RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Bilan des mesures de la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions du droit

FÉVRIER 2026

Jean François **VERDIER**
Matthieu **LECLERCQ**
Aymeric **DUCATEZ**
Myriam **CISSÉ**

Isabelle **THÉRY**
Michaël **HARAVON**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale de la justice

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale des finances

IGF N° 2024-M-077-03

Inspection générale de la justice

IGJ N° 2024/00225

RAPPORT

BILAN DES MESURES DE LA LOI DE 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES RELATIVES AUX PROFESSIONS DU DROIT

Établi par

MATTHIEU LECLERCQ
Inspecteur des finances

AYMERIC DUCATEZ
Data scientist au pôle science des données de l'IGF

Avec la participation de
MYRIAM CISSÉ
Inspectrice stagiaire des finances

Sous la supervision de
JEAN-FRANCOIS VERDIER
Inspecteur général des finances

ISABELLE THÉRY
Inspectrice générale de la justice

MICHAËL HARAVON
Inspecteur de la justice

- FÉVRIER 2026 –

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité
Inspection générale de la justice

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LA LOI CAECE DE 2015 A OUVERT LES CONDITIONS D'INSTALLATION ET/OU RESTRUCTURÉ LA RÉGULATION TARIFAIRE DE SIX PROFESSIONS DU DROIT ... **3**

1.1. Les six professions étudiées comprennent près de 22 000 professionnels et ont généré un chiffre d'affaires de 11,2 Md€ en 2024 3

1.2. La loi CAECE a introduit une liberté d'installation pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils et une modernisation de la régulation tarifaire applicable aux notaires, CJ, GTC, AJ et MJ 5

2. SI LES OBJECTIFS DE LA LOI EN MATIÈRE DE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE, FÉMINISATION ET RAJEUNISSEMENT ONT ÉTÉ ATTEINTS, LE RENFORCEMENT DU MAILLAGE TERRITORIAL S'EST OPÉRÉ AU PROFIT DES SEULES ZONES URBAINES ET LES PROCESSUS DE CANDIDATURE POURRAIENT ÊTRE OPTIMISÉS **8**

2.1. Dix années après la loi, la démographie a été dynamique pour les notaires, avocats aux Conseils et AJ mais plus atone pour les CJ, MJ et GTC 8

2.2. Le dynamisme des professions a bénéficié principalement aux territoires urbains et s'est aussi accompagné de comportements d'opportunité 12

2.3. L'essor démographique des OPM justifie l'allongement de la fréquence d'établissement des cartes mais aussi d'optimiser la gestion des candidatures 13

2.4. Si les professions ont effectivement rajeuni et se sont féminisées, des inégalités de revenus et de représentation au détriment des femmes demeurent 14

2.5. En Alsace-Moselle, l'extension de la liberté d'installation des OPM reste à concrétiser, six ans après un premier rapport de l'IGJ en ce sens 15

2.6. Les spécificités locales et les enjeux propres à chaque département d'outre-mer nécessitent d'être davantage pris en compte dans le dispositif mis en place par la loi CAECE 16

3. BIEN QU'IL AIT PARTICIPÉ À UNE MODÉRATION DES NIVEAUX DE RENTABILITÉ DES PROFESSIONS DEPUIS 2016, LE DISPOSITIF DE RÉGULATION TARIFAIRE PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ ET MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA QUALITÉ DE SERVICE RENDU **17**

3.1. Si les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité du secteur et à générer des économies pour les usagers, leurs effets ont été limités et certaines professions restent à des niveaux élevés de résultat et de rémunération 17

3.2. Sans en remettre en cause les principes fondateurs, la méthode actuelle de régulation tarifaire emporte des biais qu'il convient de corriger pour en accroître l'efficacité 23

3.3. Une incidence positive de la loi CAECE sur la relation entre les notaires, les CJ et leurs usagers a été identifiée mais la qualité de service demeure insuffisamment définie, mesurée et prise en compte 28

4. LE DISPOSITIF DE RÉGULATION, AU-DELÀ DE LA FORTE IMPLICATION DES ACTEURS, REQUIERT AU LONG COURS UNE CONCERTATION RENFORCÉE ET UN PROCESSUS DE CONSULTATION À FORMALISER DAVANTAGE 30

4.1. La mise en place d'une régulation a donné lieu à une nouvelle gouvernance qui a permis de repenser les organisations et d'instaurer un dialogue qui s'avère encore perfectible entre les deux ministères et les professions 30

4.2. Les temps de révision gagneraient à être mieux appréhendés par la structuration d'un dialogue entre les deux ministères et avec les professions concernées 31

4.3. Si l'ADLC a pleinement investi le rôle singulier qui lui a été confié par la loi, le processus de consultation des professions pourrait être davantage formalisé.. 32

LISTE DES PROPOSITIONS 34

LISTE DES ABRÉVIATIONS 37

INTRODUCTION

En 2012, l'Inspection générale des finances (IGF) a réalisé, à la demande du ministre de l'Économie et des Finances, une analyse des professions réglementées pour évaluer la justification des réglementations qui leur étaient applicables et examiner les opportunités de réformes pour favoriser la croissance et l'emploi[1]. Pour ce qui est des professions du droit, cette mission a dressé plusieurs constats invitant à une **modernisation de leur cadre juridique** et notamment :

- une déconnexion entre l'offre et de la demande sous l'effet d'une raréfaction des autorisations d'installation ;
- et une faible structuration de la gouvernance tarifaire associée à des rémunérations élevées et des tarifs s'éloignant des coûts.

Dans la lignée de cette mission, des rapports parlementaires[2] en ont conforté les conclusions en 2014. Ces rapports ont ainsi insisté sur la nécessité de **faire évoluer les règles d'installation pour faciliter l'accès des jeunes et des femmes** à ces professions et **homogénéiser leur présence sur le territoire national** d'une part, et de **renforcer l'orientation des tarifs vers les coûts**, d'autre part.

S'appuyant sur les recommandations formulées dans ces rapports, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) a modifié, par ses articles 50, 52 et 57, les **conditions de tarification des actes et prestations** des notaires, commissaires de justice (CJ), greffiers des tribunaux de commerce (GTC), administrateurs judiciaires (AJ) et mandataires judiciaires (MJ) ainsi que les **conditions d'accès aux offices** de notaires, CJ et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation dénommés ci-après avocats aux Conseils.

Ses objectifs étaient :

- d'insuffler **plus de concurrence** et renforcer le **maillage territorial** en mettant en place une liberté d'installation régulée par le Gouvernement ;
- de **rajeunir** et **féminiser** ces professions ;
- d'adapter la tarification et la rémunération des professionnels dans un objectif de **d'orientation des tarifs vers les coûts** ;
- et de générer un **gain de pouvoir d'achat** pour les usagers de ces services.

Par lettre en date du 4 décembre 2024, les directeurs de cabinet du garde des sceaux, ministre de la Justice, du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de la secrétaire d'État chargée de la consommation ont demandé à l'Inspection générale de la justice (IGJ) et à l'IGF de réaliser un **bilan des mesures de la loi CAECE relatives à la régulation des professions réglementées du droit**.

---

[1] IGF (2013) ; *Les professions réglementées* (rapport n° 2012-M-057-03).

[2] R. Ferrand (2014) ; *Professions réglementées, pour une nouvelle jeunesse*. C. Untermaier et P. Houillon (2014) ; *Rapport d'information sur les professions juridiques réglementées.*

Dans le cadre du dixième anniversaire de la loi, il est ainsi attendu de la mission qu'elle :

- procède à un **bilan quantitatif et qualitatif** de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de régulation pour en évaluer les résultats au regard des objectifs du législateur de 2015 et expertise les effets des mesures prises sur les types de structure mises en place, leurs modalités d'exercice, leur solidité financière et leur pérennité ;
- détermine les **perspectives à donner** au dispositif et identifie dans quelle mesure il convient de le faire évoluer ;
- examine les **points particuliers suivants** : la fréquence d'établissement des cartes d'installation des notaires, avocats aux conseils et CJ ; l'intégration de l'Alsace-Moselle au dispositif d'installation mis en place par la loi ; la méthode et la fréquence de la détermination des tarifs ; la mise en place d'un cadre de comptabilité analytique pour les professionnels.

La mission s'est inscrite, à deux titres, en **complémentarité d'un bilan réalisé par l'Autorité de la concurrence (ADLC)** publié en juillet 2025[3]. Premièrement, elle a approfondi certains aspects du bilan tels que la féminisation des professions, l'évolution de leur situation économique, la qualité de service rendu ou encore les enjeux spécifiques des territoires d'outre-mer et d'Alsace-Moselle. Deuxièmement, elle a mis en place une démarche de dialogue et de pédagogie avec les professionnels pour tenir compte de la diversité de leurs situations, renforcer leur compréhension de la réforme et identifier les points d'amélioration dans les relations entre les acteurs.

À cet égard, la mission a rencontré, d'octobre 2025 à janvier 2026, plus de **140 acteurs** : ministères, juridictions, autorités indépendantes, instances de représentation des professions, organisations syndicales et certains professionnels. Elle a, par exemple, réalisé des auditions auprès des acteurs des départements d'outre-mer ainsi que **deux visites** dans le Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté.

Ces travaux ont abouti au **présent rapport de synthèse** et à ses **huit annexes** :

- annexe I : les effets des nouvelles modalités d'installation des professions ;
- annexe II : les modalités de régulation tarifaire introduites par la loi CAECE ;
- annexe III : l'évolution de la situation économique des professions réglementées du droit et les effets de la régulation tarifaire ;
- annexe IV : les acteurs de la régulation mise en œuvre par la loi CAECE ;
- annexe V : les dispositifs contribuant à la qualité de service des professions réglementées du droit ;
- annexe VI : la question de l'extension de la liberté d'installation des officiers publics et ministériels en Alsace-Moselle ;
- annexe VII : les effets de la loi CAECE dans les départements d'outre-mer ;
- annexe VIII : liste des personnes rencontrées.

[3] Avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025. La mission a rencontré à trois reprises l'Autorité de la concurrence.

1. La loi CAECE de 2015 a ouvert les conditions d'installation et/ou restructuré la régulation tarifaire de six professions du droit

1.1. Les six professions étudiées comprennent près de 22 000 professionnels et ont généré un chiffre d'affaires de 11,2 Md€ en 2024

1.1.1. En assurant l'authenticité des actes, les 17 305 notaires participent à leur sécurité juridique et ont généré un chiffre d'affaires global de 9,0 Md€ en 2024

Suivant l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945, les notaires sont les officiers publics et ministériels (OPM)[4], 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 et en délivrer des copies. Les notaires exercent **ces activités en monopole[5].** En complément de celles-ci, les notaires peuvent exercer des **missions complémentaires de conseil ou gestion**. L'immobilier représente historiquement le principal secteur d'activité de la profession (50 % des cinq millions d'actes en 2023). **L'intégralité des activités réalisées en monopole** ainsi que **certaines activités hors monopole** font l'objet de **tarifs réglementés.**

En qualité d'OPM, les notaires titulaires de leurs offices disposent d'un **droit de présentation** : celui-ci confère à son détenteur la possibilité de désigner un successeur avec une contrepartie financière à apporter pour ce dernier.

Au 31 décembre 2024, on comptait **17 305 notaires**, dont **11 899 libéraux,** exerçant au sein de **7 027 offices**. Le chiffre d'affaires (CA) de la profession a atteint **8 961 M€** cette même année.

1.1.2. Issus du rapprochement entre deux professions, les 3 748 CJ procèdent à l'exécution des décisions de justice et exercent d'autres activités concurrentielles pour un CA total de 1,4 Md€ en 2024

Depuis le 1er juillet 2022, les huissiers de justice (HJ) et les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) sont réunis au sein de la profession de CJ qui regroupe les OPM ayant le monopole pour :

- **garantir l'exécution des décisions de justice rendues par les tribunaux et autres titres exécutoires**, notamment le **recouvrement judiciaire** des créances par le biais de saisies mobilières ou immobilières, saisies sur les comptes bancaires, saisies des rémunérations[6], prisée, expertise, vente aux enchères judiciaires et expulsion ;
- et **signifier les actes de procédure et décisions de justice[7]**.

---

[4] Un officier ministériel est titulaire d'un office conféré à vie par l'État et nommé par décision du ministre. Un officier public est une personne délégataire de la puissance publique de l'État au nom duquel il confère l'authenticité aux actes relevant de sa compétence.

[5] Les missions dévolues aux notaires ont encore évolué puisqu'il a été confié en 2025 aux 15 conseils régionaux ou chambres interdépartementales des notaires l'apostille et la légalisation, relevant auparavant des cours d'appel, en application de l'ordonnance n° 2020-192 du 4 mars 2020.

[6] Depuis juillet 2025.

[7] Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

En complément de ces activités sous monopole, les CJ exercent des **missions dites concurrentielles ou accessoires :** ventes volontaires, recouvrement amiable de créances, réalisation de constats, rédaction d'actes et conseil juridique ou encore intermédiation immobilière. **Les actes accomplis dans le cadre des activités judiciaires sous monopole sont facturés selon un tarif réglementé** tandis que **les autres prestations donnent lieu à des honoraires** convenus avec les clients.

Les CJ disposent, par ailleurs, d'un **droit de présentation**.

Le nombre de CJ s'élève à **3 748, dont 3 338 libéraux**, présents dans **2 197 offices** en 2024. Le CA total de la profession s'est établi à **1 401 M€** en 2024 pour 9 millions d'actes.

1.1.3. Les 220 GTC exercent des missions garantissant le fonctionnement de la justice commerciale et concourant à la vie économique pour un CA de 274 M€ en 2024

Les GTC, également OPM[8], disposent d'**attributions judiciaires** qui comprennent des fonctions d'assistance du tribunal, de conservation des minutes, d'archivage, d'authentification et de délivrance de copies. Les **attributions extra-judiciaires** du greffier peuvent, quant à elles, être classées en trois fonctions principales :

- **la collecte de l'information** sur les commerçants et autres personnes assujetties par la tenue de registres et la conservation de différentes pièces ;
- **la diffusion de cette information** (extrait Kbis, état des inscriptions, copie d'acte) ;
- et la **transmission à l'Institut national de la propriété industrielle des données** collectées pour en permettre la réutilisation.

Par ailleurs, les GTC déploient des outils numériques et activités **sans rémunération** au bénéfice des entreprises, de l'écosystème de la justice et des pouvoirs publics. Les GTC disposent d'un **droit de présentation** et leurs activités sont soumises à des **tarifs réglementés**.

En 2024, les 141 greffes ont traité plus de **cinq millions d'actes** pour un **CA de 274 M€.** On comptait **220 GTC**, dont **204 libéraux** en 2025.

1.1.4. Les 170 AJ exercent une mission d'intérêt général dans le cadre des procédures collectives liées au redressement des entreprises mais aussi des missions civiles pour un CA de 190 M€ en 2024

Ne disposant pas de clientèle, les AJ sont les mandataires chargés, par décision de justice, d'**administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance de la gestion de ces biens** (surveillance, assistance et représentation du dirigeant)[9]. Les activités qu'ils exercent dans le cadre des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire font l'objet d'un **monopole** et les tarifs associés sont définis par la réglementation**.** Les AJ peuvent également exercer des **activités civiles** pouvant donner lieu à des honoraires libres telles que consultant ou administrateur amiable[10].

Le **nombre d'AJ** s'élève à **170, dont 153 libéraux,** en octobre 2025 et le **nombre d'études** d'AJ à **76**. En 2024, la profession d'AJ a généré un **CA de 190 M€**.

---

[8] Article L. 741-1 du code de commerce.

[9] Article L. 811-1 du code de commerce.

[10] Article L. 811-10 du code de commerce.

1.1.5. Les 334 MJ assurent la prévention et le traitement des entreprises en difficulté pour un CA de 279 M€

Ne disposant pas de clientèle, les MJ sont chargés, par décision de justice, de **représenter les créanciers et d'assurer la prévention et le traitement des entreprises en difficulté**[11]. Les attributions dont ils disposent dans le cadre de procédures de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire sont exercées sous monopole et les tarifs associés sont définis par la réglementation**.** Les MJ peuvent également exercer des activités libérales pouvant donner lieu à des honoraires libres telles que consultant ou liquidateur amiable[12].

En 2024, les MJ ont généré un **CA** de **279 M€** et en octobre 2025, le **nombre de MJ** était de **334, dont 290 libéraux** et celui de leurs **études** s'élevait à **192.**

1.1.6. En contrepartie de leur rôle de filtrage des pourvois, les 133 avocats aux Conseils bénéficient d'un monopole de représentation en cassation et ont réalisé un CA de 137 M€ en 2023

Au titre de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui régit leur statut, les avocats aux Conseils sont des officiers ministériels qui disposent d'un **monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation pour les pourvois en cassation** dans la plupart des matières, ainsi que devant le **Tribunal des conflits**. Le reste de leur activité (de l'ordre de 10 %) résulte d'interventions devant d'autres juridictions et de missions de conseil juridique. Le monopole des avocats aux Conseils se justifie par la **mission de filtrage des pourvois** qui leur est confiée pour assurer le bon fonctionnement des hautes juridictions : celle-ci se matérialise par une **obligation déontologique de déconseil** visant à dissuader les requérants dont les pourvois sont insusceptibles d'aboutir. La profession n'est pas assujettie à des tarifs réglementées et pratique donc des **honoraires libres**. En revanche, le **droit de présentation** s'applique.

La profession compte **133 membres** (libéraux et salariés) **et 71 offices** en 2025. En 2023, le **CA généré par la profession s'est établi à 137 M€**[13]**.**

1.2. La loi CAECE a introduit une liberté d'installation pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils et une modernisation de la régulation tarifaire applicable aux notaires, CJ, GTC, AJ et MJ

Dans la théorie économique, l'organisation libre des marchés est considérée comme la plus à même d'offrir aux consommateurs un produit ou service au meilleur rapport qualité-prix. Certaines situations et activités économiques appellent néanmoins la mise en place de réglementations pour corriger les dysfonctionnements induits par un marché libre et protéger les intérêts des consommateurs et de l'économie.

C'est le cas de certaines professions du droit qui comprennent des OPM qui exercent une fonction régalienne, par délégation, notamment pour assurer la sécurité juridique des actes et contribuer au bon fonctionnement du service public de la justice.

---

[11] Article L. 812-1 du code de commerce.

[12] Article L. 812-8 du code de commerce.

[13] Dernières données disponibles à la date de la mission.

Pour ces professions, plusieurs risques justifient la mise en place de **réglementations spécifiques** telles que :

- des **exigences de qualification** et l'instauration d'**activités réservées** pour corriger les asymétries d'information et d'expertise entre professionnel et usager ;
- l'institution de **tarifs réglementés** en lien avec le risque d'apparition de prix trop élevés par rapport aux coûts ou de prix trop bas par rapport à la qualité attendue ;
- le **conditionnement de l'installation** des professionnels du fait du risque d'apparition d'un nombre de professionnels trop élevé ou trop bas par rapport à la demande ;
- ou encore l'existence d'un **code de déontologie** et d'**incompatibilités capitalistiques** entre activités pour maîtriser le risque de survenance de conflits d'objectifs ou d'intérêts entre le professionnel et l'usager ou au sein de la structure d'exercice.

1.2.1. Visant un renforcement du maillage territorial et une plus grande ouverture de l'accès à l'exercice libéral, la loi CAECE s'est traduite par une liberté d'installation encadrée pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils et une modification des conditions d'aptitude pour les AJ, MJ et GTC

Par ses articles 52 et 57, entrés en vigueur le 1er février 2016, la loi CAECE a prévu la révision à intervalles réguliers des conditions de création des offices de notaires, CJ et avocats aux Conseils. À cette fin, **l'ADLC rend tous les deux ans[14] un avis obligatoire sur la liberté d'installation de ces trois professions**, assorti de **propositions** sur le rythme des installations.

Pour les notaires et les CJ, l'ADLC propose ainsi **une carte** mentionnant les zones dans lesquelles l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. Cette carte, soumise à la **validation des ministres de la Justice et de l'Économie**, fait l'objet d'un arrêté conjoint. Elle distingue deux types de zones :

- **les zones d'installation libre**, où les nouveaux offices sont créés suivant le rythme recommandé par l'ADLC ;
- **les zones d'installation contrôlée**, dans lesquelles les nouvelles installations ne peuvent intervenir qu'avec **l'accord du ministre de la Justice**.

Les zones sont déterminées en fonction de critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre[15] et de la demande[16] de services, tels qu'énumérés par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016.

Ce dispositif n'est pas applicable en Alsace-Moselle.

Pour les **avocats aux Conseils** dont le ressort est national, l'ADLC n'établit pas de proposition de carte, mais formule des recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices. Le ministre de la Justice nomme le titulaire dès que les conditions légales sont remplies, ou lance un appel à manifestation d'intérêt si les demandes sont insuffisantes. La nomination revient au garde des sceaux.

---

[14] Tous les cinq ans depuis le décret n° 2025-1273 du 22 décembre 2025.

[15] Le nombre et la localisation des offices installés, le chiffre d'affaires réalisé par ces offices sur les cinq dernières années, le nombre de professionnels nommés dans ces offices, le nombre et la localisation des offices vacants et l'âge des professionnels en exercice.

[16] Les caractéristiques démographiques de la zone et la tendance de leur évolution et les évolutions significatives de la situation économique pouvant avoir une incidence directe sur l'activité des professionnels.

La loi a, enfin, profondément révisé les **modalités de recrutement, d'aptitude et d'organisation du travail pour plusieurs professions du droit**. Elle a permis de remplacer l'ancien examen d'aptitude aux fonctions de **GTC** par un **concours** assorti d'un stage et d'un entretien de validation[17]. Les professions d'**AJ** et **MJ** bénéficient d'un nouveau parcours de formation universitaire : le **master** « Administration et Liquidation des Entreprises en Difficulté » (**ALED**)[18]. Le décret de 2016 allège les exigences de dispense d'examen professionnel, de stage et d'examen d'aptitude pour les titulaires du master, réduisant le stage obligatoire de 36 mois à 30 mois et conservant l'accès « voie traditionnelle » via le droit de présentation.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi CAECE, les notaires, les CJ et les GTC doivent, par ailleurs, cesser d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans. Cette mesure a permis de favoriser le renouvellement des générations. Les avocats aux Conseils ont conservé, pour leur part, la possibilité de pouvoir exercer leur profession sans limite d'âge. La loi a également élargi le recours au salariat chez les notaires, les CJ, les GTC, les AJ et MJ, ce qui est unanimement considéré comme l'un des effets positifs de cette loi (cf. annexe I).

1.2.2. La loi CAECE a fait évoluer les modalités de fixation tarifaire des notaires, CJ, GTC, AJ et MJ pour orienter leurs tarifs vers les coûts

L'article 50 de la loi CAECE a modifié les modalités de fixation des tarifs réglementés[19] des notaires, CJ, GTC, AJ, MJ, et, en certaines matières, les avocats[20] : il a inscrit, dans le code de commerce, la **prise en compte, pour déterminer les tarifs, des *« coûts pertinents du service rendu »* et d'une *« rémunération raisonnable »*** pour les professionnels. Cet article a aussi prévu que le tarif de chaque prestation, arrêté conjointement par les ministres de la Justice et de l'Économie, soit révisé au moins tous les cinq ans. Les articles R. 444-2 et R. 444-7 du code de commerce prévoient une **périodicité bisannuelle**.

La structure des tarifs et la méthode de fixation de ceux-ci ont été déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'ADLC. Celle-ci peut également être sollicitée par le Gouvernement ou s'autosaisir sur toute autre question concernant les tarifs.

L'approche initiale du gouvernement reposait sur une méthode de détermination des tarifs dite « acte par acte », sur la base des coûts effectivement supportés pour chaque acte réalisé, en application du décret n° 2016-230 du 26 février 2016. Toutefois, l'absence de mise en place d'une comptabilité analytique a rendu cette méthode non opérationnelle. En ce sens, il a été finalement adopté **une méthode fondée sur la rentabilité globale des professions** avec un objectif de taux de résultat devant être compris entre 20 % et 32 %[21]. Cette nouvelle méthode s'est traduite par des **baisses tarifaires globales sur la période 2016-2024**, appliquées uniformément aux tarifs, allant de -18,5 % pour les GTC à -0,8 % pour les CPJ (cf. tableau 1).

---

[17] Ordonnance n° 2016-57 du 29 janvier 2016 modifiant l'article L. 742-1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce.

[18] Décret n° 2016-400 du 1er avril 2016 relatif aux AJ et aux MJ.

[19] Article L. 444-2 du code de commerce.

[20] Article L. 444-1 du code de commerce.

[21] En fonction de l'écart entre le taux de résultat régulé de la profession et la référence de 20 % ; du résultat moyen régulé des professionnels des trois premiers déciles de la profession ; le cas échéant, des caractéristiques des prestations réalisées par la profession et de l'évolution constatée de la qualité du service rendu ; le cas échéant, de l'évolution constatée et l'évolution prévisible du CA et du résultat moyens par professionnel.

Tableau 1 : Évolution des tarifs entre 2016 et 2024 (en %)

Profession	2016	2018	2020	2022	2024	Évolution 2016/2024
Greffier des tribunaux de commerce	-5,0	-5,0	-5,0	0,0	-5,0	-18,5
Notaire	-1,4	0,0	-1,9	0,0	0,0	-3,3
Huissier de justice	-2,5	0,0	-0,8	0,0	+1,0	-2,3
Commissaire-priseur judiciaire	0,0	0,0	-0,8	0,0	0,0	-0,8
Administrateur judiciaire	-5,0	0,0	-1,0	0,0	-3,0	-8,8
Mandataire judiciaire	-5,0	0,0	-1,0	0,0	0,0	-6,0

Source : ADLC.

La loi prévoyait enfin l'institution d'un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ) permettant une redistribution entre professionnels pour *« favoriser la couverture de l'ensemble du territoire »*, auquel s'est substituée **une contribution volontaire obligatoire** (CVO) en 2020[22], mise en place en 2021 pour les notaires et en 2025 pour les CJ. La mission relève, sur ce sujet, que les articles R. 444-22 à R. 444-41 du code de commerce relatifs au FIADJ n'ont pas été abrogés alors même qu'ils ne disposent plus de fondement législatif (cf. annexe II).

2. Si les objectifs de la loi en matière de dynamisme démographique, féminisation et rajeunissement ont été atteints, le renforcement du maillage territorial s'est opéré au profit des seules zones urbaines et les processus de candidature pourraient être optimisés

2.1. Dix années après la loi, la démographie a été dynamique pour les notaires, avocats aux Conseils et AJ mais plus atone pour les CJ, MJ et GTC

2.1.1. La loi CAECE a constitué le pivot d'une transformation à la fois démographique, structurelle et culturelle du notariat français

La profession de notaire a subi une transformation profonde et multidimensionnelle. Tout d'abord, la dynamique chiffrée montre que le nombre de notaires a presque doublé en moins de dix ans, passant de moins de 10 000 à plus de 17 000 professionnels au 31 décembre 2024, tandis que le nombre d'offices a progressé de 53 % pour atteindre 7 027 structures.

Elle a été soutenue par la profession par l'intermédiaire d'un dispositif de financement et d'accompagnement. La CVO, mise en place depuis 2019, a par exemple injecté près d'une centaine de millions d'euros dans le secteur, principalement pour amortir les effets de l'écrêtement et garantir la pérennité des offices les plus exposés aux pressions du marché immobilier.

Ensuite, la réforme a profondément modifié la composition interne de la profession. Le nombre de notaires salariés, qui ne dépassait guère le millier en 2016, a explosé pour atteindre 5 406 en 2024, soit une multiplication par plus de quatre. Cette évolution ne doit pas être interprétée comme le symptôme d'une suroffre, mais plutôt comme la concrétisation d'une diversification des modes d'accès au métier.

[22] La création du fonds ayant été censurée par le Conseil constitutionnel, la CVO a été introduite par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020.

La mission partage la préoccupation de la profession sur la non-prise en compte des notaires salariés dans l'analyse de l'ADLC. Elle estime donc pertinent, en complément de la méthodologie actuelle, de comptabiliser les notaires salariés, aux termes des prochains avis de l'ADLC, dans ses analyses et propositions territoriales pour que les forces vives de cette profession apparaissent en cohérence avec l'évolution des modalités d'exercice des professionnels.

L'ambition de la loi de multiplier les offices a cependant rencontré des difficultés liées à la mise en œuvre des vagues d'installation recommandées par l'ADLC.

Les quatre avis successifs ont préconisé respectivement 1 650, 733, 250 et 600 nouvelles implantations, avec une cinquième vague de 502 offices prévue pour les deux années suivant le dernier arrêté de février 2024. Si le nombre brut d'offices créés a effectivement augmenté, le taux de défection observé, par exemple à Paris, parmi les notaires nommés lors des deux premières cartes est significatif : près de 28 % et 26 % des nouveaux notaires ont quitté l'office auquel ils avaient été assignés, souvent pour s'établir hors Île-de-France ou pour abandonner totalement la profession. Cette rotation peut s'expliquer par la faiblesse des dossiers de candidature, qui, dans de nombreux cas, ne comportaient pas d'étude de faisabilité économique, de prévision de CA ou d'engagement de financement. Le processus de tirage au sort a parfois été exploité comme un jeu de hasard, sans que les candidats ne démontrent la viabilité de leur projet professionnel. Le résultat a été la création d'offices qui, faute de clientèle suffisante ou de plan d'affaires réaliste, se sont rapidement désactivés, générant ainsi une allocation peu efficiente des ressources publiques, sans conduire à un renforcement significatif du maillage territorial.

Par ailleurs, les délais de nomination ont été longs en raison de la multiplicité des candidatures. La première carte, publiée en septembre 2016, n'a vu ses nominations effectives qu'en 2017-2018 ; la deuxième carte, officielle en décembre 2018, n'a abouti à des nominations qu'en 2020 ; la troisième vague, annoncée en 2020, a vu les nominations s'étaler jusqu'en août 2023. Ce délai a accru l'incertitude pour les candidats, retardé la mise en service des nouveaux offices et, dans certains cas, découragé les nouveaux entrants potentiels.

Les difficultés rencontrées dans la phase d'installation – taux de rotation élevé, dossiers de candidature insuffisamment structurés et délais de nomination prolongés – soulignent la nécessité **d'un encadrement plus rigoureux du processus de candidature**. En imposant la remise d'un dossier économique complet (analyse de la demande locale, prévisionnel de CA, plan de financement, etc.), en limitant le nombre de candidatures multiples et en rationalisant les procédures de nomination, les administrations pourront garantir que chaque nouvel office repose sur une analyse financière solide, qu'il soit durable dans le temps et qu'il contribue réellement à un maillage territorial équilibré.

2.1.2. L'impact de la loi s'avère limité sur la profession de CJ soulignant la contraction paradoxale d'une profession élargie

La création du statut de CJ visait à rationaliser deux métiers (HJ et CPJ) en leur offrant un socle commun de compétences et en élargissant leurs prérogatives (exécution forcée, ventes aux enchères, recouvrement amiable ou judiciaire, intermédiation immobilière, etc.). En théorie, cette fusion aurait dû renforcer la capacité d'intervention de l'État sur le terrain, améliorer la cohérence des procédures et offrir davantage de débouchés aux jeunes diplômés. En pratique, les données recueillies par la Chambre nationale des CJ (CNCJ) montrent une stagnation du nombre d'offices (2 051 en 2016 et 2 197 en 2025) et une baisse du nombre de praticiens libéraux (de 3 493 en 2015 à 3 338 en 2025), tant en médiane qu'en moyenne. Cette contradiction souligne que la simple modification du cadre juridique ne suffit pas à garantir la vitalité d'une profession ; il faut également veiller à ce que les conditions économiques, territoriales et organisationnelles soient compatibles avec les objectifs de la réforme.

La contraction s'explique d'abord par la concentration géographique. L'extension de la compétence territoriale au niveau du ressort de la cour d'appel a déplacé le centre d'activité des CJ vers les grandes agglomérations, où la densité de clientèle et le volume des dossiers sont plus élevés. Cette orientation a laissé certaines zones rurales sous-desservies, accentuant le déséquilibre entre l'offre et la demande de services en matière de signification, d'exécution ou de constatation. Un deuxième facteur réside dans le regroupement des créanciers institutionnels, qui ont privilégié un nombre réduit d'études capables de gérer des volumes importants. La crise sanitaire et le développement des modes amiables de règlement des différends ont renforcé cette tendance, les créanciers recherchant davantage d'efficacité et de coûts maîtrisés. Enfin, les vagues d'installation recommandées par l'ADLC n'ont pas été accompagnées de mesures permettant de compenser le désavantage économique des offices situés dans les territoires peu attractifs. Le nombre croissant de CJ salariés n'est pas intégré dans les calculs de besoins territoriaux, ce qui masque la vraie capacité d'offre et empêche d'ajuster correctement les cartes d'installation : **à ce titre, et à l'instar des notaires, la mission recommande aussi la prise en compte des CJ salariés, en complément de la méthode actuelle s'appuyant sur l'offre libérale, dans les prochains avis de l'ADLC**.

<u>Proposition n° 1 [ADLC]</u> : Compléter la méthode actuelle d'évaluation de l'offre par une prise en compte des notaires et CJ salariés dans l'analyse des besoins.

2.1.3. Les avocats aux Conseils ont connu une hausse inédite depuis 1817 qui s'est accompagnée d'un tarissement du vivier des candidats

Depuis 2015, le nombre d'avocats aux Conseils est passé de 111 à 133, soit une hausse de 20 %, avec l'ouverture de 11 nouveaux offices depuis 2017 (71 au total). Cette évolution rompt la stabilité de 60 offices qui perdurait depuis 1817. La profession rajeunit : plus d'un avocat sur deux exerce depuis moins de quinze ans.

Parallèlement, le volume des pourvois devant la Cour de cassation diminue : -20 % d'affaires civiles depuis 2019 (cf. annexe I). Cette contraction résulte notamment du recours accru aux modes alternatifs de règlement des litiges, des réformes du contentieux social et de la simplification de l'exécution provisoire.

L'ADLC estime que le nombre de candidats à l'installation reste très limité : 10-15 personnes pour 2023-2025. Pour y remédier, l'Ordre et l'Institut de formation des avocats aux Conseils (IFRAC) ont intensifié la visibilité de la profession : présentations universitaires, rayonnement de la conférence du stage et nouvelles modalités de formation.

2.1.4. La démographie de la profession d'AJ s'est orientée nettement à la hausse alors qu'elle reste quasiment stable pour les MJ dans un contexte de développement de l'offre de prévention en matière de procédures collectives

Les AJ et les MJ évoluent dans des contextes démographiques très différents. Alors que le nombre d'AJ connaît une progression notable, celui des MJ reste pratiquement stable.

Les deux professions interviennent dans les procédures collectives, désignées par le tribunal de commerce ou les tribunaux judiciaires, et peuvent également agir en dehors de ces procédures, sur des activités civiles. Un avis de l'ADLC datant du 9 janvier 2015 soulignait alors une insuffisance de professionnels pour répondre aux besoins, alors même qu'il n'existe pas de *numerus clausus* à l'entrée dans la profession ni de droit de présentation reconnu.

Sur une période de dix ans, le nombre d'administrateurs judiciaires a augmenté de 45,3 % : 117 en 2015 et 170 en 2025. Cette hausse reflète une véritable ouverture du métier, liée à la fois à la professionnalisation de la filière, à l'élargissement des missions confiées aux administrateurs et à la multiplication des procédures collectives, hors période de crise sanitaire liée à la Covid-19. Le rôle des AJ s'est renforcé dans les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaire grâce à une série de réformes législatives successives depuis 2010. Malgré cela, la profession avait exprimé des réserves vis-à-vis de la réforme de 2015, estimant que celle-ci avait été menée avec une connaissance limitée de leur statut, de leurs missions et du fonctionnement économique de leurs études, le diagnostic s'appuyant encore largement sur le rapport Montebourg de 1998, considéré comme daté à l'époque. Le climat s'est depuis apaisé ; le Conseil national des AJ et MJ (CNAJMJ) et les représentants du secteur ont pu faire valoir leurs spécificités et certains de leurs messages ont finalement été entendus.

Les nouvelles recrues, formées aujourd'hui dans le cadre des masters ALED, tendent à s'intégrer à des structures déjà implantées, créant ainsi des synergies professionnelles. En 2024, la profession comptait 17 AJ salariés, un chiffre relativement faible qui s'explique par le fait que le salariat constitue généralement une étape vers l'association professionnelle. L'activité amiable, dont les prix sont libres, représente un levier essentiel de rentabilité pour les offices, puisqu'elle génère des revenus complémentaires aux missions judiciaires tarifées. Cependant, la mission a constaté l'émergence de microstructures se concentrant sur cette activité amiable, sans être désignées par les tribunaux pour contribuer aux missions judiciaires.

En revanche, le nombre de MJ a connu une quasi-stabilité, passant de 306 en 2015 à 334 en 2025. Aujourd'hui, 44 mandataires sont salariés. Cette stabilité traduit une adaptation structurelle du maillage professionnel à la nouvelle carte judiciaire mise en place par la réforme de 2008, qui a entraîné la concentration des tribunaux de commerce et, par conséquent, une recomposition géographique des études. Par ailleurs, le métier de MJ a perdu en attractivité : les AJ, qui gèrent les dossiers de « *recovery* » (prévention des difficultés), sont perçus comme exerçant une fonction plus dynamique, tandis que le rôle des mandataires dans la sauvegarde des entreprises et la préservation des emplois reste moins bien valorisé alors qu'il est déterminant.

Dans les petites juridictions, la retraite de praticiens sans reprise d'études a laissé place à des structures plus consolidées ou multi-implantées, souvent situées dans les grandes villes où les tribunaux de commerce spécialisés (TCS) concentrent les dossiers les plus complexes. Cette évolution entraîne une baisse du CA des études locales, les dossiers majeurs étant désormais traités par les TCS. Enfin, la profession estime que 40 à 50 % des MJ dépendent du fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI) qui concerne les entreprises à faibles actifs, qui ne verse que 1 500 € par dossier, alors que les diligences requises, notamment en matière sociale (licenciements, etc.), peuvent être conséquentes.

2.1.5. La profession de GTC a connu une baisse du nombre de professionnels malgré la création de greffes en outre-mer et une hausse du salariat

Les GTC connaissent une légère contraction du nombre total de praticiens, avec 220 GTC recensés en 2025 (contre 231 en 2015) et 141 offices en 2025 (contre 134 en 2015) – tandis que le processus de recrutement via le concours annuel reste limité, en partie à cause du coût important d'acquisition d'un office et d'un environnement tarifaire qui a connu la plus forte baisse parmi les professions réglementées.

Malgré cette diminution quantitative, leurs missions se sont considérablement élargies : ils ont assuré la transition vers le registre national des entreprises (RNE) en fusionnant les anciens registres de commerce, des métiers et des actifs agricoles, et ont pris en charge la tenue du registre unique des sûretés mobilières, une tâche désormais encadrée par un tarif réglementé.

La réforme de 2019 a également permis le transfert des greffes des territoires d'outre-mer à des officiers publics, créant sept nouveaux offices (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) afin d'éliminer les disparités de délai qui pouvaient s'étendre de quelques mois à plusieurs années. Depuis ce réaménagement, les délais de traitement se sont normalisés à 24-48 heures pour les formalités courantes, grâce à l'intégration au portail Infogreffe et à la dématérialisation des procédures.

Parallèlement, le recours au salariat progresse de 5 greffiers salariés en 2015 à 16 en 2025, ce qui offre aux lauréats du concours ou aux praticiens expérimentés une porte d'entrée moins risquée, leur permettant de travailler dans un office sans devoir s'y installer immédiatement et de tester une collaboration avant d'envisager éventuellement une association. Cette évolution du modèle d'emploi reflète une adaptation prudente de la profession face aux exigences financières liées à l'achat d'un office, tout en garantissant la continuité du service public dans un contexte de modernisation numérique et d'harmonisation des pratiques à l'échelle nationale (cf. annexe I).

2.2. Le dynamisme des professions a bénéficié principalement aux territoires urbains et s'est aussi accompagné de comportements d'opportunité

En dépit du dispositif redistributif de la CVO qui a soutenu les offices en zone rurale, la hausse des **offices notariaux** a accentué la concentration dans les grandes agglomérations : en 2024, 37 % des offices se trouvent dans les grands centres urbains contre 29 % en 2016, tandis que la part des bureaux ruraux est passée de 28 % à 21 %. Cette dynamique n'a pas permis d'améliorer significativement l'accès aux services juridiques de proximité. Dans la région parisienne, des offices « showroom » et des ventes rapides d'offices de notaires (« ticket gagnant ») apparaissent, détournant le dispositif de création d'offices à des fins spéculatives. La DACS a pu s'opposer à de telles cessions jugées inadaptées.

Certaines zones urbaines, comme la Seine-Saint-Denis, présentent également un ratio en hausse mais encore insuffisant de notaires par habitant (un office pour 33 417 habitants en Seine-Saint-Denis[23]). La réforme n'a pas corrigé la situation dionysienne.

Les CJ affichent une tendance comparable, avec une concentration des offices dans les communes denses et une réduction de la présence dans les zones rurales, passant de 20 % à 16 % entre 2014 et 2024. Ils voient croître le nombre d'offices détenus par des sociétés multi-offices, augmentant de 329 % entre 2015 et 2022, ce qui entraîne une concentration du CA dans quelques zones urbaines.

Chez **les MJ**, le FFDI intervient, quant à lui, dans 26 % des dossiers de liquidation dans les zones rurales. Toutefois, son financement a été réorienté en 2025 vers un financement État et les crédits n'ont pas encore été alloués, ce qui menace la continuité de ce soutien. La mission considère que ce financement gagnerait à être sécurisé.

Les AJ perçoivent, pour rappel, une part importante de leurs revenus en honoraires libres (environ 30 %), créant une dualité entre activités tarifées et non tarifées et augmentant le risque de voir se créer des structures spécialisées uniquement dans les prestations non régulées, au détriment du service public.

[23] 14 notaires pour 100 000 habitants au niveau national.

Les AJ **et les avocats aux Conseils** développent des microstructures souvent limitées dans leurs moyens et leur capacité à offrir l'ensemble des services attendus.

Par ailleurs, le besoin de compétences numériques renforce l'enjeu d'une mutualisation des moyens technologiques, alimentant encore la concentration dans les zones où les investissements informatiques sont rentables.

Enfin, la loi CAECE a introduit les sociétés pluriprofessionnelles d'exercice et les sociétés de participations financières pluriprofessionnelles, mais leur adoption reste marginale en raison de contraintes de gouvernance, de comptabilité séparée et d'exigences de majorité de parts (cf. annexe I).

2.3. L'essor démographique des OPM justifie l'allongement de la fréquence d'établissement des cartes mais aussi d'optimiser la gestion des candidatures

Le dispositif d'établissement des cartes d'installation, révisé par le décret du 22 décembre 2025, fixe désormais une périodicité maximale de cinq ans pour les recommandations de l'ADLC relatives à la liberté d'installation des notaires, des CJ et des avocats aux Conseils.

Cette évolution, consacrée par le décret précité, allonge le cycle de deux ans jugé trop court et source d'instabilité tant pour les praticiens en exercice que pour les nouveaux entrants. Le cycle quinquennal, déjà éprouvé par la période de dix ans (2015-2025) qui a favorisé l'ouverture du marché notarial, permet d'allonger le délai d'élaboration des avis et d'assurer une meilleure maturité des installations.

Le passage récent à un rythme de création quinquennal, fin 2025, ne permet pas à la mission de se prononcer sur les perspectives à donner à la liberté d'installation à plus long terme. Un assouplissement voire un abandon du principe de régulation de l'installation pour les notaires, les CJ et les avocats aux Conseils sera néanmoins à envisager.

Le processus actuel de tirage au sort, notamment pour les notaires, génère une charge logistique importante et expose le dispositif à des tentatives de contournement des objectifs législatifs. Depuis 2015, plus de 70 000 candidatures ont été enregistrées, dont 30 000 en 24 heures à l'ouverture du dispositif en 2016. Le volume élevé de dossiers allonge les délais d'instruction et surcharge la DACS.

Afin d'améliorer la gestion des nominations, en particulier pour les notaires, la mission suggère un certain nombre d'évolutions tenant à :

- l'**intégration d'un *business plan*** : chaque candidature devra être accompagnée d'une stratégie économique détaillée (étude de marché, financement, prévisions de charges, etc.). Cette pièce justificative n'a pas pour objet un contrôle qualitatif ; il s'agira d'inciter le candidat à se préparer et à s'engager dans son projet et pour l'administration de s'assurer de sa matérialité selon des critères objectifs ;
- la **limitation du nombre de candidatures** : restreindre le nombre de dossiers soumis par un même candidat afin de simplifier le tirage au sort, d'accélérer les vérifications et d'éviter les désistements en chaîne ;
- l'**exclusion des notaires libéraux déjà installés du processus de tirage au sort dans leur zone** : interdire aux praticiens en fonction de postuler au tirage au sort afin de garantir l'équité entre nouveaux entrants et éviter une concurrence à deux vitesses qui freine le maillage territorial ;

- la **restriction des reventes d'offices** : imposer une interdiction de revente pendant cinq ans à compter de l'attribution, sauf cas exceptionnels (difficultés économiques personnelles par exemple), afin de prévenir la spéculation et de favoriser la pérennité des créations professionnelles ;
- une **contribution financière symbolique** : instaurer une participation non remboursable pouvant venir financer l'aide juridictionnelle ou la CVO, contribuant ainsi à la solidarité du système.

Ces mesures, applicables selon les cas aux notaires, aux CJ et aux avocats aux Conseils, visent à alléger la logistique, à renforcer la transparence du processus de sélection et à assurer que chaque installation repose sur une analyse économique solide, conforme aux objectifs du législateur de 2015. Elles permettront également de réduire les risques de désistements, de concentrations excessives et de créations opportunistes, tout en préservant la liberté d'entreprendre garantie par le cadre constitutionnel (cf. annexe I).

Proposition n° 2 [DACS] : Engager une démarche d'optimisation des candidatures qui pourrait se décliner parmi les modalités suivantes :

- **déduire du nombre de créations d'offices proposées par l'ADLC le nombre d'offices vacants ;**
- **compléter les pièces du dossier de candidature par un document comportant une stratégie économique détaillée (*business plan*) ;**
- **envisager une limitation du nombre de candidatures par personne pour chaque tirage au sort ;**
- **envisager la suppression de la possibilité pour les notaires libéraux déjà en place de postuler au tirage au sort de leur zone ;**
- **limiter les reventes d'offices durant cinq ans à compter de l'attribution sauf circonstances exceptionnelle ;**
- **envisager une réflexion sur l'instauration d'une contribution financière pour chaque candidature.**

2.4. Si les professions ont effectivement rajeuni et se sont féminisées, des inégalités de revenus et de représentation au détriment des femmes demeurent

Depuis la fin des années 1990, la proportion d'étudiantes en droit est passée de moins de 40 % à plus de 70 %, et les filières de master en droit comptent aujourd'hui près de 72 % de femmes. La féminisation se retrouve dans l'ensemble des professions libérales : les femmes représentent 52 % des effectifs en 2023, avec des progressions notables chez les médecins (58 % en 2023), les architectes (45 %) et les experts-comptables (33 %).

Dans les professions étudiées, la féminisation était déjà en cours avant la loi CAECE, mais elle s'est accélérée. Les notaires affichent aujourd'hui 58 % de femmes, dont 62 % sont associées ou titulaires, avec un âge moyen de première nomination de 36 ans et une moyenne d'âge de 45 ans. Les CJ comptent 44 % de femmes, les GTC 42 %, les MJ 38 %, les AJ 33 %, et les avocats aux conseils 30 %. La plupart des nouvelles recrues sont des femmes, notamment chez les CJ où plus de 67 % des primo-accédants sont féminins.

Au niveau des instances professionnelles nationales, les taux de féminisation sont aussi variables avec une parité de représentation au Conseil supérieur du notariat (CSN) et au CNAJMJ et 33 %, 27 % et 23 % de femmes respectivement au sein de l'Ordre des avocats aux Conseils, au bureau de la CNCJ et au Conseil national des GTC (CNGTC).

Malgré cette progression, les offices dirigés par des femmes enregistrent des résultats économiques inférieurs à ceux des offices masculins. En 2024, le résultat médian par femme titulaire est inférieur de 34 % chez les notaires, de 21 % chez les CJ et de 18 % chez les greffiers, tandis que les AJ et MJ affichent une différence positive de 24 % en faveur des femmes. L'étude des rémunérations des notaires salariés montre que les femmes perçoivent en moyenne 5 % de rémunération horaire brute inférieure à leurs homologues masculins.

Le rajeunissement des professions est également constaté : les femmes sont en moyenne plus jeunes que les hommes dans chaque catégorie (par exemple, 43,9 ans chez les notaires et les CJ). Chez les CJ, la moyenne d'âge varie de 35,7 ans pour les nouveaux entrants à plus de 50 ans pour les anciens profils. Malgré le plafonnement de l'exercice à 70 ans, le nombre de primo-accédants reste insuffisant pour assurer un renouvellement durable, d'où la nécessité pour les professions de renforcer les partenariats universitaires.

Pour conforter ces efforts, la création d'un **observatoire de la parité** permettrait de suivre les dynamiques de chaque profession, promouvoir l'égalité, l'équilibre vie professionnelle et vie privée, et la lutte contre le harcèlement et les attitudes sexistes. Une charte commune signée en mai 2025 par les instances représentatives des notaires, avocats aux Conseils, greffiers de commerce et CJ formalise cet engagement en faveur de l'égalité professionnelle et pourrait servir utilement aux travaux de l'observatoire (cf. annexe I).

Proposition n° 3 [professions] : Créer un observatoire commun de la parité, pour promouvoir la culture de l'égalité, depuis la formation jusqu'à l'exercice professionnel, y compris au sein des instances représentatives.

2.5. En Alsace-Moselle, l'extension de la liberté d'installation des OPM reste à concrétiser, six ans après un premier rapport de l'IGJ en ce sens

Historiquement, le droit local d'Alsace-Moselle résulte à la fois d'un héritage juridique allemand et d'un ensemble de textes français antérieurs à 1870, modifiés ou maintenus après les deux guerres mondiales. Il régit notamment la publicité foncière, le partage judiciaire, l'exécution forcée immobilière, le régime des cultes, le droit du travail et d'autres domaines. Bien que reconnu comme principe fondamental de la République, il demeure modifiable par le législateur et ne bénéficie d'aucune garantie constitutionnelle permanente.

Dans les trois départements concernés, l'accès aux fonctions de notaire et de CJ impose le passage d'un concours de droit local pour les premiers et d'un examen pour les seconds. L'ancienneté de la réussite au concours ou à l'examen constitue, après l'inscription sur la liste, le critère principal d'accès à l'exercice libéral, complété parfois par *l'affectio societatis* lorsqu'il s'agit d'associer de nouveaux partenaires.

L'IGJ, dans son rapport de 2019[24], a conclu que le droit local ne constituait pas un obstacle à l'application du dispositif CAECE, le considérant compatible avec le cadre juridique local. Elle a souligné un potentiel d'installation important de nouveaux offices notariaux et d'huissiers. L'IGJ a recommandé l'extension du dispositif de liberté d'installation, la suppression du concours pour les notaires, la mise en place d'un examen de droit local, la réorganisation de la commission de présentation et, éventuellement, la réintroduction du droit de présentation pour uniformiser le régime national.

L'ADLC, dans son avis du 31 juillet 2025, a réaffirmé la recommandation d'étendre le dispositif CAECE à l'Alsace-Moselle et d'assouplir les conditions d'aptitude et de formation des notaires afin de faciliter l'installation de nouveaux professionnels. Elle estime désormais que, d'ici 2029, 109 nouveaux offices de notaires pourraient être créés.

[24] IGJ (2019) ; *Mission sur l'opportunité d'étendre la liberté d'installation des officiers publics et ministériels en Alsace-Moselle* (rapport n° 014-19).

Les données démographiques récentes montrent qu'au 30 novembre 2025, l'Alsace-Moselle compte 188 offices notariaux (chiffre stable depuis 2010) avec 531 notaires dont 60 % de femmes, un âge moyen de 46 ans et une proportion croissante d'offices exploités par des sociétés (64 %). Les notaires y présentent des indicateurs économiques stables voire légèrement supérieurs à la moyenne nationale.

Pour les CJ, 87 offices sont recensés au 1er janvier 2024, avec 104 professionnels dont 41,5 % de femmes en Alsace et 24,7 % en Moselle. Le CA et le résultat moyen restent comparables à ceux de l'ensemble du pays.

Six ans après le rapport de l'IGJ, les arguments en faveur de l'extension restent toujours d'actualité. Le régime actuel crée une asymétrie : les praticiens formés hors Alsace-Moselle bénéficient de la liberté d'installation, alors que leurs homologues locaux en sont exclus. L'ouverture du marché permettrait d'ajuster le nombre d'offices aux besoins territoriaux, de favoriser l'insertion des jeunes diplômés – déjà largement féminisés et rajeunis – et de dynamiser l'économie locale par la création d'emplois indirects.

La mission relève que les notaires d'Alsace-Moselle ont pris l'initiative de proposer à la DACS des créations d'offices sur la base d'une cartographie *ad hoc* et que les CJ se montrent ouverts sur la patrimonialité des offices.

En conséquence, la mission recommande l'extension du dispositif d'installation, tout en envisageant, dans un cadre concerté, une adaptation graduelle du droit local (maintien du concours et de la non-patrimonialité des offices) afin d'assurer une transition maîtrisée, respectueuse des spécificités historiques et répondant aux exigences contemporaines de concurrence, d'équité et de service public (cf. annexe VI).

Proposition n° 4 [DACS] : Étendre à l'Alsace-Moselle le dispositif régulant la liberté d'installation tout en maintenant le principe d'un concours pour les notaires et d'un examen pour les CJ ainsi que la non patrimonialité des offices, cette extension devant s'envisager dans le cadre d'un processus structuré de concertation avec tous les acteurs.

2.6. Les spécificités locales et les enjeux propres à chaque département d'outre-mer nécessitent d'être davantage pris en compte dans le dispositif mis en place par la loi CAECE

Les territoires ultramarins partagent des défis communs, tels que l'isolement géographique, des contraintes économiques et sociales majeures, et une exposition accrue aux risques climatiques. Les contraintes particulières de ces territoires découlent de leurs caractéristiques démographiques, géographiques et économiques.

L'application de la loi CAECE en outre-mer[25] révèle des effets contrastés, avec des dynamiques démographiques et économiques spécifiques à chaque territoire. Si la loi a permis un renforcement du maillage territorial dans certains départements, elle a aussi mis en lumière des déséquilibres persistants, notamment entre zones urbaines et rurales.

Une adaptation du dispositif, prenant en compte les contraintes locales et associant davantage les professionnels ultramarins à sa mise en œuvre, apparaît nécessaire (cf. annexe VII).

[25] Les dispositions de la loi CAECE sont applicables uniquement dans les départements et région d'outre-mer (DROM), soit la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte, en application du principe d'identité législative, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer (COM) de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna. Le principe de spécialité législative a conduit à écarter ces dispositions dans les territoires de Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et sur l'île de Clipperton.

Si le nombre de professionnels du droit exerçant en outre-mer demeure limité, il n'en demeure pas moins que leurs contraintes d'exercice particulièrement fluctuantes, nécessitent un examen approfondi pour chaque profession de la part de tous les acteurs en charge de la mise en œuvre du dispositif de la loi CAECE. La situation de Mayotte illustre au demeurant ce besoin[26].

Les professionnels locaux sollicités ont fait valoir à la mission un manque de reconnaissance des contraintes ultramarines. Certaines contingences ne ressortent pas avec autant d'acuité en métropole.

Si le décret n°2020-179 du 28 février 2020 a modifié les dispositions de l'article R. 444-12-1 du code de commerce pour permettre la prise en compte, dans la majoration des émoluments, des caractéristiques et contraintes particulières de chaque territoire et des conditions d'exercice qui en résultent pour les professionnels qui y sont installés, une analyse ciblée de la part de l'ADLC de chaque territoire apparaîtrait opportune.

Ces analyses constitueraient une opportunité pour les professionnels de s'exprimer dans le cadre d'un dialogue structuré entre les acteurs locaux, les instances nationales et l'ADLC pour adapter les critères réglementaires, tels que le classement des zones, le seuil cible de chiffre d'affaires, ou l'appréciation de la qualité du service rendu. Une telle concertation permettrait de mieux répondre aux besoins des populations et de préserver l'attractivité des professions réglementées dans ces territoires. Ce dialogue renforcé entre les acteurs locaux et les instances nationales serait un levier essentiel pour concilier les objectifs de la loi CAECE avec les réalités ultramarines (cf. annexe VII).

Proposition n° 5 [ADLC] : Mieux intégrer les spécificités géographiques et démographiques par des analyses ciblées des territoires d'outre-mer.

3. Bien qu'il ait participé à une modération des niveaux de rentabilité des professions depuis 2016, le dispositif de régulation tarifaire peut encore gagner en efficacité et mieux prendre en compte la qualité de service rendu

3.1. Si les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité du secteur et à générer des économies pour les usagers, leurs effets ont été limités et certaines professions restent à des niveaux élevés de résultat et de rémunération

Les professions du droit entrant dans le périmètre de la mission n'ont ni les mêmes modèles d'activité ni les mêmes équilibres économiques. Parmi elles, **cinq ont été soumises**, à des degrés variables selon la part des émoluments dans leurs CA, **aux effets de la régulation tarifaire** introduite par la loi CAECE. Il s'agit des notaires, CJ, GTC, AJ et MJ. Les avocats, sujets à la régulation tarifaire sur leurs droits et émoluments en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires, n'ont rejoint le dispositif de collecte des données économiques qu'à partir de l'exercice 2025[27]. Les avocats aux Conseils, quant à eux, ne sont pas concernés par cette régulation, leurs CA étant exclusivement constitués d'honoraires librement convenus avec leurs clients.

[26] Cf annexe VII.

[27] Décret n° 2025-553 du 18 juin 2025 modifiant le dispositif de recueil des informations statistiques auprès du Conseil national des barreaux.

Pour analyser la situation économique des professions concernées, la mission s'est appuyée sur les données déclarées par les instances professionnelles à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur la période 2016-2024, dans le cadre du recueil des données économiques[28].

Si un appariement avec les données FARE[29] de l'Insee confirme la fiabilité de ces données, au moins pour ce qui est des CA, il est toutefois à noter une **qualité inégale des données des huissiers de justice avant 2022** et un **taux de réponse non satisfaisant des AJ et MJ**. À ce titre, la mission rappelle aux professionnels en question que cette déclaration constitue une obligation réglementaire.

3.1.1. La situation économique favorable des GTC, AJ et MJ s'est consolidée voire renforcée depuis 2016, avec des taux de résultat supérieurs à 32 % pour les AJ et GTC, tandis que les niveaux de rentabilité et de rémunération se sont atténués pour les notaires

La diversité de modèles d'activité s'est historiquement traduite par des **situations économiques, certes avantageuses, mais hétérogènes** selon les professions.

Les GTC bénéficiaient ainsi, en 2016, du taux de résultat le plus élevé (42,7 %) associé à des revenus annuels moyens[30] estimés les plus élevés (432 k€). Si les AJ et les MJ enregistraient les taux de résultat les moins élevés des cinq professions (sous les 30 %), leur niveau de CA leur permettait d'atteindre des revenus estimés à environ 300 k€ alors qu'ils ne sont pas soumis à un droit de présentation. En dépit d'un taux de résultat à 36,6 %, les CJ affichaient les revenus les moins élevés (143 k€ en moyenne et 96 k€ en médiane) du fait de CA moindres.

À l'exception des AJ pour lesquels les taux de résultat ont progressé, **les autres professions du droit ont vu leur taux de résultat se stabiliser ou se réduire depuis 2016**.

C'est le cas des notaires, CJ et GTC pour lesquels la baisse, pour les taux moyens et médians, est de l'ordre de :

- 1,1 à 2,1 points pour les CJ ;
- 3,5 à 4,0 points pour les notaires ;
- 4,5 à 5,5 points pour les GTC.

Si le taux de résultat global de la profession de MJ est stable, le taux de résultat médian est passé de 29,2 % en 2016 à 24,4 % en 2024.

En dépit de ce mouvement à la baisse, les taux de résultat demeurent au-delà de l'intervalle de 20 % à 32 % prévu par la réglementation pour les CJ, les GTC et les AJ (cf. tableau 2 et graphique 1).

Tableau 2 : Évolution 2016-2024 des taux de résultat globaux et médians par profession (en %)

Taux de résultat	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
Global 2016	29,5	36,6	42,7	24,7	27,1
Global 2024	26,0	34,5	38,2	36,1	27,3
Médiane 2016	27,9	34,6	43,3	26,2	29,2
Médiane 2024	23,9	33,5	37,8	32,4	24,4

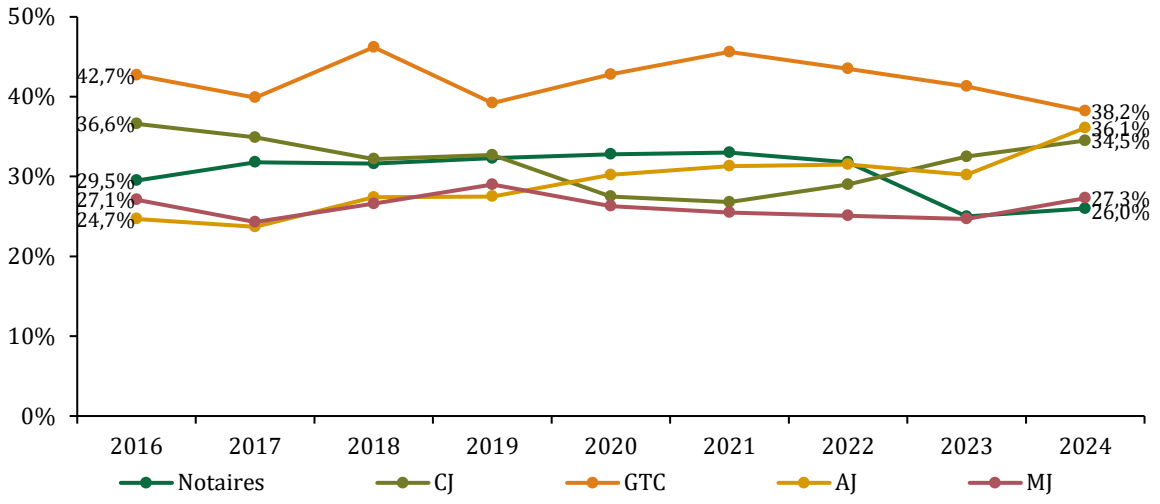
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

[28] Articles L. 444-5, R. 444-17 à R. 444-21 du code de commerce.

[29] Fichier approché des résultats d'Ésane soit le fichier des données individuelles comptables.

[30] Approchés par le résultat global de la profession rapporté au nombre de professionnels libéraux.

Graphique 1 : Évolution des taux de résultat globaux par profession entre 2016 et 2024 (en %)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

En 2024, les résultats individuels moyens et médians des GTC, AJ et MJ libéraux demeurent particulièrement favorables, bien au-delà de la borne du 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus[31]. Les notaires font également partie du 9ème décile mais plus proche de sa borne basse de 115 k€ tandis que les CJ se situent, quant à eux, selon les valeurs moyennes ou médianes, dans le 8ème ou 9ème décile de cette population.

Depuis 2016, seuls les notaires ont connu une diminution significative de leurs revenus moyens et médians, approchés à travers le résultat total de la profession rapporté au nombre de professionnels libéraux : -21 % pour le résultat individuel moyen et -28 % pour le résultat individuel médian. En euros courants, les revenus moyens des CJ et MJ sont, en 2024, équivalents à ceux de l'année 2016 et leurs revenus médians sont en baisse, respectivement de -8 % et -14 %.

En revanche, **les GTC et les AJ ont bénéficié d'une progression de leurs résultats individuels** :

- +11 % et +18 % pour les résultats moyens et médians des GTC ;
- +57 % et +8 % pour les résultats moyens et médians des AJ (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Évolution des résultats par professionnel moyens et médians entre 2016 et 2024 par profession (en k€)

Résultat	Année	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
Résultat individuel moyen	2016	242	143	432	315	296
	2024	190	145	480	493	291
Résultat individuel médian	2016	184	96	277	271	259
	2024	132	88	327	294	222

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

[31] Insee (2025), *La structure des salaires en 2022-Enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires.* La rémunération brute annuelle du 9ème décile de cette population s'établissait à 115 k€ en 2022.

3.1.2. La dispersion des situations économiques des notaires et des CJ s'est accrue depuis 2016, ce qui implique de mieux mobiliser la CVO pour la contenir et de contrôler la situation des premiers déciles et des nouveaux offices

Si les modèles et situations économiques des professions sont hétérogènes, **l'état des lieux est aussi inégal au sein même de chaque profession**.

Ces disparités intra-professionnelles se sont même renforcées, depuis 2016, pour les notaires et les CJ. L'écart interquartile des taux de résultat des offices a augmenté de 6,2 points pour les notaires et de 8,1 points pour les CJ entre 2016 et 2024. L'écart interquartile des résultats par professionnel a aussi progressé pour ces deux professions. Pour les notaires, cette tendance a été alimentée par les différentes vagues d'installation de nouveaux offices. Pour les CJ dont la dynamique démographique a été moindre, les représentants de la profession pointent la consolidation des clients institutionnels sur un nombre plus restreint d'offices. **Pour les trois autres professions, la dernière décennie ne s'est pas accompagnée d'accroissement significatif des écarts entre offices.** La dispersion des résultats économiques tend même à se réduire pour les GTC et MJ avec une diminution de l'écart interquartile des taux de résultat des offices respectivement de 8,5 points et 4,9 points (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Évolution de la distribution des taux de résultat entre 2016 et 2024 par profession (en %)

Taux de résultat	Notaires	CJ	GTC	AJ	MJ
1er quartile 2016	22,3	23,9	30,0	13,5	14,0
3ème quartile 2016	33,9	45,2	52,9	38,7	39,0
Écart interquartile 2016	**11,6**	**21,3**	**22,9**	**25,2**	**25,0**
1er quartile 2024	14,6	19,3	29,9	16,8	15,5
3ème quartile 2024	32,4	48,7	44,3	43,1	35,6
Écart interquartile 2024	**17,8**	**29,4**	**14,4**	**26,3**	**20,1**

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

Cette analyse de dispersion confirme la **pertinence de la prise en compte des premiers déciles dans le cadre des révisions tarifaires pour assurer la viabilité économique des professions et, en particulier, des études créées par le biais de la liberté d'installation.**

La mission note, en effet, une **fragilisation des équilibres économiques des premiers déciles des notaires et CJ.** Le taux de résultat du premier quartile des offices notariaux est, par exemple, passé de 22,3 % en 2016 à 14,6 % en 2024 avec des revenus estimés divisés par deux pour le premier quartile de notaires libéraux. Pour les CJ, la baisse du taux de résultat du premier quartile est moindre mais le premier quartile de résultat par CJ libéral ne s'établit plus qu'à 34 k€ en 2024. Pour ces deux professions, tenir compte des premiers déciles s'avère d'autant plus essentiel qu'ils peuvent être constitués d'offices récemment créés dont la montée en charge demeure progressive (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Évolution de la distribution des résultats par professionnel entre 2016 et 2024 par profession (en k€)

Résultat individuel	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
1er quartile de résultat individuel 2016	122	49	174	77	122
3ème quartile de résultat individuel 2016	269	165	471	471	489
Écart interquartile 2016	**147**	**116**	**297**	**394**	**367**
1er quartile de résultat individuel 2024	63	34	199	64	110
3ème quartile de résultat individuel 2024	221	172	547	479	347
Écart interquartile 2024	**158**	**138**	**348**	**415**	**237**

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

<u>Proposition n° 6 [DGCCRF-DACS]</u> : Maintenir, dans le cadre de la fixation de l'objectif de taux de résultat de chaque profession, la prise en compte de la situation des premiers déciles de professionnels (taux de résultat et résultat par professionnel libéral), compte tenu de la montée en charge progressive des nouveaux offices.

