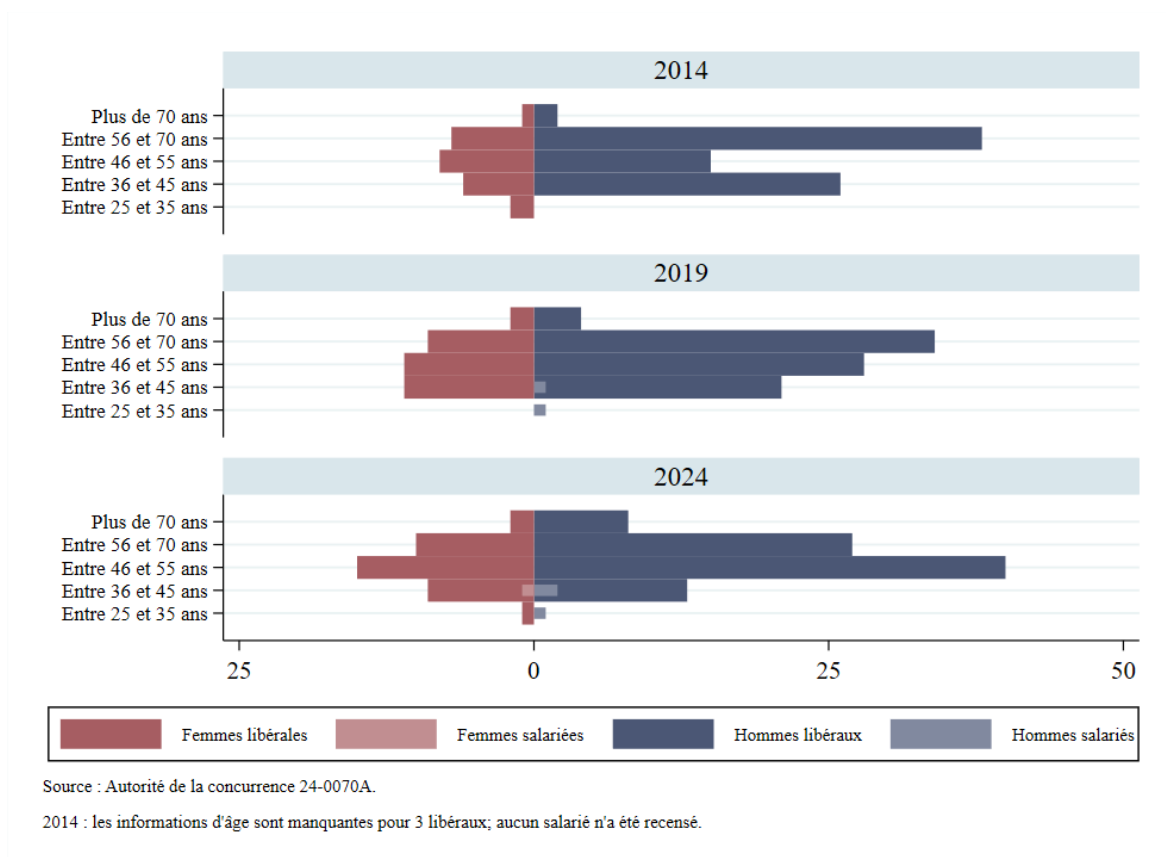
261. S'agissant des huissiers de justice, les hommes exerçant à titre libéral restent concentrés dans les tranches supérieures, notamment entre 46 et 70 ans, qui regroupent plus de 800 professionnels en 2024. Du côté des femmes exerçant à titre libéral, bien que leur nombre progresse légèrement dans certaines tranches (par exemple celle des 36 – 45 ans), la dynamique ne traduit pas un rajeunissement global, mais plutôt une redistribution de l'effectif féminin vers les tranches intermédiaires.

Figure 38 - Pyramide des âges des huissiers de justice



262. Enfin, s'agissant des avocats aux Conseils, il convient de rappeler qu'ils ne sont pas concernés par la limite d'âge fixée à 70 ans. Ainsi, en dix ans, le nombre d'hommes libéraux âgés de plus de 70 ans a augmenté. Toutefois, ils sont désormais beaucoup plus nombreux à avoir entre 46 et 55 ans en 2024 qu'en 2014, année durant laquelle la majorité des avocats aux Conseils masculins avaient entre 56 et 70 ans. S'agissant des femmes exerçant à titre libéral, en 2024, il y a près de deux fois plus de femmes âgées de 46 à 55 ans qu'en 2014.

Figure 39 - Pyramide des âges des avocats aux Conseils



5. ANALYSE DES MARCHÉS PERTINENTS RETENUS

263. En droit de la concurrence, la notion de marché pertinent a deux composantes, l'une matérielle, fondée sur la notion de substituabilité des produits ou services proposés (a), et l'autre géographique, fondée sur la délimitation territoriale du marché (b).

a) Marchés de services

Inter-professionnalité

264. L'Autorité a déjà eu l'occasion d'analyser la définition du marché pertinent des prestations de services proposées par les professions réglementées du droit. En effet, dans ses avis n° 16-A-13, n° 16-A-25 et n° 16-A-26¹¹⁰, l'Autorité avait indiqué qu'il convenait de distinguer, pour chaque profession, les activités en monopole de celles exercées en concurrence, puisque dans le premier cas le service n'est pas substituable à un autre, les clients étant légalement tenus de s'adresser à ces professionnels. Pour les activités en concurrence, il convient de définir le marché en analysant chaque prestation proposée.
265. Depuis plusieurs années, une tendance se dessine en faveur du regroupement de certaines professions juridiques dans le but de rendre le paysage français des professions juridiques

¹¹⁰ Avis n° 16-A-13 relatif à la liberté d'installation des notaires, n° 16-A-25 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et n° 16-A-26 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

davantage lisible pour les justiciables¹¹¹. À cet égard, la loi *Croissance et activité* a simplifié les règles relatives à l'inter-professionnalité, en permettant aux professions du droit et du chiffre de s'associer entre elles et de proposer au sein d'un même office une gamme de services plus large aux clients. Ces nouvelles formes d'inter-professionnalité conduisent l'Autorité à envisager différemment les marchés de prestations jusqu'alors définis pour chaque profession et à vérifier s'il existe un marché unique des prestations du droit et du chiffre.

266. En premier lieu, la loi *Croissance et activité* a assoupli les règles relatives à l'inter-professionnalité capitalistique en permettant le recours aux sociétés de participations financières de professions libérales (ci-après « SPFPL »). En effet, s'agissant de SPFPL pluri-professionnelles, il n'est désormais plus requis que les associés majoritaires exercent leur profession au sein des sociétés détenues par la SPFPL¹¹². Elle a également modifié les règles de détention du capital et des droits de vote pour les SPFPL mono-professionnelles d'une profession juridique ou judiciaire, qui peuvent être détenus par des personnes de l'une quelconque de ces professions¹¹³.
267. Toutefois, la création de SPFPL pluri-professionnelles semble demeurer marginale, la DACS ayant indiqué dans le cadre de l'instruction de cet avis qu'aucune ne lui avait été déclarée¹¹⁴.
268. En second lieu, l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016, prise en application de l'article 65 de la loi *Croissance et activité* a permis la création de sociétés pluri-professionnelles d'exercice (ci-après « SPE ») pour « *faciliter la création de sociétés ayant pour objet l'exercice en commun de plusieurs des professions d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de commissaire-priseur judiciaire, d'huissier de justice, de notaire, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, de conseil en propriété industrielle et d'expert-comptable* »¹¹⁵.
269. Les SPE permettent de proposer une offre élargie aux clients, qui peuvent, dans le cadre d'une procédure, avoir besoin des services de plusieurs professionnels du droit et/ou du chiffre. La création des SPE permet ainsi à la manière d'un « guichet unique » de centraliser l'offre au sein d'un unique office et de faire gagner du temps aux justiciables. Par ailleurs, pour les professionnels, les SPE permettent de mutualiser les coûts et de développer davantage la marque de leur office¹¹⁶.
270. Comme l'indique le Tableau 12, le succès des SPE est limité et inégal selon les professions. Certaines synergies émergent toutefois. Selon l'Ordre des experts-comptables par exemple, les experts-comptables s'associent majoritairement avec des avocats mais également avec des notaires et des commissaires de justice¹¹⁷. À ce jour, la profession de conseil en propriété intellectuelle s'associe exclusivement avec des avocats, dont le recours est

¹¹¹ Voir rapport de la commission pour la libération de la croissance française de 2008 (« Commission Attali »), pages 165 et 166 et Rapport DARROIS, pages 25 et 26.

¹¹² Ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Cote 637.

¹¹⁵ 2° de l'article 65 de la loi *Croissance et activité*.

¹¹⁶ Cote 377.

¹¹⁷ *Ibid.*

nécessaire lors de dossiers contentieux¹¹⁸.

Tableau 12 - L'inter-professionnalité d'exercice au premier trimestre 2025

	Notaire	Commissaire de justice	Administrateur judiciaire	Avocat	Commissaire aux comptes	Expert-comptable	Cabinet de conseil en propriété intellectuelle
Nombre de structures associées dans une SPE	17	2	1	128	1	112	15
	soit 0,24 % des offices de notaires	soit 0,09 % des offices de CJ	soit 0,42 % des études d'AJ	soit 0,25 % des cabinets d'avocats	soit 0,01 % des sociétés de commissaires aux comptes	soit 0,37 % des cabinets d'experts-comptables	soit 4 % des cabinets de conseil en propriété intellectuelle

Source : Autorité (éléments issus de l'instruction).

271. Aucun mandataire judiciaire, avocat aux Conseils ou géomètre-expert n'est toutefois membre d'une SPE. La raison de l'absence de géomètres-experts dans les SPE s'explique par leur intégration tardive dans le dispositif¹¹⁹. L'Ordre des géomètres-experts a exprimé son souhait de voir ses membres s'associer dans le cadre d'une SPE considérant que « [l]a collaboration entre plusieurs disciplines ne peut être que féconde pour apporter des réponses pertinentes et innovantes à des problématiques de plus en plus complexes »¹²⁰.

272. Ainsi, l'instruction révèle que la création de SPE demeure à ce stade très marginale.

273. Les SPFPL pluri-professionnelles permettent aux professionnels de partager des informations et de mutualiser certains services mais ne participent toutefois pas à créer une nouvelle offre de service, chaque professionnel exerçant dans son office de manière autonome. Ainsi, l'inter-professionnalité capitalistique n'est pas de nature à remettre en cause les marchés de prestations.

274. S'agissant de l'inter-professionnalité d'exercice, même si les SPE offrent une gamme de services plus complète aux justiciables au sein d'un même office, chaque professionnel demeure seul habilité à exercer les missions relevant de son champ de compétence. Malgré l'introduction en 2023 d'un dispositif de secret partagé, permettant aux associés de la SPE de communiquer « des informations nécessaires à l'accomplissement des actes

¹¹⁸ Cote 303.

¹¹⁹ L'Ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023, précitée, a ouvert la possibilité aux géomètres-experts de s'associer dans le cadre d'une SPE.

¹²⁰ Cote 312.

professionnels et à l'organisation du travail au sein de la société »¹²¹, certains ordres professionnels considèrent qu'un tel dispositif est incompatible avec les règles déontologiques¹²². Sur ce point, le rapprochement des règles déontologiques souhaité ne s'est pas concrétisé lors de l'adoption des nouveaux codes de déontologie des officiers publics et ministériels¹²³. Au regard de ce qui précède, l'Autorité conclut que les SPE ne sont pas de nature à remettre en cause l'analyse menée jusqu'alors des marchés pertinents des professions réglementées du droit.

La fusion des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice

275. À la suite de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 prise en application de la loi *Croissance et activité*, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ont été fusionnées le 1^{er} juillet 2022 au sein de la profession de commissaire de justice¹²⁴. Cette réforme visait à élargir leurs compétences en leur permettant d'exercer des activités qui relevaient auparavant du monopole de l'une ou l'autre de ces professions.
276. Pour exercer toutes les activités du commissaire de justice, les professionnels doivent avoir effectué une formation dont les modalités sont prévues par le décret n° 2018-129 du 23 février 2018 (ci-après « le décret du 23 février 2018 »)¹²⁵. Cette formation devra être suivie avant le 1^{er} juillet 2026, date à laquelle les professionnels n'ayant pas la qualification de commissaire de justice cesseront d'exercer¹²⁶. Selon les éléments rapportés par la CNCJ à l'Autorité, en février 2025, presque 90 % des professionnels ont déjà suivi la formation et sont qualifiés de commissaire de justice¹²⁷.
277. L'Institut national de formation des commissaires de justice (ci-après « INCJ ») a été créé en 2020 et est en charge de la formation des nouveaux commissaires de justice. La première promotion à y étudier a été diplômée en 2023.
278. Interrogée dans le cadre de l'instruction de cet avis, la CNCJ considère à ce stade que la fusion a entraîné davantage de difficultés que d'opportunités.
279. La première difficulté concerne les coûts générés par la réforme. En effet, la CNCJ considère que la fusion a entraîné une augmentation moyenne des charges de l'Ordre de 1 % depuis 2015. Elle ajoute que l'entrée en vigueur d'une convention collective unique a entraîné une augmentation moyenne des minima sociaux de près de 4 %. Selon la CNCJ, ce sont les anciens commissaires-priseurs judiciaires qui sont les plus négativement affectés par la réforme car ils doivent modifier leur logiciel métier afin que celui-ci intègre un certain

¹²¹ Alinéa 2 de l'article 107 de l'Ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées, introduit par l'Ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées.

¹²² Cotes 255, 388 et 439.

¹²³ L'Autorité, saisie pour avis sur les codes de déontologie des avocats aux Conseils, des commissaires de justice et des notaires a eu l'occasion de constater qu'aucune harmonisation n'avait été mise en œuvre concernant les règles déontologiques de ces professionnels (avis n° 23-A-02 du 10 février 2023 et n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023).

¹²⁴ Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice

¹²⁵ 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.

¹²⁶ V de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016, précitée.

¹²⁷ Cotes 299 et 300.

nombre d'obligations des anciens huissiers de justice (nouveau plan comptable, homogénéisation du répertoire des actes, etc.) et s'acquitter d'une cotisation assurantielle et ordinale plus onéreuse que celle dont ils s'acquittaient auparavant¹²⁸.

280. La deuxième difficulté réside dans le fait que les professionnels en poste avant la fusion continuent à se limiter aux activités de leur ancienne fonction. Selon la CNCJ, la formation prévue par le décret du 23 février 2018 n'a donc pas permis aux professionnels de s'approprier les activités de l'autre profession¹²⁹.
281. La troisième difficulté est le manque d'attractivité de la nouvelle profession. Ce phénomène se traduirait d'une part, par une diminution du nombre de professionnels libéraux et, d'autre part, par une diminution du nombre d'étudiants.
282. S'agissant de la diminution du nombre de professionnels libéraux, comme évoqué au paragraphe 105, entre 2016 et 2023, le nombre d'huissiers de justice libéraux a baissé de 5 %. Toutefois, l'analyse conjointe des effectifs d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires libéraux révèle une baisse modérée. En effet, en 2016, ces deux professions réunies comptaient 3 468 professionnels libéraux, contre 3 417 en 2023. Sur la même période, on observe en revanche une augmentation du nombre de salariés, passant de 211 à 377.
283. S'agissant du nombre de diplômés, au total, en 2024 les effectifs ont diminué de 63 % par rapport à 2014.

Tableau 13 - Évolution du nombre de diplômés huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et commissaires de justice entre 2014 et 2024

Professions	2014	2019	2022	2023	2024
Huissier de justice	139	152	112	0	0
Commissaire-priseur judiciaire	16	35	38	11	1
Commissaire de justice	NA	NA	31	51	56
Total	155	187	181	62	57

Source : données transmises par la CNCJ et retraitées par l'Autorité.

284. Par ailleurs, la CNCJ identifie une baisse du nombre d'inscrits à l'examen d'entrée à la profession¹³⁰.
285. Pour pallier ce manque d'attractivité, la CNCJ a entrepris des actions pour accroître la visibilité de la profession, notamment en renforçant les partenariats avec certaines universités¹³¹. Enfin, il convient de rappeler que les huissiers de justice ont été fortement affectés par la crise sanitaire, leur chiffre d'affaires ayant enregistré une baisse de 21 % en

¹²⁸ Cote 241.

¹²⁹ Cote 243.

¹³⁰ Cote 248.

¹³¹ Cote 249.

2020, tandis que leur résultat net diminuait de 31 %¹³².

286. Ainsi, il semblerait qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les conséquences de la fusion. À terme, l'Autorité estime que la nouvelle profession sera mieux connue du public et que les nouveaux commissaires de justice, ayant suivi leur formation à l'INCJ, seront mieux préparés pour accomplir l'ensemble des missions qui leur incombent, grâce à un enseignement adapté tout au long de leur cursus.

b) Marchés géographiques

287. La notion de marché pertinent a également une dimension géographique, fondée sur la délimitation territoriale du marché constitué par « *le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable* »¹³³.
288. Depuis 2016, dans le cadre de ses avis relatifs à la liberté d'installation, l'Autorité identifie les zones d'installation comme étant la zone d'emploi de l'INSEE pour les notaires et le département pour les commissaires de justice. Ces zones d'installation constituent les marchés géographiques pertinents au sein desquels les professionnels se font concurrence¹³⁴.
289. Différentes évolutions sont susceptibles de remettre en cause ces choix : les transferts d'offices, les sociétés titulaires de plusieurs offices (ci-après « STPO ») et la dématérialisation des actes réalisés par les professionnels. Ces évolutions sont analysées ci-après, après un bref rappel des raisons qui ont présidé au choix initial du maillage et des tendances d'installation des offices dans le cadre de la liberté d'installation.

Rappel sur le choix du maillage retenu pour les notaires et les commissaires de justice

290. S'agissant des notaires, le CSN « *maintient [depuis le premier avis de l'Autorité relatif à la liberté d'installation] que la bonne échelle pour analyser les besoins de la clientèle des services notariés est le bassin de vie et non la zone d'emploi* »¹³⁵. Le CSN justifie ce choix par le fait que le maillage du bassin de vie est plus petit que celui de la zone d'emploi et correspondrait ainsi davantage à la distance parcourue par la clientèle pour se rendre chez un notaire. Selon les éléments transmis par le CSN, « *la distance moyenne pour accéder à un point de réception de clientèle (office ou bureau annexe) le plus proche est de 5,07 kms* »¹³⁶. En outre, pour 90 % des communes, la distance que doit parcourir un client pour atteindre un office ou un bureau annexe est inférieure ou égale à 9,10 kms (la médiane

¹³² Voir avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice, paragraphe 91.

¹³³ Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit de la concurrence de l'Union, paragraphe 8.

¹³⁴ Avis n° 16-A-13 relatif à la liberté d'installation des notaires, n° 16-A-25 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice et n° 16-A-26 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

¹³⁵ C'est-à-dire le bassin de vie de l'INSEE. Cotes 390 à 397.

¹³⁶ Cote 397.

étant de 4,85 kms)¹³⁷.

291. Si ces éléments permettent d'apprécier la distance réellement parcourue par les clients, ils n'identifient pas la distance potentielle qu'un client pourrait être prêt à parcourir pour se rendre chez un notaire, ne remettant ainsi pas en cause le maillage actuel. En outre, il convient de rappeler qu'en l'absence de données précises relatives à l'origine géographique de la clientèle des offices, le zonage de l'INSEE, construit à partir des flux domicile-travail, reste le plus pertinent pour identifier les offices. La DACS, également interrogée par l'Autorité, considère que « *le maillage [...] paraît [...] satisfaisant* »¹³⁸.
292. En tout état de cause, le Conseil d'État, dans sa décision du 16 octobre 2017, a confirmé l'approche de l'Autorité consistant à utiliser les zones d'emploi pour délimiter les zones d'installation : « *ces zones ont un rayon médian de vingt kilomètres* »¹³⁹. Le zonage actualisé en 2020 par l'INSEE a donné lieu à une nouvelle grille de zones d'emploi légèrement plus grandes, réduisant leur nombre (voir paragraphe 380) et augmentant ainsi légèrement leur taille. Toutefois, cet agrandissement des zones reste mineur car leur rayon médian est passé de 20,5 à 22,1 kms.
293. S'agissant des commissaires de justice, la CNCJ rappelle que « *le dimensionnement d'une zone d'installation doit correspondre au niveau de compétence territoriale du commissaire de justice* », lequel « *doit exercer l'ensemble de ses activités monopolistiques dans le ressort de son département de résidence. [...] La préservation du maillage doit prendre autant en considération la localisation du donneur d'ordre que du destinataire de l'acte* »¹⁴⁰. Enfin, elle estime que « *le niveau départemental est plus adapté que le ressort de la cour d'appel au vu de l'objectif de maintien du maillage territorial* »¹⁴¹.
294. L'Autorité a maintenu le maillage du département même si la compétence territoriale des commissaires de justice a été étendue au ressort de la cour d'appel. Pour les anciens commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité considère que les principaux donneurs d'ordres sont les tribunaux de commerce, dont la délimitation correspond dans la majorité des cas aux départements. Pour les anciens huissiers de justice, plus de 90 % de leurs actes sont délivrés dans leur département de résidence et 70 % de leur clientèle se situent dans leur département¹⁴².

Les tendances d'installation

Le cas des notaires

295. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, le nombre de notaires a fortement progressé (+ 42 %). Les deux premières vagues ont permis à elles seules un renforcement de la densité de population notariale, permettant ainsi d'atteindre l'un des objectifs fixés par la réforme. L'Autorité observe trois tendances d'installation.
296. En premier lieu, les offices tendent à s'installer dans des communes où des offices sont déjà

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Cote 629.

¹³⁹ Conseil d'État, décision n° 403815 du 16 octobre 2017.

¹⁴⁰ Cotes 262 et 263.

¹⁴¹ Cote 263.

¹⁴² Avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice, § 160.

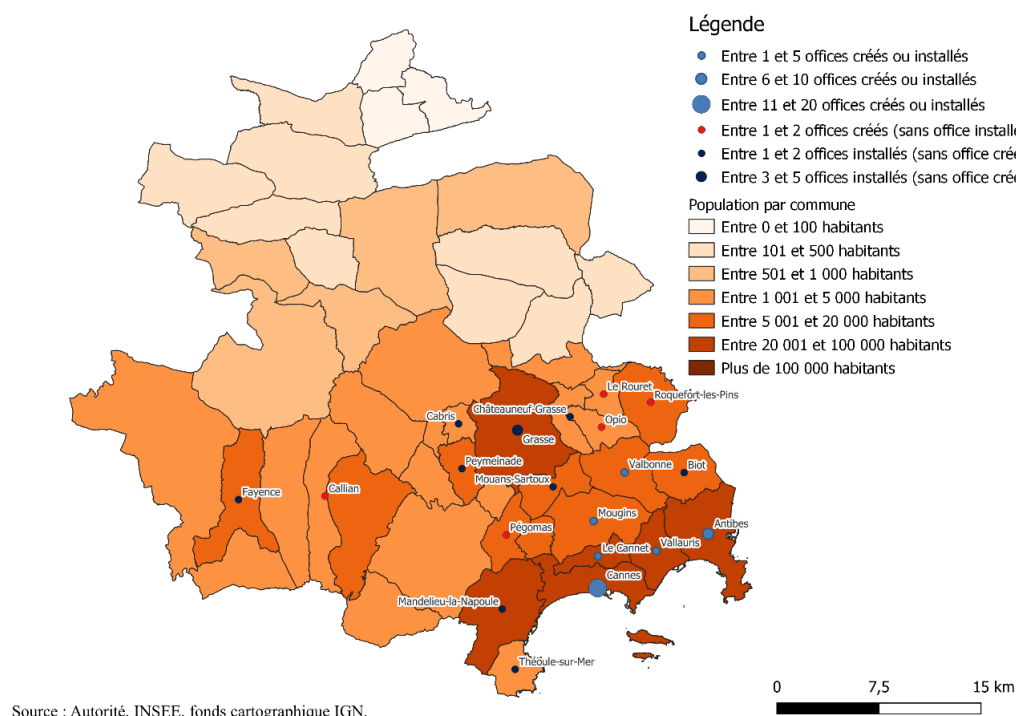
présents, menant à une densification de l'offre dans certaines localités. En effet, l'Autorité constate que 70 % des offices créés s'installent dans des communes dans lesquelles au moins un office était déjà installé. Ainsi, parmi les communes ayant au moins un office notarial, il y a en moyenne 2 offices par commune en 2023 contre 1,5 en 2016, soit une hausse de 33 %. D'autre part, dans ces communes, le nombre moyen de notaires libéraux a crû de 25 %, passant de 2,8 en 2016 à 3,5 en 2023. De façon cohérente avec ces observations, la densité notariale pour 100 000 habitants est passée de 14 à 17 entre 2016 et 2023¹⁴³. Enfin, par zone d'installation, il y a en moyenne 23 offices, soit 7 de plus qu'en 2016¹⁴⁴.

297. En deuxième lieu, l'un des principaux critères d'installation des notaires semble être la proximité avec la population. En effet, il existe une très forte corrélation (0,95 pour l'ensemble des offices et 0,92 pour les seuls offices créés) entre la population et le nombre d'offices notariaux par commune. Si d'autres facteurs peuvent expliquer les choix d'installation, cela confirme que les offices ont tendance à s'installer dans des communes où la population est plus importante, en anticipation d'une demande plus importante. Ainsi, dans les zones d'installation dans lesquelles coexistent des groupes de communes sans notaire et d'autres avec une densification de notaires déjà installés, il peut être observé que les nouveaux notaires viennent s'accoler aux préexistants car ils anticipent que le potentiel de demande à se partager dans les communes les plus densément peuplées est plus important que la demande qu'ils pourraient capter en s'installant dans une commune dépourvue de notaire mais moins densément peuplée.
298. À titre illustratif, l'Autorité reproduit ci-dessous (Figure 40) les données géographiques de la zone de Cannes, une zone d'installation classée « libre » dans toutes les vagues d'installation. Elle accueille 62 offices, la moitié d'entre eux étant des offices créés dans le cadre de la liberté d'installation. Les offices déjà installés sont concentrés dans le sud-est de la zone, dans des villes proches du littoral et de Cannes, là où se trouve la plus forte densité de population. Les offices nouvellement créés suivent la même tendance et s'installent dans les zones périurbaines de Cannes, où le nombre d'habitants est le plus élevé. Bien que la zone soit considérée comme libre, une installation au nord de la zone peut ne pas être jugée économiquement rentable compte tenu de la concentration de la population au sud de la zone.

¹⁴³ Avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d'installation des notaires, § 66.

¹⁴⁴ Deux zones n'étant pas pourvues en office, avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023, §§ 74 à 82.

Figure 40 - Offices créés, installés et densité de population dans la zone d'installation de Cannes



299. En troisième lieu, les offices, et en particulier les offices nouvellement créés, privilégient les zones urbaines aux zones rurales pour leur installation. Afin d'analyser cet aspect, l'Autorité identifie les communes dites « rurales » et les communes dites « urbaines » en reprenant le découpage de l'INSEE défini dans l'annexe III du présent avis. En pratique, le tableau ci-dessous montre que la majorité des communes urbaines accueillent au moins un office notarial, ce qui n'est pas le cas des communes rurales et que ce phénomène s'est accentué entre 2016 et 2023. La densification observée se fait donc au profit des communes les plus urbaines, en raison du fait qu'elles rassemblent des caractéristiques (transport, commerces, services publics) recherchées et valorisées par la population qui y privilégie donc son installation.

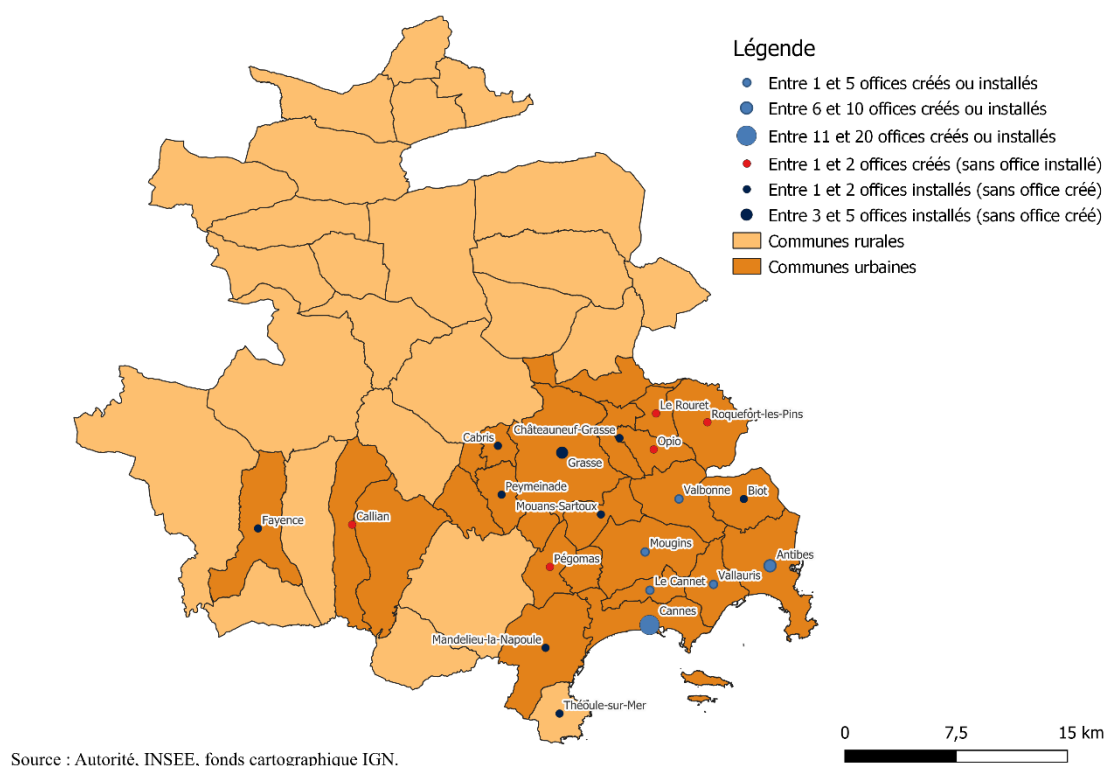
Tableau 14 - Pourcentage de communes avec au moins un office notarial

	2016	2023
Pourcentage de communes rurales accueillant au moins un office	6 %	6 %
Pourcentage de communes urbaines accueillant au moins un office	52 %	70 %
Pourcentage de communes (toutes catégories) accueillant au moins un office	13 %	18 %

Source : Autorité.

300. L'Autorité observe qu'en 2017, 63 % des offices déjà installés étaient situés dans des communes urbaines contre 64 % en 2023. Les offices créés sont plus nombreux à être localisés dans des communes urbaines (88 % d'entre eux en 2023). Cette proportion reste toutefois stable au cours du temps. Il apparaît, en outre, que la majorité des offices créés s'installent dans des communes urbaines, proches de la plus grande ville de la zone.
301. À titre illustratif, l'Autorité reprend l'exemple précédent de Cannes dans la carte ci-dessous (Figure 41) en remplaçant la densité de population par le type de commune : urbaine ou rurale. Les offices déjà installés et les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation sont pour la quasi-totalité concentrés dans des communes urbaines, qui, comme indiqué dans la carte précédente, attirent le plus de population.

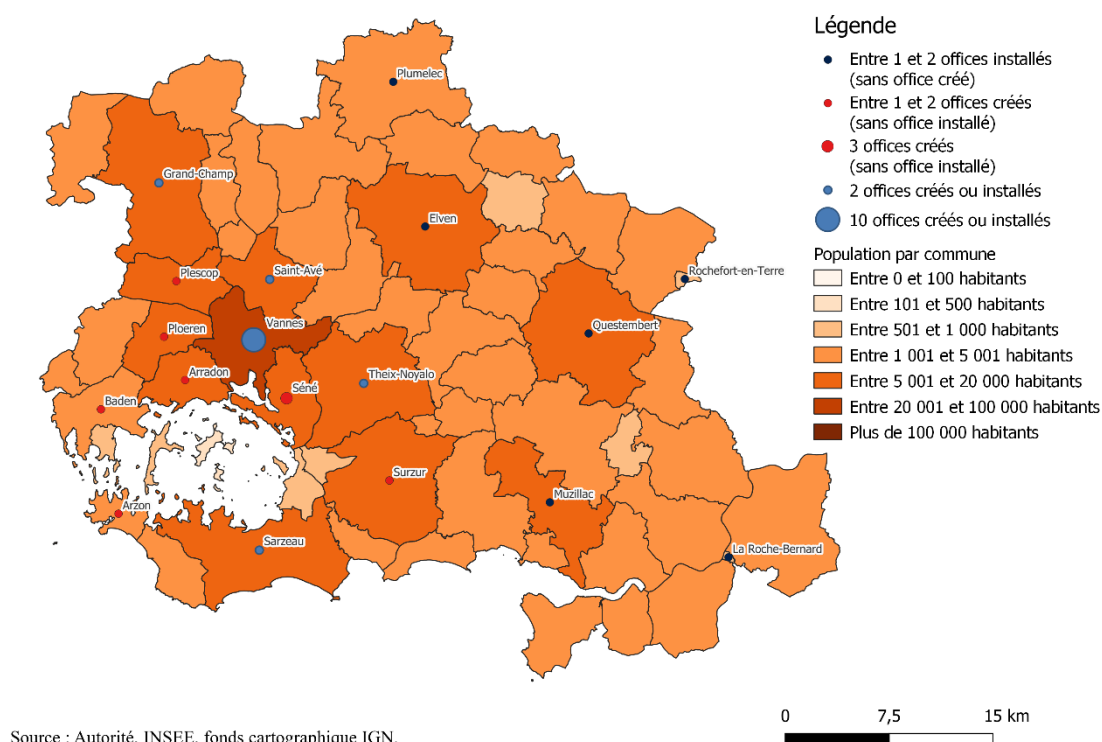
Figure 41 - Offices créés, déjà installés et type de commune dans la zone d'installation de Cannes



302. En résumé, l'Autorité confirme que les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation semblent se concentrer dans les zones urbaines en raison de leur attractivité sur un plan économique et démographique. L'Autorité considère toutefois que la désertification notariale de certaines communes est à relativiser pour quatre raisons.
303. Premièrement, l'Autorité considère qu'une zone d'installation constitue un marché géographique pertinent au sein duquel s'exerce la concurrence entre offices, quel que soit leur lieu de localisation. Ainsi, chaque office décide librement de l'endroit où il s'installe au sein d'un tel marché pertinent.
304. Deuxièmement, comme indiqué précédemment, des éléments économiques et démographiques expliquent l'absence d'installation dans certaines communes. Ainsi, dans les zones d'installation où la population est répartie de façon homogène, ce phénomène de désertification ne s'observe pas. À titre illustratif, l'Autorité présente le cas de la zone d'installation de Vannes, classée « libre » dans toutes les vagues d'installation. Cette zone

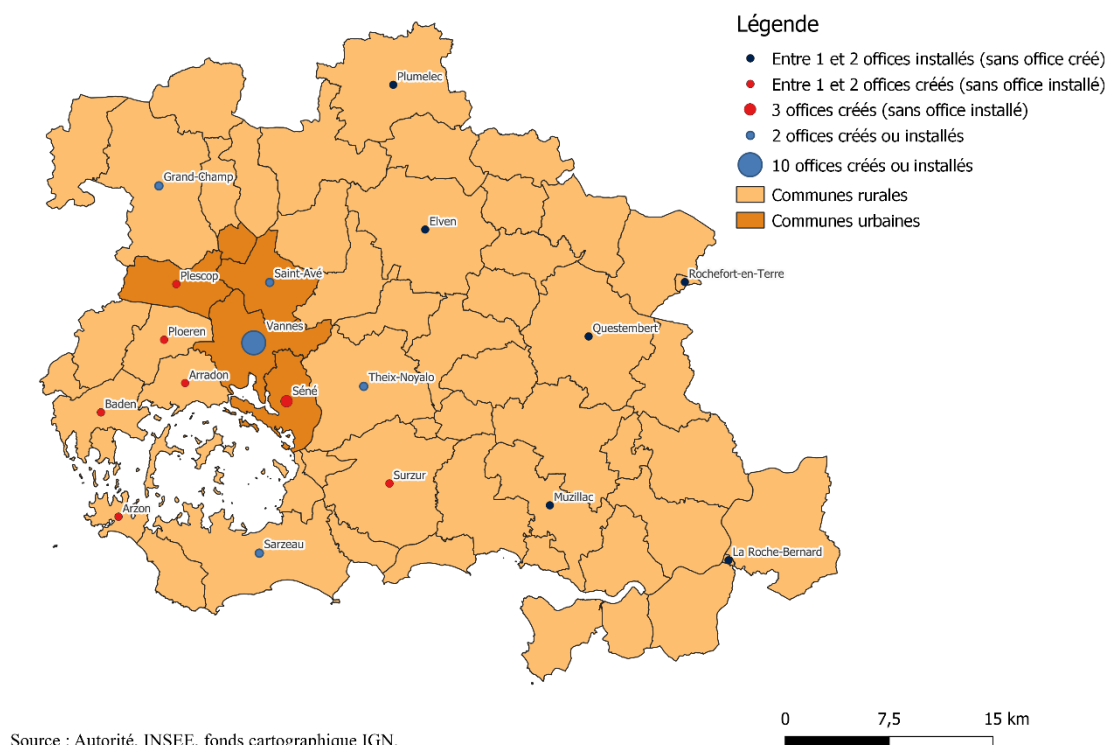
accueille 33 offices, dont 18 offices créés dans le cadre de la réforme. Les données géographiques (Figure 42) indiquent que les offices installés avant la réforme sont situés de manière éparse dans la zone. En parallèle, la densité de population est plus homogène que dans la zone de Cannes. Ainsi de nombreuses communes considérées comme rurales sont pourvues d'un office notarial.

Figure 42 - Offices créés, déjà installés et densité de population dans la zone d'installation de Vannes



305. Dans la mesure où les communes moins densément peuplées sont déjà pourvues d'un office, les offices créés se sont installés dans des communes proches de la préfecture de Vannes, où la population est importante.

Figure 43 - Offices créés, déjà installés et type de commune dans la zone d'installation de Vannes



306. Ainsi, l'Autorité considère que la tendance observée liée aux vagues d'installation n'est pas de nature à poser de difficultés. Elle s'explique par une densité de population moins importante qui peut conduire les habitants des communes non couvertes à parcourir une distance relativement plus longue pour trouver un notaire. Cependant, le maillage des zones d'installation permet de s'assurer que cette distance reste raisonnable et n'exclut pas que des offices plus proches puissent se trouver dans des zones limitrophes. Ainsi, dans l'exemple de Cannes, un client hypothétique situé dans les communes de Les Mufjous ou Amirat, les plus au nord de la zone, devrait parcourir une vingtaine de kilomètres pour rejoindre le premier office situé dans la zone de Cannes et moins de dix kilomètres pour rejoindre un office situé à Puget-Théniers, à l'est, dans la zone limitrophe de Nice.
307. Troisièmement, les vagues d'installation s'accompagnent d'une numérisation croissante des actes. La désertification de certaines localités devrait à terme être compensée par un usage croissant de la dématérialisation (qui permet notamment aux clients et aux notaires d'échanger par courriels et téléphone lors de la préparation des actes), réduisant ainsi la nécessité de se déplacer (voir les paragraphes 355 à 360).
308. Quatrièmement, le phénomène de forte implantation des offices dans les grandes villes au détriment des petites communes, moins attractives sur le plan économique et démographique, a été relevé comme problématique par la DACS dans le cadre circonscrit des transferts d'offices. Or, ces derniers sont en réalité relativement rares (voir paragraphes 325 et 331).

Le cas des commissaires de justice

309. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, 154 offices d'huissiers de justice, 38 offices de commissaires-priseurs judiciaires et 61 offices de commissaires de justice ont été créés. Toutefois, ces créations d'offices n'ont pas permis une progression du nombre de professionnels libéraux, qui est aujourd'hui en légère baisse. Les choix d'installation des commissaires de justice sont similaires à ceux des notaires.
310. En premier lieu, l'Autorité constate que 71 % des offices créés s'installent dans des communes dans lesquelles au moins un office était déjà installé. D'une part, parmi les communes ayant au moins un office de commissaire de justice, il y a en moyenne 2,3 offices par commune en 2023 contre 2,1 en 2016, soit une hausse de 10 % du nombre d'offices par commune dans lesquelles des offices étaient déjà présents. D'autre part, il y a en moyenne 3,6 professionnels libéraux par commune en 2023 contre 3,7 en 2016. Cette légère baisse de professionnels libéraux est cohérente avec les constatations de l'Autorité énoncées dans le présent avis.
311. En deuxième lieu, il ressort des analyses de l'Autorité que la proximité avec la population est également un critère d'installation chez les commissaires de justice, avec une corrélation positive de 0,94 pour l'ensemble des offices et 0,82 pour les seuls offices créés entre la population et le nombre d'offices par commune.
312. En troisième lieu, les commissaires de justice privilégient les zones urbaines aux zones rurales pour leur installation. Le tableau ci-dessous montre que la majorité des communes urbaines accueillent au moins un office de commissaire de justice, ce qui n'est pas le cas des communes rurales. En outre, il convient de noter que la majorité des communes n'accueillent pas de commissaires de justice. En effet, cette profession est moins nombreuse que celle des notaires.

Tableau 15 - Pourcentage de communes avec au moins un office de commissaire de justice

	2016	2023
Pourcentage de communes rurales accueillant au moins un office	< 1 %	< 1 %
Pourcentage de communes urbaines accueillant au moins un office	16 %	17 %
Pourcentage de communes (toute catégorie) accueillant au moins un office	3 %	3 %

Source : Autorité.

313. Par ailleurs, l'Autorité observe que 87 % des offices installés étaient situés dans des communes urbaines en 2017 contre 88 % en 2023. Les offices créés dans le cadre de la liberté d'installation sont encore plus nombreux à être localisés dans des communes urbaines (96 % d'entre eux en 2023). En outre, la majorité des offices créés s'installent dans des communes urbaines, proches de la plus grande ville de la zone.

314. Ce phénomène de regroupement dans les communes peuplées mais surtout urbaines, ne s'explique pas seulement en raison de leur attractivité sur un plan économique et démographique.
315. Selon la CNCJ, avec l'extension de la compétence territoriale des commissaires de justice au ressort de la cour d'appel, le professionnel libéral cherche à se rapprocher du « *donneur d'ordre* », qui peut-être le tribunal judiciaire ou la cour d'appel, au détriment du client « *destinataire de l'acte* »¹⁴⁵. Or, les justiciables peuvent résider dans des communes peu densément peuplées, contrairement au donneur d'ordre, souvent localisé dans des communes urbaines, très densément peuplées, en particulier s'agissant des communes accueillant une cour d'appel. L'Autorité constate, à cet égard, que 24 % des offices sont situés dans les villes qui abritent des cours d'appel et 52 % d'entre eux dans une ville qui abrite un tribunal judiciaire.

Le phénomène des transferts d'office

316. La notion de transfert d'office renvoie au déplacement, ou déménagement, du siège de l'office au sein d'une même zone d'installation et exclut les mouvements intra-communaux. Les transferts au sein d'une zone d'installation libre sont soumis à un simple régime de déclaration qui doit avoir lieu au plus tard dix jours après le transfert auprès du garde des Sceaux, du procureur général et de l'instance professionnelle¹⁴⁶. Les transferts au sein d'une zone d'installation contrôlée doivent, quant à eux, être autorisés par arrêté du garde des Sceaux¹⁴⁷.
317. Selon les instances professionnelles nationales, les transferts d'offices conduiraient à une désertification notariale des plus petites communes. Selon le CSN, l'étendue des zones d'emploi est telle, qu'en « *zone verte, les transferts d'offices en milieu rural vers des zones urbaines ou périurbaines est facilité* »¹⁴⁸. La CNCJ observe également que les offices créés s'installent majoritairement dans les communes les plus densément peuplées ou à leur périphérie et que ce phénomène serait « *exacerbé par la possibilité de transférer son office* »¹⁴⁹.
318. La DACS a également fait part de ses inquiétudes quant aux transferts d'offices et à l'impact qu'ils auraient sur une désertification des zones rurales au profit des zones urbaines, tant pour les notaires que pour les commissaires de justice. En effet, selon elle, « *la possibilité de transferts d'un office, sur simple déclaration, dans les zones de libre installation, a donné lieu à un grand nombre de dépôt de déclaration lors de la première carte d'installation. Le volume s'est un peu réduit. Bien que les communes de départ et d'arrivée soient difficilement identifiables précisément dans nos outils de gestion, il est indéniable que ces mouvements ont entraîné une plus forte concentration des offices dans les grandes villes, au détriment des petites communes, moins attractives sur le plan économique et démographique* »¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Cote 264.

¹⁴⁶ Pour les notaires, voir l'article 2-6 du décret n° 71-942 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. Pour les commissaires de justice, voir l'article 26 du décret n° 2022-949 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice.

¹⁴⁷ *Ibid.*,

¹⁴⁸ Cote 395.

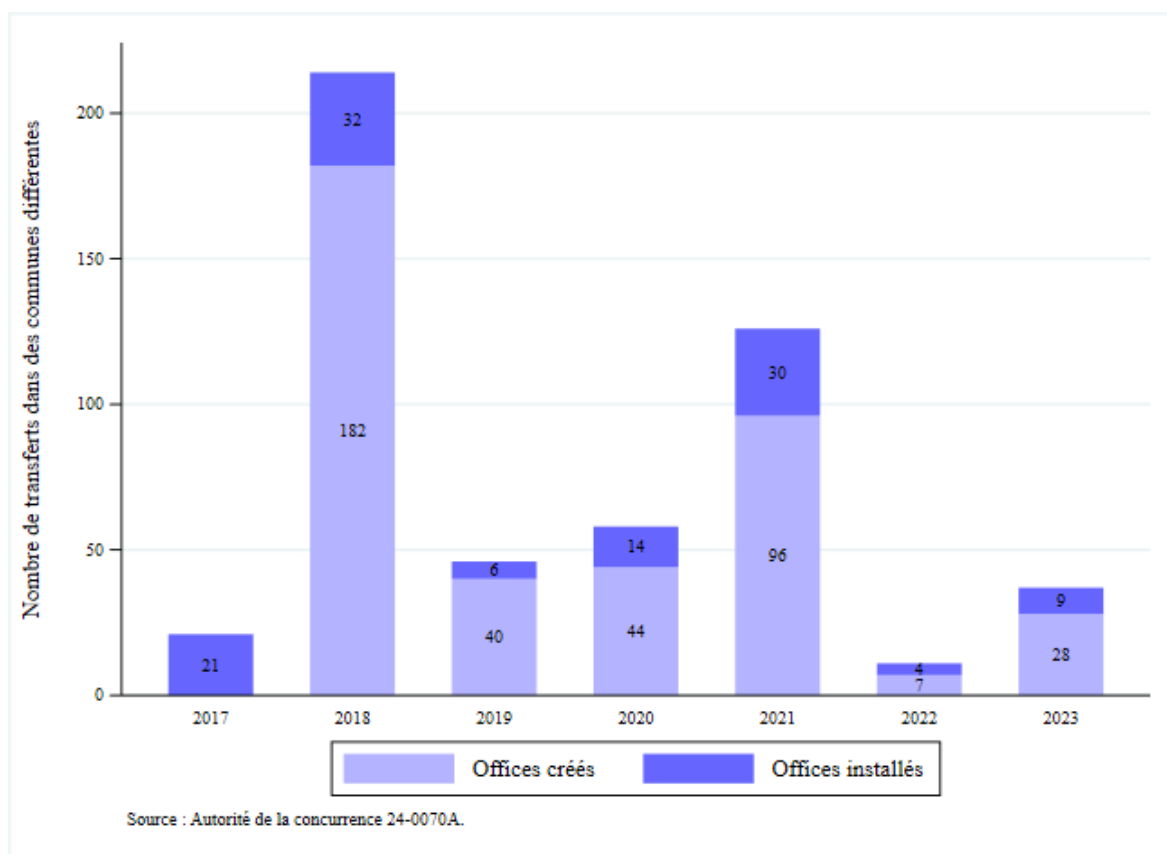
¹⁴⁹ Cote 263.

¹⁵⁰ Cote 634.

Le cas des notaires

319. Selon les données dont dispose l'Autorité, 513 offices ont été transférés entre 2017 et 2023¹⁵¹, soit environ 7 % des offices existants en 2023. Cela correspond à 73 transferts par an en moyenne. En outre, parmi les offices ayant déménagé, la majorité (76 %) sont des offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*, principalement pendant les deux premières vagues de création¹⁵².

Figure 44 - Évolution des transferts d'offices notariaux



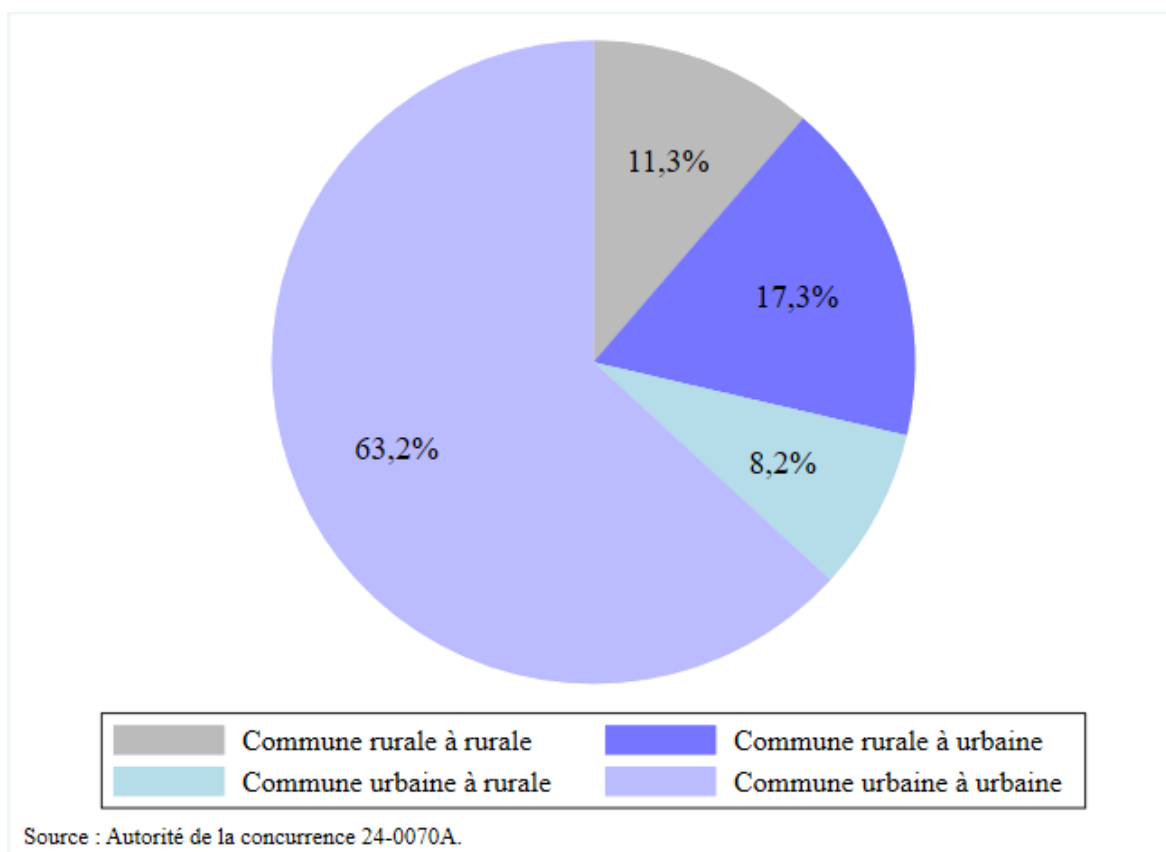
320. Les données de l'Autorité permettent d'identifier les villes de départ et d'arrivée de ces transferts. Ainsi, parmi les offices qui ont déménagé, la majorité d'entre eux étaient initialement dans une commune urbaine et sont restés dans une commune urbaine (63 % des cas). 11 % sont passés d'une commune rurale à une autre commune rurale, 17 % d'une commune rurale à une commune urbaine, et 8 % d'une commune urbaine à une commune rurale (Figure 45 ci-après). Selon les éléments rapportés par le CSN, les déplacements des offices transférés depuis leur autorisation par la loi *Croissance et activité*, « s'élève en moyenne à 11,66 km et en médiane à 8,71 km »¹⁵³, confirmant que les déplacements sont relativement courts.

¹⁵¹ L'Autorité observe ces mouvements à partir des données reçues dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce. Il ne s'agit donc pas des données transmises par la DACS.

¹⁵² En outre, parmi les offices ayant déménagé, trois sont désormais supprimés (les trois étant créés dans le cadre de la réforme, lors de la première vague).

¹⁵³ Cote 397.

Figure 45 - Répartition des types de transferts de l'ensemble des offices notariaux



321. S'agissant des seuls offices créés dans le cadre de la liberté d'installation, 71 % des transferts se font d'une commune urbaine à une autre commune urbaine et 12 % d'une commune rurale à une commune urbaine.
322. D'après les premières analyses de l'Autorité, il semblerait que la principale raison de ces transferts soit économique. En effet, selon la consultation publique lancée dans le cadre de l'avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023, 62 % des répondants¹⁵⁴ expliquent que la raison du transfert est l'implantation dans un lieu plus attractif¹⁵⁵ au sein de la même zone.
323. Les transferts des offices créés peuvent également s'expliquer par le court délai dont les notaires disposent entre leur nomination et la prestation de serment pour s'installer, à savoir dans le mois suivant la publication de l'arrêté de nomination, ce qui leur laisse peu de temps pour trouver un local¹⁵⁶. Les notaires nouvellement nommés, trouvant un local plus facilement dans des zones rurales que dans des zones urbaines densément peuplées, peuvent donc être amenés, dans un premier temps, à s'installer en périphérie des centres urbains, puis à transférer leur local dans des lieux plus attractifs. L'allongement du délai entre la nomination et la prestation de serment a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une recommandation dans les précédents avis de l'Autorité¹⁵⁷.
324. Ainsi, afin de connaître l'ensemble des raisons des transferts d'offices, l'Autorité considère

¹⁵⁴ L'échantillon étant composé de 399 réponses exploitables, dont 211 réponses de notaires libéraux.

¹⁵⁵ Annexe I de l'avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 précité.

¹⁵⁶ Avis n° 23-A-10, précité, §§ 204 et suivants.

¹⁵⁷ Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018, § 180, avis n° 21-A-05 du 28 avril 2021, § 277 et avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023, §§ 204 à 209.

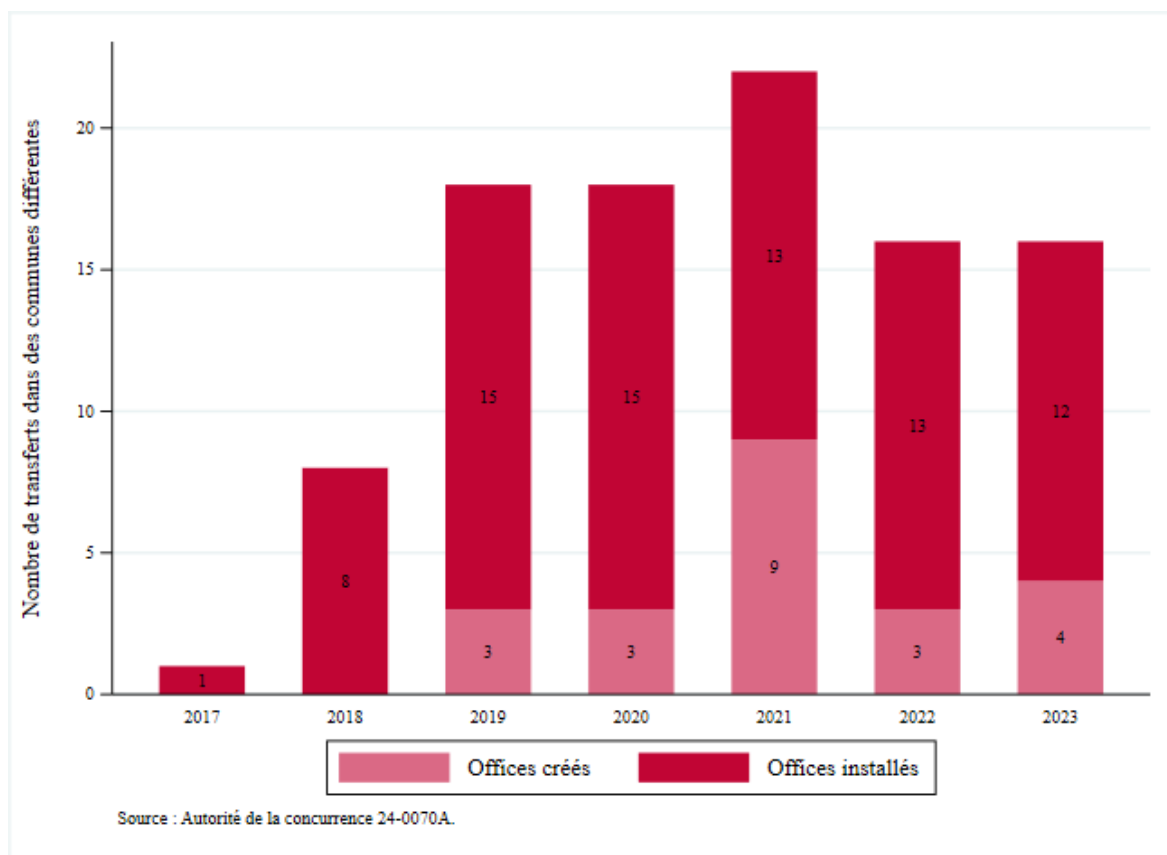
opportun que la DACS mène une analyse approfondie auprès des offices qui ont fait l'objet d'un transfert et, le cas échéant, d'allonger le délai entre la nomination et la prestation de serment.

