Autorité de la concurrence

# SYNTHESE DE L'AVIS 15-A-02 DU 9 JANVIER 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées

## SOMMAIRE

1/ PÉRIMÈTRE DU MONOPOLE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

2/ LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

3/ LES MODALITÉS D'EXERCICE

4/ LES TARIFS

## 1/ LE PÉRIMÈTRE DU MONOPOLE

Les professions visées par la saisine disposent d'un monopole pour certaines activités, monopole de droit ou de fait. Le monopole étant la forme la plus intense de restriction de concurrence, il est légitime de vérifier que les motifs qui ont présidé à l'octroi de ce monopole subsistent et qu'il n'existe pas d'autres solutions moins restrictives de concurrence pour atteindre les objectifs de service public ou d'intérêt général fixés par les pouvoirs publics.

***LES NOTAIRES***

L'activité réservée des notaires consiste avant tout en l'activité d'authentification qui leur est dévolue par les textes. L'authentification d'un acte lui confère un haut niveau de sécurité juridique, dont les attributs sont la date certaine, la force probante et la force exécutoire.

A côté de la mission exclusive d'authentification d'actes réservés, qui constitue le socle de son activité monopolistique, le notaire peut se voir confier des missions exercées soit en concurrence soit dans le cadre d'un monopole partagé, comme par exemple la négociation immobilière, accessoire à la réception d'un acte authentique (en concurrence avec les agents immobiliers et les avocats), l'expertise immobilière (en concurrence avec les experts immobiliers), le conseil juridique, la rédaction d'actes sous-seing-privé (en concurrence avec les officiers publics et ministériels habilités et les personnes visées aux articles 56 à 65 de la loi du 31 décembre 1971), les ventes judiciaires de meubles réalisées dans les communes où n'officie pas un commissaire priseur judiciaire (en concurrence avec les huissiers de justice), l'établissement de déclarations de succession (en concurrence avec les avocats, et les conseillers en patrimoine).

**RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ**

***La révision de la liste des actes nécessitant une obligation d'authentification***

Il convient de s'interroger sur la pertinence de l'exigence d'authentification en ce qui concerne les actes pour lesquels l'authentification est rendue obligatoire par une disposition légale. Dans un certains nombre de cas, il semble que d'autres formes d'actes pourraient être suffisantes tels que l'acte sous-seing privé ou l'acte d'avocat. Cette évolution serait de nature à stimuler la concurrence puisque les notaires n'auraient plus l'exclusivité de l'établissement des actes concernés.

L'Autorité de la concurrence préconise donc de :

- ➔ **instituer une commission d'experts civilistes en vue de réduire le champ des actes obligatoirement authentiques.**
- ➔ **réduire le périmètre des actes obligatoirement authentiques pour lesquels cette exigence ne paraît pas justifiée :**

Cela pourrait viser les baux commerciaux des locaux de débits de boissons (art. 504 du CGI), les baux ruraux cessibles (art. L.418-1 du code rural), 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 (art. 1330 du CPC).
Certains actes du droit des affaires pourraient également faire l'objet d'une authentification volontaire à l'instar des actes du droits des affaires visés par l'article 13 du décret du 8 mars 1978 : cessions d'exploitation agricole en cas de crédit transmission (art. 199 vicies CGI) ; réitération de cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière (art 726 CGI) ; cessions de créances (art. 1690 code civil).

***La remise en cause de l'exclusivité des ventes aux enchères de biens meubles incorporels***

Les notaires jouissent de fait, sauf exception, d'une compétence exclusive sur les ventes aux enchères publiques de biens incorporels (marques, brevets, fonds de commerce …). Or, aucune raison particulière liée par exemple à la nature de ces biens ne justifie une telle exclusivité de compétence des notaires, et ce d'autant que les actes de ventes de fonds de commerce ou d'éléments du fonds de commerce sont soumis facultativement à authentification et peuvent donc être dressés par d'autres professionnels.

L'Autorité recommande donc de :

- ➔ **libéraliser les ventes volontaires de biens meubles incorporels ;**
- ➔ **instituer un monopole partagé des ventes judiciaires des biens meubles incorporels avec les commissaires-priseurs judiciaires et avec les huissiers de justice**
- ➔ **dissocier les activités de vente judiciaire et de vente volontaire dans les mêmes conditions que pour les commissaires priseurs.**

***La suppression des restrictions à une mise en concurrence de la rédaction d'actes établis en vue de leur authentification***

En l'état du droit en vigueur, il est possible de dissocier, au sein de l'activité d'authentification, la rédaction, susceptible d'être confiée par les parties à d'autres professionnels du droit (potentiellement, tous les professionnels visés par la loi du 31 décembre 1971), du processus formel d'authentification par le notaire. Cette faculté implique cependant un surcoût pour les parties, puisqu'une disposition d'un décret de 1978 prévoit que « *l'acte dressé sur projet présenté par les parties donne droit aux mêmes émoluments que s'il était rédigé par le notaire lui-même* ». Dans cette hypothèse, les parties doivent donc supporter, outre les frais de rédaction primitifs, la totalité des frais liés au processus d'authentification de l'acte par le notaire, sans possibilité de remise partielle au titre de la confection initiale.

Il semble opportun de réviser le dispositif actuel qui, en générant un surcoût, dissuade toute concurrence en matière de rédaction d'actes destinés à être authentifiés. L'Autorité recommande les mesures suivantes :

➔ **Supprimer l'alinéa 3 de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978**

### *LES HUISSIERS DE JUSTICE*

Les huissiers de justice sont des officiers ministériels qui disposent du monopole de la signification des actes de procédure (assignation à comparaître devant les tribunaux, signification des décisions de justice …) et de l'exécution des jugements et titres exécutoires. Ce monopole constitue le prolongement de l'activité judiciaire et relève d'une mission de service public.

L'Autorité souligne la sécurité juridique supérieure indéniable qu'apporte la signification par huissier de justice et estime qu'il n'est pas opportun de supprimer le monopole des huissiers de justice en matière de signification au profit par exemple d'une délégation de cette activité consentie à un opérateur postal. Toutefois des aménagements sont souhaitables en matière de signification.

**RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ**

***Alléger le périmètre des actes devant obligatoirement être signifiés par huissier***

La signification par huissier représente un coût non négligeable pour les justiciables. C'est pourquoi il est souhaitable d'en limiter l'usage aux actes de procédure pour lesquels une sécurité juridique maximale est nécessaire. Dans un certain nombre de cas, des procédés moins coûteux (envoi d'une lettre par la poste avec ou sans AR) peuvent en effet être utilisés sans que le fonctionnement de la justice n'en soit affecté, des dispositions existant alors, pour qu'en cas d'échec, l'information soit faite par signification.

C'est d'ailleurs déjà le cas en matière administrative où les actes de justice sont en principe notifiés par LRAR à la diligence du greffe ou en matière civile, où ils peuvent dans certains cas être notifiés par voie postale (LRAR voire parfois lettre simple) comme par exemple pour les décisions des conseils de prud'hommes.

***Généraliser la signification par voie électronique et en réduire le coût***

Dans les cas de figure où la signification doit obligatoirement être faite par un huissier de justice, l'Autorité recommande parallèlement de faciliter le déploiement de la signification par voie électronique, laquelle offre des garanties équivalentes tout en permettant une procédure rapide et dématérialisée. Cette généralisation est de nature à permettre, ainsi que le souligne la Chambre nationale des huissiers de justice, une « *optimisation du processus de signification et [une] réduction des coûts* », que les tarifs des actes des huissiers de justice devront refléter. Or, dans le dispositif actuel, le décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996 ne distingue pas le tarif selon que la signification se fait pas voie électronique ou par voie papier.

L'Autorité recommande donc de :

➔ **généraliser la signification par voie dématérialisée à toutes les personnes morales.**

Ainsi, les établissements financiers, les grands opérateurs publics ou privés dans les secteurs de l'énergie, des transports, ou des télécommunications, les organismes sociaux, etc. devraient être à moyen terme concernés par le dispositif**.**

➔ **réduire le tarif applicable à la signification par voie dématérialisée.**

***Favoriser le développement de bureaux communs***

Pour favoriser les gains d'efficacité et les économies d'échelle, l'Autorité recommande de favoriser la constitution de bureaux communs regroupant des huissiers résidant dans des communes différentes, y compris en zone urbaine de taille moyenne et dans certaines zones rurales.