En 2021, la profession notariale a mis en place un mécanisme de redistribution entre professionnels, la CVO, prenant la forme d'**aides à l'installation et des aides au maintien** de professionnels devant faciliter ***« l'accès aux prestations*** *délivrées par la profession sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante »*[32]. Pour les CJ, ce mécanisme redistributif sera opérationnel en 2026.

Depuis son déploiement chez les notaires, la CVO a, en réalité, été mobilisée prioritairement **en relais du programme de consolidation du maillage territorial 2020-2025** dont l'objectif était de soutenir le développement et la pérennisation des offices ruraux et périurbains. Ainsi, 96 % de la CVO ont été alloués sous la forme d'aides au maintien compensant les écrêtements d'émoluments[33]. Compte tenu de la fin de ce programme et des disparités économiques en hausse au sein de la profession, la mission propose que la CVO soit aussi mobilisée pour réduire ces disparités par **un rééquilibrage entre les deux types de dispositifs en faveur des aides à l'installation** et, comme le prévoit le CSN, un recentrage des **compensations d'écrêtements sur les offices présentant les résultats économiques les plus fragiles.**

<u>Proposition n° 7 [CSN]</u> : Rééquilibrer l'allocation de la CVO entre aides au maintien et aides à l'installation et recentrer les compensations d'écrêtements sur les offices fragiles pour les notaires.

3.1.3. Ce sont des facteurs exogènes à la régulation tarifaire qui ont le plus pesé sur la situation économique des professions : la conjoncture immobilière, la crise sanitaire, la dynamique des procédures collectives et les évolutions d'activité des professions

L'étude croisée des évolutions des tarifs, CA et taux de résultat ne montre **pas d'effet mécanique des évolutions tarifaires sur les CA et les taux de résultat des professions**. En guise d'exemple, le maintien des tarifs des notaires en 2018 puis leur baisse en 2020 n'a pas empêché les CA et les taux de résultat de progresser, aboutissant à un taux de résultat global supérieur à 32 % entre 2019 et 2021. Il en est de même pour les GTC à la suite de la baisse tarifaire de 2018 ou pour les AJ à la suite de la baisse tarifaire de 2024. C'est également ce que pointe l'ADLC dans son avis de juillet 2025 : *« pour une profession donnée et une année donnée, il apparaît que les évolutions [des tarifs, des chiffres d'affaires et des taux de résultat] à n-3 et n-2 ne vont pas toujours dans le même sens »*.

[32] Article 6-3 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat précitée.

[33] Selon l'article R. 444-9 du code de commerce, les émoluments perçus par les notaires dans le cadre de la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier font l'objet d'un plafonnement à travers un écrêtement à 10 % de la valeur de ce bien ou droit dans la limite d'un émolument minimum de 90 €.

Dans certains cas, il apparaît même **une procyclicité des décisions d'évolution tarifaire, n'allant pas dans le sens de l'encadrement prévu du taux de résultat**. Alors que les HJ connaissaient un repli de leur activité et de leur taux de résultat depuis 2016, la décision de baisse tarifaire de 2020 est venue ajouter aux difficultés de la profession confrontée aux répercussions de la crise sanitaire. En 2024, la hausse tarifaire est intervenue dans un contexte de relance de l'activité des CJ engagée dès 2021 et a contribué à un taux de résultat s'éloignant de l'intervalle prévu par la réglementation (32,5 % en 2023 et 34,5 % en 2024). Ce point avait été noté par l'ADLC : *« 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 »*.

Au cours de la dernière décennie, la situation économique des professions du droit a été, en réalité, davantage influencée par la conjoncture économique et les évolutions de leurs activités que par les révisions tarifaires.

Les principaux facteurs d'évolution de la situation économique identifiés par la mission sont :

- le dynamisme puis le retournement du marché immobilier pour les notaires ;
- la crise sanitaire Covid qui a affecté les CJ au début des années 2020 ;
- la hausse des ouvertures de procédures collectives pour les AJ et MJ ces dernières années ainsi que le développement des activités amiables pour les AJ ;
- et la reprise et le développement d'activités pour les GTC.

Dans le cas des notaires, leur situation économique a, en effet, suivi les évolutions du marché immobilier qui a connu une période favorable en 2021 et 2022 avant de se replier en 2023. La crise sanitaire s'est fortement répercutée sur l'activité des CJ, en particulier sur l'activité des HJ. Celle-ci s'est, en effet, contractée de 26 % sous l'effet de la crise sanitaire en 2020 avant de rebondir en 2021, renouant alors avec le CA atteint en 2018. Autre illustration concernant les AJ : leurs émoluments suivent la tendance des ouvertures de procédures collectives.

Ce constat invite à **améliorer l'anticipation et la prise en compte des perspectives d'évolution de l'activité** pour chacune des professions et à **ne pas allonger la périodicité des révisions tarifaires**. En effet, un allongement de la fréquence rendrait plus difficile encore la prise en compte des fluctuations conjoncturelles ou des évolutions d'activité des professionnels.

Proposition n° 8 [DGCCRF-DACS] : Maintenir la périodicité bisannuelle des révisions tarifaires, compte tenu des difficultés constatées jusqu'ici dans la prise en compte, dans les tarifs, des évolutions d'activités et des fluctuations conjoncturelles.

3.1.4. Les révisions tarifaires ont produit des économies pour les usagers pouvant être évaluées à 261 M€ par an

Si la régulation tarifaire présente des marges d'amélioration dans sa méthode mais aussi dans les résultats atteints en matière de modération de la rentabilité des professions, il est indéniable qu'elle a généré des **économies pour les usagers** et qu'elle a représenté un **effort financier pour les professions**. Ces économies pour les usagers, ces efforts pour les professionnels ont été évalués à **261 M€ par an à l'échelle des cinq professions** :

- 1,8 Md€ pour les notaires depuis 2016, soit 200 M€ par an en moyenne ;
- 283 M€ pour les GTC depuis 2016, soit 31 M€ par an en moyenne ;
- 137 M€ pour les CJ depuis 2016, soit 15 M€ par an en moyenne ;
- 102 M€ pour les MJ depuis 2016, soit 11 M€ par an en moyenne ;
- 41 M€ pour les AJ depuis 2016, soit 4 M€ par en moyenne (cf. annexe III).

3.2. Sans en remettre en cause les principes fondateurs, la méthode actuelle de régulation tarifaire emporte des biais qu'il convient de corriger pour en accroître l'efficacité

3.2.1. La régulation tarifaire des professions du droit repose sur des principes semblables à ceux en vigueur dans d'autres secteurs d'intérêt général

La loi CAECE a permis d'opérer une convergence de l'encadrement des professions réglementées du droit vers les principes du droit européen relatif aux compensations de la réalisation d'un service public et vers les modalités d'encadrement tarifaire à l'œuvre dans d'autres secteurs réglementés en France.

Pour mémoire, les tarifs des professions réglementées du droit sont désormais fixés en prenant en compte les coûts pertinents et une rémunération raisonnable pour les professionnels.

Selon l'arrêt Altmark[34] rendu par la Cour de justice des communautés européennes, l'une des conditions pour que les **compensations apportées par un État pour une mission de service public** soient **compatibles avec le droit européen** est que cette compensation **ne dépasse pas les coûts occasionnés** par l'accomplissement des obligations de service public, en **tenant compte d'un *« bénéfice raisonnable »***.

L'analyse comparative de modes de régulation économique d'autres secteurs (services postaux, communications électroniques, transports, énergie) **conforte aussi les principes fondant la régulation tarifaire** appliquée aux professions du droit en ce qu'elle oriente également les tarifs vers les coûts tout en prenant en compte une rémunération raisonnable. Compte tenu des pratiques constatées dans les autres secteurs, ce parangonnage invite, en revanche, à envisager :

- le développement d'une comptabilité analytique par les professions pour améliorer l'identification des coûts pertinents ainsi que la compréhension des modèles économiques et dynamiques d'activité sur le champ régulé ;
- et la mise en place d'un encadrement pluriannuel en complément des révisions bisannuelles pour mieux accompagner la convergence vers l'intervalle considéré comme objectif et donner de la visibilité sur les trajectoires à moyen et long terme.

3.2.2. La régulation tarifaire des professions du droit s'appuie sur un indicateur de résultat dont il convient de préciser et harmoniser la définition et le mode de calcul

Cette prise en compte des coûts pertinents et d'une rémunération raisonnable se fait par le biais de la mesure du taux de résultat des professions et de leurs études. Dans ce cadre, le code de commerce prévoit la remontée annuelle, par étude, d'un indicateur retraité de résultat dans le recueil des données économiques. Cet indicateur de résultat est défini comme *« la différence entre les produits et les charges de l'année civile ; il correspond, selon le régime de déclaration de l'office ou de l'étude :*

- *a) à l'excédent ou déficit du compte de résultat en cas de déclaration de bénéfices non commerciaux selon le régime de la déclaration contrôlée ;*
- *b) au résultat courant avant impôts en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime normal ;*

[34] CJUE, Aff. C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehersgesellschaft Altmark GmbH (2003).

- *c) à la somme du résultat courant et du résultat financier en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime simplifié.*
- *En cas de déclaration d'impôt sur les sociétés, doit être ajouté au résultat l'ensemble des rémunérations perçues au titre de la gérance et déclarées en application des articles L. 114-12, L. 131-6, L. 136-3 et R. 131-1 du code de la sécurité sociale »*[35].

Cette définition revêt **plusieurs ambiguïtés** qui aboutissent à la communication de données économiques hétérogènes et non comparables entre elles et à une approche imprécise de la situation économique des professions.

Compte tenu de la réintégration des rémunérations perçues au titre de la gérance, **cet indicateur constitue plus un *proxy* de la rémunération des professionnels libéraux de chaque étude qu'un indicateur de résultat comptable**. **Mais ce *proxy* approche, dans certains cas, les revenus nets des professionnels et, dans d'autres cas, leur revenus bruts.** Dans le cas d'une déclaration de bénéfices non commerciaux (BNC), les charges sociales personnelles du professionnel étant déduites que ce soit pour obtenir l'excédent, l'insuffisance, le bénéfice ou le déficit, l'indicateur de résultat constitue ainsi un *proxy* du revenu net du professionnel. Dans le cas d'une société, la réintégration des charges sociales au résultat aboutit plutôt à une approche du revenu brut des professionnels.

L'ADLC signale, par ailleurs, dans son avis de juillet 2025, une *« divergence d'interprétation de la valeur à déclarer aux administrations »*. D'après elle, les principales divergences portent sur *« la prise en compte du résultat exceptionnel et du résultat financier »* dans le cas des sociétés. Pour les déclarations de BNC, la mission a relevé une autre source de divergence. Pour ce régime, excédent et déficit ne renvoient pas à un même agrégat comptable : le bénéfice/déficit s'obtient en additionnant à l'excédent/insuffisance les plus-values ou moins-values à court terme, les frais d'établissement, les dotations aux amortissements et les exonérations à déduire.

En ce sens, la mission rejoint la recommandation émise par l'ADLC dans son avis de juillet 2025 quant aux **enjeux de clarification de l'indicateur de résultat**. Si **le recours à une mesure de la rémunération des professionnels libéraux plutôt qu'au seul résultat net comptable s'entend** du fait de la possibilité des professionnels de neutraliser leur résultat par le biais de leurs rémunérations de gérance, il importe cependant de collecter des métriques comparables entre les différents types d'études[36].

<u>Proposition n° 9 [DGCCRF-DACS]</u> : Lever l'ambiguïté concernant le calcul de l'indicateur réglementaire de résultat en reprécisant sa définition.

3.2.3. Le développement d'une comptabilité analytique doit permettre de retraiter les coûts des activités amiables et accessoires pour que la régulation puisse s'appliquer sur le seul périmètre des activités à réguler

L'application d'une méthode globale, à l'échelle de chaque profession, de régulation tarifaire revient à considérer que le taux de résultat des activités soumises à émoluments est le même que celui des activités en dehors du champ de la régulation tarifaire. Toutefois, d'après les professionnels, notamment les CJ et AJ qui ont développé des activités amiables ou accessoires, le taux de résultat de ces dernières activités est, en moyenne, supérieur à celui des activités régulées. Le taux de résultat global sur lequel se fonde la régulation tarifaire serait ainsi supérieur à celui qui serait relevé sur les seules activités soumises à la régulation tarifaire et **la méthode globale pénaliserait les activités régulées**.

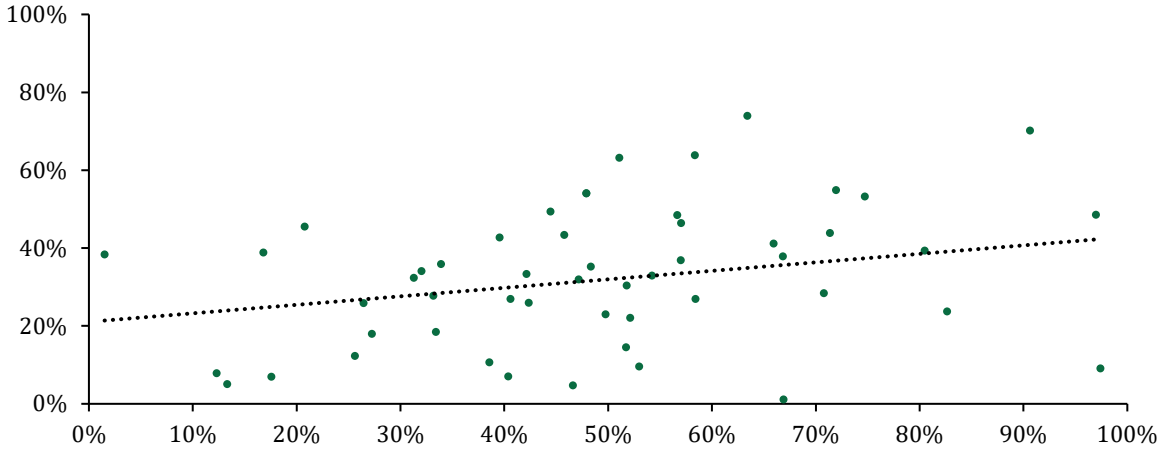
[35] Annexe 4-2 à l'article A. 444-203 du code de commerce.

[36] Le CSN a toutefois indiqué à la mission avoir procédé à l'harmonisation de l'indicateur au sein de la profession.

Cela pourrait même aboutir à des **phénomènes de sélection adverse** : les professionnels les plus compétents pourraient se détourner progressivement des activités judiciaires ou d'intérêt général pour se concentrer sur les activités amiables et accessoires, plus rentables.

La mission n'a toutefois **pas identifié de corrélation importante entre le taux de résultat des études et la part de leurs activités donnant lieu à des honoraires librement convenus**. Cette corrélation n'apparaît pas pour les CJ mais est un peu plus significative pour les AJ (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Taux de résultat des études d'AJ en 2024 en fonction de la part des honoraires dans le chiffre d'affaires



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.
Note de lecture : L'axe des abscisses présente la part d'honoraires dans le chiffre d'affaires et l'axe des ordonnées le taux de résultat des offices.

Il conviendrait néanmoins d'**identifier les coûts associés à chacun des deux types d'activités pour que la régulation tarifaire puisse s'appliquer sur les seules activités régulées**. Pour ce faire, il reviendrait aux professionnels de déployer une **comptabilité analytique** distinguant ces deux pans (au moins pour les études de plus grande taille) ou de faire réaliser une étude annuelle indépendante de la répartition des recettes et des coûts sur un échantillon représentatif d'études. D'ailleurs, la régulation économique s'appuie sur une comptabilité analytique des opérateurs dans de nombreux secteurs d'intérêt général parmi lesquels les services postaux, les communications électroniques ou encore les transports (cf. 3.2.1).

Proposition n° 10 [professions en lien avec DGCCRF-DACS] : Mettre en place une comptabilité analytique ou, à défaut, des études analytiques indépendantes pour pouvoir retraiter les coûts des activités amiables et accessoires des coûts considérés et mieux appréhender l'activité des professionnels dans le cadre des révisions tarifaires.

3.2.4. Des taux de résultat compris entre 20 % et 32 % constituent des objectifs à moyen terme cohérents avec les niveaux de rentabilité relevés dans des secteurs similaires

Les travaux de la mission ont abouti à l'identification d'une **autre source d'ambiguïté dans la compréhension de la cible** de la réforme.

La méthode de régulation tarifaire implique la définition d'un objectif de taux de résultat par profession, à partir d'une valeur de référence de 20 % affectée d'un coefficient correcteur multiplicateur compris entre 1 et 1,6 aboutissant à un intervalle de 20 % à 32 % pour cet objectif. Dans le cadre de l'instruction de l'avis 20-A-03 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce, l'ADLC indique que *« 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** »*. Pour les représentants des professions rencontrées par la mission, il est compris que c'est l'**intervalle de 20 à 32 % qui constitue la cible à terme** pour leur taux de résultat.

De fait, un taux de résultat de 20 % n'est pas soutenable à court ou même à moyen terme pour certaines professions étudiées, notamment pour les CJ, sauf à restructurer ou concentrer le maillage territorial. Alors que la profession de CJ affiche un taux de résultat supérieur à plus de 26 % depuis 2016, les CJ ont présenté des niveaux de rémunération fragiles certaines années, de l'ordre de quelques milliers d'euros annuels en 2018 et 2020 pour le premier quartile. En 2024, la situation de ce premier quartile demeure fragile avec des rémunérations annuelles inférieures à 32 k€ et 4 % des études sont en déficit alors même que le taux de résultat de la profession s'établit à 34,5 %, au-delà de la borne haute de l'intervalle de 32 %.

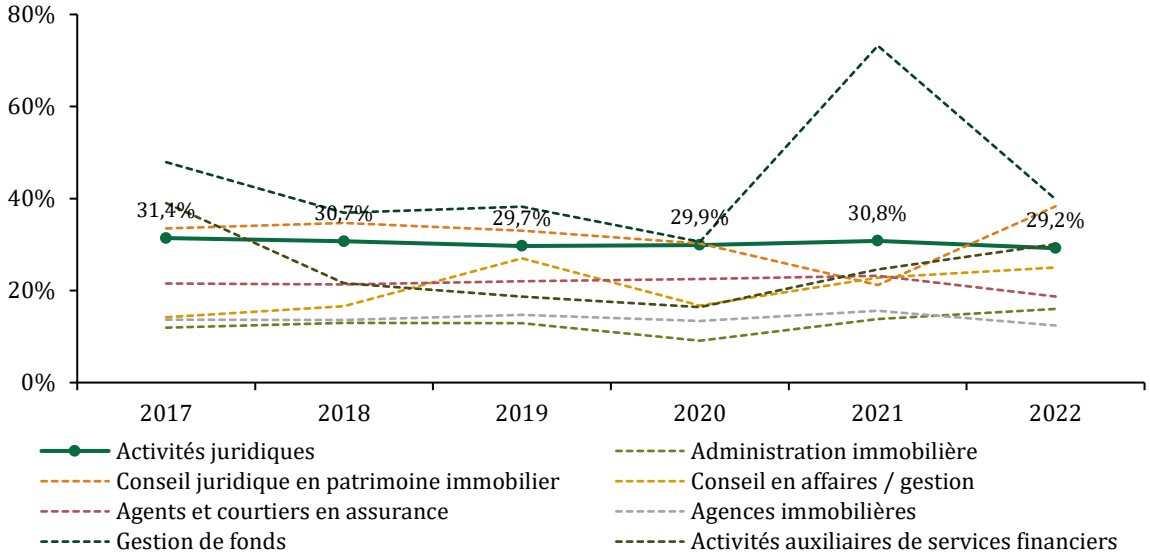
De même, avec un taux de résultat de 26,0 % pour la profession de notaire en 2024, 432 offices sont en déficit, soit 6 % des offices : 160 offices installés avant la loi CAECE, 184 offices créés entre 2016 et 2022 et 88 offices créés depuis 2023.

Pour appréhender ce que pourrait être une cible à moyen terme, le taux de résultat des activités juridiques[37] a été comparé, sur la période 2017-2022, période disponible sur FARE à la date de la mission, avec celui d'autres services financiers, immobiliers, de gestion ou conseil présentant le plus de similitudes avec les professions du droit.

Cette comparaison met en évidence **un taux de résultat plus stable pour les activités juridiques que la plupart des autres secteurs du panel**. En outre, **les services juridiques figurent également parmi les plus rentables ou, du moins, au-dessus de la moyenne du panel en matière de rentabilité**. Avec un **taux de résultat annuel moyen de 30,3 %**, ils se situent en troisième position derrière les gestionnaires de fonds financiers (44,4 %) et le conseil en patrimoine immobilier (31,8 %) et devant les activités auxiliaires de services financiers (25,1 %), le courtage en assurance (21,5 %), le conseil en affaires et gestion (20,4 %), les agences immobilières (13,9 %) et l'administration de biens immobiliers (12,8 %) (cf. graphique 3).

[37] Les activités juridiques sont entendues comme la sous-classe 6910Z de la nomenclature des activités françaises comprenant la représentation juridique d'une partie contre une partie adverse, le conseil et l'assistance juridique, la rédaction de documents juridiques, les autres activités des notaires, des huissiers, des juges d'instruction et des arbitres, les activités des commissaires-priseurs dans un cadre juridique et la gestion de tutelles et de curatelles. Si le périmètre est plus large que celui des seules professions réglementées du droit étudiées dans le cadre de la mission, les indicateurs économiques sont du même ordre de grandeur sur les professions étudiées.

Graphique 3 : Taux de résultat comparés des activités juridiques et d'autres secteurs spécialisés sur la période 2017-2022 (en %)



Source : Mission d'après FARE.

En conséquence, **un taux de résultat compris entre 20 % à 32 % constitue bien, pour les professions du droit, un objectif à court terme cohérent** avec les niveaux de taux de résultat relevés dans des secteurs d'activité**. À moyen terme, un resserrement de cet intervalle doit pouvoir être envisagé, au moins pour certaines professions,** pour rapprocher les niveaux de rentabilité des professions du droit avec la moyenne constatée sur le panel**.**

En complément des révisions tarifaires bisannuelles, un encadrement tarifaire pluriannuel pourrait contribuer à mieux faire converger les taux de résultat des professions vers cet intervalle. De tels encadrements sont en vigueur pour le service postal universel et pour le secteur des transports (cf. 3.2.1).

Proposition n° 11 [DGCCRF-DACS] : Maintenir l'intervalle de 20 % à 32 % pour fixer l'objectif de taux de résultat à moyen terme, faire converger toutes les professions vers cet intervalle et envisager, à plus long terme, des intervalles plus resserrés et adaptés à chaque profession.

3.2.5. Sans que cela n'emporte d'évolution sur la méthode de régulation tarifaire, un suivi de l'endettement et des montants des droits de présentation permettrait de s'assurer de la soutenabilité de leur remboursement

Par ailleurs, plusieurs professions sollicitent une **meilleure prise en compte des différences de modèles et de structures économiques qui existent entre elles**. Elles avancent notamment que l'entrée dans certaines professions supposent, à travers le droit de présentation, un investissement initial conséquent non pris en compte dans les tarifs. La question pourrait ainsi se poser de tenir compte, en complément du taux de résultat, de leur niveau d'**endettement**.

Cependant, **l'investissement concédé lors de la reprise d'une étude, et donc l'endettement associé, ne constitue pas une dépense en tant que telle mais une épargne, certes forcée, ou un revenu différé qui sera valorisé au moment de la cession.** Comme le signalait l'IGF en 2012, la prise en compte dans les tarifs des niveaux d'endettement associés notamment aux droits de présentation pourrait conduire à un cycle inflationniste voire spéculatif : *« le niveau élevé du prix des charges [a généré] une pression à la hausse des prix [émoluments] en vue de leur remboursement »,* une hausse des tarifs renchérissant ensuite le prix des charges, augmentant à nouveau la pression sur les tarifs.

Il n'est ainsi **pas opportun que les tarifs prennent en compte le niveau d'endettement**. Néanmoins, la mission considère qu'il importe de **suivre l'évolution des prix des droits de présentation et la soutenabilité de leur financement**, sauf à remettre en cause la patrimonialité des offices[38].

En 2022 et 2023, le prix moyen de la charge d'un office notarial s'établit à 87 % du CA hors taxes en France[39]. C'est sur cette hypothèse que la mission a fondé son estimation de la charge annuelle de la dette pour un professionnel soumis au financement de la charge de son office pour les notaires et les CJ. Pour les GTC, la mission s'est appuyée sur les éléments transmis par le CNGTC, le prix d'un office se situant, d'après cette instance, autour de 1,4 fois le CA moyen.

La charge annuelle moyenne de la dette associée au droit de présentation apparaît soutenable pour les professionnels au regard des niveaux moyens et médians de résultat (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Indicateurs de résultat par professionnel comparés à l'estimation de la charge annuelle de la dette associée au droit de présentation

Indicateurs (en k€)	Notaire	CJ	GTC
Résultat moyen par professionnel 2024	190	145	480
Résultat médian par professionnel 2024	132	88	327
Charge annuelle de la dette estimée liée au droit de présentation	65	30	150

Source : Mission.

Proposition n° 12 [DACS] : Mettre en place un suivi des montants des droits de présentation pour piloter leur niveau de soutenabilité pour les professions.

3.3. Une incidence positive de la loi CAECE sur la relation entre les notaires, les CJ et leurs usagers a été identifiée mais la qualité de service demeure insuffisamment définie, mesurée et prise en compte

Si la question des effets que pourrait avoir l'accroissement de la concurrence sur la **qualité des services proposés** par les professions réglementées du droit était au cœur des débats parlementaires ayant abouti à la loi CAECE, **cette loi ne s'est pas traduite par l'introduction d'une disposition spécifique à ce sujet par le législateur**.

[38] Cette remise en cause serait coûteuse pour les finances publiques, la mission de l'IGF de 2012 ayant rappelé le *« régime d'indemnisation coûteux pour les finances publiques »* lié à la suppression de monopoles et aux effets sur le droit de présentation (385 M€ pour 235 offices d'avoués à la suite de la suppression de leur monopole de postulation et 443 MF pour 327 offices de commissaires-priseurs pour l'ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles).

[39] Interfimo (2024) ; *prix de cession des études notariales-édition 2024*.

L'appréciation de la qualité de service offerte par les professions du droit constitue toutefois, au niveau réglementaire, un critère à prendre en compte dans les révisions de leurs tarifs[40]. En pratique, ce critère est peu opérationnel et sa prise en compte par les administrations s'avère, au mieux, qualitative, ce qui a amené l'ADLC à recommander sa suppression dans son avis du 31 juillet 2025. De fait, il existe **peu de données consolidées à l'échelle nationale sur la qualité de service** proposée par ces professions.

La mission a toutefois observé un **effet favorable de la loi CAECE,** en ce qui concerne la **relation usager**. En effet, **les notaires installés après cette loi reçoivent de la part des usagers des évaluations en ligne meilleures que les notaires installés antérieurement**[41]. Il en est de même pour les CJ[42]. En ce sens, l'idée présente au sein de l'étude d'impact de la loi CAECE selon laquelle le renforcement de la concurrence entre les offices par l'ouverture de nouvelles charges produirait un effet qualité semble se confirmer[43].

Une **baisse des réclamations et des saisines du médiateur** est aussi constatée, **pour les notaires**, depuis la réforme de la discipline notariale en 2022. Les réclamations ont, en effet, connu une diminution de -24 %, passant de 16 500 réclamations entre 2018 et 2021 à 12 600 réclamations entre 2022 et 2024 en moyenne par an.

Par ailleurs, pour alimenter les travaux sur le sujet, la mission a étudié les différents **dispositifs qui concourent à la qualité technique des prestations et à la qualité des relations avec les usagers** pour chacune des professions : la formation initiale, la formation continue, les inspections d'études, ou encore les modalités de suivi de la relation usager.

Depuis 2015, les **formations initiales** de toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, ont connu des **transformations majeures** : une unification des voies de formation pour les notaires ; une nouvelle formation à la suite de la création de la profession de CJ ; la mise en place d'un concours pour les GTC ; et la mise en place du master ALED pour les AJ et MJ. Ces transformations ont eu des **effets positifs** : une plus grande cohérence de la formation pour les notaires ; une adaptation de la formation des CJ à leur métier ; et une plus grande ouverture des formations pour devenir GTC, AJ et MJ. Pour les CJ, le déploiement de la nouvelle maquette est d'ailleurs allé de pair avec une hausse de 55 % des entrées en formation depuis 2020.

Cependant, la coexistence de deux voies d'accès aux métiers d'AJ et MJ emporte une hétérogénéité dans les profils et les parcours des étudiants, ce qui a suscité une proposition d'**unification des voies d'accès**. La mission rejoint cette proposition **sous réserve** qu'elle ne revienne pas sur les acquis de la loi CAECE en matière d'**ouverture et de dynamisme démographique de la profession**.

<u>Proposition n° 13 [DACS]</u> : Envisager une réunification des voies d'accès aux métiers d'AJ et MJ sous réserve qu'elle n'introduise pas de limitation d'accès disproportionnée.

---

[40] Décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit et article R. 444-7 du code de commerce.

[41] Notes respectivement de 4,5 et 4,1 étoiles sur 5 en moyenne sur *Google.*

[42] Les offices installés depuis 2016 obtenant une note moyenne de 3,7 étoiles vs. 3,5 pour les offices installés avant la réforme.

[43] Il convient cependant de noter les limites des analyses d'avis en ligne en matière de représentativité des usagers, les publics particulièrement satisfaits ou à l'inverse particulièrement mécontents étant plus susceptibles d'y avoir recours. L'enjeu n'est pas non plus de comparer le niveau de qualité de service des professions entre elles. La variation des notes moyennes obtenues d'une profession à l'autre peut, en effet, en partie être expliquée par la nature même du rôle occupé par la profession dans la société.

Les modalités de satisfaction à l'**obligation de formation continue** sont **similaires entre professions**, les notaires présentant néanmoins une durée de formation obligatoire plus élevée (30 heures annuelles pour les notaires vs. 20 heures annuelles pour les autres). Si chacune des professions a mis en place un **processus de contrôle** de cette obligation, **rares sont les données consolidées à l'échelle nationale** et transmises à la mission permettant d'en vérifier le respect.

Toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, sont soumises à des **inspections périodiques de leurs études**, avec des fréquences biennales à quadriennales. Ce dispositif est renforcé par un contrôle annuel comptable pour les CJ mais aussi la présence systématique de commissaires aux comptes et une coordination assurée par des magistrats pour les AJ et MJ.

De même, toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, ont déployé des **démarches qualité spécifiques** : labellisation d'études pour les notaires et AJ ; certificats de spécialisation pour les CJ ; et charte qualité pour les GTC, AJ et MJ. La qualité des prestations des avocats aux Conseils est néanmoins unanimement saluée par les hautes juridictions.

À ce titre, la mission rappelle aux **CJ et GTC** l'**obligation de publication du rapport annuel d'activité de juridiction de la chambre disciplinaire** qui doit permettre de renforcer la transparence de la qualité des services offerts. La mission propose également d'intégrer une **rubrique relative à la relation usagers** aux **référentiels** des vérifications à réaliser lors des **inspections des offices**, sur le modèle du référentiel des GTC. Ce modèle comprend des items relatifs aux horaires d'ouverture au public, aux conditions matérielles de l'accueil, à la qualité de l'accueil téléphonique et aux délais de réponse (cf. annexe V, 4.2 et proposition n° 15).

4. Le dispositif de régulation, au-delà de la forte implication des acteurs, requiert au long cours une concertation renforcée et un processus de consultation à formaliser davantage

4.1. La mise en place d'une régulation a donné lieu à une nouvelle gouvernance qui a permis de repenser les organisations et d'instaurer un dialogue qui s'avère encore perfectible entre les deux ministères et les professions

La loi CAECE a prévu une gouvernance, codifiée dans le code de commerce[44] qui nécessite l'intervention de trois acteurs (ministère de la Justice, ministère de l'Économie et des Finances et ADLC) pour assurer l'effectivité de la régulation de la liberté d'installation et permettre la signature d'un arrêté conjoint entre les deux ministères en matière de réglementation des tarifs.

Cette transformation majeure, au-delà de l'ébranlement du fonctionnement naturel de chaque acteur, les a contraints à mettre en place de **nouveaux schémas d'organisation**[45].

Dix années plus tard, la question se pose de la **maturité de cette gouvernance**. L'évolution des mentalités, incontournable pour accompagner ce changement, nécessite sans doute encore du temps pour parvenir à un fonctionnement optimal de cette nouvelle gouvernance.

[44] Articles L. 462-2-1, L462-4-1, L462-4-2 et R. 444-1 et suivants du code de commerce.

[45] Ainsi en a-t-il été de la gestion des candidatures pour la DACS.

Si la mission a pu mesurer lors des entretiens l'**implication forte et sincère de tous les acteurs, des professions et des administrations** pour relever ce défi en réformant les processus, le **dialogue entre les deux ministères** a pu montrer **des limites** sur le sujet de la réglementation des tarifs[46].

4.2. Les temps de révision gagneraient à être mieux appréhendés par la structuration d'un dialogue entre les deux ministères et avec les professions concernées

Sur le volet tarifaire, l'objectif de taux de résultat doit prendre en compte plusieurs critères[47], et notamment les caractéristiques des prestations réalisées par la profession et à l'évolution constatée de la qualité du service rendu (cf. 1.2.2).

La mission observe que ces critères n'ont pas donné lieu depuis leur mise en œuvre à une **discussion préalable entre les deux ministères, ni avec l'ADLC et les professions pour s'accorder sur les éléments notamment qualitatifs à prendre en compte dans la méthodologie pour l'évolution des tarifs.** Les mêmes observations peuvent être formulées s'agissant des critères à retenir pour l'établissement de la carte[48]**.**

L'ensemble des interlocuteurs de la mission, tout en étant attaché à ces critères, s'est accordé pour déplorer la complexité de leur mise en œuvre. Les auditions ont mis en évidence une structuration perfectible des méthodes de concertation, autre que celle réglementairement prévue, y compris avec les professions pour aborder la période de révision tarifaire. Chacune d'entre elles s'avère dépendante de la vision des acteurs en place, de la proximité des relations, de l'ancienneté des personnels, en l'absence de document structurant ces phases de concertation.

La mission considère que ces temps de révision devraient être davantage structurés pour faciliter le **dialogue entre les deux ministères et avec les professions concernées**.

La dernière campagne de révision tarifaire fait apparaître **une évolution** que la mission considère comme **très favorable**[49]. Celui-ci doit s'inscrire durablement dans le temps par des **relations protocolisées** permettant d'éviter une perte d'information au gré des départs ou changement d'affectation, et pour chaque ministère d'appréhender en étant parfaitement éclairé, la phase de concrétisation des discussions par la signature de l'arrêté conjoint.

La méthodologie, au-delà du dialogue, doit permettre de nourrir ce dernier par une **réflexion commune sur la sélection des critères qualitatifs**[50] **à prendre en compte** qui facilitera la définition des lignes directrices pour permettre l'évolution des tarifs[51]. Une **conférence de consensus** entre les deux ministères d'une part, et les professions juridiques réglementées d'autre part, pourrait constituer dans cette perspective un cadre adapté, pour développer et affiner ces critères, et les préciser, le cas échéant, dans la partie réglementaire du code de commerce. Cette conférence permettrait de faire preuve de **pédagogie** sur les méthodes à l'œuvre et pourrait s'appuyer, le cas échéant, sur les travaux menés par la mission (cf. 3.3).

---

[46] La révision des tarifs intervenue en 2024 a donné lieu à un arbitrage lors d'une réunion interministérielle faute d'accord entre les deux ministères.

[47] Articles R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce.

[48] Décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte.

[49] Il a été mentionné par les deux directions l'envoi aux professions d'un courriel conjoint (le 9 octobre 2025) ce qui laisse augurer de façon positive un changement de méthode.

[50] Le respect de l'obligation de déclaration des données économiques pourrait aussi constituer un de ces critères.

[51] L'ADLC propose, dans son avis du 31 juillet 2025, la suppression de l'un des critères qualitatifs figurant dans l'article R. 444-7 du code de commerce.

<u>Proposition n° 14 [DACS et DGCCRF]</u> : Mettre en place une protocolisation des relations entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de la Justice en amont des arrêtés pris en application de la loi.

<u>Proposition n° 15 [DGCCRF-DACS en lien avec les professions]</u> : Maintenir la prise en compte de critères qualitatifs, y compris de qualité de service, dans le cadre des révisions tarifaires et mettre en place une conférence de consensus pour les développer et les affiner.

4.3. Si l'ADLC a pleinement investi le rôle singulier qui lui a été confié par la loi, le processus de consultation des professions pourrait être davantage formalisé

4.3.1. Le cadre d'intervention novateur a permis de remplir l'objectif d'ouverture attendue par la loi CAECE tout en suscitant des réserves sur la méthode

La loi CAECE a conféré à l'ADLC une mission consultative singulière, au regard de ses autres attributions en matière de surveillance. Ce rôle déterminant a permis de mettre pleinement en œuvre le principe de liberté d'installation régulée et de remplir l'objectif d'ouverture attendue par la loi. Ses avis particulièrement complets ont été très suivis par les deux ministères durant ces dix années.

Ce rôle structurant a contraint les professions à repenser leur exercice au regard des objectifs de la loi ce qu'elles considèrent au final comme très positif. La modification de la temporalité des avis de l'ADLC en matière de liberté d'installation (allongement de la période de deux à cinq ans) permettra d'optimiser le temps de son intervention et la méthode.

Dans une conception élargie de son rôle et de son périmètre de consultation, elle s'est aussi prononcée sur des questions déontologiques ou de formation[52] dont l'impact au plan de la concurrence n'a pas toujours été perçu[53]. Ce positionnement n'a pas manqué de susciter des questionnements de certaines professions et de la DACS, autorité de tutelle de ces professions, au regard du rôle strictement encadré qui a été assigné à l'ADLC par le législateur.

Subsistent d'autres interrogations de la part des acteurs et des professions sur l'adaptation du dispositif sur le long terme en l'état de la dernière modification réglementaire portant sur la périodicité de l'établissement de la carte. L'ADLC a précisé qu'elle réfléchissait à l'optimisation de ce moment d'intervention.

La mission considère que cette réflexion pourrait être partagée entre les trois acteurs, au-delà des relations définies par les deux protocoles distincts signés par chaque ministère avec l'ADLC54, dans un cadre à définir de concert pour permettre une meilleure visibilité des objectifs à atteindre et des enjeux différents selon les professions.

Si le constat de **l'efficience du dispositif** est partagé par l'ensemble des professions, un certain nombre d'entre elles émettent cependant des **réserves sur la méthode**.

[52] Qui peuvent, certes, avoir des adhérences avec les aspects concurrentiels.

[53] Notamment sur les codes de déontologie adoptés en 2023 par les officiers publics et ministériels en application de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

Il est ressorti de la plupart des entretiens de la mission avec les professions des interrogations sur le **manque de dialogue dans le processus d'élaboration des avis**. Les interactions s'avèrent parfois limitées selon les professions et se résument, dans certains cas, à des échanges écrits. De la même manière, le questionnement sur le monopole des notaires et celui des avocats aux Conseils est régulièrement interrogé par l'ADLC sans que ces deux professions n'aient pu, préalablement à l'avis rendu en juillet 2025, s'exprimer précisément sur ce sujet.

4.3.2. La méthodologie de consultation gagnerait à être formalisée

Le constat d'une **démarche de consultation perfectible**, dans un cadre d'intervention consultatif novateur, invite à s'interroger sur un nécessaire **renforcement du dialogue** et son homogénéité. Il est suggéré également de repenser le cadre, à l'aune du bilan de ces dix années, pour laisser place à des consultations davantage structurées.

Si les professions ont été, en principe, formellement auditionnées pour chaque avis, tant au niveau des services d'instruction que du collège, elles objectent que cette audition est intervenue sans qu'elles puissent connaître précisément les éléments de nature à fonder les choix opérés.

Les **orientations retenues**, que ce soit en matière de tarifs ou de liberté d'installation, devraient pouvoir être **davantage explicitées** pour être mieux comprises dans le cadre de consultations systématiques de l'ensemble des professions, et formalisées dans leur périodicité, à l'instar des processus de consultation existants au sein d'autres autorités de régulation[55]. Les garanties d'un **dialogue préalable structuré** permettraient de faire évoluer les rapports entre l'ADLC et les professions et de rendre davantage adhérentes ces dernières à l'élaboration de suggestions constructives pour envisager leur avenir et se conformer aux objectifs de la loi (cf. annexe IV).

Proposition n° 16 [ADLC] : Prévoir une procédure aux termes des articles 50 et 52 de la loi CAECE en deux temps : un avis provisoire, qui n'est pas adressé aux ministres et un avis définitif, rendu après un processus de consultation contradictoire sur les recommandations provisoires et des observations des professions juridiques réglementées, seul cet avis définitif étant transmis aux ministres.

---

[54] Il s'agit d'une part, du protocole de coopération signé le 14 juin 2019 entre l'ADLC et la DGCCRF qui porte sur l'ensemble des attributions respectives et communes entre ces deux entités et prévoit dans le dernier paragraphe du document que *« en vue de l'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 et en amont de la séance concernant l'identification par une carte des besoins en nouveaux offices de notaires et de CJ, le rapporteur général ou son adjoint convie les représentants de la DGCCRF à une réunion de travail à l'Autorité. Au cours de celle-ci, les services d'instruction présentent oralement les premiers résultats de la consultation publique et les principales lignes de leur analyse. Parallèlement, les services d'instruction communiquent aux représentants de la DGCCRF les éléments pertinents sur lesquels ils s'appuient pour formuler leurs recommandations de créations de nouveaux offices, notamment par la transmission des données économiques utilisées »* et d'autre part, du protocole signé le 16 octobre 2019 entre l'ADLC et la DACS portant sur les modalités d'échange d'informations dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 462-4-1 du code de commerce qui évoque deux réunions de travail, la première dans le mois suivant l'ouverture de la procédure d'élaboration de la proposition de carte et une deuxième réunion en amont de la séance portant sur l'avis relatif à la liberté d'installation.

[55] Telle l'Arcep.

LISTE DES PROPOSITIONS

Numéro	Proposition	Responsables	Vecteur
DÉMOGRAPHIE DES PROFESSIONS			
1	Compléter la méthode actuelle d'évaluation de l'offre par une prise en compte des notaires et CJ salariés dans l'analyse des besoins	ADLC	Sans objet
2	Engager une démarche d'optimisation des candidatures qui pourrait se décliner parmi les modalités suivantes : ▪ déduire du nombre de créations d'offices proposées par l'ADLC le nombre d'offices vacants ; ▪ compléter les pièces du dossier de candidature par un document comportant une stratégie économique détaillée (business plan) ; ▪ envisager une limitation du nombre de candidatures par personne pour chaque tirage au sort ; ▪ envisager la suppression de la possibilité pour les notaires libéraux déjà en place de postuler au tirage au sort de leur zone ; ▪ limiter les reventes d'offices durant cinq ans à compter de l'attribution sauf circonstances exceptionnelle ; ▪ envisager une réflexion sur l'instauration d'une contribution financière pour chaque candidature.	DACS	Arrêté, décret ou loi selon la mesure
3	Créer un observatoire commun de la parité, pour promouvoir la culture de l'égalité, depuis la formation jusqu'à l'exercice professionnel, y compris au sein des instances représentatives	Professions	Sans objet
4	Étendre à l'Alsace-Moselle le dispositif régulant la liberté d'installation tout en maintenant le principe d'un concours pour les notaires et d'un examen pour les CJ ainsi que la non patrimonialité des offices, cette extension devant s'envisager dans le cadre d'un processus structuré de concertation avec tous les acteurs	DACS	Loi
5	Mieux intégrer les spécificités géographiques et démographiques par des analyses ciblées des territoires d'outre-mer.	ADLC	Sans objet
RÉGULATION TARIFAIRE			
6	Maintenir, dans le cadre de la fixation de l'objectif de taux de résultat de chaque profession, la prise en compte de la situation des premiers déciles de professionnels (taux de résultat et résultat par professionnel libéral), compte tenu de la montée en charge progressive des nouveaux offices	DGCCRF en lien avec DACS	Sans objet
7	Rééquilibrer l'allocation de la CVO entre aides au maintien et aides à l'installation et recentrer les compensations d'écrêtements sur les offices fragiles pour les notaires	Conseil supérieur du notariat	Sans objet
8	Maintenir la périodicité bisannuelle des révisions tarifaires, compte tenu des difficultés constatées jusqu'ici dans la prise en compte, dans les tarifs, des évolutions d'activités et des fluctuations conjoncturelles	DGCCRF en lien avec DACS	Sans objet

Numéro	Proposition	Responsables	Vecteur
9	Lever l'ambiguïté concernant le calcul de l'indicateur réglementaire de résultat en reprécisant sa définition	DGCCRF en lien avec DACS	Arrêté
10	Mettre en place une comptabilité analytique ou, à défaut, des études analytiques indépendantes pour pouvoir retraiter les coûts des activités amiables et accessoires des coûts considérés et mieux appréhender l'activité des professionnels dans le cadre des révisions tarifaires	Professions en lien avec DGCCRF et DACS	Décret en Conseil d'État et arrêté
11	Maintenir l'intervalle de 20 % à 32 % pour fixer l'objectif de taux de résultat à moyen terme, faire converger toutes les professions vers cet intervalle et envisager, à plus long terme, des intervalles plus resserrés et adaptés à chaque profession	DGCCRF en lien avec DACS	Décret en Conseil d'État à terme
12	Mettre en place un suivi des montants des droits de présentation pour piloter leur niveau de soutenabilité pour les professions	DACS	Arrêté
QUALITÉ DU SERVICE RENDU PAR LES PROFESSIONS ET GOUVERNANCE DE LA RÉGULATION			
13	Envisager une réunification des voies d'accès aux métiers d'AJ et MJ sous réserve qu'elle n'introduise pas de limitation d'accès disproportionnée	DACS	Loi
14	Mettre en place une protocolisation des relations entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de la Justice en amont des arrêtés pris en application de la loi	DACS et DGCCRF	Sans objet
15	Maintenir la prise en compte de critères qualitatifs, y compris de qualité de service, dans le cadre des révisions tarifaires et mettre en place une conférence de consensus pour les développer et les affiner.	DGCCRF et DACS en lien avec les professions	Si nécessaire, décret en Conseil d'État
16	Prévoir une procédure aux termes des articles 50 et 52 de la loi CAECE en deux temps : un avis provisoire, qui n'est pas adressé aux ministres et un avis définitif, rendu après un processus de consultation contradictoire sur les recommandations provisoires de l'ADLC et des observations des professions juridiques réglementées, seul cet avis définitif étant transmis aux ministres	ADLC	Sans objet

Rapport

À Paris, le 4 février 2026

Les membres de la mission,

Pour l'IGJ

L'inspectrice générale de la justice,

Isabelle Théry

L'inspecteur de la justice,

Michaël Haravon

Pour l'IGF

L'inspecteur général des finances,

Jean-François Verdier

L'inspecteur des finances,

Matthieu Leclercq

Le *data scientist* du pôle Sciences des données,

Aymeric Ducatez

L'inspectrice stagiaire des finances,

Myriam Cissé

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADLC : Autorité de la concurrence

AJ : administrateur judiciaire

ALED : administration et liquidation des entreprises en difficulté

BNC : bénéfices non commerciaux

CA : chiffre d'affaires

CAECE : croissance, activité et égalité des chances économiques

CJ : commissaire de justice

CNAJMJ : Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires

CNCJ : Chambre nationale des commissaires de justice

CNGTC : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

CPJ : commissaire-priseur judiciaire

CSN : Conseil supérieur du notariat

CVO : contribution volontaire obligatoire

DACS : Direction des affaires civiles et du sceau

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

FFDI : fonds de financement des dossiers impécunieux

FIADJ : fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice

GTC : greffier des tribunaux de commerce

HJ : huissier de justice

IFRAC : Institut de formation des avocats aux Conseils

IGF : Inspection générale des finances

IGJ : Inspection générale de la justice

MJ : mandataire judiciaire

OPM : officier public et ministériel

RNE : registre national des entreprises

TCS : tribunal de commerce spécialisé

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	**LES EFFETS DES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION DES PROFESSIONS**
ANNEXE II :	**LES MODALITÉS DE RÉGULATION TARIFAIRE INTRODUITES PAR LA LOI CAECE DE 2015**
ANNEXE III :	**L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT ET LES EFFETS DE LA RÉGULATION TARIFAIRE**
ANNEXE IV :	**LES ACTEURS DE LA RÉGULATION MISE EN ŒUVRE PAR LA LOI CAECE**
ANNEXE V :	**LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT À LA QUALITÉ DE SERVICE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT**
ANNEXE VI :	**LA QUESTION DE L'EXTENSION DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION DES OFFICIERS PUBLICS ET MINISTÉRIELS EN ALSACE MOSELLE**
ANNEXE VII :	**LES EFFETS DE LA LOI CAECE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER**
ANNEXE VIII :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
PIÈCE JOINTE :	**LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Les effets des nouvelles modalités d'installation des professions

SOMMAIRE

1. LES CONDITIONS D'INSTALLATION SE SONT TRANSFORMÉES POUR LES PROFESSIONS DU DROIT DEPUIS 2015 1

1.1. Le nouveau paradigme de liberté d'installation a permis une plus grande ouverture de l'accès aux professions 1

1.2. La loi CAECE s'est traduite par une liberté d'installation encadrée pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils complétée par une modification des conditions d'aptitude ou de recrutement pour les administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires (AJMJ) et GTC 3

2. LES EFFETS DÉMOGRAPHIQUES DE LA LOI CAECE PERMETTENT DÉSORMAIS L'ALLONGEMENT DE LA PÉRIODICITÉ DES INSTALLATIONS ET D'OPTIMISER LES PROCESSUS DE CANDIDATURES 9

2.1. Les professions de notaire et d'avocat aux Conseils ont connu un regain démographique alors que la démographie des CJ reste atone 9

2.2. La fréquence d'établissement des cartes d'installation peut désormais être allongée et la gestion des candidatures peut, quant à elle, être optimisée 23

3. LE DYNAMISME DES PROFESSIONS A BÉNÉFICIÉ PRINCIPALEMENT AUX TERRITOIRES URBAINS ET S'EST ACCOMPAGNÉ D'EFFETS DE BORD 27

3.1. Avec la liberté d'installation, l'offre de services des professions s'est densifiée dans les territoires urbains mais ne s'est pas renforcée dans les zones rurales 27

3.2. Des effets de bord ont été observés avec le développement de micro ou de macrostructures ainsi qu'un essor du numérique qui induit une plus grande concentration et des stratégies opportunistes 32

3.3. Malgré la création de sociétés pluriprofessionnelles d'exercice (SPE) et l'assouplissement des règles sur l'interprofessionnalité capitalistique via les sociétés de participations financières pluriprofessionnelles (SPFPL), l'engouement des professions reste limité 34

4. LES PROFESSIONS SE SONT EFFECTIVEMENT RAJEUNIES ET FÉMINISÉES MAIS DES INÉGALITÉS DE REVENUS AU DÉTRIMENT DES FEMMES DEMEURENT 36

4.1. La féminisation des études de droit et des professions libérales s'est accrue 36

4.2. La représentation des femmes a progressé dans toutes les professions 37

4.3. Les offices dirigés par des femmes ont des résultats qui restent moins élevés que les offices dirigés par des hommes 39

4.4. Les revenus des femmes notaires salariés sont moindres à âges et temps de travail équivalents 41

4.5. À l'exception des avocats aux Conseils dont l'âge moyen est stable, les professions ont toutes connu un rajeunissement 43

1. Les conditions d'installation se sont transformées pour les professions du droit depuis 2015

1.1. Le nouveau paradigme de liberté d'installation a permis une plus grande ouverture de l'accès aux professions

1.1.1. Des questionnements anciens et récurrents sur les restrictions d'accès à ces professions ont conduit à apprécier leur nécessité et leur proportionnalité

Les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires devenus commissaires de justice (CJ) depuis le 1er juillet 2022[1], et greffiers de tribunaux de commerce (GTC) se distinguent des autres professions réglementées du droit par le cumul des qualités d'officier public et d'officier ministériel. Le régime juridique régissant les modalités d'installation des officiers publics et ministériels avant la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économique (CAECE) était celui du *numerus clausus*. Ainsi, le nombre d'offices par profession était limité. La création d'un nouvel office, particulièrement rare, devait être décidée par le ministre de la justice. S'agissant de la transmission des offices existants, les officiers publics et ministériels jouissaient d'un droit de présenter un successeur qui devait ensuite obtenir l'agrément du ministre de la justice. Ce droit de présentation n'existe pas dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, la nomination à un office étant conditionnée à la réussite d'un concours.

La réflexion autour de la règlementation d'un certain nombre de professions a donné lieu, depuis plusieurs décennies, à différents rapports[2], puis elle s'est poursuivie par les travaux de la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) en 2012 sur les professions réglementées à la demande du ministre de l'Économie et des Finances[3].

Ces interrogations ont également été portées à l'échelon européen dans le cadre de travaux d'harmonisation des législations nationales, et au-delà, par la jurisprudence communautaire imposant de revenir sur certaines restrictions, et plus particulièrement en matière de liberté d'installation.

Il est ressorti des constats que les conditions posées à l'installation et à l'exercice de professions règlementées du droit se traduisaient par une raréfaction des autorisations d'installation, une déconnexion entre l'offre et la demande et un renchérissement de la valeur patrimoniale du droit de présentation. Le nombre de notaires n'a, par exemple, augmenté que de 30 % entre les années 1980 et 2010 alors que, dans le même temps, le nombre annuel de transactions immobilières avait doublé.

---

[1] En vertu de l'article 61-III de la loi CAECE qui autorise le gouvernement à créer par ordonnance « une profession de commissaire de justice regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ». Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

[2] Rapport du comité présidé par messieurs Armand et Rueff sur *les obstacles à l'expansion économique* (1960), rapports de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Attali (2008 et 2010), rapport de la commission présidée par M. Darrois sur *les professions du droit* (mars 2009).

[3] Rapport IGF (2013) - *Les professions réglementées* n° 2012-M-057-03. 37 : l'ensemble des professions et activités réglementées ont été analysées dans ce cadre.

1.1.2. Ces questionnements ont permis l'émergence d'un principe de liberté d'installation régulée

La mission de l'IGF, dans le cadre du rapport précité, après avoir dressé plusieurs constats invitant à une **modernisation du cadre juridique d'exercice des professions soumises à une autorisation d'installation a suggéré un principe de liberté d'installation** pour favoriser la croissance et l'emploi.

Dans la suite de cette mission, les rapports[4] réalisés, en 2014, par M. Richard Ferrand, Mme Cécile Untermaier et M. Philippe Houillon, députés et l'avis sollicité de l'Autorité de la concurrence[5] (ADLC), en ont conforté les conclusions. Ces rapports ont ainsi insisté sur la nécessité de **moderniser les règles d'installation** pour **faciliter l'accès des jeunes et des femmes** à ces professions et homogénéiser leur présence sur le territoire national.

Poursuivant un objectif de renforcement de la présence des offices sur l'ensemble du territoire et d'amélioration de l'accès des jeunes et des femmes aux professions réglementées du droit, les nouvelles dispositions législatives ont suscité dans le cadre de leur adoption de nombreux et vifs débats quant aux possibles effets de bord qu'elles pourraient produire (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les grandes étapes du cheminement législatif de la loi

Étape 1 **:** dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014

Étape 2 : première lecture à l'Assemblée nationale

- premier engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale via l'article 49 alinéa 3 de la Constitution le 17 février 2015
- première motion de censure **:** rejetée le 19 février 2015

Étape 3 **:** première lecture au Sénat

- projet de loi adopté le 12 mai 2015

Étape 4 **:** convocation d'une commission mixte paritaire non conclusive le 13 mai 2015

Étape 5 **:** nouvelle lecture à l'Assemblée nationale

- second engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale via l'article 49 alinéa 3 de la Constitution le 16 juin 2015
- seconde motion de censure : rejetée le 18 juin 2015

Étape 6 **:** nouvelle lecture au Sénat

- projet de loi adopté le 1er juillet 2015

Étape 7 **:** lecture définitive de l'Assemblée nationale

- troisième engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale via l'article 49 alinéa 3 de la Constitution le 9 juillet 2015

Étape 8 **:** double saisine du Conseil constitutionnel d'une part, par plus de soixante sénateurs, et d'autre part, par plus de 60 députés le 15 juillet 2015

Étape 9 **:** déclaration de la loi comme partiellement conforme par le Conseil constitutionnel le 5 août 2015

- décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015

Étape 10 **:** promulgation de la loi par le président de la République le 6 août 2015

Source : Dossier législatif de la loi CAECE.

[4] R. Ferrand (2014) ; *Professions réglementées, pour une nouvelle jeunesse*. C. Untermaier et P. Houillon (2014) ; *Rapport d'information sur les professions juridiques réglementées.*

[5] Avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées, sollicité par le ministre de l'économie par lettre du 3 juin 2014.

La loi CAECE, entrée en vigueur le 1er février 2016 pour les articles 52 et 57, a été complétée par les décrets n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte visée à l'article 52 précité, et n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels, qui définit les conditions de nomination et d'installation des notaires, huissiers et commissaires-priseurs judiciaires.

1.2. La loi CAECE s'est traduite par une liberté d'installation encadrée pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils complétée par une modification des conditions d'aptitude ou de recrutement pour les administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires (AJMJ) et GTC

1.2.1. Les conditions d'accès aux offices ont été rénovées pour les notaires, CJ et avocats aux Conseils

1.2.1.1. Le principe de liberté d'installation a été consacré par le biais d'une carte et l'instauration de zones d'installation différenciées recommandées par l'ADLC pour les notaires et les CJ

Officiers publics et ministériels, et à ce titre délégataire de la puissance publique de l'État au nom duquel ils confèrent l'authenticité aux actes relevant de leur compétence, les notaires et les CJ exercent leur profession dans le cadre d'une activité libérale, ce qui confère à leur statut une nature hybride fondamentale.

L'article 52 de la loi CAECE a instauré un principe de liberté d'installation concernant ces deux professions dans les zones où la création de nouveaux offices apparaissait utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services (hors Alsace, Moselle). 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'ADLC 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, rendue publique, doit être révisée au moins tous les deux ans jusqu'à présent et tous les cinq ans à l'avenir[6]. L'avis associé à la carte est assorti de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée[7] (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Choix de l'échelle géographique des zones d'installation des notaires et des CJ

À quelques exceptions près, les notaires exercent l'ensemble des prérogatives de leur ministère sur l'intégralité du territoire national. Il leur est toutefois interdit « de recevoir […] leurs clients à titre habituel dans un local autre que leur étude ». L'ADLC a relevé que le recours à un notaire n'intervenait qu'à quelques occasions dans une vie et ne nécessitait pour chaque acte que peu de rencontres physiques. Elle observe que pour l'essentiel de leurs activités, sous monopole ou concurrentielles, les notaires intervenaient dans un ressort territorial limité à une trentaine de kilomètres autour de leur office.

---

[6] Décret n° 2025-1273 du 22 décembre 2025 portant de deux à cinq ans maximum la périodicité des recommandations de l'Autorité de la concurrence relative à la liberté d'installation des notaires, des CJ et des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et des cartes d'installation des notaires et des CJ.

[7] L'Autorité de la concurrence a pu préciser à l'attention des notaires la notion de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans le cadre de sa délibération du 1er juillet 2016 *portant adoption, en complément de l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux , d'une notice explicative sur la notion de « recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.*

La taille du bassin de vie ne lui est pas apparue la plus adaptée pour l'analyse des marchés de prestations notariales dès lors qu'elle coïncide davantage à la dimension de la zone de chalandise d'un service d'usage plus courant, les usagers recourant moins fréquemment aux services d'un notaire qu'à des services commerciaux, socio-éducatifs, médicaux, culturels ou financiers de proximité.

L'Autorité a retenu pour l'élaboration de ses cartes la zone d'emploi, définie par l'INSEE comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts » soulignant qu'elle :

- tient compte de la localisation géographique des usagers auxquels les notaires fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de ces prestations ;
- est la plus adaptée des subdivisions territoriales suggérées par la consultation publique pour mener une analyse économique locale des marchés de prestations notariales ;
- permet une couverture quasi-exhaustive du périmètre géographique concerné par la carte
- est cohérente avec l'échelon retenu par les pouvoirs publics pour apprécier l'impact de politiques de répartition territoriale de professionnels libéraux, de mobilité des facteurs de production, ou de (re-)dynamisation économique locale ;
- est compatible avec les approches retenues par la jurisprudence du Conseil d'État et la pratique décisionnelle des autorités de concurrence pour délimiter les marchés géographiques pertinents des prestations notariales, respectivement en monopole et en concurrence.

Concernant les CJ, l'ADLC a anticipé, en 2016, la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire au sein de la profession de commissaire de justice en choisissant, comme base pour définir les zones d'installation, une échelle géographique pertinente pour les deux professions. Cette profession exerçant l'ensemble de ses activités monopolistiques dans le ressort de son département de résidence. L'ADLC a retenu le maillage du département même si la compétence territoriale des CJ a été étendue au ressort de la cour d'appel.

Pour les anciens commissaires-priseurs judiciaires, l'ADLC a considéré 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 département.

Source : ADLC.

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 CJ 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 contrôle approfondi de la part de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS).

Les zones sont déterminées par l'ADLC en fonction de critères d'évaluation de l'offre et de la demande de services, définis par le décret précité du 26 février 2016.

L'évaluation du niveau et des perspectives d'évolution de l'offre s'opère en fonction des critères suivants :

- 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 ;
- l'âge des professionnels en exercice.

Il est retenu, concernant l'évaluation de la demande, les caractéristiques démographiques de la zone et la tendance de leur évolution ainsi que 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 le nombre de mariages et de décès (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Méthode de calcul des recommandations de l'ADLC adoptée en 2016

L'ADLC calcule en premier lieu le chiffre d'affaires des professionnels libéraux par zone d'installation sur la période d'analyse, corrigé de ses évolutions prévisibles, à savoir celle liées aux révisions tarifaires sur la période étudiée et celle affectant la demande. Cette seconde correction consiste en l'application du taux de croissance de la population (sur la base des projections de l'INSEE) et d'un coefficient multiplicateur caractérisant l'évolution de la demande (estimé entre la population et le chiffre d'affaires, de l'ordre de 0,98 à 1,1).

Ensuite, ce chiffre d'affaires est rapporté à deux seuils de chiffre d'affaires :

- un chiffre d'affaires cible au-delà duquel l'ADCL considère qu'il est possible d'installer plus de professionnels libéraux (ex. : 450 000 € puis 502 000 € pour les notaires ; 325 000 € puis 363 000 € pour les huissiers de justice et 195 000 € puis 218 000 € pour les commissaires-priseurs de justice (CPJ)). Ce seuil permet de classer les zones, libres ou contrôlées ;
- 65 % du chiffre d'affaires par professionnel libéral déjà installé constaté sur la période étudiée. Ce seuil permet de déterminer le nombre de nouveaux professionnels à 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 % (seuil issu 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 %. 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.

Cette analyse lui permet de définir le nombre de recommandations d'installations envisagées par zone à l'horizon 2029. L'ADLC retient le nombre d'installations estimé le plus bas pour chaque zone. Enfin, ce besoin d'installations étant calculé à l'horizon 2029, l'ADLC choisit le rythme permettant d'atteindre cet objectif et définit le besoin d'installations par période d'installation prévue.

Source : ADLC.

Le II de l'article 1 du décret n°2016-216 du 26 février 2016 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 »*.

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 les candidats sont nommés par le ministre de la justice 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 disponibles.

Certaines des modalités d'installation qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi CAECE 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 vacant. 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 pour les zones d'installation contrôlée.

1.2.1.2. Pour les avocats aux Conseils, l'ADLC émet une recommandation de création d'offices, sans carte

Initialement absentes du projet de loi CAECE, les dispositions modifiant les conditions d'installation des avocats aux Conseils[8] ont été introduites au cours de la procédure législative. Figurant à l'article 57 du texte définitivement voté à l'Assemblée, ce cadre renouvelé s'inscrit dans une perspective d'augmentation du nombre des offices. L'article en question consacre les éléments suivants :

- l'ADLC rend des avis publics sur la liberté d'installation de cette profession au moins tous les deux ans[9] au ministre de la justice et formule des recommandations dont l'objectif est d'établir le nombre d'offices supplémentaires à créer ;
- lorsqu'il satisfait les conditions légales, le demandeur de la création d'un office est nommé titulaire par le ministre de la justice ;
- enfin, lorsque dans un délai de six mois après la publication de l'avis de l'ADCL de la concurrence le ministre de la justice n'est pas saisi d'un nombre suffisant de demandes de créations d'office, celui-ci procède à un appel à manifestation d'intérêt.

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[10].

Après dépôt des candidatures auprès du garde des Sceaux, une commission composée du directeur de la 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 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). Les modalités d'installation qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi CAECE 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 vacant.

---

[8] Avant la loi CAECE, l'exercice des fonctions d'avocat aux Conseils n'était possible que dans le cadre d'un régime de numerus clausus. Le nombre des offices était limité en principe à l'existant par l'article 3 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 réunissant, 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, qui fixait irrévocablement, le nombre des titulaires à soixante. Lorsqu'ils cessaient leurs fonctions, les avocats aux Conseils disposaient également du droit de présenter leur successeur à l'agrément du garde des sceaux. Selon les termes de l'article 3 susvisé modifié par le décret n° 2009-452 du 22 avril 2009 relatif à l'évolution des professions juridiques et judiciaires, le ministre de la justice, pouvait, par arrêté, créer de nouveaux offices d'avocats aux Conseils, pour des motifs tenant à la bonne administration de la justice, au vu notamment de l'évolution du contentieux devant ces deux juridictions, après avis du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près la Cour de cassation et du conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

[9] Avant l'entrée en vigueur du décret du 22 décembre 2025 précité.

[10] Départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

1.2.2. Les modalités de recrutement et d'aptitude ont été ajustées pour les GTC et les AJ et MJ aux fins de favoriser une plus grande ouverture

1.2.2.1. La suppression d'un examen d'aptitude au profit d'un concours pour les GTC

En vertu de l'article 61-IV de la loi CAECE, le gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour améliorer, par la voie du concours, en fixant les conditions financières de cette mesure, le recrutement des GTC.

Dans le droit antérieur, les conditions de nomination dans les offices existants[11] supposaient, outre la réussite à un examen d'aptitude, l'exercice du droit de présentation du successeur, ou, pour les offices créés ou vacants, un système de désignation (en pratique très peu mis en œuvre).

Les nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n°2016 – 57 du 29 janvier 2016 modifiant l'article L742 – 1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier du tribunal de commerce instaurent un concours, un stage et un entretien de validation du stage, pour la titularisation dans les offices créés ou vacants, et pour les offices existants, lors de la cessation des fonctions du titulaire de l'office.

Des dispositions règlementaires[12] sont venues préciser les modalités d'organisation des concours stage et entretien de validation du stage ainsi que l'établissement d'une liste d'aptitude constituant le vivier au sein duquel les titulaires d'offices peuvent choisir leurs associés, leurs successeurs ou leurs salariés.

1.2.2.2. De nouvelles conditions d'aptitude ont simplifié l'accès aux professions d'AJ et MJ en créant un nouveau parcours universitaire : le master ALED

A la différence des autres professions examinées, les AJ et MJ ne sont pas des officiers publics et ministériels. Ils n'ont ni charge, ni clientèle.

L'un des changements majeurs qu'a connu la profession après la loi a été l'avènement d'une formation propre aux métiers d'AJ et de MJ. L'article 61 de la loi CAECE a instauré un nouveau cursus sanctionné par un diplôme universitaire, le master en Administration et Liquidation des Entreprises en Difficulté (ALED) pour exercer les professions d'AJ et de MJ dont les conditions ont été précisées par le décret n°2016-400 du 1er avril 2016 relatif aux AJ et MJ. Ce décret assouplit les conditions de dispense d'examen professionnel, de stage et d'examen d'aptitude et crée cette nouvelle voie d'accès pour les titulaires du diplôme de master ALED.