325. En conclusion, les transferts d'offices représentent un phénomène mineur chez les notaires et concernent principalement des mouvements entre communes urbaines. Les transferts d'une commune rurale à une commune urbaine ne concernent que 44 offices, soit une proportion très limitée du nombre total d'offices (à savoir moins de 1 % car rapporté à un total de 6 951 offices en 2023). Ils ne sont donc pas de nature à créer ou à renforcer, à eux seuls, une désertification de la profession dans certaines communes. Il semblerait d'ailleurs que le choix de localisation des offices soit principalement influencé par le nombre d'habitants et l'attractivité économique d'une ville (voir aux paragraphes 295 à 315).

Le cas des commissaires de justice

326. Pour les commissaires de justice, et selon les données dont dispose l'Autorité, il y a eu 99 transferts entre 2017 et 2023¹⁵⁸ qui concernent moins de 5 % des offices existant en 2023. En moyenne, cela correspond à environ 14 transferts par an.
327. En outre, parmi eux, seuls 23 % sont des offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* principalement pendant la première vague de création. Ce phénomène n'est donc ni récent ni majeur.

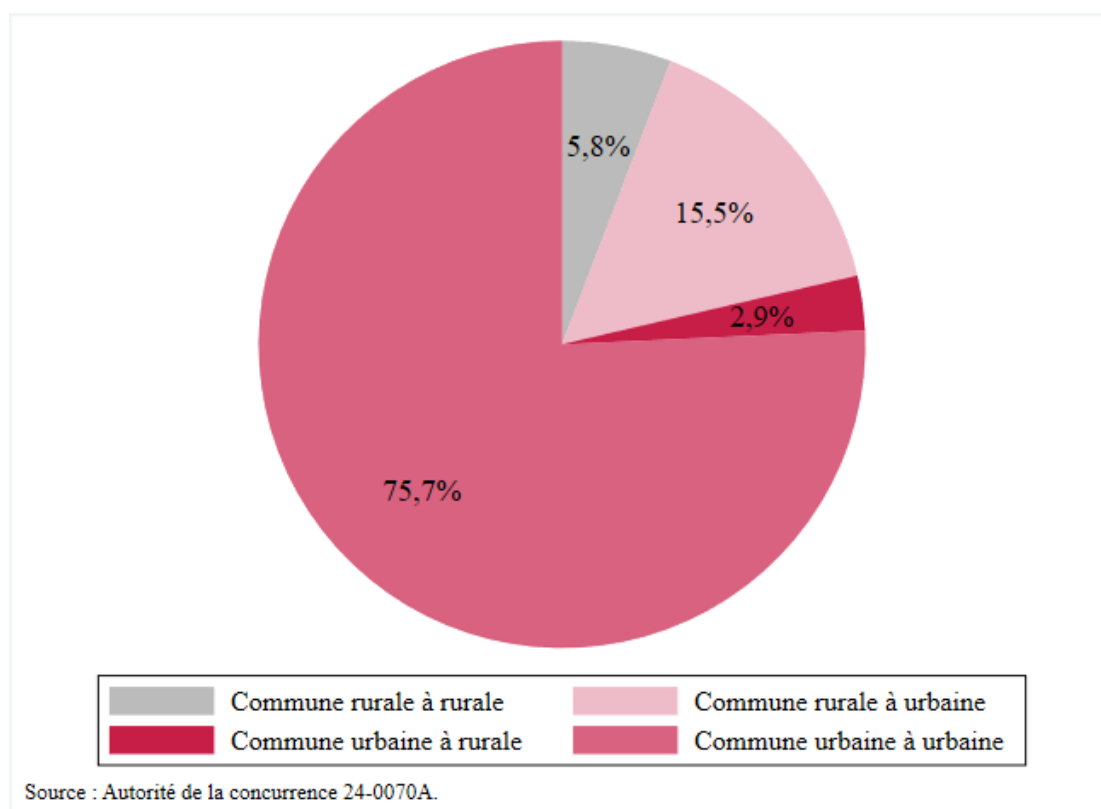
Figure 46 - Évolution des transferts d'offices de commissaires de justice



¹⁵⁸ L'Autorité observe ces mouvements à partir des données reçues dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce. Il ne s'agit donc pas des données transmises par la DACS.

328. Comme pour les notaires, les données dont dispose l'Autorité permettent d'identifier les villes de départ et d'arrivée des transferts. Parmi les offices qui ont déménagé, la majorité d'entre eux étaient initialement localisés dans une commune urbaine et sont restés dans une commune urbaine (76 % des cas). 3 % des offices sont restés dans une commune rurale. Enfin, 15 % des offices transférés l'ont été d'une commune rurale vers une commune urbaine, et 6 % d'une commune urbaine à une commune rurale (Figure 47).

Figure 47 - Répartition des types de transferts de l'ensemble des offices de commissaires de justice



329. Lors de la consultation publique menée par l'Autorité dans le cadre de l'avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023, les répondants¹⁵⁹ ayant transféré leur office expliquent que la raison du transfert est l'implantation dans un lieu plus attractif mais également la vente de leurs locaux pour des raisons économiques ou personnelles¹⁶⁰.

330. En conséquence, s'il y a effectivement eu des transferts au détriment des zones rurales, ce phénomène demeure très marginal puisqu'il n'a concerné que 16 transferts d'offices entre 2017 et 2023, soit moins de 1 % de l'ensemble des offices et environ 16 % des transferts.

331. Comme pour les notaires, la possibilité de déménager son office au sein de la même zone ne représente pas un risque d'atteinte au maillage. En général, le phénomène est trop faible pour l'assimiler à un problème de désertification.

332. Ainsi, l'Autorité considère que le phénomène des transferts d'office n'est pas de nature à remettre en cause les marchés géographiques retenus par l'Autorité.

¹⁵⁹ Soit un échantillon de 398 professionnels libéraux.

¹⁶⁰ Annexe I de l'avis n° 23-A-09 de l'Autorité du 7 juillet 2023.

Les sociétés titulaires de plusieurs offices

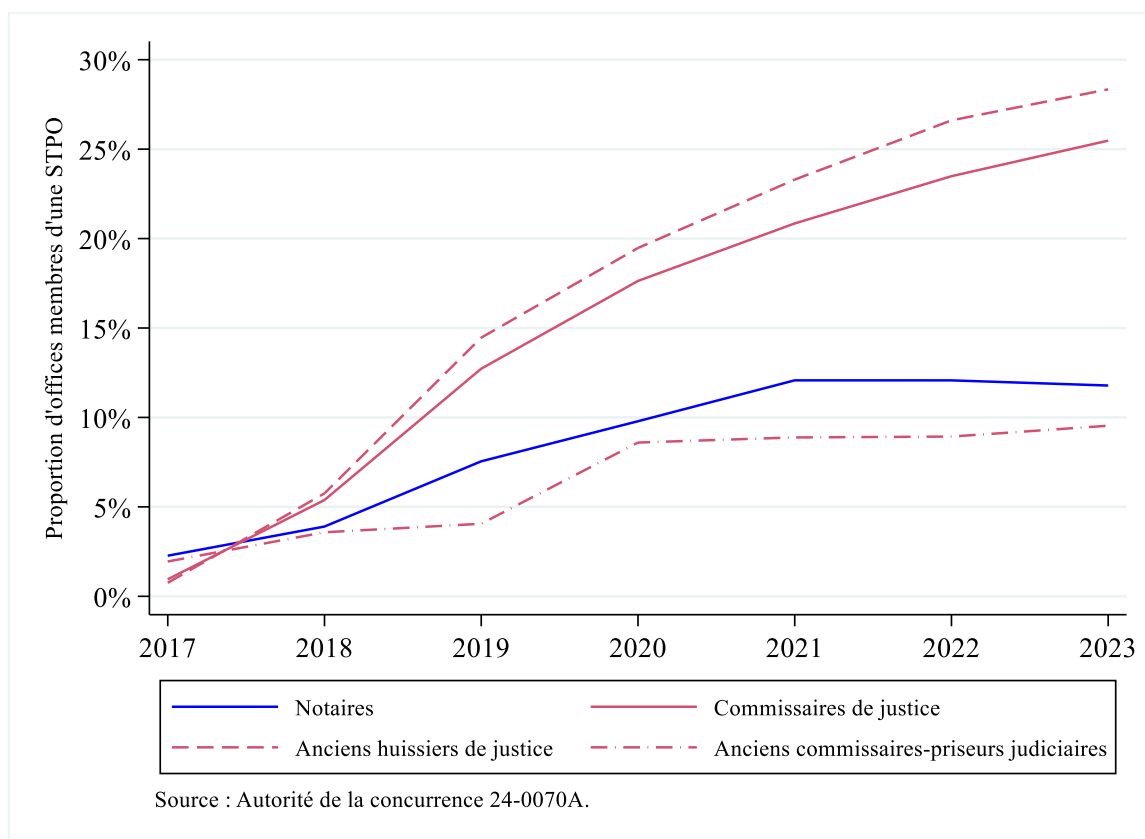
333. Chez les notaires et les commissaires de justice, il est possible de rejoindre une structure commune, dénommée STPO. Les offices peuvent ainsi bénéficier des avantages qu'offre une taille plus grande (une forte image de marque ou la possibilité de mutualiser des tâches administratives et comptables) tout en préservant une certaine flexibilité et une séparation des activités principales.
334. Ce phénomène soulève la question de savoir si les offices appartenant à une même STPO continuent de se livrer concurrence entre eux ou si, au contraire, la concurrence s'exerce désormais au niveau des sociétés elles-mêmes. En effet, dans l'hypothèse où de nombreuses STPO regrouperaient des offices répartis de manière éparse sur le territoire, l'Autorité serait amenée à revoir sa méthode de calcul de recommandations. Actuellement, celle-ci se fonde sur le chiffre d'affaires des offices pour déterminer le nombre de nouveaux offices à installer pour chaque zone d'installation. Or, si la concurrence s'exerce principalement au niveau des sociétés, cela poserait la question de prendre en compte le chiffre d'affaires de l'ensemble de la société. Dans le cas où celle-ci exploite des offices installés sur différentes zones d'installation, cela impliquerait de repenser le découpage géographique.
335. Il convient donc de vérifier l'ampleur du phénomène des STPO ainsi que l'implantation géographique des offices membres de ces sociétés et enfin, d'analyser les modalités selon lesquelles la concurrence s'exerce.

Le phénomène des STPO chez les notaires et les commissaires de justice

336. Pour les notaires, il existe 360 STPO en 2023 qui regroupent 797 offices notariaux, soit 12 % des offices. Les données montrent que 82 % d'entre elles sont composées de 2 offices, les deux plus importantes comptant jusqu'à 5 offices.
337. Pour les commissaires de justice, 209 STPO regroupent en 2023 534 offices¹⁶¹, soit 25 % des offices. 67 % d'entre elles sont composées de 2 offices, 21 % sont composées de 3 offices et la STPO la plus importante regroupe 10 offices.
338. Les offices d'anciens huissiers de justice membres d'une STPO représentent 90 % des offices en STPO contre 6 % pour les offices d'anciens commissaires-priseurs judiciaires et 4 % pour les offices de commissaires de justice. Les anciens commissaires-priseurs judiciaires sont donc sous-représentés dans les offices composants les STPO par rapport aux anciens huissiers de justice. En effet, en 2023, 81 % des professionnels (tous offices confondus) sont des anciens huissiers de justice, 17 % sont des anciens commissaires-priseurs judiciaires et 3 % des commissaires de justice nouvellement créés.

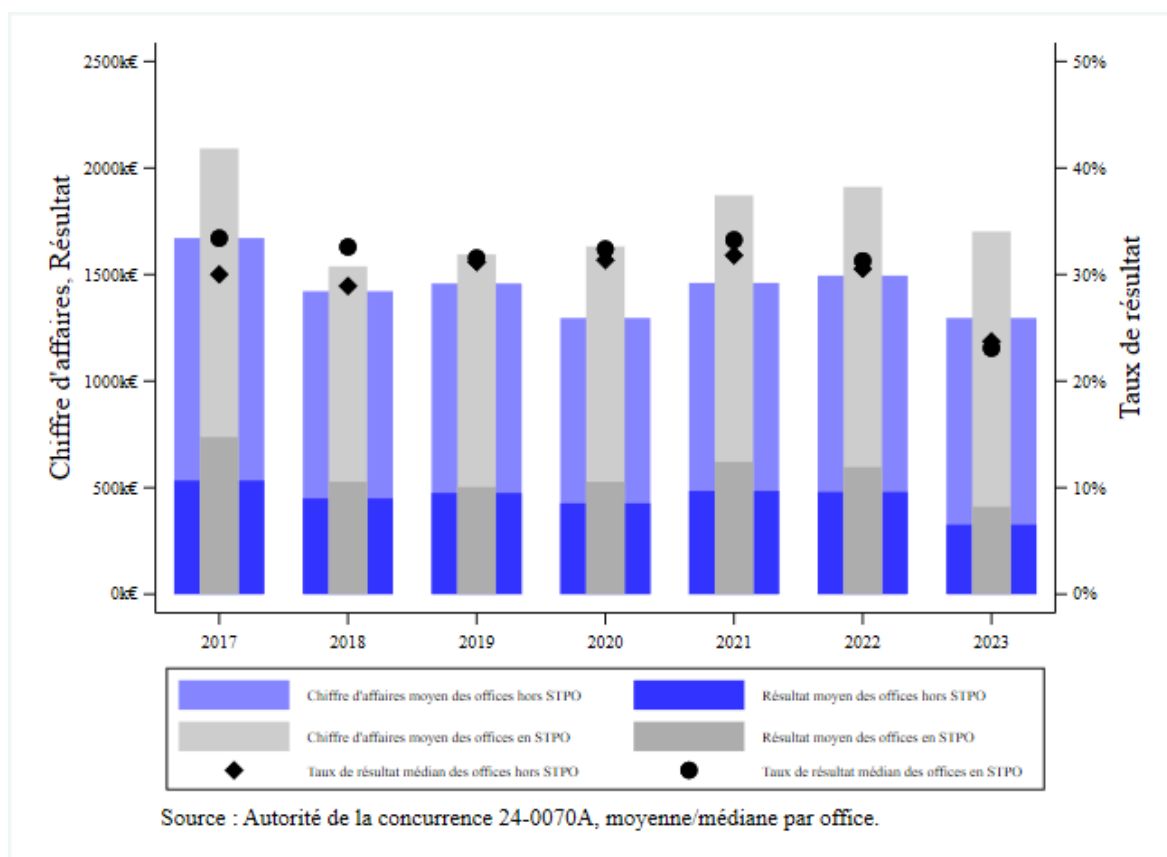
¹⁶¹ Cela inclut également quatre « sociétés de type II », c'est-à-dire les sociétés dans lesquelles des titulaires d'un office constituent entre eux une SCP pour l'exercice commun de leur profession sans que la société elle-même soit nommée titulaire de l'office.

Figure 48 - Évolution de l'appartenance des offices à une STPO



339. Pour les deux professions, l'appartenance des offices à une STPO a augmenté depuis 2017. En effet, il y a 6 fois plus d'offices notariaux appartenant à une STPO en 2023 qu'en 2017. Cette évolution est 4 fois plus importante chez les commissaires de justice.
340. En séparant les anciens huissiers de justice et les anciens commissaires-priseurs judiciaires, la proportion d'anciens huissiers de justice appartenant à une STPO a également fortement augmenté depuis 2017 contrairement aux commissaires-priseurs judiciaires pour lesquels l'appartenance aux STPO a stagné autour de 7 % à partir de 2020.
341. Pour les notaires, parmi les 360 créations de STPO qui ont eu lieu pendant la période étudiée, 42 STPO ont connu des mouvements : 40 ont accueilli un office de plus et 2 ont accueilli 2 offices supplémentaires. La majorité de ces mouvements a lieu les deux premières années suivant leur création (50 % au bout d'un an et 36 % au bout de deux ans). Aucune STPO n'a été dissoute depuis leur création.
342. Sur l'ensemble de la période 2017-2023, les offices membres d'une STPO réalisent en moyenne des chiffres d'affaires plus élevés que les offices seuls (1,8 million d'euros contre 1,4 million d'euros). Toutefois, les taux de résultats médian des offices en STPO et hors STPO sont proches (31 % pour les premiers et 30 % pour les deuxièmes). La Figure 49 détaille ces résultats par année.

Figure 49 - Comparaison de l'activité économique des offices membres d'une STPO de notaires et des autres

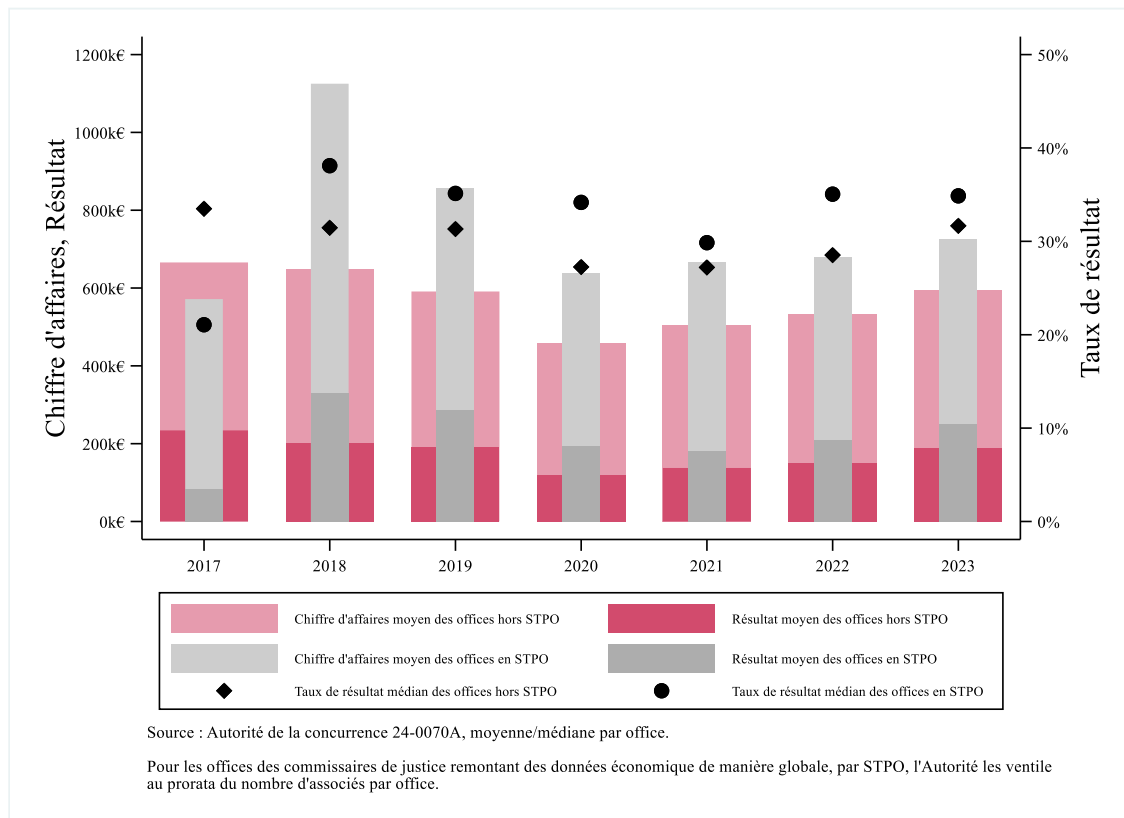


343. S'agissant des commissaires de justice, l'Autorité observe que le nombre moyen d'offices par STPO a augmenté et est passé de 2,4 en 2017 à 3 en 2023, ce qui est une première indication qu'elles s'agrandissent et accueillent plus d'offices aujourd'hui¹⁶². Par ailleurs, les deux plus grosses STPO sont passées respectivement de 5 à 9 offices en 5 ans et de 5 à 10 offices en 6 ans.
344. Sur l'ensemble de la période 2017-2023, les offices membres d'une STPO réalisent en moyenne des chiffres d'affaires plus élevés que les offices seuls (570 000 d'euros contre 720 000 d'euros). Les offices en STPO réalisent également des taux de résultats médian supérieurs aux autres offices (34 % pour les premiers contre 30 % pour les deuxièmes). La Figure 50 détaille ces résultats par année¹⁶³.

¹⁶² Les informations transmises par la CNCJ permettent d'identifier les STPO chaque année mais ne permettent pas de suivre leurs évolutions et mouvements depuis 2017. Il est donc difficile d'identifier l'ensemble des créations, mouvements et suppressions des STPO dans le temps.

¹⁶³ Pour rappel, les données économiques relatives aux STPO sont plus fiables à partir de 2020 que pour la période 2017 – 2019 (voir l'annexe I sur la présentation des données pour plus de précisions).

Figure 50 - Comparaison de l'activité économique des offices membres d'une STPO de commissaires de justice et des autres



345. En conclusion, on observe que le chiffre d'affaires moyen des offices appartenant à une STPO est plus élevé que les offices seuls sans que cela ne se traduise toujours par une meilleure rentabilité. Les taux de résultat des notaires semblent identiques, alors que pour les commissaires de justice, les taux de résultat des offices en STPO sont plus élevés.

Les tendances d'implantation géographique des STPO

346. Selon la CNCJ et le CSN, les STPO ont adopté deux stratégies différentes d'implantation des offices. En effet, une STPO peut faire le choix d'intégrer des offices situés dans la même zone d'installation ou très proches de celle-ci, ou, au contraire, des offices implantés sur l'ensemble du territoire national¹⁶⁴.
347. Dans le premier cas, l'objectif est de tisser une couverture territoriale étendue au sein de la zone et d'augmenter la visibilité vis-à-vis de la clientèle. Cette stratégie permet aux professionnels d'être au plus près des clients¹⁶⁵. Pour les commissaires de justice, cette démarche favorise également les économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les frais de transport, qui ont fortement augmenté¹⁶⁶. Dans le second cas, l'intérêt est de capter une nouvelle clientèle et, s'agissant des commissaires de justice, d'éviter de recourir au pilotage¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Cotes 390 et 259.

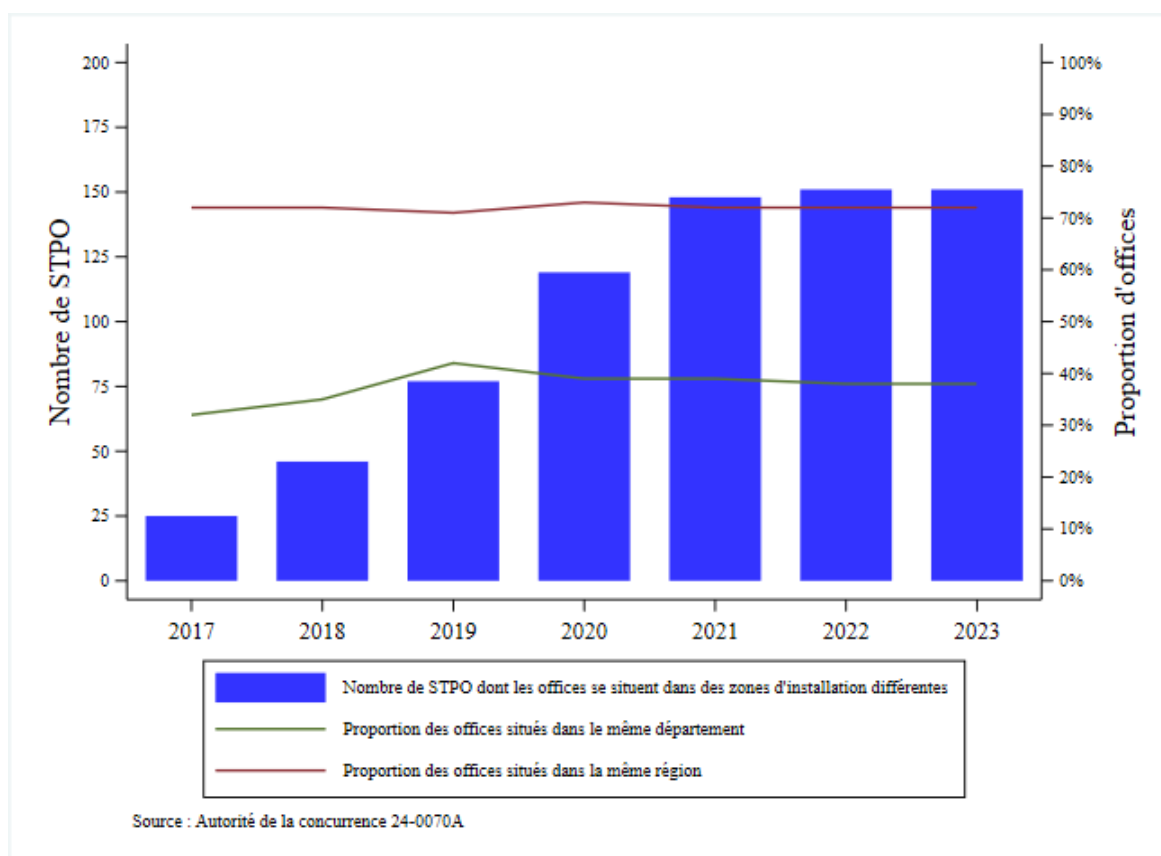
¹⁶⁵ Cotes 390 et 470.

¹⁶⁶ Cotes 423 et 259.

¹⁶⁷ Le pilotage consiste, pour un commissaire de justice dit « pilote », à transmettre à des confrères territorialement compétents des actes ou dossiers confiés par un client.

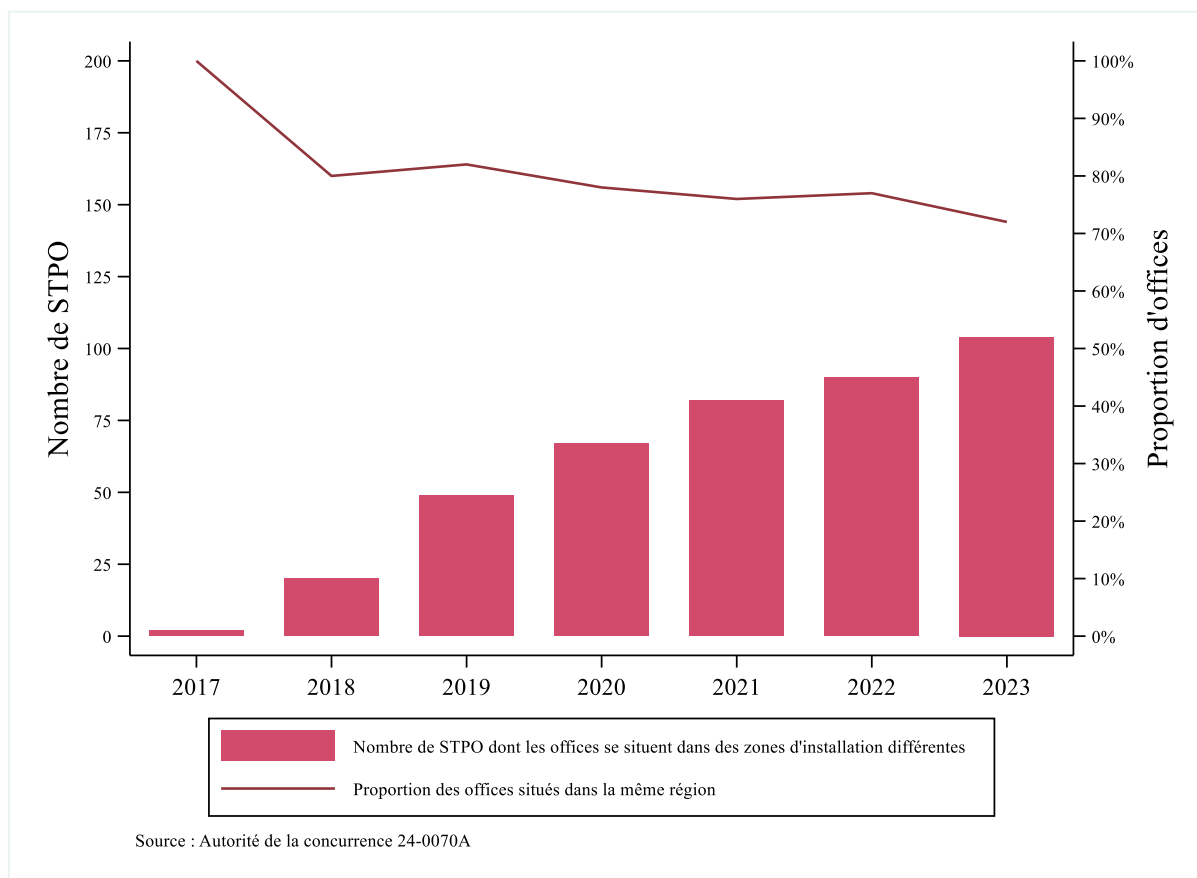
348. L'instruction montre que la majorité des STPO ont opté pour la première stratégie, qui consiste à exercer dans des zones géographiques proches, souvent situées dans le même département ou la même région.
349. En effet, pour les notaires, en 2023, 58 % des STPO ont des offices situés dans la même zone d'installation. En outre, parmi les STPO dont les offices sont dans des zones d'installation différentes, 38 % ont leurs offices dans le même département et 72 % ont des offices situés dans la même région. En d'autres termes, 318 STPO sont composées d'offices situés au moins dans la même région, soit 88 % d'entre elles en 2023.

Figure 51 - Composition géographique des STPO de notaires dont les offices sont situés dans au moins deux zones d'installation différentes



350. S'agissant des commissaires de justice, le constat est similaire. En 2023, 52 % des STPO ont des offices situés dans la même zone d'installation (c'est-à-dire dans le même département). En outre, parmi les STPO dont les offices sont dans des zones d'installation différentes, 72 % ont leurs offices dans la même région. En d'autres termes, peu de STPO ont leurs offices situés de manière éparse sur le territoire.

Figure 52 - Composition géographique des STPO de commissaires de justice dont les offices sont situés dans au moins deux zones d'installation différentes



STPO et concurrence

351. L'Autorité s'interroge sur le fait de savoir si les offices appartenant à la même STPO continuent de se concurrencer ou si au contraire, une logique de rentabilité à l'échelle de la STPO s'est mise en place. Cette analyse présente un intérêt particulier, car le fait que la concurrence s'exerce entre les sociétés plutôt qu'entre offices pourrait inciter l'Autorité à utiliser le chiffre d'affaires de la société lors des calculs des recommandations. Dans le cas où les offices appartenant à la STPO sont installés dans des zones d'installations différentes, cela pourrait conduire à redéfinir les zones d'installations afin de prendre en compte les résultats de la société.
352. À cet égard, il convient tout d'abord de rappeler que les STPO dont les offices sont situés de manière éparse sur le territoire sont minoritaires chez les notaires et les commissaires de justice.
353. Par ailleurs, plusieurs éléments démontrent que ces offices continuent de se concurrencer. En effet, il est impossible pour un associé ou un collaborateur d'exercer au sein de plusieurs offices de la STPO¹⁶⁸. En outre, il convient de noter que ces professionnels sont des officiers publics et ministériels qui ont une obligation d'instrumenter, et donc de recevoir tout client. Ceci a été confirmé par l'instruction qui a montré que les offices appartenant à une STPO ne

¹⁶⁸ Pour les notaires, voir l'article 197 du décret n° 2024-873 du 14 août 2024, précité ; pour les commissaires de justice, voir l'article 198 du décret n° 2024-874 du 14 août 2024, précité.

réorientent pas les clients vers d'autres offices plus spécialisés pour traiter le dossier¹⁶⁹.

354. En conclusion, l'obligation d'instrumenter des officiers publics et ministériels et le fait que la localisation éparse des offices membres d'une STPO demeure relativement mineure, conduisent l'Autorité à maintenir l'utilisation du chiffre d'affaires des offices dans le calcul des recommandations et la délimitation actuelle des marchés géographiques.

La dématérialisation des activités des professionnels

355. La dématérialisation des activités des professionnels peut également avoir une répercussion sur la définition des marchés géographiques pertinents. En effet, théoriquement, les avancées technologiques peuvent permettre aux professionnels de proposer leurs services à des clients éloignés géographiquement de leur office.
356. Les notaires peuvent établir des actes authentiques électroniques à distance, permettant ainsi à l'une des parties à l'accord de faire recueillir son consentement devant un autre notaire que le notaire instrumentaire¹⁷⁰. Par ailleurs, la partie ne souhaitant pas ou ne pouvant pas se présenter devant le notaire peut désormais signer une procuration électronique authentique qui lui permettra de se faire représenter lors de la signature de l'acte¹⁷¹. Ainsi, un vendeur peut donner procuration à son notaire pour que celui-ci le représente lors de la signature de la promesse de vente ou de l'acte authentique de vente¹⁷². Toutefois, il convient de noter que selon le CSN, « les actes réalisés en présentiel sont très majoritaires »¹⁷³.
357. Les commissaires de justice peuvent désormais signifier les actes judiciaires et extra-judiciaires par voie électronique, à condition que le destinataire de l'acte ait expressément accepté ce mode de signification¹⁷⁴.
358. Toutefois, les avancées numériques offrant la possibilité de proposer des services sur l'ensemble du territoire national doivent être analysées à l'aune des règles de compétence territoriale existantes et des habitudes des clients.
359. S'agissant des règles de compétence, les notaires bénéficient d'une compétence nationale¹⁷⁵ tandis que les commissaires de justice exercent, sauf exception, « leur compétence dans le ressort de la Cour d'appel du siège de l'office [...] ou des bureaux annexes attachés à l'office »¹⁷⁶. Ainsi, la dématérialisation pourrait essentiellement permettre aux notaires de couvrir l'ensemble du territoire et d'élargir leur clientèle potentielle.
360. S'agissant des habitudes des clients, il apparaît que ces derniers continuent majoritairement

¹⁶⁹ Cotes 412, 423, 462, 470, 489, 499 et 549.

¹⁷⁰ Décret n°71-941 du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires, article 20.

¹⁷¹ *Ibid.*, article 20-1.

¹⁷² Le recours à la procuration n'est pas possible pour certains actes car la présence des parties est obligatoire (par exemple, contrat de mariage ou testament).

¹⁷³ Cote 394.

¹⁷⁴ Articles 21 et 22 du décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice.

¹⁷⁵ Article 8 du 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.

¹⁷⁶ I de l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

de se déplacer physiquement dans les offices notariaux. Ainsi, la dématérialisation des actes ne semble pas encore avoir atteint un niveau de généralisation suffisant pour remettre en cause le fonctionnement traditionnel du marché, notamment en ce qui concerne sa dimension géographique. Le recours aux services notariaux demeure ancré dans une logique de proximité, les clients privilégiant encore le contact direct avec leur notaire.

361. En conclusion, bien que divers éléments auraient pu conduire l'Autorité à s'interroger sur une redéfinition des zones d'installation, l'instruction confirme la pertinence du choix de la zone d'emploi pour les notaires et du département pour les commissaires de justice.

C. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION

1. ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE DE L'AUTORITÉ RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS QUANTITATIVES

362. La méthode de l'Autorité pour calculer ses recommandations comporte plusieurs étapes.
363. Tout d'abord, l'Autorité calcule le chiffre d'affaires des professionnels libéraux par zone d'installation sur la période d'analyse, corrigé de ses évolutions prévisibles, à savoir celles liées aux révisions tarifaires sur la période étudiée et celle affectant la demande. Cette seconde correction consiste en l'application du taux de croissance¹⁷⁷ de la population (sur la base des projections de l'INSEE) et d'un coefficient multiplicateur caractérisant l'évolution de la demande¹⁷⁸ (estimé entre la population et le chiffre d'affaires), ci-après « le coefficient de corrélation » tel que mentionné au paragraphe 267 de l'avis n° 16-A-14 du 9 juin 2016 de l'Autorité¹⁷⁹.
364. Ensuite, ce chiffre d'affaires est rapporté à deux seuils de chiffre d'affaires :
- un chiffre d'affaires cible au-delà duquel l'Autorité considère qu'il est possible d'installer plus de professionnels libéraux. Ce seuil permet de classer les zones, libre ou contrôlée ; et,
 - 65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé constaté sur la période étudiée¹⁸⁰. Ce seuil permet de déterminer le nombre de nouveaux professionnels à

¹⁷⁷ Projections de population réalisées par l'INSEE par zone d'emploi, pour la France métropolitaine, et par département, pour les départements d'outre-mer.

¹⁷⁸ Ce coefficient est fondé sur une estimation économétrique de panel à effets aléatoires permettant d'analyser les tendances générales entre la population et le chiffre d'affaires tout tenant compte des variations au sein des zones d'installation, si elles existent.

¹⁷⁹ En résumé, et mathématiquement, le chiffre d'affaires corrigé = chiffre d'affaires corrigé des nouveaux tarifs $\times (1+g) \times \beta$.

¹⁸⁰ Ce second seuil vise à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants. Il permet d'assurer que le chiffre d'affaires par notaire libéral installé ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2029. Le pourcentage a été établi à la suite des travaux du Conseil constitutionnel selon lesquels la dépréciation d'un droit patrimonial attaché à la valeur d'un office suite à l'accroissement de la concurrence est constatée si cette dépréciation est supérieure à 35 %. Voir notamment décisions n° 2000-440 du 10 janvier 2001, n° 2010-624 du 20 janvier 2011 et n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

installer dans la zone d'installation libre tout en s'assurant que le chiffre d'affaires par notaire libéral déjà installé ne diminue pas de plus de 35 %. Il s'agit ici de s'assurer que les nouveaux professionnels ne compromettent pas la viabilité économique des offices existants, conformément aux prescriptions de la loi.

365. Cette analyse permet de définir le nombre de recommandations d'installations envisagées par zone à l'horizon 2029. L'Autorité retient le nombre d'installations estimé le plus bas pour chaque zone.
366. Enfin, ce besoin d'installations étant calculé à l'horizon 2029, l'Autorité choisit le rythme permettant d'atteindre cet objectif et définit le besoin d'installations par période d'installation prévue.
367. La présente section vise à mettre à jour le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires (a), à revaloriser les seuils de chiffre d'affaires cibles pour les notaires et les commissaires justice (b), et propose une réflexion sur le seuil de chiffre d'affaires cible de la profession de commissaire de justice (c). Enfin, elle statue sur la temporalité de l'horizon (d).

a) Coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires

La pratique actuelle de l'Autorité

Les notaires

368. L'Autorité a mené des travaux économétriques permettant d'identifier les critères les plus pertinents qui expliquent le chiffre d'affaires. En particulier, et conformément à l'article 1 du décret n° 2016-215 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi *Croissance et activité*, elle analyse trois catégories de critères : démographiques, économiques et immobiliers. Les travaux économétriques mettent en évidence que de nombreuses variables ont un fort pouvoir explicatif du chiffre d'affaires total de chaque zone (par exemple, le nombre de naissances, le nombre de résidences principales ou l'attractivité touristique). Toutefois, il ressort des analyses que ces variables sont largement corrélées entre elles. En outre, il est difficile de disposer de projections chiffrées, précises et fiables de chacune d'entre elles.
369. Ces travaux mettent en évidence que la population est la variable la plus adaptée pour estimer la demande en raison de son fort pouvoir explicatif du chiffre d'affaires et de la possibilité de disposer de projections chiffrées à moyen terme, fiables et précises¹⁸¹. En outre, ce résultat est cohérent avec les tendances d'installations des offices observées aux paragraphes 295 et suivants. Ainsi, l'Autorité a calculé le coefficient de corrélation estimé entre la population et le chiffre d'affaires.
370. Pour les notaires et sur la base des données de population¹⁸² et de chiffre d'affaires par office entre 2010 et 2013, le coefficient de corrélation estimé est de 0,98. En d'autres termes, une augmentation de la population de 1 % correspond à une augmentation du chiffre d'affaires de 0,98 %. Cette relation – statistiquement significative – confirme que le notariat est « *une activité de services, dont le volume dépend très fortement du nombre de « clients » présents* ».

¹⁸¹ *Ibid.*, § 262 à 280 et 353.

¹⁸² L'Autorité se base sur les données de population par commune de l'INSEE ([source](#)).

dans la zone »¹⁸³.

371. Si pour les avis postérieurs relatifs à la liberté d'installation des notaires rendus par l'Autorité depuis 2016, les prévisions de taux de croissance et les années pour lesquelles la moyenne de chiffre d'affaires a été calculée ont évolué, le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires n'a fait l'objet d'aucune mise à jour depuis l'année de son élaboration. Il est toujours établi sur la base des données relatives aux années 2010 à 2013.
372. Le tableau ci-après détaille l'ensemble des indicateurs et années étudiées pour l'élaboration de chaque carte depuis la mise en place du dispositif de liberté d'installation des notaires.

Tableau 16 - Résumé des indicateurs utilisés par l'Autorité dans sa méthode s'agissant des notaires

Avis	2016	2018	2021	2023
	16-A-13	18-A-08	21-A-04	23-A-10
Horizon temporel	2016-2018	2018-2020	2021-2023	2023-2025
Chiffre d'affaires sur la période	2010-2014	2012-2016	2015-2019	2017-2021
Horizon du taux de croissance de la population (g)	2024	2024	2029	2029
Coefficient de corrélation entre la population (β) et le chiffre d'affaires	Coefficient de 0,98 sur la base d'une étude économétrique sur l'horizon temporel 2010-2013 par zone			
Seuil 1	450 k€	450 k€	450 k€	502 k€ (prise en compte de l'inflation)
Seuil 2	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé

Source : Autorité.

Les commissaires de justice

373. Pour les anciens huissiers de justice, une logique similaire de prise en compte de l'évolution de la demande s'applique. Le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires est de 1,1¹⁸⁴. Ainsi, une croissance de la population de 1 % correspond à une augmentation du chiffre d'affaires de 1,1 %. Cette relation, un peu plus forte que dans le cas des notaires (+ 0,98 %), traduirait une réalité professionnelle différente. Si le chiffre d'affaires des huissiers de justice augmente plus vite que le nombre d'habitants du

¹⁸³ Voir l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 de l'Autorité, § 279.

¹⁸⁴ Voir l'avis n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice.

département, c'est que le nombre de litiges entre les habitants peut augmenter plus rapidement que la croissance démographique de la zone. En effet, chaque nouvel habitant, en plus d'être un justiciable, est également susceptible de mandater un huissier de justice pour un litige qui l'oppose à d'autres justiciables de la zone.

374. Le tableau ci-après détaille l'ensemble des indicateurs et années étudiées pour l'élaboration de chaque carte depuis la mise en place du dispositif de liberté d'installation des huissiers de justice.

Tableau 17 - Résumé des indicateurs utilisés par l'Autorité dans sa méthode s'agissant des huissiers de justice

Avis	16-A-25	Délibération n° 2021/01 ¹⁸⁵	23-A-09
Horizon temporel	2016-2018	2021-2023	2023-2025
Chiffre d'affaires sur la période	2012-2014	2015-2019	2017-2021
Horizon du taux de croissance de la population (g)	2026	2029	2029
Coefficient de corrélation entre la population (β) et le chiffre d'affaires	Coefficient de 1,1 sur la base d'une étude économétrique sur l'horizon temporel 2010-2013 par département		
Seuil 1	325k€	325k€	363k€ (prise en compte de l'inflation)
Seuil 2	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé

Source : Autorité.

375. Pour les commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité retient que la population, l'activité des juridictions commerciales et la croissance économique sont des facteurs-clés d'explication de leur volume d'activité¹⁸⁶. Néanmoins, le faible nombre total d'offices (un échantillon cinq fois plus petit que celui des huissiers de justice et plus de dix fois plus petit que celui des notaires) et une répartition très inégale des commissaires-priseurs judiciaires sur le

¹⁸⁵ Délibération n° 2021/01 du 28 avril 2021 portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices d'huissier de justice, jointe à l'avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 relatif à la liberté d'installation des huissiers de justice.

¹⁸⁶ Voir avis n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

territoire¹⁸⁷, n'ont pas permis de réaliser en 2016 des travaux économétriques, tels que ceux menés dans le cas des deux autres professions. Ainsi, et afin d'établir ses recommandations par zone, l'Autorité n'a jusqu'alors pas tenu compte des effets positifs de la croissance démographique sur le chiffre d'affaires des commissaires-priseurs judiciaires.

376. Le tableau ci-après détaille l'ensemble des indicateurs et années étudiées pour l'élaboration de chaque carte depuis la mise en place du dispositif de liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

Tableau 18 - Résumé des indicateurs utilisés par l'Autorité dans sa méthode s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires

Avis	16-A-26	Délibération n° 2021/02 ¹⁸⁸	23-A-09
Horizon temporel	2018-2019	2021-2023	2023-2025
Chiffre d'affaires sur la période	2010-2014	2015-2019	2017-2021
Horizon	2026	2029	2029
Seuil 1	195k€	195k€	218k€ (prise en compte de l'inflation)
Seuil 2	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé	65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé

Source : Autorité.

Les avocats aux Conseils

377. Comme l'indique l'Autorité dans son avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016¹⁸⁹, aucun lien statistique avéré n'a pu être établi entre le développement du contentieux, l'activité économique et le chiffre d'affaires des offices des avocats aux Conseils. Ainsi, les perspectives chiffrées d'évolution du marché n'ont pu être objectivées quantitativement. Pour cette raison, les recommandations du nombre de créations de nouveaux offices pour les avocats aux Conseils ne font pas l'objet de la même méthodologie, et reposent sur une analyse qualitative de l'offre et de la demande.

¹⁸⁷ En 2016, une trentaine de départements n'en comptait qu'un seul et 5 en étaient totalement dépourvus en métropole alors qu'au contraire, Paris concentrait 20 % des offices, soit 64 offices.

¹⁸⁸ Délibération n° 2021/02 du 28 avril 2022 portant adoption d'une nouvelle proposition de carte des zones d'implantation d'offices, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices de commissaires-priseurs judiciaires, jointe à l'avis n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 relatif à la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires.

¹⁸⁹ Voir l'avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016 de l'Autorité relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, paragraphe 351.

La mise à jour du coefficient de corrélation

Notaires et huissiers de justice

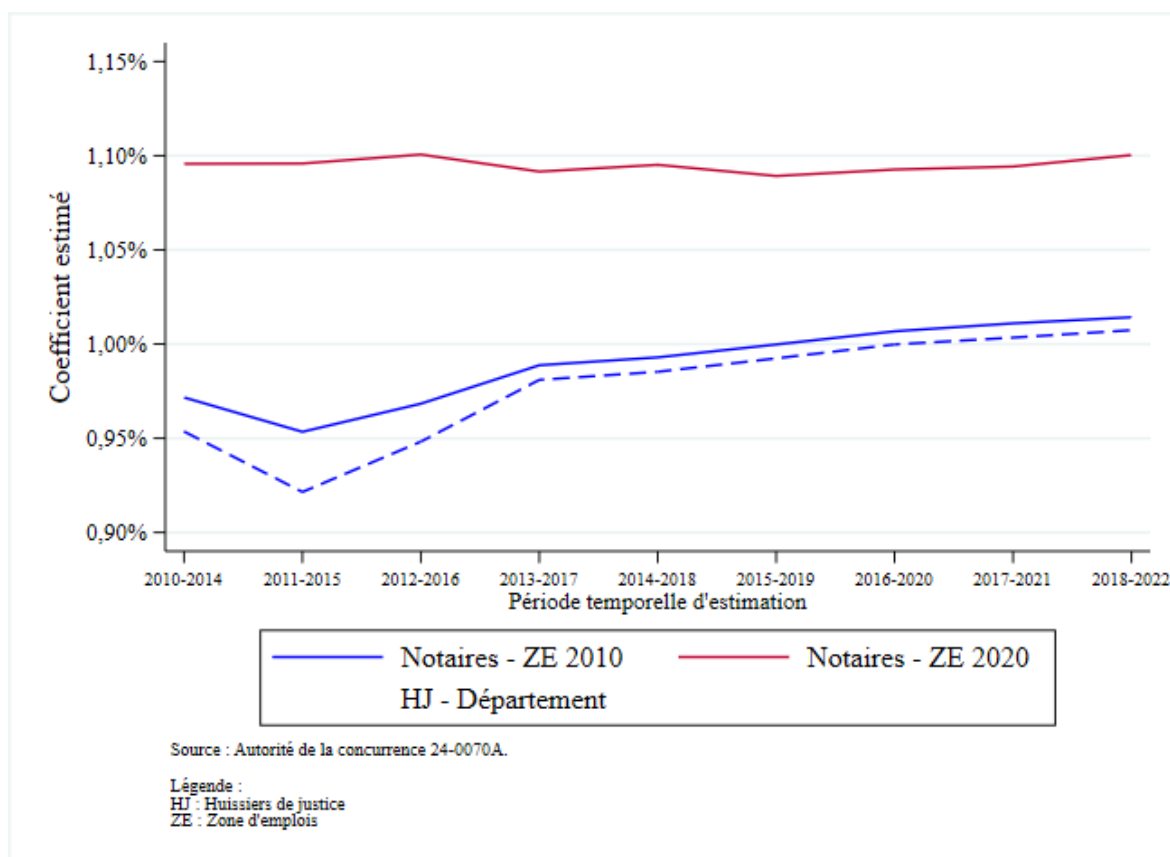
378. L'Autorité s'interroge sur la nécessité de mettre à jour le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires.
379. Ainsi, dans le cadre du présent avis, l'Autorité estime un coefficient de corrélation, à méthodologie constante¹⁹⁰, par profession, sur des périodes temporelles glissantes de cinq années, depuis 2010 jusqu'à l'année la plus récente possible pour laquelle les données de population par commune sont disponibles, c'est-à-dire 2022.
380. S'agissant des notaires, les zones d'emploi retenues pour établir le coefficient de corrélation reposent sur le découpage de 2010.
381. Or, le zonage a été actualisé en 2020 : entre les zones d'emploi de 2010 et celle de 2020, le nombre total de zones d'emploi a légèrement diminué (306 contre 321) et le nombre de zones transrégionales a légèrement augmenté (de 10 à 14)¹⁹¹. L'Autorité compare les coefficients estimés pour les notaires selon le zonage considéré, toutes choses égales par ailleurs.
382. S'agissant des huissiers de justice, dans la mesure où le maillage retenu pour la modélisation est celui du département, inchangé depuis 2016, la méthodologie suivie pour estimer ce coefficient n'est pas modifiée.
383. L'Autorité a répliqué ses analyses de 2016 avec des données de population et de chiffre d'affaires plus récentes. Ainsi, entre 2010 et 2022 et à méthodologie constante, le coefficient de corrélation est globalement très stable (figure 53).
384. S'agissant des huissiers de justice, la valeur de 1,10 % reste inchangée.
385. S'agissant des notaires, deux évolutions parallèles sont à prendre en compte. Premièrement, à zonage constant de 2010, le coefficient est en légère augmentation au cours du temps.
386. Deuxièmement, à périmètre temporel donné, l'évolution du zonage conduit à une légère contraction de l'estimation. La conjonction de ces deux évolutions conduit à un coefficient estimé d'environ 1,01 % sur la période temporelle la plus récente contre 0,98 % entre 2010 et 2013, ce qui est sans impact significatif¹⁹² sur les recommandations d'installations formulées par l'Autorité.

¹⁹⁰ La détermination du coefficient de corrélation repose sur une estimation économétrique à effets aléatoires qui permet de comprendre les tendances générales (i.e. la relation entre le niveau de population et le chiffre d'affaires) tout en tenant compte des variations, s'ils elles existent, au sein des groupes individuels comme des zones d'installation.

¹⁹¹ Voir la note méthodologie de l'INSEE sur la composition des zones d'emploi 2020 et l'avis n° 21-A-04, Annexe 2 « Analyse comparative des zones d'emploi 2010 et 2020 » pour une comparaison plus précise des zones.

¹⁹² Le nombre de zones identifiées comme libre d'installation resterait le même et la recommandation du nombre total de professionnels évoluerait de 600 à 607, soit une hausse d'environ 1 %.

Figure 53 - Évolution du coefficient de prise en compte de la demande au cours du temps



387. L'absence de mise à jour pour du coefficient de corrélation n'est ainsi pas de nature à avoir biaisé les recommandations du nombre d'offices formulées par l'Autorité.

Le cas des commissaires de justice

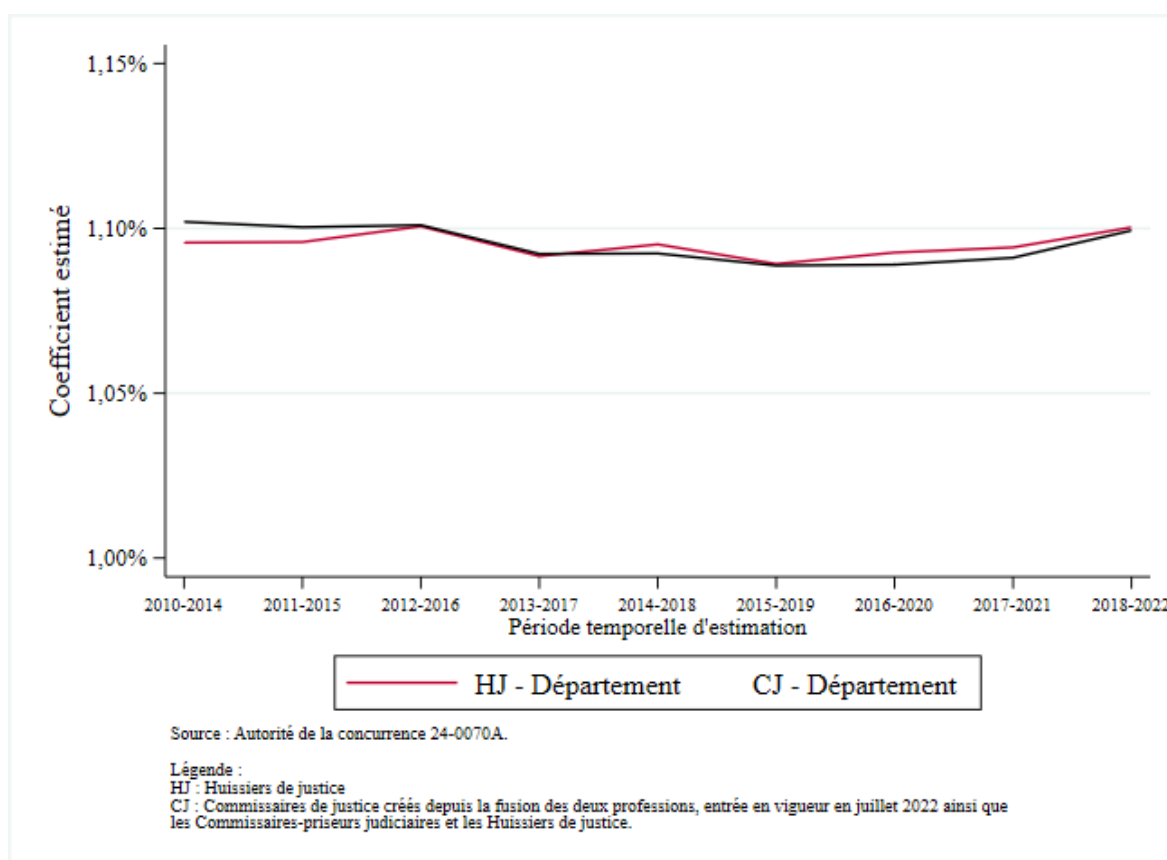
388. Si, malgré la fusion des professions intervenue en juillet 2022, l'Autorité a continué, dans son avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023, à analyser et à formuler séparément ses recommandations d'installation, elle ne distinguera plus les deux professions lors de son prochain avis.

389. Jusqu'à présent, la taille de l'échantillon des commissaires-priseurs judiciaires avait rendu l'application de la méthodologie du calcul du coefficient de corrélation impossible pour cette profession. Avec la nouvelle profession de commissaire de justice, l'Autorité doit uniformiser son analyse afin qu'elle s'adapte à l'ensemble des professionnels, sans différence d'analyse tant dans la prise en compte de la demande que des seuils de chiffres d'affaires applicables.