La signification par voie papier nécessite en principe une remise de l'acte en mains propres à la personne destinataire, et de fait, constitue une activité particulièrement chronophage, entraînant des déplacements physiques, et donc des coûts élevés. La constitution de bureaux communs permet de centraliser les actes à signifier, et d'organiser les tournées de signification avec davantage d'efficacité que lorsqu'elles sont faites par un huissier de façon isolée. La réduction des frais que permettent la mise en commun de clercs significateurs et la centralisation des actes à signifier, participera d'une réduction des coûts de la signification et donc de son tarif.

Même si en pratique des bureaux ont pu être constitués entre des huissiers de communes différentes sous la forme de GIE par exemple, l'article 31 du décret n° 56-622 du 29 février 1956 impose que les huissiers de justice qui les créent résident dans une même commune. L'Autorité recommande dès lors de :

➔ **faciliter le déploiement des bureaux communs en permettant à des huissiers de justice résidant dans des communes distinctes d'en constituer**

***Etendre le ressort de compétence territoriale***

Pour leurs missions exercées en concurrence (recouvrement amiable …) ou leurs activités accessoires, les huissiers de justice peuvent intervenir sur l'ensemble du territoire. En revanche, pour leurs activités en monopole, leur compétence territoriale est limitée au ressort du tribunal de grande instance de leur résidence.

➔ **L'Autorité recommande l'extension de la compétence territoriale des huissiers de justice au ressort de la cour d'appel de leur résidence.**

La concurrence accrue entre professionnels qui en résultera poussera ces derniers à rechercher une plus grande efficacité par une réduction de leurs coûts, et par des services de meilleure qualité et adaptés aux besoins des justiciables.

### *LES ADMINISTRATEURS ET MANDATAIRES JUDICIAIRES*

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires interviennent principalement dans le cadre des procédures de prévention et de traitement des entreprises en difficultés en vertu d'une décision judiciaire. Les administrateurs assistent ou remplacent les dirigeants pour faciliter la poursuite de l'exploitation. Les mandataires représentent les intérêts des créanciers et procèdent à la liquidation de l'entreprise.

Le nombre de mandataires judiciaires est insuffisant en France pour assurer le traitement de l'ensemble des procédures collectives, et en particulier des procédures de liquidation judiciaire. A titre d'ordre de grandeur, seuls 306 mandataires judiciaires doivent faire face aux 64 000 procédures ouvertes. Dans certains départements, il n'existe aucun bureau principal de mandataire judiciaire, et dans de nombreux départements, un seul mandataire judiciaire est en exercice.

**RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

***L'ouverture, dans certains cas simples, des fonctions des liquidateurs aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs***

Afin de permettre aux mandataires judiciaires de se concentrer sur les procédures nécessitant des compétences spécifiques et dont les enjeux sont les plus forts, et de renforcer la concurrence entre les professionnels quant à la qualité de leurs prestations, et dans la mesure où les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires disposent de compétences reconnues et de garanties leur permettant d'assumer les fonctions requises, l'Autorité recommande de :

➔ **Permettre aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires d'assurer les fonctions des liquidateurs dans les procédures de liquidation judiciaire pour les entreprises n'employant aucun salarié et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 300 000 euros.**

Cette recommandation, une fois que sa mise en œuvre aura été évaluée, pourra conduire à étendre les missions des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires dans les procédures collectives, jusqu'à la reconnaissance, le cas échéant, d'une profession unique de l'exécution forcée.

***L'instauration d'une co-désignation obligatoire de plusieurs professionnels pour les procédures les plus importantes***

Si la concurrence joue son rôle dans les procédures de prévention (mandat *ad hoc* et conciliation) dans lesquelles les administrateurs, les mandataires judiciaires mais aussi tout autre professionnel compétent (avocats, experts-comptables ….) interviennent sur l'ensemble du territoire, en revanche, pour les procédures collectives de traitement des difficultés, malgré l'absence de monopole de droit des administrateurs et des mandataires judiciaires sur ces procédures, et la reconnaissance de leur compétence nationale, un « *monopole territorial de fait* » s'est reconstitué autour des juridictions au profit des professionnels établis dans leur ressort.

Afin de renforcer la concurrence entre les mandataires de justice et d'améliorer le traitement des procédures les plus lourdes, l'Autorité recommande que les procédures collectives dépassant certains seuils soient systématiquement confiées à deux professionnels. Ce dispositif aura pour effet mécanique d'élargir l'offre disponible.

L'Autorité recommande de:

➔ **Imposer dans les procédures concernant des entreprises employant plus de 100 salariés, et/ou dont le chiffre d'affaires excède 10 millions d'euros et/ou le bilan 5 millions d'euros, la désignation de 2 administrateurs judiciaires et/ou 2 mandataires judiciaires établis dans des ressorts de juridiction distincts,**

➔ **Conférer au parquet, pour les entreprises en-deçà de ces seuils, le pouvoir d'imposer au juge la désignation de plusieurs professionnels quand les circonstances d'espèce le justifient.**

➔ **Supprimer la majoration des rémunérations prévue par les textes (article R. 663-35 du code de commerce) en cas de co-désignation pour que celle-ci ne conduise pas à surenchérir le coût de la procédure.**

### *LES GREFFIERS DES TRIBUNAUX DE COMMERCE*

Les greffiers des tribunaux de commerce exercent en monopole d'une part des attributions juridictionnelles au profit des justiciables et du tribunal de commerce et d'autre part des attributions à caractère économique auprès des entreprises. Dans la mesure où, en vertu de l'article R. 743-145 (5°) du code de commerce, il n'est dû aucun émolument pour l'accomplissement des obligations imposées aux greffiers par le service du greffe dans un intérêt d'administration judiciaire, et où les actes judiciaires font l'objet d'une tarification insuffisamment rentable, le coût de l'accès à la justice est équilibré par les autres activités des greffiers (gestion des registres légaux et diffusion de l'information légale sur les entreprises via le GIE Infogreffe). C'est donc par un système de subventions croisées, qu'est assuré le fonctionnement des juridictions commerciales.

#### RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

***Evaluation des coûts des attributions juridictionnelles et mise en place d'un principe de séparation comptable***

Si la justice commerciale fonctionne de manière efficace et à un coût réduit pour les entreprises, il n'en demeure pas moins que ce mode de financement et la structure de tarification qui l'accompagne assurent à cette profession un niveau de rentabilité injustifié. Le taux de rentabilité moyen, estimé par l'INSEE à 45 % sur la période 2010-2012 est en effet le plus élevé des professions objet de la saisine.

L'Autorité considère que le coût effectif des compétences juridictionnelles des greffiers des tribunaux de commerce doit être évalué de telle sorte que les conditions du report de charges sur d'autres actes (RCS) soient explicitées. Le caractère manifestement excessif de certains tarifs de l'activité non juridictionnelle milite pour cette transparence des coûts d'accès à la juridiction commerciale.

L'Autorité recommande :

- ➔ **Une évaluation des coûts de fonctionnement de la juridiction commerciale et des coûts engagés par ailleurs sans contrepartie, au profit de l'institution judiciaire ;**
- ➔ **Cette évaluation constituera un préalable à une réforme tarifaire, nonobstant l'identification d'actes sur-tarifés ;**
- ➔ **Le principe d'une séparation comptable de l'activité juridictionnelle afin de pérenniser la transparence des coûts pour le régulateur.**

***Supprimer le monopole partagé avec l'INPI de la gestion des informations légales sur les entreprises***

Depuis un accord passé en 2009 entre l'INPI et les greffiers des tribunaux de commerce, l'INPI n'intervient plus dans la mise en œuvre des licences octroyées aux opérateurs spécialisés dans la valorisation des données économiques. Ces licences sont directement constituées par des données contrôlées, validées, saisies et enregistrées par les greffiers à partir des registres légaux et sont techniquement directement distribuées par le GIE. L'INPI n'intervient donc plus dans la mise en œuvre de ces licences, son rôle se limitant à la commercialisation de ces contrats et à la perception des redevances y afférant.
Afin de sécuriser les pièces originales constituant le registre du commerce, l'INPI centralise au niveau national les déclarations, mentions et actes juridiques du registre national du commerce et des sociétés (RNCS), provenant des greffes des tribunaux de commerce et des tribunaux civils à compétence commerciale. Or cet archivage semble inutile au regard des conditions de conservation déjà assurées par les greffiers des tribunaux de commerce des éléments constitutifs des différents registres locaux. Au titre de cette activité l'INPI perçoit des entreprises une taxe de dépôt de 5,90 euros par formalité ou acte (14 millions) à laquelle s'ajoute des émoluments de transmission des pièces dus aux greffiers des tribunaux de commerce (2,60 euros par diligence de transmission).