Auparavant, un stage de 36 mois (au lieu de 30 mois actuellement) était obligatoire au sein d'une étude à l'issue duquel un examen d'aptitude permettait d'accéder à la profession (3 présentations possibles). Cet accès a été conservé, considéré par les professions comme « la voie royale ».

---

[11] Le nombre d'offices est égal à celui des tribunaux de commerce soit 134.

[12] Articles R. 742 – 1 et suivants du code de commerce.

1.2.3. L'installation des professions a été facilitée par d'autres mesures relatives à la limite d'âge de 70 ans et l'élargissement du recours au salariat

Depuis l'entrée en vigueur de la loi CAECE, les notaires, les CJ et les GTC doivent cesser d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans. Cette mesure a permis de favoriser le renouvellement des générations. Les avocats aux Conseils ont conservé pour leur part la possibilité de pouvoir exercer leur profession sans limite d'âge.

La loi a également élargi le recours au salariat chez les notaires, les CJ, les GTC et les AJMJ ce qui est unanimement considéré comme l'un des effets positifs de cette loi. Désormais, le nombre de professionnels salariés peut aller jusqu'à deux par professionnel libéral, alors qu'il était limité auparavant à un salarié par professionnel libéral, voire non prévue pour les AJMJ. 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 d'un salarié pour un office.

2. Les effets démographiques de la loi CAECE permettent désormais l'allongement de la périodicité des installations et d'optimiser les processus de candidatures

2.1. Les professions de notaire et d'avocat aux Conseils ont connu un regain démographique alors que la démographie des CJ reste atone

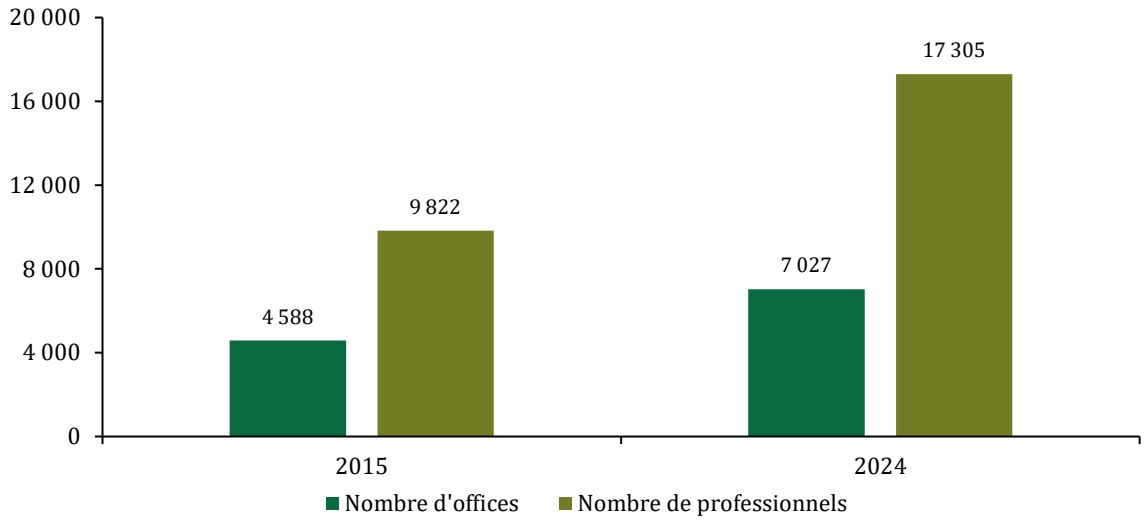
2.1.1. Les notaires : l'évolution la plus significative

2.1.1.1. Présentation de l'évolution de la profession de notaire depuis 2015

La profession notariale a accueilli la loi CAECE avec une réserve d'ensemble liée à l'approche du législateur qu'elle a considéré comme centrée de manière disproportionnée sur l'économie alors que les notaires ont un statut particulier comme indiqué précédemment. La profession a estimé que cette évolution a conduit à centrer la réforme sur le notaire et non sur le justiciable, ce que l'ouverture à une plus grande concurrence commandait.

Malgré les tensions induites par ce nouveau paradigme, les notaires ont accompagné de manière active la réforme de 2015. C'est la profession réglementée qui a connu le développement le plus significatif en dix ans. Le nombre de notaires au 31 décembre 2024 s'élevait ainsi à 17 305 en incluant les notaires salariés et le nombre d'offices à 7 027. L'évolution du nombre d'offices entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2024 est donc de 53 % et l'évolution du nombre de professionnels, entre ces mêmes dates, est de 76 % (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la profession de notaire depuis 2015



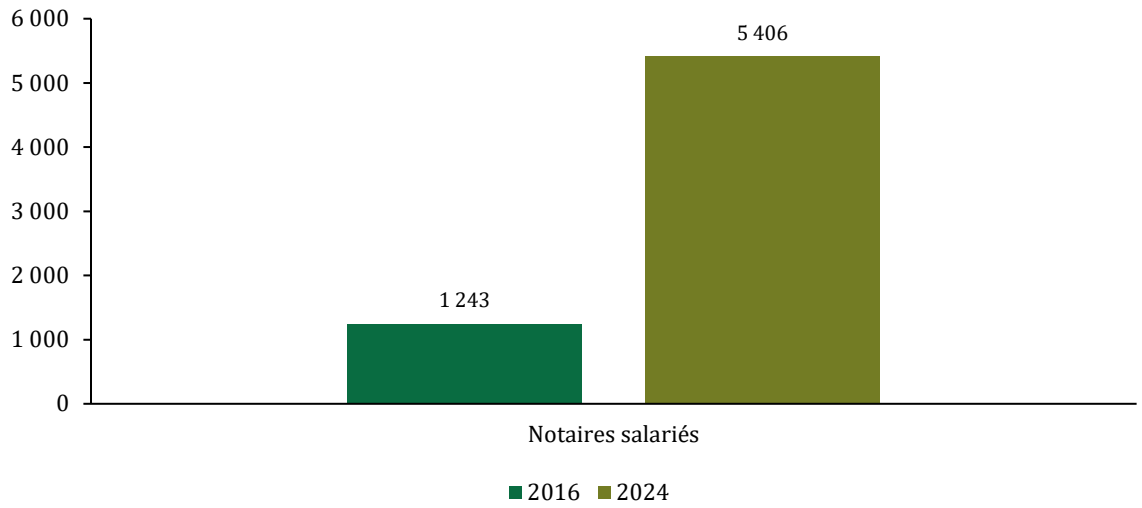
Source : DACS et CSN

Cette augmentation spectaculaire a nécessité des aides de la profession :

- la mise en place de la contribution volontaire obligatoire (CVO) à hauteur d'environ 100 millions d'euros depuis 2019 qui sert essentiellement à pallier les effets de l'écrêtement[13] ;
- un programme de consolidation du maillage territorial déployé par le Conseil supérieur du notariat (CSN) entre 2020 et 2025 afin de soutenir le développement et la pérennisation des offices ruraux et péri-urbains qui a permis, en partenariat avec la banque des territoires, à 1 512 offices volontaires de bénéficier d'un diagnostic de leur office par des consultants et de coconstruire un plan d'action, de maintien et de développement à horizon de 5 ans ; la profession indique qu'elle a consacré 35 millions d'euros, dont les offices récents ont bénéficié à hauteur de 27 % ;
- des aides en région pour assister les nouveau notaires, outre le cadre ordinaire des inspections et des formations proposées aux notaires, qui permettent de maintenir la qualité de service auprès du justiciable ;
- des journées d'accueil organisées par les chambres régionales ;
- l'intégration par la profession d'évolutions numériques importantes pour chacun, quel que soit le type d'exercice.

La profession compte désormais 5 406 notaires salariés. Ils n'étaient que 1 243 en exercice au 29 février 2016[14] (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du nombre de notaires salariés depuis 2015



Source : DACS et ALDC

À ce jour, l'ADLC ne prend pas en compte les notaires salariés dans son analyse de l'offre et de la demande de chacune des zones. Elle considère que seuls les notaires libéraux disposent d'un pouvoir de décision dans la gestion de l'office : le notaire salarié ne peut pas avoir de clientèle personnelle, ne détient pas de part du capital de l'office, ni donc de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques.

[13] Dispositif qui encadre les émoluments lors de mutations immobilières de faible valeur, aux termes des dispositions des articles R. 444-9 et A. 444-175 du code de commerce.

[14] A Paris, selon les chiffres communiqués par la chambre des notaires de Paris, alors qu'ils n'étaient que 299 notaires salariés en 2016, ils sont désormais 861 notaires salariés, soit une augmentation de 187,96 %.

L'ADLC avait ainsi relevé en 2016[15] que *« la présence massive de salariés est plus le signe d'un excès de demande et d'une offre insuffisante de prestations notariales (…) le salariat [est] un statut davantage subi que choisi »*.

Cette analyse se révèle moins pertinente qu'à l'époque où elle a été faite, avec le recul de dix années. En effet, la profession de notaire a évolué : elle s'est rajeunie et féminisée, ainsi que la mission le soulignera plus avant[16].

Par ailleurs, alors que la fonction de notaire salarié a longtemps été un statut intermédiaire avant l'installation en libéral, la profession compte aujourd'hui un tiers de notaires salariés, dont 60 % disent ne pas vouloir exercer en libéral, selon le CSN[17].

Le salariat n'est donc pas exclusivement le signe d'un excès de demande ou d'un statut subi par principe : il correspond, pour un certain nombre d'entre eux, à un choix au regard de l'évolution de la profession et de ses modes d'exercice. Les notaires salariés bénéficient d'un statut particulier à l'instar des notaires associés : ils sont officiers publics ministériels et participent à la mission de service public à l'instar des notaires libéraux : ils reçoivent et suivent les clients, ils disposent des mêmes compétences notamment sur l'attribution du sceau, sont soumis aux mêmes règles déontologiques. Il serait dès lors justifié de prendre aussi en compte, en complément de la méthodologie actuelle, les notaires salariés dans l'analyse des besoins.

2.1.1.2. Le bilan des trois vagues d'installations : une augmentation majeure

Les quatre avis rendus successivement par l'ADLC ont respectivement recommandé l'installation de **1 650 notaires pour la période 2016-2018** dans 247 zones d'installation libre sur un total de 307 zones d'installation, **733 pour la période 2018-2020** dans 229 zones d'installation libre sur un total de 306 zones d'installation, **250 pour la période 2021-2023** dans 112 zones d'installation libre sur un total de 293 zones d'installation et **600 pour la période 2023-2025**. Concernant cette dernière carte, qui a fait l'objet d'un arrêté intervenu le 28 février 2024, le gouvernement a finalement retenu l'installation de 502 nouveaux notaires dans les deux ans à venir.

Le ministère de la justice peut autoriser une 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 »*. La DACS instruit chacun des dossiers qu'elle reçoit. A ce jour, aucune création de ce type n'a été autorisée.

À Paris, la chambre a fourni à la mission des données qui illustrent le taux de défection des notaires nouvellement nommés pour les deux premières cartes :

- au titre des nominations de la première carte, au 10 novembre 2025, **28 % des notaires s'étaient retirés de l'office dans lequel ils ont été nommés : 32 % d'entre eux n'exercent plus et 25 % d'entre eux exercent hors île de France** ;
- au titre des nominations de la deuxième carte, au 10 novembre 2025, **26 % des notaires se sont retirés de l'office dans lequel ils ont été nommés : 33 % d'entre eux n'exercent plus et 56 % exercent hors Île-de-France**.

Ces chiffres, qui ne doivent pas minimiser le taux de rotation parisien par ailleurs, soulignent que près d'un tiers des notaires nommés pour ces nouvelles cartes finissent par ne plus exercer.

---

[15] Synthèse de l'avis 16-A613 du 8 juin 2016, page 9.

[16] Cf. partie 4.

[17] *Le nouveau visage du notariat dix ans après la loi croissance*, La Gazette France, 2 décembre 2025.

La mission met en lien cette désaffection importante avec les modalités de candidature pour les nouveaux offices qui ne soumettent pas la présentation d'un projet économique local concret et susceptible d'être viable à long terme. Certaines candidatures, comme a pu le constater la mission, s'en remettent au sort dans l'espoir que le chiffre d'affaires de la profession puisse ruisseler de manière mécanique. Ce n'est pas nécessairement le cas.

L'exercice libéral nécessite de disposer d'une vision économique, et non plus seulement juridique, et de s'y préparer.

Ce constat plaide en faveur d'un renforcement des pièces à fournir sur le volet économique pour candidater en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, les délais de nomination ont été longs, notamment aux termes de la première carte qui instituait une vague de création très importante : pour Paris, par exemple, la première carte est parue au *Journal Officiel* du 20 septembre 2016. Les dates de nominations ont été enregistrées entre octobre 2017 et septembre 2018. Pour la deuxième carte du 6 décembre 2018, les nominations ont été enregistrées en janvier 2020 et décembre 2020. Enfin, pour la troisième carte, les nominations ont été enregistrées entre février 2023 et août 2023. Un meilleur encadrement des modalités de candidature serait susceptible d'entraîner une réduction des délais.

2.1.2. Les commissaires de justice : un développement atone

2.1.2.1. Présentation de l'évolution des offices depuis 2015

En application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015, l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 a prévu la création de la profession de commissaire de justice appelée à remplacer les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires à compter du 1er juillet 2022, un régime transitoire devant s'appliquer jusqu'à cette date. Les CJ ont la qualité d'officiers publics et ministériels[18] (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Les CJ, une nouvelle profession depuis le 1er juillet 2022

Issue des dispositions combinées des article 61-III de la loi CAECE[19], de l'ordonnance du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice et du décret 2024-673 du 3 juillet 2024 :

Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance, les CJ sont les officiers publics et ministériels qui ont seuls qualité, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, pour :

1° Ramener à exécution les décisions de justice ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire ;

2° Procéder aux inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrits par la loi ou par décision de justice ;

3° Signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé ;

4° Accomplir les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession dans les conditions prévues par le code de procédure civile ;

[18] Ils établissent des actes authentiques dans les conditions prévues à l'article 1369 du code civil. L'ordonnance précise les règles relatives à leur compétence, l'accès et aux conditions d'exercice, à l'organisation de la profession ainsi qu'à la responsabilité et la déontologie.

[19] Article 61-III : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de dix mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi pour créer une profession de commissaire de justice regroupant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, de façon progressive, en prenant en considération les règles de déontologie, les incompatibilités et les risques de conflits d'intérêts propres à l'exercice des missions de chaque profession concernée, ainsi que les exigences de qualification particulières à chacune de ces professions ».

5° Assurer le service des audiences près les cours et tribunaux ;

6° Délivrer et mettre à exécution le titre prévu par l'article L. 131-73 du code monétaire et financier, en cas de non-paiement d'un chèque ;

7° Mettre en œuvre la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances prévue à l'article L. 125-1 du code des procédures civiles d'exécution ;

8° Etablir les constats d'état des lieux dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3-2 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ;

9° Assister le greffier en chef dans sa mission de vérification des comptes de tutelle.

Le présent I s'applique sans préjudice de la compétence des autres officiers publics ou ministériels et des autres personnes légalement habilitées.

II. - Les commissaires de justice peuvent en outre :

1° Procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances ;

2° Effectuer, lorsqu'ils sont commis par justice ou à la requête de particuliers, des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Sauf en matière pénale où elles ont valeur de simples renseignements, ces constatations font foi jusqu'à preuve contraire ;

3° Être désignés à titre habituel en qualité de liquidateur dans certaines procédures de liquidation judiciaire ou d'assistant du juge commis dans le cadre des procédures de rétablissement professionnel, dans les conditions prévues par le titre IV du livre VI et le livre VIII du code de commerce ;

4° Être désignés en qualité de séquestre conventionnel régi par les articles 1956 et suivants du code civil et en remplir les missions dans des conditions fixées par le décret prévu à l'article 22 ;

5° Être commis en qualité de technicien pour éclairer le juge sur une question de fait, notamment en application des articles 232 et suivants du code de procédure civile et des articles R. 621-1 et suivants du code de justice administrative ;

6° Exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions. La liste de ces activités et fonctions ainsi que les conditions dans lesquelles les intéressés sont autorisés à les exercer sont, sous réserve des lois spéciales, fixées par le décret prévu à l'article 22.

III. - Sauf dispositions contraires, les commissaires de justice ne peuvent se livrer à aucun commerce en leur nom, pour le compte d'autrui ou sous le nom d'autrui.

IV. - Les commissaires de justice peuvent organiser et réaliser des ventes, inventaires et prisées correspondants relevant de l'activité d'opérateur de ventes volontaires mentionnée à l'article L. 321-4 du code de commerce, dans les conditions de qualification requises par cet article.

Ils y procèdent conformément aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre III de ce code, au sein de sociétés régies par le livre II du même code, distinctes de leur office. L'objet de ces sociétés peut inclure les activités de transport de meubles, de presse, d'édition et de diffusion de catalogues pour les besoins des ventes qu'ils organisent.

Les articles L. 752-1, L. 752-2 et L. 752-15 du même code ne sont pas applicables aux locaux utilisés par les commissaires de justice exerçant parallèlement une activité d'opérateur de ventes volontaires.

Aux termes de l'article 2 : les commissaires de justice exercent leur compétence dans le ressort de la cour d'appel du siège de l'office et, le cas échéant, du ou des bureaux annexes attachés à l'office. Toutefois, la compétence pour les actes prévus au 4° du I et au II de l'article 1er est nationale. Les commissaires de justice peuvent également procéder, à titre occasionnel, aux actes prévus au 2° du I de l'article 1er sur l'ensemble du territoire national.

II. - Le décret prévu à l'article 22 fixe le ressort territorial au sein duquel les commissaires de justice sont tenus de prêter leur concours au titre du I de l'article 1er.

III. - Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation à l'exception des communes où est établi un office de commissaire de justice. Cette exception n'est pas applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Depuis le décret n°2025-125 du 12 février 2025, la procédure des saisies rémunération est confiée aux CJ. En vertu du décret du 3 juillet 2024 l'activité accessoire d'intermédiation immobilière leur est ouverte.

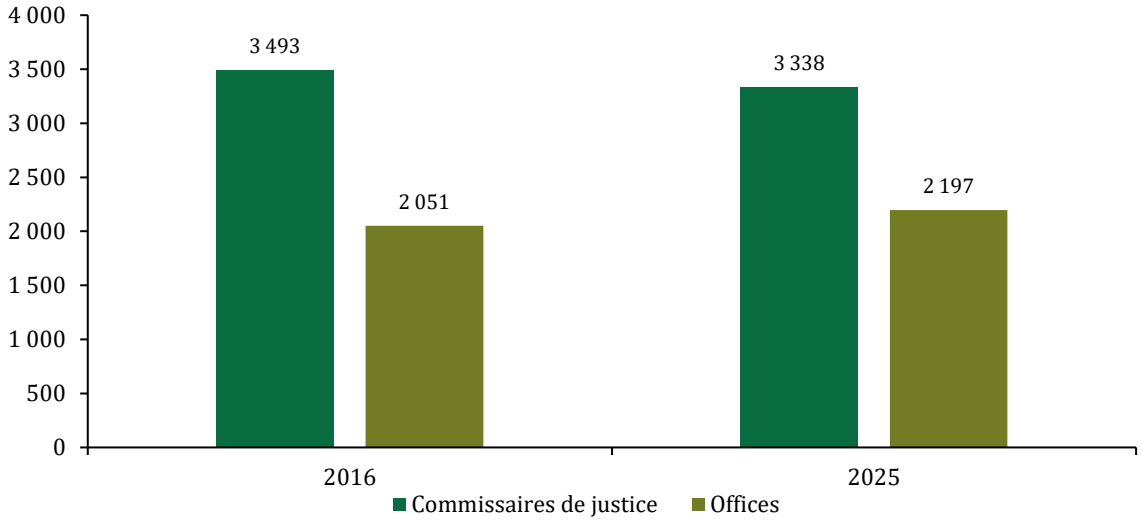
Source : Mission.

Le garde des sceaux a annoncé, lors du dernier congrès des commissaires de justice, au mois de décembre 2025, que le ministère rendra possible le recouvrement des amendes pénales par les CJ, que la procédure d'injonction de payer sera simplifiée et qu'une procédure déjudiciarisée des créances commerciales incontestées sera créée en 2026[20].

Les professionnels interrogés par la mission sont très nuancés sur **la fusion** des deux professions **qui n'a pas été comprise et qui a été mal vécue**. Ils estiment qu'elle n'a pas été suffisamment préparée et que le métier d'huissier de justice n'est pas comparable à celui de commissaire-priseur. La profession avait déjà subi une première transformation par la distinction opérée entre les opérateurs de ventes volontaires (grandes structures telles Sotheby's ou Christie's) et les ventes judiciaires[21]. En définitive, les ex-commissaires ne font pas (ou très peu) le travail d'un ex-huissier de justice. **À terme, la formation unique est susceptible d'atténuer le clivage actuel mais elle nécessitera plusieurs années avant d'être pleinement effective[22].**

Malgré la création de nouveaux offices, **l'offre de CJ a évolué à la baisse** (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution du nombre de commissaires de justice et du nombre d'offices



Source : Mission et conseil national des commissaires de justice (« CNCJ »).

La profession estime qu'il n'y avait pas de difficulté d'installation majeure.

Les chiffres[23] transmis par la profession montrent que le **nombre médian a diminué aussi bien en ce qui concerne les offices que les professionnels** (cf. graphique 4).

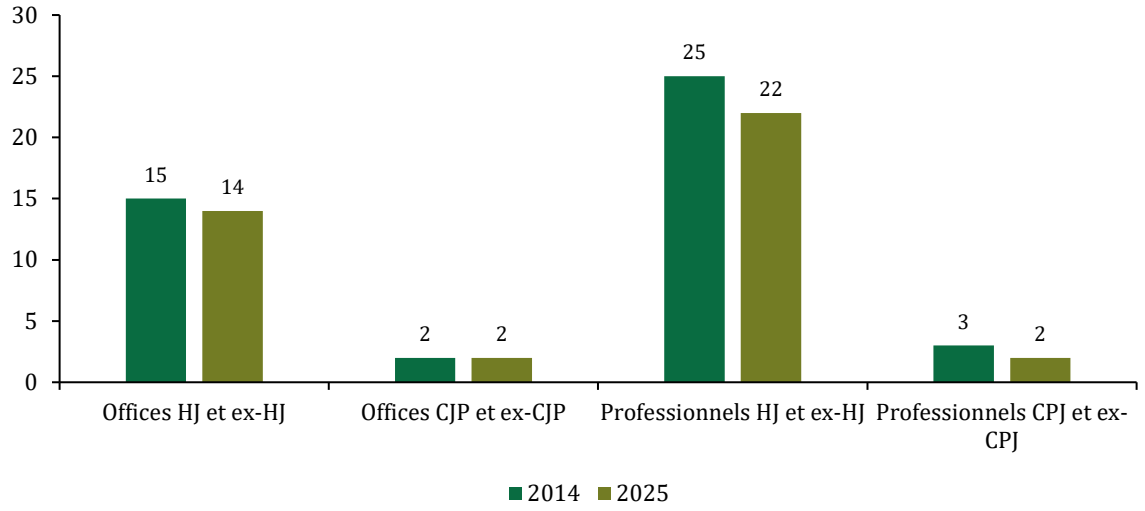
[20] *Retour sur le 4e congrès national des commissaires de justice*, Le monde du droit, 17 décembre 2025.

[21] Loi n°2000-642 du 10 juillet 2000 portant règlementation des ventes volontaires aux enchères publiques.

[22] La profession souligne la perspective d'une diminution du nombre d'offices à compter du 1er juillet 2026 du fait de la fin d'exercice des CJ qui n'auront pas suivi la formation spécifique leur permettant d'acquérir la qualification de commissaire de justice.

[23] N'incluant pas les CJ salariés.

Graphique 4 : Évolution du nombre médian d'offices et de professionnels titulaires installés par zone en France métropolitaine



Source : CNCJ

La loi CAECE a notamment étendu de manière significative la compétence territoriale des huissiers de justice : l'extension de compétence au niveau de l'entier ressort de la cour d'appel pour effectuer des significations d'actes et procéder à l'exécution forcée des décisions de justice a conduit le professionnel à se rapprocher du client « donneur d'ordre » au détriment du destinataire de l'acte, vivant dans les zones moins densément peuplées. Cela s'est traduit par un phénomène de concentration des offices dans les communes les plus densément peuplées.

Certains créanciers institutionnels, notamment ceux liés à l'État, ont souhaité regrouper leurs activités en lien avec un petit nombre d'études, au réseau étendu, plutôt que de confier leurs missions à des offices locaux en fonction du lieu d'exécution. Cette concentration de l'offre, dans un contexte de ralentissement du recouvrement public pendant quelques années du fait de la crise sanitaire, et du développement des modes amiables de règlement des différends pourraient notamment expliquer la baisse du nombre de professionnels : cette concentration de l'offre s'avère peu compatible avec le souhait du législateur de développer le maillage territorial[24].

Enfin, à l'instar des notaires, le nombre des salariés CJ pourrait être utilement intégré au nombre total de professionnels pour le calcul des besoins.

2.1.2.2. Le bilan des trois vagues d'installations : la baisse des effectifs n'est pas endiguée

L'installation suit le même principe que celui des notaires. Une première vague a été lancée par arrêté du 28 décembre 2017 avec une recommandation de 202 offices d'huissiers de justice et 42 offices de commissaires-priseurs judiciaires. La deuxième vague a été lancée par l'arrêté du 20 juillet 2021 qui a recommandé la création de **50 offices d'huissiers de justice et aucun office de commissaire-priseur judiciaire**. La troisième vague d'installation correspond à l'arrêté du 26 décembre 2023 : elle n'est pas achevée. Elle a recommandé la **création de 33 nouveaux offices de CJ**. La quatrième vague d'installation comprendra la création de **41 offices de CJ** sur la nouvelle période quinquennale de 2026 à 2031[25].

[24] Cf. partie 3.

[25] Avis n° 25-A-17 du 26 décembre 2025 relatif à la liberté d'installation des CJ et à une proposition de carte des zones d'implantation.

Ainsi que l'ADLC le souligne, les deux premières vagues de création d'offices n'ont pas permis d'endiguer la baisse des effectifs totaux d'huissiers de justice libéraux.

2.1.3. Les avocats aux Conseils : une augmentation des offices mais un tarissement du vivier des candidats

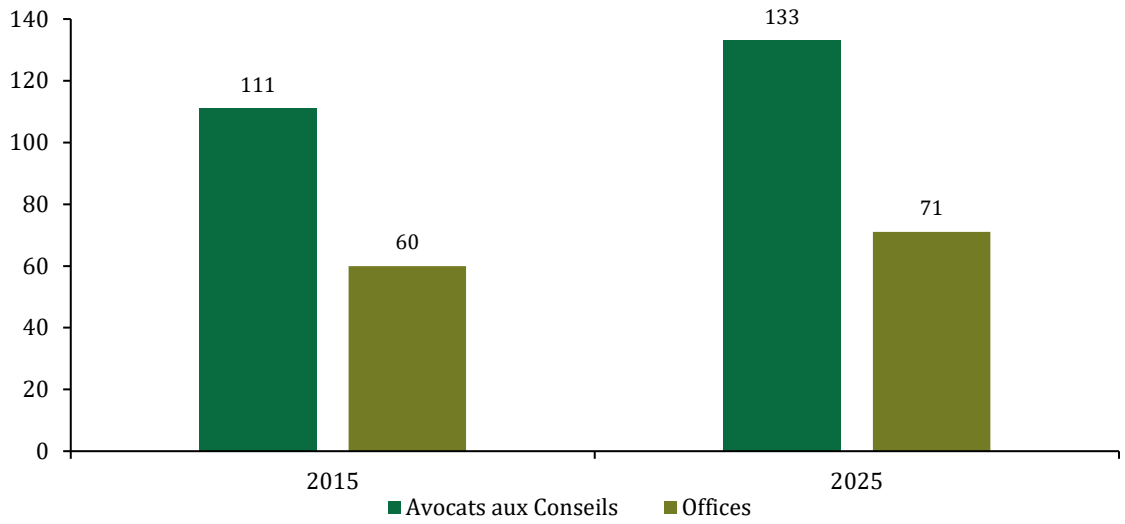
2.1.3.1. Présentation de l'évolution des offices depuis 2015 : une hausse inédite alors que le nombre d'offices était stable depuis 1817

Les avocats aux Conseils sont titulaires d'un office attribué par l'État[26].

Alors que le nombre de 60 offices était resté inchangé depuis 1817, l'ADLC a recommandé la création de 4 offices en 2016, 4 offices en 2018, et 2 offices en 2021 portant leur nombre total de 60 à 70. Dans son dernier avis rendu le 7 avril 2023, l'ADLC a conclu à la création de deux offices d'ici 2025. En définitive, un seul office a été créé : il n'a pas trouvé preneur à ce jour. Ainsi, le nombre d'avocats aux Conseils a augmenté de 33 % en 15 ans. On comptait 98 avocats aux Conseils en 2010, 111 en 2015 et 133 à ce jour. La création de 11 offices depuis 2017 représente une augmentation de plus de 18 % de leur nombre en sept ans (cf. graphique 5).

Plus d'un avocat aux Conseils sur deux exerce depuis moins de 15 ans.

Graphique 5 : Évolution des offices et des professionnels pour les avocats aux Conseils



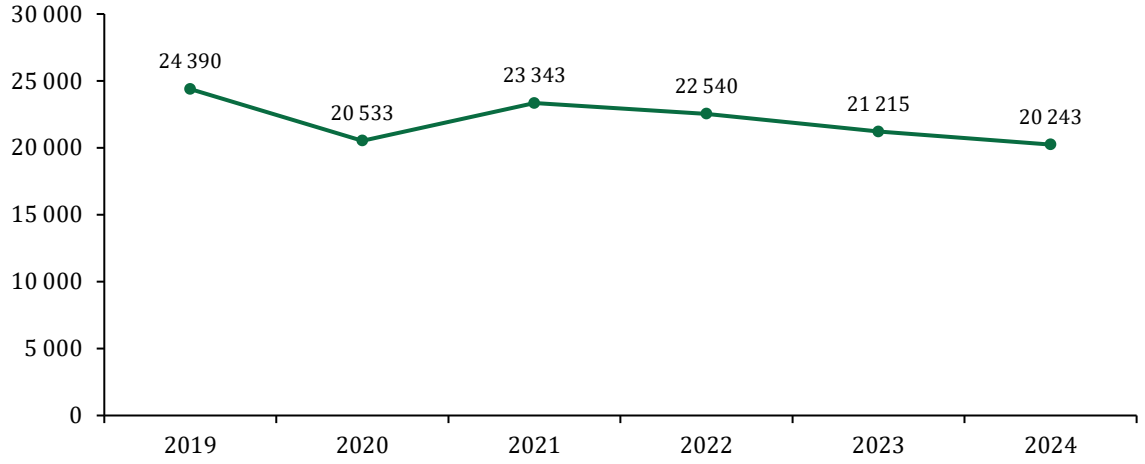
Source : Ordre des avocats aux Conseils.

[26] Ils disposent d'un monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation pour les pourvois en cassation dans la plupart des matières, monopole qui représente environ 90 % de leur activité. Le reste se compose d'interventions devant d'autres juridictions (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne…) et de conseil juridique. Il est rappelé que l'activité pénale devant la Cour de cassation n'est pas concernée par le monopole de représentation des justiciables par les avocats aux Conseils.

Le contexte est pourtant marqué par une baisse d'activité ces dernières années : la profession est confrontée depuis plusieurs années à une baisse sensible du nombre de pourvois devant la Cour de cassation (cf. graphique 6) :

- depuis plus de 5 ans, le nombre de pourvois déposés en matière civile fléchit de façon régulière et significative (-20 % depuis 2019) ;
- la profession a observé, par ailleurs, une baisse générale de 2 000 pourvois entre le premier semestre 2025 et le premier semestre 2024, alors que 2024 représentait déjà une baisse singulière.

Graphique 6 : Évolution du nombre de pourvois devant la Cour de cassation



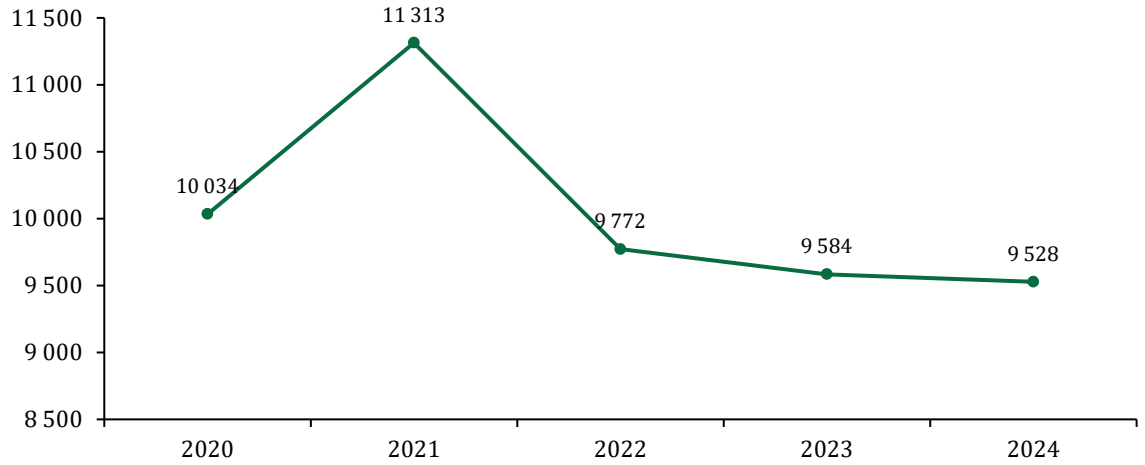
Source : Cour de cassation (rapports annuels).

Le déclin du contentieux devant les juridictions d'appel, le développement des modes alternatifs de règlement des litiges, la réforme en matière de contentieux social (barème, possibilité d'une rupture conventionnelle) et la modification de l'exécution provisoire expliquent notamment cette baisse.

Entre 2019 et 2024, la baisse est de 4 147 pourvois, soit 31 pourvois par professionnels et 58 pourvois par office.

Cette baisse est également observée devant le Conseil d'État mais elle ne se situe pas dans les mêmes proportions (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution du nombre de pourvois devant le Conseil d'État



Source : Conseil d'Etat (rapports annuels).

Les questionnements de l'ADLC sur le maintien du monopole de représentation des avocats aux Conseils devant les juridictions suprêmes interviennent dans le cadre du suivi de ses propres recommandations. L'augmentation relative du nombre d'avocats aux Conseils l'a conduite à s'interroger sur la pertinence du maintien de leur monopole.

La mission observe, à l'instar de l'ADLC, que le gouvernement n'a pas entendu remettre en cause ce monopole. Elle ajoute que la spécificité de la profession et la haute technicité requise sur le plan juridique permet de mieux assurer la qualité du service par une prestation de qualité à l'égard du justiciable mais également des magistrats des juridictions suprêmes ce que n'ont pas manqué de souligner ces derniers à la mission. L'obligation déontologique dite de « déconseil » ne peut être assimilée à une obligation de conseil de droit commun. Elle représente une part non négligeable de l'activité des avocats aux Conseils[27] et permet d'assurer un rôle de filtre à partir d'une technique propre à la cassation qui suppose une formation spécifique : à ce titre plus de 20 % des pourvois formés à titre conservatoire ne sont pas soutenus, sans compter les dossiers dans lesquels aucun pourvoi n'aura été formé à la suite d'un conseil négatif. Cette pratique systématique de la consultation sur les chances de succès des pourvois participe à la sélection de ces derniers et à une régulation de qualité du contentieux devant les juridictions suprêmes[28].

2.1.3.2. Un tarissement du vivier des candidats susceptible d'être nuancé à terme par la forte mobilisation de la profession pour se faire connaître et améliorer sa formation

L'ADLC, dans son bilan[29], a souligné le nombre toujours faible de candidats potentiels à l'installation. Elle a estimé que ce vivier pouvait être compris entre une dizaine et une quinzaine de personnes pour la période 2023-2025 et une douzaine de candidats en 2025.

Pendant longtemps, la profession est demeurée peu connue des étudiants en droit.

Des actions d'ampleur ont été entreprises depuis cinq ans notamment par l'Ordre des avocats aux Conseils et l'Institut de formation et de recherche des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (IFRAC). La profession est systématiquement présentée aux étudiants en droit dans les universités. Le nombre de stagiaires est ainsi en augmentation au niveau des recrutements à la sortie de l'université. Il est relevé un intérêt grandissant des meilleurs profils.

Le nombre des inscriptions à la conférence du stage des avocats aux Conseils est en hausse (65 inscriptions en 2025) et le nombre d'inscrits en première année de formation à l'IFRAC est également en hausse (20 en septembre 2025).

La mission estime que le vivier des candidats est donc susceptible d'augmenter à terme mais que cette évolution va s'étendre sur plusieurs années, sous réserve du maintien de l'effort, par l'Ordre et l'IFRAC, de leur ouverture vers l'extérieur.

---

[27] Non comptabilisée en tant que telle mais évaluée à plusieurs consultations par semaine ou par mois selon les réponses apportées à la mission.

[28] Il peut être cité l'exemple de la Cour de cassation italienne qui souhaite s'inspirer du modèle français pour mettre fin à l'engorgement de la juridiction du fait de l'absence de monopole.

[29] Avis A-25-09 du 31 juillet 2025.

2.1.4. Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires : des situations démographiques contrastées avec une augmentation des AJ et une stagnation des MJ

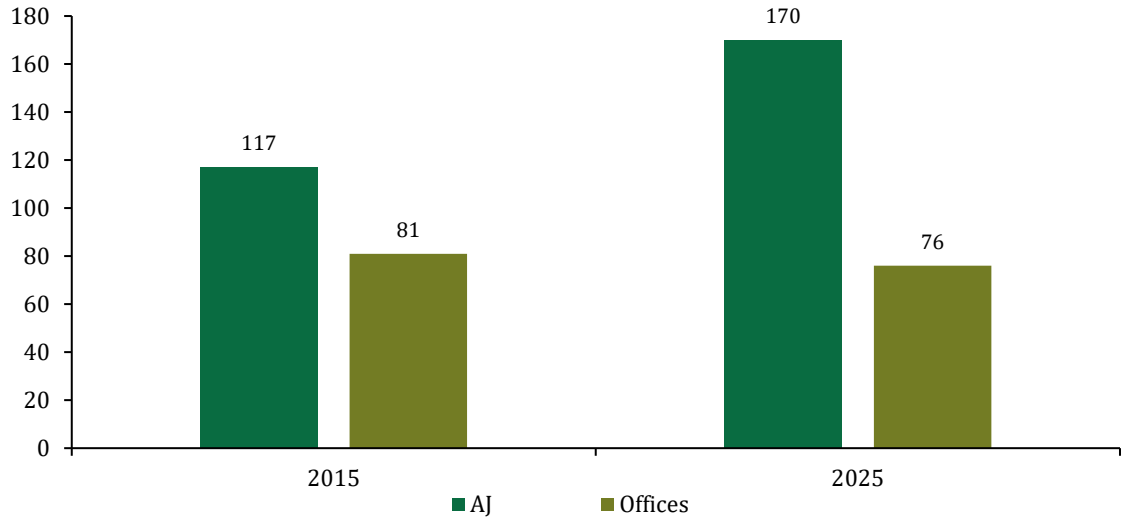
Les AJ et MJ interviennent dans les procédures collectives, sur désignation du tribunal de commerce ou des tribunaux judiciaires. Ils peuvent également, en dehors de ces procédures, intervenir en matière de liquidation amiable, en qualité de mandataire ad hoc, de conciliateur, de commissaire à l'exécution du plan et, concernant uniquement les administrateurs judiciaires (AJ), d'administrateur provisoire.

Dans son avis du 9 janvier 2015, l'ADLC faisait le constat d'un nombre insuffisant de ces professionnels au regard des besoins alors qu'il n'existe en principe aucun numerus clausus à l'entrée dans la profession, ni de reconnaissance d'un droit de présentation.

2.1.4.1. Une hausse des effectifs d'administrateurs dans un contexte de développement de l'offre de prévention en matière de procédures collectives

La profession d'AJ n'est pas concernée par les dispositions de la loi CAECE relatives à la liberté d'installation. En 10 ans, le nombre d'AJ a augmenté de 45,3 %, de 117 en 2015 à 170 en 2025 (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Évolution du nombre d'offices et de professionnels pour les AJ



Source : DACS et conseil national des AJMJ.

Cette augmentation traduit une ouverture de la profession : elle est principalement due à la professionnalisation de la filière mais aussi à l'élargissement de leurs missions et à la hausse des procédures collectives (hors période COVID). Leur rôle est central dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises en France.

Ce rôle a été renforcé dans les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaire par une succession de textes depuis 2010.

La profession a exprimé une réserve quant à la réforme conduite en 2015. Elle estime qu'elle s'est faite avec une connaissance limitée de son statut, des missions et du fonctionnement économique des études d'administrateurs. Selon elle, le diagnostic ayant inspiré la réforme reposait encore largement sur les constats du rapport dit *Montebourg* de 1998.

Le contexte s'est apaisé. Le CNAJMJ, ainsi que les représentants de la profession, ont fait valoir leurs spécificités et certains de leurs messages ont été entendus.

Les nouveaux entrants de la profession, qui bénéficient d'un parcours rénové de formation dans le cadre des masters ALED, ont tendance à s'agréger, en tant qu'associés ou salariés, avec d'autres structures déjà installées.

La profession accueillait 17 AJ salariés en 2024. Ce faible nombre s'explique par le fait que le salariat est la marche d'accès à l'association.

La profession observe que c'est l'activité amiable qui soutient la possibilité de revenus permettant la rentabilité des offices.

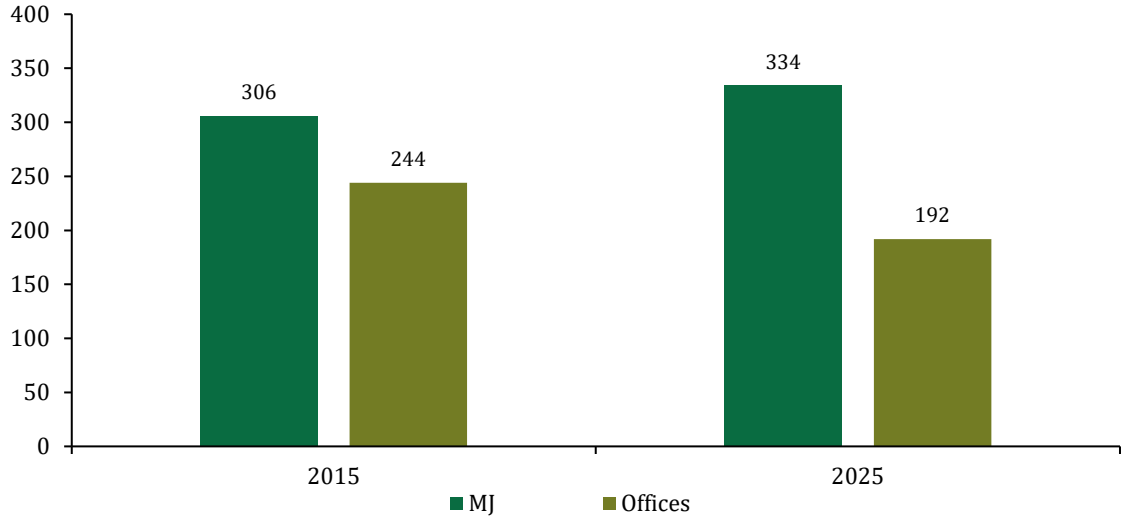
Or, elle souligne l'arrivée de microstructures sur le marché qui veulent bénéficier de cette activité, sans exercer de mission judiciaire tarifée car elles ne sont pas désignées par les tribunaux. Parfois, elles n'ont pas ouvert de comptes auprès de la Caisse des dépôts et consignation.

Les AJ gèrent des fonds de tiers ; ils sont solidaires. La défaillance de ces microstructures, parfois opportunistes, pourraient peser sur l'économie générale d'une profession à la taille relativement modeste.

2.1.4.2. Une stagnation du nombre de mandataires judiciaires dans un contexte où il n'est pas observé de vacance de professionnels dans des territoires spécifiques

La profession de mandataire judiciaire (MJ) n'est pas davantage touchée par les règles relatives à l'installation issues de la loi CAECE. Le nombre des MJ est passé de 306 en 2015 à 334 en 2025. Les mandataires salariés sont 44 à ce jour (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évolution du nombre d'offices et de professionnels pour les MJ



Source : DACS et conseil national des AJMJ.

La quasi-stabilité du nombre de MJ reflète une adaptation structurelle du maillage professionnel à la nouvelle carte judiciaire issue de la réforme de 2008 : la concentration des tribunaux de commerce a logiquement conduit à une recomposition géographique des études.

En outre le métier de MJ a perdu de son attractivité : l'AJ gère l'activité de *recovery*[30], attractive, tandis que le liquidateur peut encore être perçu comme le *« croque-mort »* de l'économie, alors que son rôle dans la sauvegarde des entreprises et des emplois est tout aussi déterminant.

Dans plusieurs ressorts de petites villes, des études non reprises lors des départs en retraite, faute de rentabilité, ont laissé place à des structures plus intégrées ou multi-implantées.

[30] Prévention des difficultés.

Les dossiers les plus importants quittent désormais les petites juridictions car ils sont du ressort des tribunaux de commerce spécialisés (TCS). Cela conduit à une baisse de chiffre d'affaires de ces études au profit de celles installées dans la ville du TCS.

La profession estime, enfin, que 40 à 50 % des MJ dépendent de la rémunération du fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI) pour une rémunération à hauteur de 1 500 euros par dossier, alors que les diligences dans ces dossiers peuvent être importantes, notamment en matière sociale (licenciements, par exemple)[31].

2.1.5. Les GTC : une baisse du nombre de professionnels accompagnée d'une hausse du salariat

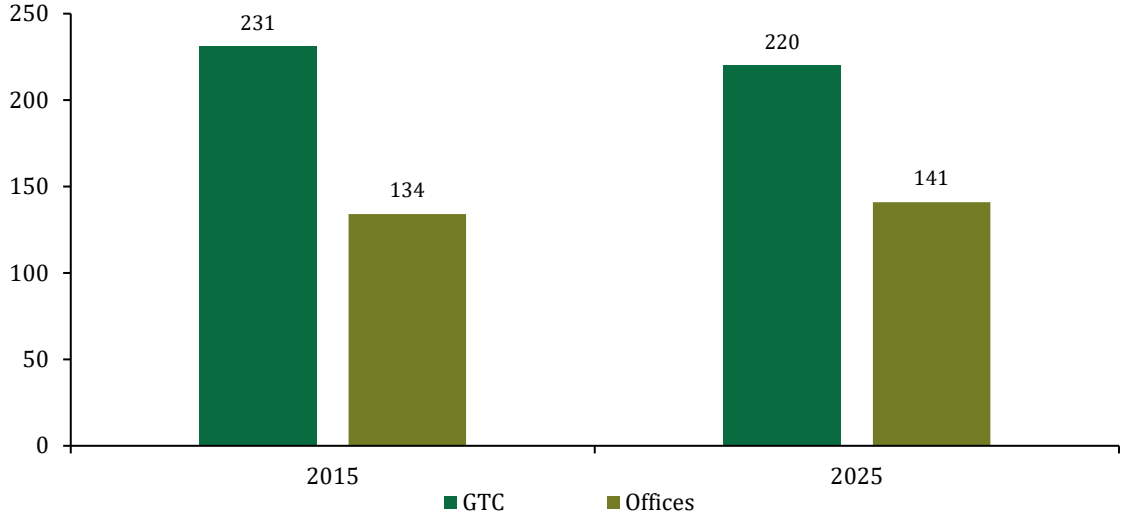
2.1.5.1. Une évolution à la baisse du nombre total de greffiers malgré de nouvelles missions et la création de greffes en outre-mer

Officiers publics et ministériels dont le statut est défini par l'article L. 741-1 du code de commerce, les GTC sont concernés par les dispositions de la loi CAECE relatives à la fixation des tarifs des professions réglementées. En revanche, leurs conditions d'installation ne sont pas régies par cette loi.

Professionnels libéraux[32], les GTC peuvent être titulaires de l'office à titre individuel ou associés au sein d'une société titulaire de l'office. En outre, la loi du 22 décembre 2010 a ouvert la possibilité d'exercer la profession en qualité de greffier salarié.

En 2025, on comptait 220 GTC au total, dont 204 titulaires et 16 greffiers salariés. Le nombre de professionnels est en légère diminution (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Évolution du nombre de greffes « privés » et de professionnels pour les GTC



Source : DACS et conseil national des GTC.

[31] Cf. partie 3.

[32] Les GTC assistent les membres du tribunal de commerce lors des audiences, ainsi que le président de la juridiction dans ses tâches administratives, d'organisation et de gestion. Par ailleurs, ils assurent la tenue des différents registres de publicité légale, et ont une mission de délivrance de copies relatives aux inscriptions portées sur ces registres.

Les départs (cessations de fonctions ou départs à la retraite) ne sont pas tous compensés immédiatement par des installations nouvelles, dans un contexte où l'acquisition d'un office suppose un investissement important et un endettement significatif au sein d'un environnement tarifaire orienté à la baisse.

Le concours est annuel ; il est suivi par un stage de dix-huit mois. Le nombre de places est fixé par arrêté. Malgré une image de la profession attractive, le flux de candidats demeure modeste et toutes les places offertes ne sont pas systématiquement pourvues : par exemple, dix places étaient ouvertes pour l'année 2025 mais huit lauréats seulement ont été admis par arrêté du 10 juillet 2025.

Les GTC ont vu leurs missions évoluer :

- d'une part, en lien avec la réforme des registres de publicité légale, qui a fusionné le registre du commerce et des sociétés, le répertoire des métiers et le registre des actifs agricoles, au sein du registre national des entreprises (RNE). Leur mobilisation a été déterminante pour le tissu économique lors de la mise en place du RNE du fait des dysfonctionnements qui l'ont affecté ;
- d'autre part, en raison de la réforme du droit des sûretés, qui a notamment abouti à la création d'un registre unique des sûretés mobilières auprès de chaque greffe de tribunal de commerce, mettant fin à une profusion de régimes spéciaux. La tenue de ce registre unique a été confiée aux GTC et toutes les prestations qu'ils accomplissent à ce titre sont soumises à un tarif réglementé.

Par ailleurs, la réforme de 2019[33] a opéré le transfert des greffes des tribunaux mixtes de commerce des départements et régions d'outre-mer à des officiers publics et ministériels, conformément au cadre législatif ouvert dès 2011 (article L. 732-3 du code de commerce) et concrétisé par la création de 7 offices (Guadeloupe : Basse-Terre et Pointe-à-Pitre ; Guyane : Cayenne ; Martinique : Fort-de-France ; Mayotte : Mamoudzou ; La Réunion : Saint-Denis et Saint-Pierre). L'objectif était de mettre fin à une rupture d'égalité : avant transfert, les délais RCS et RSM se comptaient en mois, parfois en années, là où l'Hexagone traitait les mêmes dossiers en quelques jours.

Depuis l'installation, les retards ont été résorbés et les délais normalisés, 24–48 h pour les formalités courantes, avec intégration aux standards nationaux : accès au portail Infogreffe, procédures dématérialisées et meilleur contrôle des informations.

Le développement du salariat dans un contexte d'investissement important et d'adaptation prudente de la profession

L'augmentation progressive du nombre de greffiers salariés (5 en 2015 contre 16 en 2025) traduit une tendance dans les offices permettant d'éprouver, sur plusieurs années, le fonctionnement en commun avec un professionnel déjà installé avant une éventuelle association.

C'est aussi, pour certains lauréats du concours ou praticiens expérimentés, une modalité plus souple d'exercice, qui rend possible de travailler dans un office sans déménager immédiatement. On peut également y voir une forme d'adaptation prudente de la profession en offrant aux candidats une porte d'entrée perçue comme moins risquée dans la carrière.

[33] Décret ° 2019-162 du 5 mars 2019 relatif aux conditions de nomination et d'exercice de la profession de greffier du tribunal de commerce.

2.1.6. Synthèse de l'évolution démographique des professions

Tableau 1 : Données démographiques des professions

Profession	Offices 2015	Offices 2025	*Évolution 2015-2025*	Professionnels 2015	Professionnels 2025	*Évolution 2015-2025*
Notaires	4 588	7 027	*+53 %*	9 822	17 305	*+76 %*
CJ	2 051	2 197	*+7 %*	3 493	3 338	*-4 %*
Avocats aux Conseils	60	71	*+18 %*	111	133	*+20 %*
AJ	81	76	*-6 %*	117	170	*+45 %*
MJ	244	192	*-21 %*	306	334	*+9 %*
GTC	134	141	*+5 %*	231	220	*-5 %*

Source : Mission.

2.2. La fréquence d'établissement des cartes d'installation peut désormais être allongée et la gestion des candidatures peut, quant à elle, être optimisée

2.2.1. La fréquence d'établissement des cartes : la consécration d'un cycle de cinq ans

Les investigations et auditions menées par la mission ont confirmé le constat d'un consensus pour passer la période d'établissement des cartes de deux à **cinq ans**.

La période de deux années, même si elle permet une adaptation à certains incidents économiques non anticipés (crise sanitaire, crise économique, par exemple), crée **une instabilité** tant pour les professionnels déjà en place, qui étaient affectés par la nouvelle démographie, que pour les nouveaux entrants qui ne parviennent pas, en deux années, au point de viabilité économique de leurs offices leur permettant d'aborder les prochaines installations avec une vision claire sur leurs perspectives de développement. Pour la DACS, le cycle biennal entraîne également une mobilisation importante sur les nouvelles cartes alors même que les nominations issues des précédentes ne sont pas encore finalisées.

La période de dix années entre 2015 et 2025 a permis l'ouverture la plus significative du marché des notaires. Son apport chez les CJ est très modeste. Chez les avocats aux Conseils, l'accélération historique des créations a atteint une situation de surrégime, dans la mesure où l'office créé en 2025 ne s'est soldé par aucune candidature, laissant le poste vacant.

Le rattrapage démographique a donc été réalisé, notamment pour les notaires et les avocats aux Conseils. Cela permet de consacrer un temps plus long à l'élaboration des prochains avis.

Le processus de délégalisation consacré par la décision du 6 novembre 2025[34] du Conseil constitutionnel a donné lieu au décret du 22 décembre 2025 qui entérine cette nouvelle périodicité en portant de deux à cinq ans maximum la périodicité des recommandations de l'ADLC relative à la liberté d'installation des notaires, des CJ et des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et des cartes d'installation des notaires et des CJ[35].

La mission ne peut qu'approuver cette évolution.

[34] Décision n° 2025-316 L du 6 novembre 2025.

[35] Décret n° 2025-173 du 22 décembre 2025.

2.2.2. Une meilleure gestion du processus des nominations devrait permettre d'alléger la logistique et d'éviter les tentatives de contournement des objectifs de la loi

Le processus de tirage au sort pour les notaires et les CJ entraine **une logistique ardue et des tentatives de contournement des objectifs** de la loi.

Pour les notaires, le pic d'activité s'est produit immédiatement après l'ouverture du dispositif en 2016 : près de 30 000 demandes ont été enregistrées en seulement 24 heures, montrant l'engouement des jeunes notaires.

Au total, depuis le lancement du dispositif en 2015 jusqu'à 2025, le nombre cumulé de candidatures dépasse largement les 70 000[36].

Du fait du nombre très significatif de candidatures, notamment pour les notaires, le délai d'instruction des dossiers peut être important.

La gestion du dispositif actuel, qui engendre une charge de traitement majeure à laquelle fait face la DACS, doit pouvoir connaître des améliorations en adéquation avec le régime permanent atteint en matière d'installation.

En particulier, il serait pertinent de prévoir un dossier comportant **une stratégie économique détaillée (*business plan*) confortée des éléments objectifs présenté par l'impétrant pour chaque candidature[37].**

Cette démarche est nécessaire dans la mesure où, lors de ses auditions, la mission a pu constater que le volet économique d'une installation est parfois sous-évalué. Certains candidats se laissent, en effet, leurrer par le gain du tirage au sort, sans envisager l'aspect économique. Ils sont souvent désillusionnés en arrivant sur un territoire qu'ils ne connaissent pas et pour lequel une étude de marché, même sommaire, aurait été utile.

En instaurant ces documents préalables, il ne s'agira pas pour l'administration de valider qualitativement le projet mais simplement de vérifier la matérialité d'un projet au regard de critères définis, visant à s'assurer que le candidat a construit une réflexion stratégique économique lui permettant de profiter de la place nouvelle qui lui sera faite au sein de la profession.

Ces documents pourront être utiles aux conseils nationaux chargés d'accueillir les nouveaux entrants lors de la présentation de ces derniers et l'occasion d'un échange nourri pour les accompagner et réviser, le cas échéant, les objectifs en fonction de l'expérience des professionnels plus expérimentés.

Cette nouvelle démarche vaudra tant pour les notaires, que pour les CJ ou pour les avocats aux Conseils[38].

---

[36] Sur la première période de mise en œuvre (2016-2018), plus de 36 500 candidatures ont été reçues, dont environ 1 700 ont été retenues par tirage au sort et ont conduit à des nominations. En 2019, lors de l'ouverture des candidatures pour la création d'offices notariaux (cycle 2018–2020), 25 000 demandes de nomination ont été déposées dans les 24 premières heures suivant l'ouverture des candidatures. Ces demandes émanaient de 5 181 candidats (un candidat pouvant déposer plusieurs demandes pour différentes zones).

[37] Les éléments qui accompagneront le dossier pourront consister à établir les démarches du candidat auprès des établissements bancaires, de la Caisse des dépôts et consignations, des organismes de caution, des contacts avec un expert-comptable, d'une déclaration relative aux objectifs de clientèle à court et moyen terme, d'une évaluation des charges à l'installation (coût des locaux, du matériel informatique, salaires, par exemple).

[38] La mission a eu l'occasion d'auditionner une nouvelle entrante avocate aux Conseils qui a fait spontanément la démarche de joindre des documents économiques lors de sa candidature.

S'agissant des notaires, la réflexion de la mission l'a incitée à envisager plusieurs pistes de réflexion :

- **la limitation du nombre de candidatures par personne pour chaque tirage au sort** : le phénomène de candidatures multiples, outre qu'il n'est pas accompagné de démarches personnelles visant à établir la viabilité économique d'un projet, rend le processus de sélection complexe et nuit à sa transparence. Les stratégies de multi-candidatures faussent les chances des autres postulants, notamment par l'effet des divers désistements qui entraînent des choix mécaniques en cascade qui ne sont pas anticipés par les impétrants et les placent dans des situations de hasard alors qu'ils sont en passe de s'établir professionnellement. Le nombre maîtrisé de candidatures permettrait aussi d'accélérer les tirages au sort, les vérifications et les nominations, évitant les retards dans l'installation des nouveaux notaires.

  Cette limitation inciterait les impétrants à mieux cibler leurs demandes et à préparer des dossiers plus solides, garantissant ainsi une meilleure adéquation entre les besoins des zones et les compétences des notaires installés. Le système permettrait également d'éviter les installations opportunistes, réduirait le risque de désistement ou de fermeture précoce et de concentration excessive de la demande dans certaines zones.

  Pour rappel, le Conseil constitutionnel a décidé qu'« *aucun principe général n'interdit le tirage au sort* »[39] lorsqu'il est utilisé pour départager des candidats bénéficiant d'un droit égal d'accès. La liberté d'entreprendre n'est pas restreinte puisque ce système favorise cette même liberté en ouvrant de nouvelles voies d'accès à la profession notariale. Les modalités relatives aux candidatures, en lien direct avec les impératifs d'une installation à venir, restent proportionnées, s'agissant d'un objectif d'organisation professionnelle et de renouvellement.

  La mission suggère enfin une réflexion sur la mise en œuvre d'une contribution financière symbolique non-remboursable qui pourrait, par exemple, être affectée pour l'aide juridictionnelle ou la CVO pour chaque candidature.

- **la suppression de la possibilité pour les notaires libéraux déjà en place de candidater au tirage au sort dans leur zone** au regard des objectifs du législateur de 2015. Laisser la possibilité aux notaires de candidater induit un système à deux vitesses où la pénétration réelle d'un nouveau marché est limitée par des professionnels qui bénéficient déjà d'une place au sein d'un office. A terme, c'est la concurrence qui est faussée dans la mesure où les candidatures d'officiers publics déjà en place ne correspondent pas nécessairement à une stratégie de renforcement du maillage territorial mais à un renforcement d'une activité économique au détriment des autres candidats qui ne bénéficient pas encore d'un accès au marché. Ce phénomène renforce encore la concentration. L'égalité des candidats est alors mieux préservée puisque ce sont des candidats dans une même situation qui se prêtent au tirage au sort. Ce dispositif n'exclurait pas la possibilité pour le nouvel entrant de s'associer, à terme, à d'autres professionnels déjà actifs sur le marché.

- **la limitation des reventes d'offices pendant une période de 5 ans à compter de l'attribution, sauf circonstances exceptionnelles (y compris les difficultés économiques personnelles).** Le système du tirage au sort favorise une patrimonialisation de chaque création : au regard du nombre d'offices créés pour chaque période et du nombre de candidats qui postulent, l'attribution d'un office devient très rapidement un investissement financier artificiel au regard du nombre d'actes instrumentés ou du nombre de clients traités, notamment dans les grandes métropoles. Ce système favorise un contournement des objectifs du législateur en soustrayant des créations de projets viables de jeunes entrants au profit de créations financières spéculatives qui n'ont pas de place sur le marché du notariat.

[39] Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

Ce système de limitation trouve également sa place pour les CJ.

Enfin, pour les trois professions, notaires, CJ et avocats aux Conseils, il serait pertinent d'envisager de déduire des recommandations de créations les offices qui n'ont pas trouvé preneur lors du précédent avis.

3. Le dynamisme des professions a bénéficié principalement aux territoires urbains et s'est accompagné d'effets de bord

3.1. Avec la liberté d'installation, l'offre de services des professions s'est densifiée dans les territoires urbains mais ne s'est pas renforcée dans les zones rurales

3.1.1. La métropolisation de l'offre pour certaines professions

Chez les notaires, la combinaison d'un critère de rentabilité et d'exigences d'investissement a favorisé les agglomérations où les transactions immobilières, les successions et les opérations à forte valeur ajoutée sont plus fréquentes. La loi CAECE a ainsi donné lieu à un phénomène citadin : selon le CSN, 73 % des créations d'offices ont eu lieu dans des communes de plus de 10 000 habitants alors que ces communes représentent environ 50 % de la population de métropole. A l'opposé moins de 4 % des offices créés l'ont été dans des communes de moins de 2 000 habitants.

En Ile-de-France, 78 % des offices sont situés dans les plus grandes agglomérations. En Auvergne-Rhône-Alpes, 62 % le sont. Ils sont 48 % en Nouvelle-Aquitaine.

La métropolisation de l'offre notariale à Paris reflète une conjonction de facteurs : la présence d'un quartier central d'affaires qui concentre un grand nombre de sièges sociaux d'entreprises et un nombre d'institutions publiques et privées, des caractéristiques socio-économiques beaucoup plus favorables, un réseau de transport dense et des flux emploi-travail très significatifs et plus généralement, les mouvements de la population.

La part des offices implantés dans les grandes agglomérations est passée d'environ 48 % en 2015 à 55 % en 2022 : la concentration urbaine s'est donc accrue.

La hausse du nombre de notaires ayant été plus prononcée dans les zones urbaines, la proportion d'offices notariaux en zone urbaine a mécaniquement augmenté. Ainsi, si les notaires installés en communes rurales représentaient plus du tiers de la profession en 2016, ils n'en représentent plus qu'un quart en 2024 (36,8 % contre 27 % se trouvent en communes rurales) (cf. tableau 2 et tableau 3).

Tableau 2 : Nombre d'offices de notaires par degré de densité

Degré de densité	2016	2019	2024	Évolution 2016-2024
Grands centres urbains	1 321	2 094	2 565	+1 244 (+94 %)
Centres urbains intermédiaires	828	1 185	1 311	+483 (+58 %)
Ceintures urbaines	233	470	579	+346 (+148 %)
Petites villes	496	626	670	+174 (+35 %)
Bourgs ruraux	1 294	1 393	1 452	+158 (+12 %)
Rural à habitat dispersé	355	402	410	+55 (+15 %)
Rural à habitat très dispersé	28	27	32	+4 (+14 %)
Total	**4 555**	**6197**	**7 019**	**+2 464 (+54 %)**

Source : DGCCRF, Insee ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 3 : Proportion d'offices notariaux par zone de densité

Degré de densité	2016	2019	2024	Évolution 2016-2024
Grands centres urbains	29,0 %	33,8 %	36,5 %	+7,5 points
Centres urbains intermédiaires	18,2 %	19,1 %	18,7 %	+0,5 point
Ceintures urbaines	5,1 %	7,6 %	8,2 %	+3,1 points
Petites villes	10,9 %	10,1 %	9,5 %	-1,4 point
Bourgs ruraux	28,4 %	22,5 %	20,7 %	-7,7 points
Rural à habitat dispersé	7,8 %	6,5 %	5,8 %	-2,0 points
Rural à habitat très dispersé	0,6 %	0,4 %	0,5 %	-0,1 point

Source : DGCCRF, Insee (Grille communale de densité) ; calculs : IGF pôle Science des données.

En Lozère, par exemple, la population est de 80 049 habitants au 1er janvier 2025. Il y a neuf offices notariaux et 14 professionnels, soit un office pour 8 894 habitants. En 2016, il y avait 11 professionnels et 7 offices pour 76 309 habitants, soit 1 office pour 10 901 habitants.

Pour les justiciables, cette métropolisation est susceptible d'induire des coûts de déplacement et un moindre accès à l'information et à la prévention juridique, le notaire étant un juriste de proximité (souvent gratuit lors de la première consultation), ainsi qu'une difficulté à attirer de jeunes talents.

Les CJ doivent aller au contact des justiciables pour l'activité de signification d'actes. Pour cette raison, le maillage territorial répond à une logique de proximité du justiciable, c'est-à-dire du destinataire de l'acte. L'extension récente de compétence au niveau de la cour d'appel a bouleversé le maillage : le CJ tente désormais de se rapprocher du client « donneur d'ordre » au détriment de l'usager ou du justiciable, destinataire de l'acte, qui vivent parfois dans les zones moins densément peuplées.

Cette approche s'est traduite par un phénomène de concentration des offices dans les communes les plus densément peuplées ainsi que par une augmentation des coûts de déplacement qui influent sur la rentabilité de l'office.

Les offices mutualisent ainsi leurs moyens. Les installations dans le cadre de la cartographie ont révélé que les titulaires s'installent majoritairement dans les communes les plus densément peuplées ou à la périphérie de celles-ci.

Dans les zones identifiées « France Ruralités Revitalisation » (FRR)[40], les nouveaux entrants ou repreneurs sont peu nombreux. Selon le CNCJ, les offices implantés sur ces zones sont passés de 20 % à 16 %.

C'est ainsi que les départements les plus peuplés affichent un ratio supérieur à 10 offices pour 100 000 habitants, tandis que les zones rurales restent en dessous de 2 offices pour 100 000 habitants.

Le maillage est donc fortement asymétrique : plus d'un quart des offices sont regroupés dans des sociétés multi-offices, et les cinq plus grandes aires urbaines concentrent près d'un quart de l'ensemble des CJ.