390. Une méthode naturelle consiste à considérer désormais les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires comme un ensemble de commissaires de justice. Dans ce sens, le chiffre d'affaires prévisionnel est donc calculé par zone uniformément pour l'ensemble des professionnels, indépendamment de leurs anciens statuts et indépendamment de la date de création de leur office. En pratique, il s'agit de conserver la méthodologie qui s'appliquait pour les huissiers de justice et d'ajouter dans l'estimation les offices de commissaires-priseurs judiciaires et les commissaires de justice.

391. Il ressort de l'analyse que le coefficient de corrélation ainsi estimé est quasiment identique à celui estimé pour les anciens huissiers de justice (voir Figure 54).
392. Cela s'explique par le fait que les anciens huissiers de justice sont proportionnellement les plus nombreux dans l'ensemble de la profession des commissaires de justice (82 %) et représentent une plus grosse proportion de chiffre d'affaires global (93 %), conduisant mécaniquement la valeur estimée pour l'ensemble de la profession à être très proche de celle estimée pour leur seule catégorie¹⁹³. Toutefois, cela pourrait ne pas être observé si les professionnels restants avaient des caractéristiques très différentes, i.e. des évolutions de chiffres d'affaires atypiques ou opposées au cours du temps. Cette proximité des estimations témoigne donc d'un certain parallélisme des évolutions des chiffres d'affaires entre les différents professionnels composant les commissaires de justice.

Figure 54 - Évolution du coefficient de prise en compte de la demande au cours du temps



393. En conclusion, il ressort de la présente section que le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires reste globalement stable dans le temps pour les notaires et les commissaires de justice et que l'absence de mise à jour des analyses postérieures à 2016 n'est pas de nature à avoir biaisé les recommandations du nombre d'offices formulées par l'Autorité.
394. Toutefois, ce résultat pourrait être amené à évoluer. Ainsi, l'Autorité estime nécessaire de

¹⁹³ Lorsque le poids relatif des commissaires-priseurs judiciaires est ramené à celui des huissiers de justice en volume ou en valeur, les résultats restent stables.

prendre en compte les évolutions de l'effet de la demande sur le chiffre d'affaires des professionnels libéraux à chaque nouvelle instruction d'un avis relatif à la liberté d'installation.

395. **À chaque nouvelle instruction d'un avis relatif à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice, l'Autorité recalculera pour les notaires et les commissaires de justice un coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires mis à jour des années les plus récentes si les données de population sont disponibles pour les années nécessaires à l'estimation.**
396. **S'agissant des commissaires de justice, le coefficient de corrélation sera désormais estimé conjointement pour l'ensemble des professionnels.**

b) La revalorisation des seuils de chiffres d'affaires cibles

397. Dans ses derniers avis relatifs à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice, l'Autorité a revalorisé le seuil de chiffre d'affaires utilisé pour déterminer le caractère libre ou contrôlé d'une zone d'installation.
398. Ces revalorisations reposaient sur la nécessité de prendre en compte l'impact de l'inflation sur les coûts de production des professionnels. Le chiffre d'affaires cible a ainsi été augmenté pour maintenir un même niveau de rentabilité¹⁹⁴. L'Autorité considérait cette revalorisation justifiée, notamment par le récent choc inflationniste ayant contribué à faire augmenter l'inflation jusqu'à 5,2 % en 2022, ce qui est supérieur au taux d'inflation annuel moyen de 1,2 % observé par l'INSEE entre 2017 et 2021¹⁹⁵, et également supérieur à la valeur de référence annuelle de 2 % considérée comme soutenable par la Banque Centrale Européenne¹⁹⁶.
399. Ainsi, le seuil de chiffre d'affaires des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires a été revalorisé de 12 %¹⁹⁷, c'est-à-dire de l'inflation cumulée au cours de la période 2017-2022. Ce seuil est passé de 450 000 à 502 000 euros pour les notaires, de 325 000 à 363 000 euros pour les huissiers de justice et de 195 000 à 218 000 euros pour les commissaires-priseurs judiciaires.

400. L'Autorité s'apprêtant à formuler pour les notaires et les commissaires de justice de nouvelles recommandations d'installation (voir le Tableau 20), il est nécessaire de statuer sur le caractère automatique ou exceptionnel de ces revalorisations.
401. Tout d'abord, l'instruction des cartes ayant lieu tous les deux ans, l'Autorité ne considère pas cette période comme suffisamment longue pour recommander la revalorisation automatique des seuils. En effet, une période de deux ans implique souvent une inflation cumulée de moins de 5 %. Ainsi, une revalorisation biennale du seuil n'aurait que très peu d'impact sur les recommandations de l'Autorité.

¹⁹⁴ Voir l'avis n° 23-A-09 paragraphes 173 à 165 pour les commissaires de justice et l'avis n° 23-A-10 paragraphes 152 et 153 pour les notaires.

¹⁹⁵ INSEE, indices des prix à la consommation pour l'ensemble des ménages en France, hors Mayotte.

¹⁹⁶ Voir la déclaration relative à la stratégie de la politique monétaire de la Banque centrale européenne du 8 juillet 2021.

¹⁹⁷ Indices des prix à la consommation de l'INSEE.

402. Toutefois, il est possible qu'une inflation annuelle ou cumulative anormalement élevée s'observe sur la période analysée par l'Autorité lors de l'instruction d'un avis. Par exemple, l'année 2023, qui sera prise en considération dans les prochaines analyses de l'Autorité, a connu un taux d'inflation de 4,9 %, contre 2 % en 2024.
403. **Ainsi, il reviendra à l'Autorité d'apprécier lors de l'instruction des futurs avis le caractère exceptionnel de l'inflation et elle revalorisera les seuils lorsque cela lui semblera justifié.**
404. **Enfin, si le Gouvernement réduisait la fréquence des avis, la faisant passer de deux à cinq ans, comme recommandé par l'Autorité dans le présent avis (voir paragraphe 469), alors, cette période de temps pourrait justifier que l'Autorité revalorise automatiquement les seuils pour prendre en compte l'inflation.**

c) Le seuil de chiffre d'affaires cible des commissaires de justice

405. Dans son dernier avis relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice, l'Autorité a calculé des recommandations distinctes pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires sur la base de données de 2017 à 2021, soit une période antérieure à la fusion. Pour rappel, et conformément à sa méthode, l'Autorité retient pour ces professions deux seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création d'offices dans chaque zone¹⁹⁸.
406. Lors de son prochain avis, l'Autorité fera des recommandations sur la base des données de 2019-2023, qui inclut donc la fusion des deux professions. Ainsi, l'Autorité devra estimer un nouveau chiffre d'affaires cible.
407. Dans la présente section, l'Autorité rappelle tout d'abord la méthode de détermination du chiffre d'affaires cible. Elle analyse ensuite l'opportunité d'estimer un seuil par zone ou pour l'ensemble du territoire et propose enfin sa nouvelle méthode pour identifier une nouvelle cible de chiffre d'affaires.

Rappel de la méthode de détermination des seuils

408. S'agissant des huissiers de justice, il ressortait des analyses de l'Autorité dans son avis n° 16- A-25 que le seuil de viabilité d'un huissier de justice libéral est situé entre 100 000 et 250 000 euros. Cependant, le seuil correspondant au premier quartile de revenus, soit 215 000 euros est apparu comme la référence la plus objective. L'Autorité a appliqué à ces 215 000 euros de chiffre d'affaires une majoration de 50 %, et a ainsi fixé un seuil arrondi à 325 000 euros par huissier de justice libéral, soit un montant supérieur à la médiane des revenus constatée à l'époque.
409. S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, l'Autorité indiquait il y a déjà près de 10 ans dans son avis n° 16-A-26 que, s'il y avait une certaine cohérence à retenir un seuil proche de celui des huissiers de justice, compte tenu de la fusion à venir des professions, ce seuil devait être corrigé et « *tenir compte de la clé de répartition du temps de travail respectivement consacré en moyenne par les professionnels à leur activité judiciaire, soit 60 % (le reste représentant le temps de travail consacré à l'activité volontaire de l'OVV*

¹⁹⁸ En outre, et seulement pour les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, après avoir calculé les recommandations à partir des seuils de chiffres d'affaires distincts, l'Autorité vérifie zone par zone que la somme de ces recommandations ne dépasse pas un troisième plafond calculé au niveau consolidé de la profession de commissaire de justice. Voir Avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023.

[opérateur de ventes volontaires] *adossé à leur office, pour un chiffre d'affaires et un résultat proportionnellement bien plus élevés* »¹⁹⁹. Par analogie avec les huissiers de justice, l'Autorité a donc proposé de retenir un seuil de viabilité égal à 60 % de 215 000 euros, soit 129 000 euros. Au même titre que les notaires et les huissiers de justice, l'Autorité a appliqué à ces 129 000 euros de chiffre d'affaires une majoration de 50 % et a ainsi fixé un seuil arrondi à 195 000 euros par commissaire-priseur judiciaire libéral, soit un montant supérieur à la médiane des revenus aujourd'hui constatée.

410. Enfin, et comme indiqué *supra*, l'Autorité a revalorisé les seuils de chiffre d'affaires des trois professions de l'inflation cumulée entre 2017 et 2022 : chaque seuil a ainsi augmenté proportionnellement de 12 % (Tableau 19).

Tableau 19 - Synthèse des seuils de la liberté d'installation

	Seuil d'alerte	Application d'une marge de 50 %	1 ^{er} quartile CA par office, moyenne 2010-2014	Revenu mensuel assuré	Revalorisation avec l'inflation cumulée entre 2017 et 2022
Huissiers de justice	215 000 €	325 000 €	215 000 €	9 750 €	363 000 €
Commissaires-priseurs judiciaires	215 000 € x 60 % = 129 000 €	195 000 €	75 000 €	5 850 € ²⁰⁰	218 000 €

Source : Autorité.

La définition du seuil pour les commissaires de justice

411. La fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire nécessite de définir un nouveau seuil, commun aux deux professions.
412. En premier lieu, l'Autorité ne dispose pas de suffisamment de recul dans les données pour identifier des tendances propres à la nouvelle profession de commissaire de justice. En outre, il ressort de l'instruction que *« les professionnels en place avant le rapprochement des deux professions continuent majoritairement de travailler en silo selon les activités qui leurs étaient propres avant la réforme de 2015. Les formations dispensées afin d'obtenir la qualification de commissaire de justice n'ont pas abouti à une appropriation par eux de l'activité de l'autre profession »*²⁰¹. Ainsi, il est difficile de mener une analyse robuste du profil des nouveaux commissaires de justice et de leur performance économique afin de déterminer un nouveau chiffre d'affaires cible.
413. En second lieu, l'Autorité constate que les huissiers de justice sont globalement plus présents que les commissaires-priseurs judiciaires. En effet, l'Autorité observe deux types de zones d'installation : celui avec une coexistence de commissaires-priseurs judiciaires et d'huissiers de justice (91 %) et celui qui n'a ni commissaire-priseur judiciaire, ni commissaire de justice (9 %). En effet, en 2023, sur les 99 zones d'installation, la totalité a au moins un huissier de justice et 8 n'ont ni commissaire-priseur judiciaire ni commissaire de justice. Par continuité,

¹⁹⁹ Voir l'avis n° 16-A-26 de l'Autorité ; § 306.

²⁰⁰ Au titre de l'activité judiciaire, estimée à 60 %, soit 9 750 € environ pour la totalité de l'activité.

²⁰¹ Éléments rapportés par la CNCJ ; cote 243.

dans la mesure où le nombre de professionnels de chaque profession n'est pas le même par zone et que les commissaires-priseurs judiciaires réalisent en général moins de chiffre d'affaires que les huissiers de justice, le chiffre d'affaires moyen pour ces deux professions confondues, peut différer entre les zones. Ainsi, dans une zone, plus le nombre de commissaires-priseurs judiciaires est important, moins le chiffre d'affaires moyen d'une zone pour l'ensemble des professionnels sera important. Dans ce sens, les zones dans lesquelles il y a plus de commissaires-priseurs judiciaires devront se voir appliquer un seuil cible plus bas.

414. Ces éléments indiquent donc qu'il est difficile à ce stade de raisonner au niveau de la seule profession de commissaire de justice dont la population est susceptible d'évoluer dans le temps.

415. **Ainsi, à ce stade, il est difficile pour l'Autorité de trancher dans un sens, celui d'un seul seuil de chiffre d'affaires cible pour tout le territoire, ou dans un autre, un seuil de chiffre d'affaires cible pour chaque zone d'installation. Aussi, lors de l'instruction de son prochain avis relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice, l'Autorité associera étroitement la profession pour trancher sur ce point, le cas échéant.**

d) L'horizon temporel

416. Conformément à sa méthode de recommandation d'installations par zone pour les notaires et les commissaires de justice, l'Autorité estime tous les deux ans un potentiel d'installation à un horizon temporel donné. L'Autorité ramène ensuite ce besoin d'installation à la période d'analyse en y appliquant une progressivité d'installation choisie en fonction de l'état des lieux de l'offre et de la demande et de la conjoncture économique²⁰². En effet, l'article 52 de la loi *Croissance et activité* précise: « [qu']a]fin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée »²⁰³. L'objectif de ce lissage temporel est d'assurer une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées et d'éviter un engorgement du marché qui pourrait notamment fragiliser les nouveaux offices, confrontés à la difficulté de pérenniser leur clientèle²⁰⁴.
417. Dans ses premiers avis relatifs à la liberté d'installation, l'Autorité a considéré qu'un horizon d'une dizaine d'années était pertinent pour estimer le potentiel d'installation.
418. Ainsi, s'agissant de l'avis n° 16-A-13 relatif à la liberté d'installation des notaires, l'analyse reposant sur les données de chiffres d'affaires des notaires libéraux de 2010 à 2014,

²⁰² Par exemple, lors de l'avis n° 23-A-10 relatif à la liberté d'installation des notaires, l'Autorité a estimé à partir de ses analyses de chiffre d'affaires sur la période 2017-2021 un potentiel d'installation compris entre 3 000 et 3 200 nouveaux professionnels libéraux pour l'horizon 2029. L'Autorité a ensuite considéré, notamment au regard des incertitudes liées au marché immobilier, que la progressivité d'installation pour la période 2023-2025 soit plus lente que celle correspondant à une répartition au *pro rata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2029.

²⁰³ Article 52 de la loi *Croissance et activité*.

²⁰⁴ Voir les paragraphes 407 et 408 de l'avis n° 16-A-13 s'agissant des notaires. Voir les paragraphes 411 et 412 pour l'avis n° 16-A-25 s'agissant des huissiers de justice. Voir les paragraphes 344 et 345 pour l'avis n° 16-A-26 s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires.

l'Autorité a retenu un horizon temporel à 2024. Dans son avis n° 18-A-08, l'Autorité a fait le choix de reconduire les mêmes critères que pour la première carte et a gardé un horizon temporel à 2024 bien que l'avis ait été instruit deux ans après. L'horizon temporel fixé à 2024 s'expliquait par la volonté de réduire rapidement le déficit de l'offre.

419. Toutefois, lors de son avis n° 21-A-04, l'Autorité a reculé l'horizon temporel de 2024 à 2029, considérant que des événements exogènes étaient de nature à avoir ralenti la progression préalablement envisagée. En effet, même si l'Autorité a fait le choix de reconduire sa méthode de prise en compte de l'offre et la demande, *« les incertitudes liées à la durée et aux conséquences de la pandémie de Covid-19 conduisent néanmoins l'Autorité à repousser l'horizon auquel elle évalue le besoin de nouvelles installations de 2024 à 2029 »*²⁰⁵. Enfin dans l'avis n° 23-A-10, l'Autorité a reconduit l'horizon temporel de 2029.
420. S'agissant des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, les premiers avis n° 16-A-25 et n° 16-A-26 fixaient un horizon temporel à 2026²⁰⁶. Dans les avis et délibérations suivants²⁰⁷, l'horizon a été reculé à 2029, au même titre que pour les notaires. Enfin, dans son avis n° 23-A-09 relatif à la liberté d'installation des commissaires de justice, l'Autorité a fait le choix de reconduire les mêmes critères et a conservé l'horizon de 2029.

421. **Un horizon temporel fixé à 2029 implique qu'à cette échéance, les objectifs de création d'offices et d'équilibre entre l'offre et la demande par zone seront atteints. Dans un tel scénario, les installations de nouveaux professionnels ne seraient plus nécessaires et la liberté d'installation s'arrêterait donc en 2029.**
422. **Ainsi, deux options s'offrent à l'Autorité :**
- **modifier l'horizon fixe en opportunité en fonction du contexte économique au moment de l'instruction d'une carte ; ou,**
 - **privilégier un horizon glissant, c'est-à-dire un horizon dont l'année initiale fixée se décale temporellement. Dans ce sens, l'Autorité propose de fixer cet horizon temporel à 10 ans, tel qu'il avait été fixé dans ses premiers avis relatifs à la liberté d'installation. Ainsi, lors l'instruction des prochains avis, elle estimera le besoin d'installation en notaires et commissaires de justice pour l'horizon 2034.**
423. **Afin de conserver une estimation cohérente des besoins d'installation à un horizon de 10 ans, l'Autorité estime opportun d'adopter un horizon glissant et donc de privilégier la seconde option.**
424. **Enfin, cet horizon glissant est compatible avec la recommandation de l'Autorité selon laquelle il conviendrait de réduire la fréquence des cartes, la faisant passer de deux ans à cinq ans. Le nombre d'années entre deux horizons glissants ne serait plus de deux ans mais de cinq ans.**

²⁰⁵ Voir avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 de l'Autorité, paragraphe 162.

²⁰⁶ Paragraphe 412 pour l'avis n° 16-A-25 et paragraphe 345 pour l'avis n° 16-A-26. Cet horizon est plus éloigné que celui de 2024 des notaires car la liberté d'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires est entrée en vigueur plus tard que pour les notaires (les arrêtés ministériels lançant les candidatures datant du 28 décembre 2017).

²⁰⁷ Voir l'avis n° 19-A-16 du 2 décembre 2019 et la délibération n° 2021/01 du 28 avril 2021 pour les huissiers de justice. Voir l'avis n° 19-A-17 du 2 décembre 2019 et la délibération n° 2021/02 du 28 avril 2021.

2. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION

a) À titre liminaire, sur le mandat des membres qualifiés du Collège de l'Autorité

425. En matière de liberté d'installation, les articles L. 462-4-1 et L. 462-4-2 du code de commerce prévoient que le collège de l'Autorité comprend, lorsqu'elle statue respectivement sur les avis en matière de liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice, d'une part, et des avocats aux conseils d'autre part, deux personnalités qualifiées nommées par décret pour une durée de trois ans non renouvelable.
426. Comme en témoigne le tableau ci-dessous, le mandat actuel des personnalités qualifiées ne suit pas le calendrier des avis rendus par l'Autorité en matière de liberté d'installation. Leur renouvellement présente à cet égard des incohérences.

COLLEGE ELARGI		
Aux personnalités qualifiées siégeant pour les questions relatives aux professions réglementées		
Noms	Début de mandat	Fin de mandat
Notaires et commissaires de justice (dernier alinéa de l'article L. 462-4-1)		
Walid CHAIEHLOUDJ	06/03/2023	05/03/2026
Camille CHASERANT	25/05/2023	24/05/2026
Avocats aux Conseils (dernier alinéa de l'article L. 462-4-2)		
Walid CHAIEHLOUDJ	08/11/2024	07/11/2027
Camille CHASERANT	08/11/2024	07/11/2027

427. Ces incohérences limitent l'apport des personnalités qualifiées dans les avis concernés, alors que, précisément, elles disposent de compétences particulières dans ce domaine et favorisent la qualité des délibérations du Collège de l'Autorité.
428. Aussi, la durée de leur mandat devrait être alignée sur celles des autres membres du Collège, soit cinq ans renouvelables une fois²⁰⁸. En tout état de cause, si la recommandation n° 7 *infra* est retenue par le Gouvernement (allonger à cinq ans la périodicité des avis), la durée du mandat devra être alignée afin d'éviter le risque que ce dernier n'arrive à échéance avant la fin de cette nouvelle période de cinq ans.
429. De la même façon, les personnalités qualifiées devraient disposer d'un mandat étendu à toute saisine consultative de l'Autorité relative aux professions du droit concernées par la loi *Croissance et activité* et mentionnées à l'article L. 444-1 du code de commerce²⁰⁹. Cette extension donnerait un plein effet aux compétences dont ils disposent.

²⁰⁸ Article L. 461-1 du code de commerce.

²⁰⁹ Avocats pour leurs activités de postulation en matière de saisie immobilière, licitation, partage et sûretés judiciaire, commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et notaires.

Recommandation n° 4 : étendre la durée et le périmètre du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité visées aux articles L. 462-4-1 et L. 462-4-2 du code de commerce

L'Autorité recommande d'étendre à cinq ans, renouvelable une fois, la durée du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité.

Elle recommande également d'étendre leur mandat à toute saisine consultative de l'Autorité concernant les professions du droit mentionnées à l'article L. 444-1 du code de commerce ainsi que les avocats aux Conseils.

b) Extension du dispositif à l'Alsace-Moselle

Le cadre juridique en Alsace-Moselle

430. L'Alsace-Moselle, composée des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, bénéficie d'un régime d'installation des notaires et des huissiers de justice dérogatoire au reste du territoire français qui s'explique en raison de son annexion par l'Empire allemand entre 1870 et 1918.
431. Premièrement, les notaires et les huissiers de justice appliquent un droit local propre à ces départements. Pour les notaires, ces différences concernent essentiellement la publicité foncière, le partage judiciaire et l'exécution forcée. Ils ont également des missions d'auxiliaires de justice propres. Pour les huissiers de justice, les différences avec leurs confrères du reste du territoire concernent essentiellement la procédure civile et les voies d'exécution. Il faut toutefois noter qu'en Alsace-Moselle, la profession de commissaire-priseur judiciaire n'est pas présente et les missions qui leur incombent sur le reste du territoire sont confiées aux huissiers de justice et aux notaires²¹⁰.
432. Deuxièmement, l'Alsace-Moselle se caractérise par l'absence de droit de présentation et donc de patrimonialité des offices. Ainsi, contrairement au reste du territoire, les notaires et les huissiers de justice situés en Alsace-Moselle ne sont pas propriétaires de leur office.
433. Troisièmement, les conditions d'aptitude et de formation aux fonctions de notaire ou huissier de justice divergent de celles en vigueur dans le reste de la France.
434. S'agissant de l'exercice de la profession de notaire en Alsace-Moselle, le notaire stagiaire doit obligatoirement réaliser au moins deux années de stage dans un office installé dans le ressort de la cour d'appel de Colmar ou Metz²¹¹. Une fois diplômé, le notaire s'inscrit au concours de droit local²¹². Ce concours est organisé au moins une fois par an et un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, détermine le nombre de places²¹³.
435. S'agissant des huissiers de justice (désormais commissaires de justice), ils doivent réussir une épreuve spéciale de droit local dans le cadre de leur examen professionnel, consistant en une interrogation de trente minutes portant sur les dispositions particulières de procédure

²¹⁰ 3° de l'article 1^{er} de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

²¹¹ 1° de l'article 110 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

²¹² *Ibid.*, 2° de l'article 110.

²¹³ *Ibid.*, Article 112.

civile et de voies d'exécution applicables dans ces départements²¹⁴. Cette épreuve est ouverte à tous les candidats commissaires de justice, qui informent l'INCJ de « *leur intention de subir cette épreuve [...] lors du dépôt de leur dossier de candidature [...]* »²¹⁵.

436. Cette épreuve constitue la seule condition supplémentaire au régime de droit commun. Ainsi, à la différence des notaires, le contrôle des connaissances du droit local est effectué dans le cadre de la formation professionnelle et les candidats n'ont aucune obligation de réaliser leur stage dans un office situé en Alsace-Moselle.
437. Quatrièmement, le régime d'installation dans ces départements diverge également en ce que les professionnels concernés sont exclus du dispositif mis en place par la loi *Croissance et activité*.
438. Pour les notaires, les candidats reçus au concours de droit local sont inscrits sur un registre des candidats notaires et postulent aux offices à pourvoir²¹⁶. Une commission de présentation propose les candidats « *par ordre de mérite* »²¹⁷, selon plusieurs critères dont l'ancienneté et le rang obtenu lors du concours. S'agissant de la nomination de notaires salariés, la commission est systématiquement saisie pour consultation afin de vérifier que le candidat remplit les conditions pour être nommé en Alsace-Moselle²¹⁸.
439. Pour les huissiers de justice, les professionnels ayant réussi l'épreuve spéciale de droit local devront, tout comme les notaires, être proposés par une commission²¹⁹. La commission est également consultée pour les nominations de salariés²²⁰.

Les perspectives d'extension du dispositif de la liberté d'installation en Alsace-Moselle

440. Depuis 2016, l'Autorité, à l'instar de l'Inspection générale de la justice²²¹, appelle à l'extension du dispositif instauré par la loi *Croissance et activité* en Alsace-Moselle.
441. Interrogé dans le cadre de l'instruction du présent avis, le Conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Colmar et de Metz a déclaré être « *favorable à l'installation de nouveaux notaires libéraux conformément aux dispositions de la loi locale* » mais que « [l]e dispositif prévu par la loi *Croissance* ne [paraissait] pas approprié au régime du notariat alsacien-mosellan »²²². Il a fait état dans ses réponses au questionnaire envoyé par les services d'instruction d'une augmentation de 23 % du nombre de professionnels libéraux depuis 2015 et de son souhait de parvenir, à terme, à une augmentation de 41 % de ce

²¹⁴ Article 15 du décret n° 2022-949 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice et article 7-1 de l'arrêté du 19 octobre 2020 fixant le programme, les conditions d'organisation et les modalités de l'examen d'aptitude à la profession de commissaire de justice.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Article 117 du décret du 5 juillet 1973 précité.

²¹⁷ *Ibid.*, Article 116.

²¹⁸ Article 24 du décret n° 93-82 du 15 janvier 1993 portant application de l'article 1^{er} ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et relatif aux notaires salariés.

²¹⁹ Article 17 du décret n° 2022-949 du 29 juin 2022, précité.

²²⁰ *Ibid.*, Article 52.

²²¹ Voir rapport transmis au Parlement le 28 février 2022 et publié au Journal officiel du 1^{er} mars 2022.

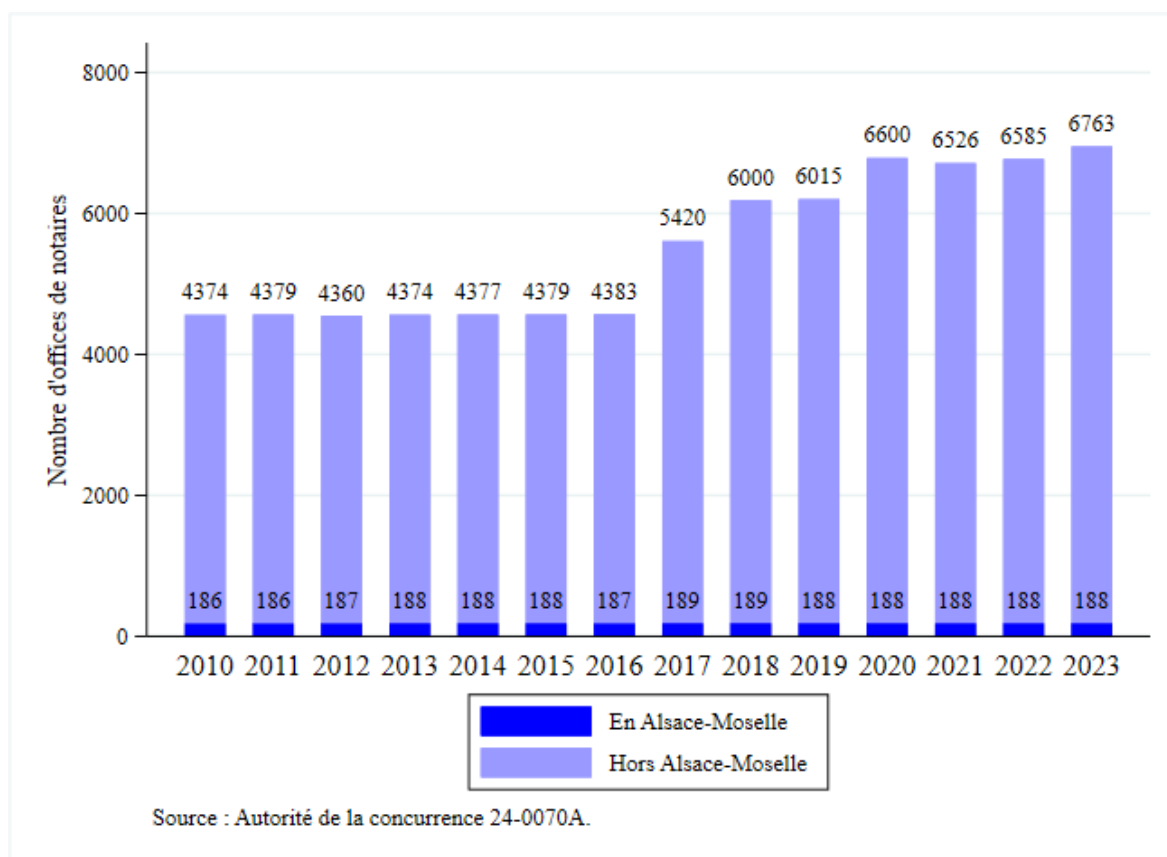
²²² Cote 643.

nombre²²³. Par ailleurs, il s'est dit d'une part attaché au maintien du concours, perçu non comme une entrave mais comme un mode pertinent de sélection donnant leur chance à des profils variés, d'autre part opposé à l'instauration de la patrimonialité des offices, son objectif étant de permettre aux 126 candidats qui ont réussi à ce jour le concours de droit local d'être nommés dans des offices créés ou intégrés à des offices existants²²⁴.

La situation démographique de l'Alsace-Moselle

442. Le nombre d'offices situés en Alsace-Moselle est resté stable depuis 2010 avec seulement 3 créations d'offices et une suppression chez les notaires (Figure 55), d'une part, et 4 suppressions d'offices chez les huissiers de justice, d'autre part, sur l'ensemble de la période (Figure 56), ce qui représente moins de 5 % des offices.
443. Pour les notaires, cette stabilité s'oppose à la forte augmentation du nombre d'offices notariaux créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*. Pour les huissiers de justice, ce constat est à nuancer.

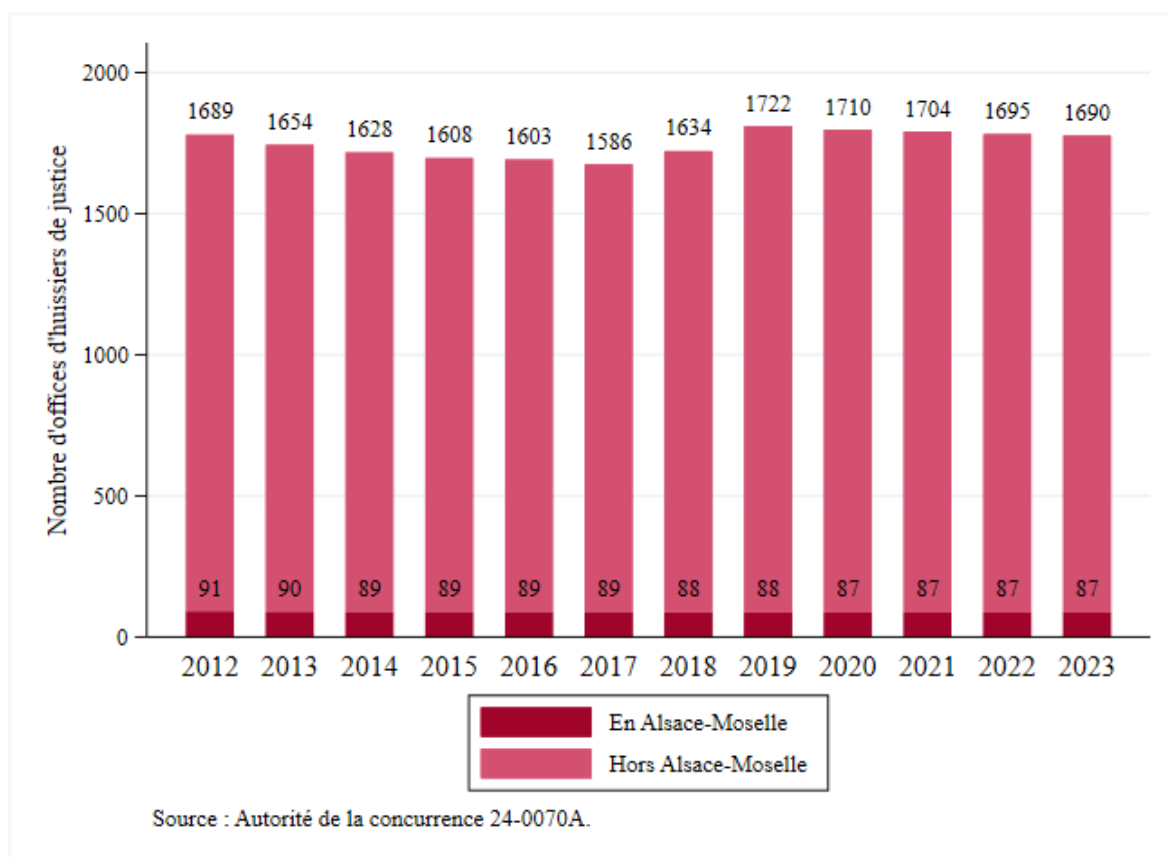
Figure 55 - Nombre d'offices en Alsace-Moselle et hors Alsace-Moselle pour les notaires



²²³ Cotes 642 et 643.

²²⁴ *Ibid.*

Figure 56 - Nombre d'offices en Alsace-Moselle et hors Alsace-Moselle pour les huissiers de justice



444. S'agissant des notaires exerçant à titre libéral, leur nombre a augmenté de 16 % en Alsace-Moselle entre 2016 et 2023, contre 43 % dans le reste de la France. En 2022, 20 notaires se sont installés en Alsace-Moselle pour atteindre un nombre de 316 professionnels libéraux. En 2023, ils étaient 312.
445. Le nombre d'huissiers de justice baisse quant à lui en France hors Alsace-Moselle depuis une dizaine d'années. En effet, dans l'avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023, l'Autorité explique que les « *deux premières vagues de créations d'offices (2018-2019 et 2022-2023) n'ont pas permis d'endiguer la baisse des effectifs totaux d'huissiers de justice libéraux observée depuis au moins une dizaine d'années* »²²⁵. Bien que ce phénomène ne soit pas aussi important chez les huissiers de justice d'Alsace-Moselle, le nombre de professionnels exerçant à titre libéral n'a pas évolué sur l'ensemble de la période, ce qui suggère également une difficulté de la profession à maintenir une activité rentable et reflète une difficulté d'attractivité (voir au paragraphe 281).
446. La situation de l'Alsace-Moselle se distingue également par une plus faible densité de professionnels libéraux. En 2022²²⁶, on ne comptait que 11 notaires pour 100 000 habitants en Alsace-Moselle, soit une densité à peine supérieure à la moitié de celle observée dans le reste de la France (18 notaires libéraux pour 100 000 habitants). Cette différence est moins importante pour les huissiers de justice avec 4,1 libéraux pour 100 000 habitants en Alsace-Moselle contre 4,4 dans le reste de la France.

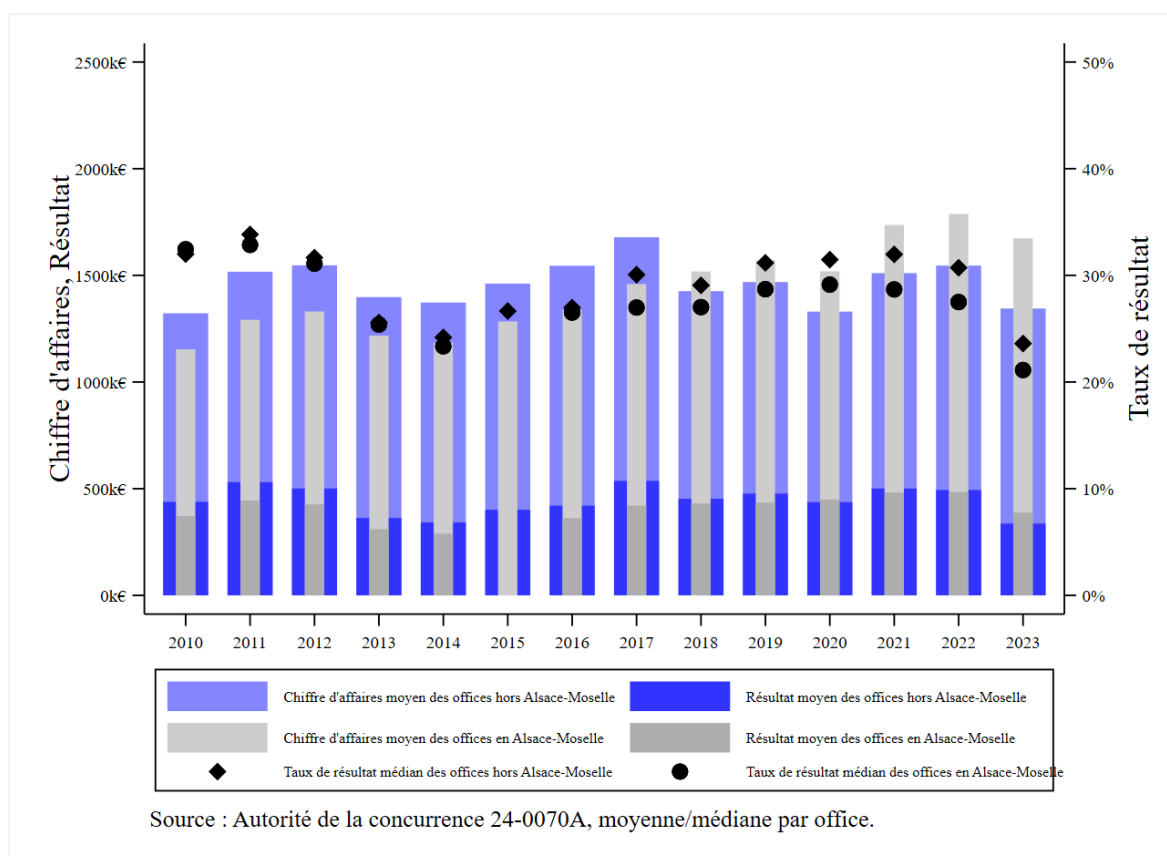
²²⁵ Voir avis 23-A-09, paragraphe 68.

²²⁶ Les données de population de l'INSEE ne sont pas encore disponibles en 2023.

La situation économique des offices

447. S'agissant des notaires, les taux de résultat des offices situés en Alsace-Moselle étaient, jusqu'en 2016, relativement comparables à ceux des offices du reste de la France. La tendance est toutefois différente à partir de 2017 : le taux de résultat médian est alors devenu supérieur dans le reste de la France à celui observé en Alsace-Moselle. Si le chiffre d'affaires des offices d'Alsace-Moselle a eu tendance à augmenter alors qu'il diminuait dans le reste de la France, le résultat a eu tendance à moins progresser conduisant ainsi à un taux de résultat médian systématiquement plus faible en Alsace-Moselle.

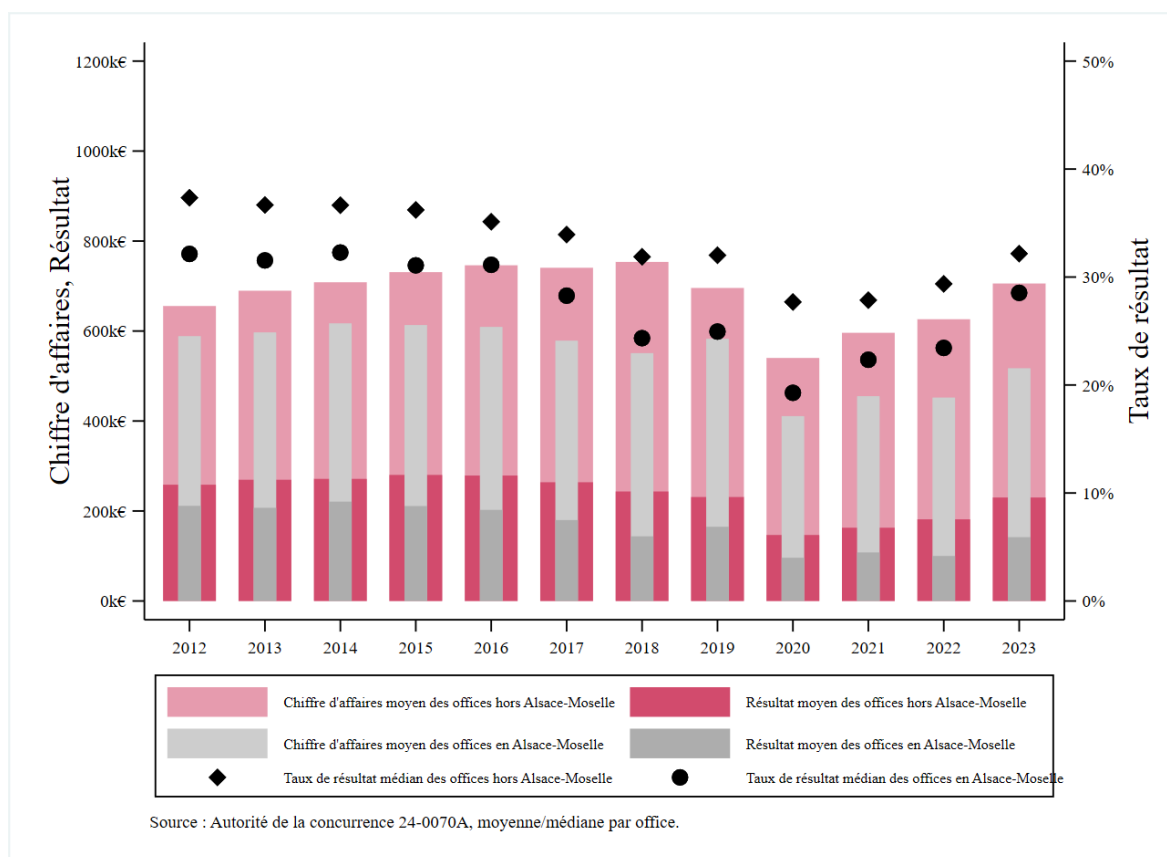
Figure 57 - Comparaison de l'activité économique des offices notariaux situés en Alsace-Moselle et hors Alsace-Moselle



448. Les huissiers de justice alsaciens-mosellans réalisent des chiffres d'affaires et résultats moyen plus faibles que les offices du reste de la France sur l'ensemble de la période étudiée avec un taux de marge médian systématiquement inférieur (29 % contre 35 % en 2023). En outre, la baisse des résultats économiques en 2020 s'observe pour l'ensemble des huissiers de justice, comme relevé par l'Autorité dans son avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023 précité : « [les] huissiers de justice ont été durement affectés par la crise sanitaire en 2020 et 2021 »²²⁷.
449. Enfin, et comme pour les notaires, la part des émoluments dans le chiffre d'affaires des offices d'Alsace-Moselle est plus élevée que dans le reste de la France mais l'activité des huissiers de justice dépend davantage des activités en concurrence que les notaires.

²²⁷ Voir avis n° 23-A-09, paragraphes 90 à 96.

Figure 58 - Comparaison de l'activité économique des offices d'huissiers de justice situés en Alsace-Moselle et hors Alsace-Moselle



Le potentiel d'installation

450. Afin d'évaluer les besoins de créations d'offices de notaires et d'huissiers de justice, l'Autorité a procédé à une simulation en appliquant à l'Alsace-Moselle sa méthode de calcul relative à la liberté d'installation.
451. Afin de faciliter les comparaisons, l'Autorité raisonne à méthodologie constante c'est-à-dire qu'elle applique la même méthode que celle de ses derniers avis relatifs à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice.
452. Pour rappel, cette méthode consiste à estimer des recommandations de créations d'offices dans chaque zone d'installation pour les années 2023-2025 à partir des données économiques de 2017 à 2021.

♦ Le cas des notaires

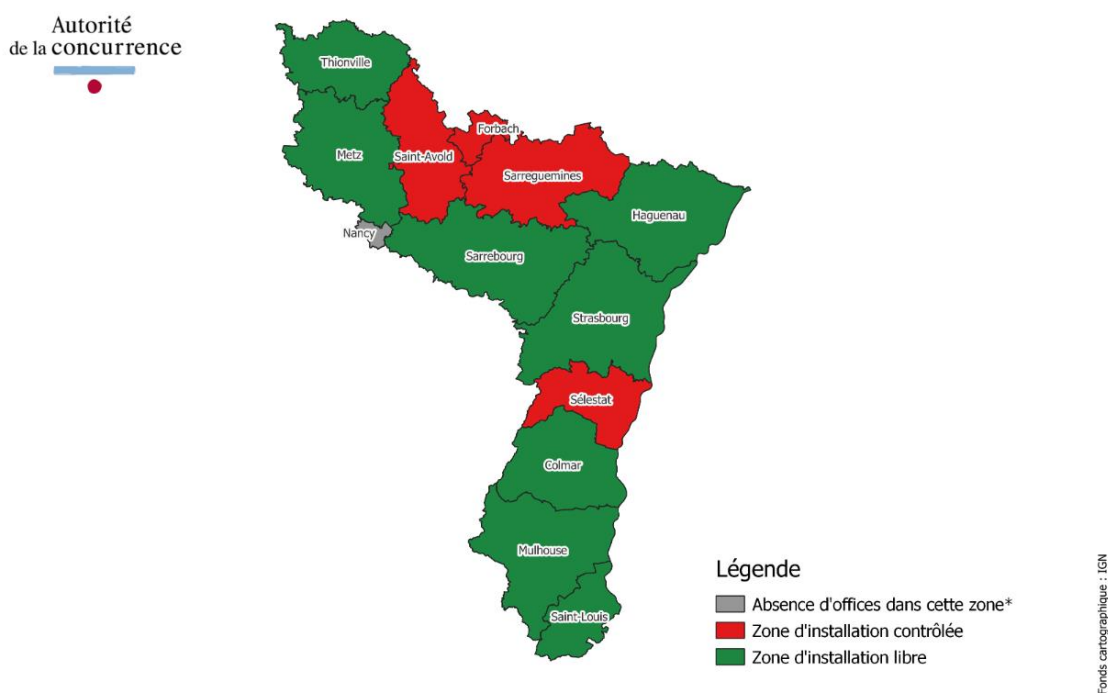
453. S'agissant de la délimitation des zones d'installation, l'Autorité reprend la même définition que celle retenue dans son dernier avis, à savoir la zone d'emploi de l'INSEE selon le découpage de 2020²²⁸.
454. En conséquence, l'Autorité retient 13 zones d'installation pour les départements

²²⁸ En 2020, l'INSEE a actualisé sa méthode de découpage des zones d'emplois (voir paragraphe le 292).

d'Alsace-Moselle ayant le découpage illustré sur la carte ci-dessous²²⁹ (Figure 59).

455. Ainsi, elle estime que le potentiel d'installations à l'horizon 2029 est de 109 nouveaux professionnels libéraux. En appliquant la même progressivité d'installation pour la période 2023-2025 que celle choisie pour le reste de la France dans son dernier avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023, c'est-à-dire un rythme de nominations plus lent que celui correspondant à une répartition au *prorata temporis* des besoins identifiés à l'horizon 2029, l'Autorité aurait recommandé en 2023 l'installation de 23 nouveaux notaires sur la période 2023-2025²³⁰. Le détail par zone est disponible à l'annexe IV du présent avis.

Figure 59 - Simulation de carte des zones d'installation des notaires situés en Alsace-Moselle sur la période 2023-2025



* La zone de Nancy est composée de 12 communes en Alsace-Moselle (dans lesquelles il n'y a aucun office notarial) et de 433 communes hors Alsace-Moselle.

456. La simulation de l'Autorité est supérieure aux installations qui ont effectivement eu lieu en 2023 en Alsace-Moselle. En effet, dans le scénario de l'Autorité, l'installation de 23 nouveaux notaires sur cette période correspondrait à une hausse de 8 % de professionnels libéraux installés par rapport à 2022. *A contrario*, et comme mentionné au paragraphe 444, en 2023 on est passé de 316 à 312 notaires, soit une baisse de 1 %²³¹.
457. Certaines zones d'emplois de l'INSEE intègrent des communes situées en dehors des trois

²²⁹ Il s'agit des zones d'installation de Nancy, Metz, Forbach, Sarrebourg, Sarreguemines, Thionville, Haguenau, Molsheim – Obernai, Saverne, Sélestat, Strasbourg, Wissembourg, Colmar, Mulhouse, Saint-Avold et Saint-Louis. Voir l'Annexe IV pour plus d'informations par zone.

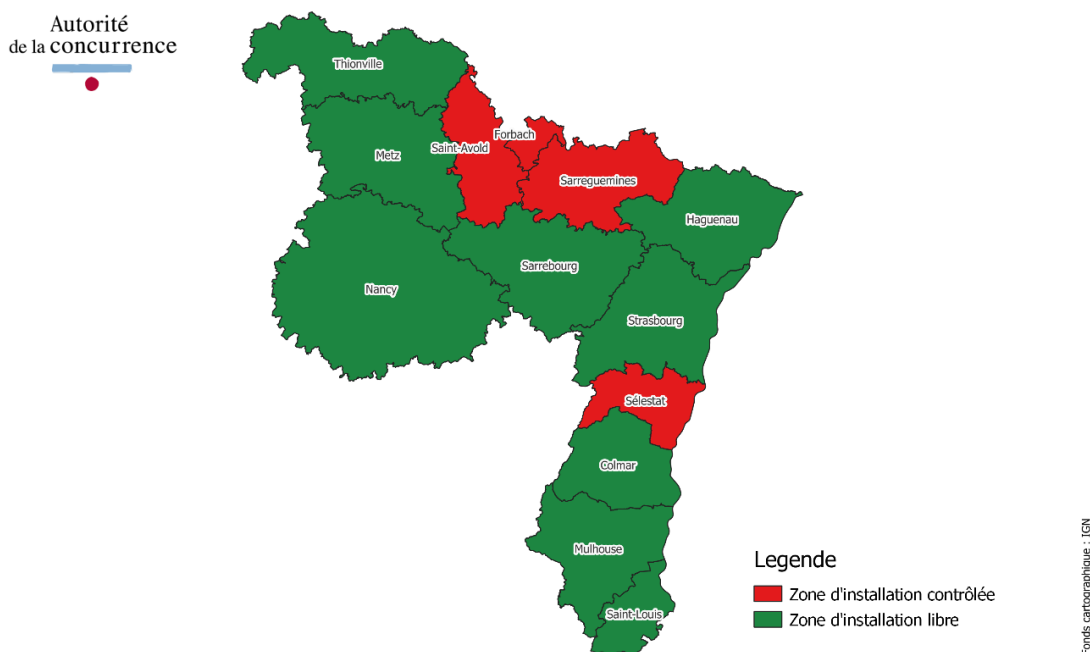
²³⁰ Dans son rapport n° 014-19 d'avril 2019, intitulé « Missions sur l'opportunité d'étendre la liberté d'installation des officiers publics et ministériels en Alsace-Moselle », l'Inspection Générale de la Justice avait estimé, en utilisant les zones d'emplois de l'INSEE de 2010 et le chiffre d'affaires constaté sur la période 2013-2017 non corrigé de ses évolutions prévisibles, un besoin de 133 nouveaux professionnels libéraux, ce qui correspondrait à l'installation de 60 notaires (voir la section 1.2.3 du rapport).

²³¹ L'Autorité a également simulé des recommandations sur la période 2013-2017 pour des installations qui auraient eu lieu entre 2019 et 2021, toujours à méthodologie constante. Il en ressort que l'Alsace-Moselle aurait pu accueillir 24 notaires durant cette période. Or, entre 2019 et 2021, un peu plus de 13 notaires se sont installés.

départements d'Alsace-Moselle. L'Autorité les exclut habituellement pour constituer 4 zones d'installation soumise au dispositif de liberté d'installation²³².

458. Si l'Alsace-Moselle était incluse dans le dispositif de la liberté d'installation, ces quatre zones d'installations incluraient l'ensemble des communes hors et en Alsace-Moselle (Figure 60).
459. Ainsi, l'Autorité a également simulé des recommandations pour la période 2023-2025 dans un tel scénario, c'est-à-dire sans supprimer les offices situés dans les communes hors Alsace-Moselle des zones d'emplois²³³. Il ressort de ces estimations que la zone de Nancy pourrait accueillir 6 notaires. Les recommandations des zones de Thionville, Metz et Sarrebourg sont similaires de celles estimées sans les offices situés hors Alsace-Moselle²³⁴.

Figure 60 - Simulation de carte des zones d'emplois des notaires situés en Alsace-Moselle et dans les communes limitrophes à l'Alsace-Moselle sur la période 2023-2025



♦ Le cas des huissiers de justice

460. Conformément à ses avis passés, l'Autorité prend le département comme découpage de sa zone d'installation. En conséquence, elle retient 3 zones d'installations, à savoir la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

²³² Voir paragraphe 142 de l'avis n° 23-A-10.

²³³ Ainsi les zones de Nancy, Sarrebourg, Thionville et Metz incluent des offices situés en Alsace-Moselle et dans les départements de la Meuse et de Meurthe et Moselle. Cela ajoute 70 offices aux estimations.

²³⁴ À savoir, 4 notaires pour Metz (avec et sans les offices hors Alsace-Moselle), 1 notaire pour Sarrebourg (avec et sans les offices hors Alsace-Moselle), et 1 notaire à Thionville sans les offices hors Alsace-Moselle et 2 en incluant les offices Alsace-Moselle.

461. Il ressort des simulations qu'à l'horizon 2029, l'Autorité recommanderait l'installation de 11 huissiers de justice en Moselle et 4 dans le Haut-Rhin. En appliquant la même progressivité d'installations pour la période 2023-2025 que celle choisie pour le reste de la France dans son dernier avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023, l'Autorité aurait recommandé l'installation d'un seul huissier de justice dans le département de la Moselle, les départements du Bas-Rhin et Haut-Rhin resteraient des zones d'installations contrôlée. La situation démographique montre en effet que l'offre d'huissiers de justice en termes de densité de professionnels pour 100 000 habitants est proche de celle du reste de la France, suggérant l'existence d'une offre qui répond à la demande. Ces résultats sont également cohérents au regard de la proposition de carte faite par l'Autorité de manière conjointe pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires. En effet, dans son avis n° 23-A-09 du 7 juillet 2023, l'Autorité recommandait l'installation de 33 professionnels et 72 % des départements demeuraient des zones d'installation contrôlée.

462. En conclusion, l'Autorité considère qu'au regard du potentiel d'installation des notaires et des commissaires de justice dans ces territoires et afin d'harmoniser les dispositions relatives aux conditions de nomination de ces professionnels sur l'ensemble de la France, il est pertinent d'étendre la loi *Croissance et activité* à l'Alsace-Moselle. L'Autorité ne se prononce pas sur la question de la patrimonialité des offices, considérant que la non patrimonialité n'est pas un obstacle à l'animation concurrentielle.

463. Cette extension permettrait notamment d'assurer une meilleure cohérence des recommandations pour les zones situées à la frontière de l'Alsace-Moselle, actuellement soumises au dispositif, où l'évaluation des besoins en professionnels peut être biaisée en raison du découpage territorial inadapté.

Recommandation n° 5 : étendre le dispositif de liberté d'installation prévu par la loi *Croissance et activité* à l'Alsace-Moselle

L'Autorité recommande d'harmoniser les dispositions de la liberté d'installation sur l'ensemble du territoire et ainsi d'inclure l'Alsace-Moselle dans le dispositif.

Recommandation n° 6 : assouplir les conditions d'aptitude et de formation des notaires en Alsace-Moselle afin de favoriser l'installation de candidats notaires venant du reste du territoire national

L'Autorité recommande d'harmoniser les conditions d'aptitude et de formation applicables aux notaires et aux commissaires de justice en supprimant d'une part, l'exigence pour les notaires stagiaires de réaliser au moins deux ans de stage dans un office situé au sein de la cour d'appel de Colmar ou Metz et, d'autre part, de remplacer le concours de droit local par une épreuve spéciale de droit local intégrée à l'examen professionnel. Cette recommandation rejoint celle émise par l'Inspection générale de la justice.

c) La fréquence des cartes d'installation

464. Il ressort des analyses menées par l'Autorité que les offices de notaires créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité* atteignent en moyenne 450 000 euros de chiffre d'affaires, considéré comme le seuil de viabilité, 3 à 5 ans après leur création (voir les paragraphes 195 à 200) :

- les offices créés lors de la première vague d'installation (2017-2018) ont mis entre **4 et 5 ans** pour atteindre un chiffre d'affaires moyen de 450 000 euros ;

- les offices créés lors de la deuxième vague d’installation (2019-2021) ont mis entre **3 et au moins 5 ans** pour atteindre le seuil de 450 000 euros de chiffre d’affaires moyen ;
- les offices créés lors de la troisième vague d’installation (2022-2023) n’ont pas encore atteint le seuil de viabilité (en 2023, les offices créés en 2022 ont atteint 112 000 euros de chiffre d’affaires annuel moyen, soit un quart du seuil).