L'Autorité estime opportun de confier la mission de centralisation des données légales d'entreprises à un opérateur unique. Cette unicité devrait permettre d'améliorer les conditions de diffusion et de réutilisation des informations légales, tout en neutralisant les coûts induits par la dualité des opérateurs.

Une première solution consisterait à confier cette centralisation à l'INPI. Dans la mesure où les greffiers des tribunaux de commerce assurent dès à présent sur un plan opérationnel l'ensemble des missions qui pourraient être confiées à l'opérateur public, une autre option serait de centraliser la tenue du RNCS autour du GIE Infogreffe. Elle aurait pour effet pour les entreprises la suppression de la taxe de dépôt et de l'émolument dû au greffier.

- ➔ **Le choix du dispositif de centralisation revient au gouvernement qui devra également traiter la question de l'accès aux données publiques et par voie de conséquence celle du coût de cet accès puisque le tarif actuel conçu pour des consultations individuelles, n'est pas adapté à des consultations de masse telles que le permet désormais la technologie.**

***Favoriser les conditions d'accès aux données publiques***

Le monopole de gestion de l'information légale sur les entreprises pose la question de l'accès aux données par leurs différents utilisateurs, notamment via le site Infogreffe. L'ensemble des données ainsi que les pièces officielles (dont le KBis) relatives au RCS, doivent être considérées comme des données publiques rediffusées conformément à la directive 2003/98 (CE) modifiée par la directive 2013/37 (UE), c'est-à-dire selon une tarification transparente et fondée sur les coûts.

Pour un certain nombre d'opérateurs privés (intermédiaires du renseignement économique), les conditions d'accès physique et tarifaire à la base Infogreffe sont déterminantes pour bâtir leurs offres commerciales en aval, et ce d'autant plus ces opérateurs privés peuvent pour

certains d'entre eux être directement en concurrence avec Infogreffe. Or il ressort de l'instruction que les modalités actuelles de diffusion des informations aux opérateurs privés présentent un caractère discriminant. Aussi, l'Autorité recommande-t-elle :

- ➔ **Une redéfinition des formats de distribution des données aux entreprises concessionnaires ;**
- ➔ **Un accès plus ouvert aux données, en systématisant l'accès de serveur à serveur et en favorisant un accès à l'exhaustivité des informations disponibles ;**
- ➔ **Une meilleure qualité des informations comptables restituées par recours aux données dématérialisées transmises par ailleurs à l'administration.**

### *LES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES*

Les commissaires-priseurs judiciaires ont une compétence d'attribution partagée avec les autres officiers publics et ministériels et les courtiers en marchandises assermentés pour les ventes aux enchères publiques judiciaires de biens meubles corporels, à l'exception des ventes réalisées sur leur commune de résidence pour lesquelles ils jouissent d'un monopole.

Dans le cadre de ce monopole partagé, les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les notaires réalisent des inventaires, des prisées et ventes judiciaires dans des conditions différentes, par exemple en termes de formation ou de compétence géographique.

Afin de garantir l'exercice d'une véritable égalité dans la concurrence entre les professionnels, l'Autorité recommande que les conditions de réalisation des inventaires, prisées et ventes judiciaires de biens meubles soient harmonisées.

#### RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

***Supprimer le « monopole à la résidence » du commissaire-priseur judiciaire et mettre à niveau tous les professionnels en termes de compétence territoriale***

L'Autorité est favorable à la suppression du « monopole à la résidence » du commissaire-priseur, qui n'est plus justifié aujourd'hui par une quelconque considération d'intérêt général puisque le maillage territorial est assuré par le fait que les notaires et les huissiers de justice sont compétents pour réaliser des inventaires, prisées et ventes judiciaires sur tout le territoire. L'Autorité recommande ensuite de modifier les textes de façon à ce que l'ensemble des professionnels compétents pour réaliser des inventaires, des prisées et des ventes aux enchères publiques judiciaires disposent d'une compétence nationale :

- ➔ **Supprimer le monopole « *à la résidence* » des commissaires-priseurs judiciaires et permettre à ces derniers, aux notaires et aux huissiers de justice de procéder aux inventaires, prisées et ventes publiques judiciaires sur l'ensemble du territoire national.**

***Supprimer l'exclusivité des notaires sur les ventes aux enchères publiques de biens meubles incorporels***

Si les commissaires-priseurs judiciaires réalisent parfois des prisées et des ventes judiciaires à la demande des juridictions pour certains biens incorporels tels que les fonds de commerce ou les licences de débit de boissons, d'une part ces ventes ne sont ni expressément autorisées ni expressément interdites, et d'autre part, les notaires jouissent de fait, sauf exception, d'une compétence exclusive sur les ventes aux enchères publiques de biens incorporels.

L'Autorité recommande de permettre à l'ensemble des professionnels compétents d'assurer les ventes aux enchères publiques judiciaires des biens incorporels, ce qui favorisera l'égalité dans la concurrence entre les professionnels et simplifiera le régime des ventes judiciaires pour les vendeurs et les acheteurs.

- ➔ **Supprimer l'exclusivité des notaires sur les ventes aux enchères publiques de biens incorporels et permettre aux commissaires-priseurs, aux huissiers de justice et aux notaires de procéder aux inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques judiciaires de biens incorporels.**

***Imposer des règles communes à tous les professionnels de ventes judiciaires***

Dans le cadre d'un monopole partagé entre les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les notaires, sans restriction géographique, pour que l'ensemble des professionnels réalisant des ventes judiciaires soient placés sur un pied d'égalité, et que la concurrence des professionnels se fasse exclusivement par leurs mérites et par la qualité de leurs prestations, des règles communes identiques doivent s'appliquer à tous les acteurs.
C'est pourquoi l'Autorité recommande :

- ➔ **d'astreindre les notaires et les huissiers de justice souhaitant procéder aux inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques judiciaires de biens meubles à une formation adaptée.**
- ➔ **d'astreindre les notaires et les huissiers de justice souhaitant réaliser des ventes aux enchères publiques volontaires de biens meubles à se constituer en opérateur de ventes volontaires. Cette séparation prévient les risques de subventions croisées entre les activités en monopole et les activités concurrentielles**

## 2/ LES CONDITIONS D'INSTALLATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

***DES CONDITIONS MALTHUSIENNES QUI CONDUISENT À UN RENOUVELLEMENT INSUFFISANT DES PROFESSIONS CONCERNÉES ET CONSTITUENT DES BARRIÈRES À L'ENTRÉE IMPORTANTES POUR LES JEUNES DIPLÔMÉS***

Si les administrateurs et mandataires judiciaires peuvent s'installer librement, l'installation des officiers publics ministériels ne peut se faire que sur autorisation du ministre de la justice par création ou transfert d'office. (L'installation des greffiers des tribunaux de commerce est liée à la carte judiciaire et n'est pas concernée par les développements qui suivent).

### *Les notaires*

S'agissant des notaires, la question de leurs modalités d'installation se pose avec acuité : la profession dispose d'une très faible capacité d'accueil qui ne permet pas un renouvellement dynamique des professionnels, susceptible de favoriser une modernisation des modalités d'exercice et du processus d'accès à un office.

Alors que le nombre d'offices est stable depuis une quinzaine d'années, le nombre de jeunes diplômés est sans commune mesure avec la capacité d'absorption des offices (rapport de 1 à 5 entre les flux sortants et entrants). L'adaptation de la capacité d'accueil de la profession au flux de diplômés s'est faite principalement par la progression du nombre de notaires salariés (dont le nombre a plus que quadruplé en 10 ans) et par l'intégration des diplômés notaires en tant que notaires assistants[1]. Ces derniers disposent dans ces conditions de perspectives très restreintes de titularisation.

Par ailleurs, la profession dispose d'un véritable pouvoir d'orientation sur tous les processus conduisant à l'installation de notaires, que celle-ci intervienne à la suite d'une cession ou de la création d'offices (à la suite de l'organisation d'un concours) :

- Dans le cas d'une cession, qui représente de loin le mode d'accès le plus fréquent (ratio de 1 création pour 15 cessions en moyenne), le notaire « sortant » dispose directement d'un « droit de présentation » de son successeur.
- Dans le cas d'une création d'office, la profession est partie prenante dans le dispositif puisqu'elle est associée, au sein de la Commission de localisation des offices de notaires (CLON) à parité avec l'administration, afin de statuer sur les besoins de création d'offices.