[40] La réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR), adoptée en loi de finances pour 2024 (entrée en vigueur le 1er juillet 2024), fixe un nouveau zonage appelé "France Ruralités Revitalisation". Les FRR ont pour objectif de renforcer l'attractivité des territoires ruraux. Les entreprises qui s'implantent sur ces communes pourront bénéficier d'exonérations fiscales et sociales : exonérations d'impôts sur les bénéfices (impôts sur les revenus et impôt sur les sociétés), de cotisation foncière des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

3.1.2. Des zones peu attractives pour les nouveaux entrants et qui restent moins couvertes

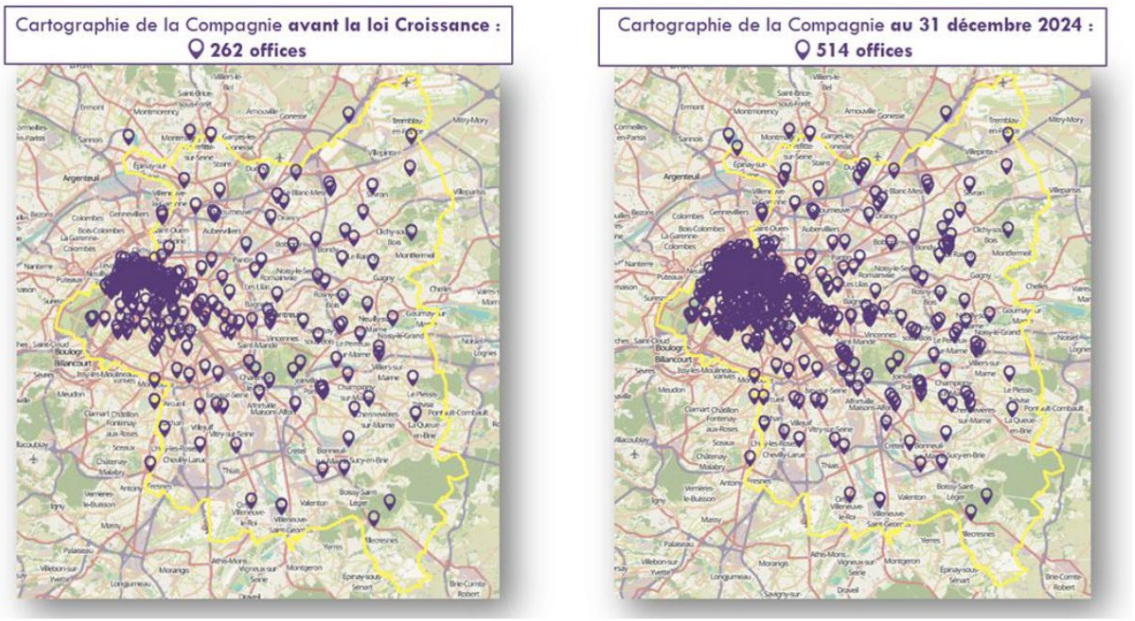
Une des conséquences de la métropolisation des offices est la création ou le renforcement de zones peu attractives pour les nouveaux entrants.

Ainsi, chez **les notaires**, on compte 157 professionnels pour 51 offices notariaux en Seine Saint-Denis. La population dans ce département est de 1 704 316 habitants. Cela revient à un ratio d'un professionnel pour 10 855 habitants ou d'un office pour 33 417 habitants. En 2015, il y avait cinq notaires pour 100 000 habitants. Il y en a désormais 9 pour 100 000 habitants alors que la population est passée de 1 592 663 à 1 704 316 habitants. Par contraste, il y a 76 notaires et 38 offices en Aveyron pour 279 609 habitants, soit un professionnel pour 3 679 habitants ou un office pour 7 358 habitants.

La réforme n'a eu donc qu'un impact limité sur le maillage territorial en Seine-Saint-Denis.

Les deux illustrations ci-dessous, fournies par la chambre des notaires de Paris montre que les créations d'offices ont majoritairement concerné Paris, en particulier les arrondissements d'affaires au nord-ouest, au détriment des autres zones d'installation (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Évolution de l'implantation des notaires sur le territoire de la chambre des notaires de Paris entre 2015 et 2024



Source : Chambre des notaires de Paris.

Les CJ observent, quant à eux, que les organismes institutionnels d'Etat (France travail, URSSAF, par exemple), ont tendance à choisir quelques études qui joueront les chefs de file dans une poignée de cours d'appel, pour traiter l'ensemble de leurs activités en France. Ce regroupement affiché et revendiqué est directement contraire à l'encouragement, par ailleurs, des pouvoirs publics à renforcer le maillage territorial de la profession.

3.1.3. Des zones rurales en difficulté sans le soutien de certains dispositifs financiers tels que la CVO ou le FFDI

Chez **les notaires**, l'impact du dispositif de l'écrêtement[41] est toutefois inégal au sein de la profession. En effet, les offices situés dans les zones rurales sont principalement touchés par l'écrêtement compte tenu des prix de l'immobilier plus faibles que dans les grandes agglomérations. A l'inverse, les notaires des offices situés dans les grandes agglomérations sont moins affectés par cette réforme du fait de la valeur plus importante des prix de l'immobilier.

Afin de préserver le maintien des professionnels sur l'ensemble du territoire, et notamment en milieu rural, un mécanisme de solidarité a été organisé. Il s'agit du mécanisme de la contribution volontaire obligatoire (CVO) prévu 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, et ses textes d'application. En 2021, la décision d'affecter une grande partie des sommes perçues dans le cadre de la CVO à une aide spécifique à l'écrêtement a été prise par le CSN. Malgré cette part importante consacrée à la compensation de l'écrêtement, les sommes perçues grâce à la CVO ont également permis de financer le développement des outils numériques au sein de la profession et de soutenir la formation continue des notaires.

A ce jour, environ 94 % des sommes perçues par l'intermédiaire de la CVO servent à la compensation de l'écrêtement. Ce dispositif soutient donc le maillage territorial en zone rural. Dans les offices ruraux, l'immobilier représente moins de 30 % du chiffre d'affaires contre plus de 60 % pour ceux en zone urbaine.

L'exemple suivant illustre l'impact de l'écrêtement sur un bien en zone rurale par rapport à un bien en zone urbaine (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Impact de l'écrêtement selon les zones

Paramètre	Valeur typique en zone rurale	Valeur typique en zone urbaine
Prix moyen du bien	120 000 €	350 000 €
Plafond 10 %	12 000 € d'émoluments max	35 000 € d'émoluments max
Tarif théorique (sans écrêtement)	15 000 €	38 000 €
Écrêtement	3 000 € (20 % du tarif théorique)	3 000 € (8 % du tarif théorique)
Impact sur le CA de l'office	Perte de **≈ 15 %** du revenu de l'acte	Perte de **≈ 8 %** du revenu de l'acte

Source : Mission.

Chez **les mandataires de justice,** un autre phénomène peut être observé, lié au FFDI.

En effet, lorsqu'un dossier est déclaré impécunieux, le FFDI finance la rémunération du mandataire et les frais indispensables à la procédure à hauteur de 1 500 euros.

[41] Le dispositif de l'écrêtement prévoit un plancher et un plafond des sommes dues par le client. Si ce montant est supérieur à 10 % de la valeur du bien ou du droit cédé, le mécanisme du « plafond » s'applique alors. La somme due est dite « écrêtée ». Le dispositif de l'écrêtement prévoit également une valeur « plancher » fixée à 90 euros, somme minimale devant être perçue par les notaires, quelle que soit la valeur du bien concerné.

L'exemple ci-dessous décrit son mécanisme :

- **Entreprise X** entre en liquidation judiciaire.
- le produit de la vente de ses actifs est de **1 200 €**.
- le tribunal constate que le dossier est **impécunieux** (produit < 1 500 €).
- Le **MJ** ne peut pas se rémunérer avec les fonds de l'entreprise.
- le **FFDI** intervient : il verse la rémunération prévue (≈ 1 500 €) au mandataire, ainsi que les frais de procédure.

Selon les chiffres du CNAJMJ[42], il y a eu 1 300 dossiers impécunieux pour 21 500 liquidations judiciaires en 2022 tandis que le nombre total de **liquidations en zone rurale** (départements à densité < 100 hab./km^2) est d'environ **3 500.**

Or, selon ce même conseil, ce sont les études rurales des MJ qui dépendent le plus du FFDI. **Les dossiers impécunieux en zone rurale représentent** environ 70 % des 1 300, soit **910 dossiers.** Donc, en 2022, environ **26 %** des liquidations judiciaires en zone rurale ont été prises en charge par le **FFDI**. Les mêmes calculs pour 2023 et 2024 donnent des valeurs très proches : **≈ 27 %** (2023) et **≈ 26 %** (2024).

Ces valeurs sont élevées car les entreprises rurales possèdent souvent des actifs peu valorisés (terrains agricoles, petites installations) pour lesquels le produit de la liquidation est fréquemment inférieur à 1 500 €.

Ce dispositif financier doit donc être sécurisé : or, les modalités de financement du fonds ont été modifiées en 2025. Le financement du FFDI est dorénavant pris en charge sur les crédits budgétaires du programme 101. Cependant, les crédits votés n'ont pas été versés du fait de l'existence d'une trésorerie d'environ deux années. La mission souligne l'importance d'assurer le financement effectif du fonds sous peine de voir le maillage territorial rural des études de MJ décliner.

3.1.4. Le risque d'une offre à deux vitesses entre tarifs régulés et honoraires de gré à gré pour les AJ

Enfin, chaque profession exerce selon des modalités tarifaires différentes. Si la part des émoluments[43] reste très élevée chez les notaires, les AJ, au contraire, peuvent exercer des activités majoritairement concernées par un honoraire, soit un tarif non régulé, de gré à gré. Selon le CNAJMJ, la part hors-barème représente environ 30 % de la rémunération globale des AJ.

Cette part hors-barème s'observe surtout dans les dossiers dits de prévention des difficultés des entreprises (le marché du *recovery*) qui peuvent atteindre, pour certains dossiers peu nombreux mais très médiatiques, des sommes particulièrement importantes, tant le savoir-faire du professionnel constitue un atout indéniable pour le débiteur et pour les créanciers.

Or, on assiste, avec le développement de ce marché, à quelques installations de microstructures d'AJ qui se concentrent essentiellement (ou exclusivement) sur cette activité, en délaissant l'activité judiciaire, d'intérêt général.

Ce développement, même s'il correspond à un besoin, ne doit pas laisser la place à un marché d'études d'administrateurs de justice à deux vitesses : celles qui ne traitent que des activités non-tarifées et celles qui proposent des services aux tarifs régulés et non-régulés, s'exposant à une rentabilité moindre.

---

[42] Répartition géographique des dossiers impécunieux dans les rapports annuels et trimestriels du conseil.

[43] Partie tarifée de la rémunération du professionnel.

Ce risque est amplifié par la méthodologie actuelle de révision des tarifs qui porte, indistinctement, sur les activités régulées et non-régulées. Une baisse des tarifs régulés a une incidence directe sur les études qui pratiquent les activités à tarif régulé et non régulé, tandis que les études qui ne pratiquent que les activités à tarif non-régulé ne verront aucune atteinte à leur modèle économique.

À terme, on assisterait à la naissance d'une profession d'AJ à deux têtes qui n'est dans l'intérêt ni du justiciable, ni dans celui des créanciers et encore moins dans celui de la profession. Un administrateur doit connaître et maîtriser les activités post-prévention pour pouvoir utilement et efficacement conseiller les entreprises en amont sur les difficultés et les risques qu'elles encourent.

3.2. Des effets de bord ont été observés avec le développement de micro ou de macrostructures ainsi qu'un essor du numérique qui induit une plus grande concentration et des stratégies opportunistes

3.2.1. Le développement de micro ou de macrostructures selon les professions a conduit à une modification de l'offre pour l'usager

La mise en œuvre de la loi CAECE a induit une transformation de l'offre chez certains professionnels du droit.

Chez **les CJ**, par exemple, il a déjà été souligné une tendance au regroupement. En 2015, 150 offices d'ex-huissiers de justice appartenaient à un groupement. Il y avait à cette époque 3 102 huissiers de justice et 391 commissaires-priseurs judiciaires.

En 2022, 494 offices étaient détenus par des sociétés qui en possèdent plus d'un[44]. Ils étaient alors 3 800 CJ. Ainsi, alors que le nombre de professionnels n'a pas augmenté de manière significative, la concentration s'est accrue, quant à elle, de 329 %.

Selon le CNCJ, 44 zones ont un déficit d'offices entre 1 et 4 par rapport à 2014, soit du fait d'un regroupement, soit du fait d'une perte sèche.

Sur la Cour d'appel de Bordeaux, par exemple, on note que 6 % des offices génèrent 44 % du chiffre d'affaires de la Cour d'appel[45]. L'activité se concentre majoritairement en Gironde où 77 % des offices sont implantés contre 10 % en Charente et 13 % en Dordogne. Cette répartition met en évidence une concentration notable dans les centres urbains.

La mission a déjà mis en évidence le développement de certaines micro ou macrostructures se concentrant, chez **les AJ**, sur les activités lucratives non soumise à un tarif régulé.

La **profession des avocats aux Conseils** observe également une forme d'atomisation avec la création de microstructures. Parmi les 11 charges créées depuis la loi CAECE, une majorité ne regroupe qu'un avocat aux Conseils, sans salarié, ni collaborateur. La profession s'interroge, à long terme, sur la capacité de ces nouvelles structures à rendre les services attendus de cette charge. Par ailleurs, certains petits cabinets se sont convertis en microstructures du fait de l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché. Des règles déontologiques réglementent toutefois cet exercice professionnel : il est, par exemple, possible de réserver une pièce dans un domicile personnel si elle est dédiée à l'exercice professionnel et que le secret professionnel est préservé. L'équilibre de certains cabinets de dimension modeste à moyenne peut s'avérer fragilisé par la circonstance que pèse, sur la tête de certains associés, la charge de remboursement de l'acquisition des parts de l'office.

---

[44] Avis ADLC 23-A-10 du 7 juillet 2023.

[45] Etude interne réalisée par un cabinet de conseil au profit de la CNCJ, janvier 2025.

La multiplication des créations d'office, à intervalles rapprochés, a pu empêcher les offices existants, et tout particulièrement ceux récemment créés, de se structurer et de se développer. L'arrivée d'un nouvel associé s'accompagne le plus souvent d'une augmentation du chiffre d'affaires indispensable pour atteindre une taille critique pour susciter l'intérêt de certains clients et mettre en place des services supports de nature à répondre à certains besoins, comme en matière de marchés publics ou privés, notamment pour les appels d'offres.

Cette multiplication, à intervalles rapprochés, dans un marché en attrition, peut expliquer, en tout ou partie, l'attrait moindre suscité aujourd'hui par la perspective d'une nomination sur un office créé après avis de l'ADLC.

Cette multiplication a pu, dans les premiers temps, différer mécaniquement le départ de ceux qui souhaitaient quitter la profession rendant plus difficile la recherche de successeurs.

3.2.2. La nécessité de compétences numériques et informatiques entraîne une plus forte mutualisation des moyens susceptible de conduire à une concentration accrue

Dans chaque profession, on voit poindre le besoin de compétences numériques et informatiques. Un des enjeux des professions est la sécurité numérique, qui fait intégralement partie de la sécurité juridique requise pour ces professions.

Cela implique outre la sécurité, la confidentialité et la souveraineté des données traitées par celles-ci.

Pour bénéficier des investissements informatiques, la tendance peut donc être au regroupement ou à la concentration aux fins de mutualiser les coûts. C'est un phénomène qu'on observe particulièrement chez les notaires et les CJ qui ont développé des outils informatiques très performants répondant à des attentes du marché (signature électronique, constat numérique, par exemple).

Le développement numérique entraîne des conséquences sur le maillage territorial des études. L'investissement initial, souvent important mais nécessaire, constitue un frein à l'installation dans les zones les moins rentables et tend à favoriser des phénomènes de concentration déjà encouragés par ailleurs.

La profession d'avocat aux Conseils a montré qu'elle était en mesure de développer des outils de travail avec les juridictions suprêmes de manière agile et efficace, qui rend un service à plus-value aux magistrats, aux justiciables et aux avocats.

La mission considère donc que l'enjeu du maillage territorial pour les professions juridiques ne peut plus être envisagé uniquement au regard de critères géographiques, démographiques et économiques. Elle doit prendre en compte le développement numérique et l'incidence des investissements nécessaires pour chaque étude qui viendrait à être créée sur recommandation de l'ADLC.

3.2.3. L'illustration d'une stratégie à court terme : le marché du « *ticket gagnant* » chez les notaires de région parisienne

Chez les notaires, l'attrait du marché parisien, régional, national et international a suscité des stratégies à court terme peu compatibles avec les objectifs fixés par la loi CAECE.

À Paris, a pu se développer des office « *showroom* » : des offices avec une salle d'attente et un bureau, constituant une tête de pont parisienne pour un office de province qui a un objectif de représentation, sans lien avec les enjeux concurrentiels de la loi CAECE.

Un marché du « ticket gagnant » s'est également développé. Dans certains cas, des professionnels ont pu, en effet, tirer profit de leur tirage au sort pour user à brève échéance et à prix élevé du droit de présentation, sans avoir réellement démarré leur activité. Par exemple, des notaires bénéficiaires d'un office créé dans le cadre de la première puis d'un autre office dans le cadre de la deuxième carte ont pu céder l'un des deux offices[46], sachant qu'à Paris, un office même sans activité peut se vendre entre 600 000 et 800 000 €.

La profession est ainsi exposée à un accroissement du risque de prise de participation capitalistique n'ayant que pour objectif principal un retour sur investissement sans lien avec les préoccupations de service public attachées à la profession notariale.

Ces comportements justifient qu'il soit proposé des ajustements au système actuel de candidatures afin d'éviter ces contournements manifestes de la loi. Il est rappelé que la DACS peut s'opposer à une cession qu'elle estime inadaptée.

3.3. Malgré la création de sociétés pluriprofessionnelles d'exercice (SPE) et l'assouplissement des règles sur l'interprofessionnalité capitalistique via les sociétés de participations financières pluriprofessionnelles (SPFPL), l'engouement des professions reste limité

La loi CAECE a assoupli les règles relatives à l'interprofessionnalité capitalistique en permettant le recours aux SPFPL[47].

La création de SPFPL pluriprofessionnelles demeure cependant marginale. Une vigilance doit s'exercer lors de leur création : l'associé financier est susceptible de rechercher la rentabilité, sans intégrer pleinement les règles déontologiques des professions juridiques au sein de la société. L'investissement dans un office n'est pas nécessairement un objectif du service public.

Depuis l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016, la législation française autorise par ailleurs la création de SPE, qui permettent à plusieurs professions libérales réglementées (notaires, avocats, CJ, experts-comptables, etc.) de partager une même structure juridique tout en conservant leurs spécificités déontologiques.

Les premières SPE ont vu le jour entre 2017 et 2020, principalement dans les grandes métropoles où la densité de professions libérales est élevée.

Son succès est limité et inégal.

Selon les chiffres de l'ADLC, on compte 17 sociétés de ce type chez les notaires, deux chez les CJ et une chez les AJ.

Plusieurs freins limitent la création des SPE :

- la personne qui exerce l'une des professions dans la SPE doit être représentée à plus de 50 % + 1 des parts de la SPE. Dans les zones où il n'existe que peu de praticiens d'une profession (ex. : peu d'avocats dans une petite ville rurale), il devient impossible de constituer la majorité requise, bloquant la création d'une SPE ;
- chaque office doit tenir une comptabilité distincte pour chaque activité, ce qui augmente les coûts administratifs et peut décourager certaines petites structures qui n'ont pas les moyens de gérer plusieurs bilans ;

[46] Trois notaires ont ainsi cédé l'un de leurs offices.

[47] Dans ces sociétés, il n'est plus requis que les associés majoritaires exercent leur profession au sein des sociétés détenues par la SPFPL. 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 professions.

- la mutualisation des locaux ou du personnel doit être encadrée pour éviter toute atteinte aux règles du secret professionnel ;
- les banques sont plus enclines à prêter aux groupements déjà structurés (société déjà multi-offices) ; les projets naissants peinent à obtenir des garanties suffisantes ;
- la spécialisation peut aussi rendre la mutualisation des compétences moins pertinente.

En conséquence, le développement des SPE progresse de manière hétérogène : il est concentré dans les grandes agglomérations où les conditions légales, économiques et culturelles sont favorables, tandis que les territoires ruraux et certaines professions restent largement fragmentés. Pour réduire ces inégalités, il conviendrait de conduire une réflexion sur la simplification des exigences de majorité, à un allégement des obligations comptables, à une création d'incitations financières ciblées (subventions, prêts bonifiés) et une diffusion accrue de bonnes pratiques et de modèles de réussite.

La mission relève que les professions ont mis à la disposition de leurs membres des guides très riches leur permettant de mieux comprendre ce nouvel environnement juridique : ainsi, la CNCJ, l'Ordre des avocats aux Conseils, le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, la compagnie nationale des conseils en propriété industrielle, le CSN et le conseil national des barreaux (CNB) ont co-signé un guide pratique[48] destiné à expliciter les modalités de cette forme inédite d'exercice professionnel en commun.

[48] Guide : *la société pluri-professionnelle d'exercice (SPE)*.

4. Les professions se sont effectivement rajeunies et féminisées mais des inégalités de revenus au détriment des femmes demeurent

4.1. La féminisation des études de droit et des professions libérales s'est accrue

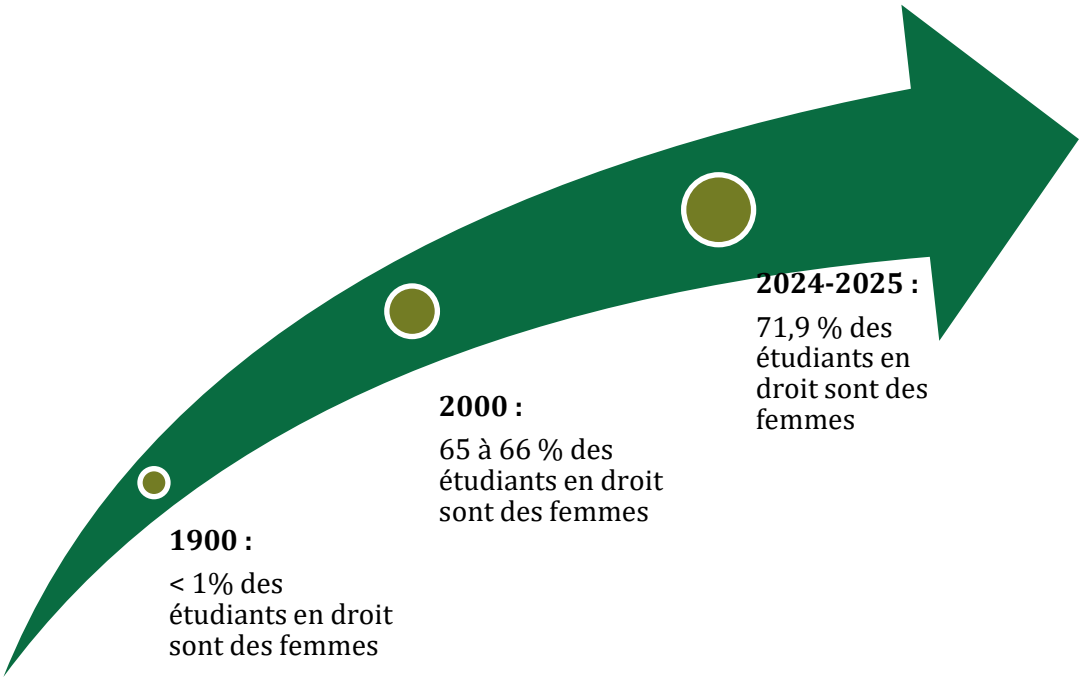
4.1.1. Une augmentation marquée de la féminisation des études de droit en France

Depuis les années 1996-1997, le taux d'hommes inscrits dans les universités de droit est descendu en dessous de 40 %[49].

Depuis le début des années 2000, la proportion des femmes dans les filières de sciences juridiques est restée stable : entre 65 et 66 %.

Elle a augmenté à partir de la fin des années 2000. En 2024-2025, la part des étudiants dans des universités françaises inscrits au sein de masters en droit était de 80 146. La part des femmes était de 71,9 %[50].

Les études de droit attirent donc très majoritairement les femmes.



4.1.2. Dans un contexte d'augmentation de la féminisation au sein des professions libérales autres que les professions juridiques

Aujourd'hui, plus d'un professionnel libéral sur deux est une femme en France. Le secteur des professions libérales est en effet de plus en plus féminisé. Alors qu'elles représentaient 50,3 % des effectifs en 2020, les femmes représentent 52 % des effectifs des professionnels libéraux en 2023.

---

[49] Rapport du Conseil national du droit aux ministres de la justice, de l'encadrement supérieur, de la recherche et de l'innovation : *attractivité et mixité des études et des professions du droit*, 21 novembre 2019.

[50] *Repères et référence statistiques, 2025*, MENESR-SIES, système d'information SISE, 7.05, 235.

Les médecins, par exemple, comptaient 3 % de femmes en 1930. En 2024, 58 % des médecins libéraux sont des femmes, selon la DREES.

En 2015, 27 % des architectes étaient des femmes. Aujourd'hui, elles sont 45 %.

En 2015, 30 % des experts-comptables étaient des femmes. Aujourd'hui, elles sont 33 %. Si la tendance actuelle se maintient, on peut atteindre environ 35-38 % de femmes d'ici 2030, grâce à l'arrivée de jeunes diplômées et aux politiques de recrutement favorisant la diversité.

4.2. La représentation des femmes a progressé dans toutes les professions

L'objectif de la loi CAECE était de parvenir à une féminisation des professions. Cependant, avant même l'entrée en vigueur de la loi CAECE, la féminisation était en marche pour toutes les professions considérées.

Aujourd'hui, **58 % des notaires sont des femmes.** La forme d'exercice de la profession notariale la plus fréquente pour les notaires femmes est la forme libérale. Au 31 août 2025, la part de femmes associées ou titulaires a atteint 61,6 % des notaires femmes : ainsi 6 186 des 10 043 notaires sont des femmes en activité à cette date.

Chez les notaires, il a été observé, dès la première carte d'installation (2016-2018), un profil plus jeune et plus féminin que celui de la population des notaires précédemment installés : les 1 925 nouveaux notaires étaient âgés de 38,8 ans l'année de leur nomination, entre 2017 et 2018. Si hommes et femmes ne se distinguaient pas sur leur structure par âge et âge moyen (38,7 ans pour les hommes et 38,9 ans pour les femmes), leur poids numérique était contrasté : 58 % des notaires nommés étaient des femmes. Les 10 500 notaires en exercice au 1er janvier 2017 étaient âgés en moyenne de 48,4 ans (50,1 ans pour les hommes et 45,7 ans pour les femmes) et 39 % d'entre eux étaient des femmes.

L'âge de la première nomination est de 36 ans à l'heure actuelle.

Chez les **CJ, 44 % sont des femmes**. En 2015, elles étaient 32 %. Elles représentent 61 % des professionnels chez les moins de 30 ans. Cette féminisation a vocation à se pérenniser dans la mesure où en moyenne, chaque année, 75 % des candidats se présentant à l'examen d'accès sont des femmes. Depuis 2020, en moyenne, plus de 67 % des primo-accédants sont des femmes.

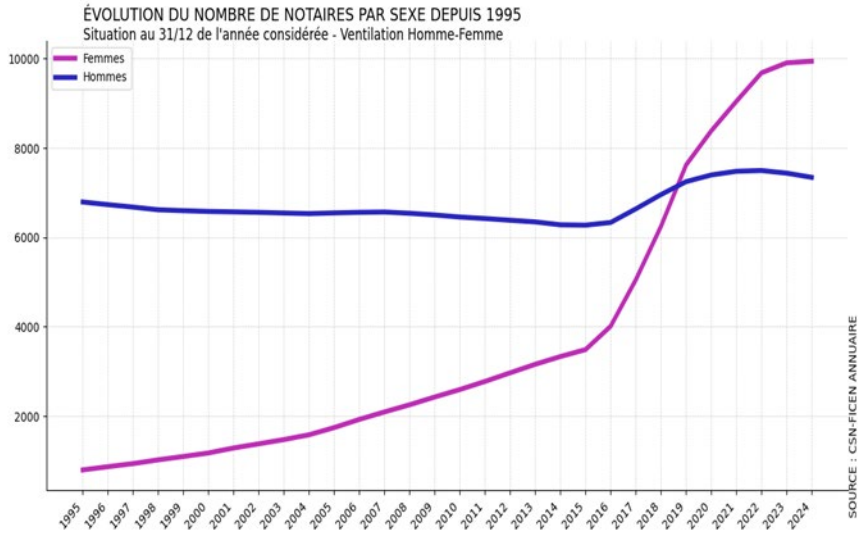
Chez les **GTC, 42 % sont des femmes**. Ce chiffre n'était que de 36 % en 2015.

Chez les **AJ**, on compte 33 % de femmes et 38 % chez les **MJ, soit un total AJMJ femmes de 36 %. Une femme préside depuis le 1er janvier 2026 le conseil** national des AJMJ. La part des hommes était de 81 % pour les AJ et de 75 % pour les MJ au 1er janvier 2015.

Chez les **avocats aux Conseils, 30 % sont des femmes**. 52,5 % des femmes actuellement en place ont été nommées depuis 2016. Le conseil de l'Ordre compte désormais cinq femmes, soit un tiers de ses membres.

Pour toutes ces professions, il est observé une augmentation de la féminisation avant la loi CAECE. Si la féminisation s'est accrue depuis 2015 chez les notaires, le mouvement était engagé auparavant (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution du nombre de notaires par sexe depuis 1995



Source : CSN

Au niveau des instances professionnelles nationales, les taux de féminisation sont aussi variables avec une parité de représentation au Conseil supérieur du notariat (CSN) et au CNAJMJ et 33 %, 27 % et 23 % de femmes respectivement au conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils, au bureau de la CNCJ et au Conseil national des GTC (CNGTC).

La création d'un observatoire de la parité commun aux professions concernées par la loi CAECE serait de nature à permettre le suivi des politiques de chaque profession en cette matière. L'observatoire aurait pour objet de promouvoir une culture de l'égalité, y compris au sein des instances représentatives, un équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, et la lutte contre toutes les formes de harcèlement et les attitudes sexistes. Cet observatoire serait ainsi enrichi des pratiques de chaque profession et permettrait un regard croisé pertinent en matière d'initiatives proactives dans ce domaine.

Il est à noter que le 27 mai 2025 les ordres et organisations professionnels des notaires, des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, des greffiers des tribunaux de commerce et des CJ ont signé une charte commune en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes[51].

Cette initiative inédite illustre une mobilisation volontariste des professions réglementées du droit pour inscrire la parité au cœur de leur fonctionnement institutionnel et de leurs pratiques professionnelles.

Cette charte pourrait poser les bases du travail commun avec les autres professions.

[51] La charte peut être consultée ici : charte en faveur de l'égalité femmes hommes.

Encadré 5 : Représentation des femmes dans les instances ordinales

- La composition du CSN est proche de la parité avec 47 % de femmes déléguées de cour au conseil depuis 2020 et une parité du bureau mais on ne compte que 32 % de présidentes de chambres départementales et interdépartementales.
- Les femmes ne représentent que 27 % des membres du bureau de la CNCJ et 18 % des présidents de chambres régionales.
- Le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ne compte que 23 % de femmes, ce taux s'élevant à 29 % au niveau du bureau.
- Femmes et hommes sont représentés paritairement dans la composition du CNAJMJ.
- Les textes prévoient que la féminisation de la composition du conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils reflète celle de la profession, ce qui aboutit à une proportion de 33 % de femmes au conseil.

Source : Mission.

4.3. Les offices dirigés par des femmes ont des résultats qui restent moins élevés que les offices dirigés par des hommes

En l'absence de données concernant le sexe des professionnels titulaires, le sexe a été imputé sur la base du prénom du titulaire (cf. encadré 6)

Encadré 6 : Imputation du sexe des professionnels titulaires

Les données transmises par les instances représentatives des professions réglementées ne comprennent aucune information concernant le sexe des professionnels titulaires de l'office. En revanche, le prénom du ou des titulaires de l'office est presque toujours inclus dans la raison sociale de l'office.

Pour procéder à une comparaison du niveau des rémunérations en fonction du sexe, la mission a mobilisé le fichier des prénoms de l'Insee[52]. Un prénom est considéré comme masculin s'il est donné au moins deux fois plus souvent à un homme qu'à une femme dans la population française, et féminin s'il est donné au moins deux fois plus souvent à une femme. Dans le cas contraire, il est considéré comme épicène.

L'appariement du fichier des prénoms et des données transmises par les instances représentatives a permis de séparer les offices en fonctions du sexe imputé aux prénoms compris dans sa raison sociale.

Source : IGF pôle Science des données.

Afin d'approcher la rémunération des titulaires, la métrique utilisée est le résultat[53] divisé par le nombre de titulaires de l'office. Les offices mixtes[54] ont été exclus de l'analyse, en l'absence d'information concernant la répartition du résultat entre les associés.

À l'exception des AJ et MJ, les offices dirigés par des femmes présentent des résultats par titulaire moindres que celui des hommes, avec une différence allant jusqu'à - 34 % pour la profession de notaire (cf. tableau 5)[55]**.**

[52] Millésime 2024 du fichier des prénoms attribués aux enfants nés en France depuis 1900, Insee.

[53] Au sens de l'article A. 444-203 du code de commerce, c'est-à-dire incluant la rémunération au titre de la gérance dans le cas d'une déclaration d'impôts sur les sociétés

[54] Incluant également les offices avec au moins un prénom épicène

[55] Les échantillons sont cependant de taille très différente : le résultat sur les AJMJ présente ainsi nettement moins de significativité statistique que le résultat sur les notaires. Ces résultats peuvent être comparés avec la littérature existante concernant les avocats (voir par exemple « Gender Gaps in Performance: Evidence from Young Lawyers », Journal of Political Economy, 2017).

Tableau 5 : Différence de résultat au sens de la loi CAECE par titulaire entre les offices dirigés par des hommes et dirigés par des femmes, en 2024 (en euros)

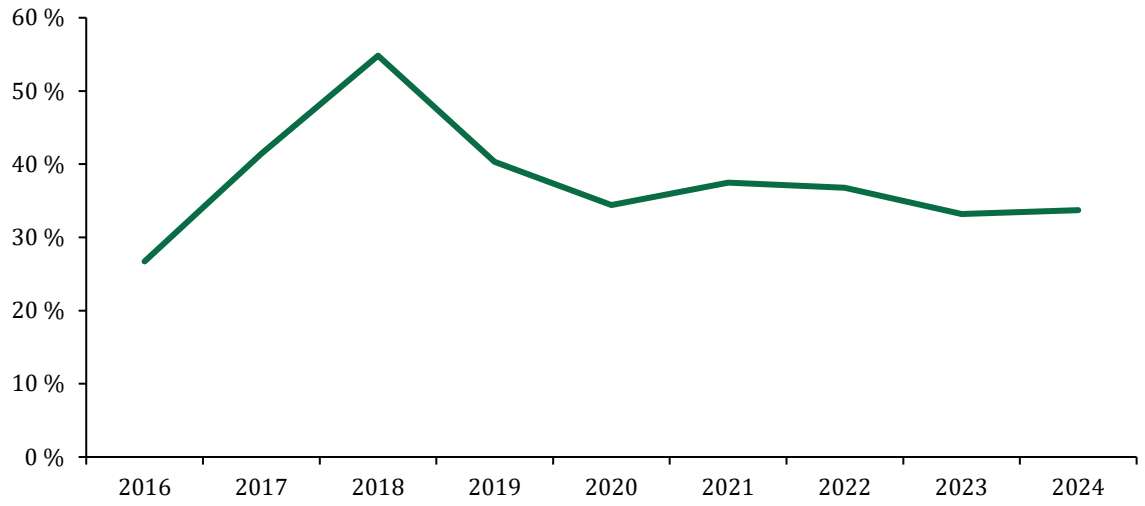
Profession	Nombre de professionnels hommes concernés	Résultat médian hommes	Nombre de professionnelles femmes concernées	Résultat médian femmes	Différence de résultat
Notaires	3 011	152 550	2 734	101 127	-34 %
CJ	816	98 654	485	78 412	-21 %
GTC	36	347 129	44	286 072	-18 %
AJMJ	86	228 394	38	283 571	+24 %

Source : DGCCRF ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : Parmi les titulaires d'offices notariaux dont tous les titulaires ont des prénoms féminins, le résultat par titulaire médian (incluant les rémunérations perçues par les titulaires au titre de la gérance) est de 101 127 €.

Dans le cas des notaires, cet écart de résultat ne diminue pas entre 2016 et 2024, présentant au contraire une grande stabilité depuis 2020 (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Évolution de l'écart de résultat entre les offices notariaux dirigés par des hommes et par des femmes, depuis 2016

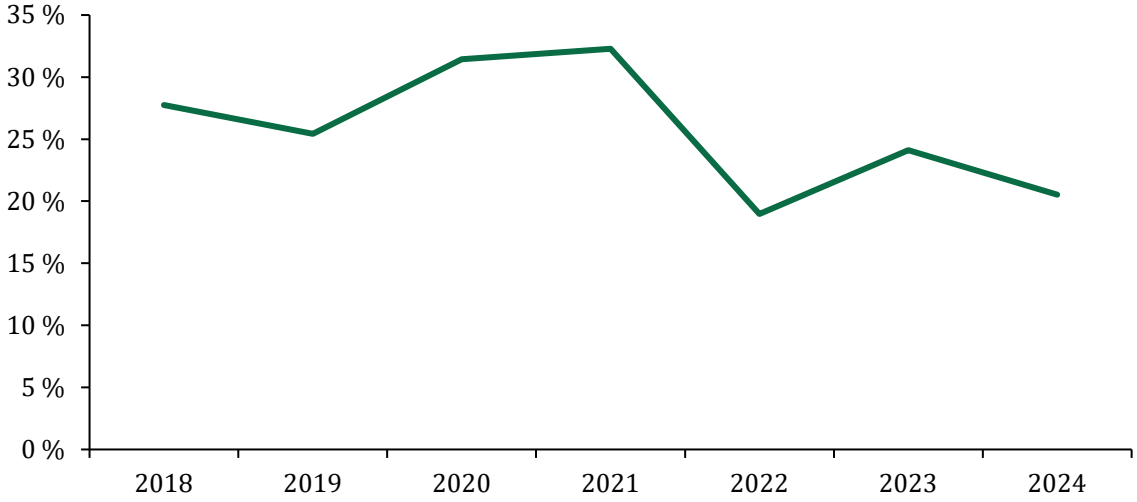


Source : DGCCRF ; calculs : IGF pôle Science des données

Dans le cas des CJ, cet écart de résultat présente une tendance à la baisse, passant de 28 % en 2018 à 21 % en 2024 (cf. graphique 14)[56].

[56] Avant 2022, ces résultats comprennent les professions d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires.

Graphique 14 : Évolution de l'écart de résultat entre les offices de CJ dirigés par des hommes et par des femmes, depuis 2018



Source : DGCCRF ; calculs : IGF pôle Science des données

4.4. Les revenus des femmes notaires salariés sont moindres à âges et temps de travail équivalents

Les salaires des professionnels non-titulaires d'office ont été étudiés à partir d'un appariement avec la base « tous salariés » issue des déclarations sociales nominatives (DSN) (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Obtention des rémunérations des notaires salariés

Les données transmises par les instances représentatives des professions réglementées ne comprennent aucune information financière concernant les salariés des offices. Chaque office doit cependant transmettre la donnée du « nombre total de personnes exerçant la profession concernée en qualité de salarié ».

Pour approcher la rémunération des salariés, le fichier transmis par les instances professionnelles est apparié sur la base du code SIREN avec les données de la base tous salariés, issues des déclarations sociales nominatives transmises par les entreprises. Le fichier résultant de cet appariement présente, pour chaque salarié de l'office son âge, son sexe, son salaire brut ainsi que le nombre d'heures travaillées.

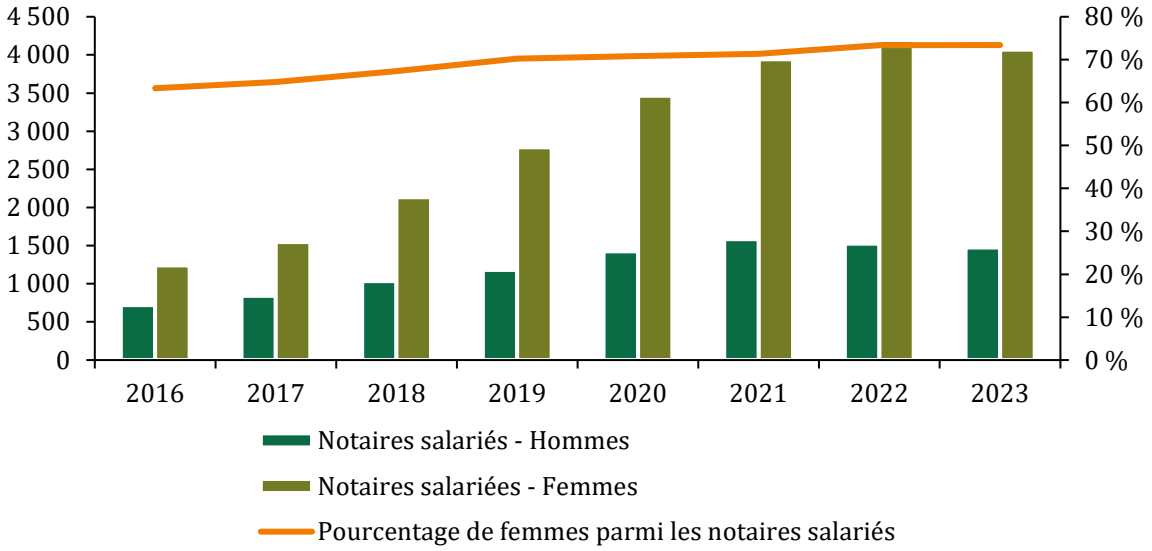
Parmi ces salariés, la plus grande partie n'exerce pas la profession réglementée concernée. Un office de notaires pourra ainsi comprendre des juristes, des secrétaires, etc.

Il n'a pas été possible de discriminer automatiquement les personnes exerçant la profession réglementée considérée des autres salariés. Une approximation a donc été effectuée en considérant que ces individus correspondaient aux salaires les plus élevés de l'office.

Source : IGF pôle Science des données

La majorité des notaires salariés sont des femmes, et ce phénomène tend à s'accentuer. Les femmes représentent ainsi 73 % des notaires salariés en 2023, contre 63 % en 2016. L'augmentation du nombre de notaires salariés permis par la loi CAECE s'est donc traduit majoritairement par un recours à des femmes salariées (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Évolution du nombre d'hommes et de femmes parmi les notaires salariés



Source : BTS – Postes 2023, DGCCRF ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les femmes sont significativement moins bien payées que les hommes, avec des rémunérations environ 5 % inférieures. Cette différence se maintient dans le temps depuis 2020[57] et ne saurait être expliquée ni par une différence d'âge (les âges médians étant similaires), ni par une différence de temps de travail (cet écart salarial existant également sur le salaire horaire[58]) (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Différence de salaire entre les hommes et les femmes parmi les notaires salariés (en euros)

Année	Âge médian H	Âge médian F	Salaire brut médian H	Salaire brut médian F	Différence F/H	Salaire horaire médian H	Salaire horaire médian F	Différence F/H
2016	41	43	70 004	65 093	-7,02 %	37,94	35,97	-5,20 %
2017	41	43	74 906	69 190	-7,63 %	41,05	37,99	-7,46 %
2018	41	42	71 030	67 053	-5,60 %	39,70	37,35	-5,91 %
2019	41	42	73 100	67 076	-8,24 %	40,80	37,62	-7,80 %
2020	40	42	67 655	63 864	-5,60 %	40,16	37,50	-6,63 %
2021	42	42	71 460	67 728	-5,22 %	39,78	38,06	-4,34 %
2022	43	42	74 209	70 598	-4,87 %	41,41	39,47	-4,71 %
2023	44	43	75 475	71 286	-5,55 %	41,68	39,82	-4,48 %

Source : BTS – Postes 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.

Par ailleurs, cette différence subsiste en considérant uniquement les notaires de moins de 35 ans (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Différence de salaire entre les hommes et les femmes parmi les notaires salariés de moins de 35 ans (en euros)

Année	Salaire brut médian H	Salaire brut médian F	Différence F/H	Salaire horaire médian H	Salaire horaire médian F	Différence F/H
2016	63 758	55 474	-13,0 %	34,47	30,08	-12,7 %
2017	68 175	60 984	-10,5 %	36,86	33,45	-9,3 %

[57] Ces résultats ne sont pas contrôlés par la catégorie professions et catégories socioprofessionnelles (PCS). 80 % des notaires repérés appartiennent cependant à la PCS « Juristes » ou « Maîtrise et techniciens administratifs des services juridiques ou du personnel ». Une analyse à PCS fixée montre des écarts très proches à ceux ici présentés.

[58] Ici défini comme le salaire brut annuel divisé par le nombre d'heures travaillées dans l'année.

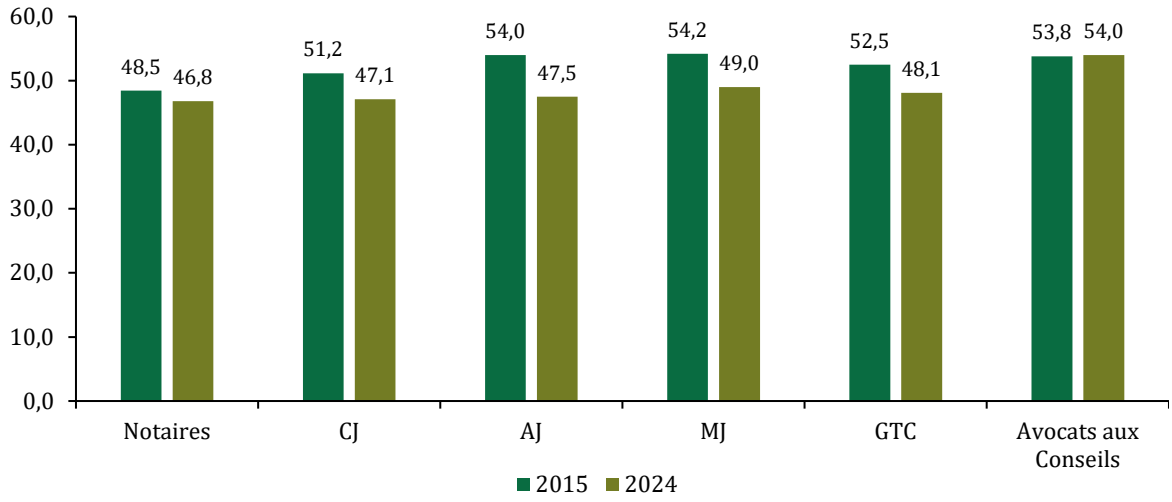
Année	Salaire brut médian H	Salaire brut médian F	Différence F/H	Salaire horaire médian H	Salaire horaire médian F	Différence F/H
2018	64 241	61 097	-4,9 %	35,69	34,26	-4,0 %
2019	69 227	63 168	-8,8 %	38,07	35,61	-6,5 %
2020	62 932	60 030	-4,6 %	37,12	34,64	-6,7 %
2021	66 367	64 077	-3,5 %	36,55	35,40	-3,2 %
2022	68 709	65 363	-4,9 %	38,34	36,95	-3,6 %
2023	69 822	66 268	-5,1 %	38,82	37,27	-4,0 %

Source : BTS – Postes 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.

4.5. À l'exception des avocats aux Conseils dont l'âge moyen est stable, les professions ont toutes connu un rajeunissement

Un autre objectif de la loi CAECE était le rajeunissement des professions juridiques réglementées. Sur ce plan, les chiffres obtenus par la mission illustrent ce rajeunissement (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Évolution de l'âge moyen des professions entre 2015 et 2024



Source : Mission.

Les femmes notaires ont une moyenne d'âge de 43,9 ans, les femmes commissaire de justice de 43,9, les femmes AJ de 44,9 ans, les femmes MJ de 48,8 ans, les femmes greffiers des tribunaux de commerce de 46,5 ans et les femmes avocats aux Conseils de 51,9 ans.

Chez les CJ, on observe les moyennes d'âge suivantes :

- 49,6 ans chez les ex-huissiers de justice,
- 52,6 ans chez les ex-commissaires-priseurs judiciaires,
- 35,7 ans chez les CJ (à partir de 2022).

Malgré le plafonnement à 70 ans de l'exercice de la profession combiné aux départs chaque année des plus âgés, les primo-accédants CJ, ne sont pas suffisamment nombreux pour avoir un effet pérenne sur le rajeunissement. Sur la période 2019-2024, il y avait 0,8 entrant pour un départ et cette proportion devrait être de 1 pour 2 à l'horizon 2029. Afin d'y remédier, le CNCJ multiplie les partenariats et diplômes avec les universités. Il s'agit d'un élément de communication sur la profession. Les premiers effets s'en font ressentir. Il y avait 158 admis à l'examen d'accès en 2024 et 169 en 2025.

Il est possible de conclure que la loi CAECE a créé les conditions structurelles (ouverture du marché, nouvelles formes sociétaires) qui ont débloqué l'accès à ces professions pour un plus grand nombre de femmes et de jeunes. Elle a donc été un catalyseur majeur.

ANNEXE II

Les modalités de régulation tarifaire introduites par la loi CAECE de 2015

SOMMAIRE

1. LES PROFESSIONS DU DROIT BÉNÉFICIAIENT D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE PARTICULIÈREMENT AVANTAGEUSE JUSQU'AU MILIEU DES ANNÉES 2010, EN L'ABSENCE D'UNE GOUVERNANCE TARIFAIRE STRUCTURÉE 1

1.1. Au début des années 2010, les résultats économiques et les rémunérations des professions réglementées du droit étaient élevés voire très élevés 1

1.2. Les niveaux élevés de rémunération de ces professions ne trouvaient pas de justification dans les niveaux de qualification exigés, les investissements financiers à consentir ou le risque entrepreneurial pris 3

1.3. La faible structuration de la gouvernance tarifaire de ces professions s'est traduite par une capture du régulateur et des tarifs éloignés des coûts supportés par les professionnels 5

2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI CAECE S'EST TRADUITE PAR DES RÉVISIONS TARIFAIRES BISANNUELLES S'APPUYANT SUR LE SUIVI DES TAUX DE RÉSULTAT DES PROFESSIONS AVEC LA POSSIBILITÉ DE CONSULTER L'ADLC 9

2.1. En lien avec le principe d'orientation des tarifs vers les coûts introduit par la loi CAECE, la réglementation prévoit désormais la fixation d'objectifs de taux de résultat compris entre 20 % et 32 % ayant abouti à des baisses tarifaires globales pour toutes les professions 9

2.2. Les majorations bénéficiant aux départements et collectivités d'outre-mer ont été maintenues pour tenir compte des différentiels de coûts mais ont connu des baisses depuis 2016 13

2.3. La réglementation prévoit une révision des tarifs tous les deux ans 14

2.4. La loi CAECE a assoupli les possibilités d'octroi de remises aux usagers par les professions du droit sur les émoluments proportionnels 14

2.5. Reprenant en l'adaptant une disposition censurée de la loi CAECE, le législateur a mis en place une contribution volontaire obligatoire pour financer des aides à l'installation et au maintien de professionnels 15

2.6. L'ADLC doit être consultée pour tout ce qui concerne la méthode de régulation tarifaire et peut l'être en amont des révisions tarifaires régulières 16

3. LA RÉGULATION TARIFAIRE DES PROFESSIONS DU DROIT SE DISTINGUE, PAR RAPPORT À D'AUTRES SECTEURS, PAR SA PÉRIODICITÉ BISANNUELLE ET L'ABSENCE DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE POUR APPROCHER LES COÛTS DES ACTIVITÉS RÉGULÉES 18

3.1. La loi CAECE a opéré une convergence de l'encadrement des professions réglementées du droit vers le droit européen relatif aux compensations de la réalisation d'un service public 18

3.2. Le service public universel postal est soumis à un système de régulation tarifaire pluriannuel fondé sur l'évolution de l'activité et des coûts et dans lequel l'Arcep est dotée d'un rôle de décision 19

3.3. Le système de régulation du service universel des communications électroniques est similaire à celui du service postal mais en l'absence d'opérateur dédié, il n'est plus à l'œuvre 22

3.4. Tenant compte des coûts constatés et prévisibles ainsi que du coût moyen pondéré du capital, l'ART émet des avis conformes voire homologue les projets de contrats pluriannuels des aérodromes et les tarifs des redevances ferroviaires et aéroportuaires 23
3.5. La commission de régulation de l'énergie (CRE) propose, au moins une fois par an, une révision des tarifs réglementés de vente d'électricité par addition des coûts et de la rémunération normale de l'activité de fourniture 26
3.6. Les tarifs des nouveaux actes et prestations de soins sont arrêtés par l'assurance maladie, après avis de la HAS et hiérarchisation par le HCN tandis que les tarifs des actes préexistants sont revus dans le cadre conventionnel 26

En théorie, l'organisation libre, sans réglementation, des marchés est considérée comme la plus à même d'offrir aux consommateurs un produit ou service au meilleur rapport qualité-prix. Dans cette configuration, les acteurs économiques sont, en l'absence de restrictions à l'entrée sur le marché en matière de formation, d'installation, de type de structure d'exercice ou de détention de capital, libres de proposer un produit ou service. De leur côté, les consommateurs sont, en l'absence de monopole géographique, libres de choisir le professionnel auprès duquel ils se fournissent. Sans mécanisme réglementaire de régulation tarifaire, le système de prix émerge ainsi spontanément par rencontre et ajustement de l'offre et de la demande.

Toutefois, certaines situations et activités économiques appellent la **mise en place de réglementations pour corriger les dysfonctionnements induits par un marché libre et protéger les intérêts des consommateurs et de l'économie**. C'est le cas des services juridiques rendus par les professions du droit. Pour les prestations réservées à ces professions marquées par des asymétries d'information entre professionnel et usager, l'**institution de tarifs réglementés** doit permettre de prévenir le risque d'apparition de prix trop élevés par rapport aux coûts ou de prix trop bas par rapport à la qualité attendue.

1. Les professions du droit bénéficiaient d'une situation économique particulièrement avantageuse jusqu'au milieu des années 2010, en l'absence d'une gouvernance tarifaire structurée

Lancée en 2012 à la demande du ministre de l'Économie et des Finances, une **mission de l'Inspection générale des finances** (IGF)[1] a réalisé une **analyse des professions réglementées** pour évaluer la justification des réglementations qui leur étaient applicables, notamment tarifaires, et examiner les opportunités d'évolutions et de réformes pour favoriser la croissance et l'emploi. Cette partie retrace les constats dressés par cette mission quant à la situation économique favorable des professions du droit et aux lacunes dans la gouvernance de leurs tarifs jusqu'au début des années 2010.

1.1. Au début des années 2010, les résultats économiques et les rémunérations des professions réglementées du droit étaient élevés voire très élevés

Les professions réglementées du droit étudiées par l'IGF en 2012 et 2013 et rentrant dans le périmètre de la mission sont les notaires, les greffiers des tribunaux de commerce (GTC), les huissiers de justice (HJ), les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ), les administrateurs judiciaires (AJ) et les mandataires judiciaires (MJ)[2].

En 2010, ces six professions ont réalisé un chiffre d'affaires (CA) de 7 222,1 M€ pour une valeur ajoutée[3] de 5 735,0 M€ soit 0,4 % du produit intérieur brut (PIB). Elles bénéficiaient alors d'une **situation économique favorable**.

[1] Inspection générale des finances (2013) ; *Les professions réglementées* (rapport n° 2012-M-057-03).

[2] Le rapport de l'IGF de 2013 a également étudié la profession d'avocat mais sans isoler les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

[3] Richesse produite lors du processus de production, la valeur ajoutée est égale à la différence entre la valeur des biens et services produits par cette entreprise (la production) et la valeur des biens et services acquis auprès d'autres entreprises et utilisés dans le processus de production (les consommations intermédiaires).

En effet, le **taux de résultat** de leurs études ou offices, de 37,4 % en moyenne toutes professions confondues, était, en effet, **très supérieur à la moyenne** constatée sur l'**ensemble de l'économie française**[4] ou au sein d'**autres professions réglementées**[5]. Le taux de résultat minimum était atteint par les AJ avec 26,6 % et le maximum par les GTC avec 43,8 % en 2010 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Indicateurs économiques des professions du droit en 2010

Indicateur	Notaires	HJ	MJ	GTC	CPJ	AJ	TOTAL
CA en M€	5 626,4	1 007,1	228,7	151,9	107,5	100,5	**7 222,1**
Valeur ajoutée en M€	4 501,6	787,4	181,1	126,8	62,7	75,4	**5 735,0**
Valeur ajoutée sur CA en %	*80,0*	*78,2*	*79,2*	*83,5*	*58,3*	*75,0*	***79,4***
Excédent brut d'exploitation (EBE) en M€	1 949,8	436,3	79,2	69,4	32,5	29,1	**2 596 ,3**
EBE sur CA en %	*34,7*	*43,3*	*34,6*	*45,7*	*30,2*	*29,0*	***35,9***
Résultat net comptable en M€	2 063,6	436,7	76,2	66,5	31,1	26,7	**2 700,8**
Résultat net comptable sur CA en %	*36,7*	*43,4*	*33,3*	*43,8*	*28,9*	*26,6*	***37,4***

Source : IGF, 2013.

L'analyse des niveaux de revenus de 37 professions réglementées a confirmé cette position avantageuse des professions réglementées du droit, celles-ci présentant, en 2010, des **revenus parmi les plus élevés**. La rémunération nette mensuelle médiane des GTC, AJ, MJ et notaires dépassait d'ailleurs 10 000 € (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Revenus médians de 37 professions réglementées en 2010

Revenu mensuel net médian	Professions
Supérieur à 10 000 €	Greffier de tribunal de commerce, mandataire judiciaire, notaire, administrateur judiciaire, pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire
Compris entre 6 000 € et 10 000 €	Pharmacien titulaire d'officine, chirurgien-dentiste, médecin spécialiste et huissier de justice
Compris entre 4 000 € et 6 000 €	Médecin généraliste et dirigeant d'une entreprise d'ambulances
Compris entre 3 000 € et 4 000 €	Vétérinaire, commissaire-priseur judiciaire, infirmier libéral contrôleur technique automobile, avocat, expert-comptable et commissaire aux comptes
Compris entre 2 000 € et 3 000 €	Masseur-kinésithérapeute libéral, pédicure podologie libéral, prothésiste dentaire, architecte, opticien, dirigeant d'un débit de boisson, expert en assurances
Compris entre 1 500 € et 2 000 €	Plombier, serrurier, menuisier, peintre, vitrier, plâtrier
Inférieur à 1 500 € ou n'ayant pas pu être évalué faute de données	Taxi, dirigeant d'une activité d'administrateur de biens, agent d'assurances, agent immobilier, diagnostiquer immobilier

Source : IGF, 2013.

[4] 4,8 % en 2009 et 7,9 % en 2010.

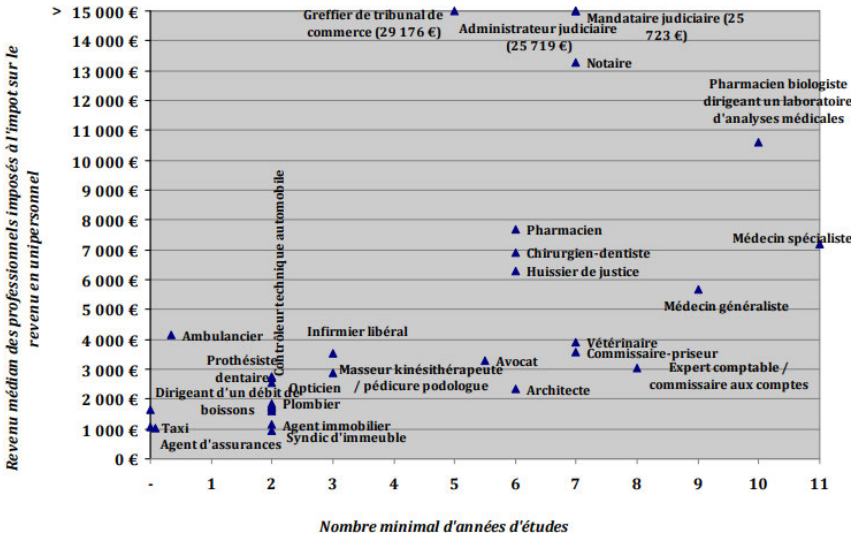
[5] 6,7 % pour les pharmaciens titulaires d'officines, 12,9 % pour les dirigeants d'un laboratoire de biologie médicale, 35,4 % pour les chirurgiens-dentistes, 7,2 % pour les prothésistes dentaires et 6,9 % pour les opticiens-lunetiers en 2010.

1.2. Les niveaux élevés de rémunération de ces professions ne trouvaient pas de justification dans les niveaux de qualification exigés, les investissements financiers à consentir ou le risque entrepreneurial pris

Après avoir réalisé un état des lieux de la situation économique des professionnels et de leurs études en 2010, l'IGF a cherché à **expliquer le niveau élevé des rémunérations** des professions du droit par les exigences réglementaires qui leur étaient imposées. Il n'était apparu **aucune explication liée au niveau de qualification, aux investissements financiers à consentir ou à la prise de risque économique associée à l'ouverture et au fonctionnement d'une étude**.

Si la rémunération se justifiait par le niveau de qualification, elle aurait été une fonction croissante de la durée d'études. Or, sur les 37 professions réglementées étudiées, l'IGF a noté que les « ***niveaux de rémunération [n'étaient] pas toujours en rapport avec la durée des études*** ». Prenant comme référence les médecins généralistes libéraux avec une rémunération mensuelle médiane légèrement inférieure à 6 000 € pour neuf années d'études, l'inspection a mis en évidence une rémunération bien supérieure pour les GTC, les MJ, les AJ et les notaires (supérieure à 13 000 €) et les huissiers de justice (supérieure à 6 000 €) pour des durées d'études moindres, comprises entre cinq et sept années (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Comparaison du revenu et du niveau de qualification entre professions réglementées



Source : IGF, 2013.

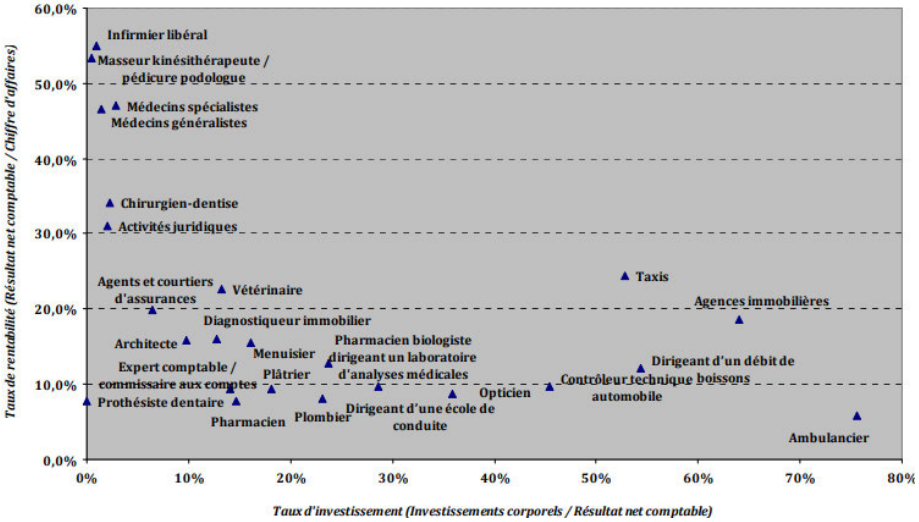
Confortant cette décorrélation entre rémunération et qualification, l'IGF a aussi souligné la différence de rémunération, à qualification équivalente, entre les professionnels salariés nommés par l'administration et les professionnels libéraux titulaires. La rémunération mensuelle d'un greffier de tribunal de commerce salarié a été estimée à 4 500 €, celle d'un notaire salarié à 4 000 € et celle d'un huissier de justice salarié à 3 000 €, soit deux à six fois moins que la rémunération des professionnels exerçant à titre libéral.

De même, **aucune corrélation n'a pu être identifiée entre les taux de rentabilité sectoriels, les taux d'investissement et les taux de défaillance[6] des entreprises**.

[6] Entendus comme les taux d'entrée en procédure collective (sauvegarde, redressement ou liquidation).

Avec un taux de rentabilité supérieur à 30 % et un taux d'investissement parmi les plus faibles pour les activités juridiques, **les rémunérations des professions du droit ne pouvaient s'expliquer**, comparativement aux autres professions réglementées, **par l'ampleur des investissements corporels** qu'elles avaient à réaliser (cf. graphique 2).

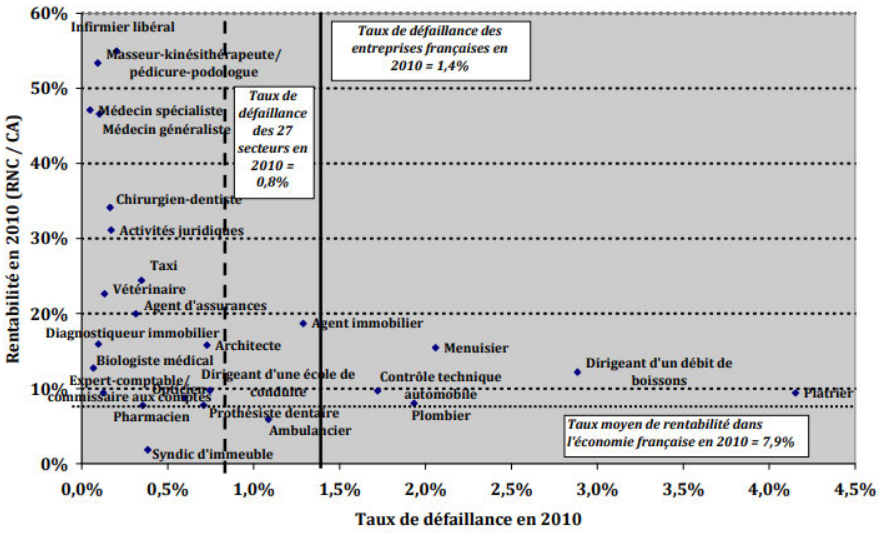
Graphique 2 : Comparaison du taux de rentabilité et du taux d'investissement entre professions réglementées



Source : IGF, 2013.

Par ailleurs, **la rentabilité des professions réglementées n'est pas apparue comme la contrepartie d'un risque économique pris** lors de la création d'une entreprise ou d'une étude. Alors qu'une majorité des professions réglementées étudiées présentait un taux de rentabilité supérieur à celui de l'économie française, leur taux de défaillance moyen était presque deux fois moindre (0,8 % pour les professions réglementées vs. 1,4 % pour l'ensemble des entreprises françaises en 2010). Sous cet angle aussi, la situation des professions du droit était particulièrement favorable puisque le taux de défaillance de leurs études s'établissait autour de 0,2 % (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Comparaison du taux de rentabilité et du taux de défaillance entre professions réglementées



Source : IGF, 2013.

1.3. La faible structuration de la gouvernance tarifaire de ces professions s'est traduite par une capture du régulateur et des tarifs éloignés des coûts supportés par les professionnels

La principale explication avancée par l'IGF en 2013 quant au niveau de rémunération des professions réglementées du droit réside dans l'**insuffisante structuration de la gouvernance de leurs tarifs**.

Tant le rapport de l'IGF que les rapports parlementaires réalisés par la suite, en 2014, par M. Richard Ferrand, Mme Cécile Untermaier et M. Philippe Houillon, députés[7], ont mis en lumière une **construction tarifaire par sédimentation** ayant abouti à une diversité voire une *« complexité »* des modalités de tarification devenues *« difficilement intelligible[s] pour le consommateur »* (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Modalités de tarification par profession du droit

Professions	Modalités de tarification
Notaires	Émoluments proportionnels (transactions immobilières) ou fixes (contrats de mariage sans apport, donation entre époux)
HJ	Droits fixes exprimés en taux de base ; droits proportionnels ; droit d'engagement des poursuites ; frais de gestion des dossiers ; débours ; frais de déplacement ; droit proportionnel dégressif sur les sommes encaissées ou recouvrées au titre d'une créance ou en exécution d'une décision de justice
CPJ	Rémunération proportionnelle ou forfaitaire selon les cas ; remboursement des frais ; droit proportionnel dégressif pour chaque prisée et chaque article
GTC	Rémunération forfaitaire (droits fixes exprimés en taux de base) ; droits proportionnels pour les opérations d'inscription de privilège et de nantissement ; facturation des diligences de chaque transmission ; indemnité de déplacement
AJ	Rémunération variable au titre des diligences relatives au diagnostic de la procédure ; droit proportionnel au titre de l'assistance, de la surveillance et de l'administration de la procédure ; rémunération forfaitaire pour l'élaboration du bilan économique ; rémunération spécifique pour les réunions des comités de créanciers ; droit proportionnel en cas de plan de cession
MJ	Émoluments au forfait ou variables selon les cas et droit fixe

Source : Rapports parlementaires, 2014.