465. S’agissant des offices d’huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires créés lors de la première vague, l’Autorité considère qu’ils n’ont pas encore atteint les seuils de viabilité (voir le paragraphe 0).
466. Compte tenu de ces observations, l’Autorité considère qu’un rythme biennal de révision des recommandations d’installation est trop court pour permettre aux offices nouvellement créés de s’installer pleinement et de livrer une concurrence stable et effective aux offices déjà installés. En tout état de cause, formuler de nouvelles recommandations en partie sur la base de leur performance économique avant trois ans d’exercice présente un risque de biais pouvant conduire à surestimer le nombre optimal d’installation par zone pour la carte suivante.
467. Ce constat est partagé par la DACS et les ordres, qui considèrent unanimement que la périodicité actuelle des avis ne permet pas de prendre suffisamment en compte la situation économique des offices nouvellement installés. Selon la CNCJ, « [l]e *délai de création effective des nouveaux offices étant de l’ordre de 2 ans, 5 ans seraient nécessaires pour pouvoir mesurer l’impact des recommandations de l’Autorité de la concurrence portant sur la création de nouveaux offices* »²³⁵. Dans le même sens, le CSN a indiqué que l’exercice de révision « *ne permet pas [...] aux créateurs de créer et développer leur office dans un environnement stabilisé, au moins pour les premières années* » et considère que « *le délai de parution des cartes d’installation [...] doit être porté à 5 ans maximum* »²³⁶. Enfin, l’Ordre des avocats aux Conseils a également déclaré que « [l]’*allongement de la périodicité des avis permettrait notamment de sécuriser l’installation et le développement des jeunes* »²³⁷.
468. En outre, au fil des cartes, le nombre de recommandations tend logiquement à diminuer, à mesure que le déficit d’offre diminue. Le déficit significatif d’offre ayant motivé l’instauration d’un avis biennal n’est donc plus d’actualité et ne semble plus justifier le maintien de cette fréquence.

²³⁵ Cotes 268 et 269.

²³⁶ Cote 400.

²³⁷ Cote 431.

Tableau 20 - Résumé des recommandations d'installation de l'Autorité depuis 2016

	Recommandations du premier avis liberté d'installation	Recommandations du deuxième avis liberté d'installation	Recommandations du troisième avis liberté d'installation	Recommandations du quatrième avis liberté d'installation	Prochaines recommandations
Notaire	1 650	700 ²³⁸	250	600 ²³⁹	Parution de l'avis de l'Autorité prévue au plus tard le 28 février 2026
Huissier de justice	202	100	50	NA	NA
Commissaire-priseur judiciaire	42 ²⁴⁰	3	0	NA	NA
Commissaire de justice	NA	NA	NA	33 ²⁴¹	Parution de l'avis de l'Autorité prévue au plus tard le 27 décembre 2025

Source : Autorité.

469. L'Autorité recommande ainsi d'allonger la périodicité des avis à cinq ans tout en conservant la possibilité de rendre des avis intermédiaires en cas de changement de circonstances de nature à modifier brutalement la situation économique des offices.
470. Si cet allongement était retenu, les arrêtés de nomination devraient continuer à être pris dans les deux premières années suivant le tirage au sort, afin de laisser le temps aux offices de se développer avant l'instruction du prochain avis rendu par l'Autorité.

Recommandation n° 7 : allonger la périodicité minimale des avis à cinq ans

L'Autorité recommande l'allongement de la périodicité des avis à cinq ans, tout en conservant la possibilité d'une auto-saisine de l'Autorité d'une part, et d'une saisine de l'Autorité par le Gouvernement, d'autre part, en cas de changement de circonstances de nature à modifier brutalement la situation économique des offices.

Recommandation n° 8 : continuer de prendre les arrêtés de nominations dans les deux ans suivant le tirage au sort

Dans le cas où la recommandation n° 7 était suivie par le Gouvernement, l'Autorité recommande également que les arrêtés de nomination continuent à intervenir dans les deux ans suivant le tirage au sort.

²³⁸ Le Gouvernement a retenu 733 installations de notaires.

²³⁹ Le Gouvernement a retenu 502 installations de notaires.

²⁴⁰ Le Gouvernement a retenu 41 installations de commissaires-priseurs judiciaires.

²⁴¹ Le Gouvernement a retenu 32 installations de commissaires de justice.

3. AUTRES RECOMMANDATIONS DESTINÉES À FACILITER L'INSTALLATION OU À ENCOURAGER LA CONCURRENCE

a) Encadrement de la contribution volontaire obligatoire

471. La CVO, créée par la loi du 24 décembre 2020²⁴², est destinée à financer des aides à l'installation et au maintien des professionnels²⁴³. Elle est entrée en vigueur en 2021 pour les notaires et en 2025 pour les commissaires de justice.
472. Ce dispositif avait été créé par l'article 50 de la loi *Croissance et activité*. Un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (ci-après « FIADJ ») avait été institué, dont les modalités étaient précisées par les articles R. 444-22 à R. 444-35 du code de commerce. Ce dispositif a toutefois été annulé, le Conseil constitutionnel l'ayant déclaré contraire à la Constitution²⁴⁴.
473. Le FIADJ se distinguait de la CVO en ce que les conditions d'éligibilité aux aides étaient strictement encadrées et réservées aux professionnels établis dans des zones géographiques arrêtées par le garde des Sceaux, ministre de la justice²⁴⁵.
474. En application de la loi du 24 décembre 2020 précitée, la CVO a pour objectif de proposer un accès aux prestations notariales sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante. La contribution prélevée finance les aides à l'installation et au maintien des professionnels.
475. Les développements qui suivent concernent exclusivement la profession notariale, pour laquelle la CVO est entrée en vigueur depuis 2021 dans la mesure où la CVO n'est applicable à la profession de commissaire de justice que depuis 2025.
476. Pour les notaires, l'application de cette contribution est prévue par un arrêté du ministre de la justice du 19 mars 2021²⁴⁶. Cet arrêté définit l'objet, l'assiette et le taux de la CVO que le CSN perçoit auprès des notaires à travers les conseils régionaux ou les chambres interdépartementales.
477. La CVO est destinée, d'une part, à compenser la perte financière due à l'écêtement des émoluments du notaire²⁴⁷, et d'autre part au « *plan maillage* »²⁴⁸, lequel est constitué de deux catégories d'aides financières, l'une au soutien numérique (aide à l'équipement et abonnement de visioconférence et aide aux abonnements réseaux) et l'autre aux formations labellisées.

²⁴² Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

²⁴³ *Ibid*, article 29.

²⁴⁴ Le dispositif a été censuré à deux reprises par le Conseil constitutionnel. Voir la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 et la décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016.

²⁴⁵ Article R. 444-26 du code de commerce.

²⁴⁶ Arrêté du 19 mars 2021 fixant le taux et l'assiette de la contribution des notaires pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de professionnels.

²⁴⁷ L'article A. 444-9 du code de commerce dispose que « la somme des émoluments perçus par le notaire au titre des prestations relatives à la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier ne peut excéder 10 % de la valeur de ce bien ou droit ».

²⁴⁸ Terme utilisé par le CSN dans le cadre des rapports 2021, 2022 et 2023 relatifs à la CVO collectée par le notariat et transmis au Gouvernement et au Parlement chaque année. Sur ce point, voir les cotes 1309 à 1470.

478. Le rapport du CSN relatif à la CVO dans le notariat au titre de l'année 2023 montre que la répartition des aides, à l'installation ou au maintien, manque de clarté. En effet, en premier lieu, les aides relatives à l'équipement et à l'abonnement de visioconférence apparaissent à la fois dans le financement du maintien des professionnels et dans celui de l'installation des professionnels²⁴⁹. Cette double allocation peut s'expliquer par le fait que les notaires déjà installés ainsi que les notaires démarrant leur activité sont fondés à bénéficier d'une aide à l'équipement et à l'abonnement de visioconférence, leur permettant dans un cas de se maintenir dans une zone et dans l'autre de s'y installer. Toutefois, ce choix de présentation du CSN rend difficilement lisible l'appréciation de l'adéquation des versements avec les objectifs fixés par le législateur et ne permet pas d'évaluer si les finalités prescrites par la loi du 24 décembre 2020 précitée ont effectivement été atteintes.
479. En deuxième lieu, la quasi-totalité des recettes tirées de la CVO, d'un montant de 19 904 802 euros, est destinée à financer l'écêtement (voir Tableau 21). En 2023, 1481 offices, dont seulement 9,8 % d'offices créés dans le cadre de la loi *Croissance et activité*, en ont bénéficié.
480. Ainsi, alors que la CVO a pour objectif de favoriser l'installation de nouveaux notaires, elle soutient en réalité majoritairement des offices déjà existants avant l'entrée en vigueur de la liberté d'installation.

Tableau 21 - Part de la CVO allouée à l'aide à l'écêtement

2021	2022	2023
94 %	97 %	99 %

Source : CSN, traitement par l'Autorité

481. En troisième lieu, l'aide à l'installation devrait quant à elle concerner majoritairement les offices créés depuis 2017, puisque ces derniers représentent l'ensemble des nouvelles installations d'offices en France depuis cette date. Pourtant, outre le faible montant alloué aux aides à l'installation des professionnels (équipement de visioconférence et abonnement réseau) à hauteur de 608 940 euros en 2023²⁵⁰, soit seulement 3 % des recettes totales de la CVO, il apparaît également que seuls 182 nouveaux offices en ont bénéficié sur un total de 375 bénéficiaires, soit environ 7 % des offices créés depuis l'entrée en vigueur de la loi.
482. En quatrième lieu, il existe plus largement, une confusion quant à l'emploi que le CSN doit faire des fonds collectés au titre de la CVO. En effet, le CSN considère que « *le texte applicable n'opère aucun fléchage de la CVO – le législateur s'étant abstenu de prévoir toute intervention du pouvoir réglementaire dans cette matière* »²⁵¹. De même, son rapport annuel pour l'année 2023 indique que « *le CSN a une totale liberté sur l'emploi des fonds* »²⁵². Or, cette déclaration, à laquelle s'ajoute l'affirmation selon laquelle la CVO « *est une cotisation décidée et perçue pour financer les actions d'intérêt collectif pour une profession* » et dont « *l'objectif est de promouvoir une filière professionnelle et son développement économique* »²⁵³, apparaît être en contradiction avec la loi du

²⁴⁹ Cotes 1453 et 1454.

²⁵⁰ Cote 1437, page 18 du rapport relatif à la CVO collectée par le notariat au titre de l'année 2023.

²⁵¹ Cote 662.

²⁵² Page 42 du rapport annuel du Conseil supérieur du notariat 2023.

²⁵³ *Ibid.*

24 décembre 2020.

483. En effet, d'une part, il doit être rappelé que le CSN ne bénéficie pas, contrairement à ce qu'il soutient, d'une liberté totale dans l'allocation des fonds. En effet, la loi du 24 décembre 2020 précise expressément que le CSN perçoit « *auprès des notaires une contribution pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de professionnels* »²⁵⁴ (soulignement ajouté).
484. D'autre part, l'objectif de cette loi n'est pas de « *promouvoir une filière professionnelle et son développement économique* »²⁵⁵ tel qu'affirmé par le CSN dans son rapport mais de veiller à l'accès aux prestations notariales sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante, et cela par le financement d'aides au maintien et à l'installation des professionnels.
485. En outre, cette confusion, tant s'agissant de l'emploi possible des sommes issues de la CVO que des objectifs de la loi, est source de préjudice pour les offices créés à partir de 2017 qui ne bénéficient pas pleinement de ce dispositif. Ceci leur est d'autant plus préjudiciable que le CSN considère que « *l'objectif d'aide à l'installation des " nouveaux " offices a été atteint* »²⁵⁶.
486. Dès lors, plusieurs mesures pourraient être mises en place afin de remédier aux défaillances constatées.
487. Premièrement, dans un souci de transparence et pour une meilleure compréhension de la répartition et de l'allocation de la CVO, l'Autorité préconise d'adopter une répartition stricte des sommes au titre de la CVO, et ce conformément à l'article 29 de la loi du 24 décembre 2020²⁵⁷, entre d'une part le maintien des professionnels et d'autre part l'installation des professionnels. En effet, la présentation de l'affectation des sommes selon une division entre aide à l'écèlement et aide au maillage ne permet pas de clairement distinguer entre les aides relevant du maintien des professionnels et celles relevant de leur installation.
488. Deuxièmement, s'agissant de la confusion du CSN sur l'allocation des fonds de la CVO et sur les objectifs à atteindre par leur utilisation, le dispositif réglementaire prévu pour le FIADJ aux articles R. 444-22 à R. 444-35 du code de commerce pourrait inspirer la mise en place d'un régime similaire pour la CVO. Cela permettrait à la CVO de bénéficier d'un cadre réglementaire plus strict et plus lisible sur l'allocation devant être faite des fonds au regard des objectifs prévus par la loi. Prenant la forme d'un décret, ces règles définiraient par exemple les formes que les aides à l'installation et au maintien des professionnels peuvent prendre. Elles préciseraient les professionnels éligibles au dispositif et les conditions d'octroi des aides précitées. Tel que prévu à l'article R. 444-26 du code de commerce, un arrêté du ministre de la justice déterminant les zones géographiques où peuvent être octroyées les aides précitées constituerait un moyen pertinent de rétablir un équilibre dans la répartition des sommes issues de la CVO.
489. Troisièmement, 99 % des recettes issues de la CVO en 2023 étaient consacrés à l'aide à

²⁵⁴ Article 29 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

²⁵⁵ Page 42 du rapport annuel du Conseil supérieur du notariat 2023.

²⁵⁶ Cote 1454, page 35 du rapport relatif à la CVO collectée par le notariat au titre de l'année 2023.

²⁵⁷ Article 29 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

l'écèlement. Or, le dispositif mis en place par la loi du 24 décembre 2020 précitée vise également à soutenir l'installation des professionnels. À cet égard, l'Autorité recommande de réajuster les aides issues de la CVO en vue d'un soutien plus équilibré à l'installation de nouveaux professionnels, ce qui profiterait ainsi au jeu concurrentiel au sein de la profession notariale et par conséquent à la qualité du service rendu aux clients.

Recommandation n° 9 : favoriser une meilleure transparence dans la mise en œuvre de la CVO

L'Autorité recommande au CSN d'accroître la transparence dans l'allocation des sommes issues de la CVO en présentant distinctement les aides au maintien et les aides à l'installation des professionnels.

Recommandation n° 10 : instaurer un cadre réglementaire pour l'allocation des sommes perçues au titre de la CVO

L'Autorité recommande au Gouvernement d'instaurer par décret un cadre réglementaire de la CVO strict et lisible, énonçant notamment les formes concrètes d'aides autorisées, la répartition des sommes entre aides au maintien et aides à l'installation des professionnels ainsi que l'obligation pour le ministre de la justice de déterminer par arrêté les zones géographiques pouvant bénéficier des aides.

b) Évolution du périmètre du monopole légal de certaines professions

Les notaires

Le champ du monopole légal des notaires

490. Les notaires exercent différents types d'activités, parmi lesquelles certaines leur sont réservées car relevant du monopole qui leur est conféré par l'État. Ces professionnels réalisent également certaines tâches dans un cadre concurrentiel selon une logique de marché, l'utilisateur pouvant opter dans ce cas entre plusieurs offres et types de professionnels selon divers paramètres (prix, qualité, niveau de sécurité juridique recherché).
491. Tout d'abord, au titre de leurs activités monopolistiques, les notaires bénéficient d'une compétence d'authentification par délégation s'agissant de certains types d'actes. Cette compétence prend source dans l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat qui indique que : « [l]es notaires sont les officiers publics, établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions ». Au sein de ce domaine réservé, le notaire doit ainsi concevoir l'acte en le rédigeant²⁵⁸ après avoir contrôlé les faits relatés et sa légalité, le faire signer par les parties, l'authentifier et enfin le conserver. L'acte authentifié par le notaire fait pleine foi de sa date et de son contenu et dispose ainsi d'un niveau élevé de sécurité juridique qui le distingue par exemple de l'acte sous seing privé.
492. Les notaires disposent de cette compétence exclusive pour l'authentification obligatoire de

²⁵⁸ Le notaire ne peut plus sous-traiter la rédaction des actes depuis le décret n° 2023-1297 du 28 décembre 2023 relatif au code de déontologie des notaires et l'arrêté du 29 janvier 2024 portant approbation des règles professionnelles des notaires et du règlement professionnel du notariat.

certain types d'actes. Les actes solennels²⁵⁹, les actes expressément prévus comme notariés par le droit positif²⁶⁰ et les actes translatifs ou déclaratifs de propriété immobilière²⁶¹ constituent les catégories d'actes concernés. En effet, ces derniers doivent être sous forme authentique sous peine d'invalidité, s'agissant des actes solennels et des actes notariés, et d'inopposabilité aux tiers pour les actes translatifs ou déclaratifs de propriété immobilière.

493. Ensuite, parallèlement aux activités relevant de leur monopole, les notaires exercent des activités en concurrence. Parmi ces dernières, peuvent être notamment mentionnés la négociation immobilière accessoire à la réception d'un acte authentique, l'expertise immobilière, le conseil juridique et la rédaction d'actes sous seing privé.
494. Enfin, l'établissement d'actes soumis volontairement à authentification constitue un troisième segment d'activité *ad hoc*. En effet, les actes soumis volontairement à authentification sont issus de la volonté des parties, ces dernières ayant également la possibilité de recourir à d'autres types d'actes, tels que ceux sous seing privé ou ceux établis par avocat. Pour autant, les notaires sont les seuls professionnels pouvant authentifier un acte, ce qui empêche ainsi d'inclure ces actes dans la catégorie des activités en concurrence des notaires. Ces activités ont été définies par l'Autorité²⁶² en 2015 comme relevant du domaine du monopole partagé des notaires.

La modification du champ de l'exigence légale d'authentification

495. Tel qu'exposé dans l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015, plusieurs éléments conduisent à imposer la forme authentique à certains actes²⁶³. Cette obligation se justifie, selon la Chancellerie, en raison de la gravité des effets de l'acte et de la nécessité, partant, d'en confier l'élaboration à un délégataire de l'autorité publique pour des motifs d'intérêt général.
496. La sécurité juridique accordée par l'authentification représente également un attribut de premier plan pour un acte ayant la forme authentique. En effet, l'officier public et ministériel procédant à l'authentification assure à l'acte une pleine effectivité, une pérennité et un caractère opposable. La pérennité ressort notamment de l'obligation de conservation attenante à l'authentification. Quant à l'incontestabilité de l'acte, cet avantage est issu du contrôle de la légalité et des faits effectué par le notaire, permettant de rassurer les tiers et donnant en outre à la pièce établie par ce professionnel force exécutoire. Précisément, l'effectivité et l'efficacité de l'acte authentique reposent à la fois sur sa valeur probante issue du contrôle effectué par le notaire mais également sur sa force exécutoire permettant de matérialiser dans les faits cet acte.
497. Comme le soulignait l'Autorité en 2015²⁶⁴, les attributs précités expliquent la raison pour

²⁵⁹ Constituent par exemple des actes solennels les donations simples, donations-partage, donations entre époux, contrats de mariage et actes portant changement de régime matrimonial, testaments authentiques, procès-verbaux d'ouverture de testaments olographes, mainlevées d'inscriptions hypothécaires et des affectations hypothécaires.

²⁶⁰ Il s'agit notamment des ventes en l'état futur d'achèvement ([article 1601-2 du code civil](#)), des inventaires ([article 1330 du code de procédure civile](#)), des notoriétés après décès ([article 730-1 du code civil](#)) et des baux ruraux cessibles ([article L. 418-1 du code rural et de la pêche maritime](#)).

²⁶¹ Il s'agit des ventes immobilières et des actes portant ou constatant entre vifs une mutation ou une constitution de droits réels immobiliers ([article 710-1 du code civil](#)).

²⁶² Sur ce point, voir l'[avis n° 15-A-02](#) du 9 janvier 2015, précité paragraphe 25.

²⁶³ *Ibid*, paragraphes 40 à 54.

²⁶⁴ *Ibid*, paragraphe 51.

laquelle les « *actes fondateurs de la vie des familles* » et les actes afférents à la propriété immobilière sont soumis à la forme authentique. Ces actes constituent des situations nécessitant un niveau de sécurité juridique particulièrement élevé.

498. D'autres actes à authentification obligatoire ne rentrent toutefois pas dans les deux catégories précédentes. La question de leur exclusion du champ du monopole légal des notaires et leur transformation en actes dont l'authentification est facultative s'était posée dans l'avis de 2015 précité²⁶⁵, et se pose encore.
499. L'Autorité avait recommandé en 2015²⁶⁶, outre la mise en place d'une commission d'experts civilistes chargée de réduire le champ des actes obligatoirement authentiques, la réduction du périmètre des actes obligatoirement authentiques. Pour cela, elle avait suggéré une liste d'actes éligibles selon plusieurs critères (gravité des effets de l'acte, sécurité juridique requise et mise en cohérence du champ des actes²⁶⁷). Parmi cette liste, seule la cession de créance a été exclue du monopole légal des notaires²⁶⁸.
500. S'agissant des autres actes mentionnés dans l'avis de 2015 (les baux commerciaux des locaux de débits de boissons²⁶⁹, les baux ruraux cessibles²⁷⁰, les quittances et les cessions d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus des baux de moins de 12 ans²⁷¹, les cahiers des charges pour vente immobilière et inventaires²⁷², les cessions d'exploitation agricole en cas de crédit transmission²⁷³ et, enfin, la réitération de cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière²⁷⁴), aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'une modification législative visant à les extraire du périmètre du monopole légal des notaires.
501. Pourtant, comme l'Autorité l'avait souligné en 2015²⁷⁵, ces actes ne présentent pas, du fait de l'absence de gravité de leurs effets, de l'inutilité du bénéfice d'une sécurité juridique élevée ou du besoin d'une mise en cohérence avec des actes similaires, la nécessité de détenir la forme authentique²⁷⁶. Dès lors, ces actes pourraient être placés au sein du monopole partagé, permettant ainsi aux parties de recourir volontairement à la forme authentique si elles le souhaitent.
502. Cette révision produirait notamment des effets bénéfiques pour les usagers qui jouiraient d'une liberté accrue dans le choix du niveau de sécurité juridique dont ils souhaitent bénéficier, en fonction de leurs besoins. L'établissement de ces actes par d'autres professionnels du droit impliquerait pour les notaires de s'adapter au jeu concurrentiel, tel que cela est le cas aujourd'hui pour les actes rentrant dans le cadre du monopole partagé.

²⁶⁵ *Ibid*, paragraphe 37.

²⁶⁶ *Ibid*, paragraphe 60.

²⁶⁷ Sur ce point, voir l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015, précité, paragraphe 60.

²⁶⁸ Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

²⁶⁹ Article 504 du code général des impôts.

²⁷⁰ Article L. 418-1 du code rural et de la pêche maritime.

²⁷¹ Article 28 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

²⁷² Article 1330 du code de procédure civile.

²⁷³ Article 199 viciés A du code général des impôts.

²⁷⁴ Article 726 du code général des impôts.

²⁷⁵ Sur ce point, voir l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015, précité, paragraphes 56 à 59.

²⁷⁶ *Ibid*, voir tableau pages 20 et 21.

503. L'Autorité recommande donc d'exclure du périmètre du monopole légal des notaires les actes mentionnés au paragraphe 500, permettant ainsi l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché de la rédaction de ces actes et une liberté de choix accrue pour les clients.

Recommandation n° 11 : modifier le périmètre du monopole légal des notaires

L'Autorité réitère sa recommandation de 2015 relative à la suppression de l'exigence légale d'authentification pour les baux commerciaux des locaux de débits de boissons, les baux ruraux cessibles, les quittances et cessions d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus des baux de moins de 12 ans, les cahiers des charges pour vente immobilière et les inventaires, les cessions d'exploitation agricole en cas de crédit transmission et la réitération de cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière.

L'autorisation de la sous-traitance de rédaction d'actes

504. Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat²⁷⁷, les notaires doivent recevoir tous les actes et contrats que les parties veulent ou doivent faire authentifier. Au sein de cet article, aucune mention n'est faite d'une compétence exclusive des notaires quant à la rédaction des actes dont l'authentification est recherchée. À ce titre, l'inclusion de l'activité de rédaction des actes au sein du monopole légal des notaires pose question.
505. En effet, l'Autorité, dans son avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 précité, soulignait déjà que le monopole de l'authentification des actes détenu par les notaires n'empêchait pas de confier la rédaction à d'autres professionnels²⁷⁸.
506. L'évolution récente de la jurisprudence de l'Union impose de soulever à nouveau cette question. En effet, l'arrêt du 18 janvier 2024 « Chambre des notaires de Lituanie » de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « Cour de justice ») a affirmé la possibilité de recourir à des tiers pour la rédaction des actes donnant lieu à authentification par notaire. Cet arrêt a permis de définir, au niveau de l'Union, les activités notariales se rattachant à l'exercice de prérogatives de puissance publique. La Cour de justice a ainsi jugé que « *les activités notariales qui consistent en [...] la réalisation d'actes notariés [...] n'apparaissent pas se rattacher à l'exercice de prérogatives de puissance publique* »²⁷⁹, confirmant ainsi l'exclusion de la rédaction des actes du monopole des notaires.
507. Pour autant, un décret²⁸⁰ et un arrêté²⁸¹ relatifs aux règles déontologiques des notaires, publiés le 28 décembre 2023 et le 29 janvier 2024, ont interdit la possibilité de sous-traiter la rédaction des actes notariés, mettant ainsi un terme au marché de la sous-traitance. Bien que la possibilité soit toujours laissée aux parties de solliciter un tiers pour la rédaction de l'acte préalablement à l'authentification, le notaire n'est quant à lui plus autorisé à sous-traiter cette activité. L'arrêt de la Cour de justice susvisé amène à s'interroger sur la compatibilité de ce décret et de cet arrêté avec le droit de l'Union.

²⁷⁷ Article 1 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

²⁷⁸ Sur ce point, voir l'avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015, précité, paragraphes 68 à 74.

²⁷⁹ Arrêt de la Cour du 18 janvier 2024, Lietuvos notarų rūmai e.a. (C-128/21, EU:C:2024:49), point 63.

²⁸⁰ Décret n° 2023-1297 du 28 décembre 2023 relatif au code de déontologie des notaires.

²⁸¹ Arrêté du 29 janvier 2024 portant approbation des règles professionnelles des notaires et du règlement professionnel du notariat.

508. Le CSN avait exprimé en 2023, au cours de l’instruction de l’avis n° 23-A-10 précité²⁸², son opposition à ce que les actes authentifiés par les notaires ne soient pas rédigés par ceux-ci, au motif que le recours à la sous-traitance empêchait le notaire de répondre adéquatement de ses obligations professionnelles, notamment en matière d’authenticité²⁸³. Cette position, constante depuis 2015, avait par ailleurs amené le CSN à relever que lorsqu’un tiers rédige l’acte, les exigences liées à l’authenticité relèvent toujours du notaire, qui ne peut ainsi se contenter d’enregistrer l’acte sans vérifier la volonté et la capacité des parties, l’équilibre du contrat, les formalités légales et l’efficacité des clauses²⁸⁴.
509. Or, l’instruction de l’avis n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023²⁸⁵ a permis de confirmer²⁸⁶ que certains notaires recouraient à la sous-traitance pour la rédaction des actes et le traitement des formalités antérieures et postérieures. En effet, l’Autorité avait déjà pu constater, lors de l’instruction de l’avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d’installation, que des services de sous-traitance étaient proposés par des personnes ayant le diplôme de notaire ou titulaires d’un autre diplôme (BTS notariat, diplôme de l’Institut des métiers du notariat) mais ayant une expérience dans le notariat, soit en d’autres termes d’anciens notaires ou clerks de notaires, ayant intégré de ce fait les exigences liées à l’authenticité²⁸⁷.
510. Au demeurant, en premier lieu, les notaires sont autorisés par leurs règles déontologiques²⁸⁸ à confier la rédaction des actes à des salariés temporaires mis à disposition par des cabinets d’intérim²⁸⁹. Or, cette faculté présente d’importantes similitudes dans son fonctionnement avec la sous-traitance. Par exemple, en matière de confidentialité, ces salariés temporaires sont soumis à une clause de confidentialité, au même titre que les prestataires de service²⁹⁰. Le notaire ayant recours à un cabinet d’intérim doit aussi, de la même façon que pour le recours à la sous-traitance, vérifier que toutes les exigences liées à l’authentification sont remplies avant de signer l’acte. L’argument du CSN visant à mettre en avant la responsabilité finale du notaire commanditaire afin d’interdire la sous-traitance est de ce point de vue inopérant.
511. En second lieu, bien que les notaires ne soient désormais plus autorisés à faire usage de la sous-traitance, tout usager bénéficie toujours de la possibilité de présenter au notaire un acte établi par avocat ou sous seing privé dans le but de le faire authentifier. Dans cette situation, le notaire doit donc s’assurer que les conditions requises pour l’authentification sont remplies, comme il le ferait dans le cas d’une sous-traitance ou du recours à l’intérim.
512. Ainsi, la principale justification de l’interdiction du recours à la sous-traitance, i.e. l’engagement de la responsabilité du notaire, présente des incohérences au regard des autres

²⁸² Avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d’installation des notaires et à une proposition de carte révisée des zones d’implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

²⁸³ Cote 1 697.

²⁸⁴ Cote 1 239.

²⁸⁵ Voir l’avis n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023, précité, paragraphe 180 et paragraphe 193.

²⁸⁶ Voir l’avis n° 21-A-04, précité, paragraphe 339.

²⁸⁷ Cote 1 705.

²⁸⁸ Arrêté du 29 janvier 2024 portant approbation des règles professionnelles des notaires et du règlement professionnel du notariat.

²⁸⁹ Voir l’avis n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023, précité, paragraphe 193.

²⁹⁰ *Ibid.*

possibilités s’offrant aux notaires, en dehors de la sous-traitance, afin de faire effectuer la rédaction par des tiers. De surcroît, la question de la réalisation de la rédaction des actes par des tiers préalablement à l’authentification, relève pour chaque notaire d’une question d’acceptation du risque qui lui est propre.

513. Il doit être souligné par ailleurs que la sous-traitance était utilisée notamment par les notaires exerçant dans des offices nouvellement créés par la loi *Croissance et activité*. De ce point de vue, l’interdiction du recours à la sous-traitance affecte particulièrement le développement des nouveaux offices qui ne disposent pas des moyens financiers et humains dont bénéficient les offices créés avant la loi *Croissance et activité*. En 2023, l’Autorité recommandait à cet égard 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* »²⁹¹.
514. Ainsi, l’interdiction faite aux notaires en janvier 2024 de recourir à la sous-traitance pour la rédaction des actes notariés crée, d’une part, une situation de conflit entre la réglementation française et la jurisprudence de l’Union, source potentielle de contentieux devant les juridictions françaises. D’autre part, cette interdiction est à l’origine de la disparition d’un marché concurrentiel aval, i.e. le marché de la sous-traitance de la rédaction des actes notariés, et altère également le développement économique et la viabilité des offices nouvellement créés.
515. L’Autorité recommande par conséquent une modification des règles déontologiques des notaires dans l’objectif de permettre à ces derniers de recourir à la sous-traitance pour la rédaction d’actes.

Recommandation n° 12 : modifier les règles déontologiques des notaires relatives à la sous-traitance

Afin de mettre en conformité la réglementation française avec la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne et de stimuler la concurrence au sein du marché de la sous-traitance de la rédaction d’actes notariés et de la profession notariale dans son ensemble, l’Autorité recommande de supprimer l’interdiction de recourir à la sous-traitance en matière de rédaction d’actes notariés prévue par les règles déontologiques notariales²⁹².

Les avocats aux Conseils

Le champ du monopole légal des avocats aux Conseils

516. Les avocats aux Conseils jouissent d’un monopole de représentation de leurs clients et de présentation d’observations orales pour la majorité des procédures devant le Conseil d’État et la Cour de cassation.
517. Tout d’abord, devant la Cour de cassation et s’agissant du contentieux judiciaire, ce monopole concerne la majeure partie des affaires portées devant les chambres civiles. En

²⁹¹ Sur ce point, voir l’avis n° 23-A-19 du 1^{er} décembre 2023, précité, paragraphe 198.

²⁹² Voir point 2.2.2 de l’annexe de l’arrêté du 29 janvier 2024 portant approbation des règles professionnelles des notaires et du règlement professionnel du notariat.

matière pénale, ce ministère est également obligatoire lors d'un pourvoi en cassation, excepté, en application de l'article 584 du code de procédure pénale²⁹³, lorsque le demandeur, ou son avocat à la cour, dépose un mémoire au greffe de la juridiction dans un délai de 10 jours suivant le dépôt de la déclaration de pourvoi. S'agissant du contentieux administratif, le ministère d'avocat aux Conseils est obligatoire pour les pourvois en cassation et les recours de plein contentieux formés devant le Conseil d'État en première instance, sous réserve de certaines exceptions²⁹⁴.

518. Cependant, même en présence des exceptions au ministère obligatoire décrites ci-dessus, le droit de présenter des observations orales lors d'une audience de jugement reste réservé aux avocats aux Conseils dans la plus grande partie des procédures, hormis celles relatives aux référés²⁹⁵. Cette règle représente un avantage significatif pour ces professionnels, bien que la procédure demeure toujours principalement écrite.
519. Ensuite, dans le cas particulier de la présentation d'une question prioritaire de constitutionnalité (ci-après « QPC ») devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, les avocats aux Conseils bénéficient également d'un monopole au stade de l'examen de la question avant transmission au Conseil constitutionnel.
520. Enfin, le ministère d'avocat aux Conseils est obligatoire devant le tribunal des conflits en cas de conflit d'attribution négatif, c'est-à-dire lorsque l'autorité administrative et judiciaire refusent conjointement de se reconnaître compétentes pour une même affaire.
521. Il ressort de ce qui précède que les avocats aux Conseils jouissent d'un monopole concernant la représentation des parties et la présentation d'observations orales pour une large part des contentieux devant les juridictions suprêmes. Si cette activité réservée ne constitue pas le seul aspect de leur profession²⁹⁶, il convient de souligner que ces professionnels du droit consacrent majoritairement leur exercice aux missions relevant de ce monopole.
522. La Figure 61 ci-dessous présente la ventilation de l'activité des avocats aux Conseils pour les années 2017 à 2023.
523. Sur cette période, la proportion des dossiers relevant du monopole légal des avocats aux Conseils s'est maintenue de façon constante aux alentours de 90 % de leur activité globale²⁹⁷. Cette prépondérance marquée pour les affaires relevant de l'exercice de leur monopole atteste d'une forte dépendance des offices à l'égard de ce segment d'activité réglementé.

²⁹³ Article 584 du code de procédure pénale.

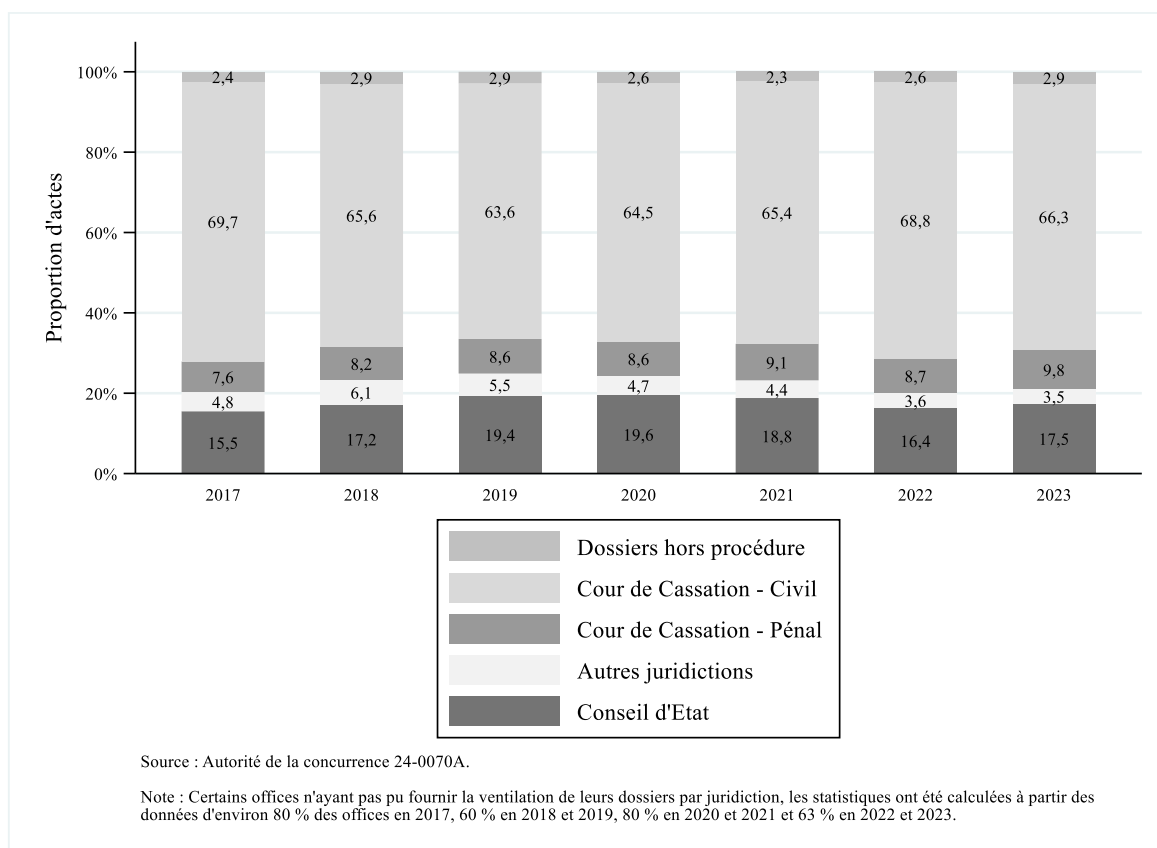
²⁹⁴ Voir les articles R. 432-2, R. 432-3, R. 523-3, R. 821-3 et R. 931-3 du code de justice administrative.

²⁹⁵ Articles R. 432-1, R. 613-5 et R. 733-1 du code de la justice administrative.

²⁹⁶ Les avocats aux Conseils ont également la possibilité de représenter des clients devant les juridictions européennes, le Conseil constitutionnel, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Ils peuvent également délivrer des prestations de conseils.

²⁹⁷ Sur ce point, voir n° 25-A-06 du 16 avril 2025 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, § 6.

Figure 61 – Proportion des affaires par juridiction (2017-2023)



524. De même, il convient de souligner que les contentieux civils devant la Cour de cassation demeurent prédominants dans l'activité des offices, représentant entre 63 % et 70 % des dossiers traités sur la période considérée. Les affaires soumises au Conseil d'État constituent quant à elles entre 15 % et 20 % du volume global d'activité desdits offices.
525. Outre la faculté de représenter des clients devant les juridictions européennes, le Conseil constitutionnel, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, il importe de préciser que les avocats aux Conseils ont aussi la capacité de délivrer des prestations de conseils dont la part demeure cependant faible, environ 5 % du chiffre d'affaires total de la profession sur la période 2019-2023²⁹⁸.

La rémunération des avocats aux Conseils

526. Dans le cadre de leur activité, et contrairement aux officiers publics et ministériels soumis à des tarifs réglementés, les avocats aux Conseils fixent librement et en accord avec leurs clients des honoraires pour les activités de consultation, d'assistance, de conseil, de rédaction d'actes juridiques sous seing privé et de plaidoirie²⁹⁹. Ces honoraires doivent obligatoirement figurer au sein d'une convention écrite, qui doit préciser le montant ou le mode de détermination des honoraires couvrant les diligences prévisibles, ainsi que les frais et débours envisagés.

²⁹⁸ Voir l'avis n° 25-A-06 précité, paragraphe 88.

²⁹⁹ Article 15 de l'Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'Ordre des avocats aux Conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre.

527. Ces honoraires sont déterminés en application de plusieurs critères tels que la situation financière du client, la difficulté de l'affaire, les frais exposés, la notoriété du professionnel et les diligences effectuées³⁰⁰. En cas de contestation du montant des honoraires, le client a la faculté de saisir le président de l'Ordre des avocats aux Conseils, lequel peut exercer ses pouvoirs de conciliation, de modération, voire engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'avocat aux Conseils n'ayant pas respecté ses obligations déontologiques³⁰¹. Cependant, il n'existe au sein de la profession aucune procédure de réclamation en matière d'honoraires comparable à celle existante chez les avocats à la cour devant le bâtonnier³⁰².
528. Par ailleurs, un honoraire complémentaire peut être fixé en fonction du résultat ou du service rendu³⁰³.

Un assouplissement souhaitable des voies d'accès à la profession

529. Dans le cadre des avis relatifs à la liberté d'installation rendus par l'Autorité³⁰⁴, l'Ordre des avocats aux Conseils a eu l'occasion de rappeler la nécessité de conserver le monopole dont la profession bénéficie³⁰⁵. Cette position serait justifiée d'une part par l'existence d'une haute spécialisation des professionnels, notamment en matière de techniques de cassation.
530. Par ailleurs, l'Ordre souligne que les avocats aux Conseils ont une obligation de « déconseil » à l'égard de leurs clients avant de se pourvoir en cassation. Cette obligation, qui découle des articles 32 du décret du 1^{er} mars 2023 relatif au code de déontologie des avocats aux Conseils constitue selon l'Ordre un mécanisme de filtrage indispensable préservant les juridictions suprêmes d'un engorgement préjudiciable au bon fonctionnement de leur activité.
531. Par ailleurs, la DACS souligne que « *tant le code de déontologie des avocats aux Conseils*^[306] *que celui des avocats*^[307] *prévoient que ces professionnels font preuve à l'égard de leurs clients de compétence, de dévouement, de diligence et de prudence. Seul le code de déontologie des avocats aux Conseils prévoit une obligation de conseiller les clients sur les chances de succès du pourvoi* »³⁰⁸ (soulignement et éléments entre crochet ajoutés).
532. Le maintien du monopole se justifierait donc au regard de la nécessité d'une bonne administration de la justice.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Il est notamment question des obligations de modération et de délicatesse inscrites à l'article 4 du 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.

³⁰² Articles 174 et suivants du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

³⁰³ Article 36 du 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 : « *L'indépendance de l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation lui interdit de rémunérer l'apport d'affaires et de pratiquer le pacte de quota litis entendu comme l'accord fixant l'intégralité de la rémunération en fonction du résultat* ».

³⁰⁴ Voir les avis n° 16-A-18, n° 18-A-11, n° 21-A-02, n° 23-A-03 et n° 25-A-06, relatifs à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

³⁰⁵ Voir l'avis n° 23-A-03, §103.

³⁰⁶ Article 24 du décret du 1^{er} mars 2023 précité.

³⁰⁷ Article 1.3 du Règlement intérieur national de la profession d'avocat.

³⁰⁸ Cote 684.

533. Pour autant, l'obligation de « déconseil » présente de très fortes similitudes avec le devoir de conseil que connaît la profession d'avocat à la cour. En effet, les devoirs de compétence, de dévouement, de diligence et de prudence communs aux deux professions les obligent à conseiller leurs clients sur l'opportunité d'engager ou non des actions en justice, notamment en matière de pourvois en cassation. Tout avocat à la cour est ainsi, au même titre que les avocats aux Conseils, tenu par ses devoirs et obligations déontologiques de conseiller son client sur les chances de succès de toute demande en justice, y compris en matière de cassation. Forts de leur expérience, les avocats aux Conseils conservent toutefois une position privilégiée pour évaluer les chances de réussite d'un pourvoi.
534. S'agissant de la nécessité d'une haute spécialisation en matière de techniques de cassation, de nombreux avocats à la cour les maîtrisent comme en témoigne le nombre de collaborateurs avocats à la cour au sein des offices³⁰⁹. Leur travail contribue grandement au nombre élevé de dossiers traités par an et par associé avocats aux Conseils³¹⁰.
535. L'Autorité a déjà eu l'occasion de questionner le monopole des avocats aux Conseils dans ses avis relatifs à la liberté d'installation des avocats aux Conseils. En particulier, dans le cadre de l'avis n° 25-A-06³¹¹, l'Autorité a recommandé un assouplissement des conditions d'accès à la profession pour les collaborateurs d'avocats aux Conseils qui remplissent les conditions d'expérience, en leur permettant d'être dispensés du certificat d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils³¹². Cette recommandation, si elle est suivie d'effet, marquera une étape initiale dans le processus d'ouverture de la profession aux avocats à la cour.
536. Par conséquent, dès lors que le Gouvernement souhaite conserver le monopole des avocats aux Conseils, l'Autorité réitère sa recommandation de l'avis n° 25-A-06³¹³ relative à l'assouplissement des conditions d'accès à la profession pour les collaborateurs d'avocats aux Conseils qui remplissent les conditions d'expérience, en leur permettant d'être dispensés du CAPAC.

Recommandation n° 13 : élargir les voies d'accès dérogatoires à la profession d'avocats aux Conseils

L'Autorité réitère sa recommandation de l'avis n° 25-A-06 relative à l'assouplissement des conditions d'accès à la profession pour les collaborateurs d'avocats aux Conseils qui remplissent les conditions d'expérience, en leur permettant d'être dispensés du CAPAC, sous réserve, par exemple, de la réussite à un examen oral de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle, ainsi qu'en techniques de cassation.

³⁰⁹ En 2023, entre 300 et 400 collaborateurs avocats à la Cour sont dénombrés pour 128 avocats aux Conseils libéraux.

³¹⁰ Voir l'avis n° 25-A-06 précité, paragraphe 96.

³¹¹ Voir l'avis n° 25-A-06 précité, paragraphes 187 à 200.

³¹² Sous réserve, par exemple, de la réussite à un examen oral de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle, ainsi qu'en techniques de cassation.

³¹³ Voir l'avis n° 25-A-06 précité, paragraphes 187 à 200.

III. Bilan relatif à la régulation tarifaire

A. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

1. ORIENTATION DES TARIFS VERS LES COÛTS

537. La loi *Croissance et activité* a modifié les principes de fixation des tarifs des administrateurs judiciaires, des avocats pour certaines activités de postulation³¹⁴, des commissaires de justice, des greffiers des tribunaux de commerce, des mandataires judiciaires et des notaires³¹⁵.
538. Ainsi, pour chaque profession, l'article L. 444-2 du code de commerce dispose que « *les tarifs [...] prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs* ». Le tarif de chaque prestation est arrêté conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, et fait l'objet d'une révision au moins quinquennale.
539. En application du décret n° 2016-230 du 26 février 2016³¹⁶, l'approche initiale du Gouvernement reposait sur une méthode de détermination des tarifs dite « *acte par acte* ». Cette méthode visait à fixer les tarifs sur la base des coûts effectivement supportés par les professionnels pour chaque acte réalisé.
540. En raison du manque de données comptables suffisamment précises pour estimer les coûts pertinents et la rémunération raisonnable au niveau de granularité requis, le décret du 26 février 2016 précité a prévu une période transitoire de deux ans, pendant laquelle les ministères de la justice et de l'économie étaient autorisés à fixer les nouveaux tarifs à partir de ceux anciennement en vigueur, sous réserve de ne pas entraîner de variation de plus de 5 % par rapport à ceux-ci³¹⁷.
541. Toutefois, l'absence de mise en place d'une comptabilité analytique permettant l'évaluation des coûts pertinents acte par acte durant la période transitoire a rendu la méthode initialement envisagée non opérationnelle. Interrogée sur la méthode pratiquée en 2018 et 2020, à l'issue de la période transitoire de deux ans, la DGCCRF a indiqué à l'Autorité que « *le taux d'évolution par profession a lui aussi été appliqué uniformément aux tarifs en vigueur* »³¹⁸.
542. Dans ce contexte, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019³¹⁹ a finalement substitué à cette première approche une méthode fondée sur la rentabilité globale des professions concernées.
543. À cet effet, l'article L. 444-2 du code de commerce, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi du 23 mars 2019, dispose désormais que les tarifs « *prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable* », et sont fixés « *sur la base*

³¹⁴ En matière de saisie immobilière, licitation, partage et sûretés judiciaires.

³¹⁵ Article 50 de la loi *Croissance et activité*.

³¹⁶ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice

³¹⁷ Article 12 du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 précité.

³¹⁸ Cote 717.

³¹⁹ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

d'un objectif de taux de résultat moyen, dont les modalités de détermination sont définies par décret en Conseil d'État, et dont le montant est estimé globalement pour chaque profession pour l'ensemble des prestations tarifées » (soulignement ajouté).

544. Ainsi, les articles R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce disposent que:

- les coûts pertinents sont déterminés globalement pour chaque profession par la soustraction du résultat de cette profession à son chiffre d'affaires. Le montant obtenu est ensuite multiplié par un coefficient représentant la proportion des coûts spécifiquement attribuables aux activités régulées au sein des coûts totaux de la profession³²⁰ ; et
- la rémunération raisonnable est « déterminée globalement pour chaque profession en appliquant au chiffre d'affaires régulé l'objectif de taux de résultat moyen de cette profession. Cet objectif est déterminé à partir d'un taux de référence égal à 20 % [...] affecté d'un coefficient correcteur multiplicateur, compris entre 1 et 1,6 »³²¹.

545. La liste des prestations dont le tarif est réglementé figure à l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce³²².

546. Les tarifs à proprement parler sont codifiés dans la partie Arrêté du code de commerce :

Tableau 22 - Tarifs réglementés des professions réglementées du droit

Profession	Liste des articles du code de commerce prévoyant les tarifs
Greffier des tribunaux de commerce	Articles A. 743-8 à A. 743-18 du code de commerce.
Notaire	Articles A. 444-53 à A. 444-186 du code de commerce
Huissier de justice ³²³	Articles A. 444-11 à A. 444-52 du code de commerce.
Commissaire-priseur judiciaire ³²⁴	Articles A. 444-1 à A. 444-10 du code commerce.
Avocat à la cour	Articles A. 444-187 à A. 444-202 du code de commerce
Administrateur judiciaire	Articles A. 663-3 à A. 663-29 du code de commerce
Mandataire judiciaire	

Source : Code de commerce.

³²⁰ Article R. 444-6 du code de commerce.

³²¹ Article R. 444-7 du code de commerce.

³²² Voir l'annexe 4-7 du code de commerce.

³²³ La DGCCRF et la DACS ont indiqué à l'Autorité que la fusion des prestations historiques des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires listées à l'annexe 4-7 aura lieu fin 2025, début 2026. Cotes 628 et 725.

³²⁴ Ibid.

547. Enfin, les tarifs sont fixés pour une période de référence de vingt-quatre mois. Ainsi, depuis leur première fixation en 2016, les tarifs ont été révisés quatre fois (voir paragraphe 571).
548. Par exception, le second alinéa de l'article R. 444-4 du code de commerce prévoit qu'un « *un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'économie peut fixer l'émolument applicable à une prestation ne figurant pas dans l'article annexe 4-7* ». Cette disposition permet au Gouvernement de fixer le tarif d'une nouvelle prestation attribuée à une profession qui ne figurerait pas encore à l'annexe 4-7 précitée.
549. À titre d'exemple, le 29 décembre 2022³²⁵, il a été inséré au I de l'article A. 743-12 du code de commerce, les lignes 136-8 à 136-11 prévoyant la tarification de l'inscription, de la modification, de la saisie et de la radiation de l'inscription des warrants agricoles transférés aux greffiers des tribunaux de commerce.

2. LES REMISES

550. La loi *Croissance et activité* a facilité pour les professionnels la possibilité d'octroyer des remises à leurs clients. Le quatrième alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce dispose que « *des remises peuvent être consenties lorsqu'un tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit (...) et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil défini par l'arrêté conjoint prévu à l'article L. 444-3* »³²⁶ (soulignements ajoutés).
551. En principe, l'article L. 444-2 précité prévoit que le taux de remise est « *fixe, identique pour tous et compris dans des limites définies par voie réglementaire* » (soulignement ajouté). En d'autres termes, un professionnel soumis aux tarifs réglementés ne peut accorder une remise sur une prestation précise que s'il l'accorde automatiquement et au même taux à l'intégralité des clients ayant recours à cette prestation.
552. Ces impératifs de fixité et d'identité ont soulevé des difficultés d'application, notamment pour les notaires. En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, le notaire pouvait, en application de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978, fixer librement une remise sur la partie de l'émolument dépassant le seuil de 80 000 euros³²⁷.
553. Le Gouvernement avait initialement prévu à l'article R. 444-10 du code de commerce³²⁸ deux taux de remise : un taux de droit commun, plafonné à 10 %, et un taux dérogatoire, plafonné à 40 %, applicable notamment pour les prestations qui bénéficiaient jusqu'alors du mécanisme de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978. Toutefois, l'Autorité a souligné dans son avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 que le taux dérogatoire de 40 % n'a pas permis aux notaires de rester compétitifs sur le marché de l'immobilier de grande valeur, par rapport

³²⁵ Arrêté du 29 décembre 2022 fixant les tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce relatifs à la publicité des warrants agricoles en application du décret n° 2021-1887 du 29 décembre 2021 relatif au registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes.

³²⁶ Article L. 444-2 du code de commerce.

³²⁷ Sur ce point, voir l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires, désormais abrogé.

³²⁸ L'article R. 444-10 du code de commerce a été codifié par l'article 2 du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice

à leurs concurrents internationaux³²⁹.

554. Dès lors, l'article 20 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019³³⁰ précitée a apporté une inflexion au principe d'identité et de fixité prévu à l'article L. 444-2 précité. Le dernier alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce dispose désormais que « [t]outefois, pour certaines prestations et au-delà d'un montant d'émolument fixé par l'arrêté mentionné [à l'] article L. 444-3, le professionnel et son client peuvent convenir du taux des remises ».
555. Pris en application de l'article 20 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 précitée, l'article 7 du décret n° 2020-179 du 28 février 2020³³¹ dresse désormais à l'article R. 444-10-1 du code de commerce la liste des prestations pour lesquelles le taux de remise peut être librement négocié entre le professionnel et son client.
556. Par ailleurs, et en vue d'élargir le champ d'application des remises pouvant être octroyées par les professionnels, l'article 6 du même décret³³² porte le plafond du taux de remise de 10 % à 20 %.

3. LES MAJORATIONS DES TARIFS EN OUTRE-MER

557. Historiquement, les professions de notaire et d'huissier de justice (désormais commissaire de justice) bénéficient de majorations de leurs émoluments en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane, à la Réunion, à Saint-Pierre et Miquelon et à Wallis et Futuna. Il en était de même, jusqu'en 2020, pour les avocats à la cour à la Réunion pour leurs prestations en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires.
558. Avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, les majorations des professionnels en outre-mer étaient prévues par des dispositions propres à chaque profession³³³. L'intégralité de ces dispositions a été abrogée par le décret n° 2016-230 du 26 février 2016³³⁴, pour être fixées par décret en Conseil d'État, après avis de l'Autorité, au sein de la partie réglementaire du code de commerce.
559. En 2020, le Gouvernement a refondu le système des majorations tarifaires en outre-mer avec l'adoption de l'article R. 444-12-1 du code de commerce³³⁵, lequel dispose que l'arrêté mentionné à l'article L. 444-3 précité peut prévoir une majoration des émoluments dans les départements et collectivités d'outre-mer, afin de tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de chaque territoire et des conditions d'exercice qui en résultent pour les professionnels qui y sont installés.

³²⁹ Sur ce point, voir l'avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce, paragraphes 22 à 31.

³³⁰ Sur ce point, voir l'article 20 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

³³¹ Décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit

³³² *Ibid.*

³³³ À titre d'exemple, les majorations des huissiers de justice étaient prévues à l'article 33 du décret n°96-1080 du 12 décembre 1996 portant fixation du tarif des huissiers de justice en matière civile et commerciale.

³³⁴ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

³³⁵ L'article R 444-12-1 du code de commerce a été inséré par l'article 8 du décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit.

560. Le même article prévoit désormais que le taux de majoration ainsi fixé vise à rapprocher le taux de résultat moyen des professionnels installés dans ces départements et collectivités de l'objectif de taux de résultat moyen fixé en métropole pour ces mêmes professionnels.
561. Le tableau ci-dessous répertorie les différentes évolutions des majorations pour les territoires précités :

Tableau 23 - Évolution des majorations entre 2016 et 2024

Territoires	Professions	Majoration en 2016	Majoration en 2024
Guadeloupe	Notaire	25 %	23 %
	CJ (ex HJ)	30 %	29 %
Martinique	Notaire	25 %	24 %
	CJ (ex HJ)	30 %	28 %
Guyane	Notaire	25 %	20 %
	CJ (ex HJ)	30 %	24 %
La Réunion	Notaire	40 %	36 %
	CJ (ex HJ)	40 %	37 %
	Avocat à la Cour	40 %	N/A ³³⁶
Mayotte	Notaire	40 %	36 %
	CJ (ex HJ)	30 %	30 %
Saint-Pierre et Miquelon	CJ (ex HJ)	30 %	30 %
Wallis et Futuna ³³⁷	Notaire	N/A	25 %
	CJ (ex HJ)	N/A	30 %

Source : Code de commerce.

562. Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus (voir sur ce point au paragraphe 547) le dispositif de la loi *Croissance et activité* prévoit que les tarifs sont révisés tous les deux ans par voie d'arrêté, sans que cela implique une saisine automatique de l'Autorité.
563. Cependant, en application de l'article L. 444-7 du code de commerce, l'Autorité rend un avis sur les modalités d'application suivantes des tarifs réglementés :
- « 1° Les modalités selon lesquelles les coûts pertinents et la rémunération raisonnable, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 444-2, sont évalués globalement pour l'ensemble des prestations tarifées en application de l'article L. 444-1 ;
- 2° Les caractéristiques de la péréquation prévue au deuxième alinéa de l'article L. 444-2 ;

³³⁶ Les tarifs des avocats à la cour ne sont plus majorés depuis 2020 à La Réunion.

³³⁷ Bien qu'il n'y ait pas de professionnels à Wallis et Futuna, des majorations sont toutefois prévues pour ces professions.

(...)

4° La liste des informations statistiques mentionnées au 2° de l'article L. 444-5 et les modalités de leur transmission régulière ;

5° Les conditions dans lesquelles, en application du dernier alinéa de l'article L. 444-2, le professionnel et son client peuvent convenir du taux des remises. »

564. En application de ces dispositions l'Autorité a rendu depuis 2016 différents avis pour éclairer l'action du Gouvernement :

- les avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et n° 16-A-06 du 22 février 2016 concernant un projet de décret et un projet de décret rectificatif relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par l'article 50 de la loi du 6 août 2015³³⁸ ;
- l'avis n° 16-A-16 du 16 septembre 2016 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions du titre IV bis du livre IV de la partie réglementaire du code de commerce³³⁹ ;
- l'avis n° 17-A-06 du 27 mars 2017 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de postulation des avocats en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation, et de sûretés judiciaires³⁴⁰ ;
- l'avis n° 17-A-15 du 15 décembre 2017 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce et du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice³⁴¹ ;
- l'avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en outre-mer ;
- l'avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce³⁴² ;
- l'avis n° 23-A-13 du 27 juillet 2023 concernant un projet de décret relatif à diverses prestations réalisées dans le cadre du registre des sûretés mobilières et modifiant certaines dispositions du code de commerce³⁴³ ; et
- l'avis n° 24-A-07 du 23 juillet 2024 relatif à un projet de décret définissant le dispositif de collecte des informations statistiques concernant les avocats.

³³⁸ Ces deux avis ont été rendus pour le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

³³⁹ Cet avis a été rendu pour le décret n° 2016-1369 du 12 octobre 2016 modifiant le titre IV bis du livre IV de la partie réglementaire du code de commerce.

³⁴⁰ Cet avis a été rendu pour le décret n° 2017-862 du 9 mai 2017 relatif aux tarifs réglementés de postulation des avocats en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires.

³⁴¹ Cet avis a été rendu pour le décret n° 2018-200 du 23 mars 2018 modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce et du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

³⁴² Cet avis a été rendu pour le décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit

³⁴³ Cet avis a été rendu pour le décret n° 2023-916 du 3 octobre 2023 relatif à diverses prestations réalisées dans le cadre du registre des sûretés mobilières et modifiant certaines dispositions du code de commerce

B. ETUDE D'IMPACT DES ÉVOLUTIONS TARIFAIRES

1. DES INCOHÉRENCES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA MÉTHODE

a) Les modalités de détermination des tarifs

565. Ainsi qu'il a été rappelé (voir paragraphes 537 à 549), les tarifs prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs précisés aux articles R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce.
566. Ainsi, les coûts pertinents sont ceux supportés par les professionnels pour leurs activités exercées en monopole³⁴⁴. Pour les déterminer, les coûts totaux sont affectés d'un coefficient correcteur « *réputé égal à la part du chiffre d'affaires régulé dans le chiffre d'affaires de la profession* ». Quant à la rémunération raisonnable, elle est établie en appliquant au chiffre d'affaires régulé un objectif de taux de résultat moyen fondé sur un taux de référence de 20 % affecté d'un coefficient compris entre 1 et 1,6, conduisant ainsi à un taux de rentabilité compris entre 20 % et 32 % pour les différentes professions.
567. Les tarifs ainsi déterminés ne doivent pas entraîner une variation du chiffre d'affaires régulé de plus de 5 % par rapport à la période de référence précédente. La DGCCRF précise que cette vérification est effectuée tant pour les émoluments fixes que proportionnels. Toutefois cette vérification repose sur l'hypothèse d'un volume d'activité constant et homogène, ce qui complexifie la justesse de sa réalisation.
568. Si, en principe, la révision tarifaire est appliquée de façon homothétique pour chaque profession, le Gouvernement peut appliquer des variations tarifaires différentes pour une ou plusieurs prestations au sein d'une même profession. Toutefois, la DGCCRF précise que ces dispositions n'ont jamais pu être appliquées en l'absence de comptabilité analytique.
569. Sur ce point, la DGCCRF souligne que la pleine application du dispositif de régulation tarifaire est limitée par la faible qualité des données économiques transmises par les instances professionnelles nationales, ainsi que par un manque d'objectivité de certains paramètres pris en considération pour la détermination de la rémunération raisonnable.
570. L'Autorité souligne à cet égard qu'aucune disposition ne définit explicitement le lien entre coûts pertinents et rémunération raisonnable. Sur ce point, la DGCCRF précise que « *la notion de coût pertinent n'influe pas, en l'état du droit, sur l'objectif de taux de résultat moyen dont le calcul est disposé aux seuls articles relatif à la rémunération raisonnable* »³⁴⁵.

³⁴⁴ Avis n° 20-A-03 précité.

³⁴⁵ Cote 714.

b) Les évolutions tarifaires constatées au regard des critères définis par la loi

571. Le tableau ci-dessous synthétise les évolutions tarifaires par profession depuis 2016 :

Tableau 24 - Évolution tarifaires par profession entre 2016 et 2024

	2016	2018	2020	2022	2024	Évolution des tarifs entre 2016 et 2024
GTC	- 5,0 %	- 5,0 %	- 5,0 %	0 %	- 5,0 %	- 18,5 %
Notaires	- 1,4 %	0 %	- 1,9 %	0 %	0 %	- 3,3 %
Ex-HJ	- 2,5 %	0 %	- 0,8 %	0 %	1,0 %	- 2,3 %
Ex-CPJ	0,0 %	0 %	- 0,8 %	0 %	0 %	- 0,8 %
AJ	- 5,0 %	0 %	- 1,0 %	0 %	- 3,0 %	- 8,8 %
MJ	- 5,0 %	0 %	- 1,0 %	0 %	0 %	- 6,0 %

Source : Autorité.

572. L'Autorité juge pertinent de comparer les données sous-jacentes retenues dans l'application des critères, lorsqu'elles sont disponibles, avec les évolutions tarifaires observées afin d'identifier les facteurs expliquant les différences d'évolution tarifaire entre les professions et au cours du temps.

573. L'Autorité exclut volontairement de son analyse certains critères fixés par l'article R. 444-7 du code de commerce, à savoir le résultat moyen régulé des professionnels appartenant aux trois premiers déciles de chaque profession, les caractéristiques des prestations réalisées par la profession et l'évolution constatée de la qualité du service rendu³⁴⁶. En effet, s'agissant des trois premiers déciles de chaque profession, l'Autorité n'est pas en mesure d'identifier si les valeurs très faibles du premier décile reflètent la réalité économique de certains professionnels en difficulté, et devraient en conséquence être conservées dans l'analyse, ou si ces valeurs relèvent d'erreurs de saisie dont la conservation fausserait le taux de résultat moyen des professionnels. S'agissant des caractéristiques des prestations réalisées et de l'évolution constatée de la qualité du service rendu, ces critères ne peuvent faire l'objet d'une analyse quantitative.

574. Dès lors, les deux critères suivants sont pris en compte pour l'analyse :

- l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession, constaté au titre de la dernière année disponible, et le taux de référence de 20 % ; et
- l'évolution constatée au cours des trois dernières années disponibles du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel.

Écart entre le taux de résultat régulé et le taux de référence de 20 %

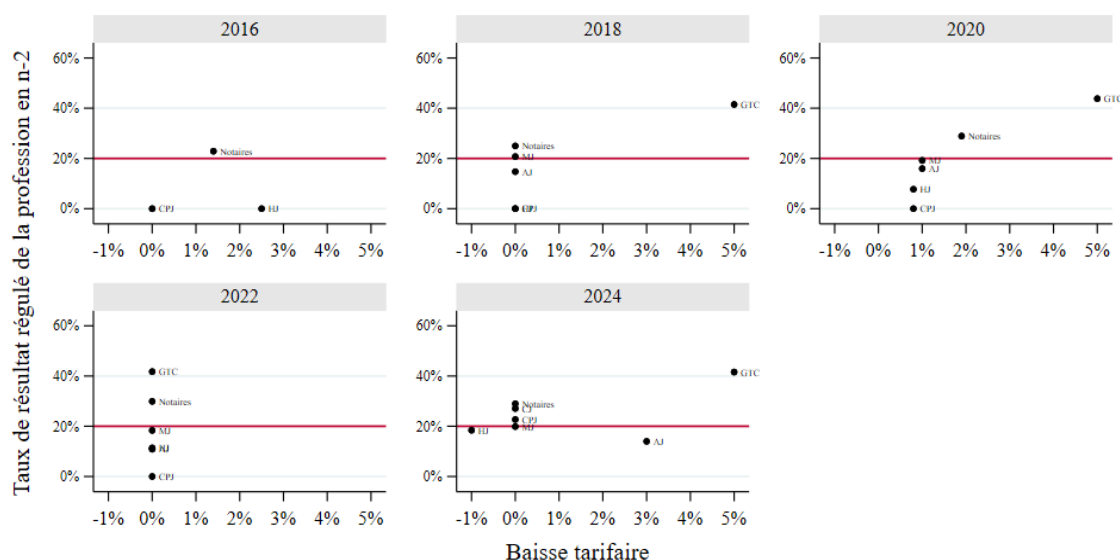
575. La Figure 62 ci-dessous présente, pour chaque période de révision des tarifs, l'évolution

³⁴⁶ 2° et 3° de l'article R. 444-7 du code de commerce.

tarifaire mise en œuvre en fonction du résultat régulé de la profession³⁴⁷ de la période précédente.

576. À profession donnée, les baisses tarifaires de différentes périodes ne semblent pas toujours corrélées au résultat régulé de l'année précédente. Ainsi, si les taux de résultat régulés à profession donnée sont relativement stables dans le temps, les baisses tarifaires proposées pour l'année suivante, elles, ne sont pas uniformes.
577. En termes de comparaison entre les professions, il ressort de l'analyse que les greffiers des tribunaux de commerce, qui ont le taux de résultat régulé le plus élevé pour chaque période, ont également toujours la baisse tarifaire la plus importante. Pour les autres professionnels, la cohérence est plus relative. À titre illustratif, en 2016, et bien qu'ayant un taux de résultat régulé au niveau de la profession inférieur aux notaires et au seuil de 20 %, les huissiers de justice se sont vu appliquer une baisse tarifaire plus importante, ce qui est également le cas pour les administrateurs judiciaires en 2024. À l'inverse, en 2018, l'ensemble des professions, excepté celle des greffiers des tribunaux de commerce, avaient des taux de résultat sensiblement différents, tandis qu'aucune d'elle n'a subi de baisses tarifaires.

Figure 62 - Évolution tarifaire et taux de résultat régulé de la profession en n-2



Source : Autorité de la concurrence 24-0070A.

Légende

AJ : Administrateurs judiciaires,
CJ : Commissaires de justice,
CPJ : Commissaires-priseurs judiciaires,
HJ : Huissiers de justice,
GTC : Greffiers des tribunaux de commerce,
MJ : Mandataires judiciaires.

2014 : les données des greffiers des tribunaux de commerces, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires ne sont pas disponibles.

Echantillon restreint aux professionnels déclarant du chiffre d'affaires régulé.

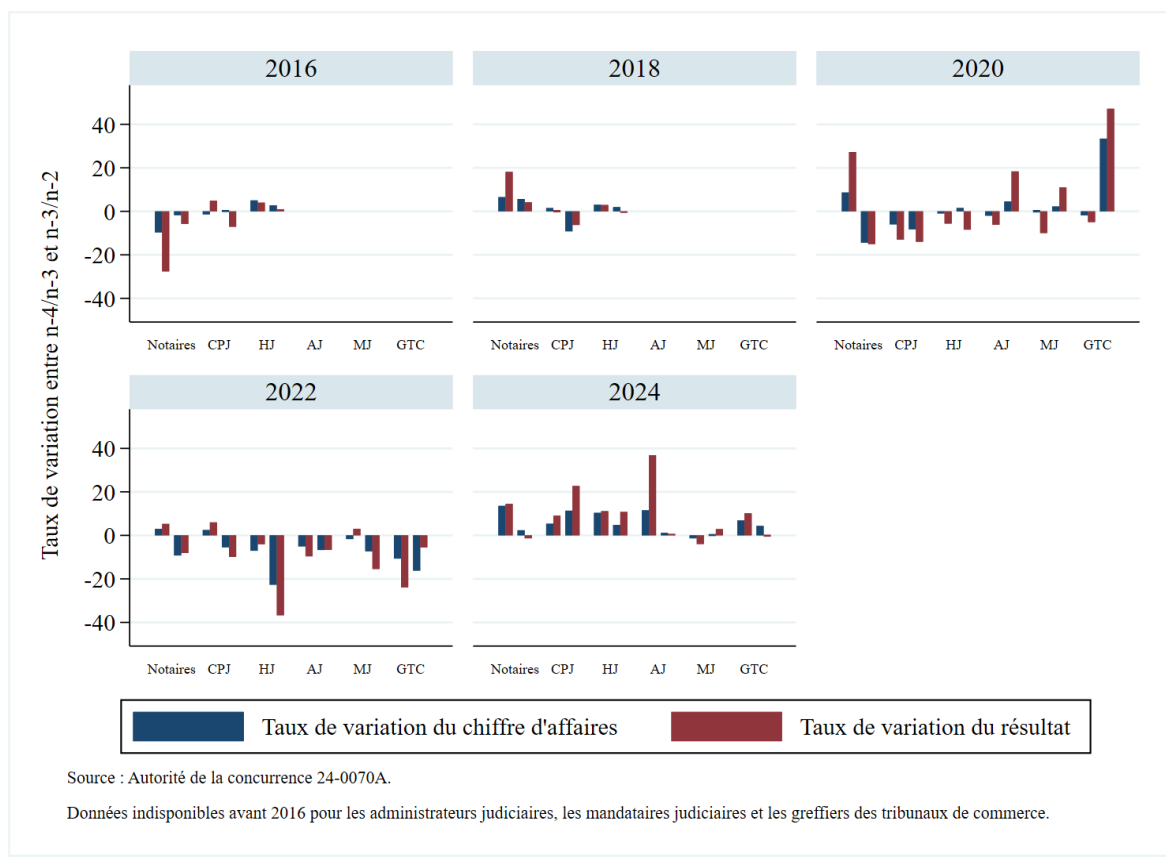
578. Dès lors, exception faite des greffiers des tribunaux de commerce qui ont toujours les taux de résultat régulés et les baisses tarifaires les plus importantes, il apparaît que l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession constaté au titre de la dernière année, et le taux de référence de 20 % ne permet pas, à lui seul, d'expliquer les différences d'évolutions tarifaires observées au cours du temps et entre professions.

³⁴⁷ Le taux de résultat de la profession correspond à la somme des résultats des professionnels rapportée à la somme du chiffre d'affaires des professionnels.

Évolution constatée au cours des trois dernières années du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel

579. La Figure 63 ci-dessous présente, pour chaque période de révision des tarifs, l'évolution tarifaire (en année n) en fonction du taux de croissance du chiffre d'affaires et du taux de résultat de la profession, constatés au cours des trois dernières années disponibles (entre n-4 et n-3, puis entre n-3 et n-2). Les données ne sont disponibles qu'à partir de 2016 pour les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires. Ainsi pour ces derniers, les premiers taux de variation apparaissent entre 2016 et 2017.
580. En premier lieu, pour une profession donnée et une année donnée, il apparaît que les évolutions à n-3 et n-2 ne vont pas toujours dans le même sens.
581. Ainsi, pour les notaires et s'agissant de l'évolution tarifaire intervenue en 2020, entre 2016 et 2017, le chiffre d'affaires et le taux de résultat se sont accrus, mais ont diminué ensuite entre 2017 et 2018. Une baisse tarifaire biennale pourrait donc mettre en difficulté une profession dont les résultats économiques satisfaisants ne seraient pas consolidés ou suffisamment pérennes dans le temps. Le choix de l'évolution tarifaire repose alors essentiellement sur des prédictions d'évolution de l'activité économique des professionnels, celles-ci ne reposant pas nécessairement sur des données chiffrées.
582. De même, si entre 2016 et 2017, le chiffre d'affaires des mandataires judiciaires a augmenté, leur résultat a diminué. Cela est également le cas pour les huissiers de justice entre 2017 et 2018. Une seconde difficulté apparaît ainsi lorsque les indices économiques ne concordent pas entre eux. D'après la Figure 63 ci-dessous, ce cas est toutefois relativement rare.
583. En second lieu, si les évolutions tarifaires suivent logiquement l'activité économique des professionnels, il ressort toutefois de l'analyse que cette cohérence n'est pas toujours observée. Ainsi, les anciens huissiers de justice ont fait l'objet d'une baisse tarifaire en 2016 (-2,5 %), en 2020 (-0,8 %) et d'une hausse tarifaire en 2024 (+1 %). Ces évolutions apparaissent en relative contradiction avec l'évolution des données économiques de la profession. Si entre 2013 et 2014, l'activité économique s'était accrue, en revanche entre 2017 et 2018, la situation semblait se détériorer tandis qu'en 2024, la hausse tarifaire a été précédée d'une croissance du chiffre d'affaires et du taux de résultat sur trois années. *In fine*, dans cette analyse, il apparaît difficile d'expliquer si la juste corrélation entre activité des professions et tarifs de ces derniers relève de la simple coïncidence ou si elle est réellement justifiée.
584. Enfin, à année donnée mais en comparant les professions, la Figure 63 ne permet pas de mettre en évidence des évolutions caractéristiques des données économiques des professions qui permettraient d'expliquer les évolutions tarifaires constatées. En 2020, tous les professionnels ont fait l'objet d'une baisse tarifaire, les notaires et les greffiers des tribunaux de commerce ayant accusé les baisses les plus importantes. Or, il apparaît que les notaires ne bénéficiaient pas d'une évolution des indicateurs économiques particulièrement plus favorable que les autres professionnels, notamment les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Figure 63 - Taux de variation du chiffre d'affaires et du résultat de la profession au cours des trois dernières années disponibles avant l'évolution tarifaire



585. En conclusion, il apparaît que, d'une part, l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession et le taux de référence de 20 % et, d'autre part, l'évolution constatée et prévisible du chiffre d'affaires et du résultat moyen par professionnel ne permettent pas d'expliquer les différences d'évolutions tarifaires observées au cours du temps et entre professions.

c) Un bilan mitigé

Du côté des professionnels : une orientation vers les coûts non maîtrisée

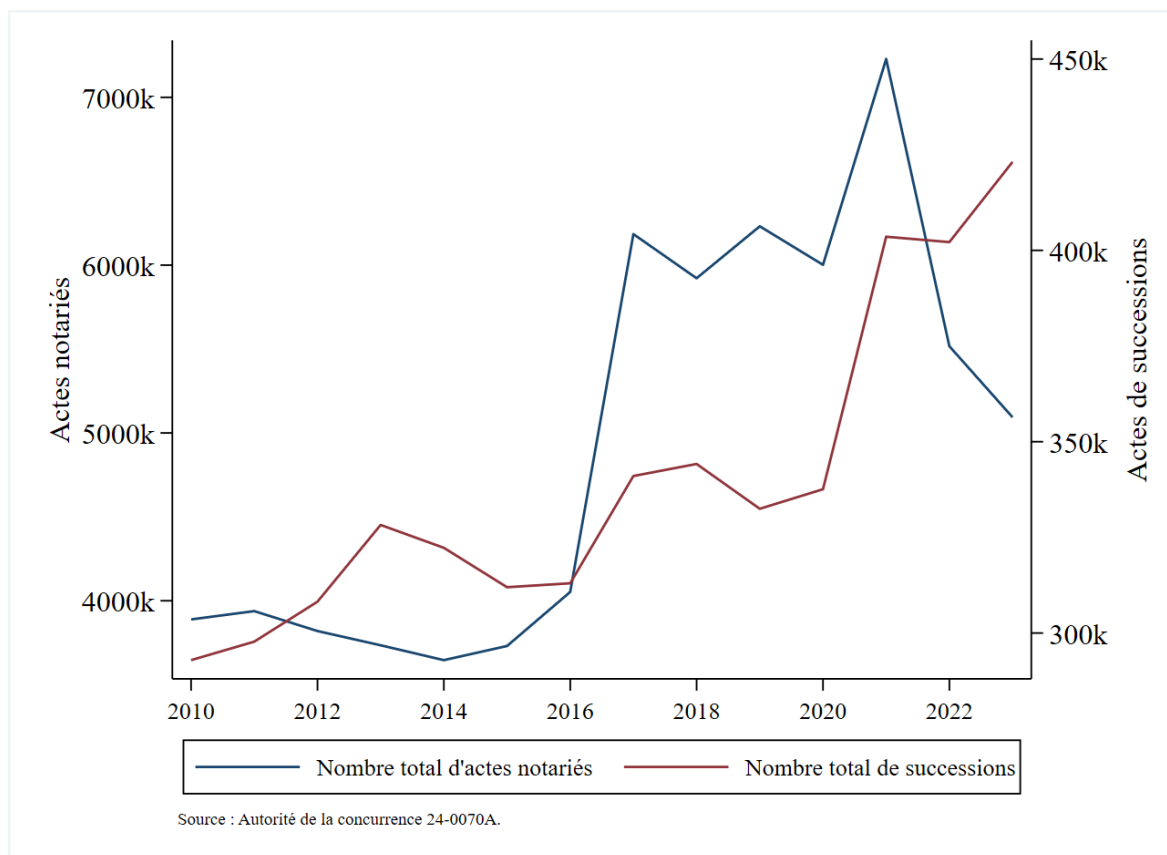
586. À l'issue de quatre campagnes de révision tarifaire, l'Autorité constate que l'évolution tarifaire, le plus souvent à la baisse, ne s'accompagne pas nécessairement d'une diminution du taux de résultat et donc d'un rapprochement entre tarifs et coûts, ce qui était pourtant l'objectif initial de la loi *Croissance et activité*.
587. En effet, ainsi qu'il ressort de la Figure 5 présentée au paragraphe 54, entre les années 2016 et 2023, le taux de résultat médian³⁴⁸ est fluctuant sans pour autant afficher de baisses significatives les années suivant une baisse tarifaire.
588. L'Autorité considère toutefois que le lien entre l'évolution tarifaire et le taux de résultat régulé n'est pas automatique et linéaire. Ainsi, si des baisses tarifaires significatives ont pu avoir lieu, d'autres événements ou facteurs ont pu en parallèle affecter les professionnels, si

³⁴⁸ Sur ce point, voir l'annexe II du présent avis.

bien que le taux de résultat régulé peut ne pas être affecté ou ne pas évoluer dans la direction désirée. À titre illustratif, le taux de résultat d'un professionnel dépend de ses prix mais également de la demande (par exemple le nombre d'actes) et des coûts qu'il supporte. Or, le contexte de la loi *Croissance et activité* laisse penser que ces facteurs peuvent avoir également évolué concomitamment.

589. Par exemple, pour les notaires, la Figure 64 met en évidence qu'au cours de la période 2016-2023, le nombre total d'actes notariés a augmenté. Ainsi, l'impact des révisions tarifaires sur le taux de résultat ne peut se faire toutes choses égales par ailleurs. En l'occurrence, des baisses tarifaires en valeur se sont opposées à des hausses de la demande en volume, ayant ainsi un effet neutre ou ambigu sur le taux de résultat.

Figure 64 - Évolution du nombre d'actes notariés et de succession entre 2010 et 2023



590. Pour plus de précisions sur ses recommandations relatives à la méthode de révision des tarifs, l'Autorité renvoie aux paragraphes 627 à 668.

Focus sur la baisse des émoluments du notaire applicables aux transactions immobilières

591. Parmi les différentes baisses intervenues sur les tarifs réglementés, l'Autorité tente de quantifier les économies réalisées par les consommateurs à la suite des deux baisses successives des émoluments notariaux applicables aux transactions immobilières, respectivement intervenues le 1^{er} mars 2016³⁴⁹ (- 1,38 %) et le 1^{er} mars 2020³⁵⁰ (- 1,90 %).

³⁴⁹ Arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des notaires.

³⁵⁰ Arrêté du 28 février 2020 fixant les tarifs réglementés des notaires.

Tableau 25 - Évolution des émoluments en application de l'article A. 444-91 du code de commerce

Tranche de prix	Taux applicable jusqu'au 29 février 2016	Taux applicable du 1 ^{er} mars 2016 au 29 février 2020	Taux applicable depuis le 1 ^{er} mars 2020
De 0 € à 6 500 €	4,000 %	3,945 %	3,870 %
De 6 500 € à 17 000 €	1,650 %	1,627 %	1,596 %
De 17 000 € à 60 000 €	1,100 %	1,085 %	1,064 %
Plus de 60 000 €	0,825 %	0,814 %	0,799 %

Source : code de commerce.

592. Pour réaliser ces estimations, l'Autorité se fonde sur la base de données « *Demandes de valeurs foncières* » (ci-après « DVF ») produite et publiée par la Direction générale des finances publiques³⁵¹. La base DVF, dont les données sont issues des actes notariés et des informations cadastrales sur la période 2016-2023, permet de connaître le montant des transactions immobilières effectuées sur le territoire national, à l'exception des départements d'Alsace-Moselle et de Mayotte.
593. L'assiette de calcul des émoluments du notaire est déterminée par la valeur foncière du bien³⁵². Ainsi, pour chaque année entre 2016 et 2023, l'Autorité a calculé les émoluments versés aux notaires avec (colonne 1 du
594. Tableau 26) et sans la baisse tarifaire (colonne 2 du Tableau 26).
595. L'écart entre ces deux résultats permet d'estimer les gains réalisés par les consommateurs grâce aux deux baisses successives des tarifs des notaires.

³⁵¹ Les données de la base DVF sont téléchargeables à l'adresse suivante : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/demandes-de-valeurs-foncieres/>.

³⁵² Il est précisé que la base DVF n'identifie pas qui, du vendeur ou de l'acheteur, supporte les frais d'agence immobilière. Ainsi, et à l'aide de cette base, l'Autorité réalise des estimations avec les données alimentées par le notariat, et qui correspondent, selon les cas, à la valeur foncière du bien additionnée ou non des frais d'agence immobilière.

596. Le

597. Tableau 26 ci-dessous donne ces valeurs pour chaque année entre 2016 et 2023 :

Tableau 26 - Économies réalisées par les consommateurs à l'occasion des transactions immobilières entre 2016 et 2023

Années	Émoluments réellement payés	Équivalent des émoluments à tarifs pré-2016	Économies réalisées sur les émoluments
2016	2 525 M€	2 556 M€	31 M€
2017	2 971 M€	3 012 M€	41 M€
2018	3 049 M€	3 090 M€	42 M€
2019	3 494 M€	3 541 M€	48 M€
2020	3 208 M€	3 304 M€	96 M€
2021	3 732 M€	3 855 M€	123 M€
2022	4 054 M€	4 188 M€	133 M€
2023	3 000 M€	3 099 M€	99 M€
Total	26 033 M€	26 645 M€	612 M€

Source : Autorité.

598. Il ressort de ce qui précède que les consommateurs ont réalisé entre 2016 et 2023 environ 612 millions d'euros d'économies en matière de transactions immobilières.

599. Pour la période allant du 1^{er} mars 2016 au 29 février 2020, l'économie réalisée représente 176 millions d'euros, tandis que pour la période allant du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2023, le montant de gains estimé est de 435 millions d'euros³⁵³.

600. Au total, sur la période considérée, la baisse des émoluments a donc induit une hausse du pouvoir d'achat pour les consommateurs d'environ 76 millions d'euros par an.

2. LES MAJORATIONS EN OUTRE-MER

601. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus aux paragraphes 557 à 561, les professions de notaire et d'huissier de justice bénéficient de majorations tarifaires dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion³⁵⁴, et Mayotte ci-après les « DROM ») ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon³⁵⁵ et à Wallis et Futuna³⁵⁶ (ci-après conjointement avec les DROM, « outre-mer »). Les professions d'avocat à la cour, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, de commissaire-priseur judiciaire et de greffier des tribunaux de commerce ne bénéficient pas de telles majorations.

³⁵³ Sur ces 435 millions d'euros, 178 millions sont liés à la première baisse tarifaire et 257 millions à la seconde.

³⁵⁴ Les tarifs des avocats à la cour ne sont plus majorés depuis 2020 sur l'île de la Réunion.

³⁵⁵ Uniquement pour les commissaires de justice (pour la partie des tarifs concernant les ex-huissiers de justice).

³⁵⁶ Bien qu'il n'y ait pas de notaires et de commissaires de justice à Wallis et Futuna, des majorations sont toutefois prévues pour ces professions.

a) Le cadre applicable aux majorations tarifaires en outre-mer

602. Ces dispositifs anciens ont été mis en place dans la perspective d'un alignement tarifaire sur les majorations applicables au traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils en poste en outre-mer³⁵⁷.
603. Dans son avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019, l'Autorité indiquait que ces majorations étaient justifiées par le coût de la vie élevé constaté en outre-mer. Elles ont été spécifiquement conçues afin de préserver l'attractivité des missions confiées à ces professionnels dans ces territoires³⁵⁸.
604. Les professions réglementées du droit ne sont pas les seules professions à bénéficier d'une majoration de leurs tarifs. À titre d'exemple, les professions réglementées de santé bénéficient également de majorations en outre-mer.
605. Le Tableau 27 ci-dessous liste les différents taux de majoration qui leur sont applicables.

Tableau 27 - Exemples de majorations applicables outre-mer à d'autres professions réglementées

Professions	Assiette des majorations	Majorations
Chirurgien-dentiste ³⁵⁹	Consultation et visite	20 % (DROM)
Généraliste et spécialiste ³⁶⁰	Consultation et visite	Entre 20 % (DROM pour les généralistes) et environ 27 % (Mayotte pour les spécialistes)

³⁵⁷ Voir l'article L. 741-1 du code de la fonction publique qui prévoit des majorations pour la fonction publique d'état et hospitalière. Par ailleurs des compléments sont alloués aux fonctionnaires d'État en application de l'article 10 du décret n°53-1266 du 22 décembre 1953 (encore en vigueur mais n'a plus vocation à s'appliquer), de l'article 1^{er} du décret n°57-87 du 28 janvier 1957, et de l'article 1^{er} du décret n°57-333 du 15 mars 1957 (uniquement pour la Réunion). Le décret n°71-485 du 22 juin 1971 complète le régime de rémunération des fonctionnaires d'État en service à la Réunion.

³⁵⁸ Avis n° 19-A-09 précité, § 46.

³⁵⁹ Annexe 1 à l'arrêté du 23 août 2023 portant approbation de la convention nationale organisant les rapports entre les chirurgiens-dentistes libéraux et l'assurance maladie.

³⁶⁰ <https://www.ameli.fr/paris/medecin/exercice-liberal/facturation-remuneration/consultations-actes/tarifs/tarifs-conventionnels-medecins-generalistes-specialistes>

Sage-femme ³⁶¹	Consultation et visite	20 %
Sage-femme ³⁶²	Indemnité kilométrique	20 %
Pharmacien ³⁶³	Prix des médicaments	32,3 % en Guadeloupe et à la Martinique, 26,4 % à la Réunion et à Mayotte, 34 % en Guyane

Source : Autorité.

606. Auparavant fixées par décret³⁶⁴, les majorations tarifaires des notaires et des huissiers de justice en outre-mer sont désormais fixées par arrêté et codifiées dans la partie Arrêté du code de commerce³⁶⁵.
607. L'article R. 444-12-1 précise toutefois que les taux de majoration ainsi fixés visent à rapprocher le taux de résultat moyen des professionnels installés en outre-mer de l'objectif de taux de résultat moyen des professionnels situés sur le territoire métropolitain. Aussi, les majorations sont révisées en même temps que les tarifs réglementés.
608. Sur ce point, la DGCCRF précise que la méthode suivie lors de la dernière révision tarifaire consistait à estimer qu'un écart d'environ deux points est nécessaire pour pallier les surcoûts en outre-mer³⁶⁶.
609. Toutefois, si ces majorations ont été instituées et révisées au fur et à mesure du temps, leur institution et leur révision ne présentent aucune cohérence apparente, d'une part entre les différents territoires ultra-marins et, d'autre part, entre les professions.
610. Le Tableau 28 ci-dessous présente pour les territoires et professions concernés, les majorations ainsi que leurs évolutions depuis 2016 :

Tableau 28 - Majorations des émoluments en outre-mer et leurs évolutions depuis 2016

Territoires	Professions	Majorations (en %)			Baisses (en %)
		2016	2020	2024	2016 -2024
Guadeloupe	Notaire	25 %	25 %	23 %	- 8 %
	CJ (ex-HJ)	30 %	29 %	29 %	- 3 %
Martinique	Notaire	25 %	25 %	24 %	- 4 %
	CJ (ex-HJ)	30 %	29 %	28 %	- 7 %

³⁶¹ Annexe 1 à l'arrêté du 23 août 2023 portant approbation de l'avenant n° 7 à la convention nationale organisant les rapports entre les sages-femmes exerçant à titre libéral et l'assurance maladie signée le 11 octobre 2007.

³⁶² Ibid.

³⁶³ Annexe 1 à l'arrêté du 7 février 2008 fixant les coefficients de majorations applicables aux prix de vente des médicaments dans les départements d'outre-mer.

³⁶⁴ Sur ce point, voir les anciens articles R. 444-58, R. 444-68, R. 444-77, R. 914-2-1, R. 924-3, R. 924-4, R. 954-2, R. 954-3 du code de commerce, désormais abrogés.

³⁶⁵ Pour les notaires, voir l'article A. 444-53 du code de commerce. Pour les commissaires de justice (ex huissiers de justice), voir l'article A 444-10 du même code.

³⁶⁶ Cote 721.

Guyane	Notaire	25 %	23 %	20 %	- 20 %
	CJ (ex-HJ)	30 %	27 %	24 %	- 20 %
La Réunion ³⁶⁷	Notaire	40 %	37 %	36 %	- 10 %
	CJ (ex-HJ)	40 %	37 %	37 %	- 8 %
Mayotte	Notaire	40 %	37 %	36 %	- 10 %
	CJ (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	0 %
Saint-Pierre et Miquelon	CJ (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	0 %
Wallis et Futuna ³⁶⁸	Notaire	N/A ³⁶⁹	25 %	25 %	N/A
	CJ (ex-HJ)	N/A ³⁷⁰	30 %	30 %	N/A

Source : Autorité.

611. De même, au sein d'un territoire donné, des disparités significatives peuvent exister quant au niveau de majoration appliqué entre différentes professions. À titre illustratif, les notaires exerçant à Mayotte se voient appliquer une majoration de leurs tarifs de 36 %, tandis que les huissiers de justice bénéficient d'une majoration de leurs tarifs de 30 %.
612. En outre, si les baisses des majorations intervenues depuis 2016 sur un même territoire et pour deux professions distinctes ne sont pas identiques, elles sont cependant de même ordre de grandeur. Cette observation ne s'applique toutefois pas à Mayotte, où la majoration des tarifs des notaires a diminué de 10 % entre 2016 et 2024, alors qu'aucune baisse n'a été appliquée pour les tarifs des huissiers de justice.

b) La santé des offices d'outre-mer bénéficiant de majorations

613. Dans le cadre de cette analyse, l'Autorité compare le chiffre d'affaires et le résultat des offices au cours du temps en séparant les professionnels bénéficiant de majorations en outre-mer et les professionnels situés en métropole n'en bénéficiant pas.
614. Pour les besoins de cette analyse, l'Autorité ne s'appuie pas sur le taux de résultat moyen mais sur le taux de résultat médian³⁷¹, qui, exception faite de certaines années et professions, donne des résultats similaires.
615. S'agissant des notaires, il ressort de la Figure 65 que les chiffres d'affaires des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés que ceux des offices de métropole mais que les taux de résultat médians sont chaque année très proches. Cela signifie que les majorations en outre-mer ont bien pour effet de compenser les surcoûts liés à la cherté de la vie.

³⁶⁷ Les tarifs des avocats à la cour ne sont plus majorés depuis 2020 sur l'île de la Réunion.

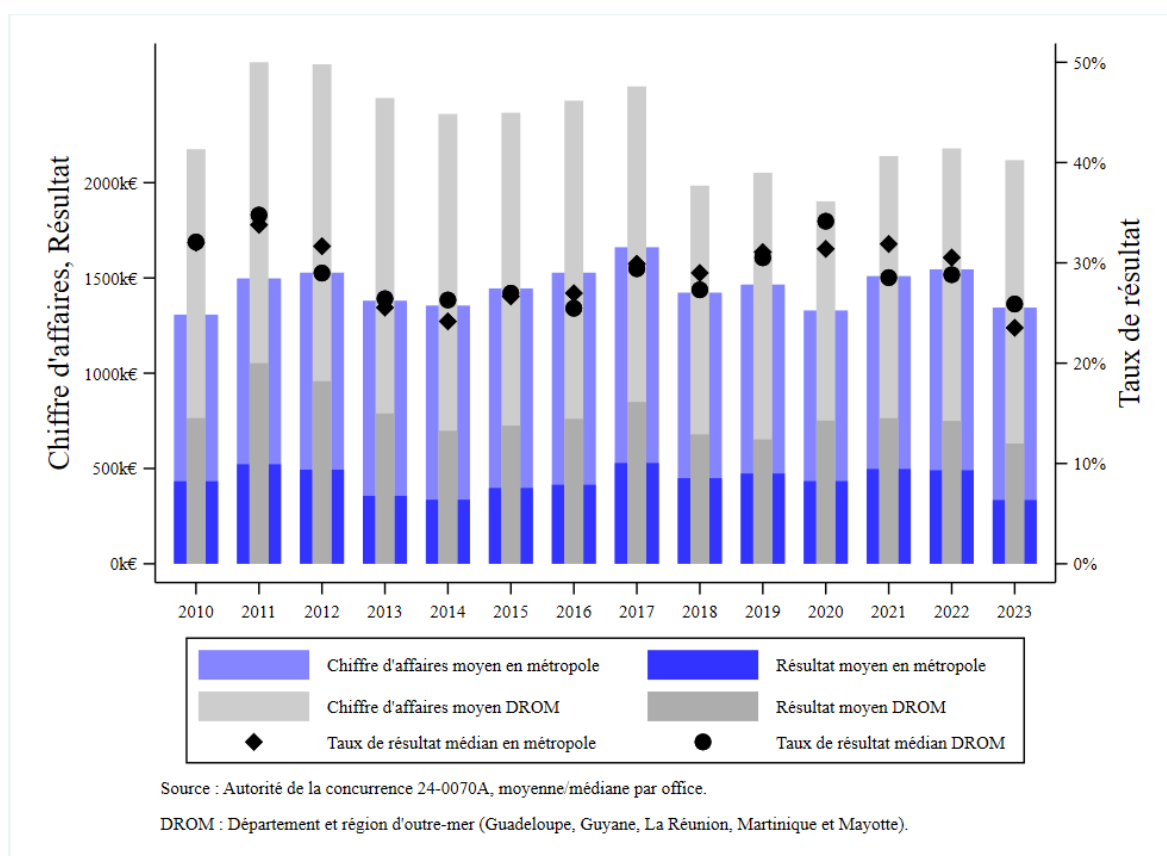
³⁶⁸ Bien qu'il n'y ait pas de professionnels à Wallis et Futuna, des majorations sont toutefois prévues pour ces professions.

³⁶⁹ Dispositions inexistantes

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ Sur ce point, voir l'annexe II du présent avis.

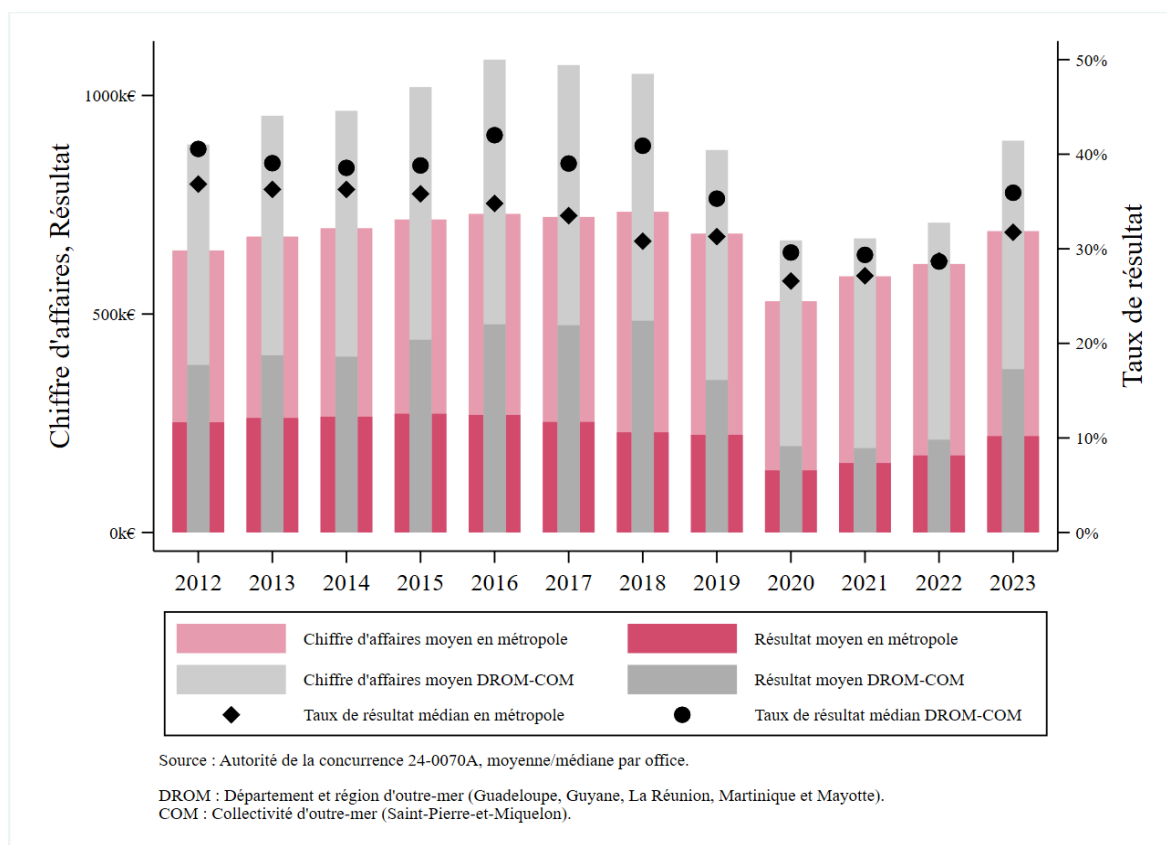
Figure 65 - Santé financière des offices avec et sans majoration (notaires)



616. S'agissant des huissiers de justice, la Figure 66 montre que les chiffres d'affaires et le taux de résultat médian des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés qu'en métropole.
617. Cette différence avec les notaires peut s'expliquer d'une part, par des majorations plus importantes, et d'autre part, par le fait que les huissiers de justice exerçant en outre-mer bénéficient d'un remboursement spécifique de leurs frais de déplacement³⁷².

³⁷² Article A. 444-49 du code de commerce.

Figure 66 - Santé financière des offices avec et sans majoration (huissiers de justice)



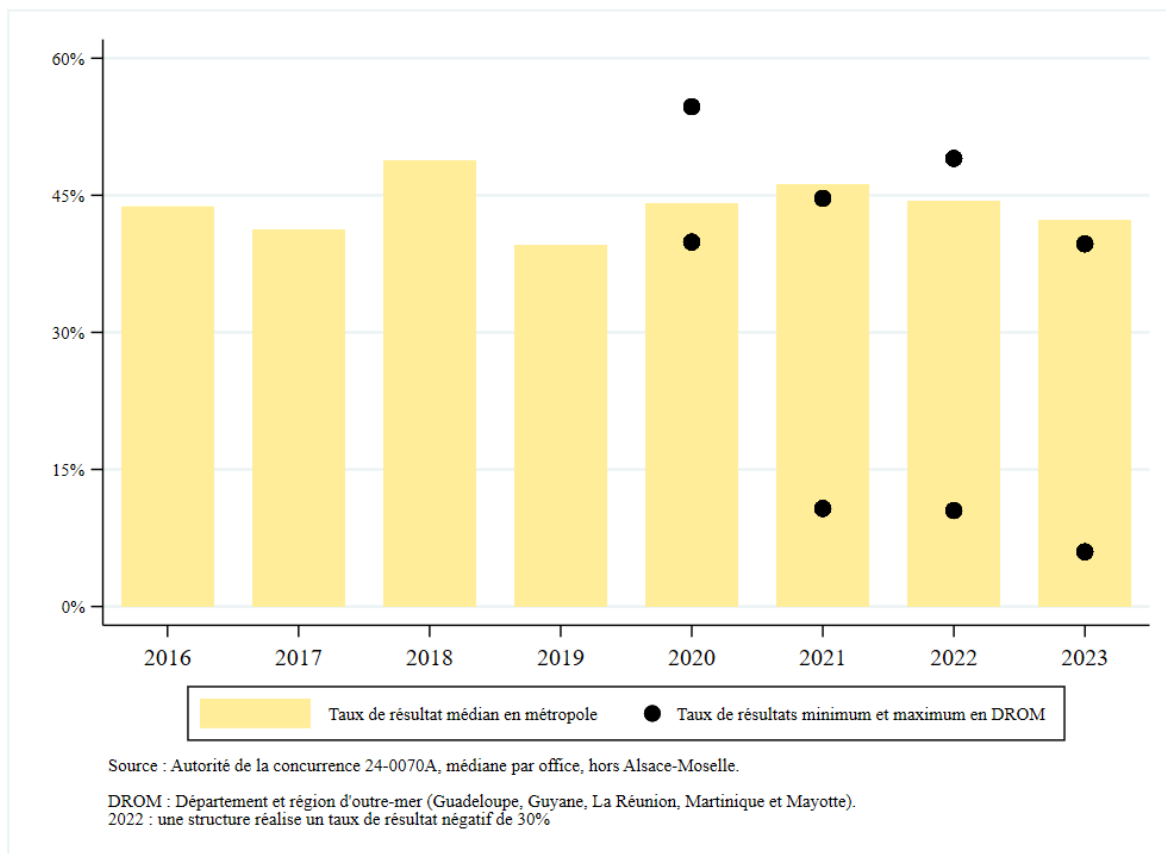
618. La DGCCRF indique poursuivre une baisse progressive des majorations pour ne pas remettre en cause la viabilité économiques des offices installés. Cette baisse impliquera une diminution des majorations de trois points au maximum pour les professionnels concernés qui présentent des taux de résultats les plus élevés, comme les notaires et les huissiers de justice de Guyane³⁷³.
619. En tenant compte de ces éléments, la DGCCRF précise que la convergence des taux sera atteinte lors de la révision tarifaire de 2030 pour les notaires et 2032 pour les commissaires de justice (dont les anciens huissiers de justice)³⁷⁴.
620. Par ailleurs, il apparaît pertinent de comparer l'impact des majorations pour ces deux professions avec celui observé pour d'autres professions dont les offices et études sont situés en outre-mer et qui ne bénéficient pas de majorations.
621. À cet égard, le nombre de professionnels du droit exerçant en outre-mer demeure limité. En effet, les effectifs recensés en 2023 s'établissent en moyenne et par territoire ultra-marin, à deux commissaires-priseurs judiciaires, deux administrateurs judiciaires, quatre mandataires judiciaires, et cinq greffiers des tribunaux de commerce.
622. La faiblesse de ces échantillons rend la comparaison non pertinente. Toutefois, il est possible de comparer le taux de résultat médian des professionnels situés en métropole avec le taux de résultat maximum et minimum réalisés dans les offices ou études de la même profession situés en outre-mer.

³⁷³ Cote 721.

³⁷⁴ *Ibid.*

623. À titre illustratif, la Figure 67 présente les résultats de cette comparaison pour les greffiers des tribunaux de commerce. Les taux de résultat des offices localisés en outre-mer sont quasiment toujours plus faibles (exclusivement en 2021 et 2023) que la médiane des taux de résultats en métropole.

Figure 67 - Comparaison des taux de résultats sans majoration entre la métropole et les DROM (Greffiers des tribunaux de commerce)



624. Ce constat constitue une première indication selon laquelle les majorations tarifaires dont bénéficient les notaires et les huissiers de justice permettent de rapprocher leur taux de résultat médian à celui de métropole.

625. Toutefois, la comparaison avec les professions réglementées de la santé (voir Tableau 27) révèle des majorations significativement plus élevées pour les notaires et les huissiers de justice. Si une diminution progressive est observée depuis 2016, l'Autorité invite le Gouvernement à poursuivre cette trajectoire baissière, notamment pour les majorations applicables aux tarifs des huissiers de justice.

C. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ S'AGISSANT DE LA RÉGULATION TARIFAIRE

1. AMÉLIORER LA MÉTHODE DE RÉVISION DES TARIFS

626. L'objectif de la loi *Croissance et activité* en matière tarifaire consiste en la construction « [d']un dispositif de régulation qui garantisse efficacement que les tarifs perçus par ces professionnels n'excéderont pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés

par les obligations de service public, tout en permettant d'octroyer une juste rémunération aux professionnels concernés, définie sur la base de critères objectifs »³⁷⁵ (soulignements ajoutés).

627. Dès lors, et tel que rappelé par l'Autorité dans son avis n° 15-A-02, les tarifs doivent éviter de fixer tant un seuil excessif, générateur d'une rente indue, qu'un seuil insuffisant, susceptible d'entraîner une raréfaction de l'offre³⁷⁶.
628. En vue de prendre en compte plus efficacement les considérations relatives aux coûts et à la rémunération raisonnable, l'Autorité propose à titre principal différentes recommandations en vue d'améliorer la méthode actuelle de révision des tarifs (a). À titre subsidiaire, l'Autorité propose au Gouvernement d'adopter une nouvelle méthode de révision tarifaire (b).

a) À titre principal, améliorer la méthode actuelle de détermination des tarifs

Sur la prise en compte des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable (article R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce) dans la méthode de révision des tarifs

629. L'Autorité constate que si, comme le prévoient les textes, les coûts pertinents et la rémunération raisonnable concourent à la détermination des tarifs, aucune disposition législative ou réglementaire ne définit explicitement la manière dont les deux notions sont prises en compte.
630. Interrogée sur ce point, la DGCCRF partage l'avis de l'Autorité et indique qu'« aucune disposition ne vient préciser la manière de [les] mettre en regard »³⁷⁷.
631. L'incertitude qui entoure l'interaction de ces deux notions soulève des difficultés tant en termes d'intelligibilité que de prévisibilité de la méthode. À cet effet, l'Autorité invite le Gouvernement à définir de façon précise leur articulation au sein des dispositions de l'article R. 444-5 du code de commerce.
632. Ces précisions permettront d'améliorer la transparence de la méthode de fixation des tarifs et d'apporter aux professionnels une meilleure lisibilité.

Sur le respect des dispositions du II de l'article R. 444-7 du code de commerce

633. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus aux paragraphes 565 à 570, la méthodologie actuelle de révision des tarifs s'articule autour de la prise en compte pour chaque profession des coûts pertinents et d'une rémunération raisonnable établie sur la base d'un objectif de taux de résultat moyen de la profession compris entre 20 % et 32 % (II de l'article R. 444-7 du code de commerce).
634. Les différents cycles de révision tarifaire permettent à l'Autorité de constater que, si l'objectif de taux de résultat moyen de la profession a été fixé globalement en conformité avec le II de l'article R. 444-7 du code de commerce, tel n'a pas été systématiquement le cas pour les professions de greffier des tribunaux de commerce et de notaire.
635. Le Tableau 29 ci-dessous compare pour ces deux professions le taux de résultat régulé de la

³⁷⁵ Étude d'impact de la loi *Croissance et activité* du 10 décembre 2014, tome 1, page 67.

³⁷⁶ Avis n° 15-A-02 précité, paragraphe 694.

³⁷⁷ Cote 718.

profession en n-2³⁷⁸, avec l'objectif de taux de résultat moyen de la profession fixé pour la période de révision.

636. Tout d'abord, l'Autorité constate que, pour l'exercice 2022, l'objectif de taux de résultat moyen des notaires est fixé à un niveau légèrement supérieur à 32 %, tandis que celui des greffiers des tribunaux de commerce l'est à un niveau significativement plus élevé (44,3 %). Cette fixation interroge quant à sa conformité avec les dispositions du II de l'article R. 444-7 du code de commerce, lequel dispose que le taux de référence de 20 % est « *affecté d'un coefficient correcteur multiplicateur, compris entre 1 et 1,6* ». Ainsi et en principe, l'objectif de taux de résultat moyen de la profession ne peut jamais être fixé au-dessus de 32 %.
637. Par ailleurs, l'Autorité observe, s'agissant des notaires pour l'année 2020 et tant des notaires que des greffiers des tribunaux de commerce pour l'année 2022, que l'objectif de taux de résultat moyen de la profession excède le taux de résultat constaté au cours de l'année n-2, lequel participe à la fixation de cet objectif. Paradoxalement, pour l'année 2020, les tarifs des notaires ont fait l'objet d'une diminution de 1,9 %.

Tableau 29 - Taux de résultat régulé et objectif de taux de résultat moyen pour les notaires et les greffiers des tribunaux de commerce

Professions	Révision de l'année n	Taux de résultat régulé de la profession (année n-2)	Objectif de taux de résultat moyen de la profession (année n+2)
Notaire	2020	28,9 %	30 %
	2022	29,9 %	32,7 %
	2024	28,9 %	27,6 %
Greffier des tribunaux de commerce	2020	43,8 %	32 %
	2022	41,7 %	44,3 %
	2024	41,5 %	32 %

Source : Autorité.

638. Bien que le taux de résultat régulé de l'année n-2 ne constitue pas l'unique critère pris en compte lors de la détermination de l'objectif de taux de résultat en vue d'une éventuelle diminution tarifaire, il apparaît néanmoins surprenant que cet objectif puisse être supérieur à celui fixé par les textes, dans la mesure où, pour ces deux professions, le taux de résultat régulé se situe à un niveau compris entre 28,9 % et 43,8 %, susceptible d'absorber une éventuelle augmentation des charges professionnelles.
639. La situation aurait été différente si le taux de résultat régulé s'était avéré proche du taux de référence de 20 %, et que l'hypothèse d'une augmentation des charges professionnelles aurait alors pu justifier la fixation d'un objectif de taux de résultat moyen de la profession à la hausse.

³⁷⁸ Il ressort du II de l'article R. 444-7 du code de commerce que la détermination de l'objectif de taux de résultat moyen prend en compte « *le taux de résultat régulé de la profession, constaté au titre de la dernière année disponible* ». À cet égard, la DACS a précisé que l'objectif précité était calculé sur la base des données économiques de l'année n-2 qui est la dernière année connue lors des révisions. Sur ce point, voir la réponse à questionnaire de la DACS, cote 623.

640. L'analyse qui précède doit toutefois être nuancée par le fait que les données économiques transmises sont d'une qualité hétérogène, notamment celles permettant de calculer le taux de résultat (voir les paragraphes 30 et suivants).
641. Dès lors, l'Autorité rappelle au Gouvernement que la méthode fixée à l'article R. 444-7 du code de commerce prévoit *a minima* que l'objectif de taux de résultat moyen fixé lors d'une révision tarifaire ne dépasse pas 32 %.