Par ailleurs, le décret du 26 novembre 1971 prévoit une possibilité d'indemnisation des notaires déjà établis en cas de préjudice résultant de la création d'un office concurrent. La constatation du préjudice ainsi que la fixation de l'indemnité préjudicielle sont également du ressort de la CLON.

### *Les huissiers de justice*

S'agissant des huissiers de justice, leurs conditions d'installation appellent une appréciation similaire à celle développée concernant les notaires. L'Autorité souligne le poids des professionnels dans le processus de régulation de l'accès à la profession que ce soit au travers du droit de présentation ou du processus de création/suppression des offices.

L'accès à la profession se fait presque totalement par la présentation à l'agrément du Garde des sceaux d'un successeur par un huissier, dans la mesure où, depuis plusieurs années, aucun nouvel office n'a été créé et où au contraire de nombreux offices ont été supprimés. A cet égard, le rôle de la commission de localisation des huissiers de justice (ci-après « *CLHUJ* ») est prépondérant puisqu'elle fait des recommandations concernant les créations et les suppressions d'offices et donne aussi son avis sur les projets de création de bureaux annexes.

Le nombre d'huissiers de justice a légèrement diminué entre 2005 et 2014 et les flux de nouveaux diplômés ne sont pas totalement absorbés par la profession. Malgré le développement du statut d'huissier salarié, il existe un besoin de fluidité pour assurer le renouvellement générationnel, offrir des perspectives aux huissiers salariés et assurer une densité suffisante sur tout le territoire.

---

[1] Ces notaires assistants se distinguent des notaires salariés dans la mesure où ils ne sont pas nommés par arrêté du Garde des sceaux, qu'ils sont en réalité fonctionnellement des clercs, pouvant à ce titre être habilités à recevoir des actes sans pouvoir néanmoins les authentifier et qu'ils perçoivent une rémunération moindre (de l'ordre de 40%).

### *Les commissaires-priseurs judiciaires*

S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, la question de leurs modalités d'installation appelle une appréciation similaire à celle développée concernant les notaires et les huissiers de justice, dans la mesure où les dispositions applicables sont proches (nomination sur présentation, droit de regard de la profession sur les créations et suppressions de postes, existence d'un dispositif d'indemnité en cas de préjudice résultant d'un transfert ou d'une création d'un office).

Entre 2005 et 2014, 9 offices de commissaires-priseurs judiciaires ont été créés et 13 ont été supprimés.

### *Les administrateurs et mandataires judiciaires*

Globalement, le nombre de professionnels a peu progressé depuis 2007, voire diminué pour les mandataires judiciaires, et le nombre d'études a diminué pour les deux professions, alors même que pendant la même période le nombre de procédures augmentait de façon très significative. Le nombre de mandats en cours gérés est de ce fait important : selon la DACS[2], au 1er janvier 2013, le nombre moyen de mandats en cours par étude atteint 399 pour les administrateurs et 864 pour les mandataires.

Si les données montrent l'existence d'un certain renouvellement de ces professions (le nombre d'entrants dans les deux professions excède le nombre de sortants), elles ne doivent pas cacher l'âge moyen élevé des professionnels (53,9 ans pour les administrateurs judiciaires et 54,1 ans pour les mandataires), et le fait que certains professionnels inscrits n'exercent plus réellement leur activité mais restent inscrits dans l'attente de la clôture des dossiers.

Le nombre limité de professionnels ne peut que surprendre dans la mesure où, contrairement aux officiers publics ministériels, ces deux professions ne sont soumises à aucun numerus clausus à l'entrée dans la profession, ni reconnaissance d'un droit de présentation. L'accès à ces deux professions exige en effet uniquement des conditions de diplômes, la réussite à un examen, un stage de 3 à 6 ans et enfin la réussite à l'examen professionnel d'aptitude aux fonctions d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire.

**LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE**

Face à ce constat, il apparaît que le statu quo n'est pas envisageable : il n'est pas possible de laisser à la seule initiative des professions, le développement de l'offre.

Un des motifs d'opposition à la liberté d'installation généralement avancé est la crainte d'une perte de proximité pour les justiciables, les professionnels risquant de se concentrer dans les centres urbains.
La question du maillage territorial ne saurait toutefois être traitée aujourd'hui à l'ère du numérique comme au XIXème siècle. De plus, la consultation de ces professions, pour la plupart des justiciables, n'intervient qu'à quelques unités dans une vie, ce qui peut conduire à accepter une distance ou un temps de déplacement relativement important.

***Instaurer le principe de la liberté d'installation***

Afin de concilier dynamisation de l'entrée et bonne administration de la justice liée à l'obligation d'instrumenter qui suppose de garantir une viabilité minimale des offices, l'Autorité est favorable à la mise en place, comme le prévoit le projet de loi « croissance et activité », d'une liberté d'installation régulée pour tous les notaires, huissiers ou commissaires priseurs judiciaires répondant aux conditions requises, en termes de qualification, d'honorabilité, de nationalité et de responsabilité professionnelle (assurance).

***Une liberté régulée***

Toutefois, cette liberté serait tempérée dans certaines zones pour lesquelles une concentration excessive des offices serait de nature à mettre en péril le bon exercice des missions d'intérêt général que doivent remplir ces professionnels. Dans celles-ci, le Garde des sceaux pourrait s'opposer à la création d'un office. Il conviendrait que le zonage soit réalisé selon une gouvernance plus autonome vis-à-vis des professionnels et l'Autorité de la concurrence, si elle n'était pas demanderesse d'une telle tâche, considère néanmoins, sous réserve de disposer des moyens supplémentaires nécessaires, être en mesure de proposer aux ministres compétents cette cartographie, étant familière, à travers notamment le contrôle des concentrations, avec la définition et l'analyse de « zones de chalandise ». Cette cartographie devrait être régulièrement actualisée à partir de critères objectifs, tels que par exemple la densité de présence des offices ou l'âge moyen des titulaires.

**Pour les notaires, huissiers de justice et commissaires priseurs judiciaires, l'Autorité recommande la mesure suivante :**

➔ **L'Autorité de la concurrence est favorable aux règles d'installation prévues aux articles 14 à 17 du projet de loi croissance et activité et recommande leur mise en œuvre, le cas échéant en rendant cumulatives les conditions d'atteinte**

[2] Etude menée à partir des données de 47 études.

**à la continuité de l'exploitation et de compromission de la qualité du service rendu permettant de justifier un refus de titularisation d'un professionnel dans un lieu donné.**

Pour les notaires, l'Autorité recommande par ailleurs de :

- ➔ **Abroger l'article 2 de la loi du 25 ventôse an XI qui institue à vie les notaires ;**
- ➔ **Fixer une limite d'âge commune sur l'ensemble du territoire qui inclurait les départements d'Alsace et de Moselle et qui pourrait être la limite d'âge de droit commun prévue pour les fonctionnaires.**
- ➔ **Supprimer la faculté du notaire d'habiliter un ou plusieurs de ses clercs assermentés à l'effet de donner lecture des actes et des lois et recueillir les signatures des parties ;**
- ➔ **Afin de permettre aux études d'adapter progressivement leur effectif de notaires à cette suppression, différer de 6 mois sa mise en œuvre effective ;**
- ➔ **Favoriser l'intégration des clercs concernés comme notaires en adaptant les voies d'accès (valorisation des acquis de l'expérience).**

Pour les huissiers de justice :

- ➔ **Développer de nouvelles formes d'entrée dans la profession par le biais de passerelles avec d'autres professions ou le renforcement des dispenses pour les professionnels du droit et les clercs expérimentés.**

Pour les administrateurs et mandataires judiciaires :

- ➔ **Mettre en place des initiatives pour développer les voies d'accès aux professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire, en formation initiale et par le développement de dispenses au profit de professionnels dotés d'une expérience significative.**

## 3/ LES MODALITÉS D'EXERCICE

Les officiers publics ministériels ainsi que les administrateurs et mandataires judiciaires peuvent exercer leur activité sous la forme individuelle ou sous forme de société. Dans ce dernier cas, ils ont accès à la forme de société civile professionnelle (SCP) ou à la forme de société d'exercice libéral (SEL).

### *Favoriser la constitution de réseaux de professionnels au sein d'une même profession*

Afin de favoriser le dynamisme des structures d'exercice, le recours à de nouvelles sources de financement et la constitution de réseaux de professionnels, l'Autorité recommande l'ouverture du capital et des droits de vote des SEL au profit de professionnels exerçant la même activité que celle de la SEL mais n'exerçant pas dans la structure, en leur permettant de détenir la majorité des droits de vote dans une SEL, alors qu'ils ne peuvent aujourd'hui détenir que la majorité en capital.