Le rapport de 2013 pointe une *« tutelle économique dispersée »* entre le garde des sceaux, ministre de la justice et le ministre en charge de l'économie, les tarifs relevant de leur compétence conjointe ainsi que la faible place donnée au régulateur sectoriel, i.e. l'Autorité de la concurrence (ADLC), aboutissant à une situation *« dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel […] vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision tarifaire qui est prise »*.

Les textes qui étaient en vigueur ne prévoyaient **pas non plus de périodicité de révision des tarifs réglementées** (cf. encadré 1).

[7] R. Ferrand (2014) ; *Professions réglementées, pour une nouvelle jeunesse*. C. Untermaier et P. Houillon (2014) ; *Rapport d'information sur les professions juridiques réglementées.*

Encadré 1 : Dernières révisions tarifaires des professions du droit à la date de la mission IGF de 2013

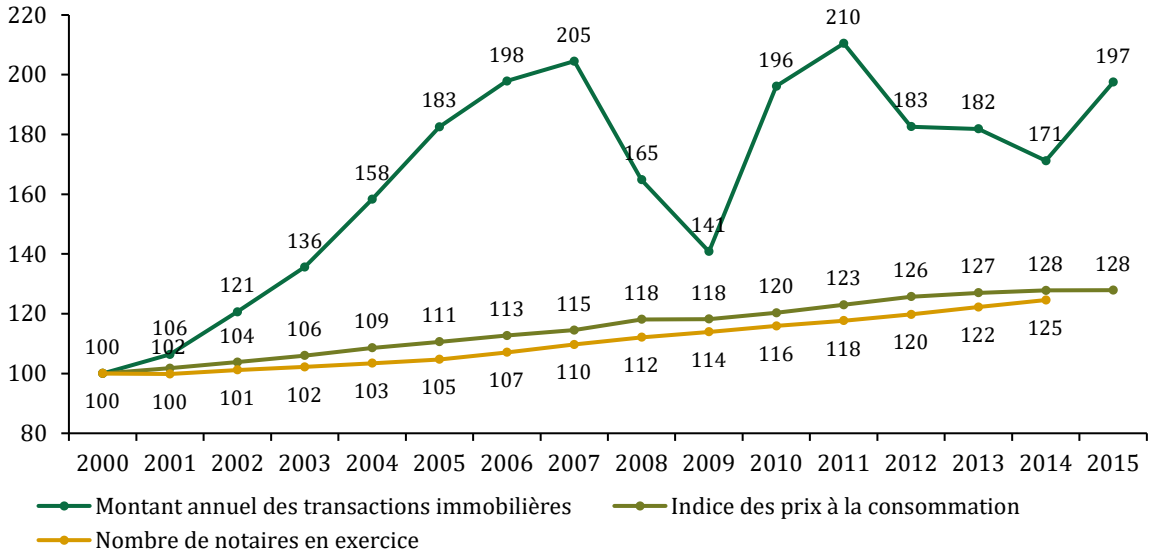
- Pour les notaires, le barème défini en 1978 avait été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne).
- Pour les AJ et MJ, les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne).
- Pour les HJ, le barème défini en 1996 avait été modifié à 17 reprises mais une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne).
- Pour les CPJ, le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en reventilant les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total).
- Pour les GTC, depuis le décret initial de 1980, le taux de base a connu deux revalorisations en 1986 et 2004.

Source : IGF, 2013.

En l'absence de méthode d'actualisation tarifaire formalisée, ces modalités de gouvernance tarifaire ont contribué, d'après l'IGF, à **faire diverger les tarifs des coûts effectivement supportés par les professionnels** et à tirer vers le haut les niveaux de rémunérations et de rentabilité. En attestent plusieurs exemples pris dans le rapport de 2013.

Pour les notaires, sont pointées les prestations faisant l'objet d'émoluments proportionnels à la valeur mentionnée dans l'acte telles que les transactions immobilières, les hypothèques et les successions. Si cette modalité de tarification permet une péréquation entre les transactions importantes et les petites transactions[8], elle a favorisé, jusqu'au début des années 2010, une augmentation des revenus des notaires bien supérieure à l'inflation. Sur la période 2000-2015, le montant des transactions immobilières, qui représentaient environ la moitié de l'activité des notaires, a progressé de 97 % sur les logements anciens alors que la croissance du nombre de notaires en exercice, tous modes d'exercice confondus, et de l'indice des prix à la consommation atteignait entre 25 % et 30 % (cf. graphique 4). À la faveur de l'évolution des prix de l'immobilier, les revenus des notaires ont ainsi pu croître de 61 % entre 2001 et 2010, d'après l'IGF.

Graphique 4 : Évolution des indices de ventes, des prix des logements et des prix à la consommation sur la période 2000-2015 (en base 100 en 2000)



Source : Mission sur le fondement des données de l'INSEE et du ministère de la justice.

[8] Le tarif ne couvrant pas le coût pour les transactions les plus modestes.

En ce qui concerne les AJ, les taux de droits perçus pour la mission d'administration ont connu, selon les tranches de chiffres d'affaires réalisés par l'entreprise administrée, des hausses de 50 % à 500 % entre 2004 et 2007 par le biais des revalorisations intervenues en 2004 et 2006, sans lien avec l'évolution de l'inflation et des coûts réels (cf. tableau 4).

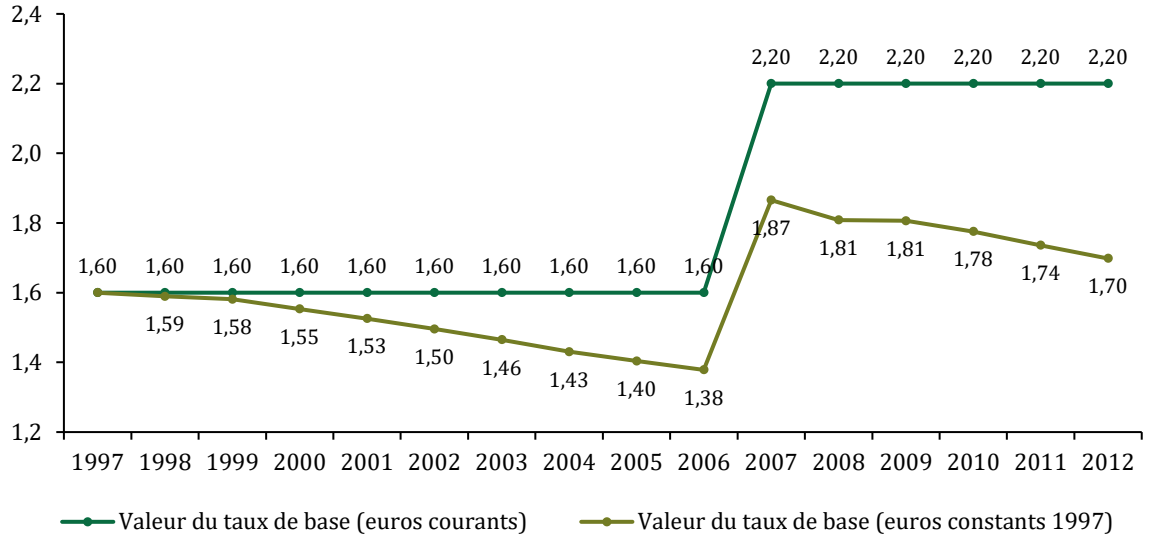
Tableau 4 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts) entre 2004 et 2007

Chiffre d'affaires de l'entreprise	Avant le 10 juin 2004	Du 10 juin 2004 au 23 décembre 2006	A partir du 23 décembre 2006	Évolution 2004-2007
De 0 à 150 000 €	2,00 %	2,00 %	3,00 %	+50 %
De 150 001 € à 450 000 €	1,00 %	1,00 %	1,50 %	+50 %
De 450 001 € à 750 000 €	0,50 %	0,65 %	1,50 %	+200 %
De 750 001 € à 1 500 000 €	0,50 %	0,65 %	0,90 %	+80 %
De 1 500 001 € à 3 000 000 €	0,20 %	0,50 %	0,90 %	+350 %
De 3 000 001 € à 4 500 000 €	0,20 %	0,50 %	0,60 %	+200 %
De 4 500 001 € à 7 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,60 %	+500 %
De 7 000 001 € à 20 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,30 %	+200 %

Source : IGF, 2013.

Pour les HJ, l'IGF a relevé que la revalorisation du taux de base, indice servant de référence au calcul des droits fixes par acte ou formalité, de 1,60 € à 2,20 € en 2007[9] (soit +38 %) a dépassé l'érosion monétaire[10]. En 2012, le taux de base était ainsi en hausse de 6 % par rapport à son niveau de 1997, en euros constants (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du taux de base des huissiers entre 1997 et 2012 (en €)



Source : Mission.

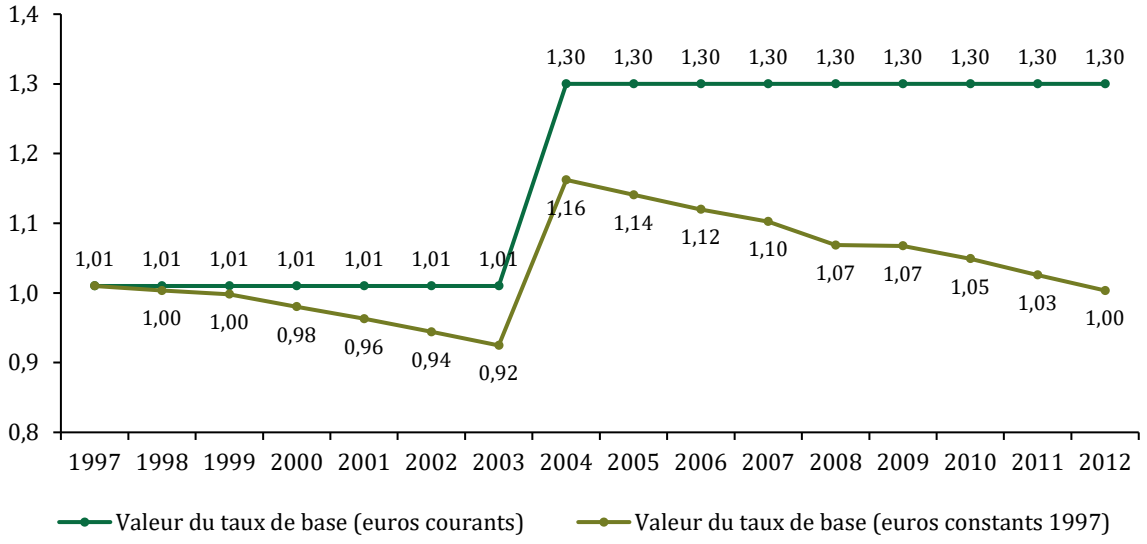
Il en était de même pour le taux de base des GTC qui sert d'unité de calcul de la rémunération forfaitaire de la majorité de leurs formalités. La revalorisation de 29 % intervenue en 2004[11] ayant porté ce taux à 1,30 € avait, en effet, compensé l'érosion monétaire des années précédentes et cela, indépendamment des gains de productivité réalisés grâce à l'informatisation des procédures (cf. graphique 6).

[9] Décret n° 2007-774 du 10 mai 2007.

[10] Perte de valeur ou de pouvoir d'achat dans le temps sous l'effet de l'inflation.

[11] Décret n° 2004-951 du 2 septembre 2004.

Graphique 6 : Évolution du taux de base des GTC entre 1997 et 2012 (en €)



Source : Mission.

La mise au jour de ces tendances protectrices pour les rémunérations des professionnels a amené les auteurs des différents rapports à estimer qu'un **phénomène de « capture du régulateur »** était à l'œuvre dans le secteur (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Phénomène de « capture du régulateur »

En 1971 dans *« The Theory of Economic Regulation »*, M. Joseph Stigler, économiste, a cherché à identifier les raisons pour lesquelles un intérêt particulier peut être rendu prioritaire par rapport à l'intérêt général dans la régulation publique. La théorie de la « capture du régulateur » à laquelle il a abouti repose sur le fait que les entreprises sont demandeuses de règles servant leurs propres intérêts économiques et les protégeant de la concurrence, telles que la définition de tarifs, de préférence élevés, s'imposant à tous les acteurs du marché. Sous certaines conditions telles qu'une dépendance des tutelles vis-à-vis des professionnels, les intérêts particuliers peuvent ainsi avoir une prise sur la réglementation au détriment des consommateurs et des contribuables, moins enclins à se mobiliser du fait d'un gain individuel plus faible.

Source : Mission.

Les auteurs ont d'ailleurs signalé une situation de **relative dépendance des administrations vis-à-vis des professionnels** en particulier du fait de la prise en charge par les professionnels d'activités d'intérêt public[12] qui engendreraient des dépenses publiques supplémentaires si leur coût n'était pas acquitté par les consommateurs sous forme d'une sur-rémunération d'autres actes.

Ces travaux, menés au cours de la période 2012-2014, ont fondé l'élaboration et le dépôt, en décembre 2014, du projet de loi pour la croissance et l'activité. La **loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE)** a été adoptée le 9 juillet 2015 et promulguée le 6 août 2015.

[12] Activités de secrétariat des tribunaux de commerce par les GTC ; suivi des audiences, signification des décisions de justice et recouvrement des créances publiques pour les HJ ; liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant pour les CPJ.

2. La mise en œuvre de la loi CAECE s'est traduite par des révisions tarifaires bisannuelles s'appuyant sur le suivi des taux de résultat des professions avec la possibilité de consulter l'ADLC

Afin de remédier aux failles identifiées, la loi CAECE a mis en place de nouveaux principes de fixation des tarifs de certains officiers publics et ministériels (notaires, commissaires de justice[13] et GTC), administrateurs et mandataires de justice (AJ et MJ) et avocats[14] avec pour objectifs principaux :

- d'adapter la tarification et la rémunération des professionnels dans un objectif *« d'orientation des tarifs réglementés vers les coûts »* pour *« couvrir les coûts occasionnés par les obligations de service public, tout en permettant d'octroyer une juste rémunération aux professionnels concernés »* ;
- *« d'améliorer la compétitivité des entreprises »* et de *« restituer du pouvoir d'achat aux ménages usagers de services juridiques »*[15].

2.1. En lien avec le principe d'orientation des tarifs vers les coûts introduit par la loi CAECE, la réglementation prévoit désormais la fixation d'objectifs de taux de résultat compris entre 20 % et 32 % ayant abouti à des baisses tarifaires globales pour toutes les professions

Par son article 50, la loi CAECE a inscrit, dans le code de commerce, la **prise en compte, dans les tarifs, des *« coûts pertinents du service rendu »* et d'une *« rémunération raisonnable »*** pour les professionnels (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Principes législatifs de fixation des tarifs prévus à l'article L. 444-2 du code de commerce

« Les tarifs mentionnés à l'article L. 444-1 prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, peut être prévue une péréquation des tarifs applicables à l'ensemble des prestations servies. Cette péréquation peut notamment prévoir que les tarifs des prestations relatives à des biens ou des droits d'une valeur supérieure à un seuil fixé par l'arrêté conjoint prévu à l'article L. 444-3 soient fixés proportionnellement à la valeur du bien ou du droit ».

Source : Code de commerce.

Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016, pris en application de la loi CAECE, prévoyait que les tarifs soient fixés prestation par prestation (cf. encadré 4).

[13] Anciens huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires à la suite de la fusion de ces deux professions depuis le 1er juillet 2022.

[14] Les avocats ne sont concernés que sur leurs droits et émoluments en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires mentionnés à l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

[15] Étude d'impact du projet de loi pour la croissance et l'activité (décembre 2014).

Encadré 4 : Modalités de fixation des tarifs initialement prévues aux articles R. 444-5 à R. 444-7 du code de commerce

- *« Les tarifs régis par le présent titre prennent en compte, pour chaque prestation, les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable ».*
- *« Les coûts pertinents pris en compte pour chaque prestation incluent les coûts directs générés par la réalisation de cette prestation par un professionnel diligent ainsi qu'une quote-part des coûts indirects résultant des charges de structure et des frais financiers exposés par ce même professionnel, calculée en proportion de l'activité régulée par rapport à son activité totale ».*
- *« La rémunération raisonnable prend en compte, pour chaque prestation, la durée moyenne nécessaire à la réalisation de cette prestation par un professionnel diligent et la quote-part de la rémunération du capital investi au titre de l'activité régulée de ce professionnel ».*

Source : Code de commerce.

Pour pouvoir réaliser les modélisations tarifaires à cette maille, les articles L. 444-5, R. 444-17 à R. 444-21[16], créés par la loi CAECE et son décret d'application, ont organisé un recueil de données et informations auprès des professionnels et de leurs instances représentatives[17], s'appuyant sur une comptabilité analytique.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ce recueil et pour une période transitoire maximale de deux ans, les tarifs pouvaient être fixés *« dans la limite d'une variation de 5 % »* à partir des tarifs préexistants. En l'**absence de mise en place d'une comptabilité analytique** par les professionnels au cours de cette période transitoire, l'approche prestation par prestation s'est avérée impraticable et la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a ouvert la voie à une **approche globale reposant sur un niveau de rentabilité global pour chaque profession** issue du recueil de données et informations économiques (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Ajout opéré par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 à l'article L. 444-2 du code de commerce

« En application des deux premiers alinéas du présent article, l'arrêté conjoint mentionné au même article L. 444-3 fixe les tarifs sur la base d'un objectif de taux de résultat moyen, dont les modalités de détermination sont définies par un décret en Conseil d'État, et dont le montant est estimé globalement pour chaque profession pour l'ensemble des prestations tarifées en application de l'article L. 444-1 ».

Source : Code de commerce.

Tirant les conséquences de la loi précitée, le décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit a précisé les modalités d'application de cette méthode globale (cf. encadré 6).

[16] La version initiale de l'article R. 444-21 a été annulée par le Conseil d'État par la décision n° 398801 du 24 mai 2017 faute de garanties suffisantes quant au respect du secret industriel et commercial dans le processus de recueil par les instances professionnelles. La version en vigueur explicite, pour les instances professionnelles, la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des *« directives régissant les conditions d'accès, d'usage et de conservation de ces informations et données, et la traçabilité de leur consultation, aux fins d'en assurer la sécurité et la confidentialité »*.

[17] Pour les avocats, conformément au décret n° 2025-553 du 18 juin 2025 modifiant le dispositif de recueil des informations statistiques auprès du Conseil national des barreaux, seuls les structures et professionnels ayant perçu des émoluments pour au moins cinq prestations tarifées au cours de l'année civile sont concernés.

Encadré 6 : Modalités de fixation des tarifs prévues aux articles R. 444-5 à R. 444-7 du code de commerce en vigueur depuis février 2020

- *« Les tarifs régis par le présent titre prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable ».*
- *« Les coûts pertinents sont évalués globalement pour chaque profession comme la différence entre le chiffre d'affaires et le résultat de cette profession, affectée du coefficient correspondant à la part des coûts imputables aux seules activités régulées dans les coûts totaux de la profession. Ce coefficient est réputé égal à la part du chiffre d'affaires régulé dans le chiffre d'affaires de la profession ».*
- *« I. - 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 %.*
- *II. - L'objectif de taux de résultat moyen est égal au taux de référence mentionné au I affecté d'un coefficient correcteur multiplicateur, compris entre 1 et 1,6, afin de prendre en compte :*
    - *1° 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 % ;*
    - *2° Le résultat moyen régulé des professionnels appartenant aux trois premiers déciles de la profession ;*
    - *3° Le cas échéant, les caractéristiques des prestations réalisées par la profession et l'évolution constatée de la qualité du service rendu ;*
    - *4° 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.*
- *III. - Les tarifs réglementés et l'objectif de taux de résultat moyen sont fixés de manière à ce que le chiffre d'affaires régulé de la profession ne puisse varier de plus de 5 % par rapport à la période de référence précédente.*
- *Les dispositions du précédent alinéa ne font pas obstacle à ce que l'émolument perçu en contrepartie d'une prestation donnée évolue, en valeur absolue, de plus de 5 % par rapport à la période de référence précédente ».*

Source : Code de commerce.

Selon cette méthode, les coûts pertinents au titre des activités régulées de l'année N-2 sont définis comme la quote-part de l'ensemble des coûts supportés par la profession sur les activités régulées, selon l'équation :

$$\begin{aligned}\text{Coûts régulés}_{\text{N}-2} &= \text{Coûts}_{\text{N}-2} \times \frac{\text{Chiffre d'affaires régulé}_{\text{N}-2}}{\text{Chiffre d'affaires}_{\text{N}-2}} \\ &= (\text{Chiffre d'affaires}_{\text{N}-2} - \text{Résultat}_{\text{N}-2}) \times \frac{\text{Chiffre d'affaires régulé}_{\text{N}-2}}{\text{Chiffre d'affaires}_{\text{N}-2}}\end{aligned}$$

Pour projeter l'évolution du chiffre d'affaires (CA) et des coûts en N-1 puis en N, il est tenu compte, lors des exercices de révision tarifaire, d'hypothèses d'inflation[18], d'évolution du volume d'activité et de répartition des coûts entre coûts fixes et coûts variables :

$$\text{CA régulé}_{\text{N}-1} = \text{CA régulé}_{\text{N}-2} \times \left(1 + \text{Évolution activité}_{\text{N}-1}\right)$$

$$\begin{aligned}\text{Coûts régulés}_{\text{N}-1} &= \text{Coûts régulés fixes}_{\text{N}-2} \\ &+ \text{Coûts régulés variables}_{\text{N}-2} \times (1 + \text{Inflation}_{\text{N}-1}) \times \left(1 + \text{Évolution activité}_{\text{N}-1}\right)\end{aligned}$$

[18] Lors de la révision tarifaire 2024, il a, par exemple, été considéré une hypothèse d'inflation de 4,9 % en 2023 et de 2,0 % pour les années 2024 et 2025.

La rémunération raisonnable à ajouter est ensuite évaluée à partir d'un taux de résultat moyen de référence de 20 % affecté d'un coefficient multiplicateur de 1 à 1,6 selon la situation des professions, soit un objectif de taux de résultat par profession compris entre 20 % et 32 %. Dans la pratique, plus l'écart entre le taux de résultat réel d'une profession et le taux de référence de 20 % est grand, plus le coefficient est élevé pour permettre une convergence progressive du taux de résultat. Les trois autres critères listés dans le corpus réglementaire (cf. encadré 6) comme modulateurs de l'objectif de taux de résultat font l'objet d'une appréciation qualitative par l'administration. Ainsi, un résultat des trois premiers déciles jugé faible peut contribuer à relever l'objectif de taux de résultat de la profession.

Le chiffre d'affaires (CA) régulé cible pour l'année N, issu de l'application de l'objectif de taux de résultat, s'obtient à partir des équations :

$$\text{CA régulé}_{\text{N}} = \text{Coûts régulés}_{\text{N}} + \text{Objectif de taux de résultat}_{\text{N}} \times \text{CA régulé}_{\text{N}}$$

$$\Leftrightarrow$$

$$\begin{aligned}\text{CA régulé}_{\text{N}} = {} & \text{Coûts régulés fixes}_{\text{N}-1} \\ & + \text{Coûts régulés variables}_{\text{N}-1} \times (1 + \text{Inflation}_{\text{N}}) \times \left(1 + \text{Évolution activité}_{\text{N}}\right) \\ & + \text{Objectif de taux de résultat}_{\text{N}} \times \text{CA régulé}_{\text{N}}\end{aligned}$$

$$\Leftrightarrow$$

$$\text{CA régulé}_{\text{N}} = \frac{\text{Coûts régulés fixes}_{\text{N}-1} + \text{Coûts régulés variables}_{\text{N}-1} \times (1 + \text{Inflation}_{\text{N}}) \times \left(1 + \text{Évolution activité}_{\text{N}}\right)}{1 - \text{Objectif de taux de résultat}_{\text{N}}}$$

Découle de ce raisonnement, en considérant une évolution homothétique des tarifs, leur taux d'évolution pour chaque profession avant plafonnement à 5 % d'évolution :

$$\text{Taux d'évolution tarifaire}_{\text{N}} = \frac{\text{CA régulé}_{\text{N}}}{\text{CA régulé}_{\text{N}-1} \times (\text{Évolution activité}_{\text{N}})} - 1$$

Cette nouvelle méthode s'est traduite par des **baisses tarifaires globales sur la période 2016-2024**, s'étant appliquées uniformément sur tous les tarifs, et ce, pour l'ensemble des professions, de -18,5 % pour les GTC à -0,8 % pour les CPJ (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Évolution des tarifs entre 2016 et 2024 (en %)

Profession	2016	2018	2020	2022	2024	Évolution 2016/2024
Greffier des tribunaux de commerce	-5,0	-5,0	-5,0	-	-5,0	-18,5
Notaire	-1,4	-	-1,9	-	-	-3,3
Huissier de justice	-2,5	-	-0,8	-	+1,0	-2,3
Commissaire-priseur judiciaire	-	-	-0,8	-	-	-0,8
Administrateur judiciaire	-5,0	-	-1,0	-	-3,0	-8,8
Mandataire judiciaire	-5,0	-	-1,0	-	-	-6,0

Source : ADLC.

Les tarifs spécifiques aux actes et formalités de saisie immobilière, partage, licitation et sûretés judiciaires réalisés par les avocats n'ont pas fait l'objet d'évolution tarifaire depuis leur inscription au code de commerce en 2017. Sur ce périmètre, le recueil de données économiques sera, en effet, initié sur les données au titre de l'année civile 2025[19].

[19] Décret n° 2025-553 du 18 juin 2025 précité.

Enfin, la réglementation, par le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 créant l'article R. 444-4 et R. 444-9 du code de commerce, a prévu les situations :

- de **mise en place de nouvelles prestations ou de nouveaux actes** avec la possibilité pour le ministre de la justice et du ministre chargé de l'économie de fixer l'émolument associé avant son intégration lors de la révision tarifaire suivante ;
- et de **plafonnement des émoluments perçus par les notaires** dans le cadre de la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier en les écrêtant à 10 % de la valeur de ce bien ou droit dans la limite d'un émolument minimum de 90 €.

2.2. Les majorations bénéficiant aux départements et collectivités d'outre-mer ont été maintenues pour tenir compte des différentiels de coûts mais ont connu des baisses depuis 2016

Les décrets d'application de la loi CAECE ont été l'occasion de codifier en 2016 puis réviser, en 2020, le **système de majorations des tarifs qui s'appliquait, pour les notaires et les huissiers de justice, en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna**.

Depuis 2020, l'arrêté fixant les tarifs *« 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 […] pour les professionnels »* et *« pour rapprocher le taux de résultat moyen des professionnels installés dans ces départements et collectivités de l'objectif de taux de résultat moyen »* des professions, selon les termes de l'article R. 444-12-1 du code de commerce.

Pour déterminer l'évolution de ces majorations, l'administration s'appuie sur la comparaison des taux de résultat constatés dans les territoires ultramarins et le taux de résultat national par profession. Depuis 2016, **les majorations ont connu des baisses** en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et, pour les notaires, à Mayotte pour rapprocher les taux de résultat de la moyenne nationale. Les majorations ont été stables dans les autres cas (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Taux de majoration dans les départements et collectivités d'outre-mer depuis 2016

Territoires	Professions	2016-2020	2020-2022	2022-2024	2024-2026
Guadeloupe	Notaire	25 %	25 %	25 %	23 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	29 %	29 %	29 %
Martinique	Notaire	25 %	25 %	25 %	24 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	29 %	29 %	28 %
Guyane	Notaire	25 %	23 %	23 %	20 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	27 %	27 %	24 %
La Réunion	Notaire	40 %	37 %	37 %	36 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	40 %	37 %	37 %	37 %
Mayotte	Notaire	40 %	37 %	37 %	36 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %
Saint-Pierre et Miquelon	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %
Wallis et Futuna	Notaire	25 %	25 %	25 %	25 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %

Source : Code de commerce.

2.3. La réglementation prévoit une révision des tarifs tous les deux ans

La loi CAECE a introduit, à l'article L. 444-3 du code de commerce, une **périodicité de révision** des tarifs d'au moins une fois tous les cinq ans et les articles R. 444-2 et R. 444-7 prévoient que les arrêtés tarifaires sont pris pour une **période de référence de *« vingt-quatre mois séparant deux révisions*** *du tarif applicable à une profession »*.

2.4. La loi CAECE a assoupli les possibilités d'octroi de remises aux usagers par les professions du droit sur les émoluments proportionnels

Avant la réforme de 2015, les tarifs revêtaient un caractère obligatoire, les remises pouvant être consenties au client étant exceptionnelles. Ces remises pouvaient être accordées dans trois cas de figure :

- pour les émoluments particulièrement élevés, dans le cas des transactions immobilières par les notaires, ce seuil de négociabilité étant par exemple de 80 000 € d'émoluments correspondant à une vente de 10,6 M€ sans accord externe préalable nécessaire ;
- pour les collaborateurs ou les confrères sans accord externe préalable nécessaire ;
- ou seulement après accord des instances disciplinaires de chaque profession.

La loi CAECE a assoupli le cadre d'octroi de remises par les professions du droit en l'ouvrant, par l'article L. 444-2 du code de commerce aux prestations et actes dont le *« 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 ».* Le taux de remise est *« fixe, identique pour tous [les clients] et compris dans des limites définies par voie réglementaire »*. Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 a ainsi créé l'article R. 444-10 du code de commerce qui énonce deux taux de remise :

- un taux de droit commun, plafonné à 10 %,
- et un taux dérogatoire, pour certaines prestations, plafonné à 40 %.

Du fait des difficultés rencontrées par les notaires pour rester compétitifs sur le marché de l'immobilier de grande valeur, par rapport à leurs compétiteurs internationaux, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 précitée a réouvert une exception au principe d'identité et de fixité des remises, à l'article L. 444-2 du code de commerce la possibilité d'une négociation de gré à gré à partir d'un seuil d'émolument : *« 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 ».* Cette évolution a reçu un accueil favorable de l'ADLC dans son avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 portant sur le décret n° 2020-179 du 28 février 2020. Ce même décret a porté le plafond maximal du taux de remise de base de 10 % à 20 % (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Seuils d'assiette et d'émoluments ouvrant la possibilité d'octroi de remises

Seuils	Notaires	HJ	CPJ	Avocats
Seuil d'assiette de la remise de 10 %	-	-	-	100 000€
Seuil d'assiette de la remise de 20 %	100 000 €	▪ 3 040 € pour le droit d'engagement de poursuites ▪ 52 400 € pour le recouvrement et l'encaissement	▪ 1 000 000 € pour les prisées ▪ 6 000 € pour les ventes judiciaires aux enchères publiques	-
Seuil d'assiette de la remise de 40 %	1 000 000 €	-	-	-
Seuil d'émoluments de la remise libre	200 000 €	-	-	-

Source : Code de commerce.

2.5. Reprenant en l'adaptant une disposition censurée de la loi CAECE, le législateur a mis en place une contribution volontaire obligatoire pour financer des aides à l'installation et au maintien de professionnels pour les notaires et les CJ

La loi CAECE prévoyait d'instituer un **fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice** (FIADJ) visant à *« une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit »*. Du fait de la **censure de la création de ce fonds par le Conseil constitutionnel**, une première fois[20] pour incompétence négative du législateur, faute de fixation des règles d'assiette au niveau législatif, puis une seconde fois par la loi de finances rectificative pour 2016[21] au motif d'une différence de traitement injustifiée entre redevables de la contribution au fonds, c'est une **contribution volontaire obligatoire** (CVO) qui a fini par être instaurée par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, pour les seuls notaires et commissaires de justice.

La CVO ne fait pas l'objet de disposition réglementaire. En revanche, les articles R. 444-22 à R. 444-41 du code de commerce relatifs au FIADJ n'ont pas été abrogés bien qu'ils ne disposent plus de base législative.

Cette contribution a été **mise en place en 2021 pour les notaires et en 2025 pour les commissaires de justice** et doit **faciliter *« l'accès aux prestations*** *délivrées par la profession sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante »* par *« le financement d'**aides à l'installation ou au maintien** de professionnels »*. Les assiettes et taux sont fixés par arrêté du ministre de la justice, sur proposition du Conseil supérieur du notariat et la Chambre nationale des commissaires de justice, ces deux instances devant rendre compte annuellement au Gouvernement et au Parlement de l'utilisation de la CVO.

[20] Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

[21] Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016.

Pour les notaires comme pour les commissaires de justice, la CVO est assise sur le CA du ou des offices rapporté au nombre de professionnels titulaires ou associés avec comme taux :

- pour les notaires, et dans la limite de 1,5 % du résultat professionnel de l'office :
  - 0,110 % pour la fraction inférieure ou égale à 600 000 € ;
  - 0,125 % pour la fraction supérieure à 600 000 € et inférieure ou égale à 900 000 € ;
  - 0,500 % pour la fraction supérieure à 900 000 €[22] ;
- et pour les commissaires de justice :
  - 0,11 % pour la fraction inférieure ou égale à 320 000 € ;
  - 0,30 % pour la fraction supérieure à 320 000 € et inférieure ou égale à 500 000 € ;
  - 0,50 % pour la fraction supérieure à 500 000 € et inférieure ou égale à 900 000 € ;
  - 0,65 % pour la fraction supérieure à 900 000 €[23].

2.6. L'ADLC doit être consultée pour tout ce qui concerne la méthode de régulation tarifaire et peut l'être en amont des révisions tarifaires régulières

Conformément à l'intention exprimée dans l'étude d'impact, la loi CAECE a introduit la participation de l'**ADLC** dans le dispositif de régulation tarifaire en **élargissant le champ de ses attributions consultatives** pour *« éclairer le gouvernement sur la fixation et la révision des tarifs et des prix réglementés ».* En vertu de l'article L. 444-7 du code de commerce, la méthode de fixation des tarifs et péréquation entre tarifs, la liste des informations recueillies auprès des instances nationales et les conditions d'application des remises sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de l'ADLC[24]. **La consultation de l'ADLC est ainsi obligatoire sur la structure des tarifs et leur méthode de fixation.** Les décrets n° 2016-230 du 26 février 2016 et n° 2020-179 du 28 février 2020 ont, par exemple, fait l'objet d'avis préalables de l'ADLC (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Périmètre de consultation obligatoire de l'ADLC prévu à l'article L. 444-7 du code de commerce

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'ADLC, précise les modalités d'application du présent titre, notamment :

- *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 ;*
- *3° (Abrogé) ;*
- *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 ».*

Source : Code de commerce.

[22] 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.

[23] Arrêté du 3 décembre 2024 fixant le taux et l'assiette de la contribution des commissaires de justice pour le financement d'aides à l'installation ou au maintien de professionnels.

[24] Par exemple, les décrets n° 2016-230 du 26 février 2016 et n° 2020-179 du 28 février 2020.

Annexe II

Depuis 2016, l'ADLC a émis six avis au titre des consultations obligatoires :

- les avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 et n° 16-A-06 du 22 février 2016 sur le projet de décret dont est issu le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 ;
- l'avis n° 17-A-06 du 27 mars 2017 sur 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 ;
- l'avis n° 17-A-15 du 15 décembre 2017 sur le projet de décret remplaçant les dispositions annulées par le Conseil d'État sur la collecte des données économiques nécessaires à la fixation des tarifs réglementés de certaines professions du droit ;
- l'avis n° 20-A-03 du 14 février 2020 sur le projet de décret dont est issu le décret n° 2020-179 du 28 février 2020 ;
- et l'avis n° 23-A-13 du 27 juillet 2023 sur un projet de décret relatif à diverses prestations réalisées par les greffiers des tribunaux de commerce dans le cadre de la gestion du registre des sûretés mobilières.

L'ADLC peut également être **sollicitée par le Gouvernement ou se saisir d'office** sur toute autre question concernant **les tarifs en amont de leur révision**[25]. Si elle ne s'est pas exprimée dans le cadre des révisions tarifaires bisannuelles, elle a émis trois avis dans ce cadre de consultations facultatives ou de saisines d'office :

- l'avis n° 16-A-16 du 16 septembre 2016, relatif à un projet de décret procédant à des ajustements sur les tarifs des notaires pour certaines de leurs missions (donations ou legs aux personnes publiques portant sur des biens destinés au domaine public mobilier et immobilier et aux personnes exonérées de droits de mutation) ;
- l'avis n° 19-A-09 du 11 avril 2019 sur les majorations de tarifs en outre-mer ;
- et l'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.

[25] Article L. 462-2-1 du code de commerce.

3. La régulation tarifaire des professions du droit se distingue, par rapport à d'autres secteurs, par sa périodicité bisannuelle et l'absence de comptabilité analytique pour approcher les coûts des activités régulées

Pour mieux appréhender et positionner les caractéristiques de la réforme de 2015, la mission a procédé à une comparaison des modalités de régulation tarifaire des professions du droit avec les principes du droit européen et la réglementation relative à d'autres modes de régulation sectorielle de tarifs en France :

- les services postaux et de livraison de colis,
- les services de communications électroniques,
- les transports,
- l'électricité,
- et les actes et prestations de soins.

Cette comparaison s'entend sous réserve des différences de métiers et services rendus entre les champs considérés.

3.1. La loi CAECE a opéré une convergence de l'encadrement des professions réglementées du droit vers le droit européen relatif aux compensations de la réalisation d'un service public

Par l'article 36 de sa charte des droits fondamentaux, l'Union européenne *« reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union »*. Dans l'Union européenne, ces services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général et sont déterminés par les États membres.

Si les professions réglementées du droit rassemblent, pour certaines, des officiers publics ou ministériels qui bénéficient d'une délégation de puissance publique, elles ne sont pas considérées, en France, comme des SIEG. Les **tarifs réglementés** perçus en contrepartie d'une prestation de service public peuvent toutefois s'apparenter à des **redevances pour service public rendu**, selon la définition qu'en a donnée le Conseil d'État : *« toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé […], et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service […]. »*[26].

Selon l'arrêt Altmark[27] rendu en 2003 par la Cour de justice des communautés européennes devenue Cour de justice de l'Union européenne depuis, les **compensations apportées par un État pour une mission de service public** ne sont **compatibles avec le droit européen** que si et seulement si :

- l'entreprise bénéficiaire a été clairement chargée de l'exécution d'obligations de service public qui sont elles-mêmes clairement définies ;
- les éléments de calcul de la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;

[26] Conseil d'État, arrêt du 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens.

[27] Cour de justice des communautés européennes (2003), Aff. C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehersgesellschaft Altmark GmbH.

- cette compensation **ne dépasse pas les coûts occasionnés** par l'accomplissement des obligations de service public, en **tenant compte d'un *« bénéfice raisonnable »*** ;
- dans le cas où l'entreprise chargée d'obligations de service public ne s'effectue pas dans le cadre d'un marché public, le niveau de la compensation doit être calculé sur la base d'une analyse des coûts en prenant comme référence une *« entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée »*.

Ces principes trouvent leur application dans plusieurs directives sectorielles, transposées dans le droit interne français telles que :

- les directives n° 97/67/CE du 15 décembre 1997, n° 2002/39/CE du 10 juin 2002 et n° 2008/6/CE du 20 février 2008 CE pour le secteur postal ;
- les directives n° 2002/22/CE du 7 mars 2002, n° 2018/1972 du 11 décembre 2018 et n° 2019/882 du 17 avril 2019 pour le secteur des communications électroniques ;
- les directives n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009 et n° 2019/944 du 5 juin 2019 pour le marché intérieur de l'électricité ;
- ou encore quatre « paquets » de textes communautaires pour le secteur ferroviaire depuis 2001.

Par la prise en compte des *« coûts pertinents »* et d'une *« rémunération raisonnable »* pour déterminer un *« objectif de taux de résultat »* et, en conséquence, l'évolution des tarifs, **la méthode retenue par la loi CAECE a ainsi participé à faire converger le mode de régulation tarifaire des professions du droit vers les principes généraux du droit commun européen**, en ce qui concerne les compensations ou redevances pour service public.

3.2. Le service public universel postal est soumis à un système de régulation tarifaire pluriannuel fondé sur l'évolution de l'activité et des coûts et dans lequel l'Arcep est dotée d'un rôle de décision

Au titre du service universel postal, la collecte et la distribution des envois postaux (lettres jusqu'à 2 kg, colis jusqu'à 20 kg, envois recommandés et à valeur déclarée) doivent être assurées sur tout le territoire six jours sur sept, sauf circonstances exceptionnelles, à des prix abordables et en respectant des exigences de qualité de service. La Poste a été désignée, à compter du 1er janvier 2011, comme prestataire du service universel postal en France, pour une durée de quinze ans, soit jusqu'au 31 décembre 2025[28].

Tout comme les prestations proposées par les professions réglementées du droit, **le service universel postal fait l'objet d'une régulation tarifaire**, le code des postes et des communications électroniques (CPCE) disposant que *« les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent »* [29].

[28] La Poste a été reconduite en tant que prestataire du Service Universel Postal (SUP), pour une durée de 10 ans à compter du 1er janvier 2026.

[29] Articles L. 1 et L. 2 du CPCE.

Cette régulation est assurée par l'**Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse** (Arcep) à travers :

- des **décisions d'encadrement pluriannuel des tarifs**, usuellement sur des périodes de quatre à cinq ans ;
- un **avis public sur toutes les propositions de nouveaux tarifs** des prestations du service public universel tenant compte de la « *situation concurrentielle des marchés* » et veillant à *« la pérennité du service universel [et] l'exercice d'une concurrence loyale »*, les révisions tarifaires étant usuellement annuelles *;*
- et la **possibilité de modifier ou suspendre *« les projets de tarifs*** *de toute prestation relevant du service universel si les principes tarifaires s'appliquant au service universel ne sont manifestement pas respectés »*[30].

Dans le cadre de ses décisions portant sur l'encadrement pluriannuel des tarifs, l'Arcep s'appuie sur le coût net du service public universel postal, l'évolution de son activité, les efforts d'économies réalisés par l'opérateur et la répartition des efforts entre l'opérateur et les usagers. Compte tenu de la baisse d'activité prévue sur les années 2026-2029 de l'ordre de -9,5 % par an, le principe d'un plafond de hausse annuelle moyenne de 7,5 % sur la période a été retenu, accompagné d'un plafond annuel de 10 % (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Analyse de l'Arcep relative à la décision d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2026-2029

Le 19 mai 2025, la Poste a transmis à l'Autorité une proposition concernant les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel. La proposition de La Poste a repris le principe d'un dispositif d'encadrement tarifaire, d'une durée de quatre ans, assorti d'une clause permettant de revoir le dispositif à mi-parcours. L'encadrement proposé correspondait à une évolution tarifaire annuelle moyenne, en termes nominaux, de 7,5 %, sans pouvoir dépasser le seuil de 10 % de hausse tarifaire par an, en moyenne sur le panier des produits du service universel sur les années 2026 à 2029.

L'analyse de l'Arcep a porté sur :

- le résultat du compte du service universel en coûts complets, au regard du déficit du compte de la mission de service universel, de la baisse des volumes et des efforts de rationalisation et de réduction des coûts engagés par La Poste depuis plusieurs années ;
- et l'appréciation du partage des efforts à opérer entre La Poste et les utilisateurs de ses services du fait de la baisse des volumes.

S'agissant de la période 2026-2029, l'Arcep a retenu une évolution annuelle moyenne de -9,5 % des volumes physiques de courrier et de colis au périmètre de l'encadrement tarifaire. Cette baisse était légèrement plus prononcée que les baisses observées sur la période 2018-2023 (-8,8 % par an en moyenne sur cette dernière période.

Dans un contexte de décroissance de son activité historique, La Poste s'est engagée depuis le début des années 2010 dans la rationalisation et la transformation de son appareil de production.

Compte tenu des hypothèses de baisse des volumes retenues, des déficits prévisionnels du compte du service universel pour les années 2026 à 2029, des efforts de réduction des coûts à venir et déjà entrepris par La Poste et de la dépendance des charges de La Poste à ses missions de service public, l'Arcep a considéré que la proposition de La Poste constituait une répartition équitable des efforts entre La Poste et ses utilisateurs en services postaux et a retenu cette proposition d'encadrement.

Source : Arcep, décision n° 2025-1143 en date du 10 juin 2025 relative aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2026-2029.

Pour ses avis publics sur les nouveaux tarifs, l'Arcep vérifie la conformité de la proposition de l'opérateur du service public universel postal avec l'encadrement pluriannuel en vigueur tout en tenant compte de l'effet des tarifs sur les ménages (cf. encadré 9).

[30] Article L. 5-2 du CPCE.

Encadré 9 : Analyse de l'Arcep relative à son avis sur les tarifs 2026 du service universel postal

À partir du 1er janvier 2026, La Poste a prévu une hausse moyenne pondérée des tarifs des prestations relevant du service universel postal de 7,4 %, avec une différenciation des hausses entre les offres.

Pour la consommation des ménages, les évolutions tarifaires prévues pour 2026 auraient un effet mécanique, à volumes constants de +2,11 €, ce qui les porterait à 29,82 €. Néanmoins, l'utilisation de services postaux suit une tendance à la baisse due à l'évolution des usages ainsi qu'à la hausse des prix. Ainsi, la combinaison de ces deux facteurs porterait le panier des ménages en 2026 à 25,92 €, soit un niveau inférieur à celui de 2015.

L'Arcep a ainsi noté ces éléments et souligné le respect de la décision d'encadrement tarifaire pluriannuel de la hausse tarifaire moyenne pondérée proposée par La Poste pour 2026 (+7,4 %) dans son avis public.

Source : Arcep, avis n° 2025-1354 en date du 22 juillet 2025 sur le dossier tarifaire 2026 de La Poste.

Compte tenu des obligations spécifiques qui lui reviennent, le prestataire du service universel postal peut recevoir une compensation financière de l'État, par la loi de finances, sur le fondement, depuis décembre 2024, d'une **évaluation annuelle du coût net de ce service par l'Arcep**, ce coût net étant défini comme la *« différence entre le coût supporté par le prestataire de ce service au titre des obligations légales qui lui incombent et celui qui serait supporté par ce même prestataire s'il n'était pas soumis à ces obligations, de laquelle sont soustraits les avantages immatériels qu'il retire de ce service et à laquelle s'ajoute son droit de réaliser un bénéfice raisonnable »*.

Deux conditions doivent être remplies pour qu'une compensation puisse être versée :

- le coût net du service postal universel est positif ;
- et, soit il représente au moins 1 % du CA du service universel postal, soit le volume des prestations relevant du service universel postal connaît une diminution annuelle de plus de 3 % sur trois des cinq dernières années[31].

Le service postal universel est ainsi soumis au même **principe d'orientation des tarifs vers les coûts** que les professions du droit. Ce principe s'accompagne également, dans le cas de la mise en œuvre d'une compensation du coût net, d'une **prise en compte d'une rémunération raisonnable**.

En revanche, dans ce secteur, **les rôles et pouvoirs de l'autorité de régulation sont plus étendus que ceux de l'ADLC** sur les professions du droit, les tarifs faisant l'objet d'une décision d'encadrement pluriannuel et d'un avis systématique préalable à toute évolution tarifaire. L'Arcep dispose, en outre, de la capacité à suspendre ou modifier unilatéralement les tarifs réglementés.

En ce qui concerne les prestations offertes à la presse au titre du service public du transport et de la distribution de la presse qui doivent *« favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale »*, l'Arcep émet également un avis public sur les tarifs avant homologation par les ministres chargés des postes et de l'économie et en évalue le coût net[32]. Cette mission fait l'objet d'une compensation financière par l'État[33].

Pour permettre la mise en œuvre de cette régulation tarifaire, il est attendu de la Poste qu'elle tienne *« une **comptabilité analytique** distinguant de ses autres services et activités ceux qui relèvent de l'offre de service universel ou de la mission de transport de la presse »*[34].

[31] Articles R. 1-1-27 à R. 1-1-29 du CPCE dans leur version en vigueur depuis le 8 décembre 2024.

[32] Articles L. 4 et L. 5-2 du CPCE.

[33] Article R. 1-1-17 du CPCE.

[34] Article R. 1-1-14 du CPCE.

3.3. Le système de régulation du service universel des communications électroniques est similaire à celui du service postal mais en l'absence d'opérateur dédié, il n'est plus à l'œuvre

Le **service universel des communications électroniques** est un ensemble minimal de services, disponibles à un tarif abordable, partout sur le territoire. Il comprend, selon les termes de l'article L. 35-1 du CPCE :

- un service d'accès adéquat à l'internet haut débit ;
- et un service de communications vocales.

Si le fonctionnement du marché ne permet pas un accès sur tout le territoire au service universel, le ministre chargé des communications électroniques *« peut exiger des opérateurs qu'ils offrent des options, des formules tarifaires ou des réductions tarifaires […] aux utilisateurs finals disposant de faibles revenus ou ayant des besoins sociaux particuliers »*, pour y remédier[35]. Compte tenu des conditions d'accès aux services offertes par le marché, il est considéré qu'il n'y a plus lieu de désigner un opérateur pour assurer les missions de ce service universel depuis décembre 2020, missions qui étaient auparavant prises en charge par Orange.

Dans le cadre de ce service universel et dans le cas de la désignation d'un opérateur, l'**Arcep** est chargée de la surveillance de ses prix au regard des autres prix nationaux et des revenus des consommateurs. Elle **peut définir des mesures d'encadrement pluriannuel des tarifs** et **émettre un avis public sur la mise en œuvre d'un tarif ou s'y opposer**[36].

Les coûts nets relatifs aux obligations du service universel, qui s'appuient sur une *« **comptabilité appropriée** tenue par les opérateurs ou de toute autre information nécessaire au calcul de ces coûts, […] auditées, à leurs frais, par un organisme indépendant désigné par l'Arcep »*, peuvent faire l'objet d'une compensation par le fonds de service universel des communications électroniques financé annuellement par une contribution des opérateurs[37]. La méthode d'évaluation de ces coûts est similaire à celle du service universel postal et repose sur l'évaluation de la *« différence entre le coût net supporté par l'entreprise lorsqu'elle remplit des obligations de service universel et ce coût lorsqu'elle ne remplit pas de telles obligations »*, les coûts pris en compte étant ceux d'un *« opérateur efficace »* avec une prise en compte de *« la rémunération du capital »* et de *« l'avantage sur le marché que les opérateurs retirent, le cas échéant, des obligations de service universel »*[38] et une compensation est versée quand le coût net supporté par un opérateur est supérieur à sa part des coûts nets du service universel, incluant les frais de gestion du fonds[39].

En dehors du service universel, il peut être attendu, sous certaines conditions, des opérateurs réputés exercer une influence significative sur le marché de détail du secteur des communications électroniques, qu'ils :

- ne pratiquent pas *« de tarifs excessifs ou d'éviction sur le marché en cause »* ;
- pratiquent *« des tarifs reflétant les coûts correspondants »* ;
- respectent *« un plafonnement pluriannuel des tarifs »* défini par l'Arcep.

Sur ce champ, l'Arcep détient également un pouvoir d'opposition à la mise en œuvre d'un tarif[40].

---

[35] Article L. 35-2 du CPCE.

[36] Article L. 36-7 du CPCE.

[37] Article L. 35-5 du CPCE.

[38] Articles R. 20-35 et R. 20-37 du CPCE.

[39] Article R. 20-39 du CPCE.

[40] Article L. 38-1 du CPCE.

La régulation tarifaire du secteur des communications électroniques s'appuie donc sur des **orientations similaires à celles du secteur postal** avec, là aussi, un **rôle large de l'Arcep** comprenant un pouvoir d'opposition à l'entrée en vigueur d'un tarif.

3.4. Tenant compte des coûts constatés et prévisibles ainsi que du coût moyen pondéré du capital, l'ART émet des avis conformes voire homologue les projets de contrats pluriannuels des aérodromes et les tarifs des redevances ferroviaires et aéroportuaires

Dans le **secteur des transports**, la régulation est confiée à l'**Autorité de régulation des transports** (ART). Elle a été créée en 2009, sous le nom d'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) pour accompagner l'ouverture à la concurrence des activités ferroviaires. La loi CAECE lui a confié les compétences de régulateur des activités routières, l'Araf devenant ainsi l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) avant de devenir l'ART en 2020.

En matière de régulation économique du **secteur ferroviaire**, l'ART émet désormais des **avis conformes** sur la **période considérée, pouvant être pluriannuelle, et à chaque modification**[41] sur :

- les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national de SNCF Réseau fixées pour une période de trois ans,
- les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées, chaque année ;
- et la tarification des prestations de sûreté ferroviaire.

En ce qui concerne les redevances d'infrastructure, ce sont l'article L. 2111-25 et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire qui précisent les règles de calcul des redevances s'appuyant sur une *« **méthode d'imputation des coûts** »*.

Pour ce qui est des installations de service, le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire précise que *« la fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le **coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable** »*, le coût étant déterminé sur le fondement d'une *« **comptabilité analytique** de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées de l'installation ou de la catégorie d'installation de service »*. Par ailleurs, l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé fixe, par exemple, les principes suivants pour l'élaboration de la tarification des gares de voyageurs :

- une détermination annuelle des redevances ;
- la couverture par les redevances de l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;
- la prise en compte, en charges prévisionnelles, de l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements des investissements nets des subventions reçues et le coût des capitaux engagés ;
- la prise en compte dans les prévisions de charges des coûts constatés pour le dernier exercice comptable et des objectifs de performance et de productivité ;
- la prise en compte de la seule quote-part liée aux prestations régulées pour les charges communes à la fourniture des prestations régulées et des prestations non régulées ;

[41] Articles L. 2111-25, L. 2133-5 et L. 2251-1-1 du code des transports.

- la possibilité de moduler les redevances, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, en fonction de la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable ;
- et la rétrocession aux activités régulées, sous la forme de déduction de charges, de 50 % du résultat courant des activités non régulées.

C'est sur ces fondements que l'ART a émis son avis sur les redevances 2026 des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs (cf. encadré 10).

Encadré 10 : Analyse de l'ART relative aux redevances liées aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'année 2026

Le 10 juin 2025, SNCF Gares & Connexions a transmis à l'ART, pour avis conforme, une proposition de tarifs des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2026.

SNCF Gares & Connexions propose une hausse de revenus de 4 %. Les charges prévisionnelles attribuées aux prestations régulées dans les gares de voyageurs augmenteraient, en effet, de 48 M€ en 2026, soit une hausse de 4 % par rapport à 2025, pour atteindre 1 260 M€. Cette hausse se décomposerait en :

- une augmentation de 51 M€ (+6 %) des charges d'exploitation ;
- et une diminution des charges de capital de 3 M€ (-1 %).

Pour prendre en compte les objectifs de performance et de productivité dans sa proposition, SNCF Gares & Connexions a intégré un objectif de gain de productivité de 2 % sur les charges d'exploitation. De même, le contrat de performance de SNCF Gares & Connexions prévoyait, au titre de la productivité sur les charges de capital, une réduction des coûts des projets d'investissement supérieure à 200 M€ sur la période 2021-2026, dont plus de 50 M€ pour le seul exercice 2026.

Pour 2026, l'opérateur a retenu un taux de coût moyen pondéré du capital avant impôt de 5,6 % pour la rémunération du capital des activités régulées, en hausse de dix points de base en lien avec une augmentation du taux sans risque cohérente avec les données du marché.

Sous réserve de corrections sur la base des actifs et donc les charges de capital de l'opérateur, l'ART a validé les tarifs des prestations régulées pour 2026.

Source : ART, avis n° 2025-069 du 9 septembre 2025 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs et aux éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2026.

Pour ce qui est du **secteur autoroutier**, l'ART émet, depuis 2016, des **avis simples sur le régime des tarifs de péage autoroutiers** soit les nouveaux projets de délégation, les projets de modification de convention de délégation, le cahier des charges annexé ou tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. Ces avis visent à assurer que les modifications des tarifs de péage contribuent à couvrir *« l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable »*. En outre, l'Autorité établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation et, annuellement une synthèse publique des comptes des concessionnaires ainsi qu'un suivi des taux de rentabilité interne de chaque concession[42].

[42] Articles L. 122-7 à L. 122-10 du code de la voirie routière.

Enfin, depuis 2019, l'ART assure la régulation des **redevances aéroportuaires** pour les plus grands aérodromes[43] en :

- émettant un **avis conforme sur les projets de contrats pluriannuels** déterminant les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires sur une durée maximale de cinq ans en fonction du programme d'investissements, des objectifs de qualité de service, des objectifs d'évolution des charges et du coût moyen pondéré du capital[44] ;
- et **homologuant les tarifs annuels** des redevances pour services rendus des exploitants aux usagers en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes considérés ; des objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ; des prévisions d'évolution des recettes ; des programmes d'investissements et leur financement ; une juste rémunération des capitaux investis au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres d'entreprises exerçant des activités comparables[45] (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Analyse de l'ART relative aux tarifs des redevances aéroportuaires des aéroports de Paris pour 2025

Le 18 octobre 2024, la société ADP a transmis à l'ART, pour homologation, une proposition de tarifs des redevances aéroportuaires pour 2025.

La société ADP a proposé des hausses de tarifs des redevances aéroportuaires, respectivement, de +3,4 % en moyenne pour Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly et de +5,5 % en moyenne pour Paris-Le Bourget, par rapport aux tarifs 2024.

Si l'Autorité a considéré que la proposition tarifaire formulée était modérée, compte tenu du contexte de hausses majeures des dépenses prévues pour la période tarifaire 2025-2026 au titre du programme d'investissements et au titre de l'exploitation, et cohérente avec les prévisions de trafic, elle a émis des réserves sur :

- les modalités d'allocation analytique des produits, actifs et charges, ;
- la sous-exécution récurrente des programmes d'investissement ;
- des charges dynamiques qui inviteraient à inciter plus à la performance ;
- une estimation de coût moyen pondéré du capital de 6,3 % que l'Autorité estimerait plutôt autour de 4,8 %.

Sous ces réserves, l'ART a homologué les tarifs des aéroports de Paris en rappelant l'importance de mettre en place, avec les services de l'État, un contrat de régulation économique (CRE) pour définir un cadre de gestion incitatif à la performance.

Source : ART, décision n° 2024-087 du 12 décembre 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1er avril 2025.

Le code de la commande publique prévoit que tout concessionnaire est tenu de tenir une comptabilité analytique ou de ventiler les coûts selon des clés de répartition[46], cette disposition s'appliquant pour les concessionnaires d'autoroutes ou d'aérodromes.

[43] Aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes selon les termes de l'article L. 6327-1 du code des transports.

[44] Article L. 6327-3 du code des transports.

[45] Articles L. 6325-1, L. 6327-2, R. 6325-19 et R. 6325-20 du code des transports. Si la dernière homologation date de plus de vingt-quatre mois, l'Autorité peut fixer les tarifs des redevances et leurs modulations.

[46] Article R. 3131-3 du code de la commande publique.

Les principes de prise en compte des coûts et d'une juste rémunération pour déterminer les tarifs réglementés sont ainsi valables dans le secteur des transports. À l'instar du secteur des télécommunications, les avis de l'ART sont plus contraignants que ceux de l'ADLC sur les professions du droit et les opérateurs sont soumis à une obligation de tenue d'une comptabilité analytique.

3.5. La commission de régulation de l'énergie (CRE) propose, au moins une fois par an, une révision des tarifs réglementés de vente d'électricité par addition des coûts et de la rémunération normale de l'activité de fourniture

Les **tarifs réglementés de vente d'électricité** sont proposés par EDF au bénéfice des particuliers et aux entreprises qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 M€[47].

Selon les articles L. 337-6 et R. 337-19 du code de l'énergie, les tarifs réglementés sont établis par l'addition des composantes suivantes : coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, coût du complément d'approvisionnement, coûts d'acheminement de l'électricité, coûts de commercialisation ainsi et rémunération normale de l'activité de fourniture. La CRE transmet aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie sa proposition motivée de tarifs réglementés de vente d'électricité. Sa proposition est *« réputée acquise en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de trois mois suivant la réception de ces propositions »*[48]. Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont révisés *« au moins une fois par an »*[49].

Les tarifs réglementés résultant d'un calcul par **empilement des coûts auquel s'ajoute une rémunération normale** sont ainsi définis, a**u moins une fois par an, par la CRE sauf opposition du Gouvernement**.

Il n'existe plus de tarif réglementé sur le gaz depuis le 1er juillet 2023, à la suite de la décision n° 370321 du Conseil d'État en date du 19 juillet 2017 qui a conclu à une entrave de ces tarifs réglementés à la réalisation d'un marché du gaz concurrentiel et la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. En revanche, la CRE publie chaque mois le prix moyen de fourniture de gaz naturel, son évolution pour les consommateurs finaux domestiques et la marge moyenne réalisée par les fournisseurs de gaz naturel en vertu de l'article L. 131-4 du code de l'énergie.

3.6. Les tarifs des nouveaux actes et prestations de soins sont arrêtés par l'assurance maladie, après avis de la HAS et hiérarchisation par le HCN tandis que les tarifs des actes préexistants sont revus dans le cadre conventionnel

L'article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale (CSS) définit les **modalités de prise en charge par l'assurance maladie des actes et prestations** externes réalisés par les professionnels de santé, cette prise en charge étant *« subordonné à leur inscription sur une liste »*.

---

[47] Article L. 337-7 du code de l'énergie.

[48] Article L. 337-4 du code de l'énergie.

[49] Article R. 337-21 du code de l'énergie.

La demande d'inscription d'un acte ou d'une prestation à cette liste suit les étapes suivantes :

- adressage de la demande d'inscription de l'acte ou de la prestation par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) ou par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale à la **Haute Autorité de santé** (HAS) pour **avis** ;
- élaboration et émission de l'avis par la HAS sur l'évaluation du service attendu ou du service rendu de l'acte ou de la prestation en question, les indications thérapeutiques ou diagnostiques et les conditions particulières de prescription, d'utilisation ou de réalisation de l'acte ou de la prestation ;
- transmission de l'avis de la HAS et saisine du Haut Conseil des nomenclatures (HCN) par l'UNCAM afin de procéder à **la description ainsi qu'à la hiérarchisation des actes et des prestations** en lien avec les commissions compétentes pour chacune des professions et composées à parité de représentants des syndicats représentatifs des professionnels de santé et de représentants de l'UNCAM ;
- **sauf opposition des ministres** chargés de la santé et de la sécurité sociale, les **conditions d'inscription**, dont le prix *« **dans le respect des règles de hiérarchisation établies par le Haut Conseil des nomenclatures** »* et *« au regard des **coûts de mise en œuvre comparés de ces différents traitements** »*[50], d'un acte ou d'une prestation, leur inscription et leur radiation sont décidées par l'UNCAM, après avis de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire.

Une nouvelle hiérarchisation est opérée dans les cinq ans suivant l'inscription de l'acte ou de la prestation.

Une fois inscrits ou pour les actes déjà inscrits, les tarifs des actes et prestations peuvent être **mis à jour dans le cadre des conventions**, conclues pour une durée égale au plus à cinq ans, qui régissent les relations entre les organismes d'assurance maladie et les professions de santé. Ces conventions définissent « *les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes et […] pour les actes techniques la trajectoire de convergence vers le prix de l'acte établi à partir de la hiérarchisation déterminée par le Haut Conseil des nomenclatures* » dans le cadre de ses travaux de modernisation et de mise à jour de la nomenclature des actes[51] .

In fine, la tarification des actes et prestations de soins se distingue par la **prise en compte de son service médical attendu ou rendu et la fixation d'un prix en comparaison avec les coûts d'autres actes et prestations** lors de son inscription. Les tarifs existants sont mis à jour dans le cadre des négociations conventionnelles entre l'assurance maladie et les représentants des professionnels, **au moins tous les cinq ans**.

Pour ce qui est des **séjours hospitaliers** en médecine, de chirurgie, de gynécologie-obstétrique et d'odontologie (MCO), ils sont financés par le biais de tarifs et de dotations au titre de l'article L. 162-22-2 du CSS. Les articles L. 162-22-3-1, R. 162-33-1 à R. 162-33-3 du CSS prévoient que les tarifs sont déterminés par **arrêté des ministres** chargés de la santé et de la sécurité sociale chaque année, **en fonction de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) voté par le Parlement, des **charges liées aux produits de santé**, des **prévisions d'évolution de l'activité hospitalière** et du **coût relatif des séjours** issus d'enquêtes d'études nationales des coûts.

---

[50] Article R. 162-52 du CSS.

[51] Article L. 162-14-1 du CSS.

En synthèse, cette analyse comparative conforte les principes fondant la régulation tarifaire appliquée aux professions du droit en ce qu'elle oriente les tarifs vers les coûts tout en prenant en compte une rémunération raisonnable pour les professionnels.

Si l'ARCEP, l'ART et la CRE disposent de pouvoirs plus contraignants que ceux de l'ADLC sur les professions de droit, c'est à mettre en relation avec le risque de conflit d'intérêt entre l'État actionnaire et l'État qui serait régulateur des tarifs des entreprises concernées (La Poste, SNCF, Orange, EDF ou ADP par exemple). L'absence de ce risque sur le champ des professions du droit justifie le positionnement consultatif de l'ADLC auprès des administrations régulatrices.

En revanche, ce parangonnage peut inviter à interroger :

- **la mise en place d'un encadrement pluriannuel en complément des révisions bisannuelles pour donner de la visibilité sur les trajectoires à moyen et long terme ;**
- **et l'absence de développement d'une comptabilité analytique par les professions pour améliorer l'identification des coûts pertinents ainsi que la compréhension des modèles économiques et dynamiques d'activité sur le champ régulé (cf. tableau 8).**

Tableau 8 : Tableau comparatif des modalités de régulation tarifaire de différents secteurs réglementés

Secteur	Principes et repères d'évaluation, suivi et de fixation des tarifs	Périodicité	Autorité de régulation	Caractère contraignant des avis : Oui / Non ?	Comptabilité analytique : Oui / Non ?	Mécanisme de compensation ou de péréquation
Professions du droit	▪ prise en compte des coûts du service rendu et d'une rémunération raisonnable à travers le taux de résultat	Tous les deux ans	ADLC	N	O[52]	▪ péréquation entre prestations ; ▪ CVO pour les notaires et les commissaires de justice
Service universel postal	▪ encadrement pluriannuel ; ▪ orientation sur les coûts et incitation à une prestation efficace (efforts de productivité de l'opérateur) ; ▪ prise en compte des caractéristiques des marchés et de la concurrence (évolution des volumes d'activité notamment) ; ▪ pérennité du service universel.	Tous les ans dans les faits	Arcep	O	O	▪ compensation du coût net par l'État prenant en compte le droit à un bénéfice raisonnable
Distribution de la presse	▪ prise du compte du pluralisme de l'information	Tous les ans dans les faits	Arcep	N	O	▪ compensation du coût net par l'État
Service (universel) des communications électroniques	▪ tarifs abordables pour le service universel (en fonction des autres prix nationaux et des revenus des consommateurs) ; ▪ possibilité d'encadrer les tarifs et d'imposer qu'ils reflètent les coûts.	Non applicable	Arcep	O	O	▪ contributions des opérateurs à un fonds de service universel des communications électroniques

[52] Principe inscrit dans les textes mais non généralisé/mobilisé.