Sur la précision des quatre critères du II de l'article R. 444-7 du code de commerce

642. L'article L. 444-2 du code de commerce dispose que la prise en compte des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable s'effectue sur la base de « *critères objectifs* ». La détermination du coefficient correcteur multiplicateur de l'objectif de taux de résultat moyen prévu au II de l'article R. 444-7 précité repose sur les quatre critères suivants :
- l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession, constaté au titre de la dernière année disponible, et le taux de référence de 20 % ;
 - le résultat moyen régulé des professionnels appartenant aux trois premiers déciles de la profession ;
 - le cas échéant, les caractéristiques des prestations réalisées par la profession et l'évolution constatée de la qualité du service rendu ; et
 - le cas échéant, l'évolution constatée au cours des trois dernières années disponibles et l'évolution prévisible du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel.
643. À titre liminaire, l'Autorité note que les troisième et quatrième critères sont prévus « *le cas échéant* », c'est-à-dire subordonnée à la manifestation d'un besoin justifiant leur examen.

i. Sur l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession, constaté au titre de la dernière année disponible, et le taux de référence de 20 %

644. L'Autorité observe que le « *taux de référence de 20 %* » est objectivement déterminé et fixé. Pour sa part, « *le taux de résultat régulé* » est objectivement déterminable et dépend des données relatives au chiffre d'affaires et au résultat de la profession transmises en application de l'article A. 444-203 du code de commerce. La détermination de l'objectif de taux de résultat moyen est ensuite modulée en fonction de « *l'écart* » entre ces deux paramètres économiques.
645. Sur ce point, le II de l'article R. 444-7 du code de commerce ne spécifie pas dans quelle mesure et comment l'importance de cet écart est modulée. L'Autorité comprend que plus cet écart est grand, plus le coefficient correcteur le plus élevé s'applique. Ainsi, par exemple, pour les greffiers des tribunaux de commerce, dont le taux de résultat réel s'écarte le plus du taux de référence de 20 %, ce serait le coefficient correcteur le plus élevé qui devrait s'appliquer, soit 1,6.
646. En conséquence, l'Autorité recommande au Gouvernement de préciser le mode de prise en compte de l'importance de l'écart dans le II de l'article R. 444-7 du code de commerce.

ii. Sur le résultat moyen régulé des professionnels appartenant aux trois premiers déciles de la profession

647. L'Autorité constate que le II de l'article R. 444-7 du code de commerce n'indique pas comment et dans quelle mesure les données des trois premiers déciles modulent l'objectif de

taux de résultat moyen de la profession. Dès lors, elle recommande au Gouvernement de le préciser au II de cet article.

648. Par ailleurs, l'Autorité observe une complexité inhérente à la prise en compte du résultat moyen régulé. En effet, contrairement au chiffre d'affaires régulé, la transmission des données annuelles en application de l'article A. 444-203 du code de commerce ne comprend pas le résultat régulé des professionnels (voir paragraphe 14).
649. Interrogée sur ce point, la CNCJ partage l'avis de l'Autorité et indique « [qu'] à l'inverse du chiffre d'affaires régulé qui est une donnée connue, le résultat régulé ne l'est pas »³⁷⁹. De fait, la ventilation précise des charges professionnelles imputables spécifiquement à l'activité régulée par rapport à l'activité concurrentielle est, à ce jour, irréalisable pour les professionnels soumis à tarification.
650. Dès lors, l'Autorité recommande au Gouvernement d'engager une réflexion en vue d'instituer un mécanisme permettant la détermination du résultat régulé d'une profession. À cet effet, il pourrait être envisagé de déterminer ledit résultat en lui appliquant un coefficient représentatif de l'activité régulée de la profession.

iii. Sur les caractéristiques des prestations réalisées par la profession et l'évolution constatée de la qualité du service rendu

651. L'Autorité constate que ces critères ne reposent sur aucun élément objectivement déterminé ou déterminable.
652. Interrogée sur ce point, la DGCCRF indique que ces considérations « relèvent, à défaut de moyens appropriés et de précision réglementaire, de l'appréciation empirique et discrétionnaire [...]. Dans la pratique, ces dernières considérations sont écartées par manque de données exploitables »³⁸⁰.
653. En conséquence, l'Autorité recommande au Gouvernement de supprimer ces critères du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.

iv. Sur l'évolution constatée au cours des trois dernières années disponibles et l'évolution prévisible du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel

654. L'Autorité note que, si l'évolution du chiffre d'affaires et du résultat moyens par professionnel au cours des trois dernières années disponibles peut être objectivement déterminée au moyen des données transmises en application de l'article A. 444-203 précité, leur évolution prévisible s'avère plus difficilement quantifiable.
655. Sur ce point, la DGCCRF précise qu'une telle détermination est « délicate en raison de son imprécision et du caractère par nature aléatoire de toute prévision »³⁸¹.
656. Dès lors, l'Autorité recommande au Gouvernement de supprimer le quatrième critère du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.

³⁷⁹ Cote 275.

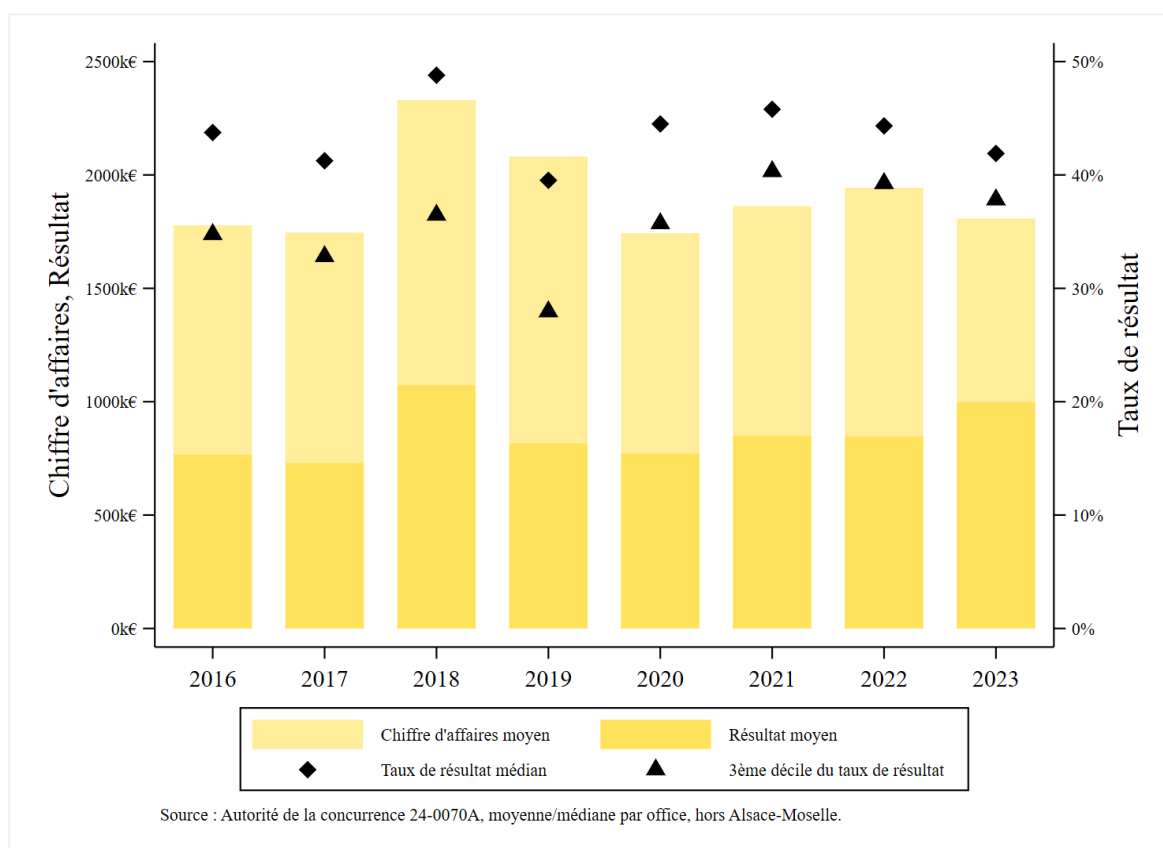
³⁸⁰ Cote 714.

³⁸¹ Cote 717.

Sur les seuils de baisse de chiffre d'affaires prévus au III de l'article R. 444-7 du code de commerce

657. Le premier alinéa du III de l'article R. 444-7 du code de commerce dispose que les révisions tarifaires des prestations ne peuvent entraîner une baisse du chiffre d'affaires régulé de plus de 5 % par profession par rapport à la période de révision précédente.
658. Il ressort des paragraphes 586 à 600 que le bilan des baisses tarifaires est mitigé dans la mesure où ces dernières ne s'accompagnent pas nécessairement d'une diminution de la rentabilité de toutes les professions.
659. Ce constat s'observe en particulier pour les greffiers des tribunaux de commerce dont le taux de résultat tant au niveau médian que pour le troisième décile, qu'il soit régulé ou total, est demeuré toujours très supérieur à 32 %³⁸². À cet égard, la DGCCRF déplore « *la persistance d'une rentabilité excessive de certaines professions. Par exemple, [...] les greffiers des tribunaux de commerce conservent une rentabilité moyenne par office de 41,8 % sur les exercices 2018-2023* »³⁸³.
660. La Figure 68 ci-dessous présente, pour les années 2016 à 2023, l'évolution des taux de résultat médian et au niveau du 3ème décile. Si l'on observe une légère variation au gré des années, tant à la baisse qu'à la hausse, les taux conservent depuis 2016 le même ordre de grandeur.

Figure 68 - Taux de résultat par office de greffiers des tribunaux de commerce



661. Cette tendance se confirme également à l'échelle moyenne de la profession pour la part

³⁸² Excepté pour 2019, le 3ème décile avoisinait 30 %.

³⁸³ Cote 709.

régulée de son activité. En effet, pour les exercices 2021 à 2023, le taux de résultat régulé de la profession s'est élevé respectivement à 44,3 %, 41,6 % et 53,5 %.

662. Paradoxalement, et en application du premier alinéa du III de l'article R. 444-7 précité, les révisions tarifaires appliquées aux greffiers des tribunaux de commerce lors de chaque révision ont systématiquement été, excepté pour l'année 2022, mises en œuvre à la baisse à leur niveau maximal, soit 5 %. Dès lors, ces baisses n'ont pas produit l'effet escompté de réduction de la rentabilité des professionnels. De surcroît, ces baisses n'ont pas non plus permis de contenir une augmentation substantielle de leur taux de résultat régulé, dans la mesure où les greffiers des tribunaux de commerce se sont vu conférer de nouvelles prestations³⁸⁴.
663. Interrogée sur ce point, la DGCCRF souligne que le plafond de variation de 5 % des baisses tarifaires entre deux périodes de référence constitue une limitation de l'atteinte de l'objectif d'un taux de résultat moyen compris entre 20 % et 32 %, dans la mesure où certaines professions sont en mesure de faire croître leur résultat de plus 10 % en un an³⁸⁵. À cet égard, l'Autorité avait déjà relevé cette limite dans le cadre de l'avis n° 16-A-03 puisqu'elle indiquait que : « le niveau de progressivité retenu [...] conduira cependant à retarder de façon importante pour certaines professions la disparition de la rente. »³⁸⁶ (soulignement ajouté)
664. Néanmoins, dans le cadre de la loi *Croissance et activité*, le législateur avait indiqué que la réforme relative à la liberté d'installation ne devait pas porter atteinte à la valeur patrimoniale des offices existants, sans prévoir un mécanisme d'indemnisation réel et efficace³⁸⁷. Dans cette perspective, une baisse trop importante des tarifs des professionnels ne devrait pas non plus affecter la viabilité des offices existants. C'est dans cet esprit que le choix a été fait de limiter à 5 % du chiffre d'affaires régulé la baisse des tarifs. Pour l'Autorité, un tel choix se justifiait par la nécessité de garantir « *la prévisibilité [...] pour les professionnels concernés, et par conséquent, la sécurité juridique des futurs arrêtés* »³⁸⁸.
665. Afin, d'une part, de sauvegarder cet impératif de prévisibilité et, d'autre part, de concourir à l'objectif de réduction des rentes indues, l'Autorité recommande au Gouvernement, pour les seules professions dont le taux de résultat régulé au niveau du 3^{ème} décile constaté au titre de la dernière année disponible excède 32 %, de déroger à la limitation des 5 % prévue au premier alinéa du III de l'article R. 444-7 du code de commerce. Ainsi, en prenant en compte le 3^{ème} décile, c'est 70 % des professionnels dont le taux de résultat régulé excéderait 32 %. Ce faisant, l'Autorité adopte une approche prudente pour sa recommandation.
666. Par ailleurs, l'Autorité rappelle qu'il est loisible à l'administration en application du deuxième alinéa du III du même article, de faire évoluer une ou plusieurs prestations, en valeur absolue, de plus de 5 % par rapport à la période de référence précédente³⁸⁹.

³⁸⁴ À titre d'exemple, l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 a créé l'obligation pour les sociétés et entités juridiques de déclarer leurs bénéficiaires effectifs auprès du greffe de tribunal de commerce.

³⁸⁵ Cote 718.

³⁸⁶ Avis n° 16-A-03 précité, paragraphe 115.

³⁸⁷ Étude d'impact de la loi *Croissance et activité* du 10 décembre 2014, tome 1, page 85.

³⁸⁸ Avis n° 20-A-03 précité, paragraphe 119.

³⁸⁹ Une telle possibilité a déjà été utilisée, dans le cas de l'exonération des tarifs de notaires pour la mutation des biens destinés au domaine public mobilier et immobilier ou bien destinés à financer l'acquisition de tels biens. Sur ce point, voir l'arrêté du 17 octobre 2016 relatif aux tarifs réglementés des notaires.

667. Dans cette hypothèse, le Gouvernement pourrait cibler de manière plus précise les prestations les plus rémunératrices d'une profession, afin de concourir à l'objectif de réduction des rentes indues.
668. Cette approche favoriserait une lisibilité accrue des révisions tarifaires pour les usagers des professions du droit. En effet, en limitant les ajustements tarifaires à une catégorie restreinte de prestations, le Gouvernement pourrait optimiser l'efficacité de sa communication à destination des usagers.
669. Toutefois, pour ce faire, le Gouvernement doit pouvoir disposer de données plus fines, ventilée *a minima* par catégorie de prestations, voir par prestations³⁹⁰.
670. Dès lors, l'Autorité recommande au Gouvernement d'intégrer au régime de transmission annuelle des données de l'article A. 444-203 du code de commerce une ventilation des données *a minima* par catégorie ou par sous-catégorie des prestations visées aux différents tableaux de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce.

Recommandation n°14 : clarifier la rédaction de l'article R. 444-5 du code de commerce sur la méthode de révision des tarifs à partir des coûts pertinents et la rémunération raisonnable

L'Autorité recommande au Gouvernement de clarifier la méthode de détermination des révisions tarifaires telle que fixée à l'article R. 444-5 du code de commerce, à partir des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable.

Recommandation n° 15 : fixer l'objectif de taux de résultat moyen de façon à ce qu'il ne dépasse pas 32 %

L'Autorité rappelle au Gouvernement que la méthode fixée à l'article R. 444-7 du code de commerce prévoit *a minima* que l'objectif de taux de résultat moyen fixé lors d'une révision tarifaire ne dépasse pas 32 %.

Recommandation n° 16 : préciser la façon dont doivent être pris en compte les 4 critères énumérés au II de l'article R. 444-7 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement de clarifier la rédaction des quatre critères listés au II de l'article R. 444-7 du code de commerce pour la détermination de l'objectif de taux de résultat moyen. Cette clarification devrait permettre :

- s'agissant du premier critère, de préciser comment et dans quelle mesure l'importance de l'écart entre le taux de résultat régulé et le taux de référence de 20 % module, à la hausse ou à la baisse, la détermination de l'objectif de taux de résultat moyen de la profession ;
- s'agissant du deuxième critère, de préciser, d'une part, comment et dans quelle mesure les données des trois premiers déciles modulent, tant à la hausse qu'à la baisse, l'objectif de taux de résultat moyen de la profession et, d'autre part la façon de déterminer le résultat régulé d'une profession, par exemple en appliquant aux coûts pertinents de la profession un coefficient représentatif de son activité régulée ; et
- de supprimer les deux derniers critères mentionnés aux 3° et 4° du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.

Recommandation n° 17 : prévoir un nouvel encadrement des baisses tarifaires pour les professions dont le taux de résultat régulé au niveau du 3^{ème} décile est supérieur à 32 %

L'Autorité recommande au Gouvernement, pour les seules professions dont le taux de résultat régulé au niveau du 3^{ème} décile constaté au titre de la dernière année disponible excède 32 %, de déroger à la limitation des 5 % de l'alinéa 1^{er} du III de l'article R. 444-7 du code de commerce.

³⁹⁰ DGCCRF, réponse à questionnaire, cote 716.

Recommandation n° 18 : intégrer au régime de transmission annuelle des données une ventilation par catégorie ou sous-catégorie de prestations

L'Autorité recommande au Gouvernement d'intégrer au régime de transmission annuelle des données de l'article A. 444-203 du code de commerce une ventilation des données *a minima* par catégorie ou par sous-catégorie des prestations visées aux différents tableaux de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce.

b) À titre subsidiaire, étudier la possibilité de rendre automatique la baisse des tarifs en vue d'atteindre un taux de résultat moyen de 20 % pour chaque profession.

671. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus aux paragraphes 565 à 570, l'article R. 444-7 du code de commerce dispose que la détermination de la rémunération raisonnable s'effectue au moyen d'un objectif de taux de résultat moyen de la profession. Cet objectif est calculé sur la base d'un taux de référence de 20 % modulé, selon les professions, d'un coefficient correcteur. Il est précisé que l'application dudit coefficient peut entraîner une majoration du taux de référence jusqu'à un seuil maximal de 32 %.
672. Dans le cadre de l'instruction de l'avis n° 20-A-03 précité, la DACS et la DGCCRF ont précisé à l'Autorité que le taux de référence de 20 % est un objectif cible à atteindre à terme pour chacune des professions. Les modulations de ce taux³⁹¹ à la hausse pour obtenir l'objectif de taux de résultat moyen par profession doivent être comprises comme des objectifs intermédiaires devant amener, au gré des révisions tarifaires, les professions vers le taux de référence de 20 %³⁹².
673. Toutefois, et comme indiqué *supra*, il ressort qu'entre les années 2016 et 2023, le taux de résultat médian³⁹³ est resté fluctuant selon les professions, sans pour autant afficher de baisses significatives.
674. Le Tableau 30 ci-dessous présente le taux de résultat médian par profession pour l'année 2023.

Tableau 30 - Taux de résultat médian des professionnels en 2023

Professions	Taux de résultat médian en 2023
Greffiers des tribunaux de commerce	42 %
Notaires	25 %
Administrateurs judiciaires	27 %

³⁹¹ Initialement, le projet de décret prévoyait que les objectifs de taux de résultat étaient fixés à + 3 ou - 3 points du taux de référence de 20 %. En définitive le décret n° 2020-179 du 28 février 2020 précité a fixé le l'objectif de taux de résultat moyen entre 20 % et 32 %.

³⁹² Cotes 1680 et 1681.

³⁹³ Ainsi qu'exposé à l'annexe II médiane et moyenne du présent avis, l'Autorité prend en compte pour ses analyses le taux de résultat médian et non moyen.

Mandataires judiciaires	21 %
Commissaire de justice	32 %

Source : Autorité.

675. Aussi, l'Autorité propose au Gouvernement d'étudier une méthode alternative de fixation des tarifs fondée sur une baisse automatique pluri-annuelle jusqu'à atteindre le taux de référence de 20 %. Ce dispositif rejoint la position de la DGCCRF qui propose de « *revoir le cadre de régulation économique pour prévoir par défaut une baisse des tarifs sur une période pluri-annuelle, baisse qui pourrait être modérée par un acte réglementaire positif* »³⁹⁴.
676. Sur ce point, le Gouvernement pourrait s'inspirer du mécanisme appliqué dans le secteur du photovoltaïque.
677. Dans ce secteur, les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques sont établies selon une évolution trimestrielle et dégressive, permettant ainsi d'atteindre les objectifs de développement de la filière³⁹⁵. À cette fin, l'évolution des tarifs repose sur deux coefficients de dégressivité. Le premier a pour objet d'ajuster le niveau du tarif afin d'assurer une cohérence entre le rythme de développement des projets bénéficiant d'un soutien financier et les objectifs de développement fixés par les textes. Le second, qualifié de coefficient de dégressivité d'urgence, s'applique en cas de circonstances exceptionnelles, lorsque la puissance cumulée des volumes développés excède le quadruple des objectifs trimestriels. Ce coefficient permet ainsi de pallier une accélération excessive de la production³⁹⁶.
678. Appliquée aux tarifs des professions réglementées du droit, la baisse automatique et homothétique des tarifs convergeant vers le taux de référence de 20 % devrait également pouvoir être ralentie en cas de circonstances exceptionnelles (par exemple une baisse du chiffre d'affaires régulé supérieure à 5 %, un contexte inflationniste exceptionnel, etc.).
679. Ce ralentissement de la baisse programmée des tarifs ne pourrait intervenir qu'après avis de l'Autorité.
680. Toutefois, l'Autorité constate qu'une telle méthode requiert de pouvoir lier, pour chaque profession, le pourcentage de la baisse tarifaire et l'évolution du taux de résultat. En comparant l'évolution du tarif d'une profession et le taux de résultat moyen sur plusieurs exercices de révision, l'Autorité constate que le taux de résultat dépend de plusieurs facteurs intimement liés. Si les évolutions tarifaires à la baisse devraient être de nature à permettre une meilleure orientation des tarifs vers les coûts, l'Autorité considère qu'il est très complexe de déterminer avec précision le niveau de baisse tarifaire qui pourrait permettre une évolution donnée du taux de résultat, d'autant plus lorsque d'autres facteurs économiques évoluent conjointement.
681. Dès lors, l'Autorité recommande la réalisation d'une étude approfondie permettant de quantifier les relations de cause à effet entre une évolution tarifaire, d'une part, et ses

³⁹⁴ Cote 712.

³⁹⁵ Arrêté du 6 octobre 2021 modifié pris en application de l'article D. 314-15 du code de l'énergie.

³⁹⁶ Sur ce point, voir l'annexe 2 de la délibération n° 2025-69 de la Commission de régulation de l'énergie du 6 mars 2025 portant avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021.

répercussions sur les indicateurs économiques des professions, d'autre part.

Recommandation n° 19 : étudier la possibilité de procéder à une baisse automatique des tarifs jusqu'à atteindre un taux de résultat moyen de référence de 20 %

L'Autorité invite le Gouvernement à procéder en deux temps :

- dans un premier temps, réaliser une étude approfondie permettant de quantifier les relations de cause à effet entre une évolution tarifaire, d'une part, et ses répercussions sur les indicateurs économiques des professions d'autre part, comme le taux de résultat moyen d'une profession ; et
- dans un second temps, rendre automatique la baisse des tarifs en vue d'atteindre un objectif de taux de résultat moyen de 20 % pour chaque profession. En cas de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement pourrait atténuer la révision automatique des tarifs, après avis obligatoire de l'Autorité.

2. ÉLARGIR LA POSSIBILITÉ POUR LES PROFESSIONNELS D'OCTROYER DES REMISES À LEURS CLIENTS

682. Les tarifs réglementés, tels qu'ils sont conçus, assurent à l'utilisateur un tarif identique pour chaque type d'acte ayant les mêmes caractéristiques. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus aux paragraphes 550 à 556, les professionnels peuvent toutefois, sous certaines conditions, pratiquer des remises sur les émoluments perçus. L'introduction de ce dispositif, combinée à une obligation de transparence pesant sur les tarifs, permet à certains professionnels, et notamment les créateurs d'office, de mieux se démarquer par rapport à la concurrence.

a) Le cadre applicable aux remises

683. L'article L. 444-2 du code de commerce dispose que « *des remises peuvent être consenties lorsqu'un tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit en application du deuxième alinéa du présent article et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil défini par l'arrêté conjoint prévu à l'article L. 444-3. Le taux des remises octroyées par un professionnel est fixe, identique pour tous et compris dans des limites définies par voie réglementaire. Toutefois, pour certaines prestations et au-delà d'un montant d'émolument fixé par l'arrêté mentionné au même article L. 444-3, le professionnel et son client peuvent convenir du taux des remises* » (soulignements ajoutés).

684. Le cadre applicable aux différents types de remises est précisé aux articles R. 444-10 et R. 444-10-1 du code de commerce.

685. À titre liminaire, il est précisé que les dispositions applicables aux remises ne s'appliquent pas aux greffiers des tribunaux de commerce, dont la rémunération est exclusivement constituée d'émoluments à taux fixe³⁹⁷. Elles ne s'appliquent pas non plus aux prestations réalisées sous mandat de justice³⁹⁸.

686. Les remises sont partielles et se divisent en deux catégories : fixes et négociées.

687. Premièrement, les taux des remises fixes sont établis conformément aux dispositions réglementaires en vigueur. Le taux de droit commun, défini aux I de l'article R. 444-10 du

³⁹⁷ Sur ce point, voir les articles A. 743-8 à A. 743-18 du code de commerce.

³⁹⁸ IV de l'article R. 444-10 du code de commerce.

code de commerce, peut atteindre un maximum de 20 %. Par dérogation, un taux majoré pouvant aller jusqu'à 40 % peut être appliqué dans des situations spécifiques, listées au II de l'article R. 444-10 du code de commerce.

688. S'agissant du taux de droit commun, les articles A. 444-174 et A. 444-202 du code de commerce disposent respectivement pour les notaires et les avocats à la cour que ce taux est applicable à la part d'émolument calculée sur les tranches d'assiettes supérieures ou égales à 100 000 euros³⁹⁹.
689. Pour les tarifs applicables aux actes des huissiers de justice, l'article A. 444-52 du code de commerce indique que ce taux⁴⁰⁰ est applicable sur le droit d'engagement de poursuites (dû quelle que soit l'issue de la tentative de recouvrement)⁴⁰¹ ainsi que sur les émoluments proportionnels de recouvrement et d'encaissement⁴⁰².
690. Pour les tarifs applicables aux actes des commissaires-priseurs judiciaires, l'article A. 444-9 du code de commerce indique que ce taux est applicable aux émoluments proportionnels mentionnés aux premiers alinéas des articles A. 444-2 à A. 444-4 du même code.
691. S'agissant du taux dérogatoire de 40 %, en application de l'article A. 444-174 du code de commerce, il est applicable pour les notaires à la part d'émolument calculée sur les tranches d'assiette supérieures ou égales à 10 millions d'euros.
692. Deuxièmement, en application de l'article R. 444-10-1 du code de commerce, les remises peuvent être librement négociées entre le professionnel et son client. Pour les notaires, cette faculté est applicable aux émoluments dont le montant dépasse 200 000 euros en application de l'article A. 444-174 du code de commerce.
693. Interrogée sur ce dispositif, la DGCCRF a indiqué que la collecte des données telle que conçue à l'article A. 444-203 du code de commerce ne permet pas de transmission d'information sur les remises. À l'exception de l'enquête exploratoire qu'elle a menée en 2021 sur la mise en œuvre des remises⁴⁰³, laquelle a révélé un usage très marginal de ce dispositif, la DGCCRF indique n'avoir aucun retour des instances depuis la révision du cadre réglementaire en 2020⁴⁰⁴.
694. Pour sa part, la DACS a indiqué ne pas disposer d'un retour d'expérience en la matière. Toutefois, elle a précisé que le nouvel arrêté du 20 décembre 2024⁴⁰⁵ portant référentiel des vérifications auxquelles les inspecteurs doivent procéder lors des inspections des notaires, lequel fixe les éléments qui doivent figurer dans chaque rapport d'inspection en application

³⁹⁹ Pour les notaires, de 2016 à 2020, le taux était de 10 % et le seuil de 150 000 euros. Pour les avocats à la cour, de 2017 à 2021, le taux était de 10 % et le seuil de 100 000 euros.

⁴⁰⁰ De 2016 à 2020, le taux était de 10 %.

⁴⁰¹ Article A. 444-15 du code de commerce.

⁴⁰² Article A. 444-32 du code de commerce.

⁴⁰³ <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/laction-de-la-dgccrf/les-enquetes/tarifs-des-notaires-et-des-huissiers-etes-vous-bien>

⁴⁰⁴ Cotes 710 et 711.

⁴⁰⁵ Arrêté du 20 décembre 2024 portant référentiel des vérifications auxquelles les inspecteurs doivent procéder lors des inspections des notaires et fixant les éléments devant figurer dans chaque rapport d'inspection en application du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

du décret du 10 octobre 2024⁴⁰⁶, permettra, à l’avenir, pour cette profession de transmettre des informations détaillées en la matière⁴⁰⁷.

b) Le faible recours aux remises : l’exemple des notaires

695. Entre 2016 et 2023, le nombre de transactions immobilières supérieures à 100 000 euros représentait entre 59 % et 65 % du nombre de transaction totales⁴⁰⁸. Ainsi, en moyenne, 62 % des transactions concernaient des biens vendus à plus de 100 000 euros, ce qui équivaut, en moyenne à 900 000 transactions par an.
696. Pendant la période considérée, les émoluments du notaire⁴⁰⁹, tels que fixés par l’article A. 444-91 du code de commerce, ont évolué au 1^{er} mars 2020. Le Tableau 31 ci-dessous retrace l’évolution de ces émoluments dans le temps :

Tableau 31 - Évolution dans le temps des émoluments du notaire fixés à l’article A. 444-91 du code de commerce

Tranche de prix	Taux applicable jusqu’au 29 février 2020	Taux applicable depuis le 1 ^{er} mars 2020
De 0 € à 6 500 €	3,945 %	3,870 %
De 6 500 € à 17 000 €	1,627 %	1,596 %
De 17 000 € à 60 000 €	1,085 %	1,064 %
Plus de 60 000 €	0,814 %	0,799 %

Source : Code de commerce.

697. En application du deuxième alinéa de l’article A. 444-174 du code de commerce, le montant annuel maximum que pourraient représenter les remises, à savoir 20 % de la part de l’émolument perçu par les notaires pour ces transactions, va de 440 à 740 millions d’euros, entre 2016 et 2023, soit une moyenne de 580 millions d’euros par an.
698. Sans connaître le montant précis des remises accordées par les professionnels, les chiffres communiqués par le CSN semblent indiquer que le potentiel du deuxième alinéa de l’article A. 444-174 est sous-utilisé. En effet, comme l’indique le Tableau 32 ci-dessous communiqué par le CSN, moins de 20 % des offices ont appliqué au moins 1 euro de remise en 2017. Ce taux est en constante diminution et n’atteint pas 7 % en 2023.

Tableau 32 - Offices de notaires déclarant au moins 1 euro de remise en application des articles R. 444-10 et R. 444-10-1 du code de commerce

Années	Carte 1	Carte 2	Carte 3	Anciens offices	Total général
2017	0,9 %			19,6 %	18,7 %

⁴⁰⁶ Décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

⁴⁰⁷ Cote 624.

⁴⁰⁸ Pour obtenir ces données, l’Autorité se fonde sur la base de données DVF, laquelle permet l’extraction du nombre de transactions ainsi que de la valeur foncière correspondante pour les années 2016 à 2023.

⁴⁰⁹ Pour rappel, les droits de mutation à titre onéreux sont exclus des frais des notaires.

2018	2,1 %			18,1 %	14,5 %
2019	4,1 %	0,0 %		16,1 %	13,2 %
2020	4,3 %	0,9 %		14,0 %	11,0 %
2021	5,5 %	2,8 %		12,4 %	9,9 %
2022	4,7 %	1,8 %	0,0 %	11,0 %	8,6 %
2023	4,1 %	2,4 %	0,5 %	8,8 %	6,9 %
Total	4,1 %	2,1 %	0,4 %	14,3 %	11,4 %

Source : Cote 537.

699. Interrogé sur ce point, le CSN interprète ces données chiffrées comme l'indication d'une faible utilisation de ce dispositif par la profession notariale, et plus particulièrement par les notaires créateurs⁴¹⁰. Il ressort notamment que, dans leur ensemble, un maximum de 5,5 % de ces derniers déclarent avoir consenti une remise. Ainsi, les remises ne sont pas pour les notaires un outil de différenciation. De même, les notaires nommés avant l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, bien que disposant potentiellement de marges financières plus importantes, recourent peu à cette faculté dans la pratique.
700. Par ailleurs, le faible recours aux remises pourrait également s'expliquer par l'exigence d'identité et de fixité des remises prévu par l'article L. 444-2 du code de commerce, tel que rappelé au paragraphe 551. En effet, si un notaire accorde une remise pour une prestation, l'ensemble des autres usagers de cette prestation peuvent y prétendre auprès du même notaire, et ce, en application du principe d'égalité des administrés devant une situation identique⁴¹¹. Toutefois, l'Autorité observe que l'application de ce principe est relativisée en pratique par la possibilité pour deux notaires d'une même zone de chalandise d'appliquer des taux de remise différents pour des prestations identiques. Ainsi, l'Autorité recommande d'assouplir le cadre applicable aux remises défini aux articles A. 444-9, A. 444-52, A. 444-174 et A. 444-202 du code de commerce, s'agissant en particulier de l'exigence de fixité et d'identité des remises prévue à l'article L. 444-2 du code de commerce.

⁴¹⁰ Cote 403.

⁴¹¹ Voir, par exemple, la décision du Conseil d'État du 9 mars 1951, société des concerts du conservatoire.

Recommandation n° 20 : modifier l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement de modifier l'article A. 444-203 du code de commerce et son annexe 4-2, en vue de faire remonter annuellement les données permettant à la DGCCRF de mieux évaluer l'impact des remises sur les tarifs réglementés des notaires, des commissaires de justice et des avocats à la cour.

Recommandation n° 21 : assouplir le cadre applicable aux remises

L'Autorité recommande au Gouvernement d'assouplir le recours aux remises telles que prévues aux articles A. 444-9, A. 444-52, A. 444-174 et A. 444-202 du code de commerce s'agissant en particulier de l'exigence de fixité et d'identité des remises prévue à l'article L. 444-2 du code de commerce.

3. MODIFIER LE CHAMP DE LA RÉGULATION DE CERTAINS TARIFS

a) Sur la suppression de la tarification des actes authentiques notariaux pour lesquels le recours à la forme authentique est volontaire

La compétence des notaires pour authentifier les actes

701. Ainsi qu'il a été précisé aux paragraphes 490 à 494, la profession notariale est régie par l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat⁴¹². Dans le cadre de leurs activités, les notaires détiennent une compétence fonctionnelle et exclusive en matière d'authentification. En parallèle, ils exercent des missions en concurrence ou dans le cadre d'un monopole partagé avec d'autres professionnels. Ces activités en concurrence doivent être distinguées de l'authentification d'actes du seul fait de la volonté des parties, qui peuvent également prendre la forme d'actes sous seing privé ou d'actes d'avocats⁴¹³.
702. Si la liste des actes soumis volontairement à l'authentification du notaire n'est pas visée en tant que telle par la loi, elle se déduit *a contrario* du champ des actes en monopole fixé par le législateur.
703. Interrogé sur la nature et le nombre de ces actes, le CSN a fourni à l'Autorité deux listes. La première regroupe les actes pour lesquels le recours à la forme authentique n'est pas requis par la loi. La seconde regroupe ceux pour lesquels le recours à la forme authentique est obligatoire uniquement dans certains cas, en fonction de la nature des biens concernés ou de la durée de la convention authentifiée. Ces deux listes figurent en annexe V du présent avis. Les actes concernés peuvent être classés en trois grandes catégories :
- les actes relatifs à la famille ;
 - les actes relatifs aux biens immobiliers et fonciers ; et
 - les actes relatifs à l'activité économique, et aux entreprises.
704. L'absence de comptabilité analytique chez les notaires complexifie la détermination par l'Autorité de la répartition de leurs activités entre le secteur monopolistique, qu'il soit partagé ou non, et le secteur concurrentiel et, partant, l'estimation de la part des actes à authentification volontaire du chiffre d'affaires régulé de la profession notariale.

⁴¹² Ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

⁴¹³ Avis n° 15-A-02 précité, §§ 25 et 26.

La tarification des actes notariés dont l'authentification est facultative

705. Qu'ils soient établis de façon volontaire ou obligatoire, les actes authentiques donnent lieu à la perception d'émoluments en application des articles A. 444-53 à A. 444-186 du code de commerce. Ces actes sont répertoriés au sein du tableau 5 de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce⁴¹⁴.
706. Pour le législateur, la fixation des tarifs se justifie par le monopole légal et la mission de service public dévolue aux notaires pour l'établissement des actes authentiques. L'étude d'impact de la loi *Croissance et activité* mentionnait à cet égard que « l'accomplissement par les officiers publics et ministériels [...] d'une mission de service public déléguée par l'État justifie l'existence de ces tarifs réglementés par la puissance publique »⁴¹⁵ (soulignements ajoutés).
707. Conformément au principe d'égal accès des usagers à une mission de service public, il est rappelé que la tarification des actes notariés présentant des caractéristiques identiques doit être uniforme sur l'ensemble du territoire. Comme rappelé ci-avant, ce principe d'unicité tarifaire connaît toutefois deux exceptions, la faculté pour les notaires de consentir des remises (sur ce point, voir les paragraphes 550 à 556) et les majorations tarifaires en outre-mer (sur ce point, voir les paragraphes 557 à 561).
708. Dans ce contexte, il apparaît pertinent de s'interroger sur l'inclusion des actes pour lesquels le recours à la forme authentique revêt un caractère volontaire dans la mission de service public notariale, et de surcroît sur leur maintien dans le système de tarification actuel.
709. Interrogé sur ce sujet, le CSN justifie le maintien des tarifs pour les actes authentiques volontaires ainsi : « ces actes [dont l'authentification est volontaire] sont établis par le notaire agissant en tant qu'officier public, assurant une mission de service public et dans un but d'intérêt public. Le tarif est une garantie pour l'utilisateur de l'accessibilité du service public et d'une péréquation entre des actes diversement rémunérateurs »⁴¹⁶. Le CSN pointe également une absence de logique à vouloir sortir du mécanisme de la tarification les prestations dont l'authentification n'est requise que dans certaines situations, en raison de la nature des biens, ou de la durée de la convention, alors, que dans d'autres cas de figure elles resteraient tarifées.
710. *A contrario*, la DGCCRF indique que « les recommandations relatives à la réduction du périmètre des monopoles des notaires [...] semblent en effet pertinentes et permettraient de faciliter l'arrivée de nouveaux prestataires de service pour la rédaction des actes dont l'authentification ne serait plus obligatoire »⁴¹⁷.
711. Selon une jurisprudence constante, l'exercice de prérogatives de puissance publique constitue l'un des critères permettant de qualifier une activité de mission de service public, dans le cadre d'une délégation par une personne publique à une entité privée⁴¹⁸.
712. Sur ce point, la Cour de justice a indiqué que « ne participent pas directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique [et donc l'exercice de prérogatives de

⁴¹⁴ Annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce.

⁴¹⁵ Étude d'impact de la loi *Croissance et activité*, tome 1, page 67.

⁴¹⁶ Cote 658.

⁴¹⁷ Cote 724.

⁴¹⁸ Sur ce point, voir les arrêts du Conseil d'État, du 28 juin 1963, Sieur Narcy, n° 43834, et du 9 février 2007, *APREI*, n°264541.

puissance publique⁴¹⁹] *l'activité notariale d'authentification d'actes traduisant des engagements unilatéraux ou les conventions auxquels les parties ont librement souscrit* »⁴²⁰ (soulignement ajouté).

713. Dans une autre affaire, la Cour de justice s'est fondée sur ce même critère pour retenir que l'activité d'authentification des notaires hongrois ne comportait aucun exercice de prérogatives de puissance publique⁴²¹. Elle ajoute que « *le fait qu'une activité donnée comporte l'établissement d'actes dotés d'effets tels que la force probante et la force exécutoire ne saurait suffire pour que cette activité soit considérée comme participant directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique* »⁴²².
714. Des lors, et en application de cette jurisprudence, les actes soumis volontairement à l'authentification ne participent pas, *prima facie*, à la mission de service public du notaire.
715. Par ailleurs, la DACS rappelle que la perception d'émoluments pour l'accomplissement d'actes authentiques volontaires n'empêche aucunement les usagers de ces prestations d'avoir recours à un autre professionnel du droit pour une prestation analogue (acte sous seing privé ou acte d'avocat), concurrente et non tarifée⁴²³.
716. Sur ce point, il doit être rappelé que le troisième alinéa de l'article L. 444-1 du code de commerce dispose que « *les prestations que les professionnels [...] accomplissent en concurrence avec celles, non soumises à un tarif, d'autres professionnels ne sont pas soumises à un tarif réglementé* »⁴²⁴ (soulignement ajouté).
717. En outre, l'Autorité observe que la liste des prestations pour lesquelles le recours à la forme authentique est volontaire n'est pas intangible. Par exemple, en application du décret du 8 mars 1978, la tarification de la négociation de la mutation de propriété était prévue au n° 58 du tableau 1 de l'annexe du décret de 1978. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, cette prestation n'est plus tarifée.
718. Dans ce cadre, le CSN avait indiqué lors de l'instruction de l'avis n° 15-A-02 ne pas s'opposer à ce que les activités actuellement partagées ne soient plus soumises à une tarification mais que leur prix soit librement fixé. Le CSN avait motivé cette proposition en s'appuyant notamment sur l'exemple de la négociation (immeuble, fonds de commerce, baux et crédits) et de la rédaction des baux encore tarifés (baux d'habitation et baux mixtes d'habitation et professionnel)⁴²⁵.
719. Ainsi et au regard de l'ensemble de ce qui précède, l'Autorité propose d'engager une réflexion sur la suppression des tarifs des actes dont l'authentification est volontaire tels que répertoriés à l'annexe V du présent avis, dans la mesure où d'une part, ces actes ne sauraient, *per se*, se rattacher à la mission de service public et, d'autre part, car ils sont, pour certains d'entre eux, en concurrence avec des actes sous seing privé ou actes d'avocat non tarifés.

⁴¹⁹ Pour démontrer l'existence de prérogatives de puissance publique, la jurisprudence de la Cour de justice se réfère à l'existence de l'exercice de l'autorité publique. Sur ce point, voir l'arrêt de la Cour de justice, 18 janvier 2024, affaire C-128/21, points 63 et 65.

⁴²⁰ CJUE, 18 janvier 2024, affaire C-128/21, paragraphe 64.

⁴²¹ CJUE, 1^{er} février 2017, Commission/Hongrie, Affaire C-392/15, paragraphes 119 et 120.

⁴²² *Ibid.*, paragraphe 121.

⁴²³ Cote 690.

⁴²⁴ Alinéa 3 de l'article L 444-1 du code de commerce.

⁴²⁵ CSN, réponse à questionnaire dans le cadre de l'instruction de l'avis n° 15-A-02, cote 1258.

720. La suppression du tarif de ces actes notariés pourrait inciter à l'efficacité du service rendu par les notaires et permettre aux professionnels ayant des coûts plus faibles ou ceux qui démarrent dans la profession notariale de proposer des honoraires attractifs.

Recommandation n° 22 : supprimer la tarification des actes authentiques volontaires

En application de l'article L. 444-1 du code de commerce, l'Autorité recommande au Gouvernement de supprimer les tarifs des actes dont l'authentification est volontaire et qui peuvent être accomplis par un autre professionnel du droit.

b) Sur les règles de postulation des avocats à la cour

721. Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971⁴²⁶ (ci-après « *la loi du 31 décembre 1971* »), les avocats à la cour disposent d'un monopole légal en matière de représentation, d'assistance et de défense des justiciables.
722. En matière civile, la représentation par avocat constitue une obligation procédurale devant le tribunal judiciaire et la cour d'appel, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires. À cet effet, l'avocat assure les prestations de postulation, comprenant la représentation des parties pour les actes de procédure écrits et l'accomplissement de certaines formalités, ainsi que, le cas échéant, les prestations de plaidoirie.
723. En matière pénale, l'assistance d'un avocat pour un accusé est obligatoire devant la cour d'assises⁴²⁷. Pour le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour d'appel, l'assistance est facultative.
724. S'agissant de la postulation et en application du premier alinéa de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971, les avocats peuvent plaider et exercer leur ministère sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires⁴²⁸.
725. Toutefois, leur compétence territoriale en matière de contentieux civil est encadrée. Le deuxième alinéa de l'article susvisé dispose que les avocats ne peuvent postuler que devant les tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel dans lequel ils ont établi leur résidence professionnelle et devant ladite cour d'appel⁴²⁹.
726. Sur ce point, il convient de souligner que la loi *Croissance et activité* a étendu le champ géographique de ce monopole. En effet, avant son entrée en vigueur, les avocats pouvaient uniquement exercer leur activité de postulation devant le tribunal de grande instance (remplacés par le tribunal judiciaire depuis le 1^{er} janvier 2020) près desquels leur barreau était constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépendait⁴³⁰.
727. Par exception, le troisième alinéa de l'article 5 précité a conservé une délimitation

⁴²⁶ Article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

⁴²⁷ Articles 317 et 274 du code de procédure pénale.

⁴²⁸ Alinéa 1^{er} de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971.

⁴²⁹ Alinéa 2 de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971. Par ailleurs, et en application des dispositions de l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1971, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux judiciaires de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre peuvent postuler auprès de chacune de ces juridictions.

⁴³⁰ L'article 51 de la loi *Croissance et activité* a modifié l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 et a élargi le monopole de la postulation à l'ensemble des tribunaux du ressort de la cour d'appel dans lequel ils ont établi leur résidence professionnelle.

géographique encore plus restreinte pour la postulation en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires, ainsi que dans les procédures dans lesquelles les avocats interviennent au titre de l'aide juridictionnelle⁴³¹. En effet, dans ces cas, les avocats ne peuvent postuler que devant le tribunal judiciaire auprès duquel leur résidence professionnelle est établie.

728. À cet égard, l'Autorité rappelle que les travaux préparatoires de la loi *Croissance et activité*⁴³² avaient envisagé l'extension du champ du monopole de la postulation à l'ensemble du territoire national⁴³³, puis *in fine* aux tribunaux du ressort de la cour d'appel au sein de laquelle les avocats ont leur résidence professionnelle ainsi qu'à ladite cour d'appel.
729. Il convient de relever que les facteurs ayant initialement limité l'intention du législateur d'étendre la compétence de la postulation à l'ensemble du territoire national ne semblent plus prévaloir. En effet, le rapport de la mission d'information sur les professions juridiques réglementées du 17 décembre 2014 relevait que « *l'attribution d'une compétence nationale de postulation supposerait, pour être pleinement efficace, d'être assortie de nouvelles avancées dans la dématérialisation des échanges entre juridictions et auxiliaires de justice. Or, sur ce point, le projet Portalis, engagé par le ministère de la Justice en 2015 et qui doit permettre la refonte du système d'information civil afin de permettre la dématérialisation des démarches et des procédures entre les juridictions, les citoyens et les auxiliaires de justice, ne sera complètement déployé que dans plusieurs années. [Ainsi] la mission [écarte] l'idée d'octroyer aux avocats une compétence de postulation sur tout le territoire national* ». (soulignements et notes entre crochet ajoutés).
730. Sur ce point, l'Autorité observe une évolution notable des modalités d'exercice de l'activité de postulation. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi *Croissance et activité*, les modes de communication, d'une part, entre avocats et, d'autre part entre les avocats et les juridictions, ont évolué.
731. À titre d'exemple, en matière civile, la communication électronique avec les juridictions est autorisée⁴³⁴, voire même, dans certains cas, obligatoire à peine d'irrecevabilité relevée d'office⁴³⁵. Lorsque l'avocat communique avec les juridictions civiles, il le fait par le biais

⁴³¹ Alinéa 3 de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971, tel que modifié par l'article 51 de la loi *Croissance et activité*.

⁴³² Sur ce point, voir la proposition n° 8 du rapport de la mission d'information sur les professions juridiques réglementées du 17 décembre 2014, ainsi qu'à la page 74 du tome 1 de l'étude d'impact de la loi *Croissance et activité* du 10 décembre 2014.

⁴³³ Il doit être souligné que le rapport de l'Inspection générale des Finances préconisait soit de supprimer entièrement la compétence de la postulation des avocats, soit d'étendre cette compétence au niveau national. Sur ce point, voir le rapport n° 2012-M-057-03 de mars 2013 sur les professions réglementées, tome 3, annexe 4, p. 32. En effet, le rapport indiquait, ne pas avoir « *identifié de motif d'intérêt général qui justifie la territorialité de la compétence de postulation* ».

⁴³⁴ Par exemple, pour les procédures de référé ou les procédures accélérées au fond devant le tribunal judiciaire.

⁴³⁵ En application de l'article 850 du code de procédure civile, la communication des actes de procédure devant le tribunal judiciaire en procédure écrite ordinaire et en procédure à jour fixe se font par voie électronique. De même, en application de l'article 930-1 du code de procédure civile, l'appel d'une décision du tribunal judiciaire, du tribunal de commerce, du juge aux affaires familiales, du juge des contentieux de la protection, du conseil de prud'homme entre avocats constitués, de la procédure à jour fixe, et la saisine de la cour d'appel de renvoi après cassation se font obligatoirement par voie électronique.

de la clé électronique du Réseau Privé Virtuel des Avocats (ci-après « RPVA »)⁴³⁶ et la plateforme *e-Barreau*. Des dispositifs similaires existent devant les juridictions administratives, pénales et commerciales⁴³⁷.

732. Ainsi, en matière civile, dès qu'il reçoit le mandat de postulation, l'avocat s'identifie et se connecte auprès de la juridiction siège du litige et de ses confrères adverses. Cette connexion s'effectue par le biais du RPVA.
733. Cette évolution des moyens de communication et la facilité accrue dont disposent les avocats à représenter leurs clients devant l'ensemble des juridictions du premier et du second degré par le biais des communications électroniques sont de nature à remettre en question l'utilité des règles de compétence territoriale en matière de postulation et, plus spécifiquement pour les matières de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûreté judiciaires, ainsi que dans les procédures dans lesquelles ils interviennent au titre de l'aide juridictionnelle.
734. Dans ce contexte, l'Autorité recommande au Gouvernement de mener une réflexion approfondie sur l'opportunité d'aligner *a minima* le dispositif de l'alinéa 3 de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 sur celui prévu au deuxième alinéa du même article.
735. Cette réflexion pourrait également conduire à s'interroger sur le maintien de ces règles pour l'ensemble des activités de postulation. Le cas échéant, leur suppression permettrait pour les quatre matières précitées de limiter le risque de surenchérissement lié à l'intervention de deux professionnels : l'avocat et l'avocat postulant.

Recommandation n° 23 : engager une réflexion sur l'évolution de la compétence territoriale de postulation

L'Autorité recommande au Gouvernement d'engager une réflexion sur l'opportunité de maintenir les règles de compétence territoriale applicables aux activités de postulation et, à défaut, d'envisager l'alignement des règles de postulation en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires, sur celles régissant la postulation en toute autre matière.

IV. Comparaisons internationales du niveau de régulation des professions du droit

736. Dès lors que la loi *Croissance et activité* modifie le cadre réglementaire français, il est légitime de s'interroger sur ses effets en comparaison avec les autres pays européens. Cette section vise ainsi à déterminer si la France demeure perçue comme un pays fortement régulé, et si cette loi, en desserrant les contraintes pesant sur certaines professions réglementées, a

⁴³⁶ Lancé en 2005, le RPVA est un réseau numérique sécurisé de communication électronique. Ce réseau est utilisable par tous les détenteurs d'une clef d'authentification RPVA et assure les échanges électroniques entre avocats et avec la juridiction. En février 2021, une convention a été signée entre, d'une part, le CNB et, d'autre part, le ministère de la justice, prévoyant les voies et moyens des systèmes de consultation d'échanges électroniques utilisées dans le cadre des procédures civiles.

⁴³⁷ Pour les juridictions administratives, les articles R. 414-1 du code de la justice administrative oblige l'avocat à utiliser Télérecours pour déposer une requête. Devant les juridictions pénales les avocats utilisent également e-Barreau ou PLEX. Devant les juridictions commerciales le RPVA permet une connexion technique avec i-greffe ou Tribunal Digital.

contribué à davantage de libéralisation (A).

737. Par ailleurs, la loi *Croissance et activité* introduit une approche inédite en matière de régulation des professions réglementées, articulée autour d'une double finalité : encadrer l'installation des professionnels libéraux tout en orientant la tarification vers les coûts. Elle se distingue également par un déploiement progressif, organisé en vagues successives. Toutefois, ses effets peuvent être mis en perspective avec ceux de réformes similaires menées dans d'autres pays européens dès les années 1990, poursuivant des objectifs comparables avec des mécanismes de régulation analogues. Les évaluations d'impact de ces précédentes réformes offrent ainsi des enseignements précieux, susceptibles d'éclairer les effets constatés ou anticipés de la loi *Croissance et activité* (B).

A. LE « PMR » : UNE PREMIÈRE INDICATION DU NIVEAU DE RÉGULATION EN FRANCE

738. En 1998, l'Organisation de coopération et de développement économique (ci-après « OCDE ») a développé un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les obstacles réglementaires à la concurrence au sein d'un pays⁴³⁸. Ces indicateurs sont appelés les indices PMR (« *Product Market Regulation* ») et permettent de comparer le degré de libéralisation économique entre pays, d'identifier les obstacles à la concurrence, de suivre les évolutions réglementaires et de mesurer les effets potentiels des réformes. Chaque indice PMR est actualisé tous les cinq ans⁴³⁹.
739. Les méthodes de calcul des indices PMR sont régulièrement modifiées par l'OCDE afin de tenir compte de l'évolution du contexte économique des pays⁴⁴⁰. Ainsi, en 2018, la méthode de calcul du PMR a été révisée pour en améliorer la précision, la comparabilité et la prise en compte des réalités actuelles.
740. Depuis 2018, l'indicateur PMR existe sous trois niveaux d'analyses complémentaires :
- un PMR global⁴⁴¹ mesure l'environnement réglementaire de chaque pays selon deux grands types de régulation : l'implication de l'État et les barrières domestiques et internationales à l'entrée de concurrents ;
 - des PMR sectoriels⁴⁴² mesurent le degré de régulation pour le secteur des industries de réseaux (énergie, télécommunication et transports), le commerce de détail et les professions réglementées ; et,

⁴³⁸ Les indicateurs PMR sont calculés pour 44 pays membres de l'OCDE et 9 pays non-membres de l'OCDE. La liste complète est disponible dans le fichier Excel des indices [téléchargeable en ligne](#).

⁴³⁹ Voir la note explicative de l'OCDE, « *A detailed explanation of the methodology used to build the OECD PMR indicators* », 2018.

⁴⁴⁰ À titre illustratif, en 2008, quatre indices mesurant le degré de régulation dans les secteurs non manufacturiers ont été intégrés aux indices PMR. Des changements mineurs ont également eu lieu en 1998 et 2013.

⁴⁴¹ Prénommé en anglais par l'OCDE « [the Economy-wide PMR indicator](#) ».

⁴⁴² Prénommé en anglais par l'OCDE « [the Sector PMR indicator](#) ».

- enfin, chaque PMR sectoriel est lui-même subdivisé en plusieurs professions propres à ces trois secteurs. Il existe un PMR propre au notariat depuis la refonte de son calcul en 2018.