Une telle recommandation pourrait favoriser la constitution de réseaux de professionnels avec la création d'établissements secondaires sous forme de sociétés entre des notaires ou entre des huissiers de justice par exemple, dans la mesure où un professionnel pourrait ainsi détenir 100 % des droits de vote dans plusieurs sociétés secondaires. Un tel dispositif est de nature, en favorisant l'innovation des professionnels, la complémentarité des compétences et en leur offrant des structures capitalistiques plus souples, à stimuler l'activité.

### *Développer l'inter-professionnalité*

- S'agissant de la participation des professions juridiques et judiciaires au capital d'une SEL dont l'objet social relève de l'exercice d'une autre profession libérale, l'Autorité recommande de supprimer le plafonnement à 49% de la participation en capital autorisée. Les professionnels exerçant une profession libérale juridique ou judiciaire autre que celle constituant l'objet social de la SEL doivent être autorisés à détenir jusqu'à la totalité du capital de la société. De plus, compte tenu de la proximité entre ces professions, en matière de formation juridique et d'obligations déontologiques, il apparaît envisageable d'aligner les conditions de détention des droits de vote des détenteurs de capital issus des autres professions juridiques et judiciaires sur celle des professionnels exerçant la même profession que l'objet social de la SEL mais en dehors de celle-ci.
- L'Autorité recommande enfin, dans la perspective du développement de l'inter-professionnalité, de permettre à des professions autres que les professions juridiques et judiciaires d'entrer au capital des SEL. Cette ouverture doit se faire dans un premier temps au profit des professions dites du « *chiffre* » telles que les experts-comptables, de sorte que ces sociétés puissent proposer à leur clientèle une offre élargie et innovante de services juridiques, comptables et financiers..

L'Autorité de la concurrence recommande donc les mesures suivantes :

➔ **Permettre aux professionnels exerçant la profession constituant l'objet social de la SEL en dehors de celle-ci ou une autre profession juridique et judiciaire de détenir l'intégralité du capital et des droits de vote de la SEL.**

➔ **Permettre aux experts-comptables de détenir jusqu'à 49 % du capital et des droits de vote de la SEL, et moins d'un tiers des droits de vote.**

### *L'exercice salarié de la profession*

L'Autorité recommande d'élargir le recours au statut de professionnel salarié, tout en s'assurant que ces professionnels salariés aient des perspectives réelles d'installation comme titulaire à moyen terme

- Les notaires

Afin de favoriser la possibilité pour les notaires salariés de devenir associé au sein de l'office qui les emploie, l'Autorité recommande différentes formules d'association destinées à améliorer les perspectives de titularisation et d'association des notaires salariés qui demeurent actuellement trop limitées.

L'Autorité recommande les mesures suivantes :

➔ **Supprimer l'interdiction faite à un notaire salarié de cumuler exercice salarié et association. Le cumul pourrait être autorisé dans la limite d'une participation minoritaire et maximale au capital, au-delà de laquelle il devra renoncer à l'exercice salarié ;**

➔ **Instituer un droit du notaire salarié à information sur les perspectives de cessions de parts sociales de son office ;**

➔ **Promouvoir les formules favorisant l'association de notaires assistants ;**

➔ **Supprimer la règle limitant par office le nombre de notaires salariés au double du nombre de notaires associés.**

- Les huissiers de justice

L'Autorité recommande de permettre un déploiement plus important du statut d'huissier de justice salarié créé en 2012, en supprimant la règle du « *un pour un* » selon laquelle une personne physique titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer plus d'un huissier de justice salarié, et une personne morale titulaire d'un office d'huissier de justice ne peut pas employer un nombre d'huissiers de justice salariés supérieur à celui des huissiers de justice associés qui y exercent la profession.

Le développement du statut de salarié est de nature à favoriser le renouvellement générationnel de la profession, en permettant à de jeunes diplômés d'exercer la profession sous l'égide de professionnels aguerris.
Ce statut doit constituer une passerelle vers le statut d'huissier titulaire, dès lors que les huissiers salariés en ont les compétences et les capacités financières, et non une voie empêchant toute progression.

L'Autorité recommande la mesure suivante :

➔ **Permettre à une personne physique ou morale titulaire d'un office d'huissier de justice d'employer un ou plusieurs huissiers de justice salariés, sans que leur nombre ne soit limité quantitativement.**

- Les greffiers des tribunaux de commerce

Afin de stimuler le recrutement de greffiers salariés, il paraît souhaitable de supprimer la règle de parité qui oblige à limiter le nombre de greffiers salariés au nombre de titulaires qu'ils soient individuels ou associés. Cette disposition devrait favoriser le recrutement de greffiers salariés dans les greffes les plus importants.

L'Autorité recommande de:

➔ **supprimer la règle qui limite le nombre de greffiers salariés à celui des greffiers exerçant à titre individuel ou en société (article L. 743-12-1 du code de commerce).**

- Les administrateurs et mandataires judiciaires

Alors que le statut de salarié n'existe pas actuellement pour ces professions, et dans la perspective d'une hausse du nombre de professionnels, il est nécessaire de permettre à ces nouveaux professionnels inscrits d'exercer leur profession dans des conditions adaptées, alors même que tous ne souhaitent pas nécessairement prendre le risque de s'associer ou de constituer immédiatement une structure individuelle, mais plutôt s'adosser à une structure existante, sous la tutelle d'un professionnel aguerri.

L'Autorité recommande :

➔ **La création d'un statut de mandataire et d'administrateur judiciaire salarié.**

## 4/LA TARIFICATION

### *LES PRINCIPES GÉNÉRAUX SOUS-TENDANT LA DÉTERMINATION DES TARIFS*

Les tarifs ne sont pas aujourd'hui déterminés en fonction des coûts. Ils sont fixés en fonction de deux objectifs principaux :

- assurer l'égalité d'accès des usagers au service public (tarif unique)
- assurer l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire en maintenant un maillage territorial suffisant, grâce à un niveau de tarifs garantissant aux professionnels une rentabilité minimale.

Les tarifs doivent aussi, selon la Chancellerie, assurer une péréquation au sein de chaque office entre les actes rentables et les actes non rentables, et garantir aux professionnels une rémunération suffisante pour leur permettre d'assumer dans de bonnes conditions leurs missions de service public.

Les tarifs des prestations ne sont donc pas déterminés en considération de leur coût individuel, mais plutôt en vue garantir de façon globale à chaque profession, compte tenu de la péréquation implicite entre actes rentables et non rentables, une rentabilité suffisante.

Les exigences d'égalité de traitement des usagers et de maillage territorial, qui peuvent dans certains cas apparaître légitimes au regard des missions de service public des professions en cause, conduisent à garantir un niveau de rentabilité minimale aux professionnels dont la structure d'activité est défavorable. Pour autant, il convient de s'assurer que les tarifs réglementés ne sont pas déconnectés des coûts de revient de ces missions et ne conduisent pas les professionnels à dégager des marges très élevées, injustifiées au regard de la nature de leurs missions.

Dès lors, sans préjudice des obligations de service public des professionnels qui imposent que des mesures particulières soient prises pour la tarification des actes, il paraît néanmoins pertinent d'envisager que le Gouvernement prenne en compte, lorsqu'il détermine les tarifs en cause, le coût des services rendus par les professionnels, ne serait-ce que pour apprécier le niveau de rémunération des professionnels au regard des prestations offertes, et s'assurer que de telles rémunérations, payées par le justiciable, sont en adéquation avec les objectifs d'ordre économique et d'intérêt général des missions.

De plus, si les tarifs des professions juridiques réglementées sont régulièrement mis à jour, les principes de tarification sous-jacents, qui déterminent pas exemple la structure même de la tarification, sont pour la plupart d'entre eux relativement anciens. Or, les dispositions réglementaires par lesquelles sont fixés les tarifs ne prévoient généralement ni modalités de révision systématique, ni durée d'application.

### *LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE*

#### *Une meilleure prise en compte des coûts dans les tarifs est nécessaire*

L'Autorité est donc favorable aux dispositions du projet de loi « croissance et activité » qui prévoient de nouvelles modalités de détermination des tarifs des officiers publics ministériels, des administrateurs et des mandataires judiciaires, de sorte que soit mieux pris en compte le coût des prestations des professionnels et que soit mieux assurée la transparence nécessaire des modalités de fixation des tarifs.