Annexe II

Secteur	Principes et repères d'évaluation, suivi et de fixation des tarifs	Périodicité	Autorité de régulation	Caractère contraignant des avis : Oui / Non ?	Comptabilité analytique : Oui / Non ?	Mécanisme de compensation ou de péréquation
Système ferroviaire	▪ prise en compte des coûts constatés et prévisionnelles (exploitation et investissement) sur les activités régulées ; ▪ prise en compte d'un bénéfice raisonnable à travers le coût moyen pondéré du capital.	Un à trois ans	ART	O	O	-
Autoroutes concédées	▪ prise en compte des amortissements des capitaux investis, d'une rémunération raisonnable et des taux de rentabilité interne des exploitants.	Tous les ans	ART	N	O	-
Aérodromes	▪ prise en compte des prévisions d'activité, des charges d'exploitation, des amortissements des capitaux investis et des efforts de performance ; ▪ prise en compte d'une rémunération raisonnable à travers le coût moyen pondéré du capital et des taux de rentabilité interne des exploitants	Tous les ans	ART	O	O	-
Tarifs réglementés de vente d'électricité	▪ empilement des coûts ; ▪ prise en compte d'une rémunération normale.	Au moins tous les ans	CRE	O	N	-
Actes et prestations de soins	▪ prise en compte du service attendu ou du service rendu, des indications thérapeutiques ou diagnostiques et des conditions particulières de prescription, d'utilisation ou de réalisation de l'acte ou de la prestation ; ▪ hiérarchisation et description de l'acte par le HCN et non la HAS ; ▪ tarification par l'UNCAM et non la HAS.	Lors de l'inscription puis selon les négociations des conventions	HAS	N	N	-
Séjours hospitaliers MCO	▪ prise en compte de l'ONDAM voté, du coût des produits de santé, des prévisions de l'activité hospitalière et des coûts issus de l'enquête nationale des coûts.	Annuelle	-	-	O	-

Source : Mission

ANNEXE III

L'évolution de la situation économique des professions réglementées du droit et les effets de la régulation tarifaire

SYNTHÈSE

Les six professions du droit entrant dans le périmètre de la mission n'ont ni les mêmes modalités d'installation ni les mêmes modèles d'activité ni les mêmes équilibres économiques. Parmi elles, **cinq sont soumises, à des degrés variables selon la part des émoluments dans leurs chiffres d'affaires, aux effets de la régulation tarifaire** introduite par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Les avocats aux Conseils ne sont pas, quant à eux, concernés par ce dispositif, leurs chiffres d'affaires étant exclusivement constitués d'honoraires librement convenus avec leurs clients.

Cette diversité de modèles s'est historiquement traduite par **des situations économiques, certes avantageuses, mais hétérogènes selon les professions**. En 2016, les greffiers des tribunaux de commerce (GTC) bénéficiaient à la fois du taux de résultat (42,7 %) et des revenus annuels moyens estimés (432 k€) les plus élevés. Si les administrateurs judiciaires (AJ) et mandataires judiciaires (MJ) enregistraient les taux de résultat les moins élevés des cinq professions (inférieurs à 30 %), leur niveau de chiffres d'affaires leur permettait néanmoins d'atteindre des revenus estimés à environ 300 k€ alors même qu'ils ne sont pas soumis à un droit de présentation. Les notaires suivaient avec des revenus moyens et médians de 242 k€ et 184 k€. Malgré un taux de résultat à 36,6 %, les commissaires de justice (CJ) présentaient les revenus les moins élevés (143 k€ en moyenne et 96 k€ en médiane).

À l'exception des AJ dont le taux de résultat progresse et des MJ dont le taux est stable, ces professions ont connu une diminution de leur taux de résultat depuis 2016. Ces taux demeurent néanmoins, en 2024, au-delà du plafond de 32 % pour les CJ, les GTC et les AJ.

Les résultats des GTC et AJ ont progressé et approchent désormais 500 k€ en moyenne par professionnel libéral, un niveau bien supérieur à la borne du 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus. La situation des MJ, équivalente à celle de 2016 en euros courants, reste également favorable. **Seuls les notaires ont connu une diminution significative de leurs revenus** moyens (190 k€ en 2024) et médians (132 k€) tout en se maintenant dans le 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus. Les revenus des CJ demeurent les moins élevés, avec des valeurs médianes (88 k€) et moyennes (145 k€) qui les placent respectivement dans le 8ème et 9ème décile de cette population.

Si les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité des professions et à générer des économies pour leurs usagers, **leurs effets sur les indicateurs économiques ont été limités**. En réalité, les équilibres économiques du secteur ont été davantage influencés par :

- le dynamisme puis, à partir de 2023, le retournement du marché immobilier pour les notaires ;
- la crise sanitaire Covid qui a affecté les CJ au début des années 2020 ;
- la hausse des ouvertures de procédures collectives pour les AJ et MJ ces dernières années ainsi que le développement des activités amiables pour les AJ ;
- et la reprise et le développement d'activités pour les GTC.

De même, l'accroissement de la dispersion des résultats économiques au sein même des professions de notaires et de CJ s'explique par des facteurs indépendants de la régulation tarifaire, notamment les créations de nouveaux offices. Si le troisième quartile des taux de résultat et des résultats par professionnel s'est maintenu voire renforcé pour l'ensemble des professions depuis 2016, **la situation du premier quartile s'est, en revanche, fragilisée pour les notaires et CJ**. Ces premiers déciles comprennent, en effet, des professionnels installés ces dernières années.

De ces analyses, il ressort **plusieurs enseignements** pour améliorer le dispositif de régulation tarifaire :

- la nécessité de lever l'**ambiguïté concernant les modalités de calcul de l'indicateur de résultat** du recueil des données économiques ;
- l'intérêt de la **mise en place d'une comptabilité analytique** ou, à défaut, d'études analytiques indépendantes pour pouvoir retraiter les coûts des activités amiables et accessoires des coûts considérés et mieux appréhender l'activité des professionnels dans le cadre des révisions tarifaires ;
- la **pertinence d'un intervalle de 20 % à 32 %** comme objectif de taux de résultat à moyen terme **à respecter pour toutes les professions** tout en envisageant, à plus long terme, des intervalles plus resserrés et adaptés à chaque profession ;
- la **pertinence de la fréquence bisannuelle** des révisions tarifaires, compte tenu des difficultés constatées jusqu'ici dans la prise en compte, par les tarifs, des évolutions d'activités et des fluctuations conjoncturelles ;
- la **nécessité de maintenir une attention quant à la situation des premiers déciles** de professionnels, de leur taux de résultat et de leur résultat par professionnel libéral, compte tenu, en particulier, de la montée en charge progressive des nouveaux offices ;
- et la **non-pertinence d'une prise en compte de la situation bilancielle**, et notamment l'endettement, dans le mécanisme de fixation des tarifs, quand bien même un **suivi des montants des droits de présentation et de leur soutenabilité** gagnerait à être mis en place par les administrations.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE, LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES NOTAIRES A ÉTÉ DAVANTAGE AFFECTÉE PAR LA CONJONCTURE IMMOBILIÈRE ET LA CRÉATION DE NOUVEAUX OFFICES QUE PAR LES ÉVOLUTIONS TARIFAIRES **5**

1.1. Le modèle économique de l'activité notariale repose essentiellement sur les activités donnant lieu à émoluments, notamment l'immobilier, rémunérant les professionnels mais alimentant aussi la patrimonialité des offices 5

1.2. Connaissant un pic en 2021 et 2022 puis une décrue faisant baisser le taux de résultat à 26,0 % en 2024, la situation économique de la profession a été davantage influencée par la conjoncture immobilière et la création des nouveaux offices que par les évolution tarifaires 7

1.3. Stables sur la période 2016-2020, les revenus bruts moyens et médians des notaires libéraux ont augmenté respectivement de 15 % et 19 % entre 2020 et 2022 avant de chuter de 32 % et 35 % entre 2022 et 2024 pour atteindre 190 k€ et 132 k€ 10

1.4. Il a fallu près de cinq ans aux offices créés depuis la loi CAECE pour atteindre un niveau d'activité suffisant pour asseoir leur viabilité, sachant que la conjoncture 2023-2024 rend plus difficile la montée en charge des derniers offices installés 12

1.5. L'activité par notaire et le taux de résultat généré croissent avec le nombre d'associés dans les offices 13

1.6. Les écarts d'activité, à l'échelle des départements, se sont réduits depuis 2016 et les majorations des émoluments en outre-mer paraissent, à l'exception de la Guyane, adaptées 14

1.7. À caractéristiques égales, le nombre de transactions immobilières dans le département est significativement corrélé aux taux de résultat et de marge des notaires 16

1.8. Mobilisée à 96 % pour compenser les écrêtements, la CVO pourrait bénéficier d'une meilleure distinction entre aides à l'installation et aides au maintien et être, comme le CSN prévoit de le faire, recentrée sur les offices les plus fragiles 17

1.9. Si les remises octroyées n'ont pas progressé depuis 2017, les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des notaires, une économie estimée à 200 M€ par an depuis 2016 18

2. CONFRONTÉE À UN DÉCLIN D'ACTIVITÉ ENTRE 2016 ET 2020 PUIS À UN REGROUPEMENT ENTRE HJ ET CPJ EN 2022, LA PROFESSION DE COMMISSAIRE DE JUSTICE VOIT DEPUIS SA SITUATION SE REDRESSER PROGRESSIVEMENT 20

2.1. Avec le rapprochement des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire en 2022, les commissaires de justice peuvent exercer un panel plus large de missions, y compris des activités concurrentielles et accessoires 20

2.2. Après un déclin économique marqué entre 2016 et 2020, notamment sous l'effet de la crise sanitaire et des baisses tarifaires, l'activité de la profession est revenue à son niveau de 2016 avec un taux de résultat de 34,5 % en 2024 22

2.3. À l'échelle individuelle, les revenus bruts moyens et médians des CJ libéraux ont reflué respectivement de 49 % et 55 % entre 2016 et 2020 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 145 k€ et 88 k€ en 2024 25

2.4. Les nouveaux offices déclarés en 2018 n'avaient pas atteint le seuil de viabilité en 2021, révélant que la montée en charge d'un nouvel office s'étale sur une période d'au moins trois ans 27

2.5. Si le taux de résultat n'apparaît pas fonction de la taille de l'office, l'activité par CJ généré croît, quant à elle, avec le nombre d'associés 28

2.6. Les CJ installés dans les départements plus urbains bénéficient d'une activité plus importante et les majorations des émoluments en outre-mer paraissent, à l'exception de la Guyane et de la Guadeloupe, adaptées 30

2.7. La CVO sera déployée en 2026 pour les commissaires de justice 32

2.8. Les évolutions tarifaires ont généré, pour les usagers des services des CJ, une économie estimée à 15 M€ par an depuis 2016 32

3. BIEN QU'ILS EXERCENT DES ACTIVITÉS À TITRE GRATUIT POUR LES POUVOIRS PUBLICS ET AIENT CONNU LES PLUS FORTES BAISSES TARIFAIRES, LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES GTC DEMEURE TRÈS FAVORABLE 34

3.1. Les greffiers des tribunaux de commerce exercent des missions judiciaires et extra-judiciaires faisant l'objet de tarifs réglementés rémunérant les professionnels et alimentant la patrimonialité de leurs greffes 34

3.2. Malgré quatre baisses tarifaires de 5 %, la profession est parvenue à développer son chiffre d'affaires de 18 % par rapport à 2016 et à maintenir son taux de résultat au-dessus de la borne réglementaire 36

3.3. Les revenus bruts moyens et médians des GTC libéraux ont augmenté respectivement de 11 % et 18 % entre 2016 et 2024 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 480 k€ et 327 k€ en 2024 37

3.4. L'activité par GTC et le taux de résultat généré sont plus élevés dans les greffes dans lesquels exercent plusieurs associés 38

3.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des GTC, une économie estimée à 30 M€ environ par an depuis 2016 40

4. DEPUIS 2016, LES ACTIVITÉS NON SOUMISES À ÉMOLUMENTS SONT DEVENUES MAJORITAIRES CHEZ LES AJ, CE QUI A ENTRAÎNÉ UNE HAUSSE DE L'ACTIVITÉ ET DE LA RENTABILITÉ DE LA PROFESSION 41

4.1. Les AJ sont soumis à des tarifs réglementés lorsqu'ils sont nommés par le juge dans le cadre des procédures collectives mais peuvent exercer d'autres activités à honoraires libres 41

4.2. La profession se caractérise par une concentration de la moitié de l'activité sur huit études en 2024, un doublement des activités hors monopole et une hausse de plus de 11 points du taux de résultat depuis 2016 42

4.3. Si le résultat médian par AJ a cru de 8 % entre 2016 et 2024, le résultat moyen est en hausse de 57 % sous l'effet de la rentabilité élevée de quelques études .. 45

4.4. Les écarts se creusent entre les études individuelles et les études comptant plusieurs associés, en faveur de ces dernières 46

4.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des AJ, une économie cumulée estimée à 4 M€ environ par an depuis 2016 47

5. APRÈS AVOIR CONNU UN DÉCLIN AU DÉBUT DES ANNÉES 2020, LA SITUATION DES MJ S'EST RÉTABLIE DEPUIS À SON NIVEAU DE 2016 AVEC LA REPRISE DES OUVERTURES DE PROCÉDURES COLLECTIVES 49

5.1. Les MJ sont soumis à des tarifs réglementés lorsqu'ils sont nommés par le juge dans le cadre des procédures collectives mais peuvent exercer d'autres activités à honoraires libres 49

5.2. La situation économique de la profession a connu un reflux entre 2020 et 2022 sous l'effet de la baisse des procédures collectives mais est revenu en 2023 et 2024, au niveau de 2016 50

5.3. À l'échelle individuelle, les revenus bruts moyens et médians des MJ libéraux ont décru respectivement de 28 % et 32 % entre 2016 et 2022 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 291 k€ et 222 k€ en 2024 53

5.4. Alors que les études individuelles bénéficiaient d'une situation plus favorable en 2016, un rééquilibrage s'est opéré avec les études comptant plusieurs associés 54

5.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des MJ, une économie cumulée estimée à 11 M€ environ par an depuis 2016 55

6. SOUS L'EFFET DE LA BAISSE DE L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE ET DE LA CRÉATION DE NOUVEAUX OFFICES, LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES DES AVOCATS AUX CONSEILS CONNAISSENT UN LÉGER REPLI MAIS DEMEURENT FAVORABLES 56

7. L'ANALYSE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PROFESSIONS DEPUIS 2016 MET EN ÉVIDENCE DES PISTES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE RÉGULATION TARIFAIRE 58

7.1. Si les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité du secteur et à générer des économies pour les usagers, leurs effets ont été limités et certaines professions restent à des niveaux élevés de résultat et de rémunération 58

7.2. Dans sa méthode, le dispositif de régulation tarifaire actuel comporte des biais à corriger quant au périmètre d'activités considérées et à l'évaluation du taux de résultat 64

INTRODUCTION

Les six premières parties de cette annexe détaillent l'évolution de la situation économique de chacune des professions réglementées du droit depuis 2016 tandis que la dernière partie synthétise les enseignements qui peuvent en être tirés pour le dispositif de régulation tarifaire introduit par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE).

Pour les notaires, les commissaires de justice (CJ), les greffiers des tribunaux de commerce (GTC), les administrateurs judiciaires (AJ) et les mandataires judiciaires (MJ), les analyses restituées s'appuient sur les **données déclaratives transmises par les instances professionnelles** à la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) sur la période 2016-2024, dans le cadre du recueil des données économiques prévu aux articles L. 444-5, R. 444-17 à R. 444-21 du code de commerce. Outre les données d'identification, localisation et forme juridique des offices, y sont recensés :

- le nombre de professionnels libéraux et salariés,
- le chiffre d'affaires (CA) annuel et sa répartition entre émoluments (CA issus des tarifs réglementés) et honoraires,
- ainsi qu'un indicateur retraité de résultat annuel des études.

Pour évaluer le **niveau de fiabilité de ces données**, elles ont été appariées aux liasses fiscales agrégées dans la base FARE[1], produite par l'INSEE (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Utilisation du SIREN pour l'appariement des données des professions réglementées et des données FARE

La réglementation impose aux professions réglementées une déclaration annuelle pour chaque office ou étude, incluant pour le SIREN correspondant et souvent un numéro unique identifiant l'office. Le fichier mis à disposition de la mission par la DGCCRF contient ainsi autant de lignes que la profession compte d'offices ou d'études. La base FARE, quant à elle, contient une ligne pour chaque SIREN pour lesquels une liasse fiscale est disponible.

Le lien entre numéro d'office et SIREN n'est pas immédiat, car :

- certaines entreprises possèdent plusieurs offices, qui seront donc associés au même SIREN ;
- si un office déménage au cours de l'année, est racheté, ou change de forme juridique, son numéro SIREN peut s'en trouver modifié.

Le SIREN demeure, cependant, la seule variable parmi les données transmises par les professions permettant de distinguer les professions réglementées des autres professions juridiques. La suite de l'analyse sera donc effectuée à la maille du SIREN, en additionnant les données financières reportées par les offices partageant le même SIREN.

Source : IGF pôle Science des données.

La quasi-totalité des SIREN du fichier transmis par la DGCCRF se trouve dans les données FARE et présente une valeur dans les liasses fiscales[2] (cf. tableau 1). Par la suite, les analyses présentées sont restreintes à l'échantillon des SIREN identifiés dans les liasses fiscales.

[1] Le fichier FARE recense les données individuelles comptables de la statistique structurelle annuelle d'entreprises issue du dispositif ESANE.

[2] Seules les liasses fiscales ne faisant pas l'objet d'imputation ou retraitement par défaut (liasses fiscales non imputées) sont considérées.

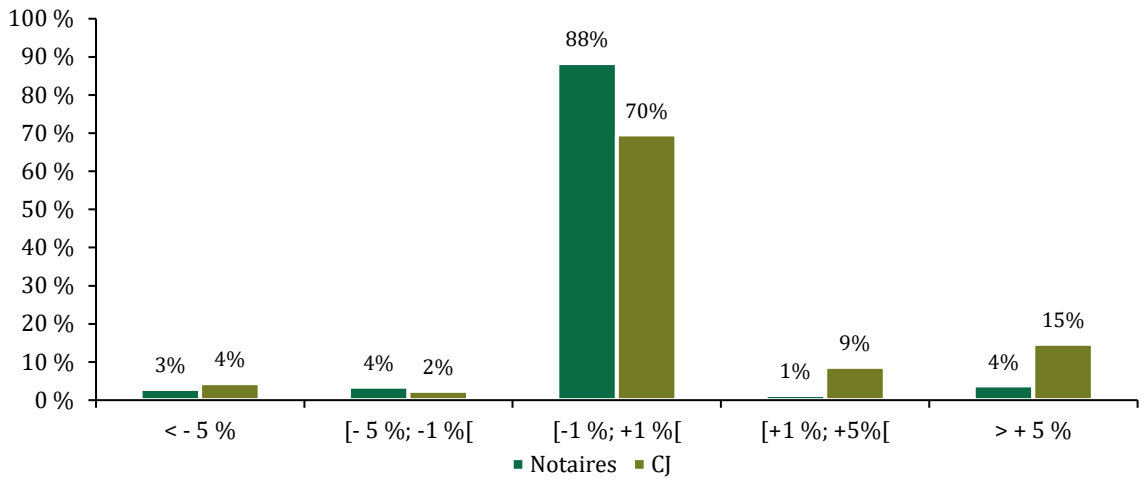
Tableau 1 : Proportion des SIREN de professions réglementées pour lesquels une liasse fiscale a été trouvée, par année

Année	Proportion des SIREN identifiés dans les liasses fiscales
2016	97 %
2017	94 %
2018	95 %
2019	94 %
2020	94 %
2021	96 %
2022	96 %
2023	96 %

Source : DGCCRF, FARE ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les chiffres d'affaires déclarés en 2023 par les professionnels sont comparables aux chiffres d'affaires recensés dans les données FARE. En effet, dans près de neuf cas sur dix pour les notaires et deux cas sur trois pour les CJ, ce chiffre d'affaires est le même à un pourcent près[3] (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Distribution des écarts entre chiffre d'affaires déclaré et chiffre d'affaires FARE en 2023 (en % du chiffre d'affaires FARE)



Source : DGCCRF, FARE 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : 2 % des notaires rapportent un chiffre d'affaires entre 1 % et 5 % plus élevé que celui trouvé dans FARE.

Les notaires qui déclarent un chiffre d'affaires très différent de celui des données FARE sont fréquemment ceux dont le chiffre d'affaires est plus faible que les autres, et dont le SIREN n'était pas présent l'année précédente dans les données (cf. tableau 2). Il s'agit donc de nouveaux offices qui n'ont pas encore de chiffre d'affaires fiable ou d'offices ayant changé de SIREN dans l'année, pour lesquels la mise en correspondance des deux tables est moins pertinente.

[3] Les autres professions considérées (AJ, MJ, GTC) présentent le même niveau de cohérence, mais leur faible nombre empêche de réaliser une analyse similaire respectant le secret statistique.

Tableau 2 : Caractéristiques des notaires avec un chiffre d'affaires reporté différent de FARE, en 2023

	Nombre	Chiffre d'affaires FARE médian	Proportion de SIREN apparus dans l'année
Notaires avec une déclaration non cohérente	318	457 300	57 %
Ensemble des notaires	6 125	967 230	7 %

Source : DGCCRF, FARE 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : Une déclaration est considérée comme incohérente si la différence absolue entre le chiffre d'affaires reporté à la DGCCRF et le chiffre d'affaires trouvé dans FARE pour le SIREN correspondant est supérieure à 10 %.

Le résultat tel qu'il est défini par la réglementation ne peut être reconstruit à partir des sources de données statistiques à disposition de la mission. Si le chiffre d'affaires reporté par les professions correspond bien au chiffre d'affaires des données FARE, un tel travail de rapprochement n'a pas été possible pour les données de résultat (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Caractère ambigu de la notion de résultat définie par la loi

L'annexe 4-2 du livre IV du code de commerce (partie arrêtés)[4] décrit précisément le résultat tel qu'il doit être reporté par les instances nationales professionnelles aux ministres de la justice et de l'économie et à l'Autorité de la concurrence. C'est ce résultat qui sert ensuite de base à la modification des tarifs et à la décision de création de nouveaux offices :

« Le résultat de l'office ou de l'étude est égal à la différence entre les produits et les charges de l'année civile ; il correspond, selon le régime de déclaration de l'office ou de l'étude :

a) à l'excédent ou déficit du compte de résultat en cas de déclaration de bénéfices non commerciaux selon le régime de la déclaration contrôlée ;

b) au résultat courant avant impôts en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime normal ;

c) à la somme du résultat courant et du résultat financier en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime simplifié.

En cas de déclaration d'impôt sur les sociétés, doit être ajouté au résultat l'ensemble des rémunérations perçues au titre de la gérance et déclarées en application des articles L. 114-12, L. 131-6, L. 136-3 et R. 131-1 du code de la sécurité sociale ».

Compte tenu de la réintégration des rémunérations perçues au titre de la gérance, cet indicateur constitue un *proxy* de la rémunération des professionnels libéraux d'une étude.

Les points a), b) et c) peuvent être retrouvés à partir des données FARE. L'ensemble des rémunérations perçues au titre de la gérance n'a, en revanche, pas pu être retrouvé, FARE ne distinguant pas ce champ précis. Par ailleurs, les professionnels libéraux n'ont pu être identifiés à partir des sources de données retraitées par l'Insee issues des déclarations sociales nominatives (base tous salariés) ou des données de l'Acoss sur les indépendants (base non-salariés) qui auraient pu servir à retrouver les informations sur les rémunérations[5]. Il n'a donc pas été possible pour la mission de vérifier la similarité entre le résultat calculé à partir des bases de données statistiques et celui déclaré par les professionnels.

Source : IGF pôle Science des données.

[4] Créée par un arrêté du 11 septembre 2018, lui-même pris en vertu de l'article L444-5 du code de commerce, créé par la loi CAECE.

[5] Certains apparaissent dans la base non-salariés (BNS), mais souvent de manière parcellaire. Par ailleurs, la rémunération indiquée dans la BNS correspond à l'assiette des cotisations sociales, qui inclut notamment une partie des dividendes. Il n'a pas été techniquement possible d'isoler la rémunération.

Compte tenu du niveau de fiabilité constaté sur le chiffre d'affaires, la mission a ainsi analysé les données brutes transmises par les professionnels, en n'opérant des retraitements que pour les données manifestement aberrantes, afin de maintenir une **permanence des méthodes** au fil des années de remontée. D'où des **écarts possibles** avec les données restituées par les instances professionnelles, les administrations et l'Autorité de la concurrence (ADLC) qui opèrent des retraitements qui leur sont propres. Il est aussi à noter une **qualité inégale des données des huissiers de justice** avant 2022 et un **taux de réponse perfectible des AJ et MJ**.

Les avocats aux Conseils n'étant assujettis ni à des tarifs réglementés ni à la transmission de leurs données économiques, l'analyse de leur situation économique de la profession reprend celle réalisée par l'ADLC dans son avis 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.

Enfin, les avocats sont concernés par la régulation tarifaire sur leurs droits et émoluments en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaire. Le modèle tarifaire a fait l'objet d'une co-construction sur les années 2015-2017 pour l'adapter aux prestations et répondre aux attentes de la professions. En revanche, les avocats n'ont rejoint le dispositif de collecte des données économiques que depuis l'année 2025. Si, pour les ventes judiciaires, les cabinets concernés pourraient ne pas être nombreux, un plus grand nombre d'avocats interviennent en matière de partages et sûretés judiciaires.

1. Au cours de la dernière décennie, la situation économique des notaires a été davantage affectée par la conjoncture immobilière et la création de nouveaux offices que par les évolutions tarifaires

1.1. Le modèle économique de l'activité notariale repose essentiellement sur les activités donnant lieu à émoluments, notamment l'immobilier, rémunérant les professionnels mais alimentant aussi la patrimonialité des offices

Les notaires sont les officiers publics et ministériels, 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 et en délivrer des copies**. **Pour ces activités, les notaires exercent sous monopole.** En complément de ces activités sous monopole, les notaires peuvent exercer des **missions complémentaires de conseil ou gestion** auprès des particuliers, entreprises et collectivités locales (cf. annexe I).

L'immobilier représente historiquement le principal secteur d'activité de la profession. En 2023, la répartition des actes, au nombre de 5,1 millions, était ainsi la suivante :

- immobilier (ventes et attestations immobilières) : 50 % ;
- actes de famille (notoriétés, donations, partages, procurations, testaments, contrats de mariage et inventaires) : 23 % ;
- actes liés au crédit (prêts, mainlevées) : 14 % ;
- autres activités (adoptions, conseil aux entreprises entre autres) : 13 %[6].

L'intégralité des activités réalisées en monopole ainsi que des activités hors monopole font l'objet de tarifs réglementés. La rémunération des notaires se compose ainsi :

- d'**émoluments fixes ou proportionnels** pour les actes et formalités soumis à une réglementation tarifaire ;
- et, pour les autres prestations, d'**honoraires convenus avec leurs clients** dans le cadre de conventions d'honoraires et tenant compte *« de la situation de fortune du client, de la difficulté de l'affaire, des frais exposés par les professionnels concernés, de leur notoriété et des diligences de ceux-ci »*[7].

Lorsqu'un acte est associé à la mention d'un capital, les émoluments du notaire sont calculés selon un **barème proportionnel dégressif** en fonction du montant en question. C'est le cas, par exemple, des transactions immobilières, donations, successions intégrant des biens immobiliers, contrats de mariage à partir d'un seuil d'apports. Les autres actes, tels que les pactes civils de solidarité, les contrats de mariage sans apport ou encore les donations entre époux, donnent lieu à l'attribution d'**émoluments fixes**[8].

[6] CSN (2024) ; *Rapport annuel du notariat 2023*.

[7] Article L. 444-1 du code de commerce.

[8] Articles A. 444-53 à A. 444-186 du code de commerce.

La loi CAECE a assoupli les possibilités d'**octroi des remises**[9] et a mis en place un **plafonnement des émoluments perçus par les notaires** dans le cadre de la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier en les écrêtant à 10 % de la valeur de ce bien ou droit dans la limite d'un émolument minimum de 90 €. Par ailleurs, les notaires exerçant dans les **départements et collectivités d'outre-mer** bénéficient de **majorations** sur leurs émoluments (cf. annexe II).

Le modèle économique de la profession est aussi marqué par les **modalités d'accès aux offices** : nomination sur un office créé ou laissé vacant ou présentation d'un successeur par le notaire sortant. En effet, la seconde modalité comporte une **contrepartie financière, la charge de l'office, représentant l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation** au profit du cessionnaire[10]. Bien qu'il ne s'agisse pas, en théorie, d'une cession d'office, l'office appartenant à l'État, son évaluation s'effectue usuellement selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. **Dans le cas de ce droit de présentation, une part du revenu du notaire doit ainsi être mobilisée au cours des premières années d'exercice pour financer l'acquisition de la charge de l'office et rembourser l'emprunt associé,** usuellement sur une durée de l'ordre de quinze ans. La mission de l'Inspection générale des finances de 2013[11] soulignait, à ce titre, que *« le niveau élevé du prix des charges [a généré] une pression à la hausse des prix [émoluments] en vue de leur remboursement »*. En l'absence de données disponibles auprès des administrations, il apparaît qu'en 2022 et 2023, le prix moyen de la charge d'un office s'établit à 87 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes (CA HT) en France, cette proportion allant de 81 % dans le Sud-Est à 97 % dans le Sud-Ouest. À l'échelle nationale, 60 % des transactions s'inscrivent dans une fourchette de 70 % à 103 % du CA HT[12].

Le capital remboursé ne constitue pas une dépense en tant que telle mais **une épargne, certes forcée, ou un revenu différé** qui sera liquidé au moment de la cession. Il convient cependant de **tenir compte de l'endettement des professionnels pour assurer la soutenabilité du financement du droit de présentation**, sauf à remettre en cause la patrimonialité des offices[13].

Le fichier de données économiques recueilli par la DGCCRF auprès du conseil supérieur du notariat (CSN) recense, pour l'année 2024, 7 028 offices au sein desquels exercent 12 296 notaires libéraux et 4 943 notaires salariés, soit un total de 17 239 notaires[14]. Ces données économiques reflètent le **dynamisme démographique** de la profession depuis 2016 avec des hausses de :

- +53 % pour le nombre d'offices ;
- +67 % du nombre total de notaires en exercice, +44 % pour les notaires libéraux et +183 % pour les notaires salariés (cf. graphique 2).

Ces données témoignent également d'un **taux élevé de réponse** des notaires dans le cadre du recueil d'informations économiques, la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) recensant 7 089 offices au 1er janvier 2025.

---

[9] Remises tarifaires aux usagers au titre de l'article L. 444-2 du code de commerce.

[10] Les notaires ayant bénéficié de la création d'offices en lien avec la loi CAECE ne sont ainsi pas concernés.

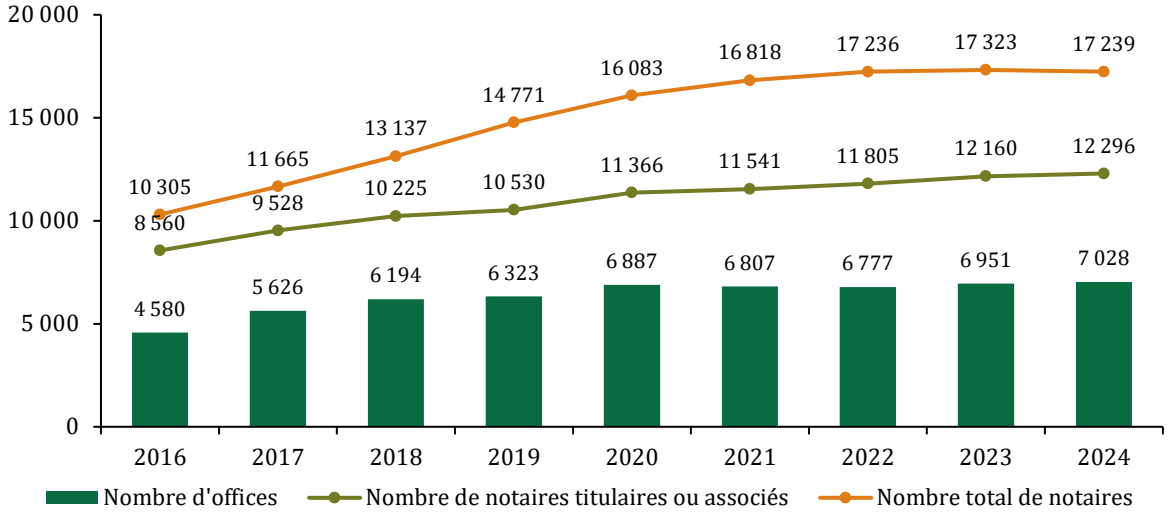
[11] Inspection générale des finances (2013) ; *Les professions réglementées* (rapport n° 2012-M-057-03).

[12] Interfimo (2024) ; *Prix de cession des études notariales-édition 2024*.

[13] La mission de l'IGF de 2013 a rappelé le *« régime d'indemnisation coûteux pour les finances publiques »* lié à la suppression de monopoles et aux effets sur le droit de présentation (385 M€ pour 235 offices d'avoués à la suite de la suppression de leur monopole de postulation et 443 MF pour 327 offices de commissaires-priseurs pour l'ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles).

[14] Ces données issues du fichier des données économiques peuvent différer, selon leur niveau d'exhaustivité ou de fiabilité, des données démographiques réelles de la profession.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'offices et de notaires recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

1.2. Connaissant un pic en 2021 et 2022 puis une décrue faisant baisser le taux de résultat à 26,0 % en 2024, la situation économique de la profession a été davantage influencée par la conjoncture immobilière et la création des nouveaux offices que par les évolutions tarifaires

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi CAECE, le CA de la profession a poursuivi sa progression jusqu'en 2022, passant de 7 024 M€ en 2016 à 10 392 M€ en 2022, soit + 47,9 % équivalant à une hausse moyenne annuelle de +6,7 %. Si les émoluments ont également connu une évolution favorable, leur hausse a été légèrement moindre : +45,2 % entre 2016 et 2022 soit +6,4 % par an en moyenne. La part des émoluments dans le CA des notaires a ainsi légèrement diminué : les émoluments représentaient 91 % du CA des notaires en 2022 vs. 93 % en 2016.

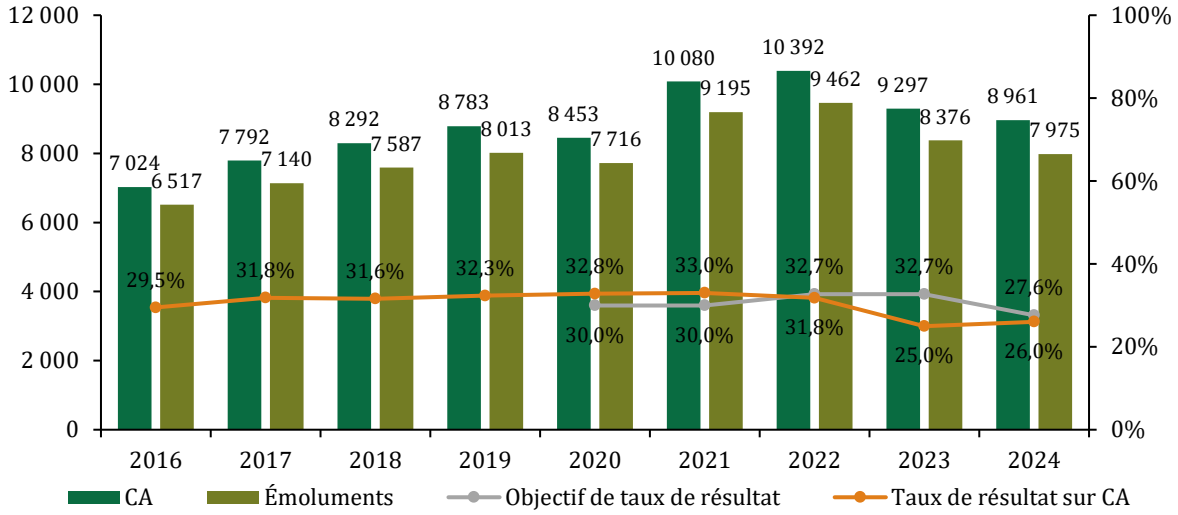
Depuis 2023, l'activité des notaires est en net recul avec une diminution de -13,8 % de leur CA qui s'établit à 8 961 M€ en 2024. **Leurs émoluments** connaissent une évolution plus défavorable encore de -15,7 % entre 2022 et 2024 et **représentent désormais 89 % de leur CA**.

Alors que le taux de résultat de l'ensemble de la profession était stable voire se consolidait à plus de 30 % depuis 2016, il a, lui aussi, chuté en 2023 et se situe à 26,0 % en 2024. Le taux de résultat de la profession s'est contracté et est passé sous l'objectif de taux de résultat[15] à partir de 2023. S'il a perdu entre 7 et 8 points par rapport à son niveau maximal de 2021, le taux de résultat demeure, tant en 2023 qu'en 2024, **au-delà du taux de résultat de référence de 20 % et dans l'intervalle de 20 % à 32 % d'objectif de taux de résultat** prévus à l'article R. 444-7 du code de commerce. La mission note, comme l'ADLC dans son avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025, que l'objectif de taux de résultat a été fixé à 32,7 %, au-delà de la borne réglementaire de 32 % en 2022 et 2023.

[15] Arrêtés du 28 février 2020, du 25 février 2022 et du 28 février 2024 fixant les tarifs réglementés des notaires.

Pour mémoire, les tarifs des notaires ont été modifiés à deux reprises sur la période : -1,4 % en 2016 puis -1,9 % en 2020. **Ces baisses tarifaires n'ont ainsi eu que peu d'impacts directs sur les résultats économiques de la profession**, plusieurs années de développement de l'activité et de consolidation des marges des notaires ayant suivi l'entrée en vigueur de la loi CAECE jusqu'en 2022. La baisse tarifaire intervenue en 2020 ne s'est pas non plus traduite par une baisse du taux de résultat en 2020 et en 2021 (cf. graphique 3).

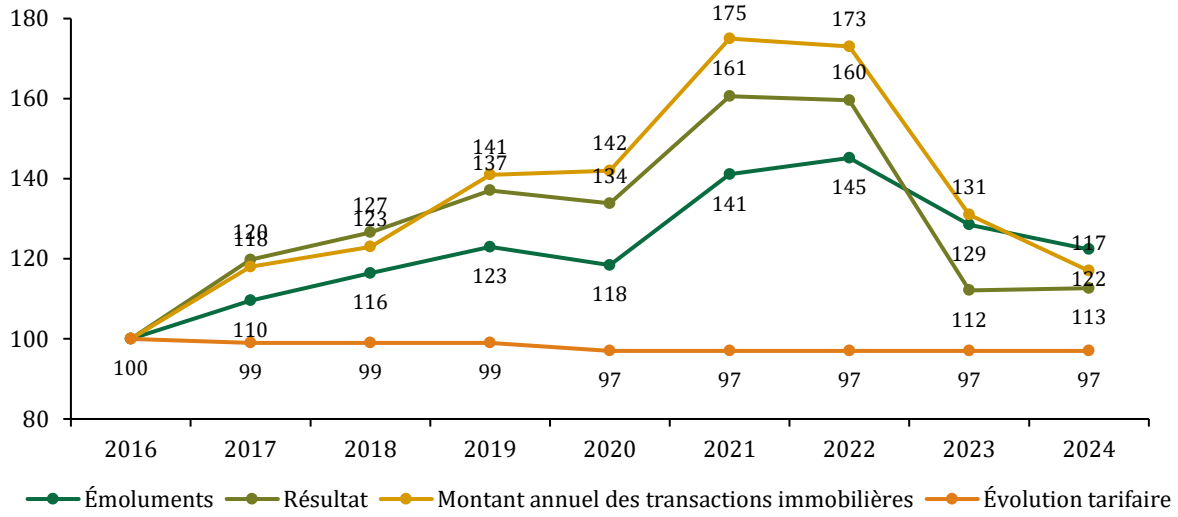
Graphique 3 : Évolution du CA, des émoluments et du taux de résultat de la profession de notaire sur la période 2016-2024 (en M€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

En effet, **ce ne sont pas tant ces évolutions tarifaires que les tendances du marché immobilier qui ont joué sur l'activité**, les émoluments et le résultat de la profession. Les évolutions en base 100 en 2016 des émoluments et du résultat sont ainsi plus fortement corrélées à l'évolution des montants, fluctuants sur la période, des transactions immobilières qu'aux évolutions tarifaires (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution des émoluments, indices de transactions immobilières et tarifs sur la période 2016-2024 (en base 100 en 2016)

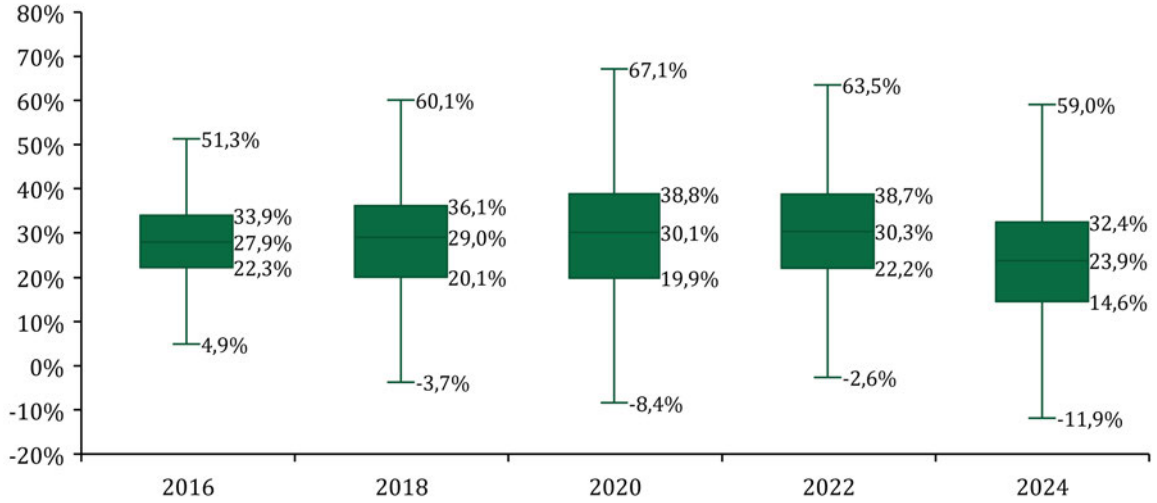


Source : Mission sur le fondement des données de l'INSEE et des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

Le taux de résultat médian des offices a suivi des tendances similaires au taux de résultat de l'ensemble de la profession. Il a cru de 27,9 % en 2016 à 30,3 % en 2022 et n'est plus que de 23,9 % en 2024. Le taux de résultat du premier quartile des offices est tombé sous le taux de référence de 20 % depuis 2023 (14,2 % en 2023 et 14,6 % en 2024) alors qu'il se maintenait autour ou à plus de 20 % depuis 2016. Il en est de même pour le taux de résultat du troisième décile des offices, critère de fixation de l'objectif de taux de résultat au titre de l'article R. 444-7 du code de commerce, qui s'établit à 16,4 % en 2023 et 16,8 % en 2024. En 2024, on compte 432 offices, soit 6 % des offices, en déficit, cette statistique intégrant 160 offices installés avant la loi, 184 offices créés entre 2016 et 2022 et 88 offices créés depuis 2023.

Sous l'effet de l'ouverture de nouveaux offices, la variabilité des taux de résultat entre offices a progressé dès 2018. Alors que l'écart interquartile des taux de résultat était de 11,6 points en 2016, il atteint plus de 16,0 points depuis 2018 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution de la distribution des taux de résultat des offices de notaires entre 2016 et 2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

L'analyse des données FARE confirme que le faible taux de résultat des notaires du premier décile est en partie expliqué par le fait que les nouveaux notaires sont très déficitaires lors de l'année de leur installation. Cependant, les offices de notaires créés en 2022 présentent déjà un taux de résultat positif en 2023 (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Taux de résultat médian des notaires soumis à l'impôt sur le revenu en 2023, par année de création du SIREN

Année de création du SIREN	Nombre d'entités	Taux de résultat
2023	116	-100 %
2022	82	20 %
2021	149	19 %
2020	198	23 %
Avant 2019	2 632	24 %

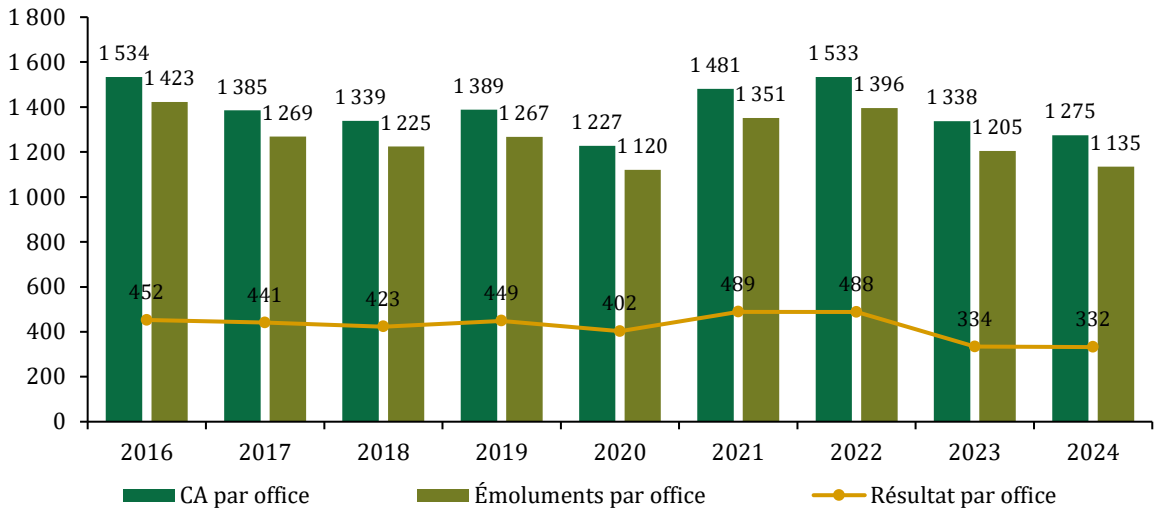
Source : DGCCRF, FARE ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.3. Stables sur la période 2016-2020, les revenus bruts moyens et médians des notaires libéraux ont augmenté respectivement de 15 % et 19 % entre 2020 et 2022 avant de chuter de 32 % et 35 % entre 2022 et 2024 pour atteindre 190 k€ et 132 k€

Depuis la loi, les indicateurs économiques des notaires rapportés au nombre d'offices ont d'abord connu un recul entre 2016-2020 (-20,0 % pour le CA par office, -21,3 % pour les émoluments par office et -11,0 % pour le résultat par office) **sous l'effet du dynamisme des créations d'offices** plus fort que la dynamique d'activité ces années-là.

Le niveau d'activité des années 2021-2022 a permis une remontée de ces indicateurs autour de leur niveau de 2016 **avant de diminuer à nouveau à partir de 2023**. Le résultat par office atteint son point bas à 332 k€ en 2024, comparé à un résultat par office de 452 k€ en 2016 et 489 k€ en 2021 (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par office de la profession de notaire sur la période 2016-2024 (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

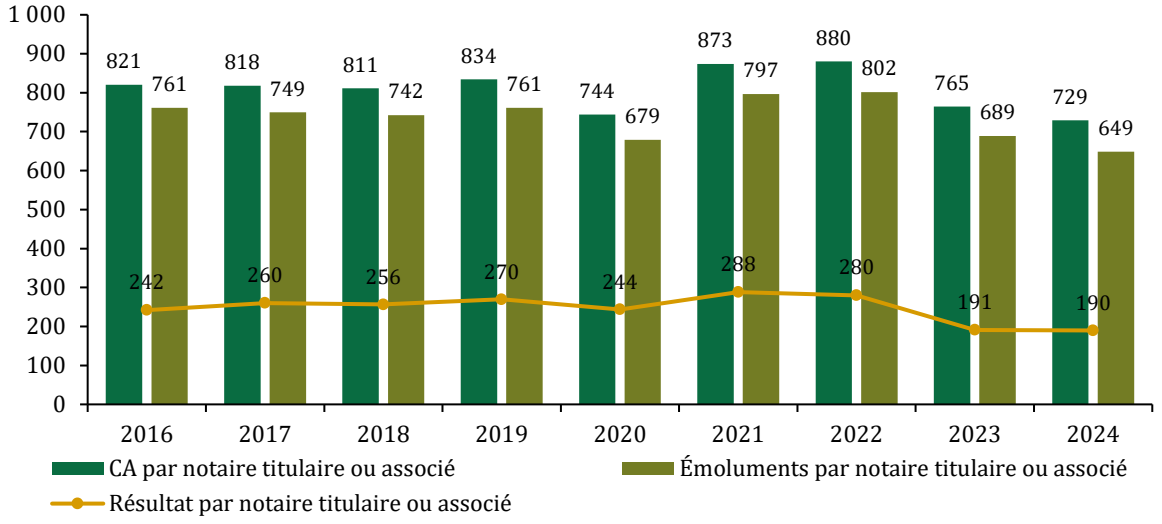
En raisonnant par notaire libéral, la situation économique a été plus stable sur la période 2016-2020, attestant d'une dynamique démographique proche de celle de l'activité. Le chiffre d'affaires par notaire libéral a oscillé entre 744 k€ et 834 k€ et le résultat par notaire libéral entre 242 k€ et 270 k€. Par notaire libéral, **la période 2021-2022 a été favorable** : le CA par notaire a atteint son maximum en 2022 à 880 k€ et le résultat par notaire en 2021 à 288 k€.

À partir de 2023, le CA par professionnel libéral chute à 729 k€ et le résultat à 190 k€ en 2024. En dépit de ce retournement, les niveaux moyens d'activité par professionnel demeurent nettement au-delà des seuils de viabilité usuellement considérés par l'ADLC[16]. **En prenant l'hypothèse d'une rémunération brute annuelle de 190 k€, les revenus moyens d'un notaire libéral se situent dans le 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus**[17] (cf. graphique 7).

[16] À savoir un CA par notaire de 450 k€ de 2016 à 2023 puis 502 k€ depuis 2023.

[17] Insee (2025), *La structure des salaires en 2022-Enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires.* La rémunération brute annuelle du 9ème décile de cette population s'établissait à 115 k€ en 2022.

Graphique 7 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par notaire libéral de la profession de notaire sur la période 2016-2024 (en k€)

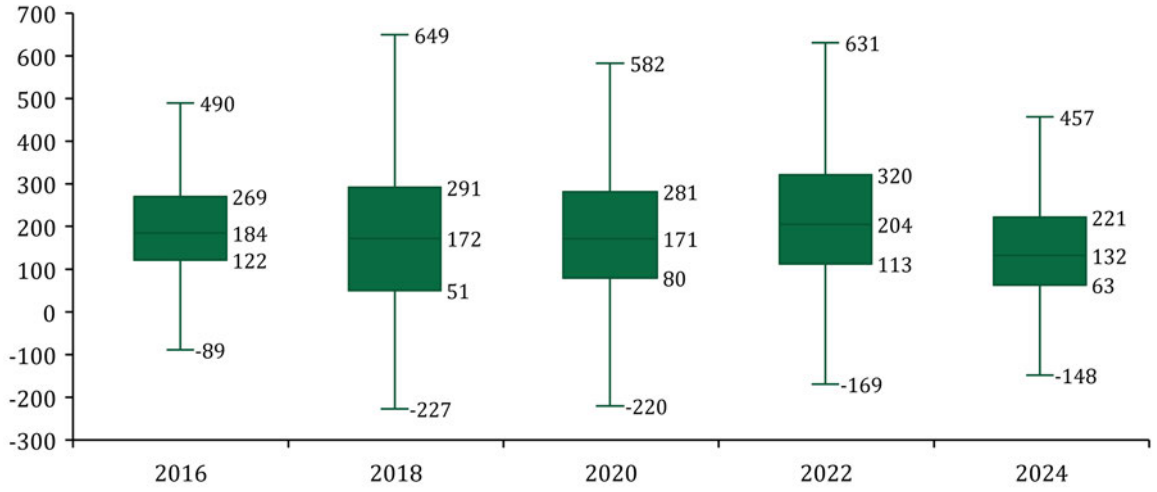


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

Toutefois, c'est sans compter qu'il ne s'agit pas nécessairement du revenu disponible compte tenu des éventuelles annuités de remboursement des emprunts au titre de la patrimonialité des offices pour les notaires concernés. Considérant une charge de l'office représentant 87 % du CA HT financée par un emprunt sur quinze ans à un taux de 4 %, la charge annuelle de la dette moyenne s'élèverait à 65 k€ environ par an par notaire pour les libéraux concernés.

Bien que la variabilité du résultat des offices rapporté au nombre de professionnels titulaires ou associés y exerçant se soit atténuée en 2024 avec l'écart interquartile le plus faible depuis 2016, le niveau de rémunération des notaires libéraux est hétérogène. Le résultat par notaire libéral du troisième quartile vaut ainsi presque le double de la médiane et 3,5 fois plus que celle du premier quartile. **Le revenu brut médian des notaires libéraux peut être estimé à 132 k€, dans le 9ème décile de la population active de niveau bac+5 au moins mais avec un premier quartile à 63 k€, dans le 6ème décile** (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Évolution de la distribution du résultat des offices par notaire libéral entre 2016 et 2024 (en k€)



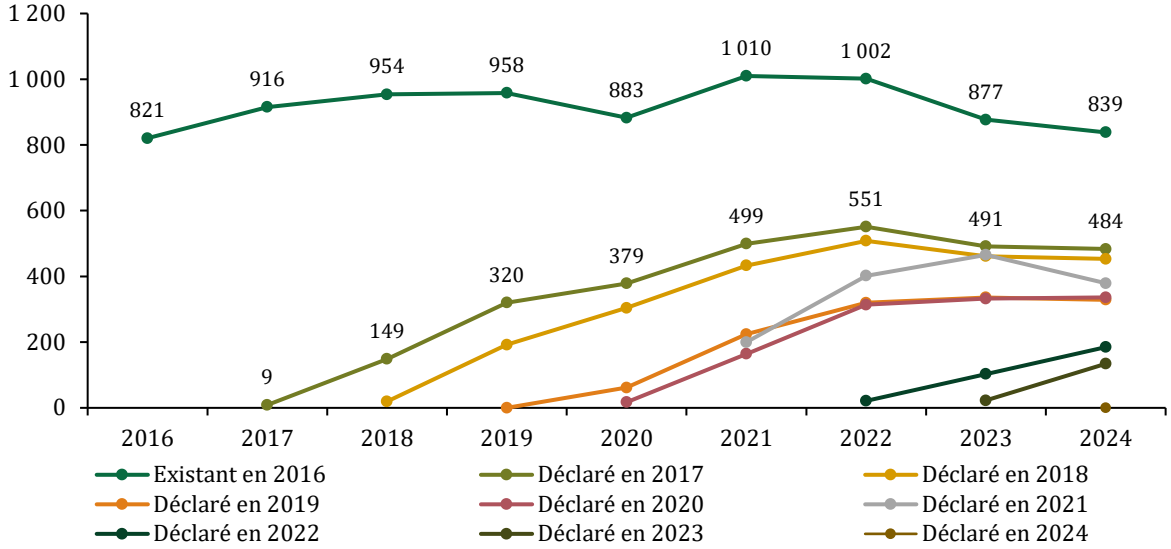
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

1.4. Il a fallu près de cinq ans aux offices créés depuis la loi CAECE pour atteindre un niveau d'activité suffisant pour asseoir leur viabilité, sachant que la conjoncture 2023-2024 rend plus difficile la montée en charge des derniers offices installés

En 2023 et 2024, les notaires libéraux des offices installés avant la loi CAECE sont parvenus à maintenir leur activité à un niveau légèrement supérieur à celui de 2016 avec un CA par professionnel de 877 k€ en 2023 et 839 k€ en 2024 vs. 821 k€ en 2016. Entre temps, les notaires de ces offices ont connu des années plus profitables avec un CA ayant, par exemple, atteint plus de 1 M€ par professionnel en 2021 et 2022.

En ce qui concerne les professionnels installés depuis 2016, les analyses de la mission rejoignent les constats dressés par l'ADLC dans son avis de juillet 2025 quant au délai de trois à cinq ans nécessaire à l'atteinte du seuil de viabilité de 450 k€ à 502 k€. Ce seuil a été atteint à partir de 2021 ou 2022 pour les offices créés en 2017 et 2018. **Toutefois, la situation des nouveaux offices, notamment ceux créés depuis 2020, reste à consolider**, sachant qu'elle s'inscrit dans un contexte de baisse globale d'activité depuis 2023. Par exemple, le niveau d'activité des notaires installés entre 2019 et 2021 progresse peu depuis 2022 (cf. graphique 9).

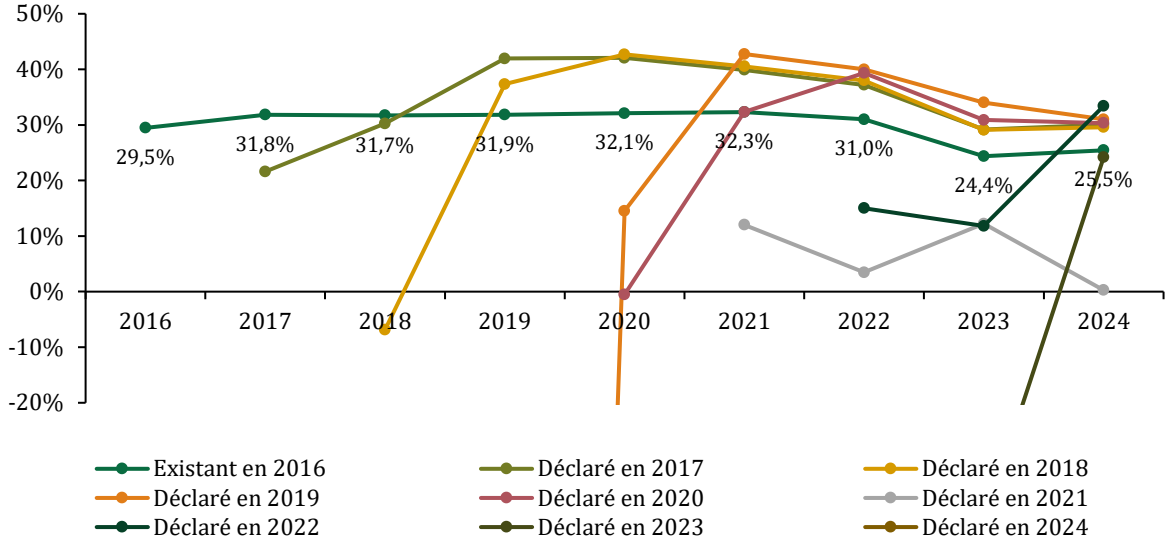
Graphique 9 : Évolution du chiffre d'affaires par notaire libéral entre 2016 et 2024 selon la date de création des offices (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

En revanche, pour ce qui est de leur taux de résultat et donc de leur structure de coûts et de fonctionnement, les offices créés depuis la réforme ont atteint le régime permanent en un ou deux ans. Leur taux de résultat est même supérieur à celui des offices préexistants : en 2024, le taux de résultat des nouveaux offices se situe aux alentours de 30 % tandis que celui des offices installés avant la loi de 2015 est de 25,5 % (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon la date de création des offices



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

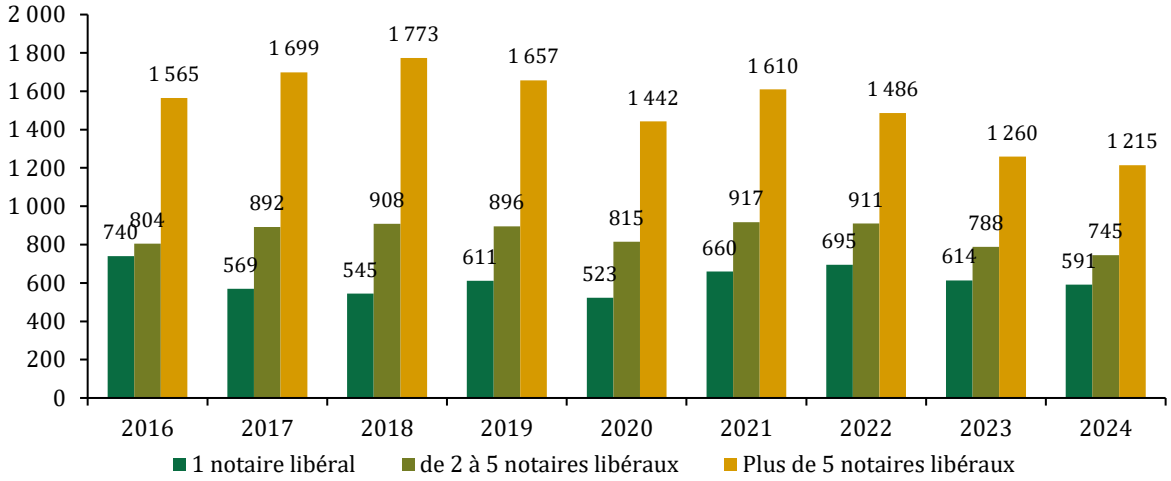
1.5. L'activité par notaire et le taux de résultat généré croissent avec le nombre d'associés dans les offices

Le niveau de CA par notaire libéral croît avec la taille de l'office dans lequel il exerce (sans que cela puisse être considéré comme un effet de la loi CAECE). Sur la période 2016-2024, un notaire installé dans un office comptant plus de cinq associés produit un CA deux à trois fois supérieur à un notaire exerçant seul.

Les professionnels des offices comptant de deux à cinq associés se situent dans un niveau d'activité intermédiaire. Ainsi, sur les années 2016-2024, un notaire libéral a généré, en moyenne, un CA de :

- 616 k€ s'il exerce seul ;
- 853 k€ s'il exerce avec un à quatre associés ;
- 1 523 k€ s'il exerce avec au moins cinq autres associés (cf. graphique 11).

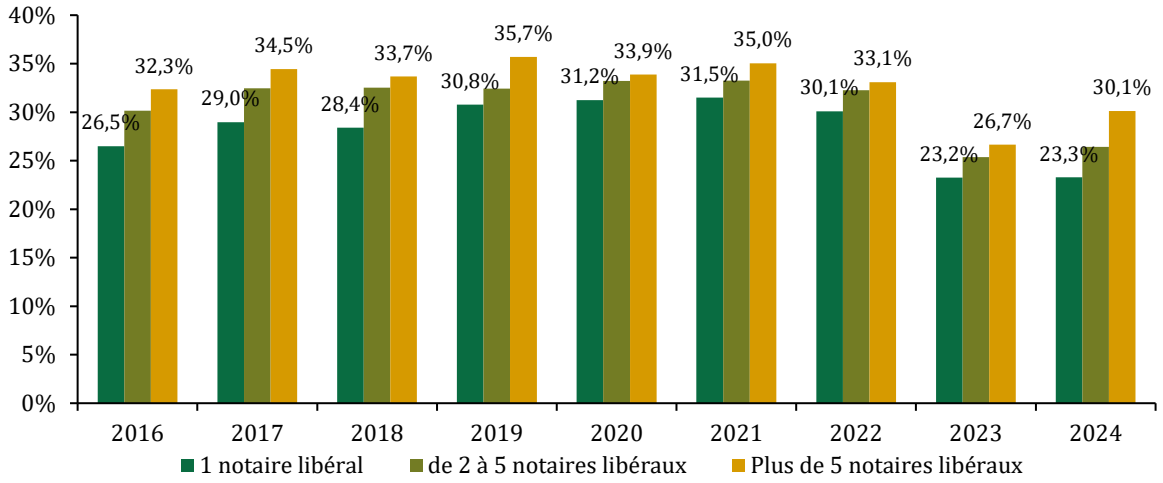
Graphique 11 : Évolution du chiffre d'affaires par notaire libéral entre 2016 et 2024 selon le nombre de notaires libéraux (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

En outre, les taux de résultat des offices augmentent aussi avec le nombre d'associés. En moyenne, au cours des neuf années considérées, les offices où exercent entre deux et cinq associés ont un taux de résultat plus élevé de 2,7 points par rapport à un office où n'exerce qu'un titulaire. Cet écart monte à 4,5 points entre les offices de plus de cinq associés et l'exercice individuel en office notarial (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon le nombre de notaires libéraux



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

1.6. Les écarts d'activité, à l'échelle des départements, se sont réduits depuis 2016 et les majorations des émoluments en outre-mer paraissent, à l'exception de la Guyane, adaptées

À l'échelle territoriale, **la dernière décennie s'est accompagnée d'une tendance à l'homogénéisation de l'activité par notaire libéral entre départements**. L'étendue des CA par notaire libéral entre départements s'est, en effet réduit :

- de 1 403 k€ en 2016, [redacted] ;
- à 1 312 k€ en 2024, [redacted]

Il en est de même pour l'écart interquartile des départements passant de 209 k€ en 2016 à 94 k€ en 2024.

Entre 2016 et 2024, 55 départements sur 100 ont vu l'activité par notaire diminuer. La réduction de l'activité par notaire est notable en Île-de-France et en Gironde : -39 % pour les Hauts-de-Seine, -38 % pour Paris, -30 % pour le Val d'Oise, -29 % pour la Gironde et les Yvelines. À l'inverse, l'activité par notaire a progressé dans 45 départements depuis 2016 parmi lesquels la Lozère (+36 %), la Creuse (+25 %), le Tarn et les Alpes-de-Haute-Provence (+24 %), départements dans lesquels le nombre de notaires est peu dynamique.

En lien avec les majorations dont ils bénéficient, **les départements et collectivités figurent parmi les territoires où le CA par notaire est le plus élevé, notamment la Guyane et la Réunion.** Les professionnels des départements d'Alsace-Moselle ont également un chiffre d'affaires supérieur à la moyenne nationale, que ce soit en 2016 ou en 2024 (cf. graphique 13).

Graphique 13 : [redacted]

[redacted]

Pour ce qui est des taux de résultat, leur variabilité entre départements est restée plus stable. L'étendue des taux de résultat entre départements s'est établie à

- 16,9 points en 2016, [redacted] ;
- 17,9 points en 2024, [redacted]

Quant à l'écart interquartile des départements, il est de 3,7 points en 2024 comme en 2016.

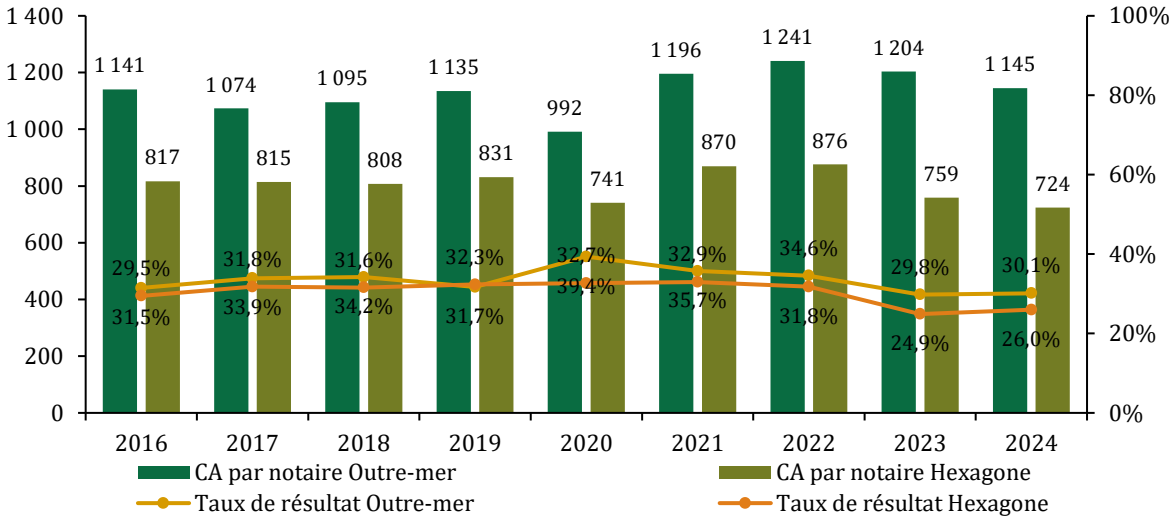
Si le taux de résultat du Sud-Ouest voire de la moitié Sud de l'Hexagone était plus favorable que sur le reste du territoire national en 2016, il n'apparaît plus, en 2024, de motif géographique particulier. En outre-mer, seule la Guyane s'écarte significativement de la moyenne nationale [redacted] (cf. graphique 14).