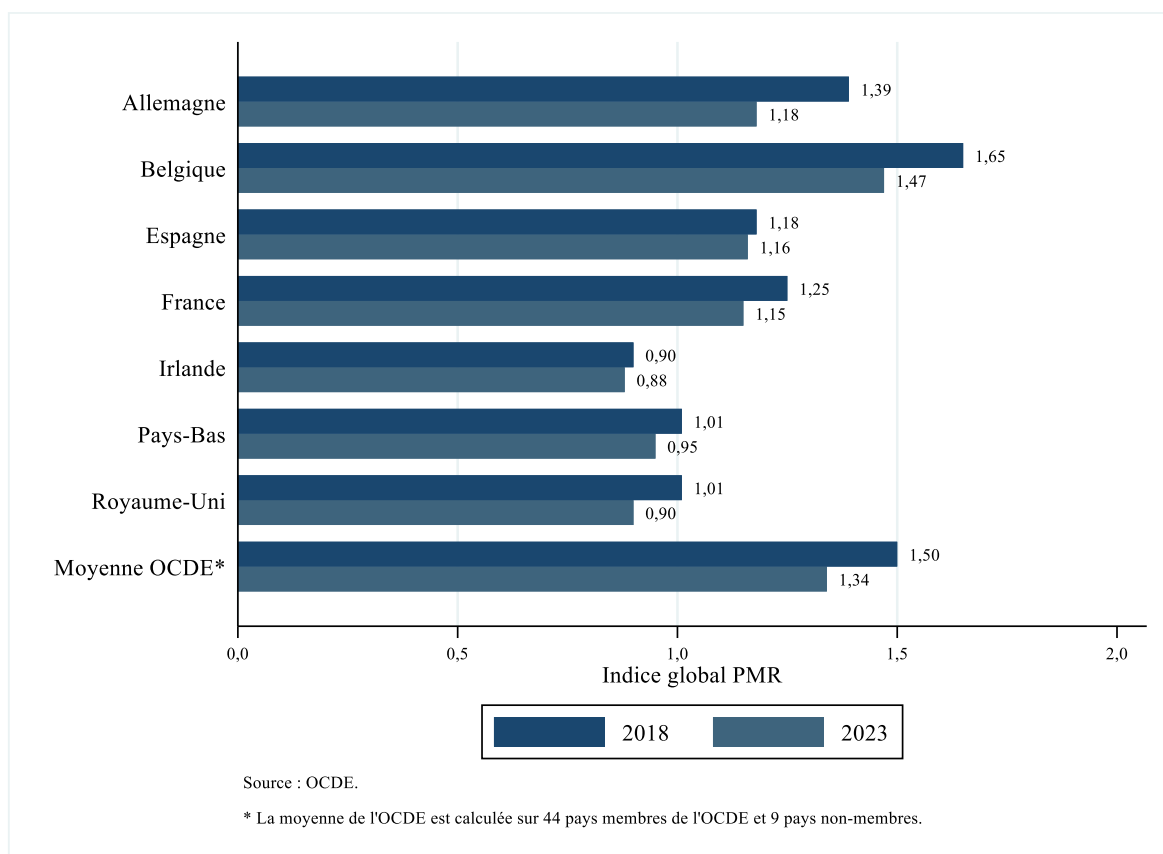
741. Parmi les nombreux indicateurs internationaux⁴⁴³, le PMR se distingue par sa méthodologie structurée, sa couverture sectorielle détaillée et l'importance qu'il accorde aux restrictions à la concurrence. Il permet une analyse fine par secteur et par profession, ce qui en fait un outil privilégié pour les travaux de réforme des institutions et administrations. En outre, il permet une comparaison rigoureuse et standardisée des cadres réglementaires entre pays.
742. En effet, le PMR est construit selon une méthode hiérarchique, à partir de sous-indicateurs sectoriels, eux-mêmes fondés sur des réponses à des questions organisées par profession. Cette structure permet de résumer la complexité de la régulation en un seul chiffre, tout en gardant la possibilité d'examiner en détail chaque secteur et chaque profession. Concrètement, il est construit à partir des réponses des Gouvernements à un questionnaire de plus de 1 000 questions sur leurs réglementations nationales en vigueur⁴⁴⁴. L'OCDE attribue à chaque réponse une note comprise entre 0 et 6. La moyenne pondérée de ces notes constitue le PMR final. Un score moyen élevé proche de 6 indique une réglementation restrictive et l'existence d'obstacles à la concurrence. Un score moyen faible (proche de 0) indique l'absence de réglementation ou une réglementation peu contraignante à la concurrence.
743. La

⁴⁴³ Parmi les indicateurs mondiaux utilisés pour évaluer la qualité de la régulation économique, il existe le « Global Competitiveness Index » de la Banque Mondiale qui offre une vue d'ensemble plus agrégée. De même, l'instrument « Doing Business » également de la Banque Mondiale, remplacé par l'instrument « B-READY » a permis de comparer les conditions d'entrée sur le marché, mais n'explore pas en détail les réglementations spécifiques à chaque secteur.

⁴⁴⁴ Avant la réforme de 2018, l'indice PMR reposait sur un questionnaire plus restreint (environ 450 questions) structuré autour de trois grandes catégories : les barrières à l'entrée, le contrôle de l'État et les barrières aux échanges, avec une agrégation des résultats moins détaillée.

744. Figure 69 ci-dessous montre une tendance générale à la baisse des scores PMR entre 2018 et 2023, ce qui traduit une réduction des obstacles réglementaires à la concurrence dans l'ensemble des pays étudiés. La Belgique et l'Allemagne enregistrent des baisses significatives entre 2018 et 2023, respectivement de 0,18 et 0,21 point, suggérant des efforts notables de simplification ou d'ouverture réglementaire. À l'inverse, l'Espagne n'enregistre quasiment aucune amélioration, tandis que la France et le Royaume-Uni montrent des progrès plus modestes.

Figure 69 - Évolution du PMR par pays entre 2018 et 2023



745. En 2023, la France affiche un score PMR global de 1,15, ce qui la place à la 12^{ème} position parmi les 47 pays membres de l'OCDE pour lesquels l'information est disponible⁴⁴⁵. La Suède présente le score le plus bas (0,80). Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, avec des scores de 0,9 et 0,95, se situent également parmi les économies les moins contraignantes (ils sont respectivement à la 4^{ème} et 6^{ème} position). À l'inverse, la Belgique obtient un score de 1,47, ce qui la place à la 29^{ème} position⁴⁴⁶. Enfin, l'Allemagne (1,18 et 15^{ème} position) et l'Espagne (1,16 et 13^{ème} position) restent proches du niveau français.

1. L'INDICE PMR DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

746. L'évolution méthodologique de 2018 ayant introduit des indices PMR sectoriels, l'Autorité a pu analyser, dans le cadre du présent avis, le PMR des professions réglementées qui regroupent les avocats, les notaires, les experts-comptables, les architectes, les ingénieurs civils et les agents immobiliers.
747. Pour chaque profession, le PMR des professions réglementées est établi à partir d'un questionnaire structuré en deux grandes catégories : la régulation à l'entrée, qui évalue les conditions d'accès à la profession, et la régulation d'exercice, qui porte sur les règles encadrant l'exercice de la profession. Cette approche permet des comparaisons précises entre

⁴⁴⁵ En 2013, la France se plaçait à la 22^{ème} position. Il convient toutefois de rappeler que le PMR de 2013 n'était pas calculé à partir de la méthodologie de 2018.

⁴⁴⁶ Voir le classement par pays dans le fichier Excel « PMR Econwide Indicator_OECD and OECD-WBG_2023-24 and 2018_22.01.2025 » disponible [ici](#).

professions et entre pays.

748. En 2023, les indices PMR des professions réglementées révèlent des niveaux de régulation très contrastés (voir le Tableau 33 ci-dessous). Les avocats (3,36) et les notaires (3,14) affichent les scores les plus élevés, ce qui traduit une régulation relativement stricte, tant à l'entrée que dans les conditions d'exercice de la profession. À l'inverse, les ingénieurs civils (0,07) et les agents immobiliers (0,77) présentent des scores nettement plus faibles. Les experts-comptables (2,29) et les architectes (2,34) se situent dans une position intermédiaire. Il convient de noter que l'OCDE ne calcule pas d'indicateur PMR général pour le secteur des professions réglementées car certaines des professions n'existent pas dans certains pays.

Tableau 33 - Les PMR sectoriels propres aux professions réglementées en France en 2023

Avocats	Notaires	Experts-comptables	Architectes	Ingénieurs civils	Agents immobiliers
3,36	3,14	2,29	2,34	0,07	0,77

Source : OCDE.

749. Ces écarts entre les PMR des différentes professions réglementées en France reflètent des différences marquées en matière de régulation, notamment sur les conditions d'accès. Les avocats et les notaires sont soumis à des exigences d'entrée très strictes (diplômes spécifiques, formations longues et sélectives), ainsi que, pour les notaires, à l'existence d'un *numerus clausus*⁴⁴⁷. À l'inverse, les ingénieurs civils (0,07) et les agents immobiliers (0,77) sont beaucoup moins régulés. En effet, le titre d'ingénieur civil n'est pas juridiquement protégé, aucun monopole d'exercice n'existe, et aucune inscription à un ordre n'est requise. Les agents immobiliers doivent obtenir une carte professionnelle, mais les conditions d'obtention sont souples : plusieurs voies d'accès sont possibles, notamment par l'expérience professionnelle, et aucun *numerus clausus* ne s'applique⁴⁴⁸. Ces écarts traduisent une régulation asymétrique entre professions réglementées, souvent justifiée par l'exercice de certaines fonctions à forte responsabilité juridique ou économique.

2. L'INDICE PMR NOTARIAL

750. Le notariat étant désormais inclus dans les estimations de l'OCDE, l'Autorité a analysé son score et les réponses aux questions qui l'influencent à la baisse ou à la hausse.
751. S'agissant de la régulation à l'entrée, les catégories de questions se concentrent sur les conditions réglementaires requises pour accéder à la profession de notaire libéral. Elles comprennent deux volets : l'accès général à la profession pour les Français et pour les professionnels étrangers. Le premier volet évalue les obstacles juridiques et structurels pouvant limiter l'accès à la profession de notaire. Il prend en compte, par exemple,

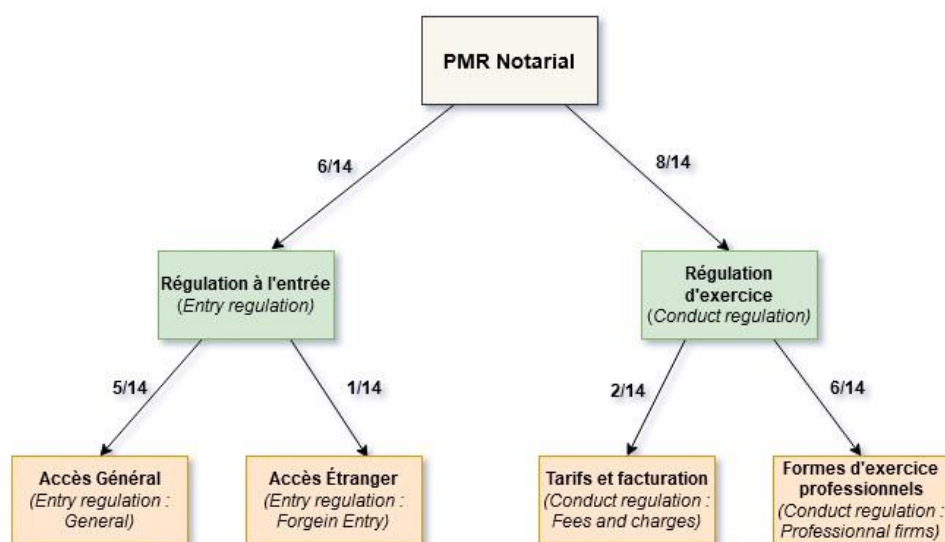
⁴⁴⁷ La différence entre le PMR notarial et le PMR des avocats s'explique principalement par la question relative aux restrictions territoriales. Les avocats sont soumis à des restrictions territoriales en matière de postulation alors que les notaires ont une compétence nationale (questions Q8a. 2.2 pour les avocats, Q8b. 2.3 pour les notaires).

⁴⁴⁸ L'exercice de l'activité d'entremise immobilière est encadrée par la loi n° 70-9 du 1^{er} janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite la loi Hoquet.

l'existence d'un monopole sur certains actes et activités, ainsi que la diversité des parcours de qualification menant à l'exercice du métier. Le second volet examine notamment si l'accès à la profession est conditionné à la nationalité ou à la citoyenneté.

752. S'agissant de la régulation d'exercice, cette catégorie de questions regroupe les règles encadrant la pratique du métier. Elle se divise entre la régulation des tarifs, qui porte sur le niveau de contrôle exercé sur les honoraires et les pratiques publicitaires, et les formes d'exercice professionnel, qui analysent les contraintes structurelles encadrant l'organisation des cabinets notariaux⁴⁴⁹.
753. Le PMR notarial final résulte d'une moyenne des scores issus de chaque question des sous-catégories, pondérée par le nombre de questions de chaque catégorie.

Figure 70 - Architecture méthodologique de 2018 de l'indice PMR notarial



Source : Autorité à partir des éléments de l'OCDE.

754. L'OCDE n'apporte pas de justification formelle sur le choix de ses pondérations, mais selon l'Autorité, celles-ci semblent refléter l'impact structurel des différentes règles du marché notarial. Les restrictions liées à la forme d'exercice professionnel et à l'accès général à la profession sont probablement jugées plus déterminantes et nécessitent donc un nombre de questions plus important. À l'inverse, les règles relatives à la tarification ou à l'accès des professionnels étrangers paraissent avoir un effet plus ponctuel ou limité, soit parce qu'elles sont plus facilement modifiables, soit parce qu'elles concernent un nombre restreint de situations.
755. La refonte méthodologique de 2018 de l'OCDE rend une comparaison du PMR notarial avant et après la loi *Croissance et activité* relativement difficile. Toutefois, la nouvelle méthodologie se veut particulièrement transparente : l'OCDE a publié sur son site non seulement l'intégralité du questionnaire utilisé pour collecter les réponses, mais aussi les

⁴⁴⁹ Les questions portent, par exemple, sur les limitations imposées aux formes juridiques possibles et les restrictions à la coopération professionnelle.

règles précises de codage des réponses et son système d'attribution des scores, permettant ainsi la reproduction des résultats.

756. Ainsi, l'Autorité est en mesure de simuler un score PMR notarial pour l'année 2015 à méthode constante et de le comparer à celui de 2023. Pour cela, elle a tout d'abord répondu au questionnaire de 2018 en indiquant les réponses selon les règles, usages et textes réglementaires en vigueur en 2015. Elle a ensuite attribué à ces réponses un score tel qu'indiqué dans la documentation méthodologique de l'OCDE. Enfin, elle a calculé la moyenne des scores par catégorie et sous-catégorie en appliquant les pondérations susmentionnées. Ce travail a permis d'obtenir une mesure cohérente du niveau de régulation applicable avant les réformes relatives à la liberté d'installation et aux révisions tarifaires.
757. Le score obtenu pour l'année 2015 s'élève à 4,64, ce qui indique, d'après l'interprétation de l'OCDE, un niveau de régulation élevé. Ce résultat s'explique par l'existence de nombreuses restrictions en vigueur à l'époque : un monopole étendu des notaires sur certaines activités, un *numerus clausus* rigide, l'interdiction de publicité, des règles strictes sur la structure juridique des offices, etc.
758. En comparaison, le PMR notarial calculé pour la France en 2023 est de 3,14, ce qui marque une baisse significative de l'indicateur d'environ un tiers (1,5 point). Cette diminution traduit une évolution notable du cadre réglementaire, cohérente avec les objectifs de la loi *Croissance et activité* visant à réduire les barrières à l'entrée et à moderniser ses conditions d'exercice.
759. L'Autorité observe que les catégories et sous-catégories de questions qui ont principalement influencé le PMR notarial à la baisse sont celles relatives à la régulation d'exercice, et plus précisément relatives à la forme d'exercice de la profession. En effet, alors qu'en 2015, toute forme de partenariat entre notaires et autres professions (avocats, experts-comptables, etc.) était strictement interdite, la loi *Croissance et activité* a permis l'émergence de formes d'associations hybrides. Elle a notamment assoupli les règles relatives à l'inter-professionnalité capitalistique et a créé une inter-professionnalité d'exercice, permettant aux professions du droit et du chiffre de s'associer. Cette ouverture structurelle contribue directement à faire baisser le score du PMR notarial de l'ordre de 25 % entre 2015 et 2023. En outre, d'importantes modifications ont concerné les règles de détention du capital et des droits de vote au sein des études notariales. En 2015, seuls les notaires pouvaient détenir des parts ou exercer un pouvoir de décision au sein de l'étude. Depuis la réforme, l'ouverture partielle à des investisseurs ou à d'autres structures professionnelles est autorisée, sous certaines conditions. Ces changements reflètent une volonté d'assouplir les règles de gouvernance, favorisant la mutualisation des moyens, l'innovation et une plus grande réactivité face aux évolutions du marché.
760. En outre, un aspect relatif à la régulation à l'entrée a également influencé le PMR notarial à la baisse, de l'ordre de 8 % et donc dans une moindre mesure que la catégorie relative la forme d'exercice. En 2015, l'installation de notaires libéraux s'effectuait principalement par le système de présentation selon lequel le nouveau titulaire était introduit dans la profession par son prédécesseur qui lui cédait son office (voir paragraphe 86 du présent avis). En 2023, ce dispositif a été assoupli par la loi *Croissance et activité*, notamment avec l'introduction de la liberté d'installation dans les zones dites libres.
761. Enfin, les questions relatives aux tarifs (deuxième volet de la catégorie relative à la régulation d'exercice) n'ont pas changé entre 2015 et 2023. En effet, elles portent sur l'existence de tarifs mais pas sur leur montant, de telle sorte que les scores attribués aux réponses sont similaires en 2015 et 2023. Ainsi, la réforme tarifaire de la loi *Croissance et activité* n'a pas participé à la baisse du PMR notarial.

762. En conclusion, il ressort de cette analyse, que la loi *Croissance et activité* a participé à assouplir certaines contraintes réglementaires pesant sur l'exercice des professionnels et l'installation des notaires. En modernisant les conditions d'exercice et en permettant un plus grand nombre d'entrées sur le marché, ces mesures ont contribué à faire baisser l'indicateur PMR notarial de manière significative, passant de 4,64 en 2015 à 3,14 en 2023. Toutefois, il convient de noter que la liberté d'installation, principale composante de la loi *Croissance et activité*, n'a fait baisser le score notarial que de 8 % toutes choses égales par ailleurs, contrairement à l'assouplissement des règles relatives à l'inter-professionnalité qui l'ont fait baisser de 25 %. Enfin, s'agissant de la révision tarifaire, cette composante de la loi n'a pas modifié le score PMR notarial.

3. LES LIMITES DE L'INDICE PMR

763. En premier lieu, le PMR mesure la réglementation telle qu'elle est prévue par les textes, mais ne tient pas compte de la manière dont elle est réellement appliquée dans la pratique. Autrement dit, il s'agit d'un indicateur *de jure* plutôt que *de facto*. Cela peut créer un écart entre la rigidité perçue dans les normes et la réalité opérationnelle sur le terrain. En effet, comme expliqué ci-dessus, la catégorie de questions relatives à la régulation d'exercice et, en particulier, à la forme d'exercice de la profession, est celle qui a le plus influencé le nouveau score du PMR à la baisse en 2023. Toutefois, en l'espèce, et comme mentionné aux paragraphes 270 à 272 du présent avis, la création de SPFPL pluri-professionnelles demeure marginale chez les notaires. S'agissant de l'inter-professionnalité d'exercice, seulement 0,24 % des offices notariaux sont associés à une SPE. *A contrario*, la liberté d'installation a profondément affecté la profession notariale avec l'installation de plus de 2 700 offices notariaux et donc un changement important de la dynamique concurrentielle des marchés. Toutefois, une seule question relative à la régulation à l'entrée porte sur le nombre d'installations autorisées, de telle sorte que le nouveau score attribué à sa réponse a fait baisser le PMR, mais dans une faible proportion (de l'ordre de 8 %). Cette limite du PMR peut donc en partie expliquer pourquoi la liberté d'installation, composante phare de la loi *Croissance et activité* s'agissant des notaires, influence peu le score du PMR.

764. En deuxième lieu, les pondérations attribuées aux sous-indicateurs (et aux catégories de questions) sont fixées par l'OCDE sans justification transparente ou étude empirique solide, ce qui, à réponse donnée, pourrait modifier les scores finaux et l'interprétation qui en est tirée. À titre illustratif, dans le cas de la catégorie relative à la régulation d'exercice, l'OCDE accorde une pondération de 3/4 à la sous-catégorie relative à la forme d'exercice professionnel, contre seulement 1/4 pour la sous-catégorie relative aux tarifs. Or, aucune justification détaillée n'est fournie pour expliquer cette pondération, alors que les deux dimensions peuvent avoir un impact significatif sur la concurrence. Ce déséquilibre a des conséquences concrètes sur le résultat final. À titre illustratif, l'Autorité a recalculé le PMR notarial en attribuant une pondération égale aux deux sous-catégories susmentionnées et obtient un score final de 3,5 au lieu de 3,14, soit un écart de plus de 10 %. Cela montre que les pondérations influencent fortement le niveau de régulation mesuré, et qu'en l'absence de fondement empirique transparent, elles peuvent biaiser l'interprétation des résultats. Une telle sensibilité appelle à plus de transparence dans la justification du choix des coefficients utilisés.

765. En troisième et dernier lieu, un score élevé peut être interprété à tort comme une inefficience à corriger, alors qu'il reflète parfois des choix de politique publique cohérents avec d'autres

objectifs que la seule efficacité concurrentielle. Par exemple, dans le cas des notaires en France, le maintien d'un *numerus clausus* ou d'une tarification réglementée peut être justifié par des préoccupations de continuité territoriale, d'égal accès au droit, ou encore de neutralité du service rendu pour des actes juridiquement sensibles. Un pays peut ainsi apparaître comme « fortement régulé » si l'on s'en tient à son score PMR, alors que sa politique vise d'abord à préserver la sécurité juridique, l'indépendance des professionnels ou la cohésion territoriale. Ce décalage entre les objectifs poursuivis et les critères de l'indicateur invite donc à interpréter les scores avec prudence et dans leur contexte institutionnel.

B. LES RÉFORMES ÉQUIVALENTES MISES EN ŒUVRE DANS LES PAYS VOISINS ET LEUR ÉVALUATION

766. En Europe, deux grands modèles d'organisation de la profession de notaire coexistent :
- le modèle latin appliqué en France ou aux Pays-Bas, lequel confère au notaire, officier public et ministériel, un monopole sur l'authentification des actes⁴⁵⁰ ; et,
 - le modèle anglo-saxon, dans lequel la fonction de notaire est répartie entre plusieurs professions.
767. Plusieurs pays voisins ont engagé des réformes de la profession ou de professions équivalentes (1). Ces réformes ont fait l'objet d'études permettant d'éclairer l'impact de l'ouverture à la concurrence sur les services juridiques réglementés en France (2).

1. COMPARAISONS EUROPÉENNES DES MODÈLES APPLICABLES AU NOTARIAT

a) Le modèle latin

768. Avant 1999, la France, la Belgique et les Pays-Bas disposaient d'un système notarial comparable, fondé sur le modèle latin.
769. Premièrement, ce modèle confère au notaire la qualité d'officier public jouissant du monopole d'authentification des actes juridiques relatifs à l'immobilier, la famille, et les sociétés.
770. Deuxièmement, ce modèle prévoit une régulation tarifaire des prestations authentifiées. En Belgique, la rémunération des notaires est encadrée par l'arrêté royal du 16 décembre 1950⁴⁵¹. Les tarifs des notaires aux Pays Bas sont également régulés par l'Ordre Royal des Notaires sous la supervision du ministère de la justice, depuis 1989. Cette régulation s'est poursuivie entre 1989 et 1999⁴⁵².

⁴⁵⁰ Voir article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et article 1369 du Code civil. Sur le monopole d'authentification attaché au statut d'officier public dans le modèle latin, voir également CJUE, 24 mai 2011, Commission c. Belgique, Aff. C-47/08.

⁴⁵¹ L'arrêté royal du 16 décembre 1950 fixe les barèmes des honoraires selon la nature et la valeur des actes notariés. Cette réglementation a été modifiée à plusieurs reprises, notamment en 1971, 2000, et plus récemment par l'arrêté royal du 22 novembre 2022, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

⁴⁵² Fixé par arrêté relatif à la tarification des services notariaux aux Pays-Bas, « *Tarievenbesluit notariële dienstverlening* ».

771. Troisièmement, dans ces trois pays, l'installation des professionnels est régulée et organisée par l'État, en fonction de la population résidant dans des zones géographiques définies.
772. En Belgique, la liberté d'installation des notaires est strictement encadrée par une régulation géographique précise. Depuis l'arrêté royal du 30 avril 2007, le nombre d'offices de notaires est plafonné à 1 office pour 9 000 habitants dans chaque arrondissement judiciaire, cette règle servant de base au *numerus clausus* territorial.
773. De même, avant la réforme de 1999, l'installation des notaires aux Pays-Bas était régulée par l'État. Le régime applicable était celui prévu par la *Wet op het Notarisambt*, ou la loi sur la profession notariale (traduction libre de l'Autorité) de 1842⁴⁵³, régulièrement amendée mais conservant une logique fondée sur un *numerus clausus*. Par ailleurs, l'accès à la profession et la localisation des notaires étaient encadrés par le ministère de la justice, en concertation avec les chambres régionales des notaires. Pour s'installer, un candidat devait obtenir une nomination royale (*Koninklijk Besluit*), et les créations d'offices étaient conditionnées à des critères démographiques, à la demande locale et à l'avis de l'ordre.
774. En 1999, les régimes belge et néerlandais ont fait l'objet de réformes. Si le régime belge est resté relativement proche de celui de la France, le régime néerlandais s'en démarque désormais de manière importante.

b) Les réformes mises en œuvre en Belgique et aux Pays-Bas

775. La réforme belge du 4 mai 1999⁴⁵⁴ porte sur l'accès à la profession de notaire et vise à mettre un terme à un système de nomination jugé opaque et marqué par des logiques de transmission familiales des offices. La réforme a ainsi introduit un concours national d'accès à la profession objectif et transparent. L'accès à la profession est depuis régulé par ce concours auquel s'ajoute un *numerus clausus* établi selon la population des arrondissements judiciaires. Il est à noter que les réglementations relatives aux tarifs et à l'installation n'ont pas été modifiées.
776. La réforme du notariat aux Pays-Bas, introduite par la loi du 3 avril 1999⁴⁵⁵, a pour objectif d'introduire davantage de concurrence dans une profession considérée comme trop fermée. Elle vise notamment à faciliter l'accès à la profession, à abaisser les tarifs et à renforcer l'efficacité économique des notaires. Tout comme en France, la réforme a maintenu des conditions d'accès à la profession strictes, que ce soit en termes de formation, de diplôme, et de statut d'officier public.
777. Malgré certaines similitudes avec le système français, deux différences majeures distinguent le modèle néerlandais :
- à la différence de la France, qui a opté pour une ouverture progressive par vagues successives, les Pays-Bas ont modifié en une seule fois l'application de son cadre juridique pour l'ensemble de son territoire ; et,
 - la réforme néerlandaise relève d'une logique de déréglementation, avec la suppression du *numerus clausus*, la libéralisation totale des tarifs à l'horizon 2003 et l'autorisation encadrée de la publicité professionnelle.

⁴⁵³ Voir le texte disponible [en ligne](#).

⁴⁵⁴ Loi du 4 mai 1999 modifiant la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat.

⁴⁵⁵ Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op het notarisambt, Stb. 1999, 181. Voir le texte [disponible en ligne](#).

778. Ainsi, le système néerlandais tend à se rapprocher du modèle anglo-saxon de régulation par le marché.

c) Le modèle anglo-saxon et ses réformes

779. Le modèle anglo-saxon, qui s'applique notamment en Angleterre, aux Pays de Galles et en Irlande, diffère significativement du modèle latin.

780. Premièrement, ce sont des *solicitors* qui sont chargés du transfert des propriétés immobilières, de la vérification des titres de propriété et des formalités de mutation. Leur rôle se rapproche de celui des notaires dans les pays de tradition latine mais leurs missions peuvent être réalisées par d'autres professionnels pour certains actes. Ainsi, plusieurs types de professionnels coexistent.

781. Deuxièmement, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande, préalablement aux réformes mises en place, aucune régulation tarifaire ni aucun encadrement de l'installation n'avaient cours.

782. En Angleterre et au Pays de Galles, la réforme a permis, en 1987, l'arrivée sur le marché d'une nouvelle profession habilitée, les *licensed conveyancers*. Ces derniers exercent des activités proches de celles des *solicitors*, avec des exigences de qualification similaires.

783. À la différence de la France, cette réforme repose sur une intervention ponctuelle qui ne consiste ni en une régulation directe des prix, ni en une orientation ciblée des installations de professionnels. En ce sens, elle relève plus d'une logique de libéralisation du marché que de régulation.

784. En Irlande, la réforme engagée au début des années 1990 a cherché à réduire le contrôle exercé par l'ordre professionnel, la *Law Society*, sur l'entrée sur le marché et l'exercice du métier de *solicitor*. Jusqu'à cette date, la *Law Society* imposait des conditions strictes et peu transparentes (sélection des projets d'installation, lourdeurs administratives), limitant l'arrivée de nouveaux professionnels et maintenant une faible pression concurrentielle.

785. À la différence de la Belgique, où la réforme visait à rompre avec les logiques familiales, la réforme irlandaise portait sur la réduction du pouvoir autorégulateur de l'ordre professionnel. La réforme du métier de *solicitor* a été menée en deux temps, avec les lois de 1991⁴⁵⁶ et 1994⁴⁵⁷, ce qui en fait une réforme à vagues successives mais concentrées sur une période relativement courte en comparaison avec la réforme française. Elle a permis d'assouplir les conditions d'installation, en supprimant les quotas d'entrée, en allégeant les contraintes de localisation et en réduisant les obstacles administratifs.

786. Comme avec la loi *Croissance et activité*, cette réforme cherchait à introduire davantage de concurrence dans une profession juridique réglementée, mais par une approche plus directe, centrée uniquement sur la libéralisation de l'installation.

⁴⁵⁶ Competition (Amendment) Act 1991, Act No. 24 of 1991, promulguée le 22 juillet 1991.

⁴⁵⁷ Solicitors (Amendment) Act 1994, Act No. 27 of 1994, promulguée le 4 novembre 1994. Le texte officiel est consultable sur [l'Irish Statute Book](#).

787. En conclusion, les expériences étrangères présentent certaines similitudes avec le cas français, notamment la Belgique, dont la réforme de l'accès à la profession reste le plus proche. Les Pays-Bas, en revanche, ont suivi une trajectoire inverse en supprimant progressivement la régulation dès 1999. Enfin, les modèles anglo-saxons visent aussi une ouverture à la concurrence, mais par une libéralisation du marché, sans intervention directe de l'État.

2. ÉVALUATION DES RÉFORMES DU NOTARIAT MISES EN ŒUVRE DANS LES PAYS VOISINS

788. Certaines de ces réformes étrangères ont fait l'objet d'évaluations qui pourraient, bien qu'aucune ne soit totalement transposable au cas français, offrir des enseignements utiles pour évaluer la réforme française.

789. Ces réformes étrangères permettent, d'une part, de déterminer les leviers à privilégier pour maximiser l'efficacité de la régulation et de confirmer que les dispositifs prévus par la loi *Croissance et activité* sont les plus adaptés (a).

790. Elles offrent, d'autre part, la possibilité d'évaluer l'impact potentiel de différentes stratégies alternatives, telles qu'un désengagement total de l'État, l'introduction de professionnels concurrents ou l'ouverture à la publicité (b).

791. Enfin, l'Autorité estime que des études similaires pourraient être menées sur des données françaises, sous réserve de leur disponibilité (c).

a) L'identification des leviers à privilégier à partir de l'analyse du cas belge

792. Le système notarial belge actuel, très proche du système français, a fait l'objet d'une étude économique très récente⁴⁵⁸ analysant le cadre d'accès à la profession.

793. À partir de données détaillées sur l'activité des offices notariaux⁴⁵⁹ et sur les caractéristiques démographiques des zones desservies, les auteurs modélisent le fonctionnement du marché notarial à l'échelle locale et notamment le choix du notaire par le consommateur, en prenant en compte les différences d'accessibilité et de concurrence d'une commune à l'autre ainsi que les caractéristiques des offices⁴⁶⁰.

794. Cette étude, qui apporte un éclairage précieux au cas français, propose une série de simulations permettant d'évaluer les effets potentiels de trois scénarii de réforme du notariat à partir du système belge, lequel fait l'objet d'une régulation des tarifs et de l'installation, comme en France. Ces scénarii testent différentes combinaisons de dérégulation :

- scénario 1 : une baisse uniforme des tarifs réglementés sans modification des conditions d'installation ;
- scénario 2 : une suppression de la régulation des conditions d'installation avec application de tarifs réglementés ; et,

⁴⁵⁸ Frank Verboven & Plamena Yontcheva, Private Monopoly and Restricted Entry – Evidence from the Notary Profession, KU Leuven, Department of Economics, 2024.

⁴⁵⁹ Localisation des offices, volume d'actes et revenus.

⁴⁶⁰ Notamment la proximité, la réputation et le réseau.

– scénario 3 : une libéralisation des tarifs et des conditions d’installation.

795. Le scénario 1 apparaît comme une option peu satisfaisante dans la mesure où plus de la moitié des études notariales deviendraient défaillantes ce qui remettrait en cause la pérennité du maillage territorial et fragiliserait l’accès des usagers au service notarial. En outre, en raison de la faible élasticité de la demande pour les services notariaux, les baisses de prix (entre 32 et 35 %⁴⁶¹) se traduiraient par des gains limités pour les consommateurs.
796. Le scénario 2 prévoit une augmentation drastique du nombre de notaires en Belgique (multiplié environ par 3)⁴⁶², améliorant ainsi la capacité de la profession à satisfaire la demande (+18,9 % du nombre d’actes notariés) et à assurer une meilleure couverture territoriale (le nombre de zones non desservies est divisé environ par 5).
797. Ce scénario est particulièrement intéressant pour analyser la réforme française, dans la mesure où il reflète sa philosophie, puisqu’il prévoit une ouverture encadrée de l’installation tout en maintenant des tarifs réglementés. Le scénario n’est toutefois pas totalement assimilable au cas français qui combine existence et baisse de tarifs réglementés. Les résultats démontrent qu’une telle réforme corrige efficacement les déséquilibres territoriaux sans compromettre la viabilité économique du secteur et en engendrant des gains significatifs pour les usagers, notamment ceux des zones rurales ou mal desservies.
798. Le scénario 3 est plus maximaliste puisqu’il combine libéralisation de l’installation et des tarifs. Il aboutit à des résultats proches du scénario 2 en termes d’accessibilité, d’offre de services et de couverture territoriale. Toutefois, l’absence d’encadrement tarifaire entraîne une forte hétérogénéité des prix, avec des baisses dans les zones concurrentielles mais des hausses possibles dans les zones peu denses. Cette dynamique repose sur une redistribution implicite des marges des professionnels vers les usagers, sans mécanisme de pilotage. En comparaison, le scénario 2, en maintenant une régulation des prix, assure une redistribution plus uniforme et prévisible. Le scénario 3 présente ainsi une efficacité théorique comparable, mais avec des effets plus incertains sur l’équité territoriale et la stabilité économique du secteur.
799. Par ailleurs, ce scénario n’offre pas d’avantage supplémentaire par rapport au scénario précédent, alors même qu’il expose le secteur à un risque accru d’instabilité économique et à une dispersion des pratiques tarifaires, potentiellement problématique pour la lisibilité et l’équité du service.
800. Ainsi, le maintien d’un encadrement tarifaire apparaît essentiel pour garantir un maillage cohérent du territoire. Or, la loi *Croissance et activité*, en associant liberté d’installation encadrée et régulation tarifaire, s’inscrit précisément dans cette logique.
801. Enfin, il convient de noter que l’étude belge met en avant la nécessité d’analyser conjointement la régulation tarifaire avec celle de l’installation, l’une affectant l’autre à travers les prix, l’offre et la demande. Cet aspect est partiellement, mais imparfaitement, pris en compte en France. En effet, à l’occasion de ses recommandations d’installations biennales, l’Autorité intègre les révisions tarifaires (voir ci-dessus au paragraphe 363). En revanche, la détermination des évolutions tarifaires, réalisée par le Gouvernement et s’appliquant à l’échelle nationale, repose sur des indices économiques de la profession dans

⁴⁶¹ Ces niveaux de baisses correspondant aux niveaux de baisses optimaux du point de vue des consommateurs.

⁴⁶² Les résultats de ce scénario reposent sur une procédure de maximisation du bien-être total (somme du surplus des consommateurs et des profits du secteur), soumise à une contrainte de rentabilité individuelle pour chaque office notarial ($\pi_i \geq 0$).

son ensemble qui ne prennent pas directement en compte l'évolution du maillage (voir ci-dessus aux paragraphes 537 à 549 et 565 à 570). Si les données le permettaient, ce type d'évaluation pourrait être utilement répliqué pour le cas français.

b) L'évaluation de l'impact des réformes mises en œuvre aux Pays-Bas, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande

Les Pays-Bas : une libéralisation totale

802. La libéralisation totale a été mise en œuvre dès 1999 aux Pays-Bas et correspond au scénario 3 de l'étude précédemment évoquée⁴⁶³.
803. Deux études, évaluant les effets concrets de cette libéralisation⁴⁶⁴, montrent que la réforme néerlandaise a entraîné une baisse significative des prix pour certains actes, notamment dans le secteur immobilier, de l'ordre de 36 % pour les biens les moins chers, la baisse des prix étant moins importante à mesure que le prix du bien s'élève. En revanche, les prix des services familiaux ont fortement augmenté sur la même période (+ 97 % pour les testaments et + 60 % pour les contrats de mariage).
804. Ces évolutions contrastées traduisent une dynamique de différenciation des services, avec une pression concurrentielle réelle sur les actes les plus standardisés et une montée en gamme des prestations plus personnalisées.
805. D'après ces études, la baisse des prix des actes les plus courants consécutive à la libéralisation a essentiellement concerné les zones urbaines denses, où la concurrence s'est rapidement intensifiée. À l'inverse, les zones rurales ont connu peu d'installations nouvelles et les tarifs y sont restés nettement plus élevés. Ainsi, les 5 % des offices avec les tarifs les plus élevés sont situés en zones rurales, ce qui confirme l'existence d'un segment du marché peu concerné par l'ouverture à la concurrence.
806. Par ailleurs, les prix varient du simple au double, permettant de constater les limites d'une libéralisation totale. En effet, sans mécanisme correcteur, elle n'améliore pas l'accessibilité du service dans les territoires peu denses et peut accentuer les inégalités tarifaires.
807. S'agissant de la qualité de service, les études mettent en évidence des effets contrastés. D'un côté, les enquêtes indiquent que les clients restent globalement satisfaits du service rendu. De l'autre, plusieurs indicateurs objectifs témoignent d'une dégradation de certaines dimensions de la qualité.
808. Premièrement, entre 1999 et 2003, le nombre de plaintes déposées auprès des chambres de surveillance a doublé. Parmi elles, environ la moitié ont été jugées fondées et près d'un sixième ont donné lieu à des sanctions disciplinaires.
809. Deuxièmement, la moitié des notaires interrogés ont déclaré en 2004 avoir réduit le temps consacré à l'information juridique du client ou avoir refusé des actes sans justification valable.
810. Troisièmement, une analyse du cadastre a révélé qu'en 2003, les offices situées dans les

⁴⁶³ Frank Verboven & Plamena Yontcheva, Private Monopoly and Restricted Entry – Evidence from the Notary Profession, KU Leuven, Department of Economics, 2024.

⁴⁶⁴ Noailly, J. & Nahuis, R. (2010), Entry and competition in the Dutch notary profession, *International Review of Law and Economics*, 30(3), pp. 178–188.

Kuijpers, N., Noailly, J., & Vollaard, B. (2005), Liberalisation of the Dutch notary profession: Reviewing its scope and impact, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Document No. 93.

zones à pression concurrentielle faisaient davantage d'erreurs formelles⁴⁶⁵ que celles en situation de monopole, alors qu'aucune différence n'était observable avant la réforme. Ces éléments suggèrent que la concurrence a pu fragiliser certaines normes professionnelles, en particulier dans les zones à forte pression concurrentielle, sans pour autant provoquer une dégradation généralisée de la qualité du service perçue.

L'Angleterre et le Pays de Galles : l'installation de nouveaux professionnels

811. S'agissant de l'Angleterre et du Pays de Galles, une étude⁴⁶⁶ a également été menée à la suite de l'installation des nouveaux professionnels.
812. Les résultats montrent une baisse notable des honoraires dans les zones où la concurrence entre *solicitors* et *licensed conveyancers* s'est réellement instaurée. En moyenne, les prix facturés pour un acte de transfert de propriété ont chuté d'environ 10 % à 15 % dans les zones ouvertes à la concurrence. Cette diminution est d'autant plus marquée dans les segments les plus standardisés du marché, comme les transactions immobilières simples, où les prestataires ont davantage de marge pour ajuster leurs tarifs.
813. La baisse observée des prix est toutefois localisée et concerne principalement les grandes agglomérations et les marchés urbains dynamiques, zones où la concurrence s'est effectivement mise en place. Ce constat renforce l'idée que l'ouverture du marché, sans mécanisme d'orientation géographique, produit des effets partiels et géographiquement inégaux.
814. En revanche, contrairement au cas néerlandais, les auteurs ne constatent aucune baisse significative de la qualité perçue par les usagers du service. Les enquêtes de satisfaction révèlent des niveaux d'appréciation globalement stables, y compris sur des critères sensibles comme la clarté des explications juridiques, le respect des délais ou le professionnalisme des intervenants.
815. Ces résultats suggèrent que la baisse des prix n'a pas compromis le niveau de service.

La levée des restrictions publicitaires dans les pays anglo-saxons

816. Une étude concernant les pays anglo-saxons (Royaume-Unis, États-Unis, Irlande) a porté sur l'autorisation pour les professionnels du droit de faire de la publicité à condition qu'elle soit véridique, claire et non trompeuse⁴⁶⁷.
817. Son objectif était de déterminer dans quelle mesure la levée des restrictions publicitaires peut renforcer la concurrence, réduire les tarifs pratiqués, et ce, sans compromettre la qualité du service. Ainsi, cette analyse apporte un éclairage utile sur les effets de leviers non structurels, en complément des réformes d'ouverture à la concurrence, telles que celles menées en France.

⁴⁶⁵ Les erreurs formelles désignent des irrégularités ou inexactitudes techniques dans les documents authentiques, sans que cela n'entraîne nécessairement la nullité de l'acte. Il peut s'agir d'omissions de mentions obligatoires, de fautes dans les désignations cadastrales, de références juridiques incorrectes ou de délais de dépôt non respectés.

⁴⁶⁶ Domberger, Simon & Sherr, Avrom, 1989. The impact of competition on pricing and quality of legal services, International Review of Law and Economics, Elsevier, vol. 9(1), pages 41-56, June.

⁴⁶⁷ James Love & Frank Stephen, 1996. Advertising, Price and Quality in Self-regulating Professions: A Survey, International Journal of the Economics of Business, Taylor & Francis Journals, vol. 3(2), pages 227-248. Voir également la loi "Court and Legal Services Act 1990".

818. Les résultats présentés indiquent que la levée des restrictions déontologiques sur la publicité, notamment tarifaire, tend à réduire les honoraires pratiqués par les professions juridiques grâce à une pression concurrentielle accrue sur les prix résultant d'une plus grande transparence tarifaire.
819. S'agissant de la qualité de service, les résultats recensés sont nuancés mais globalement encourageants. La majorité des analyses collectées dans le cadre de l'étude ne suggèrent pas d'impact négatif significatif de l'exercice de la publicité sur la qualité du service rendu.
820. Toutefois, selon les auteurs, certaines recherches suggèrent que les formes intensives de publicité de type « *prix bas* », lorsqu'elles sont pratiquées de façon agressive, peuvent être associées à une légère baisse de qualité, notamment sur des actes standardisés. À l'inverse, la publicité informative ou institutionnelle ne semble pas induire d'effet négatif, et peut même encourager les prestataires à maintenir un bon niveau de service, afin de ne pas nuire à leur image dans un marché plus transparent.
821. Dans le cas irlandais, les auteurs soulignent que l'assouplissement des règles de publicité constitue un levier complémentaire à la régulation de l'installation, en permettant aux usagers de mieux comparer les offres et en introduisant une forme de pression concurrentielle indirecte sur les professionnels.

c) Les données nécessaires pour réaliser des analyses équivalentes en France

822. Il résulte de ce qui précède que les différentes études et analyses présentées précédemment sont pertinentes et peuvent être prises en compte pour l'évaluation de la loi *Croissance et activité*.

L'étude réalisée par Verboven & Yontcheva (2024)

823. Les simulations réalisées par Verboven et Yontcheva suggèrent que la régulation tarifaire et la régulation de l'installation doivent s'apprécier conjointement. De telles simulations pourraient utilement influencer la réflexion française afin d'affiner le système actuel des recommandations quantitatives et qualitatives formulées par l'Autorité pour l'installation des professionnels.
824. Toutefois, elles supposent l'accès à des données qui ne sont actuellement pas disponibles. En effet, pour les besoins de leur étude, Verboven et Yontcheva ont disposé d'un jeu de données exceptionnellement riche, combinant plusieurs sources, notamment des informations financières détaillées par office notarial, incluant non seulement les coûts de personnel, le nombre d'actes authentiques par prestation détaillée (immobilier, successions, etc.), mais aussi les coûts d'exploitation calculés à partir des dépenses intermédiaires (paiements de services, fournitures, charges externes) et des charges fixes annuelles (amortissement, loyers, frais d'installation).
825. En France, l'Autorité ne dispose pas d'une vision précise des coûts supportés par les professionnels. En effet, bien que la structure détaillée des coûts (charges de personnel, dépenses intermédiaires, amortissements, loyers, etc.) existe puisqu'elles sont communiquées annuellement à l'administration fiscale, l'article A. 444-203 du code de commerce ne prévoit pas la transmission des données correspondantes aux ministres de la justice et de l'économie et à l'Autorité. Or, les charges présentées dans les comptes de

résultats des entreprises qui figurent dans les liasses fiscales⁴⁶⁸ constituent des informations pertinentes dans l'estimation des coûts supportés par les offices.

L'évaluation des politiques publiques menées aux Pays-Bas, en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande

826. Les analyses précédemment présentées menées aux Pays-Bas, en Angleterre, aux Pays de Galles et en Irlande ne relèvent pas de simulations, mais d'expériences réelles.
827. L'Autorité constate toutefois que les variables nécessaires à ces évaluations ne sont pas toujours disponibles et pourraient être utilement collectées pour apprécier différents aspects complémentaires en France, notamment ceux liés à la qualité du service rendu. En effet, en plus de la structure détaillée des coûts, l'analyse de Domberger et Sherr utilise des indicateurs objectifs de qualité comme les délais moyens de traitement ou les réclamations disciplinaires géo-localisées. Or, à la différence de l'Angleterre ou du Pays de Galles, aucune enquête de satisfaction réalisée par les usagers ou d'indicateurs de qualité perçue (délais, disponibilité, accompagnement) n'est disponible pour le notariat français.
828. En conclusion, le notariat latin est profondément lié à une fonction d'intérêt général, où la sécurité juridique prime sur la logique de marché⁴⁶⁹. Dans ce contexte, la libéralisation totale comporte des risques structurels : perte de qualité, augmentation des litiges, et fragilisation de l'égalité d'accès au service sur le territoire. Le notaire, en tant qu'officier public et ministériel, délivre un acte authentique dont la qualité et la conformité ne peuvent être pleinement évaluées par l'utilisateur au moment de la prestation. Cette asymétrie d'information limite fortement l'efficacité d'une concurrence par les prix, qui peut, en l'absence de contrôle rigoureux, conduire à une baisse de qualité difficilement détectable.
829. La loi *Croissance et activité* a mis en place une concurrence encadrée et une régulation ciblée, qui sont compatibles avec les spécificités de la profession. Elle introduit des éléments d'ouverture (installation régulée, possibilité de pratiquer des remises tarifaires, publicité encadrée), tout en conservant les garde-fous nécessaires à la qualité et à la couverture territoriale. Ce modèle intermédiaire, fondé sur une libéralisation encadrée par l'État, semble mieux adapté à une profession comme le notariat, qui se voit confier une mission de service public, par son activité d'authentification. Il permet de concilier l'efficacité économique et la continuité du service juridique, tout en conservant la confiance des usagers dans l'acte authentique.
- *****
830. Afin de permettre une évaluation complète de cette politique publique, comme l'ont fait plusieurs pays voisins ayant engagé des réformes du notariat, l'Autorité recommande que lui soient transmises les données relatives aux coûts supportés par les offices.

⁴⁶⁸ Par exemple cases BA à BR du formulaire N° 2035-A-SD, cases FS à GE du formulaire N° 2050-SD et cases 234 à 264 du formulaire N° 2033-B-SD.

⁴⁶⁹ Van den Bergh, R. et Montangie, Y. (2006). Competition in Professional Services Markets: Are Latin Notaries Different? *Journal of Competition Law and Economics*, 2(2), 189–214.

Recommandation n° 24 : intégrer à l'article A. 444-203 et son annexe 4-2 du code de commerce la transmission des données relatives aux coûts supportés par les offices

L'Autorité recommande que lui soient transmises les données relatives aux coûts supportés par les offices. Ces données incluraient notamment les charges de personnel, les coûts d'exploitation (issus des dépenses intermédiaires telles que les paiements de services, fournitures, charges externes), ainsi que les charges fixes annuelles (comme les amortissements, loyers ou frais d'installation).

Ces informations pourraient être intégrées au dispositif de transmission de données prévu à l'article A. 444-203 du code de commerce.

Conclusion

831. Si les réformes portées par la loi *Croissance et activité* ont produit certains effets positifs, les objectifs du législateur ne peuvent être considérés comme atteints.
832. S'agissant de la liberté d'installation, toutes professions confondues, les objectifs fixés par la réforme consistant à accroître l'offre de services ainsi qu'à favoriser l'accès des femmes et des jeunes diplômés à la profession tout en préservant le maillage territorial et la viabilité économique des offices existants ont été atteints. L'Autorité observe toutefois que la rentabilité des offices créés de notaires et de commissaires de justice dans le cadre de la liberté d'installation s'acquiert entre 3 et 5 ans d'existence de telle sorte que certains offices créés durant les vagues d'installation les plus récentes connaissent encore des difficultés économiques.
833. L'Autorité a identifié certaines pistes d'amélioration, notamment en ce qui concerne la méthode de calcul des recommandations quantitatives (voir paragraphes 363 à 425). En outre, l'Autorité formule plusieurs recommandations visant à renforcer l'efficacité du dispositif, telles que l'extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle, l'allongement de la périodicité des avis relatifs à la liberté d'installation, une meilleure répartition des fonds provenant de la contribution volontaire obligatoire, ou encore l'évolution du périmètre du monopole légal des notaires et les conditions d'accès à la profession des avocats aux Conseils. La durée et le périmètre du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité en matière de liberté d'installation devraient enfin être revus.
834. Tel est le sens des recommandations n°4 à n°13 du présent avis.
835. S'agissant de la régulation tarifaire, le constat s'avère plus nuancé. En effet, si les quatre cycles de révision tarifaire intervenus depuis 2016 ont permis des baisses tarifaires, ces dernières ne s'accompagnent pas nécessairement d'une diminution du taux de résultat et donc d'un rapprochement des tarifs vers les coûts, ce qui était l'objectif initial du législateur.
836. Dès lors, des interrogations subsistent sur la méthode de révision des tarifs. Aussi, l'Autorité recommande au Gouvernement, à méthode constante, de clarifier le dispositif réglementaire, par exemple en précisant l'articulation des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable pour la détermination des tarifs.
837. Des assouplissements concernant l'octroi de remises par les notaires ou de la tarification des actes dont l'authentification n'est pas obligatoire pourraient également être envisagés. Enfin,

la compétence territoriale des avocats à la cour pourrait être questionnée.

838. Tel est le sens des recommandations n° 14 à n° 17 et n° 21 à n° 23 du présent avis.
839. À plus long terme, l'Autorité recommande au Gouvernement d'étudier la possibilité de prévoir une baisse automatique et homothétique des tarifs selon un calendrier prédéfini en vue d'atteindre pour chaque profession l'objectif de rentabilité de 20 %. En cas de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement pourrait déroger à la révision automatique des tarifs, après avis obligatoire de l'Autorité. Tel est le sens de la recommandation n° 19 du présent avis.
840. Enfin, s'agissant des données économiques des professionnels, transmises aux Administrations dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce, l'Autorité observe qu'une clarification de la définition des indicateurs économiques à transmettre serait opportune. En outre, la transmission d'autres données économiques permettrait de mener une évaluation complète des réformes portées par la loi *Croissance et activité*. Tel est le sens des recommandations n° 1, n° 2, n° 3, n° 18, n° 20 et n° 24.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Alix de Loustal, Mme Morgane Cure, Mme Sarra Masrouki et M. Henri de Baudouin, rapporteurs, et l'intervention de Mme Leila Benalia, rapporteure générale adjointe et M. Umberto Berkani, rapporteur général, par M. Benoît Cœuré, président, Mme Fabienne Siredey-Garnier, M. Thibaud Vergé et M. Vivien Terrien, vice-présidents.

La chargée de séance,

Le président,

Habiba Kaïd-Slimane

Benoît Cœuré

Annexes

Annexe I : Tableau des recommandations de l'Autorité

Annexe II : Présentation des données transmises à l'Autorité dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce

Annexe III : Définition des communes rurales et urbaines utilisées par l'Autorité

Annexe IV : Résumé des recommandations d'installation des commissaires de justice et des notaires en Alsace-Moselle

Annexe V : Liste des actes authentiques volontaires établis par les notaires et dont le tarif est réglementé



Avis n° 25-A-09

ANNEXE I

**« TABLEAU DES RECOMMANDATIONS DE
L'AUTORITÉ »**

I. Sur les données transmises par les professionnels dans le cadre de l'article A. 444-203 du code de commerce

Recommandation n° 1 : pour limiter les erreurs, renforcer la précision des données mentionnées au tableau du I de l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement :

- de préciser la ou les cases pertinentes de la liasse fiscale pour renseigner le chiffre d'affaires (ligne K) et le résultat (ligne N) ;
- d'opérer un renvoi explicite aux définitions de l'émolument et de l'honoraire figurant aux 2° et 5° de l'article R. 444-1 du code de commerce (lignes M1 et M2).

Recommandation n° 2 : imposer aux ordres la vérification des émoluments et des honoraires

L'Autorité recommande au Gouvernement d'imposer aux ordres la vérification préalable de l'égalité entre le chiffre d'affaires, d'une part, et la ventilation entre honoraires et émoluments, d'autre part. Toute transmission de données présentant un écart devrait être justifiée.

Recommandation n° 3 : favoriser l'usage de métriques médianes

L'Autorité recommande au Gouvernement, en complément ou en remplacement des métriques moyennes actuellement utilisées, l'utilisation de valeurs médianes par professionnel, notamment dans l'analyse aboutissant aux révisions tarifaires.

Recommandation n° 18 : intégrer au régime de transmission annuelle des données une ventilation par catégorie ou sous-catégorie de prestations

L'Autorité recommande au Gouvernement d'intégrer au régime de transmission annuelle des données de l'article A. 444-203 du code de commerce une ventilation des données *a minima* par catégorie ou par sous-catégorie des prestations visées aux différents tableaux de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce.

Recommandation n° 20 : modifier l'annexe 4-2 de l'article A. 444-203 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement de modifier l'article A. 444-203 du code de commerce et son annexe 4-2, en vue de faire remonter annuellement les données permettant à la DGCCRF de mieux évaluer l'impact des remises sur les tarifs réglementés des notaires, des commissaires de justice et des avocats à la cour.

Recommandation n° 24 : intégrer à l'article A. 444-203 et son annexe 4-2 du code de commerce la transmission des données relatives aux coûts supportés par les offices

L'Autorité recommande que lui soient transmises les données relatives aux coûts supportés par les offices. Ces données incluraient notamment les charges de personnel, les coûts d'exploitation (issus des dépenses intermédiaires telles que les paiements de services, fournitures, charges externes), ainsi que les charges fixes annuelles (comme les amortissements, loyers ou frais d'installation).

Ces informations pourraient être intégrées au dispositif de transmission de données prévu à l'article A. 444-203 du code de commerce.

II. Sur la liberté d'installation des avocats aux Conseils, des commissaires de justice et des notaires

A. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RECOMMANDATIONS D'INSTALLATIONS

Recommandation n° 4 : étendre la durée et le périmètre du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité visées aux articles L. 462-4-1 et L. 462-4-2 du code de commerce

L'Autorité recommande d'étendre à cinq ans, renouvelable une fois, la durée du mandat des personnalités qualifiées du Collège de l'Autorité.

Elle recommande également d'étendre leur mandat à toute saisine consultative de l'Autorité concernant les professions du droit mentionnées à l'article L. 444-1 du code de commerce ainsi que les avocats aux Conseils.

Recommandation n° 5 : étendre le dispositif de liberté d'installation prévu par la loi *Croissance et activité* à l'Alsace-Moselle

L'Autorité recommande d'harmoniser les dispositions de la liberté d'installation sur l'ensemble du territoire et ainsi d'inclure l'Alsace-Moselle dans le dispositif.

Recommandation n° 6 : assouplir les conditions d'aptitude et de formation des notaires en Alsace-Moselle afin de favoriser l'installation de candidats notaires venant du reste du territoire national

L'Autorité recommande d'harmoniser les conditions d'aptitude et de formation applicables aux notaires et aux commissaires de justice en supprimant d'une part, l'exigence pour les notaires stagiaires de réaliser au moins deux ans de stage dans un office situé au sein de la cour d'appel de Colmar ou Metz et, d'autre part, de remplacer le concours de droit local par une épreuve spéciale de droit local intégrée à l'examen professionnel. Cette recommandation rejoint celle émise par l'Inspection générale de la justice.

Recommandation n° 7 : allonger la périodicité des avis à cinq ans

L'Autorité recommande l'allongement de la périodicité des avis à cinq ans, tout en conservant la possibilité d'une auto-saisine de l'Autorité d'une part, et d'une saisine de l'Autorité par le Gouvernement, d'autre part, en cas de changement de circonstances de nature à modifier brutalement la situation économique des offices.