- ➔ **Les principes de détermination des tarifs de chaque officier public ministériel et des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires doivent être redéfinis par des décrets en Conseil d'État, portés conjointement par le Garde des Sceaux et le ministre chargé de l'Économie, après un avis de l'Autorité de la concurrence.**
- ➔ **Ces principes tarifaires seront mis en œuvre, pour les actes et missions proprement dits, par voie d'arrêté interministériel.**
- ➔ **L'ensemble des dispositions tarifaires seront ensuite révisées au plus tard tous les 5 ans, après avis de l'Autorité concernant les principes tarifaires eux-mêmes.**
- ➔ **Les révisions partielles intermédiaires ne seront applicables que jusqu'au réexamen quinquennal suivant, et l'Autorité pourra le cas échéant s'autosaisir si elle estime que ces révisions soulèvent des « questions concernant la concurrence » (art. L. 462-4 du code de commerce).**

***Les méthodologies qui peuvent être appliquées afin d'orienter les tarifs vers les coûts***

Afin que les tarifs s'orientent vers les coûts, deux méthodes peuvent être appliquées.

La première consiste à définir les tarifs de chaque acte à partir de leur coût individuel. Cette méthode est cependant coûteuse et difficile à mettre en œuvre.

La seconde consiste à orienter le revenu global des professionnels vers leurs coûts globaux majorés d'une marge raisonnable en définissant une baisse de prix moyenne pour l'ensemble des actes. Ces baisses de tarifs doivent permettre au professionnel de dégager, compte tenu de ses coûts globaux, une rémunération raisonnable de son capital et de son travail. Cette seconde méthode semble donc être la plus adaptée au nouveau mode de calcul des tarifs. La refonte générale des tarifs sur la base du coût global pourra être complétée pour certains professionnels par une révision de la structure tarifaire lorsque les données nécessaires seront disponibles.

***L'instauration de prix plafonds et planchers***

La tarification actuelle ne prévoit pas, sauf exception, de possibilité pour le professionnel de s'écarter du tarif fixé par la réglementation. Pourtant, l'introduction d'une plus grande liberté tarifaire, par exemple par le biais de remises sur un tarif désormais conçu comme un prix plafond, combinée à une meilleure information sur les tarifs pratiqués, par exemple à travers leur publication sur le site internet de chaque professionnel, permettrait à certains professionnels en concurrence de faire bénéficier les consommateurs de leurs coûts inférieurs.

A côté de ces tarifs plafonds, des tarifs planchers pourraient également être souhaitables. En premier lieu, une concurrence en prix risque, lorsque la qualité des prestations est difficile à évaluer par les consommateurs, d'écarter du marché les professionnels offrant des prestations de grande qualité (phénomène d'anti-sélection). Un contrôle approprié du respect des règles déontologiques pourrait cependant être suffisant afin d'éviter toute dégradation de la qualité des prestations, d'autant que les obligations en matière de formation et de diplôme assurent la qualité des professionnels. Un tarif plancher pourrait donc limiter le risque de dégradation de la qualité des prestations. En second lieu, indiquer un prix plancher améliorerait l'information des consommateurs sur la possibilité de négocier les tarifs et sur l'ampleur de la baisse de prix envisageable.

***Développer la transparence tarifaire***

Dans le contexte de la mise en place d'un corridor tarifaire et de la dé-tarification de certains actes, qui ouvrent aux usagers une faculté de choix de leur professionnel sur une base tarifaire, il convient d'assurer l'information des usagers, afin qu'ils puissent exercer effectivement cet arbitrage.

L'Autorité recommande de :

➔ **Rendre obligatoire la publication des tarifs sur le site internet des différents professionnels selon un canevas et un champ arrêtés par la Chancellerie pour chaque profession.**

***LA TARIFICATION PROFESSION PAR PROFESSION***

Au-delà de la refonte générale des tarifs présentée précédemment, des adaptations particulières des tarifs, profession par profession, sont d'ores et déjà envisageables.

### *Les tarifs des notaires*

La structure des tarifs n'est pas toujours sous-tendue par une logique économique. Elle tend parfois à sur-tarifer certains actes par rapport à d'autres, au regard de la charge de travail respective et du coût qui s'y attache. Par ailleurs, certains actes sont rémunérés par des émoluments proportionnels alors qu'ils correspondent à des actes simples. Enfin, certaines dispositions tarifaires peuvent constituer des entraves à la concurrence entre professionnels ou vis-à-vis d'autres professionnels du droit.

***RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE***

#### *Rendre cohérente la tarification entre les actes*

L'Autorité estime que la tarification de certains actes devrait être revue afin de la rendre plus cohérente au regard de la charge de travail d'autres actes.

➔ **Réviser la tarification des actes de donation et donation-partage afin de la rendre plus cohérente avec celle des actes de vente immobilière.**

#### *Substituer des droits fixes à des émoluments ad valorem pour certains actes*

Des émoluments ad valorem assis sur la valeur des capitaux traités sont appliqués à certaines formalités alors qu'ils devraient plutôt relever de droits fixes, ce qui tend à surenchérir le coût des ces actes pour l'usager.
Les mainlevées d'inscription hypothécaire ou les attestations notariées sont des formalités simples qui mobilisent peu de temps l'office.

➔ **Il est proposé, pour les mainlevées d'inscription hypothécaire ou les attestations notariées, de substituer un droit fixe au droit proportionnel afin de tenir compte de la charge de travail effective qui est indépendante de la valeur de l'inscription.**

#### *Autoriser les remises*

En principe, le notaire ne peut accorder de remises partielles que sur autorisation de la chambre de discipline dont il dépend à l'exception des émoluments supérieurs à 80 000 € pour lesquels cette autorisation n'est pas nécessaire.

➔ **Il est proposé de supprimer le principe d'interdiction de remises partielles afin de stimuler une concurrence en prix entre les professionnels et de permettre aux professionnels de répercuter dans leurs prix d'éventuels gains de productivité ;**

➔ **Supprimer en conséquence, le régime dérogatoire sur autorisation ainsi que le régime d'exception réservé à la négociation, à la transaction et aux émoluments supérieurs à 80 000 euros ;**

#### *Autoriser des abattements sur les actes présentés au notaire*

Actuellement, l'acte dressé sur un projet présenté par un usager ouvre droit pour le notaire aux mêmes émoluments que s'il était rédigé en totalité par le notaire lui-même. L'Autorité propose la suppression de cette disposition et recommande de fixer un tarif différencié de l'acte en présence d'un acte présenté par les consommateurs et dressé par un autre professionnel afin de prendre en compte la valeur ajoutée de cet acte.

Afin de garantir la valeur ajoutée de l'acte présenté, il est proposé de fixer par voie réglementaire la liste des professionnels susceptibles de présenter un acte éligible au tarif différencié ainsi que les diligences minimales afférentes à cet acte. Un tel dispositif est de nature à susciter une concurrence entre professionnels en ce qui concerne la rédaction d'acte, tout en garantissant un niveau de sécurité juridique à l'acte présenté au notaire, de nature à limiter ses diligences.

L'Autorité recommande les mesures suivantes :

➔ **Inscrire dans le décret tarifaire un principe de tarif différencié afin de prendre en compte la valeur ajoutée que constitue la présentation au notaire d'actes dressés par un professionnel habilité à établir des actes sous seing-privé et sous conditions que les diligences minimales aient été effectuées par rapport à l'acte rédigé ;**

➔ **Un décret pourrait prévoir la liste des diligences qui devraient être effectuées par ce professionnel.**

### *Dé-tarifer les activités en concurrence*

Diverses activités des notaires donnent lieu à des tarifs réglementés alors qu'elles sont exercées en concurrence. Il s'agit d'une part d'activités directement en concurrence avec d'autres professionnels telles que la négociation immobilière (agents immobiliers) et l'établissement de déclarations de succession (avocats, conseil en gestion de patrimoine). Il s'agit d'autre part d'actes authentifiés volontairement par les parties qui sont en concurrence avec des actes d'avocats ou avec des actes sous-seing-privés établis par les personnes visés par la loi de 1971.

L'Autorité propose leur dé-tarification :

- ➔ **Faire jouer la liberté tarifaire (honoraires libres fixés en accord avec le client) pour les activités de négociation immobilière et d'établissement des déclarations de succession ;**
- ➔ **Faire de même pour les actes soumis volontairement à authentification ;**
- ➔ **S'assurer d'une égalité des conditions de concurrence entre notaires et agents immobiliers dans le domaine de la négociation immobilière.**

### *Réduire le cumul de tarification*

Pour certaines prestations, le notaire perçoit des émoluments cumulatifs. A titre d'exemple, lorsqu'une vente immobilière donne lieu à une négociation par le notaire ainsi qu'à un emprunt avec garantie hypothécaire, les émoluments dus au notaire comprennent les émoluments dus au titre de chacun de ces actes pris séparément. Or ce cumul ne se justifie pas totalement dans la mesure où de nombreuses opérations (identification des parties, des biens…) sont nécessairement communes.