Graphique 14 : [redacted]

[redacted]

Un examen plus approfondi de la situation des départements et collectivités d'outre-mer confirme les conclusions de l'ADLC dans son avis de juillet 2025 : *« les chiffres d'affaires des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés que ceux des offices de métropole mais […] 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 »* mais **vient aussi corroborer la pertinence des évolutions à la baisse opérées sur les majorations pour les notaires de la Guyane et la Réunion**. En dépit d'une nouvelle baisse de trois points en 2024, **le taux de résultat de la profession en Guyane** [redacted] tire vers le haut le taux de résultat en Outre-mer (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Évolution du CA par notaire libéral (en k€) et du taux de résultat de la profession de notaire en Outre-mer et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

1.7. À caractéristiques égales, le nombre de transactions immobilières dans le département est significativement corrélé aux taux de résultat et de marge des notaires

Afin d'évaluer les corrélations de différentes variables sur les taux de marge[18] et de résultat[19], une analyse multivariée a été effectuée, à partir de la base FARE, sur les notaires payant l'impôt sur le revenu. En tenant compte des variables de contrôle retenues dans l'analyse, **il n'apparaît aucun lien significatif entre le nombre d'offices dans la zone d'emploi et les performances financières des études notariales.** En revanche, **les performances des offices de notaires sont très dépendantes du nombre de transactions immobilières dans le département** : une augmentation de 1 % du nombre de transactions immobilières se traduit par 0,1 point de taux de résultat supplémentaire.

Par ailleurs, à caractéristiques (y compris l'âge) fixées, **les offices créés après la réforme présentent des indicateurs légèrement meilleurs que les offices préexistants** : 2,6 points de pourcentage de taux de résultat supplémentaire, et 4,5 points de pourcentage de taux de marge. Mais **les offices créés depuis moins d'un an ont des taux de résultats et de marge significativement inférieurs aux autres : -11 points de pourcentage de taux de résultat, -10 points de pourcentage de taux de marge** (cf. tableau 4 et 1.4).

[18] Excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée.

[19] Dans cette partie, le taux de résultat est le résultat courant avant impôts rapporté au chiffre d'affaires.

Tableau 4 : Coefficients de la régression des taux de résultat et de marge des offices de notaires payant l'impôt sur le revenu

Variable	Taux de résultat	Taux de marge
Caractéristiques de l'office et de la zone		
Niveau de vie médian zone d'emploi	-3,232	2,744
Nombre d'offices zone d'emploi	-0,888	-1,583
Population zone d'emploi	0,426	1,128
Nombre de transactions immobilières département	10,182 (***)	12,205 (***)
ETP dans l'office	-1,571 (***)	-4,200 (***)
Forme juridique		
SCP	-	-
Commerciale	- 9,121 (***)	-11,818 (***)
EI	- 8,253 (***)	-9,911 (***)
Année d'observation		
2016	-	-
2017	0,995 (***)	0,716 (*)
2018	0,159	0,029
2019	- 0,997	-1,499 (**)
2020	0,221	0,041
2021	0,352	1,101
2022	- 2,692 (**)	-1,862
2023	- 8,008 (***)	-7,951 (***)
Âge de l'office		
> 3 ans	-	-
1 – 3 ans	0,086	2,298 (***)
< 1 an	-10,723 (***)	-10,092 (***)
Création après ou avant la réforme		
Office créé avant la réforme	-	-
Office créé après la réforme	2,610 (***)	4,455 (***)
Variable de contrôle : département de l'office		

Source : FARE, DGCCRF, Insee, IGEDD ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : à caractéristiques fixées le fait d'être une entreprise individuelle diminue le taux de marge de 9,9 points de pourcentage ; cet effet est significatif. La variable « nombre d'offices dans la zone d'emploi » inclut les offices déclarant l'IR ou l'IS. Les variables explicatives quantitatives sont en logarithme : une augmentation de 1 % du nombre de transactions se traduit par une augmentation de 10,182 / 100 = 0,102 point du taux de résultat. Signification des étoiles : (*) = p < 0,1 ; (**) = p < 0,05 ; (***) = p < 0,01.

1.8. Mobilisée à 96 % pour compenser les écrêtements, la CVO pourrait bénéficier d'une meilleure distinction entre aides à l'installation et aides au maintien et être, comme le CSN prévoit de le faire, recentrée sur les offices les plus fragiles

La profession notariale a mis en place en 2021 une contribution volontaire obligatoire (CVO) pour faciliter ***« l'accès aux prestations*** *délivrées par la profession sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones géographiques où la rentabilité des offices ne serait pas suffisante »*[20] à travers des **aides à l'installation et des aides au maintien** de professionnels (cf. annexe II).

[20] Article 6-3 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat issu de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020.

Depuis son déploiement, la CVO a été mobilisée prioritairement **en appui du programme de consolidation du maillage territorial 2020-2025** dont l'objectif était de soutenir le développement et la pérennisation des offices ruraux et périurbains à travers un accompagnement personnalisé. Ainsi, 96 % de la CVO ont été alloués sous la forme d'aides à la compensation des écrêtements[21]. En 2023 et 2024, elle était octroyée dans les cas où les écrêtements dépassaient respectivement 1,2 % et 1,7 % du CA d'un office (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Répartition de la CVO par dispositif (en M€)

Dispositif	2021	2022	2023	2024
Aides à la compensation des écrêtements	12,5	19,9	18,4	12,9
Aides à l'équipement et aux abonnements	0,4	0,6	0,6	0,6
Aides à la consolidation du maillage historique	0,4	-	-	-
TOTAL	**13,3**	**20,5**	**19,0**	**13,5**

Source : CSN, rapports annuels 2021-2024.

Dans son bilan de juillet 2025, l'ADLC souligne que la CVO *« soutient en réalité **majoritairement des offices déjà existants** »*, y compris à travers les aides à l'installation[22] puisque ces dernières se concentrent sur les équipements de visioconférence et les abonnements au réseau. L'Autorité a ainsi formulé deux recommandations afin que soit renforcée, d'une part, la transparence dans la mise en œuvre de la CVO et instauré, d'autre part, un cadre réglementaire pour son allocation.

La mission rejoint la nécessité de **clarifier le cadre d'octroi de la CVO** pour que soit mieux distingué ce qui relève de l'aide à l'installation et de l'aide au maintien et préconise, le programme de consolidation du maillage territorial étant échu, **un rééquilibrage dans l'allocation entre ces deux types d'aides**. Elle note aussi les travaux menés par le CSN pour **recentrer les compensations d'écrêtements sur les offices présentant les résultats économiques les plus fragiles** et ainsi soutenir les offices se situant dans les zones moins attractives d'un point de vue économique, conformément à l'objectif de la CVO.

1.9. Si les remises octroyées n'ont pas progressé depuis 2017, les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des notaires, une économie estimée à 200 M€ par an depuis 2016

Sur le modèle de l'évaluation réalisée par l'ADLC dans son avis de juillet 2025[23], la mission a évalué les économies réalisées par les usagers des services des notaires, quels que soient les actes et prestations et quels que soient les usagers, entreprises ou particuliers. Pour ce faire, il a été considéré les baisses tarifaires appliquées à partir du 1er mars 2016 et du 1er mars 2020 aux taux respectifs de -1,4 % et-1,9 % sur l'ensemble des émoluments au *prorata temporis*[24].

Les économies ainsi estimées s'établissent ainsi à 1,8 Md€ sur la période 2016-2024, soit une moyenne de 200 M€ par an au bénéfice des usagers (cf. tableau 6).

[21] Selon l'article R. 444-9 du code de commerce, les émoluments perçus par les notaires dans le cadre de la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier font l'objet d'un plafonnement à travers un écrêtement à 10 % de la valeur de ce bien ou droit dans la limite d'un émolument minimum de 90 €.

[22] 1 481 offices bénéficiaires des aides à la compensation des écrêtements en 2023, dont 10 % seulement d'offices installés depuis 2016. En ce qui concerne les aides aux équipements, outre la faiblesse du montant de l'enveloppe allouée, 375 offices en ont bénéficié en 2023, dont 182 nouveaux offices soit 7 % des offices créés depuis 2016.

[23] Pages 158 et 159 de l'avis.

[24] La baisse tarifaire de -1,4 % ne s'applique ainsi qu'à 10/12ème des émoluments de l'exercice 2016.

Tableau 6 : Évaluation des économies réalisées par les usagers des services des notaires (en M€)

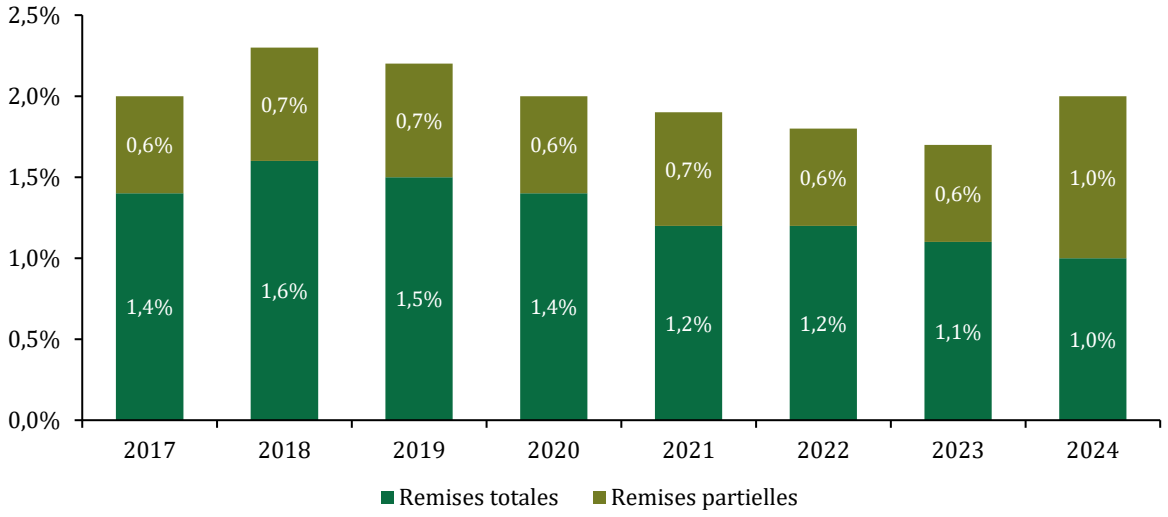
Année	Émoluments	Émoluments sans évolution tarifaire	Économies pour les usagers
2016	6 517	6 593	76
2017	7 140	7 240	100
2018	7 587	7 693	106
2019	8 013	8 125	112
2020	7 716	7 950	234
2021	9 195	9 504	309
2022	9 462	9 780	318
2023	8 376	8 658	282
2024	7 975	8 243	268
TOTAL	**71 981**	**73 787**	**1 806**

Source : Mission.

Rapportées aux nombres d'offices et de notaires libéraux, ces économies ont représenté 30 k€ par office et 18 k€ par notaire libéral en moyenne par an.

Le taux global de remises octroyées par la profession n'a pas connu d'évolution majeure depuis 2017 et est resté compris entre 1,7 % et 2,3 %. **Les nouvelles dispositions concernant les remises** apparues en 2021 et la mise en place du seuil de 200 k€ d'émoluments au-delà duquel la négociation est possible n'ont ainsi **pas eu d'effet significatif** (cf. graphique 16). En moyenne, près de neuf offices sur dix ont pratiqué au moins une remise totale par an. Les remises partielles concernent peu d'offices : autour de 500 offices les deux dernières années, soit environ 7 % des études.

Graphique 16 : Évolution des remises octroyées par les notaires sur la période 2017-2024 (en % du chiffre d'affaires)



Source : CSN.

2. Confrontée à un déclin d'activité entre 2016 et 2020 puis à un regroupement entre HJ et CPJ en 2022, la profession de CJ voit depuis sa situation se redresser progressivement

2.1. Avec le rapprochement des professions de HJ et de CPJ en 2022, les CJ peuvent exercer un panel plus large de missions, y compris des activités concurrentielles et accessoires

Depuis le 1er juillet 2022, les huissiers de justice (HJ) et les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) sont réunis au sein de la profession de commissaire de justice. Selon le premier chapitre de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, les CJ sont les officiers publics et ministériels ayant le monopole pour :

- **garantir l'exécution des décisions de justice rendues par les tribunaux et autres titres exécutoires**, notamment le **recouvrement judiciaire** des créances par le biais de saisies mobilières ou immobilières, saisies sur les comptes bancaires, saisies sur salaire, prisée, expertise et vente aux enchères judiciaires et expulsion ;
- et **signifier les actes de procédure et décisions de justice** (actes judiciaires et actes extra-judiciaires tels que les sommations de payer ou de faire).

En complément de ces activités sous monopole, les CJ exercent des **missions dites concurrentielles** : ventes volontaires, recouvrement amiable de créances, réalisation de constats (sinistres, tirages au sort par exemple), rédaction d'actes (baux, contrats, reconnaissances de dettes ou conventions de Pacs par exemple) et conseil juridique. Ils peuvent également réaliser, sous réserve d'avoir suivi une formation, certaines **activités accessoires** : médiation, administration d'immeubles et intermédiation d'agent d'assurance.

En 2024, les CJ ont réalisé 8,9 millions d'actes[25].

Les actes accomplis dans le cadre des activités judiciaires sous monopole sont facturés selon un tarif réglementé tandis que les autres prestations donnent lieu à des honoraires convenus avec les clients, conformément à l'article L. 444-1 du code de commerce.

Les **émoluments** relatifs aux actes et prestations relevant du **périmètre des ex-HJ** se décomposent en :

- émoluments fixes par acte et formalité ;
- et/ou des émoluments proportionnels traduisant un intéressement aux sommes recouvrées dans le cadre d'un recouvrement, selon un barème dégressif ;
- et/ou des droits d'engagement des poursuites perçus à l'occasion du premier acte de procédure de recouvrement de créances, restant acquis quelle que soit l'issue de la procédure et s'imputant sur les émoluments proportionnels éventuellement perçus ;
- et/ou des frais de gestion, de déplacement ainsi que le remboursement des sommes déboursées en vue de la réalisation de l'acte ou de la prestation[26].

[25] Site internet du CNCJ.

[26] Articles A. 444-10 à A. 444-52 du code de commerce.

Pour ce qui des **activités des ex-CPJ** soumises à un tarif réglementé, outre le remboursement des frais engagés, la **rémunération** des professionnels peut prendre différentes formes :

- un émolument proportionnel à la valeur de chaque article selon un barème dégressif pour les prisées ;
- des émoluments proportionnels à la valeur de chaque article à la charge du vendeur (4,96 %) et de l'acheteur (11,90 %) pour les ventes judiciaires ;
- des émoluments de vacation, à la demi-heure, pour les inventaires, assistances aux référés, enregistrements des ordonnances, assistances à l'essai et au poinçonnage des matière précieuses ;
- ou des émolument fixes pour les formalités, tels que les envois de procès-verbaux[27].

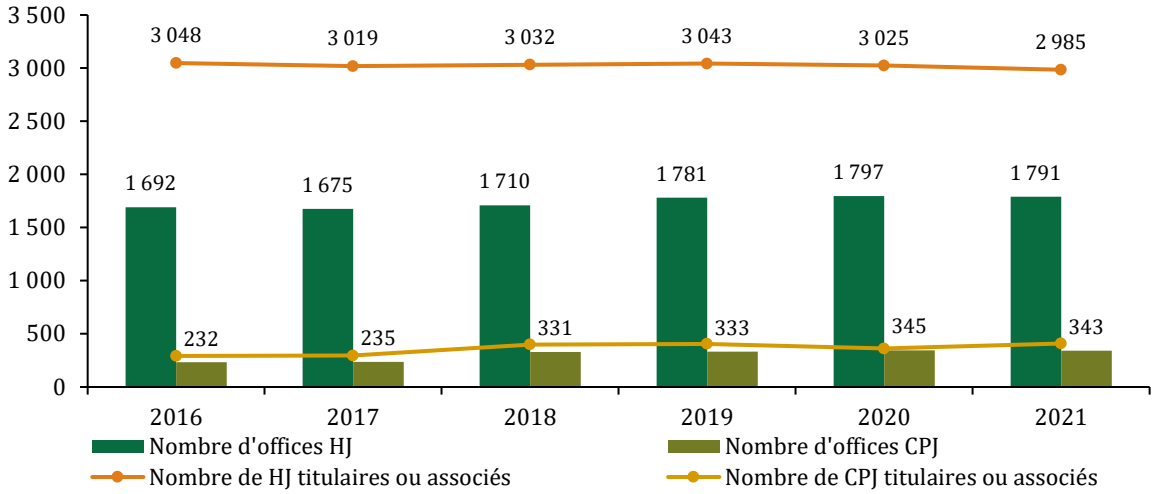
Comme pour les notaires, la loi CAECE a assoupli les possibilités d'**octroi des remises** par les CJ et les CJ exerçant dans les **départements et collectivités d'outre-mer** bénéficient de **majorations** sur leurs émoluments (cf. annexe II). De même, le modèle économique de la profession est aussi marqué par le droit de présentation et la **patrimonialité des offices** en découlant (cf. 1.1)[28].

Les fichiers de données économiques recueillis par la DGCCRF auprès des instances nationales professionnelles des HJ, CPJ et CJ recensent, avant le regroupement de ces deux professions, en 2021 :

- pour les HJ, 1 791 offices de HJ (+6 % par rapport à 2016) pour 2 985 professionnels libéraux (-2 % par rapport à 2016) ;
- et pour les CPJ qui sont environ sept fois moins nombreux, 343 offices de CPJ (+48 % par rapport à 2016) pour 409 professionnels libéraux (+40 % par rapport à 2016)[29].

Ces chiffres témoignent de la **relance des créations d'offices à partir de 2016**, après la baisse continue du nombre d'offices de HJ et la stabilité du nombre d'offices de CPJ des années 2012-2016. En revanche, la poursuite de la **diminution du nombre de HJ libéraux** confirme les **enjeux d'attractivité de cette profession** (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Évolution du nombre d'offices, de HJ et CPJ libéraux recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2021



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

[27] Articles A. 444-1 à A. 444-9 du code de commerce.

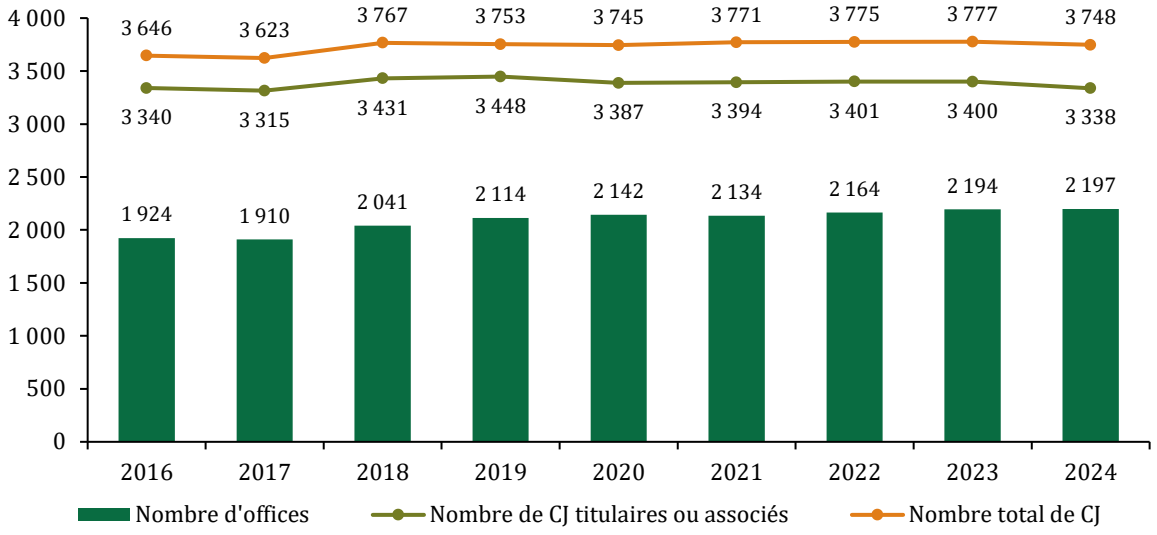
[28] Les CJ ayant bénéficié de la création d'offices en lien avec la loi CAECE ne sont pas concernés.

[29] Ces données issues du fichier des données économiques peuvent différer, selon leur niveau d'exhaustivité ou de fiabilité, des données démographiques réelles de la profession.

En considérant la nouvelle profession de CJ, le fichier de données recueilli par la DGCCRF auprès de la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ) recense, pour l'année 2024, 2 197 offices au sein desquels exercent 3 338 CJ libéraux et 410 CJ salariés, soit un total de 3 748 CJ. Sur la période 2016-2024, la **démographie** de cette nouvelle profession est **nettement moins dynamique que celle des notaires** avec une hausse de 14 % pour le nombre d'offices, une **stabilité du nombre de CJ libéraux** et une hausse de 3 % du nombre de CJ salariés (cf. graphique 18).

Ces données sous-entendent un **taux élevé de réponse** des CJ dans le cadre du recueil d'informations économiques, la DACS recensant 2 203 offices au 1er janvier 2025.

Graphique 18 : Évolution du nombre d'offices et de CJ recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2024



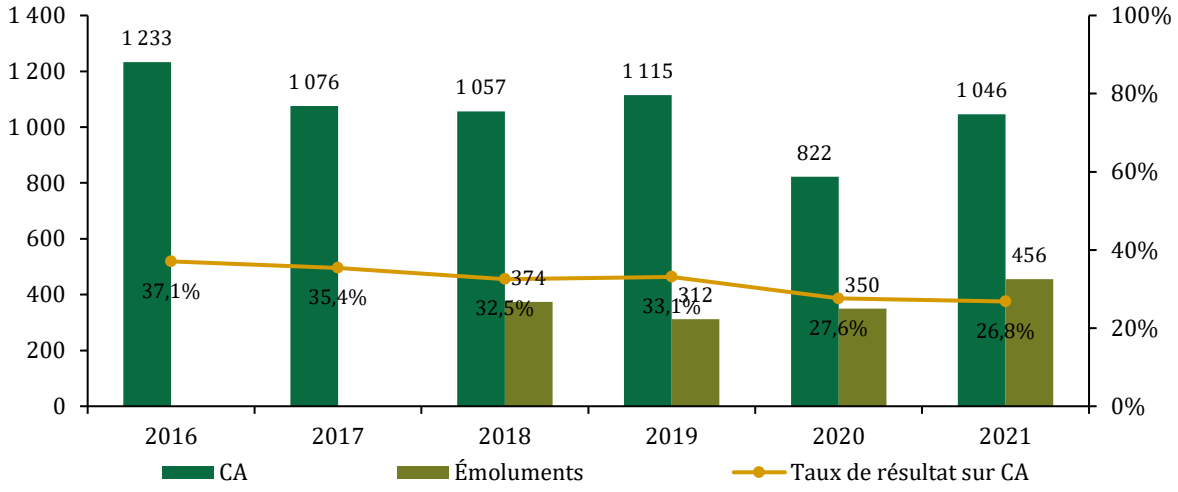
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

2.2. Après un déclin économique marqué entre 2016 et 2020, notamment sous l'effet de la crise sanitaire et des baisses tarifaires, l'activité de la profession est revenue à son niveau de 2016 avec un taux de résultat de 34,5 % en 2024

La situation économique de la profession de HJ s'est repliée dans les années précédant la mise en place de la nouvelle profession de CJ. Leur activité s'est, en effet, contractée de 26 % **sous l'effet de la crise sanitaire en 2020** avant de rebondir en 2021, renouant alors avec le chiffre d'affaires atteint en 2018. En 2021, le CA des HJ était de 1 046 M€, un chiffre qui restait inférieur à 2016. Les données relatives à la répartition entre émoluments et honoraires étant parcellaires, la mission ne tire pas d'enseignement sur ce point.

Dans le même temps, leur taux de résultat perdait aussi plus de 10 points, passant de 37,1 % en 2016 à 26,8 % en 2021. **Les deux baisses tarifaires intervenues en 2016 (-2,5 %) et 2020 (-0,8 %) ont alimenté ces tendances baissières** (cf. graphique 19).

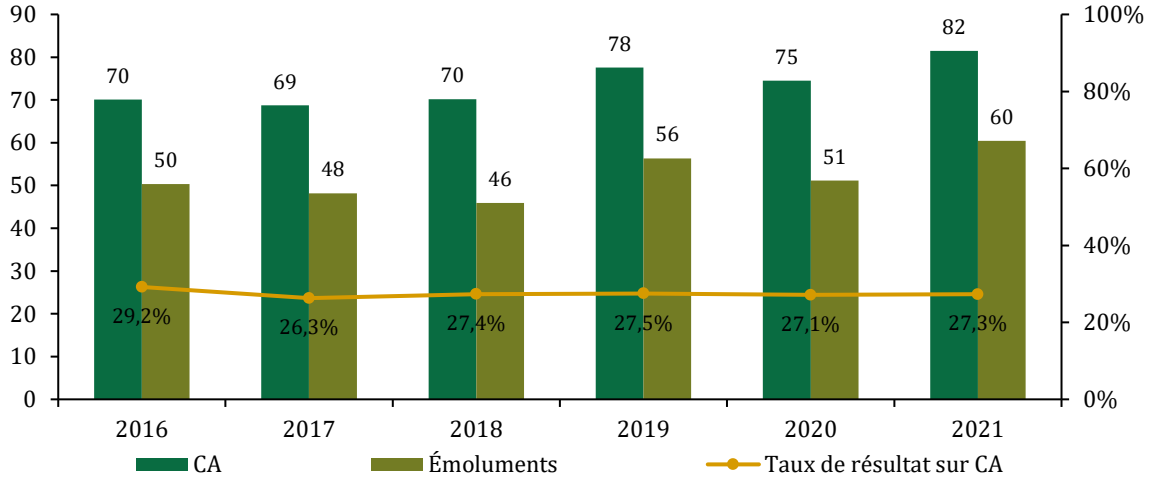
Graphique 19 : Évolution du CA et du taux de résultat de la profession de HJ sur la période 2016-2021 (en M€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Les indicateurs économiques des CPJ étaient, quant à eux, plus stables. Leur activité, qui se compose à 71 % d'émoluments en moyenne, a même cru de 12 M€ pour atteindre 82 M€ en 2021. Leur taux de résultat a oscillé entre 26,3 % et 27,3 % sur les années 2016-2021. **La baisse tarifaire de -0,8 % en 2020 s'est accompagnée d'une baisse du CA et de son taux de résultat** (cf. graphique 20).

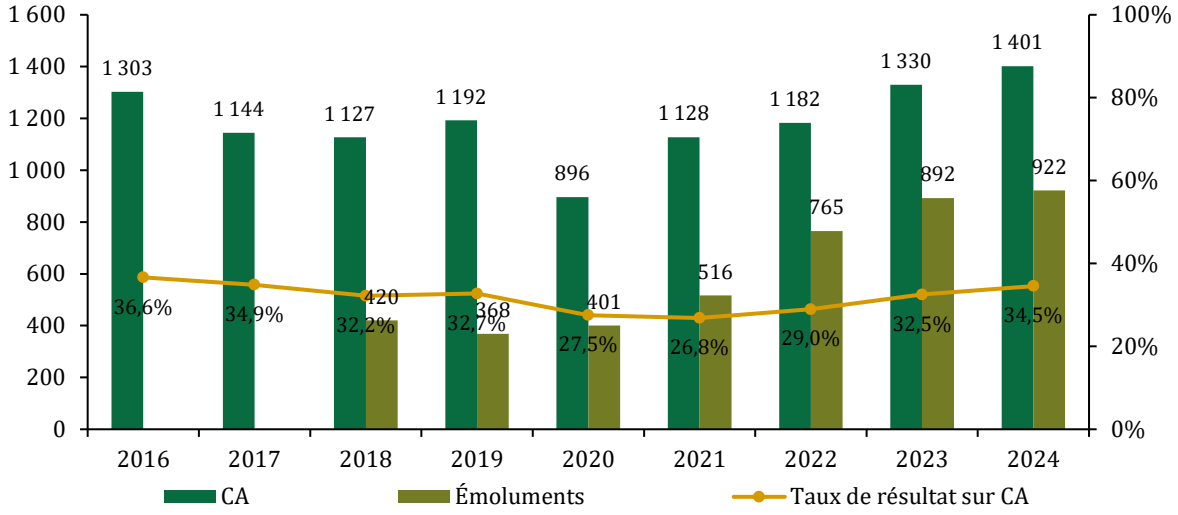
Graphique 20 : Évolution du CA et du taux de résultat de la profession de CPJ sur la période 2016-2024 (en M€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Pour la nouvelle profession de CJ, on relève un redressement de l'activité économique depuis 2021 auquel a participé la hausse tarifaire de +1,0 % en 2024 appliquée aux activités de HJ. Le chiffre d'affaires atteint 1 401 M€ en 2024, en hausse de 24 %, et le taux de résultat s'établit à 34,5 % en 2024, soit 7,7 points de plus qu'en 2021. **En 2023 et 2024, le taux de résultat dépasse ainsi la borne haute de 32 % prévue par la réglementation**. Les émoluments représentent, sur la période 2022-2024, 66 % du CA (cf. graphique 21).

Graphique 21 : Évolution du CA et du taux de résultat de la profession de CJ sur la période 2016-2024 (en M€)

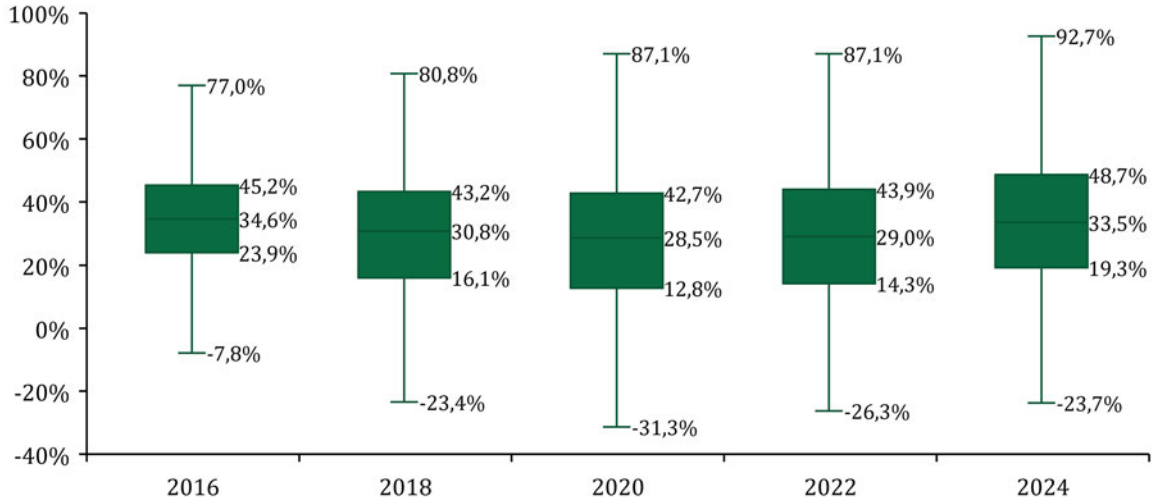


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Le taux de résultat médian des offices a suivi des tendances similaires au taux de résultat de l'ensemble de la profession, avec une baisse entre 2016 et 2020 suivie d'une hausse entre 2020 et 2024. Le taux de résultat médian de 33,5 % en 2024 reste inférieur au taux de 2016.

Le taux de résultat du premier quartile des offices est tombé sous le taux de référence de 20 % depuis 2016 (16,1 % en 2018) et on compte 94 offices, soit 4 % des offices, en déficit en 2024. **Comme pour les notaires, la variabilité des taux de résultat entre offices a progressé dès 2018 sous l'effet de l'ouverture de nouveaux offices et, d'après les professionnels, d'un mouvement de concentration des clients institutionnels sur certains offices.** Alors que l'écart interquartile des taux de résultat était de 21,3 points en 2016, il s'établit à plus de 27,0 points depuis l'année 2018 (cf. graphique 22).

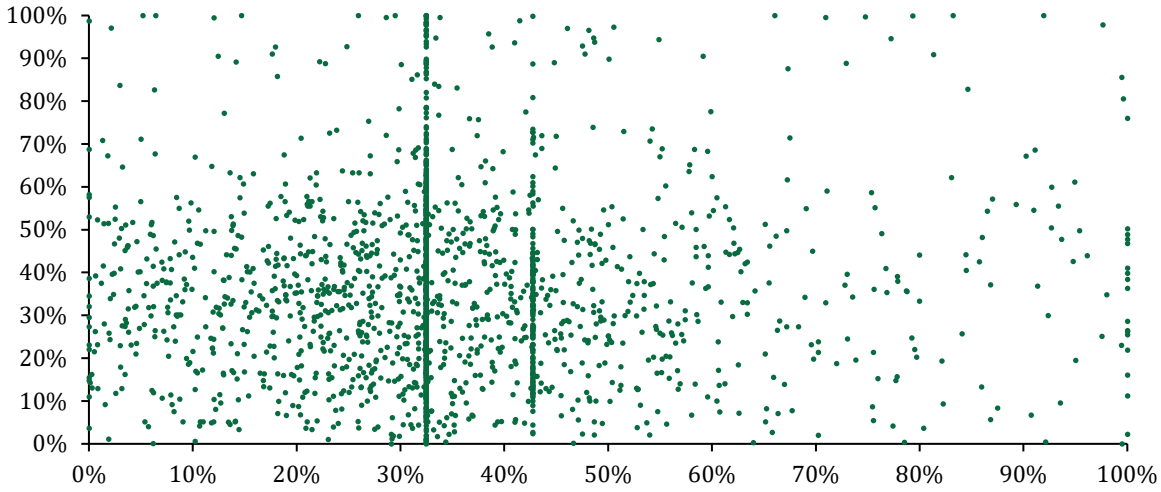
Graphique 22 : Évolution de la distribution des taux de résultat des offices de CJ entre 2016 et 2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Il n'apparaît pas de corrélation évidente entre le taux de résultat des offices et la part des activités donnant lieu à des honoraires librement convenus. **Si la profession indique des rentabilités moins favorables pour les activités sous monopole que pour les autres activités, les données économiques de l'année 2024 ne permettent pas d'identifier une telle différenciation** (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Taux de résultat des offices de CJ en 2024 en fonction de la part des honoraires dans le chiffre d'affaires



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Note de lecture : L'axe des abscisses présente la part d'honoraires dans le chiffre d'affaires et l'axe des ordonnées le taux de résultat des offices. Les phénomènes verticaux sont liés à des répartitions retraitées des chiffres d'affaires entre émoluments et honoraires.

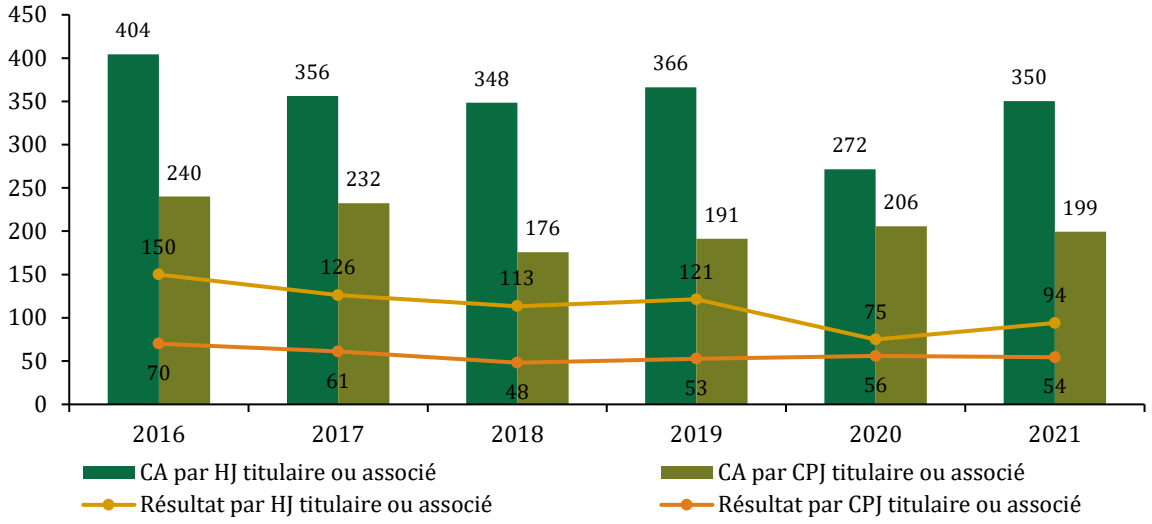
2.3. À l'échelle individuelle, les revenus bruts moyens et médians des CJ libéraux ont reflué respectivement de 49 % et 55 % entre 2016 et 2020 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 145 k€ et 88 k€ en 2024

L'étude de la **situation économique individuelle moyenne** indique une **baisse de l'activité et du résultat pour les deux professions** entre 2016 et 2021.

Pour les HJ, la perte d'activité a ainsi été plus forte que la baisse démographique sur la période 2016-2021 et **le CA par HJ libéral s'est rapproché du seuil de viabilité de 325 k€** considéré par l'ADLC dans ses avis. Le résultat par HJ libéral était de 94 k€ en 2021, soit 37 % de moins qu'en 2016.

Pour les CPJ, les constats sont similaires. Le dynamisme démographique ayant dépassé l'évolution de l'activité, le CA et le résultat par CPJ ont connu des diminutions respectives de 17 % et 22 %. L'écart entre le CA par professionnel et le seuil de viabilité de l'ADLC fixé à 195 k€ s'est également réduit à partir de 2018 (cf. graphique 24).

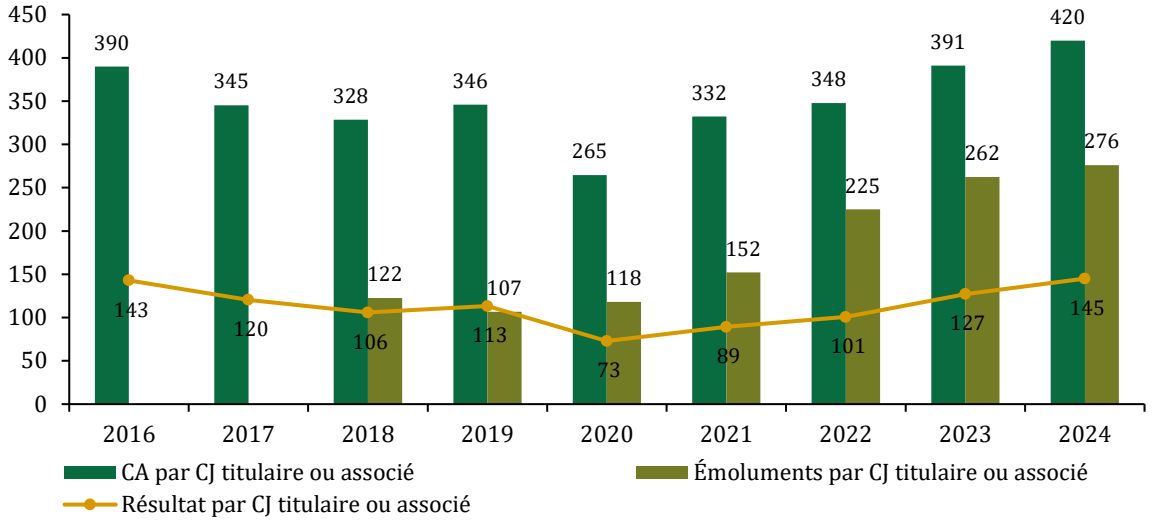
Graphique 24 : Évolution du CA et du résultat des professions de HJ et CPJ sur la période 2016-2021 (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Comme à l'échelle globale de la profession, les indicateurs économiques rapportés au nombre de professionnels sont en nette progression depuis 2021. En 2024, le CA et le résultat par CJ libéral ont renoué avec leur niveau de 2016 : 420 k€ de CA et 145 k€ de résultat par CJ libéral. **Considérant une rémunération brute annuelle de 145 k€, les revenus moyens d'un CJ libéral sont revenus dans le 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus**[30] (cf. graphique 25).

Graphique 25 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par CJ libéral sur la période 2016-2024 (en k€)

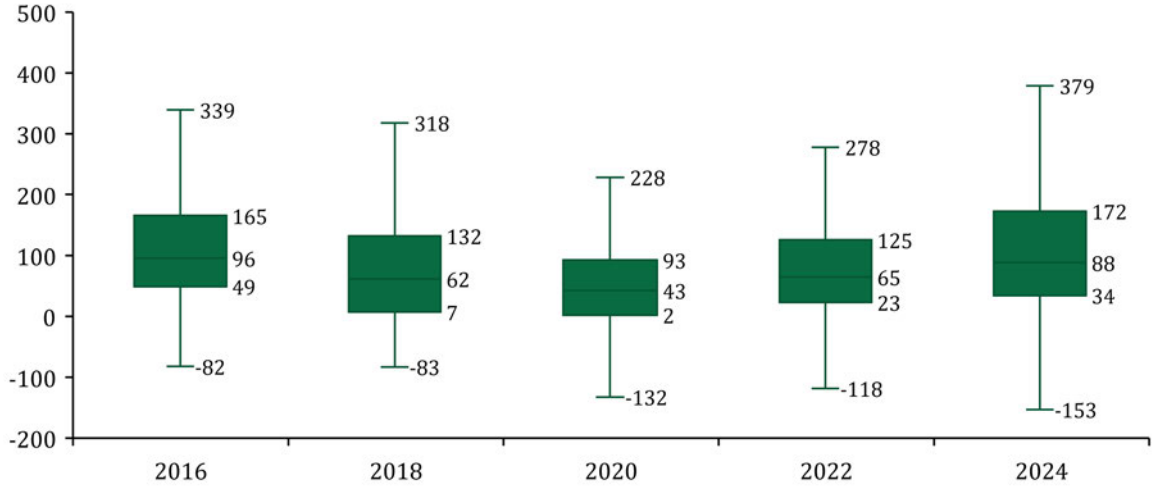


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

[30] Insee (2025), *La structure des salaires en 2022 -Enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires.* La rémunération brute annuelle du 9ème décile de cette population s'établissait à 115 k€ en 2022.

Cette amélioration doit toutefois être appréhendée en tenant compte d'une forte dispersion des résultats individuels entre les offices. Cette hétérogénéité est d'ailleurs, en 2024, la plus haute enregistrée depuis la mise en œuvre de la loi CAECE avec un premier quartile à 34 k€, une médiane à 88 k€ et un troisième quartile à 172 k€ de résultat par CJ libéral en 2024. **Le revenu brut médian des CJ libéraux estimé à 88 k€ se place dans le 8ème décile de la population active de niveau bac+5 au moins tandis que le premier quartile à 34 k€ se situe dans le 2ème décile** (cf. graphique 26).

Graphique 26 : Évolution de la distribution du résultat des offices par CJ libéral entre 2016 et 2024 (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

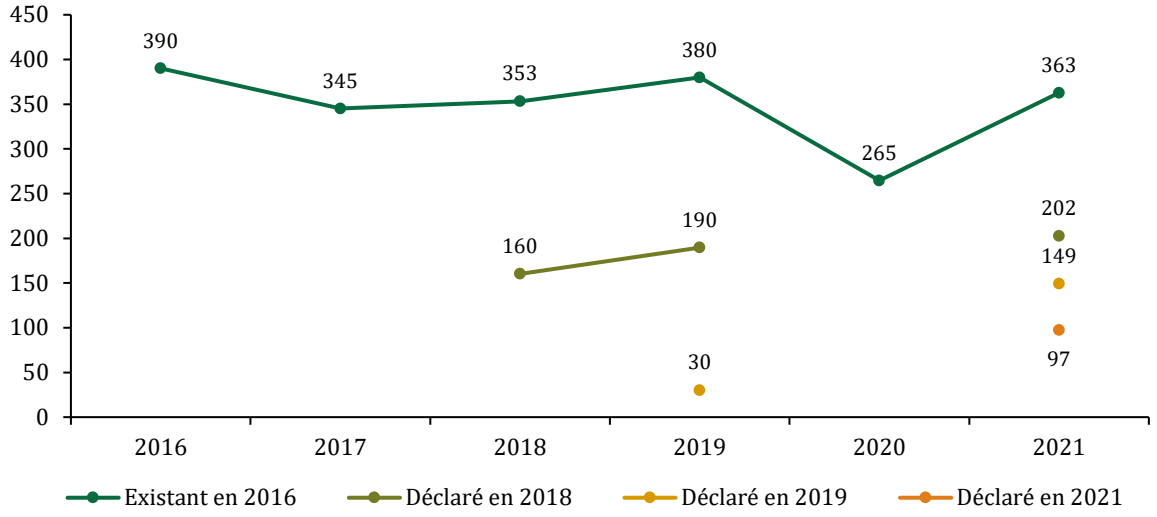
À l'instar des notaires, cette estimation du revenu est à lire, pour les professionnels libéraux ayant repris un office, en tenant compte de l'emprunt associé à la charge de l'office. Considérant une charge de l'office représentant 87 %[31] du CA HT financée par un emprunt sur quinze ans à un taux de 4 %, la charge annuelle de la dette moyenne s'élèverait à 25 k€ environ par an par CJ pour les libéraux concernés.

2.4. Les nouveaux offices déclarés en 2018 n'avaient pas atteint le seuil de viabilité en 2021, révélant que la montée en charge d'un nouvel office s'étale sur une période d'au moins trois ans

Les données à la disposition de la mission pour évaluer le CA et le résultat des HJ et CPJ installés depuis la loi CAECE sont limitées. **Les analyses partielles qui ont pu être menées rejoignent toutefois les conclusions de l'avis de juillet 2025 de l'ADLC et attestent d'une montée en charge progressive, pluriannuelle des nouveaux offices.** En 2021, les offices ayant réalisé leur première déclaration en 2018 et 2019 n'avaient ainsi pas atteint le seuil de viabilité en 2021 (cf. graphique 27).

[31] En l'absence d'informations sur les charges d'office des CJ, la mission a retenu la même hypothèse que pour les notaires.

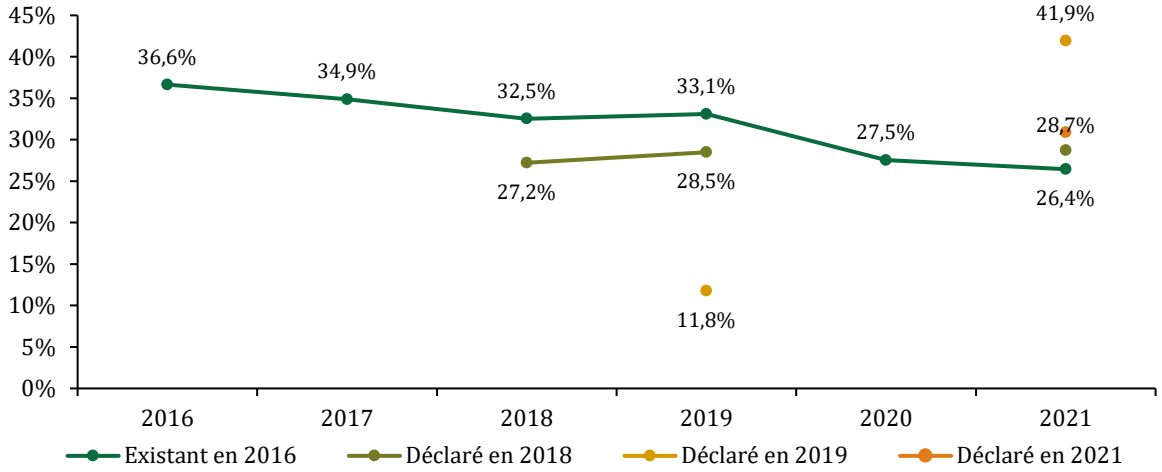
Graphique 27 : Évolution du chiffre d'affaires par CJ libéral entre 2016 et 2021 selon la date de création des offices (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

En revanche, comme pour les notaires, **leur structure de fonctionnement s'est mise rapidement en place.** Leur taux de résultat était d'ailleurs du même ordre voire supérieur à celui des offices existants en 2016 (cf. graphique 28).

Graphique 28 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon la date de création des offices



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

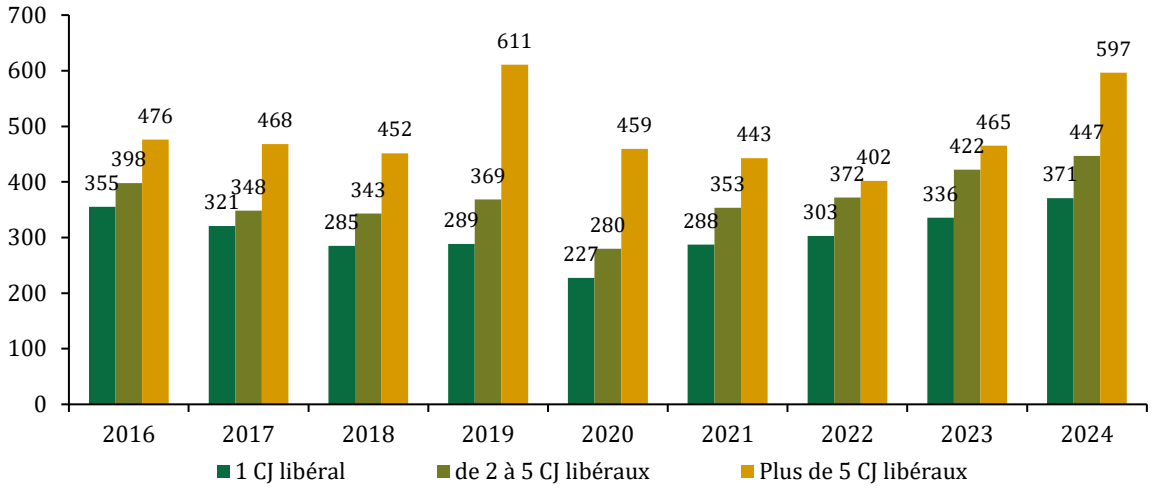
2.5. Si le taux de résultat n'apparaît pas fonction de la taille de l'office, l'activité par CJ généré croît, quant à elle, avec le nombre d'associés

Comme pour les notaires, le niveau de CA par CJ libéral est dépendant de la taille de l'office dans lequel il exerce. Sur la période 2016-2024, un CJ libéral a généré un CA de :

- 308 k€ s'il exerce seul ;
- 369 k€ s'il exerce avec un à quatre associés ;
- 481 K€ s'il exerce avec au moins cinq autres associés.

Il est à noter le différentiel de volume d'activité enregistré certaines années entre les offices comptant cinq associés ou moins des offices comptant plus de cinq associés. En 2017, 2019, 2020 et 2024, le CA généré par associé était au moins 33 % plus élevé dans les offices de plus de cinq salariés (cf. graphique 29).

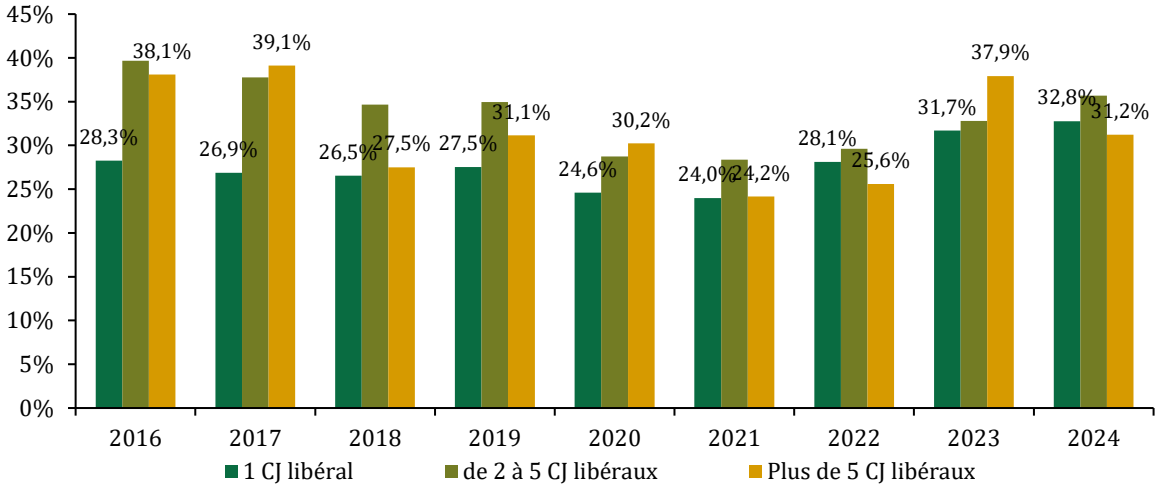
Graphique 29 : Évolution du chiffre d'affaires par CJ libéral entre 2016 et 2024 selon le nombre de CJ libéraux (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Les taux de résultat sont, en revanche, plus homogènes selon les tailles d'office. Si, en 2016 et 2017, les taux de résultat étaient plus faibles dans le cadre d'un exercice individuel, la situation s'est rééquilibrée depuis. En 2024, ce sont même les offices de plus de cinq associés qui présentent le taux de résultat le plus faible à 31,2 % vs. 32,8 % pour les offices à exercice individuel (cf. graphique 30).

Graphique 30 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon le nombre de CJ libéraux



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

2.6. Les CJ installés dans les départements plus urbains bénéficient d'une activité plus importante et les majorations des émoluments en outre-mer paraissent, à l'exception de la Guyane et de la Guadeloupe, adaptées

Sur la dernière décennie, il n'apparaît pas d'évolution particulière des équilibres territoriaux en matière d'activité par professionnel. Au sein de l'Hexagone, **les départements franciliens présentent ainsi, en 2016 et en 2024, les niveaux d'activité les plus importants tandis que les départements, plus ruraux**, des anciennes régions Midi-Pyrénées et Auvergne **affichent des CA individuels parmi les plus faibles**. L'écart interquartile des départements est également stable (134 k€ en 2016 et 121 k€ en 2024).

Entre 2016 et 2024, 62 départements sur 100 ont vu l'activité par CJ augmenter avec en tête les Deux-Sèvres (+63 %), le Jura (+58 %), la Charente (+54 %), la Vienne (+53 %) et l'Ille-et-Vilaine (+49 %). A l'inverse, sur les 38 départements ayant vu leur activité par CJ reculer, la réduction est notable dans les Hautes-Alpes (-36 %), en Lozère (-28 %), dans la Meuse (-25 %) et en Haute-Savoie (-24 %).

En lien avec les majorations dont ils bénéficient, **les départements et collectivités figurent parmi les territoires où le CA par CJ est le plus élevé.** [redacted] (cf. graphique 31).

Graphique 31 : [redacted]

[redacted]

Pour ce qui est des taux de résultat, les écarts entre départements se sont accrus. L'étendue des taux de résultat entre départements s'est établie à :

- 39,5 points en 2016, [redacted] ;
- 54,0 points en 2024, [redacted]

Quant à l'écart interquartile des départements, il est en hausse de 3,7 points entre 2016 et 2024.

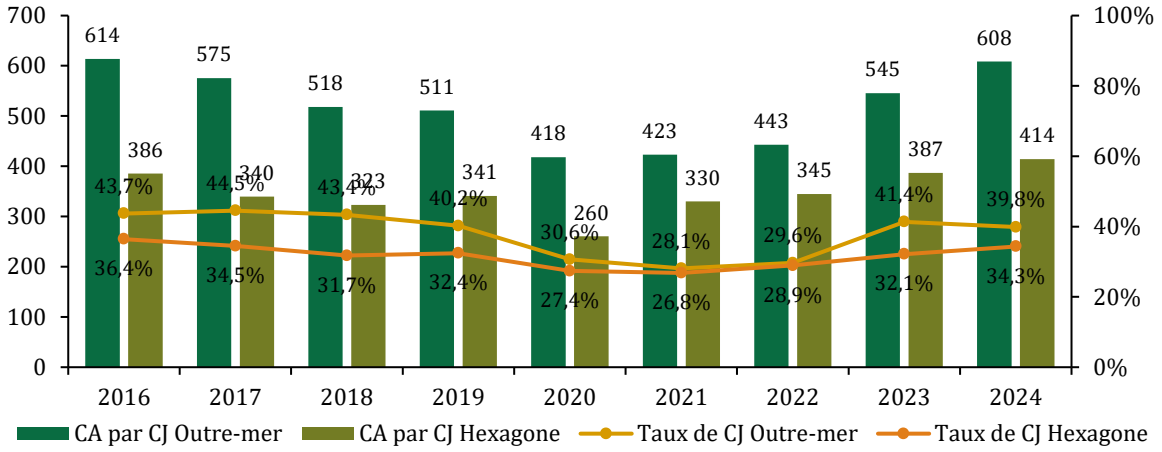
En Outre-mer, **la Guyane et la Guadeloupe s'écartent significativement de la moyenne nationale** [redacted] Ces niveaux de taux ne s'expliquent pas par une atypie dans la répartition du CA entre émoluments et honoraires, les émoluments représentant 77 % du CA en Guyane et 66 % en Guadeloupe (cf. graphique 32).

Graphique 32 : [redacted]

[redacted]

En approfondissant l'analyse comparée entre l'outre-mer et l'Hexagone, la mission identifie également le différentiel pointé par l'ADLC qui a montré qu'en dehors de la période 2020-2022, *« les chiffres d'affaires et le taux de résultat médian des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés qu'en métropole »*[32]. L'ADLC explique cet écart par les majorations mais aussi par *« le fait que les huissiers de justice exerçant en outre-mer bénéficient d'un remboursement spécifique de leurs frais de déplacement »* au titre de l'article A. 444-49 du code de commerce (cf. graphique 33).

Graphique 33 : Évolution du CA par CJ libéral (en k€) et du taux de résultat de la profession de notaire en Outre-mer et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

[32] Page 163 de l'avis de juillet 2025.

2.7. La CVO sera déployée en 2026 pour les commissaires de justice

L'année 2026 sera la première année au cours de laquelle les aides issues de la CVO seront versées. À la date de la mission, il est prévu, selon le CNCJ, que les aides soient octroyées selon les modalités suivantes :

- aides au maintien :
  - financement de prestations d'accompagnement et de conseil au bénéfice des offices (audit et transition numérique par exemple) sur dossier et décision du comité de gestion ;
  - soutien forfaitaire de 28 000 € (fonds de roulement et équipements) au développement d'une activité accessoire sur dossier et décision du comité de gestion ;
  - soutien forfaitaire de 5 500 € par titulaire au maintien du maillage territorial pour les offices implantés depuis plus de deux ans dans une même commune en zone France ruralités revitalisation et figurant dans les trois premiers déciles de CA ;
- aides à l'installation :
  - aide à la reprise d'un office dans certaines zones sur dossier et décision du comité de gestion ;
- aides mixtes :
  - aide forfaitaire de 7 500 € à la prise de congé maternité ou d'adoption ;
  - aide à l'équipement (matériel professionnel, logiciel, véhicule par exemple) sur dossier et décision du comité de gestion ;
  - aide à l'embauche ou à la mutualisation des ressources humaines sur l'activité en monopole sur dossier et décision du comité de gestion ;
  - soutien de 750 € par formation de sept heures à la formation continue des dirigeants ou salariés sur dossier et décision du comité de gestion.

2.8. Les évolutions tarifaires ont généré, pour les usagers des services des CJ, une économie estimée à 15 M€ par an depuis 2016

Comme pour les notaires, la mission a procédé à une évaluation des économies réalisées par les usagers des services des CJ. Pour ce faire, il a été considéré les évolutions tarifaires appliquées :

- aux HJ, à partir du 1er mars 2016, 1er mars 2020 et 1er mars 2024 aux taux respectifs de -2,5 %, -0,8 % et +1,0 % ;
- aux CPJ, à partir du 1er mars 2020 au taux de -0,8 %.

Les économies ainsi estimées s'établissent ainsi à 137 M€ sur la période 2016-2024, soit une moyenne de 15 M€ par an au bénéfice des usagers (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Évaluation des économies réalisées par les usagers des services des CJ (en M€)

Année	Émoluments	Émoluments sans évolution tarifaire	Économies pour les usagers
2016	505	515	10
2017	445	455	10
2018	420	430	10
2019	368	376	8
2020	401	413	12
2021	516	532	16
2022	765	788	23
2023	892	919	27
2024	922	943	21
TOTAL	**5 234**	**5 371**	**137**

Source : Mission.

Rapportées aux nombres d'offices et de professionnels libéraux, ces économies ont représenté environ 7 k€ par office et 4 k€ par CJ libéral en moyenne par an.

La CNCJ ne dispose pas de statistiques permettant d'évaluer la dynamique d'octroi de remises aux usagers.

3. Bien qu'ils exercent des activités à titre gratuit pour les pouvoirs publics et qu'ils aient connu les plus fortes baisses tarifaires, la situation économique des GTC demeure très favorable

3.1. Les greffiers des tribunaux de commerce exercent des missions judiciaires et extra-judiciaires faisant l'objet de tarifs réglementés rémunérant les professionnels et alimentant la patrimonialité de leurs greffes

Le statut d'**officier public et ministériel** du greffier de tribunal de commerce (GTC) est prévu à l'article L. 741-1 du code de commerce.

Leurs **attributions judiciaires** comprennent :

- une fonction d'**assistance du tribunal** (secrétariat ; assistance du président dans l'ensemble des tâches administratives ; établissement et application du règlement intérieur de la juridiction ; organisation des rôles d'audiences ; répartition des juges ; préparation et gestion du budget) ;
- une fonction de **conservation des minutes** et d'**archivage** ;
- et une fonction d'**authentification** et de **délivrance de copies**.

Les **attributions extra-judiciaires** du greffier peuvent être classées en trois fonctions principales :

- la **collecte de l'information** sur les commerçants, les sociétés commerciales et civiles, les groupements d'intérêt économique (GIE) et autres personnes assujetties par **la tenue de registres et la conservation de différentes pièces** ;
- la **diffusion de cette information** (extrait kbis, état des inscriptions, copie d'acte) ;
- et la transmission à l'institut national de la propriété industrielle (INPI) des données collectées pour en permettre la réutilisation.

Les GTC se sont regroupés, depuis 1986, au sein du **GIE Infogreffe** pour proposer un service d'information dématérialisé sur les entreprises et assurer la diffusion, par voie électronique, des inscriptions portées aux registres de publicité légale.

En 2023, l'activité des GTC a été marquée par l'**ouverture du guichet unique**, dont la création a été actée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, et qui avait pour ambition de centraliser les formalités des entreprises sur une plate-forme unique opérée par l'INPI. Compte tenu des difficultés rencontrées par la plate-forme, les GTC ont mis en place une **procédure de continuité via Infogreffe**, en vigueur jusqu'à la fin d'année 2024, pour traiter les formalités (modifications et radiations de personnes morales, actes isolés et comptes sociaux). En 2024, les greffes ont traité plus de cinq millions d'actes. Depuis le 1er janvier 2025, douze tribunaux de commerce, renommés **tribunaux des activités économiques**, ont repris, à la faveur d'une **expérimentation**, le traitement des procédures collectives et amiables des exploitants agricoles, associations, mutuelles et professions libérales.

Les **émoluments des GTC** sont **forfaitaires pour la majorité des formalités**, qu'il s'agisse des actes judiciaires, des prestations relatives aux registres, des publicités ou des prestations relatives à la propriété intellectuelle. Les prestations relatives aux sûretés (garanties) à insrire font l'objet de forfaits selon des seuils de sommes en jeu et il en est de même pour les procédures de liquidation avec des seuils exprimés en nombre de salariés et de chiffre d'affaires.

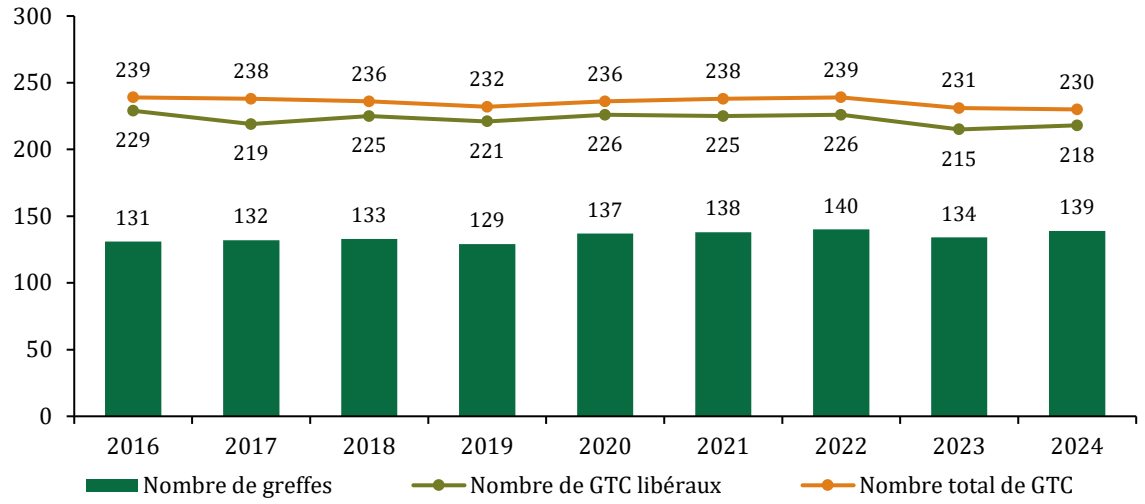
Les GTC assurent plusieurs activités et déploient plusieurs outils numériques **sans rémunération** au bénéfice des entreprises, de l'écosystème de la justice et des pouvoirs publics. Sont, par exemple, concernés :

- l'accès aux informations du fichier national des sûretés mobilières, la dématérialisation des formalités des entreprises à travers Infogreffe et l'accès au kbis en ligne pour les chefs d'entreprises ;
- un portail des juges, un portail des avocats, la signature électronique, des outils de visio-audiences et les activités d'assistance au tribunal pour les juridictions ;
- l'ouverture à la consultation du fichier national des interdits de gérer pour les administrations.

Comme pour les notaires et les CJ, le modèle économique de la profession est aussi marqué par le droit de présentation et la **patrimonialité des offices** en découlant (cf. 1.1). D'après le CNGTC, le prix d'un office se situe autour de 1,4 fois le chiffre d'affaires moyen, en général sur cinq exercices, et 3,75 fois le solde moyen d'exploitation, sur cinq exercices également.

Sur les 141 greffes, le fichier de données économiques recueilli par la DGCCRF auprès du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) recense, pour l'année 2024, 139 greffes au sein desquels exercent 218 greffiers du tribunal de commerce (GTC) libéraux et 12 greffiers salariés, soit un total de 230 GTC. Depuis 2016, la **démographie de la profession** suit une **trajectoire baissière** (-5 % depuis 2016 pour les GTC libéraux) **en dépit de l'installation de greffiers de commerce** dans les tribunaux mixtes de commerce au sein de collectivités et **départements d'outre-mer** en 2019 (cf. graphique 34)[33].

Graphique 34 : Évolution du nombre de greffes et de GTC recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

[33] Ces données issues du fichier des données économiques peuvent différer, selon leur niveau d'exhaustivité ou de fiabilité, des données démographiques réelles de la profession.