Recommandation n° 8 : continuer de prendre les arrêtés de nominations dans les deux ans suivant le tirage au sort

Dans le cas où la recommandation n°7 était suivie par le Gouvernement, l'Autorité recommande également que les arrêtés de nomination continuent à intervenir dans les deux ans suivant le tirage au sort.

B. RECOMMANDATIONS VISANT À FACILITER L'INSTALLATION ET À ENCOURAGER LA CONCURRENCE

Recommandation n° 9 : favoriser une meilleure transparence dans la mise en œuvre de la CVO

L'Autorité recommande au CSN d'accroître la transparence dans l'allocation des sommes issues de la CVO en présentant distinctement les aides au maintien et les aides à l'installation des professionnels.

Recommandation n° 10 : instaurer un cadre réglementaire pour l'allocation des sommes perçues au titre de la CVO

L'Autorité recommande au Gouvernement d'instaurer par décret un cadre réglementaire de la CVO strict et lisible, énonçant notamment les formes concrètes d'aides autorisées, la répartition équitable des sommes entre aides au maintien et aides à l'installation des professionnels ainsi que l'obligation pour le ministre de la justice de déterminer par arrêté les zones géographiques pouvant bénéficier des aides.

Recommandation n° 11 : modifier le périmètre du monopole légal des notaires

L'Autorité réitère sa recommandation de 2015 relative à la suppression de l'exigence légale d'authentification pour les baux commerciaux des locaux de débits de boissons, les baux ruraux cessibles, les quittances et cessions d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus des baux de moins de 12 ans, les cahiers des charges pour vente immobilière et les inventaires, les cessions d'exploitation agricole en cas de crédit transmission et la réitération de cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière.

Recommandation n° 12 : modifier les règles déontologiques des notaires relatives à la sous-traitance

Afin de mettre en conformité la réglementation française avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de stimuler la concurrence au sein du marché de la sous-traitance de la rédaction d'actes notariés et de la profession notariale dans son ensemble, l'Autorité recommande de supprimer l'interdiction de recourir à la sous-traitance en matière de rédaction d'actes notariés prévue par les règles déontologiques notariales¹.

Recommandation n° 13 : adapter les voies d'accès dérogatoires à la profession d'avocats aux Conseils

L'Autorité réitère sa recommandation de l'avis n° 25-A-06 relative à l'assouplissement des conditions d'accès à la profession pour les collaborateurs d'avocats aux Conseils qui remplissent les conditions d'expérience, en leur permettant d'être dispensés du CAPAC, sous réserve, par exemple, de la réussite à un examen oral de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle, ainsi qu'en techniques de cassation.

III. Sur la régulation tarifaire

A. RECOMMANDATIONS VISANT À REVOIR LA MÉTHODE DE RÉGULATION DES TARIFS

1. OPTION 1 : AMÉLIORER LA MÉTHODE ACTUELLE

Recommandation n° 14 : clarifier la rédaction de l'article R. 444-5 du code de commerce sur la méthode de révision des tarifs à partir des coûts pertinents et la rémunération raisonnable

L'Autorité recommande au Gouvernement de clarifier la méthode de détermination des révisions tarifaires telle que fixée à l'article R. 444-5 du code de commerce, à partir des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable.

Recommandation n° 15 : fixer l'objectif de taux de résultat moyen de façon à ce qu'il ne dépasse pas 32 %

L'Autorité rappelle au Gouvernement que la méthode fixée à l'article R. 444-7 du code de commerce, prévoit *a minima* que l'objectif de taux de résultat moyen fixé lors d'une révision tarifaire ne dépasse pas 32 %.

¹ Voir point 2.2.2 de l'annexe de l'arrêté du 29 janvier 2024 portant approbation des règles professionnelles des notaires et du règlement professionnel du notariat.

Recommandation n° 16 : préciser la façon dont doivent être pris en compte les 4 critères énumérés au II de l'article R. 444-7 du code de commerce

L'Autorité recommande au Gouvernement de clarifier la rédaction des quatre critères listés au II de l'article R. 444-7 du code de commerce pour la détermination de l'objectif de taux de résultat moyen. Cette clarification devrait permettre :

- s'agissant du premier critère, de préciser comment et dans quelle mesure l'importance de l'écart entre le taux de résultat régulé et le taux de référence de 20 % module, à la hausse ou à la baisse, la détermination de l'objectif de taux de résultat moyen de la profession ;
- s'agissant du deuxième critère, de préciser d'une part comment et dans quelle mesure les données des trois premiers déciles modulent, tant à la hausse qu'à la baisse, l'objectif de taux de résultat moyen de la profession, et d'autre part la façon de déterminer le résultat régulé d'une profession, par exemple en appliquant aux coûts pertinents de la profession un coefficient représentatif de son activité régulée ;
- de supprimer les deux derniers critères mentionnés aux 3° et 4° du II de l'article R. 444-7 du code de commerce.

Recommandation n° 17 : prévoir un nouvel encadrement des baisses tarifaires pour les professions dont le taux de résultat régulé au niveau du 3^{ème} décile est supérieur à 32 %

L'Autorité recommande au Gouvernement, pour les seules professions dont le taux de résultat régulé au niveau du 3^{ème} décile constaté au titre de la dernière année disponible excède 32 %, de déroger à la limitation des 5 % de l'alinéa 1^{er} du III de l'article R. 444-7 du code de commerce.

2. OPTION 2 : CHANGER DE MÉTHODE

Recommandation n° 19 : étudier la possibilité de procéder à une baisse automatique des tarifs jusqu'à atteindre un taux de résultat moyen de référence de 20 %

L'Autorité invite le Gouvernement à procéder en deux temps :

- dans un premier temps, réaliser une étude approfondie permettant de quantifier les relations de cause à effet entre une évolution tarifaire, d'une part, et ses répercussions sur les indicateurs économiques des professions d'autre part, comme le taux de résultat moyen d'une profession ; et,
- dans un second temps, rendre automatique la baisse des tarifs en vue d'atteindre un objectif de taux de résultat moyen de 20 % pour chaque profession. En cas de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement pourrait atténuer la révision automatique des tarifs, après avis obligatoire de l'Autorité.

B. AUTRES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉGULATION DES TARIFS

Recommandation n° 21 : assouplir le cadre applicable aux remises

L'Autorité recommande au Gouvernement d'assouplir le recours aux remises telles que prévues aux articles A. 444-9, A. 444-52, A. 444-174 et A. 444-202 du code de commerce s'agissant en particulier de l'exigence de fixité et d'identité des remises prévue à l'article L. 444-2 du code de commerce.

Recommandation n° 22 : supprimer la tarification des actes authentiques volontaires

En application de l'article L. 444-1 du code de commerce, l'Autorité recommande au Gouvernement de supprimer les tarifs des actes dont l'authentification est volontaire et qui peuvent être accomplis par un autre professionnel du droit.

Recommandation n° 23 : engager une réflexion sur l'évolution de la compétence territoriale de postulation

L'Autorité recommande au Gouvernement d'engager une réflexion sur l'opportunité de maintenir les règles de compétence territoriale applicables aux activités de postulation et, à défaut, d'envisager l'alignement des règles de postulation en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires, sur celles régissant la postulation en toute autre matière.



AVIS N° 25-A-09

ANNEXE II

**« PRÉSENTATION DES DONNÉES TRANSMISES À
L'AUTORITÉ DANS LE CADRE DE L'ARTICLE
A. 444-203 DU CODE DE COMMERCE »**

SOMMAIRE

I. LES GREFFIERS DES TRIBUNAUX DE COMMERCE.....	3
II. LES ADMINISTRATEURS JUDICIAIRES ET MANDATAIRES JUDICIAIRES.....	5
III. LES NOTAIRES	6
IV. LES COMMISSAIRES DE JUSTICE.....	8
V. LES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION	11

1. L'article A. 444-203 du code de commerce, en vigueur depuis septembre 2018 prévoit que les instances nationales transmettent au plus tard le 30 juin de chaque année aux ministres de la justice et de l'économie et à l'Autorité un ensemble d'informations dans un format standardisé et selon un calendrier annuel prévisible. Les instances nationales doivent remonter aux administrations, par office :
 - le numéro SIREN et la structure juridique de l'office ;
 - le nombre de professionnels titulaires ou associés de l'office et le nombre de salariés ;
 - les informations concernant la localisation des offices (adresse, code postal et code communal de l'INSEE) ;
 - les indicateurs économiques des offices que sont le montant du chiffre d'affaires, les émoluments, les honoraires et le résultat en euros.
2. Cette annexe détaille les données utilisées par l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour mener ses analyses dans le cadre du présent avis et explique les hypothèses qu'elle a dû prendre pour obtenir des données fiables et cohérentes.

I. Les greffiers des tribunaux de commerce

3. Dans le cadre du présent avis, les données déclarées par les greffiers des tribunaux de commerce pour les exercices 2016 à 2023 ont été consolidées afin d'apporter un éclairage temporel sur l'évolution de la profession.
4. Le nombre des greffes des tribunaux de commerce est assez stable dans le temps, la liste des 141 greffes étant définie aux annexes 7-2 et 7-3 de la partie réglementaire du code de commerce¹. La dernière évolution date de 2019 quand 7 nouveaux greffes ont été créés par arrêtés : Cayenne (Guyane), Fort-de-France (Martinique), Pointe-à-Pitre (Guadeloupe), Basse-Terre (Guadeloupe), Saint-Denis (La Réunion), Saint-Pierre (La Réunion) et Mamoudzou (Mayotte). Le nombre total de greffes est donc passé de 134 à 141.
5. L'article R. 742-29 du code de commerce permet à une même personne d'être nommée greffier de plusieurs tribunaux de commerce dont le siège est situé dans le même ressort de cour d'appel. Ce mécanisme est appelé de manière usuelle le « binage ». En l'absence de dispositions réglementaires spécifiques, la déclaration des données d'activité des offices binés fait généralement l'objet soit d'une seule déclaration pour les deux greffes de la structure, soit de deux déclarations en fonction des chiffres d'affaires réalisés dans chaque greffe (Tableau 1).

¹ [Annexes 7-2 et 7-3](#) de la partie réglementaire du code de commerce.

Tableau 1 - Type de déclaration des offices binés

Offices binés	Année	Type de déclaration(s)
Pointe-à-Pitre et Basse-Terre	2020 à 2023	Unifiée
Saint-Denis et Mamoudzou	2020 à 2023	Unifiée
Belfort et Besançon	2016 à 2020 2021 à 2023	Unifiée Séparées
Aubenas et Avignon	2018 et 2019 2020 à 2023	Unifiée Séparées
Bernay et Le Havre	2016 à 2023	Séparées
Bourges et Nevers	2022 et 2023	Séparées
Bar-le-Duc et Briey	2016 et 217 2018 et 2019 2020 à 2023	Séparées Unifiée Séparées

Source : Autorité.

6. Afin de considérer de façon uniforme les offices binés, les données relatives à la même structure sont agrégées par année. Une solution alternative aurait consisté à ventiler selon le prorata observé sur les années disponibles², ce qui se heurte toutefois à l'absence totale de ventilation pour les offices binés des DROM-COM.
7. En conséquence, les données des greffiers des tribunaux de commerce contiennent le nombre de déclarations suivantes (Tableau 2) :

Tableau 2 - Nombre de déclarations dont dispose l'Autorité pour les greffiers des tribunaux de commerce

Année	Nombre de déclarations
2016	130 ³
2017	131
2018 et 2019	130
2020 et 2021	135
2022 et 2023	134

Source : Autorité.

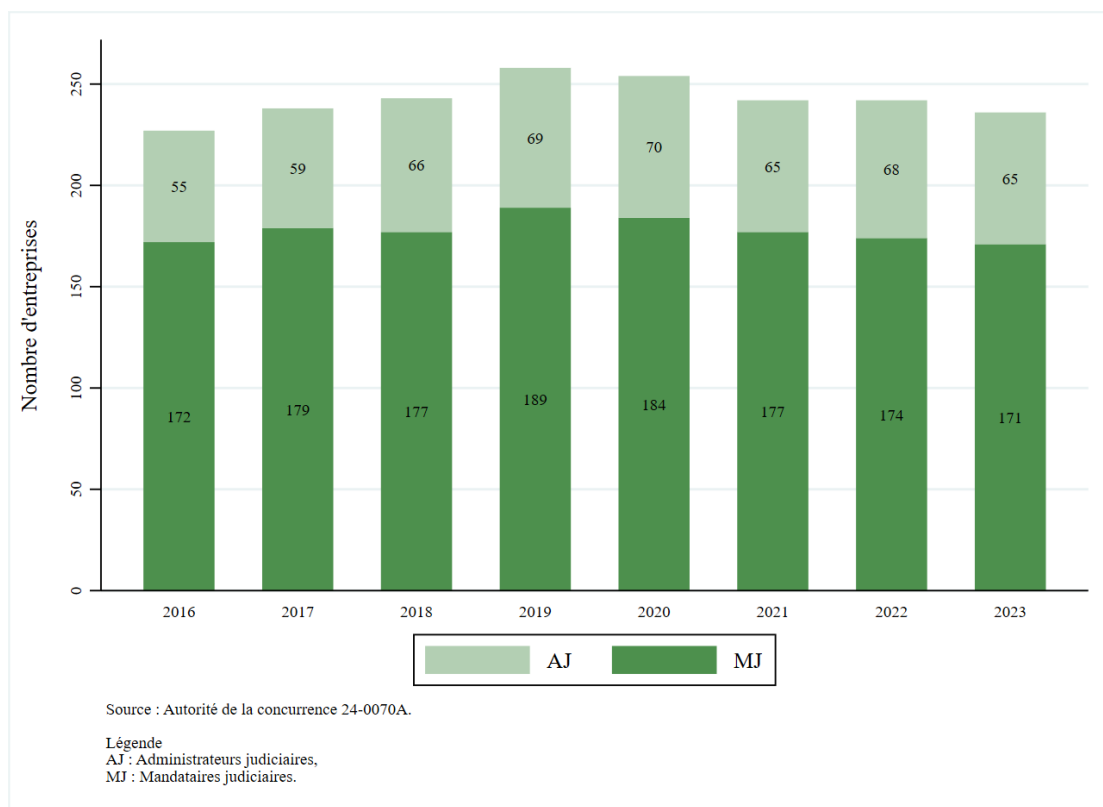
² Par exemple, pour Belfort et Besançon, calculer la proportion du chiffre d'affaires revenant à chaque office entre 2021 et 2023, puis l'appliquer aux chiffres d'affaires totaux communiqués pour 2018 et 2019.

³ La déclaration manquante est celle de Lons-le-Saunier. D'après le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, l'activité de 2016 est contenue dans la déclaration de 2017 pour un exercice du 21 novembre 2016 au 31 décembre 2017, soit sur une période supérieure à douze mois.

II. Les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires

8. À la différence des greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires ne sont pas des officiers ministériels, titulaires d'un office attribué par l'État et peuvent donc s'installer librement sur le territoire. Il ressort de l'instruction de cet avis que le meilleur identifiant d'une étude au cours du temps est le SIREN. En effet, d'après l'ordre, « *si le SIREN change, c'est que l'étude a été cédée ou est modifiée dans sa substance ; il est donc préférable de la considérer comme une nouvelle étude, même dans le cas où l'adresse resterait identique* »⁴. Les analyses présentées dans cet avis assimilent donc un changement de SIREN à une cession ou une modification d'étude.
9. Entre 2016 et 2023, 1 784 déclarations ont été transmises à l'Autorité. Bien que le taux de réponse soit en constante augmentation, l'instruction du présent avis a pu mettre en évidence des interruptions dans la transmission des données au cours du temps pour environ 65 études sans qu'il soit possible de les retracer. La base des déclarations remontées par le Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires a donc été complétée par 157 liasses fiscales, permettant *in fine* l'observation d'en moyenne 65 administrateurs judiciaires et 178 mandataires judiciaires par an (figure 1).

Figure 1 - Nombre d'entreprises d'administrateurs judiciaires et de mandataires judiciaires entre 2016 et 2023



⁴ Cote 66.

III. Les notaires

10. Conformément à l'article A. 444-203 du code de commerce, le Conseil supérieur du notariat transmet chaque année à l'Autorité l'ensemble des informations citées en introduction de la présente annexe. En outre, pour le besoin de ses travaux sur la liberté d'installation, l'Autorité a également collecté ces données pour les années 2010 à 2015. Ainsi, l'Autorité dispose d'un panel⁵ de données annuelles par office notarial couvrant la période 2010-2023⁶.
11. La compétence territoriale du notaire couvre l'ensemble du territoire national à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna⁷. Les notaires sont titulaires d'un office attribué par l'État et nommés par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, dans un office créé, vacant ou à céder.
12. Pour les offices créés, les notaires sont nommés dans des zones d'installation dites « libres » telles que définies par l'Autorité. Les zones d'installation de l'Autorité correspondent aux zones d'emploi de l'INSEE actualisées en 2020⁸. Parmi les 293 zones d'installation, seules deux ne comportaient aucun office en 2023. Il s'agit des zones d'installation de Mayotte et de Cirey-sur-Vezouze (Meurthe-et-Moselle)⁹.
13. Le Conseil supérieur du notariat (ci-après « CSN ») attribue un numéro d'identification à chaque office, qui permet à l'Autorité de suivre leur activité au cours du temps, tout en prenant en compte les éventuels changements de SIREN (qui peuvent, entre autres, advenir suite à un changement de titulaire, de forme juridique ou à un déménagement). De 2010 jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, le nombre d'offices n'a que très marginalement varié. Il est ensuite passé de 4 570 en 2016 à 5 609 en 2017 et a continué d'augmenter jusqu'en 2020 pour atteindre 6 788 offices. Malgré une légère baisse en 2021, le nombre d'offices en 2023 est de 6 951 (figure 2).

⁵ Déclarations pour des offices suivis au cours du temps.

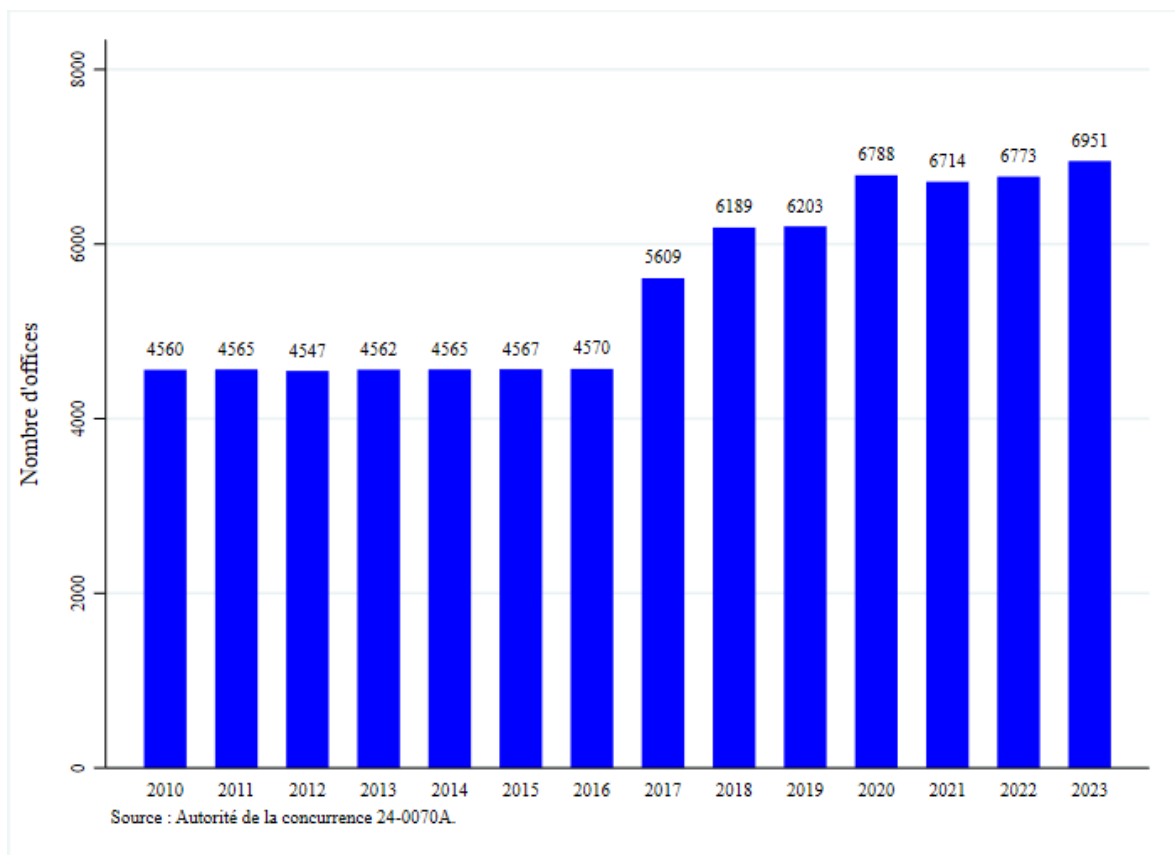
⁶ L'Autorité a reçu la dernière vague de données en juin 2024 pour l'exercice 2023 conformément au calendrier prévu par l'article A. 444-203 du code de commerce.

⁷ 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.

⁸ Pour les zones limitrophes à l'Alsace-Moselle et certains territoires ultramarins, l'Autorité a modifié la taille des zones. En effet, l'Alsace-Moselle étant exclue de la liberté d'installation, toutes les zones débordant sur ces trois départements ont été réduites. Les zones d'emploi de la Guadeloupe, Martinique, Guyane ont été agrandies. Les zones d'emploi de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, non prévues par l'INSEE, correspondent chacune à l'ensemble des communes composant la collectivité d'outre-mer.

⁹ Voir avis n° 23-A-10 du 7 juillet 2023 relatif à la liberté d'installation des notaires.

Figure 2 - Nombre d'offices notariaux entre 2010 et 2023



14. La profession ne compte aucun office biné. En revanche le nombre de sociétés titulaires de plusieurs offices (ci-après « STPO ») augmente avec le temps. Conformément à l'article A. 444-203 du code de commerce, les offices membres d'une STPO sont tenus de remonter leurs données économiques par office et non par STPO, de telle sorte que l'Autorité connaît le chiffre d'affaires et les autres indicateurs économiques par office mais peut également facilement les reconstituer dans le cas de STPO.
15. La profession compte également une société civile professionnelle (ci-après « SCP ») de type II, c'est-à-dire une société dans laquelle deux notaires chacun titulaire d'un office constituent entre eux une SCP pour l'exercice en commun de leur profession, sans que cette société soit elle-même nommée titulaire d'un office. Cette société a été créée en 2017. En pratique, cette SCP remonte au CSN des données agrégées (chiffre d'affaires, émoluments, honoraires, résultat) pour les deux offices. Pour les besoins de ses analyses, l'Autorité divise ces indicateurs économiques par deux en considérant que les deux associés de la SCP sont chacun titulaire d'un office.
16. Enfin, l'Autorité observe que les offices nouvellement créés peinent à remonter des chiffres économiques les premières années, ce qui est la principale explication de l'absence de chiffres d'affaires ou de chiffres d'affaires nuls pour 2 311 déclarations sur l'ensemble de la période. 97 % d'entre elles correspondent à des offices créés à partir de 2017.

IV. Les commissaires de justice

17. Conformément à l'article A. 444-203 du code de commerce, la Chambre nationale des commissaires de justice (ci-après « CNCJ ») transmet chaque année à l'Autorité l'ensemble des informations citées en introduction. En outre, pour les besoins de ses travaux sur la liberté d'installation, l'Autorité a élégamment collecté ces données pour les années 2012 à 2015. Ainsi, l'Autorité dispose d'un panel de données annuelles par office couvrant la période 2012-2023¹⁰.
18. La profession de commissaire de justice est née le 1^{er} juillet 2022 de la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire¹¹. Ainsi, l'Autorité dispose des données mentionnées depuis 2012 pour ces deux professions. Depuis la fusion, elle dispose également des données des professionnels nouvellement créés sous le statut de commissaire de justice¹².
19. Les commissaires de justice sont titulaires d'un office attribué par l'État et nommés par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, dans un office créé, vacant ou à céder.
20. La compétence territoriale du commissaire de justice est, pour ses activités en monopole, du ressort de la cour d'appel du siège de l'office. Pour les prises et les ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques, qu'ils peuvent occasionnellement effectuer sur l'ensemble du territoire national, les commissaires de justice bénéficient d'un monopole communal¹³.
21. Pour les offices créés, les commissaires de justice sont nommés dans des zones d'installation dites « libres » telles que définies par l'Autorité. La zone d'installation de l'Autorité correspond au département¹⁴.
22. La CNCJ attribue un numéro d'identification à chaque office, qui permet à l'Autorité de suivre leur activité au cours du temps, tout en prenant en compte les éventuels changements de SIREN (qui peuvent notamment résulter d'un changement de titulaire, de forme juridique ou d'un déménagement). Comme le montre la figure 3 ci-dessous, le nombre d'offices de commissaires-priseurs judiciaires est resté constant entre 2012 et 2017 puis a connu une hausse importante jusqu'en 2019 (+ 12 %) pour enfin se stabiliser. Le nombre d'offices d'huissiers de justice a connu une baisse graduelle entre 2012 et 2027 (- 6 %) puis un léger tassement depuis. Enfin, 60 offices de commissaires de justice ont été créés entre 2022 et 2023.

¹⁰ L'Autorité a reçu la dernière vague de données en juin 2024 pour l'exercice 2023 conformément au calendrier prévu par l'article A. 444-203 du code de commerce.

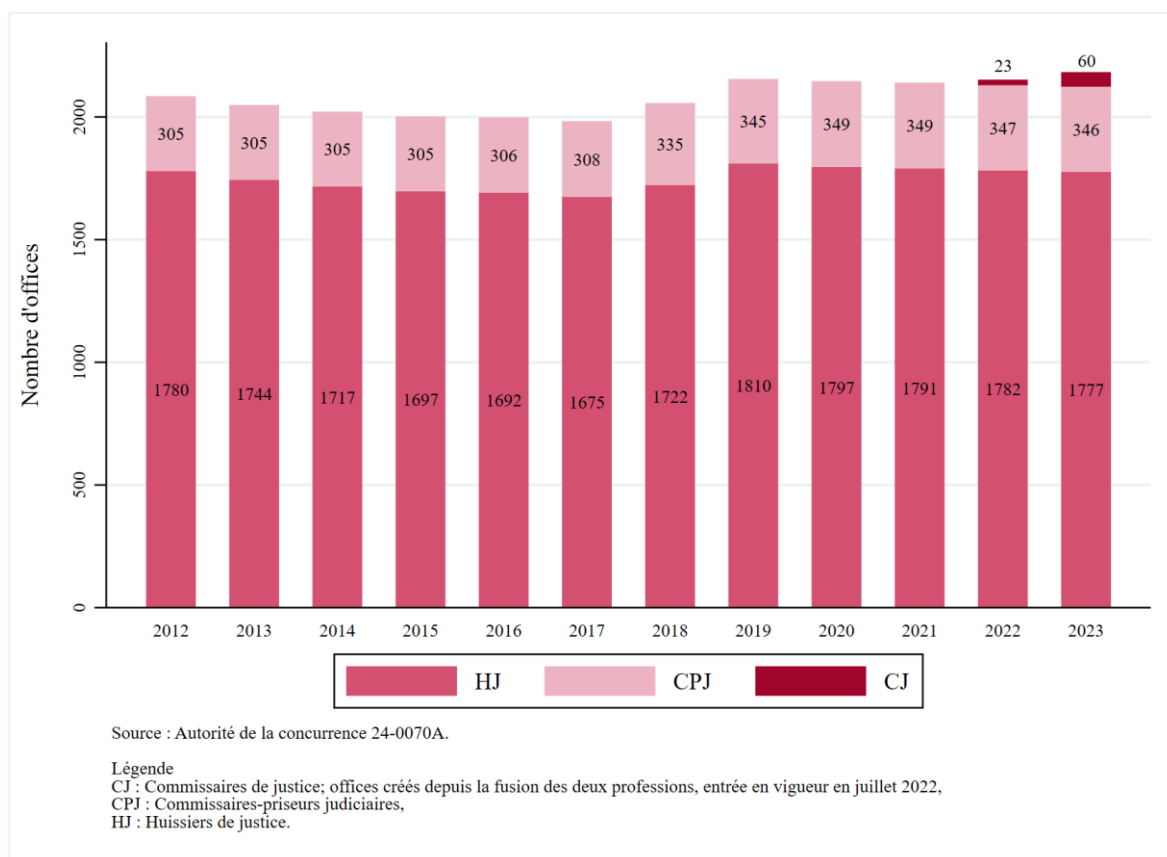
¹¹ Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

¹² Il faut noter qu'à partir de du 1^{er} janvier 2026, les deux professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire cesseront d'exister. Ils deviendront tous commissaires de justice. Ainsi, avant cette date, la distinction des trois professions est nécessaire dans les données. Elle ne le sera plus après.

¹³ Exception faite à cette règle dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

¹⁴ La France est ainsi délimitée en 99 zones d'installation, circonscrites aux limites administratives de chaque département, à l'exception des trois départements d'Alsace-Moselle, non concernés, et des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy rattachées à la Guadeloupe.

Figure 3 - Nombre d'offices d'huissiers de justice, de commissaires-priseurs judiciaires et de commissaires judiciaires entre 2012 et 2023



23. La profession de commissaire-priseur judiciaire compte une quinzaine d'offices binés. Le binage renvoie à la possibilité qui était, par le passé, offerte à un commissaire-priseur judiciaire d'être titulaire de deux offices situés dans le ressort d'une même cour disciplinaire¹⁵. Dans la majorité des cas, l'un des deux offices avait une activité relativement marginale¹⁶. En l'absence de dispositions réglementaires spécifiques, la déclaration des données d'activité des offices binés fait généralement l'objet d'une seule déclaration pour les deux offices de la structure. Afin de considérer de façon uniforme les offices binés les uns par rapport aux autres, ces offices sont traités comme un seul office (et non comme deux séparés).
24. Comme pour les notaires, le nombre d'offices appartenant à une STPO continue d'augmenter. Malgré l'appartenance à une STPO, et conformément à l'article A. 444-203 du code de commerce, les offices membres d'une STPO sont tenus de remonter leurs données économiques par office et non par STPO, conformément aux dispositions réglementaires introduites en 2016¹⁷ (tenue d'une comptabilité distincte). Néanmoins, les

¹⁵ Voir l'article 1-1 de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires dans les villes chefs-lieux d'arrondissements, ou qui sont le siège d'un tribunal de grande instance, et dans celles qui, n'ayant ni sous-préfecture ni tribunal, renferment une population de cinq mille âmes et au-dessus.

¹⁶ Le décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, aux commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice a supprimé la possibilité de créer des binages.

¹⁷ Décret n° 2016-1508 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession d'huissier de justice et décret n° 2016-1510 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire.

offices membres d'une STPO ont tendance à remonter leurs données de manière globale, par STPO, et non par office comme prévu par l'article A. 444-203 du code de commerce. Il faut toutefois noter que cette tendance diminue avec le temps de telle sorte qu'en 2023, seules 18 STPO sur 209 (9 %) remontent des chiffres globaux contre 40 % en 2019 (Tableau 3). La qualité des données est donc en nette amélioration.

Tableau 3 - Type de déclaration des offices appartenant à une STPO

Année	Nombre de STPO dont chaque office remonte une déclaration unique	Nombre de STPO avec une déclaration globale
2017	5	4
2018	30	17
2019	68	45
2020	115	33
2021	150	20
2022	172	20
2023	191	18

Source : Autorité.

25. Pour renforcer la qualité des données remontées, la CNCJ met également en place différentes mesures. Dans le cadre de la parution à venir d'un nouvel arrêté relatif à l'attestation de conformité des logiciels, la CNCJ a proposé de mettre en place une vérification du logiciel comptable plus régulière, certifiée par des agréments, notamment en cas de modification légale ou réglementaire, ou d'ajouter des vérifications sur le respect des obligations professionnelles. En outre, dans le cadre de la réforme des inspections des offices, la CNCJ a proposé un modèle de formulaire intégrant, « *pour le cas d'une STPO, une ventilation des données économiques par offices en plus des chiffres agrégés de la société* ». ¹⁸
26. Dans ce cadre, et afin d'obtenir un panel de données économiques harmonisé par office, l'Autorité fait le choix de ventiler les valeurs économiques (chiffres d'affaires, émoluments, honoraires et résultat) totales de la STPO par office au prorata du nombre d'associés par office. Une autre possibilité serait de ventiler les chiffres au prorata du nombre d'actes réalisés par office mais à ce stade, les données dont dispose l'Autorité ne permettent pas de la mettre en œuvre ¹⁹.

¹⁸ Cotes 158 et 159.

¹⁹ L'Autorité opère la même ventilation pour les quelques SCP de type II qui existent depuis 2012 et qui sont considérées comme des STPO dans les données.

V. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

27. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils ») n'ayant pas de tarifs réglementés, ils ne sont pas soumis au mécanisme de remontée annuelle de données prévu par l'article A. 444-203 du code de commerce précité (dont l'objectif est la mise en œuvre de la réforme des tarifs réglementés de certaines professions du droit).
28. Toutefois, dans le cadre de la réforme des conditions d'installation des professionnels, l'Autorité demande tous les deux ans à l'Ordre de lui transmettre des données similaires à celles prévues par l'article A. 444-203 du code de commerce, sur le fondement de l'article L. 462-4-2 du code de commerce. Dans le cadre de l'instruction du premier avis relatif à la liberté d'installation des avocats aux Conseils, rendu en 2016, l'Autorité a demandé les données relatives aux 5 derniers exercices. Elle dispose donc aujourd'hui d'une base de données qui couvre la période 2012-2023.
29. Les offices d'avocats aux Conseils sont exclusivement situés à Paris, lieu de résidence des juridictions suprêmes (Conseil d'État et Cour de cassation). Ils sont créés par l'État et leur nombre est resté inchangé (60) jusqu'en 2016. Depuis 2016, 11 offices ont été créés : 4 en 2017, 4 en 2019, 2 en 2021 et 1 en 2023. La profession ne compte aucun office biné ou société multi-offices. L'Ordre attribue un numéro d'identification à chaque office, qui permet à l'Autorité de suivre leur activité au cours du temps.
30. Il y a régulièrement une dizaine d'offices qui ne remontent pas leurs données d'activité (ils étaient 13 pour les années 2022 et 2023). La base de données est donc complétée par les liasses fiscales de ces offices.
31. En conséquence, les données des avocats aux Conseils contiennent le nombre de déclarations suivantes (Tableau 4) :

Tableau 4 - Nombre de déclarations dont dispose l'Autorité pour les avocats aux Conseils

Année	Nombre de structures
De 2012 à 2016	60
2017 et 2018	64
2019	68
2020	68
2021 et 2022	70
2023	71

Source : Autorité.

32. Les avocats aux Conseils bénéficient d'un monopole légal et leurs prestations sont rémunérées par des honoraires librement convenus avec le client. Leur chiffre d'affaires peut être ventilé entre les activités en monopole et celles réalisées en concurrence avec d'autres professionnels.



Avis n° 25-A-09

ANNEXE III

**« DÉFINITION DES COMMUNES RURALES ET
URBAINES UTILISÉES PAR L'AUTORITÉ »**

1. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité mène des analyses géographiques pour comprendre certains phénomènes relatifs à la liberté d'installation des notaires et des commissaires de justice. Ces analyses impliquent les notions de densité de population, de ruralité et urbanité.
2. Ainsi, il convient de définir le découpage retenu qui permet de distinguer les communes dites « rurales » des communes dites « urbaines ». Comme pour les zones d'installation, l'Autorité se fonde sur les définitions de l'INSEE pour réaliser ce découpage.
3. L'INSEE, dans une première méthode¹, prend en compte des critères de densité de population (c'est-à-dire le rapport entre la population d'un territoire et sa superficie en km²) et d'attractivité de la commune avec la notion d'influence d'un pôle d'emploi. Les critères analysés par l'INSEE permettent d'identifier deux types de communes urbaines et quatre types de communes rurales.
 - Les communes urbaines sont les communes denses ou de densité intermédiaire.
 - Les communes rurales sont les communes peu denses, très peu denses, rurales sous faible influence d'un pôle ou rurale sous forte influence d'un pôle. Le degré d'influence est calculé à partir de l'activité économique d'un pôle d'emploi.
4. Cette classification s'étend au-delà de la simple densité de population et définit « *un continuum allant des espaces les plus isolés et peu peuplés jusqu'aux espaces ruraux les plus urbanisés* »².
5. Cette méthode a néanmoins le désavantage de ne pas être mise à jour chaque année pour prendre en compte les mouvements communaux (fusion de communes par exemple) et les modifications des critères de découpage des communes. Ainsi, le découpage le plus récent disponible sur le site de l'INSEE est celui de la base communale au 1^{er} janvier 2020³, ce qui pose problème notamment pour les travaux cartographiques de l'Autorité.
6. L'INSEE mène une autre analyse comparable pour définir la ruralité et l'urbanité en France⁴. En effet, la grille communale de densité de l'INSEE classe, chaque année, les communes en sept groupes :
 1. les communes rurales à habitat très dispersé ;
 2. les communes rurales à habitat dispersé ;
 3. les bourgs ruraux ;
 4. les centres urbains intermédiaires ;
 5. les ceintures urbaines ;
 6. les petites villes ;
 7. les grands centres urbains.
7. Ce découpage est disponible sur le site de l'INSEE pour la base communale au 1^{er} janvier 2024.

¹ Les informations relatives à cette méthode sont disponibles : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>.

³ En effet, ce nouveau découpage avait pour but de mettre à jour l'ancienne méthode de l'INSEE. Elle présente une nouvelle définition de la notion de zone rurale « *pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations* ». En effet, jusqu'en 2020, l'INSEE définissait le rural comme « *l'ensemble des communes n'appartenant pas à une unité urbaine qui est caractérisée par le regroupement de plus de 2 000 habitants dans un espace qui présente une certaine continuité du bâti* ».

⁴ <https://www.insee.fr/fr/information/6439600>.

8. L'Autorité a comparé la classification des communes pour les 34 932 communes présentes dans les deux listes communales, c'est-à-dire celles de 2020 et de 2024. Il en ressort que les communes considérées comme rurales dans la première méthode sont toutes des communes appartenant aux groupes 1 à 3 de communes dans la seconde méthode. À l'inverse l'ensemble des communes dites urbaines dans la première méthode sont définies comme des centres urbains intermédiaires, des grands centres urbains ou des petites villes. En résumé, et comme cela apparaît dans le tableau ci-dessous, les deux méthodes se recoupent dans leurs catégories. Ainsi, elles aboutissent à des résultats similaires, ce qui permet à l'Autorité, dans un objectif de reproductibilité de ces analyses dans le futur, de se fonder sur la deuxième méthode, *i.e.* en utilisant le découpage communal au 1^{er} janvier 2024.

Tableau 1 - Découpage des communes selon les deux méthodes de l'INSEE

Méthode 1			Méthode 2						
			Communes rurales			Communes urbaines			
			Communes rurales à habitat très dispersé	Communes rurales à habitat dispersé	Les bourgs ruraux	Centres urbains intermédiaires	Ceintures urbaines	Petites villes	Grands centres urbains
	Communes rurales	Communes rurales peu denses	1050	5356	1677	0	0	0	0
		Communes rurales très peu denses	4511	3588	0	0	0	0	0
		Communes rurales sous faible influence d'un pôle	1191	4795	1404	0	0	0	0
		Communes rurales sous forte influence d'un pôle	507	4640	2021	0	0	0	0
	Communes urbaines	Communes urbaines denses	0	0	0	0	0	0	773
		Communes urbaines de densité intermédiaire	0	0	0	545	1973	901	0

Source : Autorité à partir de l'INSEE.

9. En conclusion, pour les analyses de l'Autorité du présent avis, les communes dites « rurales » sont définies comme les bourgs ruraux, les communes rurales à habitat dispersé et à habitat très dispersé, et les communes dites « urbaines » sont définies comme les ceintures urbaines, les centres urbains intermédiaires, les grands centres urbains et les petites villes, conformément à la méthode 2 de l'INSEE. Selon cette classification, au 1^{er} janvier 2024, l'Autorité comptabilise 4 192 communes urbaines et 30 740 communes rurales (soit 88 % des communes). Les cartes ci-après illustrent ce découpage par zone d'installation pour les notaires et les commissaires de justice.

Figure 1 - Répartition des communes rurales et urbaines en France utilisée par l'Autorité dans ses analyses par zone d'installation des notaires

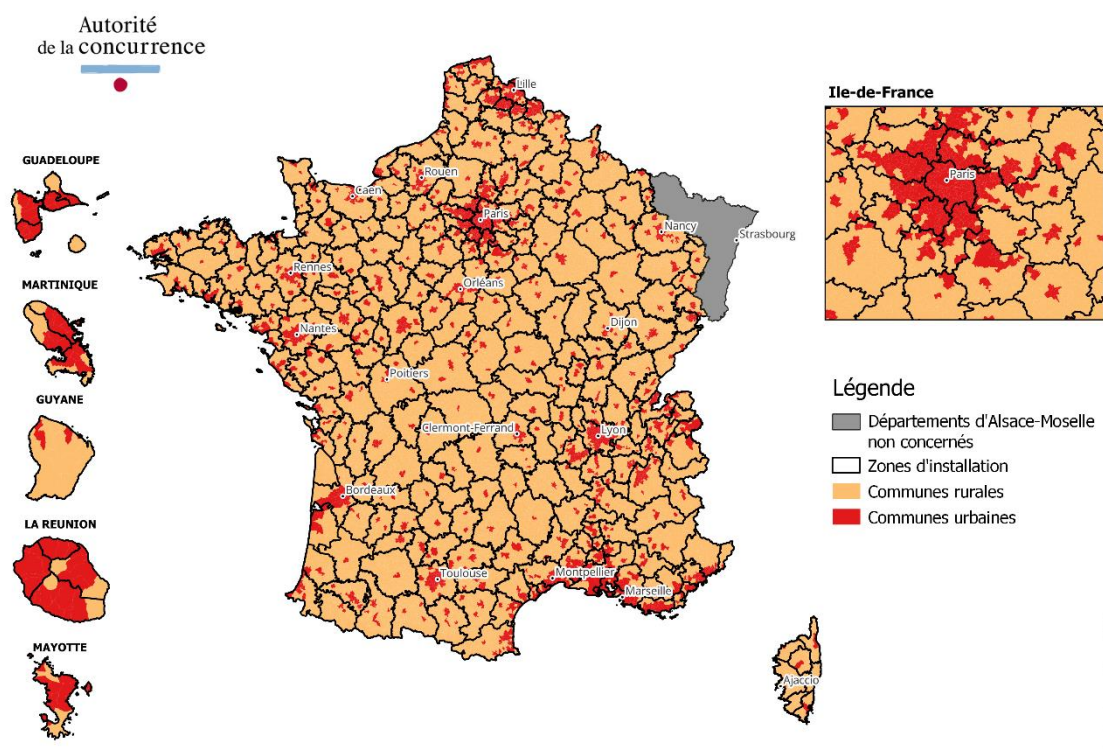
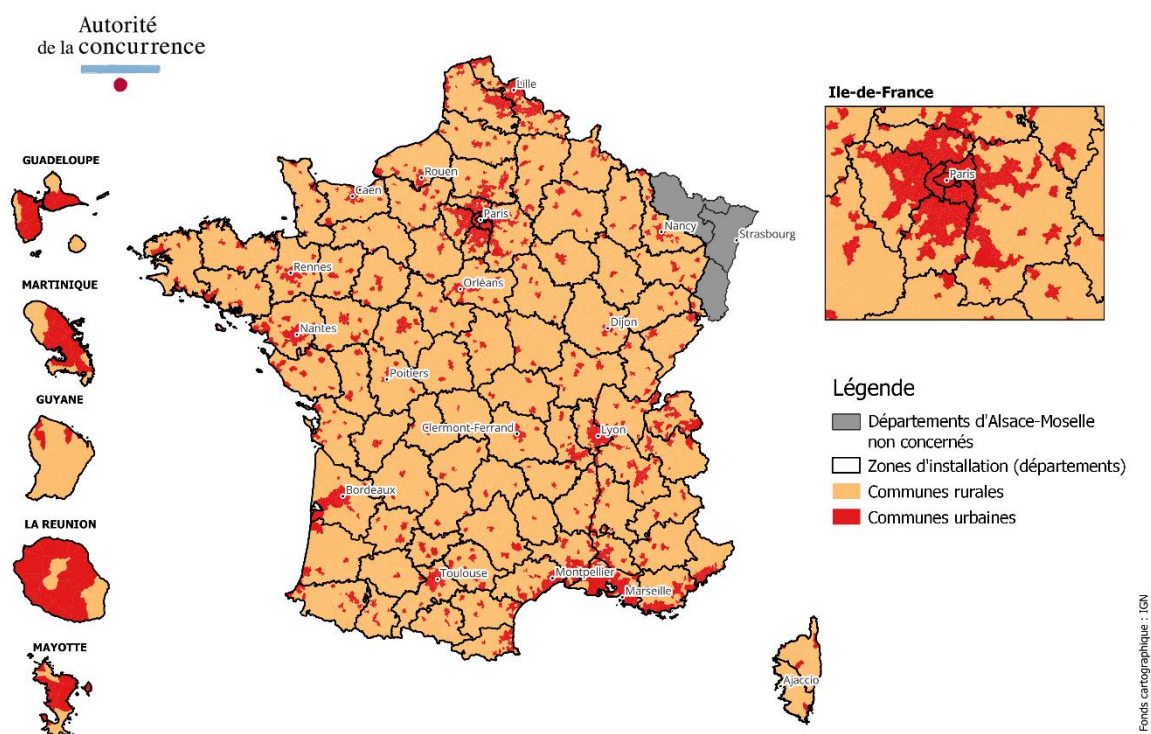


Figure 2 - Répartition des communes rurales et urbaines en France utilisée par l'Autorité dans ses analyses par zone d'installation des commissaires de justice



10. Enfin, aucune des deux méthodes de l'INSEE n'inclut les communes des collectivités d'outre-mer. Ainsi, l'Autorité ne peut mener de telles analyses pour ces zones d'installation.
11. S'agissant des notaires, la zone de Saint-Pierre-et-Miquelon comporte un office, la zone de Saint-Martin comporte deux offices et la zone de Saint-Barthélemy en comporte également deux.
12. S'agissant des commissaires de justice, la zone de Saint-Pierre-et-Miquelon ne comporte aucun office de commissaire de justice. S'agissant de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ces deux collectivités sont rattachées à la Guadeloupe dans le zonage de l'Autorité. Par ailleurs, seuls deux offices y sont situés, dans la collectivité de Saint-Martin.



AVIS N° 25-A-09

ANNEXE IV

**« RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS D'INSTALLATION DES
COMMISSAIRES DE JUSTICE ET DES NOTAIRES EN
ALSACE-MOSELLE »**

1. La présente annexe détaille les recommandations de création de nouveaux offices concernant les notaires (I) et les commissaires de justice (II) par zone d'installation situées en Alsace-Moselle.

I. Notaires

Tableau 1 - Les recommandations à méthode constante pour les années 2017-2021 pour chaque zone d'installation de l'Autorité (en excluant donc les communes n'appartenant pas aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)

Zone d'installation de l'Autorité	Chiffre d'affaires par notaire entre 2017 et 2021	Chiffre d'affaires prévisionnel à l'horizon 2029	Application du Seuil 1	Application du Seuil 2	Recommandation à l'horizon 2029	Recommandation pour la période 2023-2025
Colmar	843 527	21 052 710	42	38	8	1
Forbach	1 069 429	4 665 984	9	7	2	0
Haguenau	896 425	23 713 832	47	41	10	2
Metz	1 124 048	38 028 134	76	52	19	4
Mulhouse	1 004 227	42 255 210	84	65	19	4
Saint-Avold	969 497	8 630 867	17	14	1	0
Saint-Louis	1 093 299	11 755 845	23	17	5	1
Sarrebourg	832 095	10 534 753	21	19	5	1
Sarreguemines	845 585	9 280 236	18	17	1	0

Sélestat	1 077 792	13 141 410	26	19	0	0
Strasbourg	1 154 700	82 919 672	165	110	34	8
Thionville	1 204 070	23 052 876	46	29	5	1
Nancy	0	0	NA	NA	NA	NA

Tableau 2 - Les recommandations à méthode constante pour les années 2027-2021 pour chaque zone d'emploi de l'INSEE (en incluant donc les communes n'appartenant pas aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)

Zone d'emplois de l'INSEE (2020)	Chiffres d'affaires par notaire entre 2017 et 2021	Chiffre d'affaires prévisionnel à l'horizon 2029	Application du Seuil 1	Application du Seuil 2	Recommandation à l'horizon 2029	Recommandation pour la période 2023-2025
Colmar	843 527	21 052 710	42	38	8	1
Forbach	1 069 429	4 665 984	9	7	2	0
Haguenau	896 425	23 713 832	47	41	10	2
Metz	1 092 054	45 080 294	90	64	20	4
Mulhouse	1 004 227	42 255 210	84	65	19	4
Nancy	742 660	63 089 180	126	131	26	6
Saint-Avold	969 497	8 630 867	17	14	1	0
Saint-Louis	1 093 299	11 755 845	23	17	5	1
Sarrebourg	832 095	10 534 753	21	19	5	1

Sarreguemines	845 585	9 280 236	18	17	1	0
Sélestat	1 077 792	13 141 410	26	19	0	0
Strasbourg	1 154 700	82 919 672	165	110	34	8
Thionville	1 014 726	32 924 054	66	50	10	2

II. Commissaires de justice

Tableau 3 - Les recommandations à méthode constante pour les années 2027-2021 pour chaque zone d'installation de l'Autorité

Zone d'installation de l'Autorité	Chiffres d'affaires par notaire entre 2017 et 2021	Chiffre d'affaires prévisionnel à l'horizon 2029	Application du Seuil 1	Application du Seuil 2	Recommandation à l'horizon 2029	Recommandation pour la période 2023-2025
Moselle	420 949	16 674 950	46	61	11	1
Bas-Rhin	305 164	17 618 676	49	89	0	0
Haut-Rhin	386 393	13 558 679	37	54	5	0



AVIS N° 25-A-09

ANNEXE V

**« LISTE DES ACTES AUTHENTIQUES
VOLONTAIRES ÉTABLIS PAR LES NOTAIRES
ET DONT LE TARIF EST RÉGLEMENTÉ »**

1. La présente annexe présente la liste des prestations dont la forme authentique n'est pas requise par la loi (Tableau 1) ou n'est requise que dans certains cas (Tableau 2).

Tableau 1 – Prestations dont la forme authentique n'est pas requise par la loi

Numéro du tableau 5 de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce	Nature de la prestation
2	Modification, rectification, ou retrait du certificat successoral européen
3	Testament ou codicille
4	Garde du testament olographe avant décès
8	Déclaration de succession
23	Révocation de donation entre époux, de testament, de mandat, ou de substitution
29	Déclaration d'emploi par acte séparé
30	Constitution de pension alimentaire et rente indexée en vertu des articles 205 et 373-2-3 du code civil
31	Constitution de pension alimentaire et rente indexée dans les autres cas que ceux prévus au numéro 30 du présent tableau
33	Compte de tutelle
34	Récépissé ou arrêté de compte de tutelle, par acte séparé
39	Examen des comptes du mandataire désigné au titre d'un mandat de protection future, en application de l'article 491 du code civil
40	Pacte civil de solidarité initial ou modificatif
42	Élaboration d'un projet de liquidation du régime matrimonial, prévue au 10° de l'article 255 du code civil
51	Origine de propriété (par acte séparé)
66	Conclusion du contrat initial de location-accession régie par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière
76	Bail à cheptel

87	Contrat de construction mentionné au chapitre Ier du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation
88	Contrat de promotion immobilière mentionné à l'article 1831-1 du code civil
90	Déclaration de mobilier pour éviter une confusion
104	Ventes par adjudication judiciaire de meubles et objets mobiliers, d'arbres en détail et de bateaux
108	Évaluation d'un bien immobilier dont la valeur doit être déclarée en vertu de l'article L. 526-10.
112	Compensation
113	Vente à la société de crédit-bail dans le cadre d'un crédit-bail ou d'une cession-bail
119	Délégation de créance parfaite par acte séparé
121	Délégation imparfaite
122	Distribution de deniers par contribution
142	Endossement de copie exécutoire à ordre mentionnée dans la loi n° 76-519 du 15 juin 1976 relative à certaines formes de transmission des créances sans négociation
143	Endossement mentionné au numéro 142 du présent tableau avec négociation
144	Endossement dans les autres cas que ceux visés aux 142 et 143 du présent tableau
146	Nantissement et gage
147	Warrant agricole
149	Compromis prévu au titre XVI du livre III du code civil
150	Contrat de franchisage
151	Certificat de légalité pour les fusions de sociétés européennes
152	Certificat de légalité pour les transferts de siège de sociétés européennes
153	Devis et marché vente en dehors du cas prévu à l'article 1831-1 du code civil
157	Liquidation de reprise (par acte séparé)
158	Ordre amiable, avec ou sans quittance

161	Règlement d'indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, avant expropriation prononcée
162	Règlement d'indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, après expropriation prononcée sans traité d'adhésion
163	Règlement d'indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, après expropriation prononcée avec traité d'adhésion
164	Quittance pure et simple ou dans les cas prévus par les articles 1346-2, et 1346 du code civil
165	Quittance d'ordre judiciaire
166	Subrogation, prévue à l'article 1346-1 du code civil
167	Transports de droits litigieux
170	Autorisations (en général)
171	Compte d'administration légale, d'acceptation de la succession à concurrence de l'actif net, de copropriété, d'exécution testamentaire, de gestion de mandat, de séquestre et autres
172	Décharge (par acte séparé) de cautionnement, d'exécution testamentaire, de mandat, d'objets mobiliers, de pièces, de solidarité et autres
177	Prorogation de délai

Tableau 2 – Prestations dont la forme authentique n'est requise par la loi que dans certains cas

Numéro du tableau 5 de l'annexe 4-7 de la partie réglementaire du code de commerce	Nature de la prestation
70	Bail de gré à gré ou sous bail, d'habitation ou professionnel et d'habitation, à ferme, à nourriture, à métayage d'une durée inférieure à 12 ans
71	Renouvellement ou prorogation du bail d'une durée inférieure à 12 ans
80	Cession de bail (sauf à construction) et cession de concession immobilière pure et simple sauf si le bail d'origine avait nécessité la forme authentique (cf. article 70)
81	Cession de bail (sauf à construction) et cession de concession immobilière avec stipulation de prix sauf si le bail d'origine avait nécessité la forme authentique (cf. article 70)
85	Résiliation ou résolution de bail pure et simple sauf si le bail d'origine avait nécessité la forme authentique (cf. article 70)
86	Résiliation ou résolution de bail avec stipulation de prix sauf si le bail d'origine avait nécessité la forme authentique (cf. article 70)
96	Echange bilatéral ne portant pas sur des immeubles
97	Echange multilatéral ne portant pas sur des immeubles
98	Acte d'abandon de biens ou droits par acte séparé ne portant pas sur des immeubles
99	Vente à réméré ne portant pas sur des immeubles
101	Partage volontaire ou judiciaire, avec ou sans liquidation de communauté, de succession, de société (autre que celles mentionnées au numéro 100 du présent tableau) ou d'association ne portant pas sur des immeubles
102	Partage de biens indivis, dans les cas autres que ceux prévus au numéro 101 du présent tableau, ne portant pas sur des immeubles
103	Liquidation sans partage ne portant pas sur des immeubles
111	Cautionnement non hypothécaire
114	Crédit-bail ne portant pas sur des immeubles et/ou d'une durée inférieure à 12 ans

116	Cession de crédit-bail pure et simple d'un crédit-bail ne nécessitant pas la forme authentique (cf. article 114)
117	Cession de crédit-bail moyennant un prix d'un crédit-bail ne nécessitant pas la forme authentique (cf. article 114)
118	Dation en paiement ne concernant pas un immeuble
120	Délégation de créance parfaite intervenant dans un acte dont elle n'est pas l'objet principal si cet acte n'est pas authentique
131	Mainlevée de saisie mobilière
132	Mainlevée de privilège, de nantissement, de gage et ne portant que sur des meubles
133	Mainlevée d'inscription réduisant le gage ou le nantissement et ne portant que sur des meubles
134	Mainlevée d'inscription réduisant la créance et le gage ou le nantissement et ne portant que sur des meubles
137	Prêt, obligation avec ou sans garantie, reconnaissance de dette, et ouverture de crédit avec garantie prise uniquement sur des meubles
145	Réalisation de crédit ou prêt conditionnel non hypothécaire
155	Promesse d'attribution faite dans un procès-verbal d'adjudication judiciaire de meubles
168	Acte complémentaire ou interprétatif d'un acte n'ayant pas nécessité la forme authentique
169	Acte rectificatif d'un acte n'ayant pas nécessité la forme authentique
174	Procès-verbal de bornage uniquement
176	Procuration dès lors que la forme authentique n'est pas requise par un texte