- ➔ **Pour tenir compte de la synergie entre les actes relatifs à une même transaction, il est proposé de substituer à la taxation proportionnelle du prêt avec garantie hypothécaire un émolument fixe.**

### *Forfaitiser davantage certains émoluments*

Un décret de 2011 a créé un forfait de 351 € pour certaines formalités destinées à être publiées par le service de la publicité foncière tout en en excluant certaines. Par mesure de simplification, l'Autorité propose d'étendre et de compléter son champ.

- ➔ **Simplifier le système des émoluments de formalités en complétant le « pack » des formalités suivantes : copies exécutoires, bordereaux d'inscription en suite immédiate d'un acte, archivage numérisé des actes, réquisitions de publication et de mention. Cette extension des formalités éligibles sera réalisé à coût constant pour l'usager ;**
- ➔ **Créer un second pack de formalités dont l'émolument reste à définir comprenant, outre les formalités du premier pack, celles encore exclues bien que liées aux actes destinés à être publiés à la publicité foncière : diagnostics techniques, documents d'urbanisme, questionnaires syndic, ensemble des notifications conventionnelles, DIA et purges de droits.**

### *Accentuer la transparence pour faciliter la comparaison des prix par les consommateurs*

Le système de facturation de l'ensemble des frais liés à un acte devrait être plus lisible, de telle sorte que puisse être distingué dans la provision ce qui relève des émoluments du notaire, des taxes dues à l'État et aux collectivités et des débours prévisibles. Par ailleurs, en accompagnement de la dé-tarification de certains actes, il est proposé de systématiser le devis préalable ou la convention d'honoraires. Ce dispositif pourrait être complété par une publicité des tarifs des formalités les plus courantes, notamment par publication sur le site internet de l'office.
Cette faculté de communiquer plus largement sur les prix pourrait susciter des comparateurs de prix et stimuler la concurrence.

L'Autorité recommande de :

- ➔ **clarifier la facturation des frais de notaire au stade de la provision sur frais en distinguant les émoluments, les taxes et débours prévisibles ;**
- ➔ **systématiser le devis préalable et la convention d'honoraires en ce qui concerne les actes dé-tarifés ;**
- ➔ **prévoir différentes formes de publicité tarifaire afin de stimuler la concurrence intra professionnelle.**

### *Les tarifs des huissiers de justice*

Pour les activités en monopole, le décret de 1996 énumère une liste de 118 actes et de 47 formalités avec les émoluments correspondants. La tarification par acte est susceptible de conduire le professionnel à multiplier les actes dans la mesure où sa rémunération dépend essentiellement du nombre d'actes et de formalités mis en œuvre, et non du résultat direct de ces mesures, à savoir par exemple le recouvrement des sommes dues par le débiteur.

Si le tarif mis en place en 1996 a ainsi sensiblement amélioré la lisibilité de la rémunération des huissiers de justice, en regroupant différentes tâches autour d'un même acte et facilitant de fait la détermination du prix dû par le client à l'huissier il appelle de nombreuses évolutions.

En effet, malgré une nette amélioration par rapport au dispositif antérieur, la rémunération par acte et par formalité demeure en définitive, à tout le moins dans certaines hypothèses, peu lisible pour le justiciable, qui doit, pour une opération donnée, additionner plusieurs actes et formalités afin d'obtenir le prix dû à l'huissier de justice (la procédure de saisie-attribution nécessite par exemple généralement *a minima* un procès-verbal, une dénonciation de la saisie-attribution au débiteur et une signification au tiers saisi).

## *LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE*

### *Simplifier les tarifs en les forfaitisant*

L'Autorité de la concurrence recommande, aux fins de renforcer la lisibilité des tarifs et de se prémunir contre le risque de multiplication indue des actes et formalités par les professionnels, de poursuivre le mouvement entamé par le décret de 1996 et d'accentuer la forfaitisation des tarifs en regroupant le cas échéant plusieurs actes et les rémunérations associées pour une même prestation.

L'Autorité appelle donc les pouvoirs publics :

➔ **en concertation avec les professionnels et les usagers, à réfléchir à une nomenclature des actes et formalités plus simple. Chaque tarif comprendrait l'ensemble des actes et formalités associés à une opération et serait forfaitisé autour des principales procédures (saisie-attribution, saisie-vente, saisie contrefaçon …).**

### *Supprimer les coefficients multiplicateurs*

Le décret de 1996 prévoit que les droits fixes sont affectés par un coefficient déterminé en fonction d'une part de la nature pécuniaire ou non de l'obligation et d'autre part, dans l'hypothèse d'une obligation pécuniaire déterminée, du montant de celle-ci.

De fait, un acte de saisie-attribution sera rémunéré 45,10 euros si la dette dont il vise le remboursement est comprise entre 128 et 1 280 euros, et 90,20 euros au-delà. Il en est de même pour la signification d'un jugement, facturé 26,40 euros dans le premier cas et 52,80 euros dans le second.

Si cette modulation peut s'expliquer pour des raisons tenant à la volonté d'assurer une péréquation entre les actes, et de conserver une rémunération constante aux huissiers en 1996 malgré la réforme, elle ne paraît en revanche en aucun cas justifiée par des difficultés spécifiques liées aux actes selon le montant de l'obligation, ni plus généralement à des écarts significatifs de coûts entre les actes selon que le montant de l'obligation soit inférieur à 128 euros ou supérieur à 1 280 euros.

La volonté des pouvoirs publics d'assurer un équilibre économique des études ne saurait justifier l'octroi de coefficients si élevés, et donc des écarts de tarification aussi importants (du simple au quadruple, les droits fixes d'une assignation civile pouvant aller de 9,35 euros à 37, 40 euros) pour un même acte ou une même formalité

➔ **Supprimer les coefficients multiplicateurs des taux de base.**

### *Réduire les tarifs de la signification électronique*

La signification d'un acte ou d'un jugement civil est rémunérée de façon identique, qu'elle soit réalisée par voie papier ou par voie électronique. Or les coûts de signification par voie informatique sont plus faibles qu'une signification papier qui exige du professionnel une remise en mains propres, et à défaut des procédés alternatifs (à domicile, à résidence ou à l'étude) pour atteindre le destinataire. Un tarif orienté vers les coûts doit dès lors différencier les deux modes de signification.

➔ **Réduire le tarif de la signification par voie électronique.**

### *Maintenir la structure tarifaire des huissiers organisée entre droits fixes, droits proportionnels et honoraires libres*

Ces modalités tarifaires (droits fixes, proportionnels et libres) offre une combinaison pertinente entre une tarification fixée en considération des coûts (sous réserve que les droits fixes soient réellement dans l'avenir corrélés aux coûts), et une tarification incitative.

En effet, le principe des droits fixes garantit une égalité de tous devant la justice et une prévisibilité du prix des actes tandis que les droits proportionnels ont pour principale finalité d'inciter les huissiers à mettre en œuvre les procédures les plus efficaces pour assurer le recouvrement (plus ils recouvrent de sommes d'argent, plus leur rémunération augmente). De même, la liberté tarifaire reconnue aux huissiers englobant parfaitement le champ de leurs activités concurrentielles, l'Autorité recommande de conserver cette structure tarifaire.

➔ **Conserver la structure tarifaire des actes d'huissiers telle qu'elle est organisée autour de droits fixes, de droits proportionnels et d'honoraires libres.**

### *Les tarifs des greffiers des tribunaux de commerce*

Si le retrait d'un extrait Kbis au guichet génère une marge de 20 %, le même extrait transmis par voie électronique, voit sa marge portée à 43,8% (plus de 100% avant la révision des tarifs de juillet 2014).

L'écart de marge subsistant entre une transmission par voie électronique et une remise contre récépissé au guichet ne se justifie pas. Il crée une distorsion au détriment de l'usager qui pourrait bénéficier d'un tarif de transmission plus avantageux si un taux de marge identique était appliqué aux différents modes de délivrance de l'extrait.

#### LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

### *Réduire la marge sur les transmissions électroniques des extraits K Bis*

Il est proposé de limiter la marge relative à un extrait K Bis faisant l'objet d'une transmission électronique à celle constatée en cas de délivrance au guichet (20 % selon les calculs effectués). Le tarif de transmission électronique qui en découle devrait ainsi passer à 0,10 euro au lieu de 0,65 euro.

➔ **Réduire le tarif de la transmission électronique à 0,10 euro au lieu de 0,65 (au 1er janvier 2015) afin d'éviter une distorsion de prix en fonction du mode de délivrance.**

### *Réduire le tarif d'immatriculation des sociétés*

Le décret n° 2014-506 du 19 mai 2014 a conduit à une réduction significative des émoluments d'immatriculation des sociétés commerciales et des entreprises individuelles (-50 %).

Cette réduction tarifaire crée une distorsion selon la forme sociale de l'entité à immatriculer puisque les immatriculations de sociétés non commerciales n'ont pas été visées par le décret alors qu'elles se situaient jusque là au même niveau de tarification que les immatriculations de sociétés commerciales. La question se pose également dans les mêmes termes en ce qui concerne l'absence de modification de l'immatriculation des GIE.

Il est donc proposé de réduire à concurrence de 50 % les tarifs d'immatriculation des sociétés non commerciale et des GIE, pour éviter toute distorsion entre les formes de sociétés imputable au tarif.

➔ **Réduire de 57,20 euros à 28,60 euros, l'immatriculation principale par création de GIE et de sociétés non commerciales.**

### *Garantir une meilleure transparence des tarifs principaux et accessoires*

Des rémunérations accessoires à l'acte sont également prévues comme par exemple les « diligences de transmission » à l'INPI pour la tenue du registre du commerce et des sociétés. Or, la combinaison des frais et des émoluments de formalité, telle qu'elle ressort du tarif, ne résulte pas de l'application directe du décret bien qu'ils tendent à majorer les émoluments principaux. A fin de renforcer la transparence tarifaire il est proposé de :

- ➔ **faire figurer dans le décret tarifaire les principes de combinaison des émoluments et des frais qui s'y attachent ;**
- ➔ **substituer dans le décret un principe d'affichage détaillé des tarifs et de leur fondement juridique, à celui de simple information sur la possibilité de consulter le tarif.**

### *Tirer les conclusions tarifaires de l'évolution du périmètre d'activité des greffiers*

Il doit être tiré les conséquences au niveau de la tarification de l'évolution proposée du périmètre.

- ➔ **Tirer les conséquences tarifaires résultant de la modification du périmètre d'activité des greffiers des tribunaux de commerce ;**
- ➔ **Supprimer les émoluments de diligences de transmission de la formalité à l'INPI ;**
- ➔ **Supprimer la taxe de dépôt collectée au profit de l'INPI, comme conséquence de la révision du périmètre.**

## *Les tarifs des administrateurs et mandataires judiciaires*

### *Suppression de la majoration de 30 % des émoluments en cas de co-désignation*

Lorsque plusieurs administrateurs ou plusieurs mandataires judiciaires sont désignés, les émoluments qu'ils se partagent sont majorés de 30 %, à l'exception du droit fixe des mandataires.

Or, l'intervention de deux professionnels ne justifie pas un renchérissement des frais de procédure, dans la mesure où elle n'appelle *a priori* pas de tâches supplémentaires. Le partage de ces frais entre les deux professionnels en fonction de leurs tâches respectives apparaît suffisant, étant noté que la taille en effectifs et en chiffre d'affaires des entreprises concernées par la co-désignation accroît mécaniquement le montant de leurs rémunérations.

L'Autorité recommande de :

- ➔ **Supprimer la disposition de l'article R. 663-35 du code de commerce prévoyant la majoration de 30 % des émoluments de la procédure en cas de désignation de plusieurs professionnels**.

### *Utiliser des critères plus fins pour déterminer la rémunération des administrateurs judiciaires*

Une grande partie des rémunérations des administrateurs judiciaires, qu'elles soient forfaitaires ou proportionnelles, sont déterminées à partir d'assiettes telles que le chiffre d'affaires de l'entreprise (en particulier pendant la période d'observation), ses effectifs ou les actifs cédés par exemple. C'est le cas pour les missions d'élaboration du diagnostic, du bilan économique, social et environnemental et pour la rémunération de sa mission de surveillance, d'assistance ou d'administration.

Ces critères, lisibles, permettent une prévisibilité des tarifs et garantissent un contrôle efficace par le juge.

Toutefois, l'Autorité recommande que des critères plus fins soient mis en place afin de prendre en compte plus précisément les difficultés de chacune des tâches des administrateurs judiciaires, et de préserver les incitations des professionnels à une plus grande efficacité. Ainsi, la rémunération liée à la mission de surveillance, d'assistance ou d'administration étant assise sur le chiffre d'affaires du débiteur réalisé pendant la période d'observation, il existe un risque que la période d'observation soit prolongée au-delà de ce qui est strictement nécessaire. De la même façon, l'élaboration du bilan économique, social et environnemental ne prend pas en considération les variables environnementales propres de l'entreprise. L'administrateur sera donc rémunéré de la même manière que ce soit une entreprise de services ou une entreprise industrielle dans laquelle les questions environnementales peuvent être plus prégnantes.

L'Autorité recommande de :

- ➔ **Déterminer la rémunération de l'administrateur judiciaire à partir de critères plus fins afin de prendre en considération les diligences mises en œuvre tout en préservant ses incitations économiques à une plus grande efficacité**

### *Réévaluer l'impact des rémunérations proportionnelles*

Les mandataires judiciaires perçoivent des rémunérations proportionnelles dégressives, pouvant se cumuler, au titre :

-de la répartition des fonds entre les créanciers en cas d'insuffisance d'actif (entre 3,5 et 0,25 % des sommes encaissées par les créanciers selon le montant recouvré) ;

- de la mission d'administration de l'entreprise en cas de maintien de l'activité (de 3 à 0,90 % du chiffre d'affaires réalisé) ;

- de la cession des actifs de l'entreprise et de l'encaissement/recouvrement des créances (entre 5 % et 1 % du montant des actifs ou des sommes encaissées ou recouvrées) ;

- de la répartition et du paiement des créanciers (entre 4,5 à 0,75 % des sommes encaissées ou consignées à la Caisse des dépôts et consignations).

Pour l'Autorité, la dégressivité des taux (au-delà de 300 000 euros, jusqu'à 1 % pour les cessions d'actifs et les encaissements et recouvrements de créances, et jusqu'à 0,75 % pour la répartition et le paiement des créanciers) peut réduire les incitations des professionnels au-delà des seuils les plus élevés, alors pourtant que leur mission peut s'y révéler de plus en plus complexe.

L'Autorité recommande d':

➔ **Evaluer l'impact des seuils choisis et des taux correspondant pour la rémunération des mandataires judiciaires en termes d'incitation des professionnels.**

### *Moduler les droits fixes des mandataires*

Les mandataires judiciaires perçoivent plusieurs droits fixes, qui peuvent se cumuler. Ainsi, un droit fixe de 2 500 euros est perçu pour l'ouverture d'une procédure de sauvegarde ou de redressement qu'ils soient retenus ou non comme liquidateurs. Par ailleurs, ils reçoivent un droit fixe pour différentes prestations (enregistrement des créances, vérification des créances non salariés, établissement des relevés de créances salariales…).

Le droit fixe de procédure de 2 500 euros n'apparaît pas entièrement justifié dans sa physionomie actuelle. En effet, alors que les administrateurs judiciaires se sont vus reconnaître un droit pour le diagnostic dont le montant forfaitaire dépend des effectifs de l'entreprise ou de son chiffre d'affaires, le droit fixe des mandataires judiciaires est de 2 500 euros en toutes hypothèses.

De plus, il apparaît qu'existe une ambigüité concernant certains droits prévus au titre de l'enregistrement, de la vérification et de la contestation des créances qui pourraient se cumuler, surenchérir la rémunération due au mandataire, et, dans certaines hypothèses, rémunérer des prestations identiques.

L'Autorité recommande de :

➔ **Moduler le droit fixe des mandataires judiciaires (articles R. 663-18 et R. 663-19 du code de commerce) en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise en difficultés et/ou de ses effectifs.**

### *Améliorer les modalités de paiement des mandataires de justice*

Sauf exception, la rémunération des mandataires et administrateurs judiciaires est acquise une fois que le tribunal a statué sur le plan de sauvegarde ou de redressement ou prononcé la liquidation, ce qui induit des délais de paiement très longs (2 ans).

L'Autorité recommande de :

➔ **Mettre en place, pour la rémunération des mandataires de justice, des dispositifs permettant davantage d'acomptes, ou des paiements échelonnés afin de limiter les problèmes de trésorerie des études.**