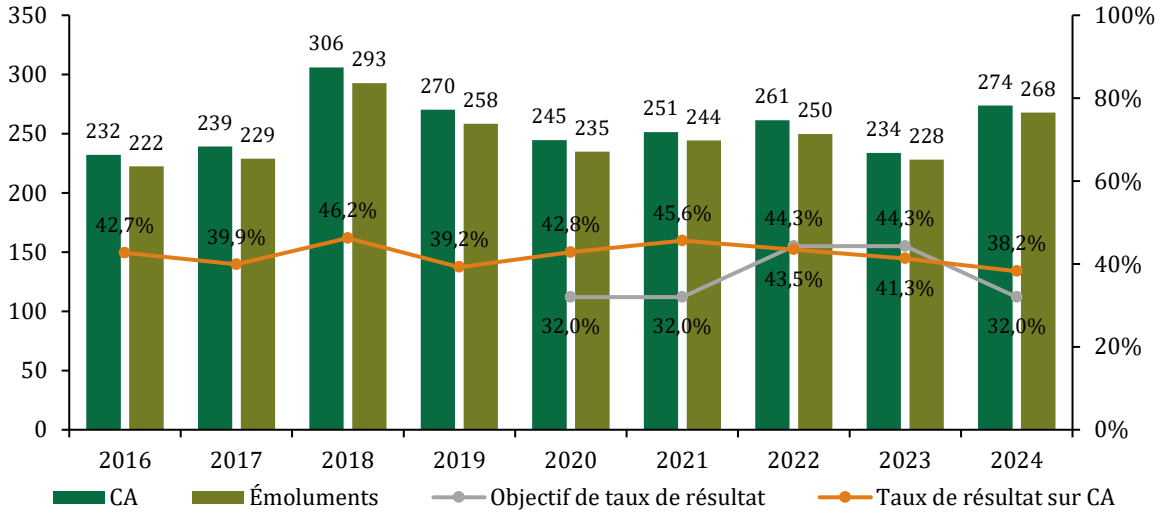
3.2. Malgré quatre baisses tarifaires de 5 %, la profession est parvenue à développer son chiffre d'affaires de 18 % par rapport à 2016 et à maintenir son taux de résultat au-dessus de la borne réglementaire

Le CA de la profession repose à plus de **95 % sur des émoluments**. En 2018, l'activité a connu une **progression notable**, culminant à 306 M€ soit +27,9 % par rapport à l'année précédente, en lien avec la **mise en place du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) et le lancement du fichier national des interdits de gérer**. Il a **diminué régulièrement jusqu'en 2023** pour atteindre 234 M€, revenant à son niveau de 2016. **En 2024, le CA rebondit à 274 M€** en lien avec la hausse des ouvertures de procédures collectives (+17 % par rapport à l'année précédente), des immatriculations (+9 %) et radiations (+9 %)[34].

Le taux de résultat des greffes a fluctué entre 38,2 % et 46,2 % au cours des neuf dernières années, le point haut ayant été atteint en 2018 au moment de la mise en place du RBE et le point bas en 2024. Ce taux est ainsi resté **supérieur à la borne haute prévue par la réglementation**[35]. La mission note, comme l'ADLC dans son avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025, que l'objectif de taux de résultat a été fixé au-delà de cette borne réglementaire en 2022 et 2023.

Pour mémoire, les tarifs des GTC ont été baissés de 5 % à quatre reprises en 2016, 2018, 2020 et 2024. **Ces évolutions ne sont pas systématiquement traduites dans les indicateurs économiques**, les évolutions d'activités en 2018 et 2024 se traduisant par une hausse du CA et le taux de résultat augmentant en 2020 (cf. graphique 35).

Graphique 35 : Évolution du CA, des émoluments et du taux de résultat de la profession de GTC sur la période 2016-2024 (en M€)



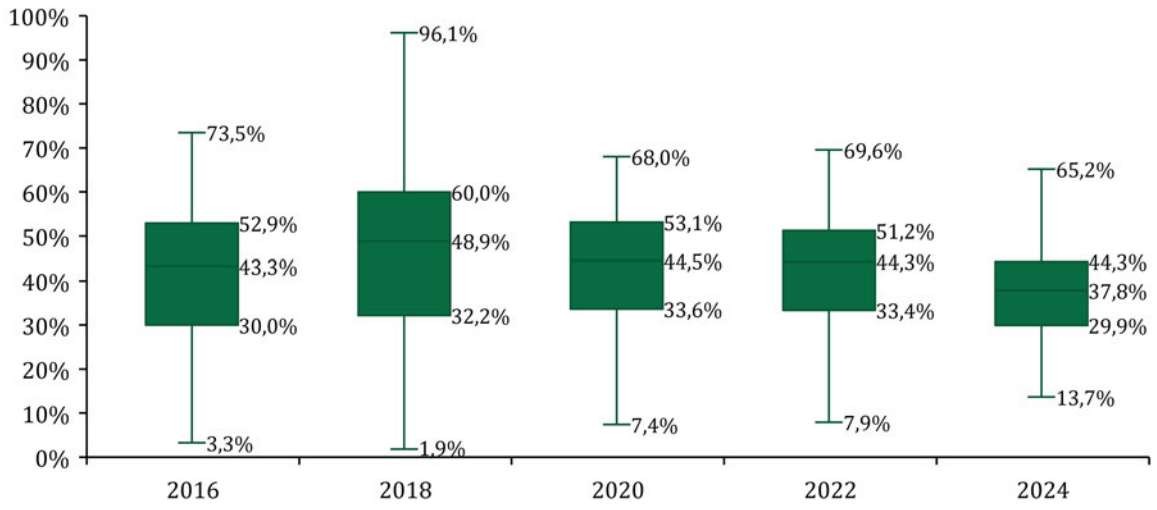
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

Le taux de résultat médian des offices a suivi des tendances similaires au taux de résultat de l'ensemble de la profession, avec un point haut en 2018 à 48,7 % et un point bas en 2024 à 37,8 %. **Les taux de résultat entre greffes tendent à s'homogénéiser depuis 2018**. L'écart interquartile, qui se situait à 27,8 points en 2018, n'est plus que de 14,4 points en 2024. En 2024, le premier quartile des greffes obtient un taux de résultat de 29,9 %, dans la fourchette haute de l'intervalle réglementaire d'objectif de taux de résultat (cf. graphique 36).

[34] CNGTC (2025) ; *Rapport d'activité 2024*.

[35] Le CNGTC souligne toutefois que le taux de résultat, tel que mesuré, majore la rentabilité réelle puisque les coûts des ventes du GIE Infogreffe rétrocédées aux greffes étant portés par le GIE et, par conséquent, exclus des coûts du recueil économique.

Graphique 36 : Évolution de la distribution des taux de résultat des greffes entre 2016 et 2024



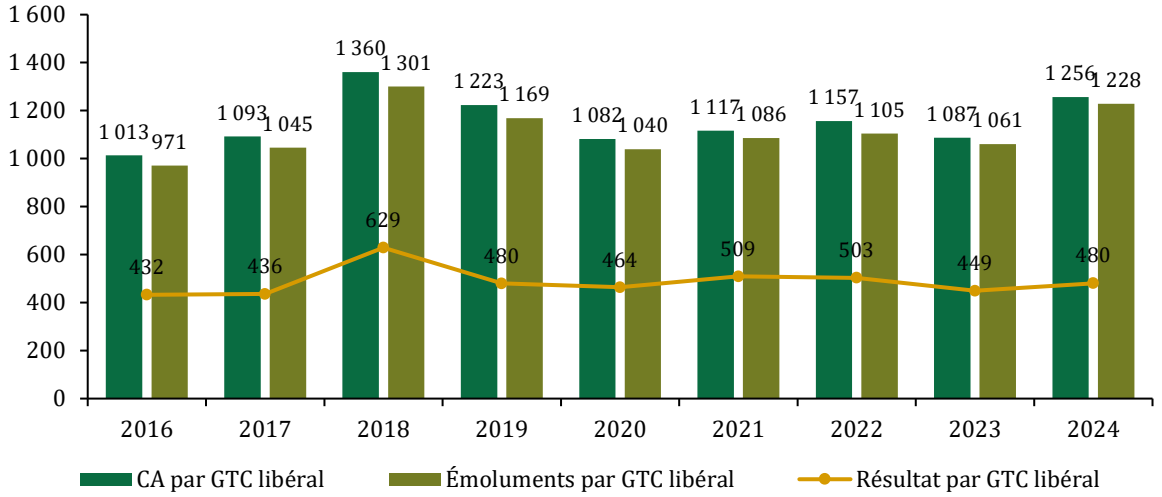
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

3.3. Les revenus bruts moyens et médians des GTC libéraux ont augmenté respectivement de 11 % et 18 % entre 2016 et 2024 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 480 k€ et 327 k€ en 2024

Compte tenu de la relative stabilité démographique de la profession, les indicateurs économiques rapportés au nombre de GTC libéraux présentent des évolutions similaires à celles constatées à l'échelle de la profession.

En 2024, le CA par GTC libéral est en hausse de +15,6 % par rapport à l'année précédente soit 1 256 M€. Malgré la baisse du taux de résultat, ce dynamisme de l'activité a permis à la profession de **maintenir son résultat par GTC libéral autour de la moyenne relevée depuis 2016, soit 480 k€** (cf. graphique 37).

Graphique 37 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par GTC libéral sur la période 2016-2024 (en k€)

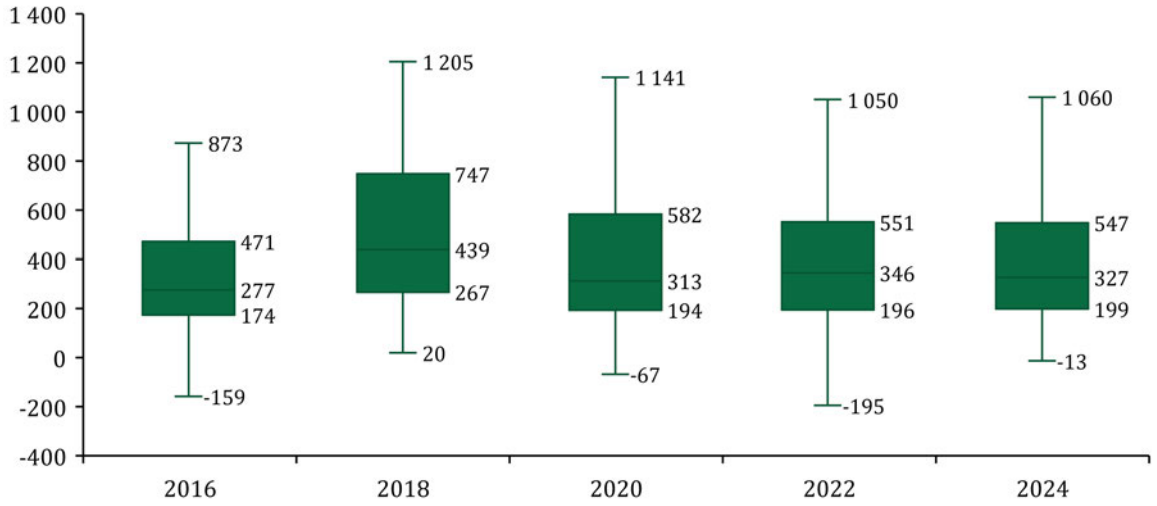


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

En appliquant un coefficient de 1,4 sur le CA par GTC libéral (cf. 3.1), la charge d'un office représente un coût de l'ordre de 1,6 M€ par professionnel en moyenne. Financée par un emprunt sur quinze ans avec un taux de 4 %, la charge de la dette annuelle peut être estimée à près de 140 k€ pour un GTC libéral au cours de ces quinze premières années d'exercice.

Tout au long de la période, le résultat médian par GTC libéral est inférieur au résultat sur l'ensemble de la profession du fait de valeurs élevées de résultat pour certains greffes. **Le résultat maximal par GTC libéral est, par exemple, de 3,5 M€ en 2024.** Si les taux de résultat des greffes ont eu tendance à converger, les niveaux d'activité sont restés hétérogènes. En résulte une variabilité des résultats par GTC libéral entre greffes. En 2024, le premier quartile des greffes présente un résultat par professionnel libéral de 199 k€, près de trois fois moins que le troisième quartile. **Le résultat médian par GTC libéral s'élève, en 2024, à 327 k€** (cf. graphique 38).

Graphique 38 : Évolution de la distribution du résultat des greffes par GTC libéral entre 2016 et 2024 (en k€)

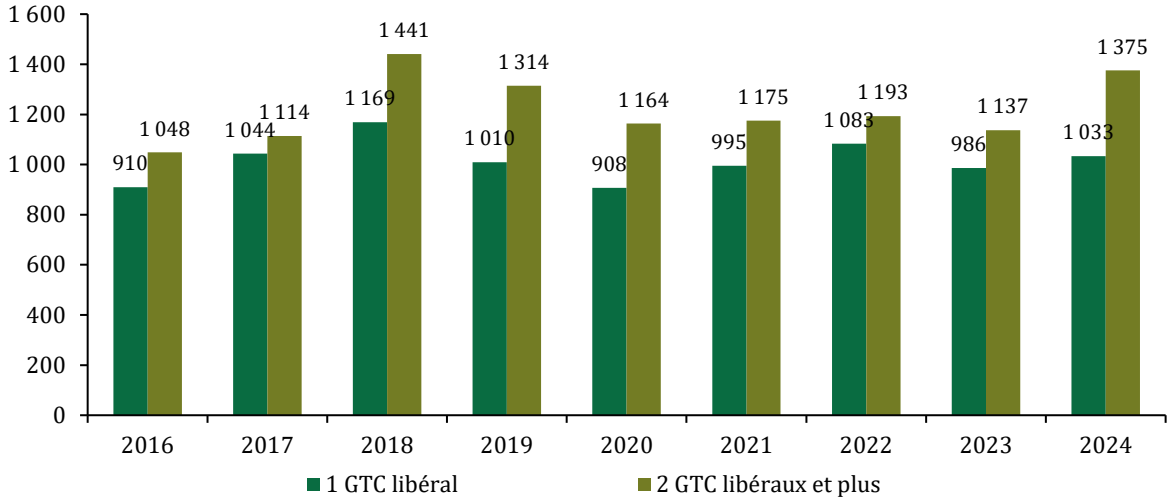


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

3.4. L'activité par GTC et le taux de résultat généré sont plus élevés dans les greffes dans lesquels exercent plusieurs associés

Les greffes dans lesquels exercent plusieurs GTC libéraux affichent une activité par professionnel supérieure aux greffes où le GTC exerce à titre individuel. En moyenne, cet écart est de 20 % sur les neuf dernières années : 1 218 k€ pour les greffes tenus par plusieurs libéraux vs. 1 015 k€ pour les greffes tenus par un seul GTC libéral (cf. graphique 39).

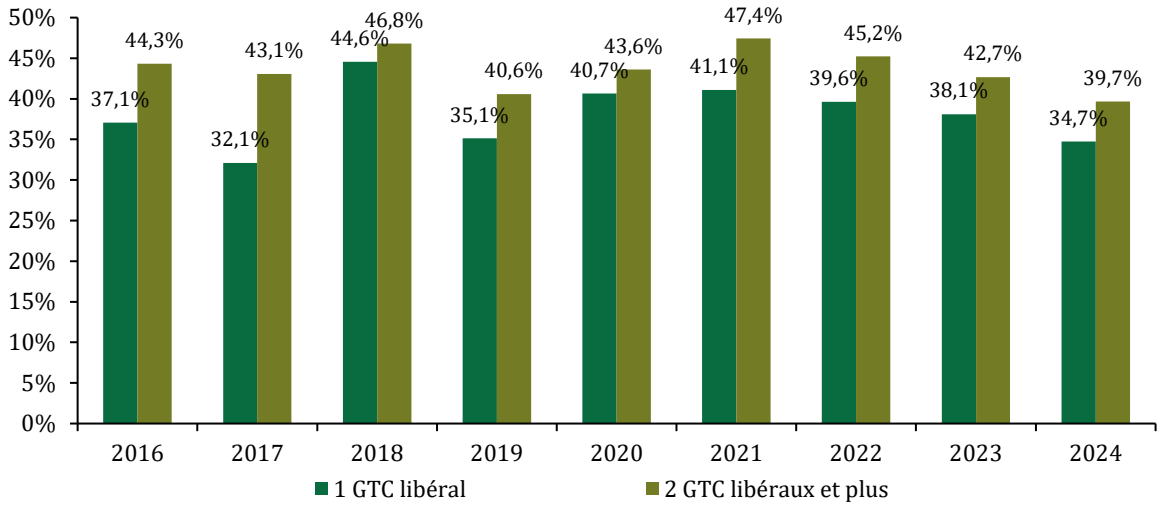
Graphique 39 : Évolution du chiffre d'affaires par GTC libéral entre 2016 et 2024 selon le nombre de GTC libéraux (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

De même, la structure de coûts est plus optimisée dans les greffes avec plusieurs GTC, leur permettant d'enregistrer des taux de résultat plus élevés. L'écart moyen est de 5,6 points entre les deux types de greffes depuis 2016 (cf. graphique 40).

Graphique 40 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon le nombre de GTC libéraux



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNGTC.

3.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des GTC, une économie estimée à 30 M€ environ par an depuis 2016

Pour évaluer les économies réalisées par les usagers des services des GTC, la mission a adapté la méthode utilisée pour les professions de notaire et de CJ, compte tenu des nouvelles activités confiées aux GTC en 2018. En effet, ces activités n'ont pas subi la baisse tarifaire de 2016 et il s'agirait de ne pas chiffrer d'économies liées à cette baisse pour ces activités. Faute de pouvoir mesurer les émoluments liés à ces nouvelles activités, les économies ont été approchées selon une fourchette. L'hypothèse basse consiste à considérer que l'activité régulée a été stable depuis 2016 et à identifier l'effet des baisses tarifaires successives sur la seule base des 222 M€ d'émoluments initiaux de 2016. L'hypothèse haute reprend la méthodologie mobilisée pour les notaires et les CJ, comptabilise donc des économies sur les nouvelles activités de 2018 au titre de la baisse tarifaire de 2016 et constitue ainsi une approche majorante.

La régulation tarifaire a ainsi produit, en ce qui concerne les GTC, une économie comprise entre 261 M€ et 304 M€ au bénéfice des usagers de leurs services, équivalant à environ 30 M€ en moyenne annuelle (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Évaluation des économies réalisées par les usagers des services des GTC (en M€)

Année	Économies (hypothèse basse)	Économies (hypothèse haute)
2016	10	10
2017	12	13
2018	22	30
2019	24	29
2020	35	38
2021	37	42
2022	37	43
2023	37	39
2024	48	60
TOTAL	**261**	**304**

Source : Mission

Rapportées aux nombres de greffes et de professionnels libéraux, ces économies ont représenté environ 230 k€ par greffe et 140 k€ par GTC libéral en moyenne par an.

4. Depuis 2016, les activités non soumises à émoluments sont devenues majoritaires chez les AJ, ce qui a entraîné une hausse de l'activité et de la rentabilité de la profession

4.1. Les AJ sont soumis à des tarifs réglementés lorsqu'ils sont nommés par le juge dans le cadre des procédures collectives mais peuvent exercer d'autres activités à honoraires libres

Selon l'article L. 811-1 du code de commerce, les administrateurs judiciaires (AJ) sont les mandataires chargés, par décision de justice, d'**administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance de la gestion de ces biens**. S'ils disposent d'un **monopole sur ce champ d'activité** au titre de l'article L. 811-2 du code de commerce, ce même article prévoit une **dérogation**, le tribunal pouvant, *« après avis du procureur de la République, désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines] conditions »*.

Les AJ ont pour mission de surveiller le dirigeant dans le cadre de la sauvegarde, de l'assister ou de le représenter dans le cadre du redressement judiciaire, d'analyser la situation avec lui, réunir les partenaires, négocier et élaborer un plan d'entreprise et, s'il y a lieu, de gérer l'entreprise provisoirement. Pendant la période d'observation ouverte par le redressement judiciaire à la suite de la constatation de la cessation de paiement, l'AJ élabore le bilan économique et social de l'entreprise avant d'établir le plan de redressement, analyser les offres de reprise dans la perspective d'un plan de cession ou proposer la liquidation. Pendant la période d'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement, les AJ peuvent être désignés comme commissaires à l'exécution du plan.

Si la qualité d'AJ est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, à l'exception de celle d'avocat, et de toute activité commerciale, **les AJ peuvent exercer des activités libérales** telles que consultant, enseignant, expert judiciaire, mandataire *ad hoc*, conciliateur, syndic de copropriété, administrateur ou liquidateur amiable[36].

Au titre de leurs activités dans le cadre de procédures de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire, leurs tarifs sont définis par la réglementation tandis que les autres activités donnent lieu à des honoraires libres.

Plusieurs activités sont soumises à un forfait dépendant du nombre de salariés, total du bilan et CA de l'entreprise : le diagnostic de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire ainsi que l'élaboration du bilan économique, social et environnemental et de l'assistance apportée au débiteur pour la préparation d'un plan de sauvegarde ou de redressement. Les émoluments relatifs aux missions d'assistance du débiteur, surveillance au cours de la procédure de sauvegarde, administration au cours de la procédure de redressement ou liquidation sont fixés proportionnellement au chiffre d'affaires selon un barème dégressif. L'arrêté d'un plan de cession ou les diligences effectuées dans le cadre de nouveaux apports en trésorerie sont soumis à un barème dégressif proportionnel au prix de cession des actifs ou au montant des apports[37].

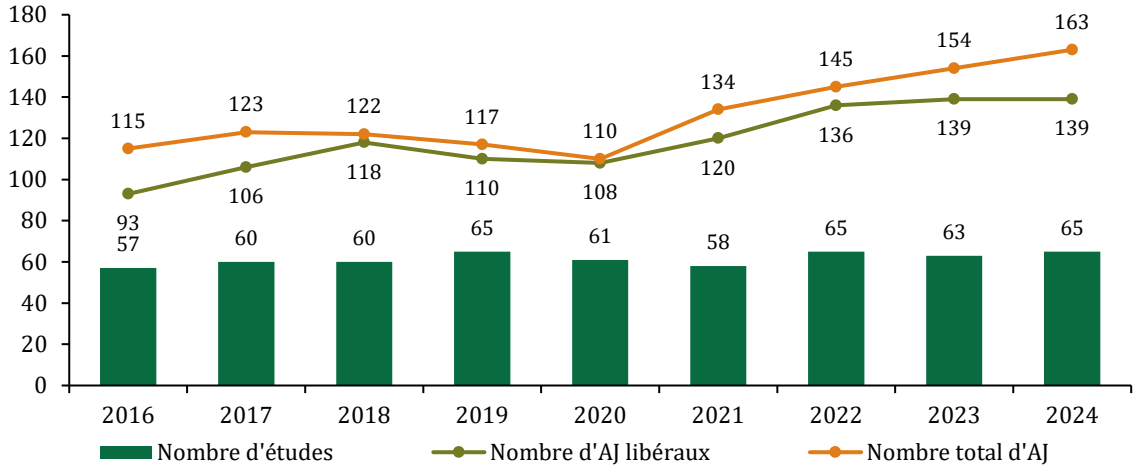
[36] Article L. 811-10 du code de commerce.

[37] Articles A. 663-4 à A. 663-17 du code de commerce.

Le fichier de données économiques recueilli par la DGCCRF auprès du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ) recense, pour l'année 2024, 65 études au sein desquels exercent 139 AJ libéraux et 24 AJ salariés, soit un total de 163 AJ[38]. **Depuis 2016, la démographie de la profession est dynamique** (+42 % depuis 2016 pour les AJ libéraux) **alors que le nombre d'études l'est moins** (+14 %). En moyenne, une étude compte ainsi 2,1 AJ libéraux en 2024 vs. 1,6 en 2016.

Le **taux de participation** des AJ au recueil des données économiques apparaît néanmoins **perfectible**, la DACS recensant 76 études au 1er janvier 2025 (cf. graphique 41).

Graphique 41 : Évolution du nombre d'études et d'AJ recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

4.2. La profession se caractérise par une concentration de la moitié de l'activité sur huit études en 2024, un doublement des activités hors monopole et une hausse de plus de 11 points du taux de résultat depuis 2016

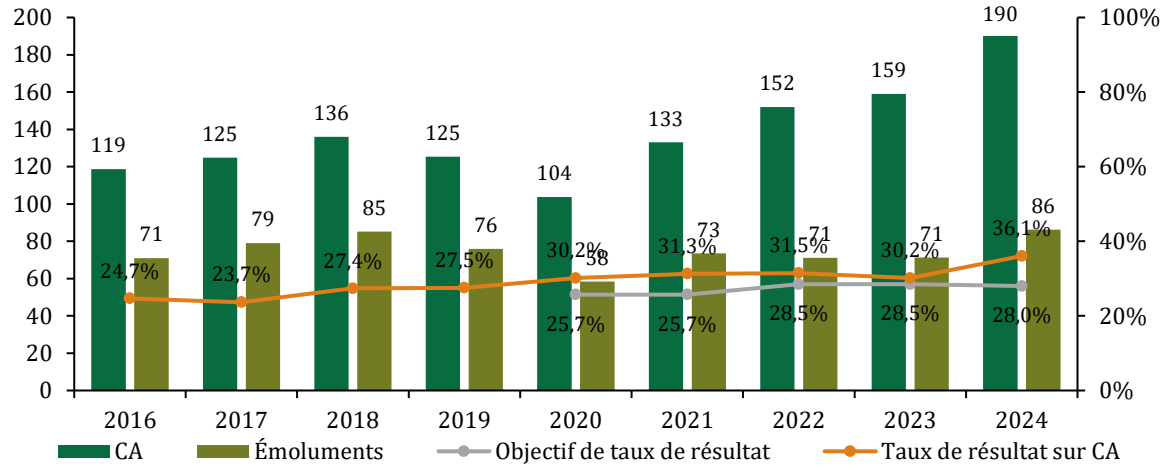
À l'exception de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire, la profession d'AJ a bénéficié d'une **activité dynamique au cours de la période 2016-2024 avec un CA progressant de 60,1 %**. Ce sont principalement **les activités non tarifées qui expliquent cette tendance**, l'augmentation des émoluments ne s'élevant qu'à 21,4 %. La part des émoluments dans le CA s'est ainsi réduite, de 59,8 % en 2016 à 45,3 % en 2024 et **les activités de gré à gré sont devenues majoritaires**.

Le taux de résultat de la profession a également suivi une trajectoire favorable, passant de 24,7 % en 2016 à 30,2 % en 2023. **L'année 2024 se solde par le taux de résultat le plus haut et dépassant l'intervalle prévu par la réglementation à 36,1 %.**

Pour mémoire, les tarifs des AJ ont été baissés de 5 % en 2016, 1 % en 2020 et 3 % en 2024. Ni la baisse de 2020, ni celle de 2024 ne s'est traduite par une diminution du taux de résultat (cf. graphique 42).

[38] Ces données issues du fichier des données économiques peuvent différer, selon leur niveau d'exhaustivité ou de fiabilité, des données démographiques réelles de la profession.

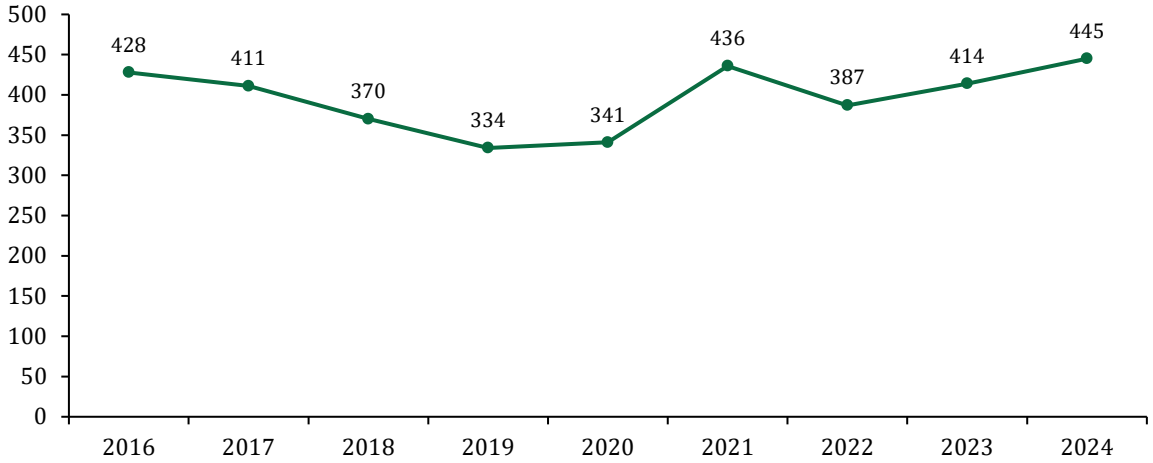
Graphique 42 : Évolution du CA, des émoluments et du taux de résultat de la profession d'AJ sur la période 2016-2024 (en M€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

La profession est marquée par une **relative concentration de l'activité sur quelques études** avec huit études concentrant la moitié du CA de la profession. Ces huit études réalisent aussi 57 % des honoraires de la profession et présentent un taux de résultat global de 38,8 %. Avec un indice Herfindahl-Hirschman (HHI)[39] inférieur à 500, **cette distribution des parts de marché ne constitue pas un risque significatif sur le fonctionnement concurrentiel** mais il convient, en revanche, d'en suivre l'évolution, eu égard à la recrudescence du HHI depuis 2020 (cf. graphique 43).

Graphique 43 : Évolution de l'indice Herfindahl-Hirschman de la profession entre 2016 et 2024

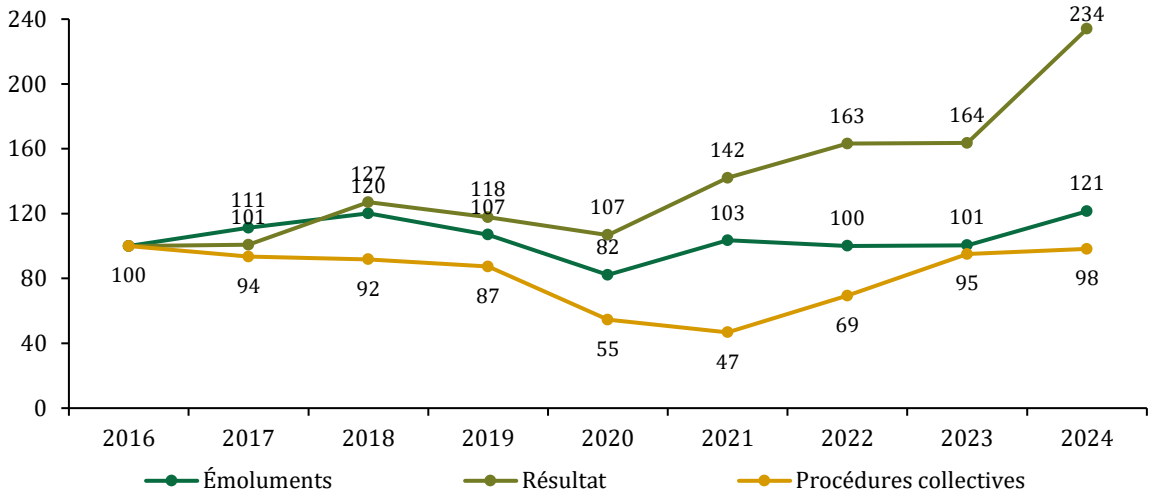


Source : Mission sur le fondement des données du CNAJMJ.

Comme attendu, **la courbe des émoluments suit la tendance des ouvertures de procédures**. La courbe du résultat se dissocie de ces trajectoires à partir de 2021 avec le développement des activités hors régulation tarifaire (cf. graphique 44).

[39] Indice calculé comme la somme des parts de marché au carré de tous les acteurs économiques d'un marché, il est usuellement considéré, en économie, qu'un HHI inférieur à 1 000 ne présente que peu de risques pour le bon fonctionnement concurrentiel.

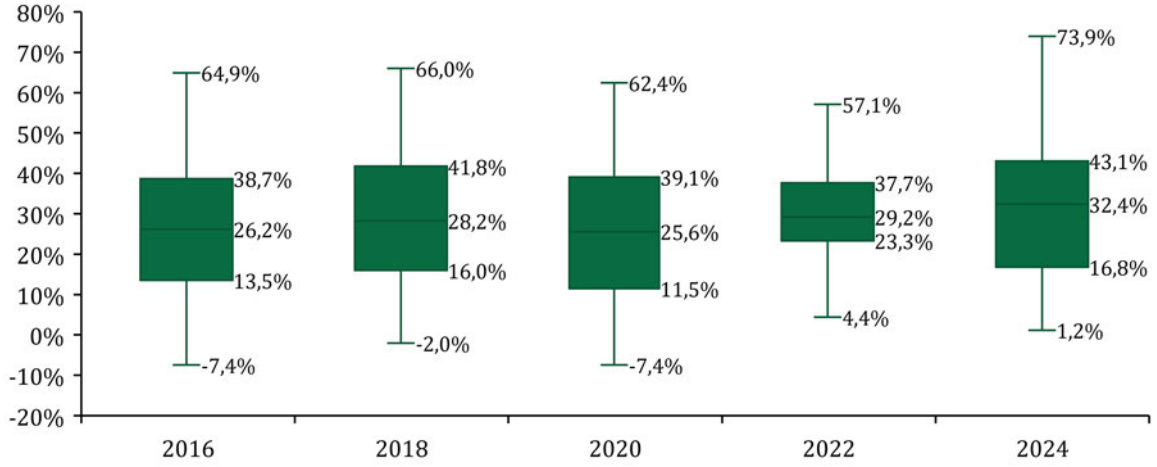
Graphique 44 : Évolution des émoluments, du résultat et des ouvertures de procédures collectives sur la période 2016-2024 (en base 100 en 2016)



Source : Mission sur le fondement des données du CNAJMJ.

Le taux de résultat médian des offices est également inférieur, pour les AJ, aux taux de l'ensemble de la profession pour chaque année étudiée, suggérant à nouveau une **corrélation positive entre taille d'étude et taux de résultat**. Sauf au cours de l'année 2022 où la distribution des taux de résultat est plus homogène, **la variabilité des taux de résultat est importante**. En 2024, un quart des études ont un taux de résultat inférieur à 16,8 % et un quart un taux supérieur à 43,1 %. Cette même année, le taux de résultat médian passe la borne haute de l'intervalle cible de taux de résultat (cf. graphique 45).

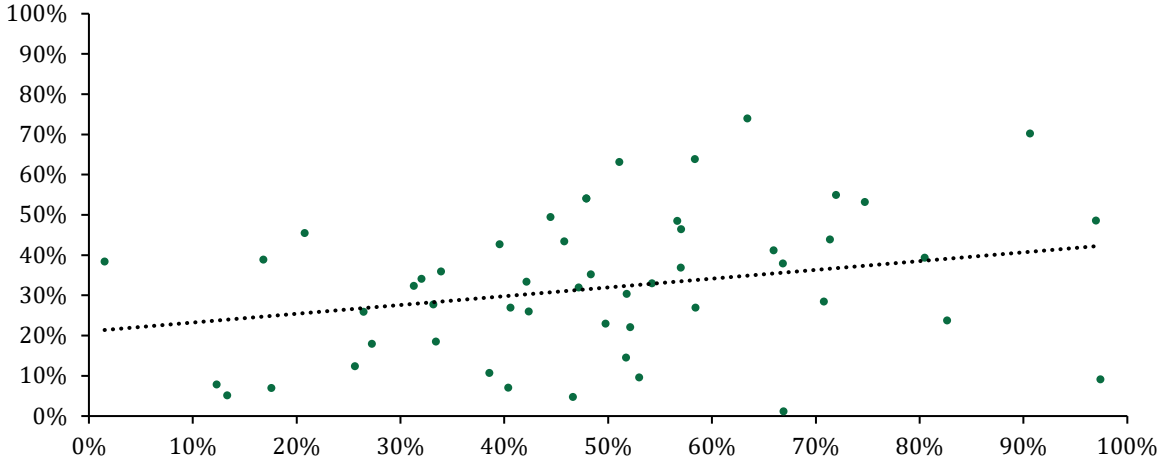
Graphique 45 : Évolution de la distribution des taux de résultat des études d'AJ entre 2016 et 2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

La profession indique des rentabilités différenciées entre activités sous monopole et les autres activités, **la corrélation entre le taux de résultat des études et la part de leurs activités donnant lieu à des honoraires librement convenus étant plus significative que pour les CJ** (cf. graphique 46).

Graphique 46 : Taux de résultat des études d'AJ en 2024 en fonction de la part des honoraires dans le chiffre d'affaires

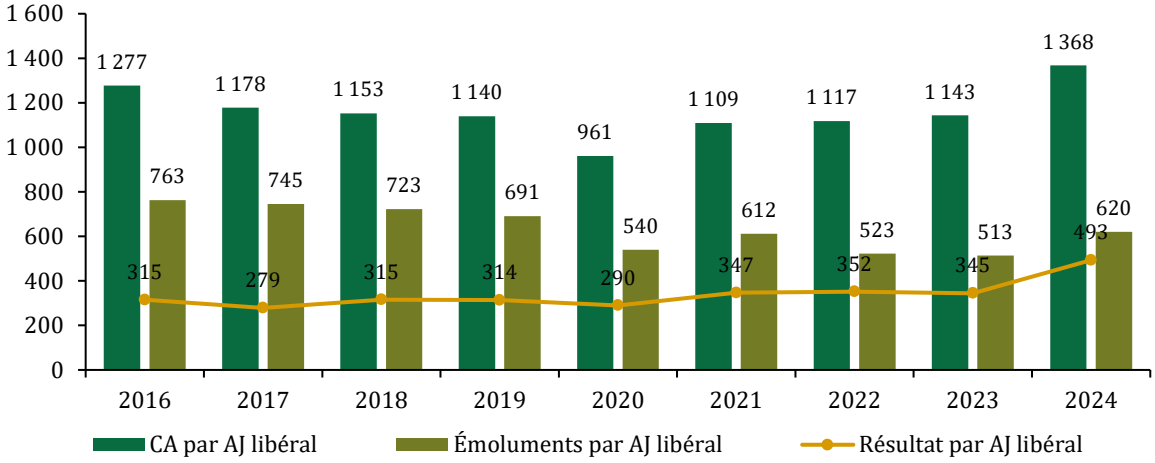


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.
Note de lecture : L'axe des abscisses présente la part d'honoraires dans le chiffre d'affaires et l'axe des ordonnées le taux de résultat des offices.

4.3. Si le résultat médian par AJ a cru de 8 % entre 2016 et 2024, le résultat moyen est en hausse de 57 % sous l'effet de la rentabilité élevée de quelques études

Jusqu'en 2020, la croissance démographique a été plus soutenue que l'évolution de l'activité de la profession. **Le CA et les émoluments par AJ libéral ont, en conséquence, reculé entre 2016 et 2020** de 1 277 k€ à 961 k€ pour le CA par professionnel et de 763 k€ à 540 k€ pour les émoluments par professionnel. Le résultat par professionnel est, en revanche, plus stable. **À partir de 2021, le dynamisme de l'activité de gré à gré se retrouve à l'échelle individuelle** : le CA et le résultat par professionnel sont maximaux en 2024. Par exemple, **le résultat par AJ libéral culmine à 493 k€ en 2024**, soit 43,1 % de plus que l'année précédente (cf. graphique 47).

Graphique 47 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par AJ libéral sur la période 2016-2024 (en k€)

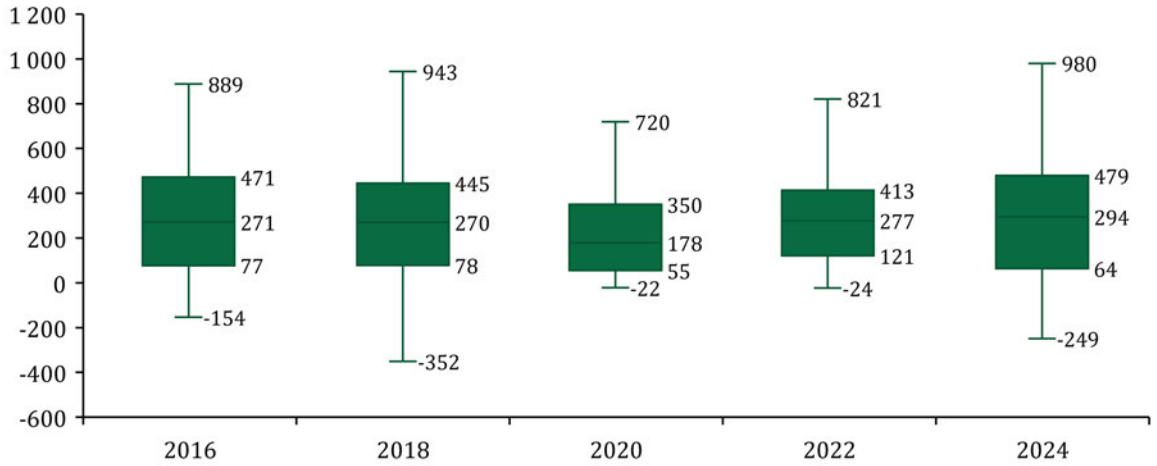


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

Tout au long de la période, **le résultat médian par AJ libéral est inférieur au résultat moyen du fait de valeurs élevées de résultat pour certaines études.** Le résultat moyen par AJ libéral est même supérieur au troisième quartile de la distribution des résultats des études par AJ en 2024. En guise d'illustration, une étude où exercent deux AJ libéraux et dont les émoluments ne représentent que 9 % du CA affiche un résultat de 8,5 M€ soit 4,3 M€ de résultat par AJ libéral.

Les écarts de résultat individuel entre études ont fluctué depuis 2016. Alors que l'écart interquartile avait reflué sur les années 2020-2022, il a réaugmenté en 2024. Le troisième quartile des études affiche désormais un résultat par AJ plus de sept fois supérieur au premier quartile : 479 k€ pour le troisième quartile vs. 64 k€ pour le premier quartile en 2024. **Au sein de l'étude médiane, le résultat par AJ est de 294 k€ en 2024** (cf. graphique 48).

Graphique 48 : Évolution de la distribution du résultat des études par AJ libéral entre 2016 et 2024 (en k€)

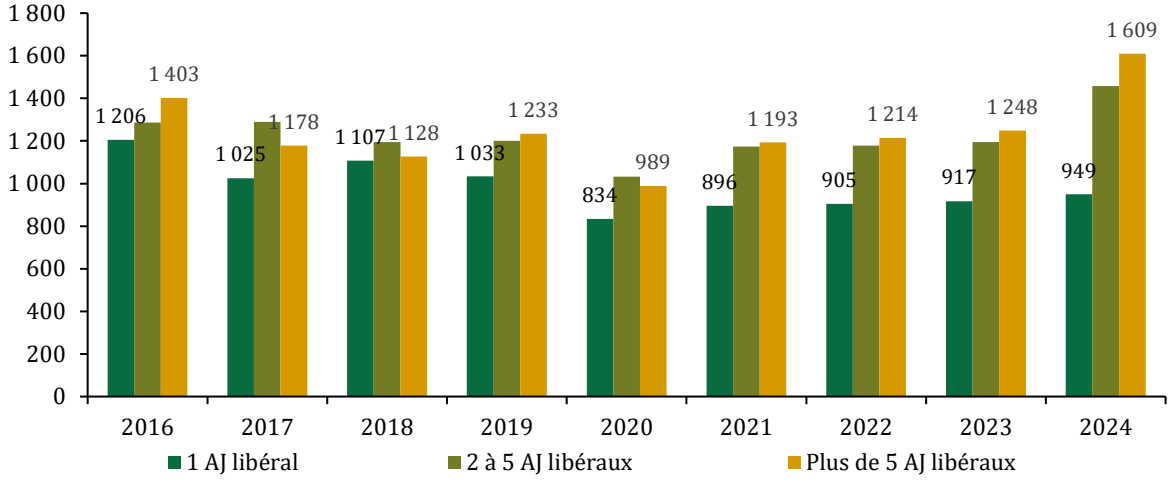


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

4.4. Les écarts se creusent entre les études individuelles et les études comptant plusieurs associés, en faveur de ces dernières

En ce qui concerne l'activité par AJ libéral, **l'écart entre les études individuelles et les études avec plusieurs associés s'est creusé sur les neuf dernières années**, notamment à partir de 2020. En 2018, un AJ libéral générait ainsi un CA de l'ordre de 1,1 M€ quel que soit le nombre de professionnels exerçant dans sa structure. Entre 2021 et 2023, le CA généré par un AJ dans une étude comptant plusieurs associés était environ 30 % supérieur à celui généré par un AJ exerçant à titre individuel. **En 2024, ce différentiel s'élève à plus de 50 %** (cf. graphique 49).

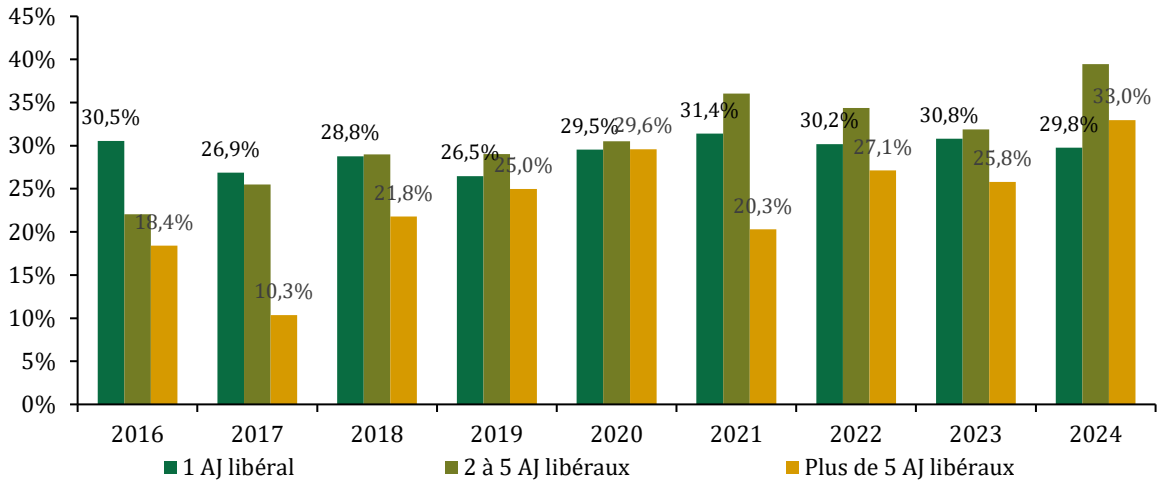
Graphique 49 : Évolution du chiffre d'affaires par AJ libéral entre 2016 et 2024 selon le nombre de AJ libéraux (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

La relation entre taux de résultat d'une étude et nombre de libéraux exerçant en son sein a aussi évolué au cours des dernières années. Si les études individuelles présentaient les meilleurs taux de résultats en 2016, la situation s'était rééquilibrée en 2020, le taux de résultat étant compris entre 29,5 % et 30,5 % pour les trois catégories de tailles considérées. **Depuis 2021, les études comptant entre deux et cinq associés ressortent comme les structures les plus rentables.** C'est notable en 2024, année au cours de laquelle ces études affichent un taux de résultat de 39,5 %, bien supérieur au taux des études comptant plus de cinq associés (33,0 %) et des études individuelles (29,8 %) (cf. graphique 50).

Graphique 50 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon le nombre d'AJ libéraux



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

4.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des AJ, une économie cumulée estimée à 4 M€ environ par an depuis 2016

Les économies produites par les baisses des tarifs des AJ ont été évaluées selon la même méthodologie que pour les notaires et les CJ. **La régulation tarifaire a ainsi produit, en ce qui concerne les AJ, une économie de 41 M€ au bénéfice des usagers de leurs services, soit 4 M€ par an en moyenne** (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Évaluation des économies réalisées par les usagers des services des AJ (en M€)

Année	Émoluments	Émoluments sans évolution tarifaire	Économies pour les usagers
2016	71	74	3
2017	79	83	4
2018	85	89	4
2019	76	80	4
2020	58	62	4
2021	73	78	5
2022	71	75	4
2023	71	75	4
2024	86	94	8
TOTAL	**670**	**711**	**41**

Source : Mission.

Rapportées aux nombres d'études et d'AJ libéraux, ces économies ont représenté 72 k€ par office et 37 k€ par AJ libéral en moyenne par an.

5. Après avoir connu un déclin au début des années 2020, la situation des MJ s'est rétablie depuis à son niveau de 2016 avec la reprise des ouvertures de procédures collectives

5.1. Les MJ sont soumis à des tarifs réglementés lorsqu'ils sont nommés par le juge dans le cadre des procédures collectives mais peuvent exercer d'autres activités à honoraires libres

Selon l'article L. 812-1 du code de commerce, les mandataires judiciaires (MJ) sont les mandataires chargés, par décision de justice, de **représenter les créanciers et procéder à la liquidation d'une entreprise**. S'ils disposent d'un **monopole sur ce champ d'activité** au titre de l'article L. 812-2 du code de commerce, ce même article prévoit une **dérogation**, le tribunal pouvant, *« après avis du procureur de la République, désigner comme mandataire judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines] conditions »*.

Les MJ ont pour mission de représenter les créanciers pendant la période d'observation faisant suite au jugement d'ouverture et vérifient le passif du débiteur. Pendant la période d'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement, les MJ peuvent être désignés comme commissaires à l'exécution du plan. Ils procèdent également, s'il y a lieu, à la liquidation de l'entreprise.

Si la qualité de MJ est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, à l'exception de celle d'avocat, et de toute activité commerciale, **les MJ peuvent exercer des activités libérales** telles que consultant, enseignant, expert judiciaire, mandataire *ad hoc*, conciliateur, liquidateur amiable[40].

Au titre de leurs activités dans le cadre de procédures de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire, leurs tarifs sont définis par la réglementation tandis que les autres activités donnent lieu à des honoraires libres.

Le MJ reçoit, pour l'ensemble de la procédure, un émolument fixe de 2 351,25 €. Il perçoit des émoluments forfaitaires, notamment pour les activités d'enregistrement de créances, vérification de créances non salariales (par créance) ou pour l'établissement des relevés de créances salariales (par salarié) ainsi que des émoluments proportionnels selon un barème dégressif pour les missions d'administration de l'entreprise (en fonction du chiffre d'affaires) et cessions d'actifs, encaissement de créance, réalisation d'actifs et répartition des sommes aux créanciers (en fonction des sommes concernées)[41].

Un dispositif spécifique a été mis en place pour pouvoir octroyer une rémunération aux MJ même lorsque le produit de la réalisation des actifs de l'entreprise ne lui permet pas d'obtenir, la rémunération qui lui est normalement due. Dans le cas de ces dossiers dits impécunieux, le professionnel bénéficie d'une rémunération différentielle permettant d'atteindre 1 500 € à travers le **fonds de financement des dossiers impécunieux** (FFDI). Le CNAJMJ estime qu'environ **40 % des dossiers** s'avèrent désormais **impécunieux**.

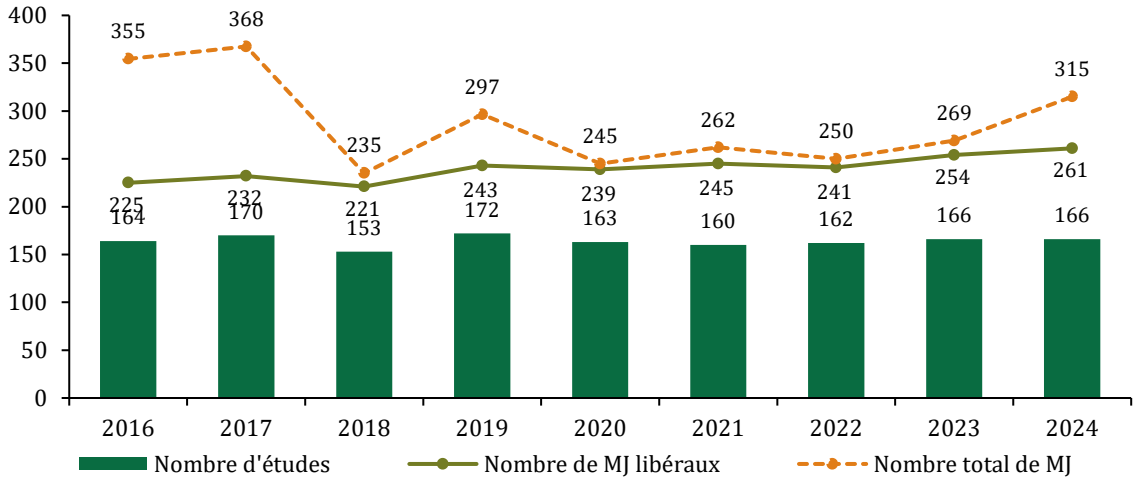
[40] Article L. 812-8 du code de commerce.

[41] Articles A. 663-144 à A. 663-29 du code de commerce.

Le fichier de données économiques recueilli par la DGCCRF auprès du CNAJMJ recense, pour l'année 2024, 166 études au sein desquels exercent 261 MJ libéraux[42]. Depuis 2016, **le nombre de professionnels libéraux a progressé de 16 % depuis 2016** alors que **le nombre d'études est stable** (+1 %). En moyenne, une étude compte ainsi 1,6 MJ libéraux en 2024 vs. 1,4 en 2016. Les données relatives aux MJ salariés présentent, quant à elles, des atypies ne permettant pas l'analyse du nombre de MJ salariés et donc du nombre total de MJ.

En outre, le **taux de participation** des MJ au recueil des données économiques apparaît **perfectible**, la DACS recensant 188 études au 1er janvier 2025 (cf. graphique 51).

Graphique 51 : Évolution du nombre d'études et de MJ recensés dans les fichiers de données économiques sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

5.2. La situation économique de la profession a connu un reflux entre 2020 et 2022 sous l'effet de la baisse des procédures collectives mais est revenu en 2023 et 2024, au niveau de 2016

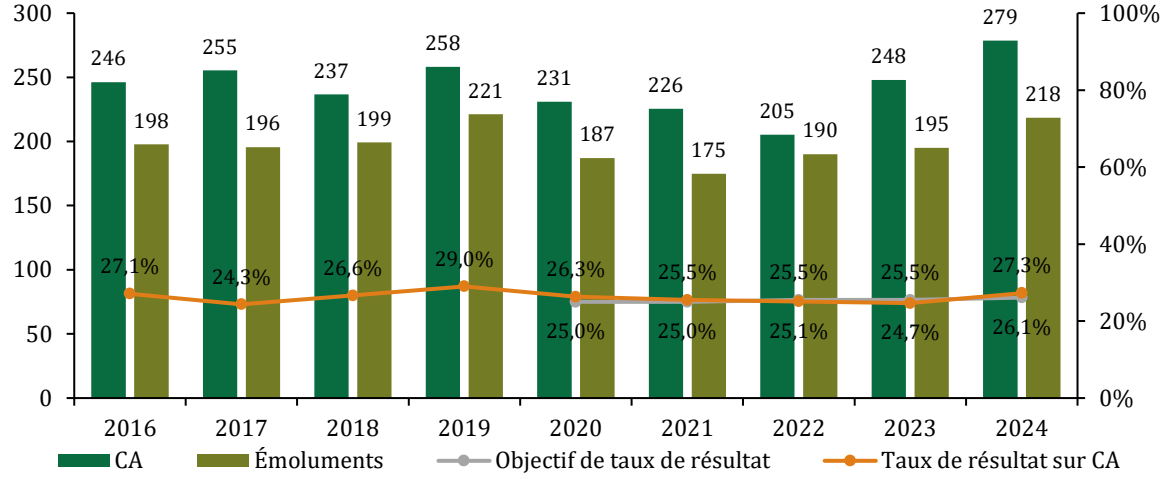
Sur les années 2016-2019, le CA des MJ s'est établi entre 231 M€ et 255 M€, avant de décroître jusqu'à 205 M€ en 2022, en répercussion de la crise sanitaire. Il se redresse à partir de 2023 et atteint 279 M€ en 2024, son plus haut niveau depuis 2016. **Les émoluments représentent la majorité des recettes des MJ**, de 77 % à 93 % selon les années, et ont été moins élastiques que les honoraires. Les honoraires ont été au plus bas en 2022 à 15 M€ et au plus haut en 2024 à 60 M€, soit un facteur de 1 à 4.

L'amplitude des taux de résultat s'étend de 24,3 % en 2017 à 29,0 % en 2019. Si, en 2020, le taux de résultat constaté (26,3 %) pour les MJ est supérieur à l'objectif de taux de résultat (25,7 %), il passe sous cet objectif à partir de 2021.

Pour mémoire, les tarifs des MJ ont été baissés de 5 % en 2016 et 1 % en 2020. **La baisse de 2016 a été suivie d'une diminution du taux de résultat** de 2,7 points en 2016, effacée dès l'année suivante par une hausse de 2,3 points. **Deux années de baisse du taux de résultat ont suivi la seconde évolution tarifaire** (cf. graphique 52).

[42] Ces données issues du fichier des données économiques peuvent différer, selon leur niveau d'exhaustivité ou de fiabilité, des données démographiques réelles de la profession.

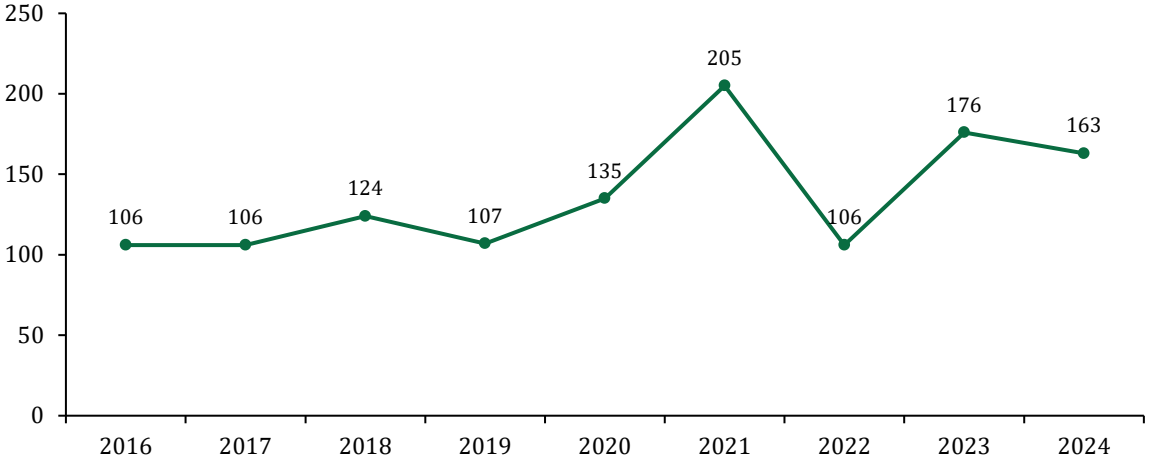
Graphique 52 : Évolution du CA, des émoluments et du taux de résultat de la profession de MJ sur la période 2016-2024 (en M€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

La profession est moins concentrée que celle des AJ : 33 études de MJ réalisent la moitié du CA de la profession et le niveau maximal atteint par le HHI pour la profession est de 205 en 2021 (cf. graphique 53).

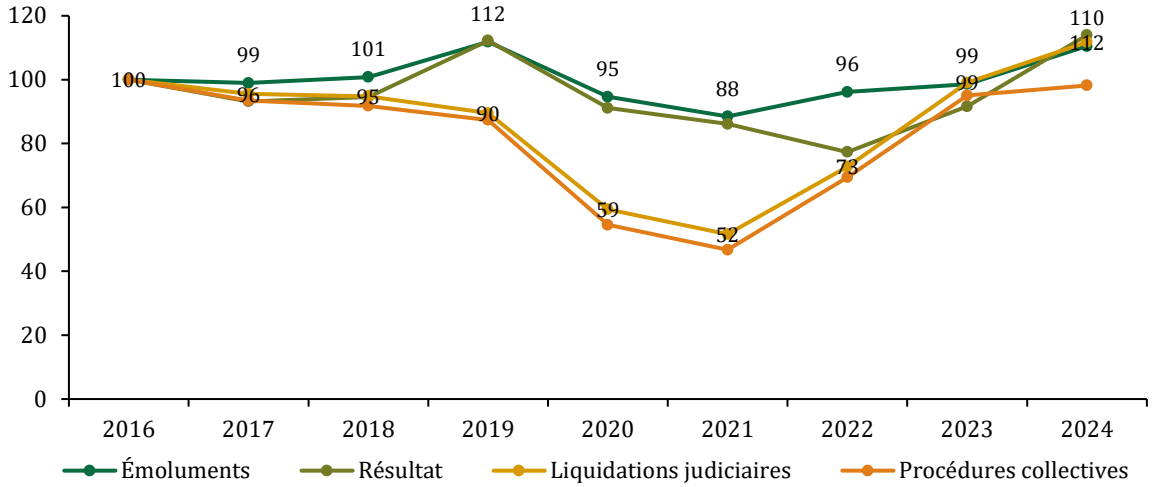
Graphique 53 : Évolution de l'indice Herfindahl-Hirschman de la profession entre 2016 et 2024



Source : Mission sur le fondement des données du CNAJMJ.

La diminution des ouvertures de procédures collectives et des liquidations judiciaires au cours de la crise sanitaire se retrouve sur les émoluments et le résultat de la profession. Le ressaut d'activité des MJ en 2024 est aussi concomitant avec la recrudescence des ouvertures de procédures du côté des entreprises (cf. graphique 54).

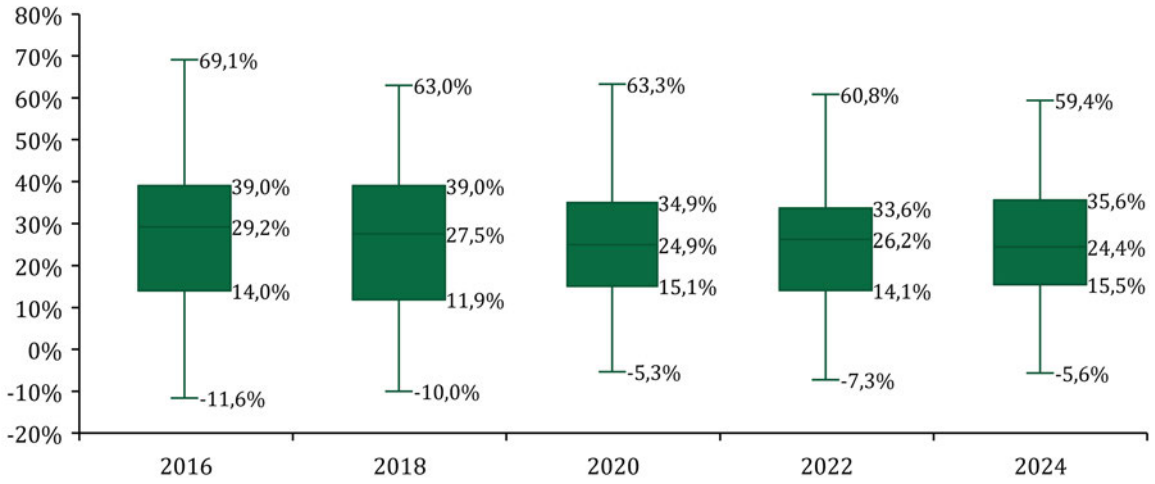
Graphique 54 : Évolution des émoluments, du résultat et des ouvertures de procédures collectives sur la période 2016-2024 (en base 100 en 2016)



Source : Mission sur le fondement des données du CNAJMJ et Deloitte.

Depuis 2020, la variabilité des taux de résultat entre études tend à se réduire. L'écart interquartile de la distribution des taux de résultat des études de MJ est moindre que pour les AJ et se réduit. Cet écart s'établissait à 25,0 points en 2016 et n'est plus que 20,1 points en 2024. En 2024, un quart des études ont un taux de résultat inférieur à 15,5 % et un quart un taux supérieur à 35,6 % (cf. graphique 55).

Graphique 55 : Évolution de la distribution des taux de résultat des études de MJ entre 2016 et 2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

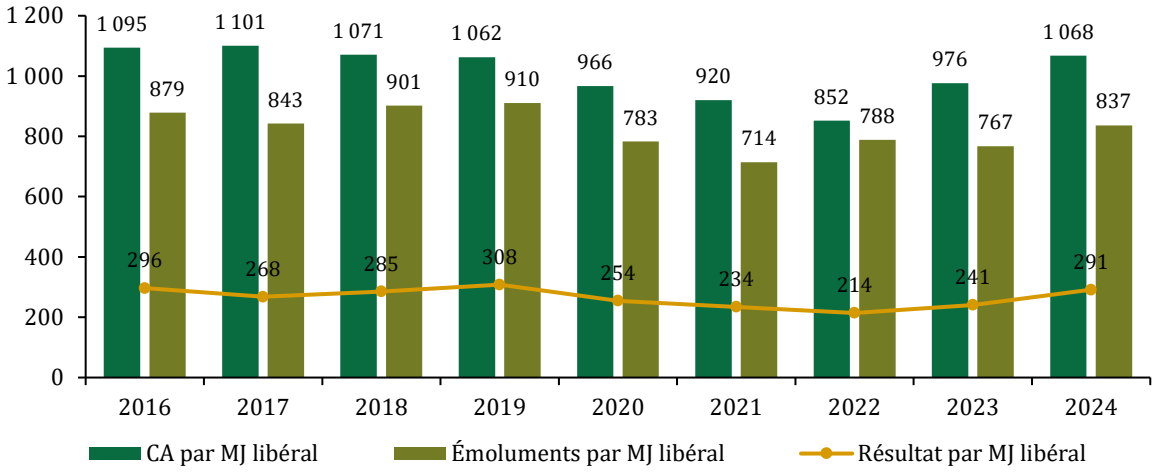
5.3. À l'échelle individuelle, les revenus bruts moyens et médians des MJ libéraux ont décru respectivement de 28 % et 32 % entre 2016 et 2022 avant de revenir à leur niveau initial pour atteindre 291 k€ et 222 k€ en 2024

Jusqu'en 2022, l'activité par MJ libéral a reflué, entraînant avec elle le résultat par professionnel :

- -22,2 % pour le CA par professionnel entre 2016 et 2022, passant de 1 095 k€ à 852 k€ ;
- -10,3 % pour les émoluments par professionnel entre 2016 et 2022, passant de 879 k€ à 788 k€ ;
- -27,8 % pour le résultat par professionnel entre 2016 et 2022, passant de 296 k€ à 214 k€.

La reprise d'activité intervenue en 2023 et 2024 a permis aux MJ de renouer avec les niveaux d'activité par professionnel des années 2016-2017. En 2024, un MJ libéral a généré, en moyenne, un CA de 1 068 k€ dont 837 k€ d'émoluments pour un résultat de 291 k€ (cf. graphique 56).

Graphique 56 : Évolution du CA, des émoluments et du résultat par MJ libéral sur la période 2016-2024 (en k€)

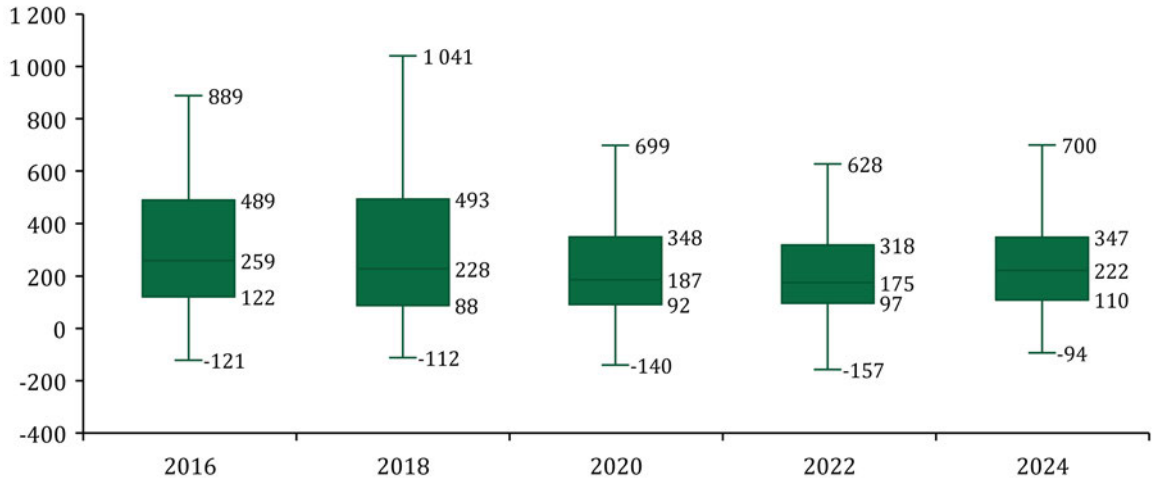


Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

Tout au long de la période, le résultat médian par MJ libéral est inférieur au résultat de l'ensemble de la profession du fait de valeurs élevées de résultat pour certaines études. Un résultat de 3,7 M€ est atteint, par exemple, par un MJ en 2024.

À l'instar de la distribution des taux de résultat des études, **les résultats par professionnel se sont homogénéisés depuis 2020**. Le troisième quartile des études affiche désormais un résultat par MJ trois fois supérieur au premier quartile : 347 k€ pour le troisième quartile vs.110 k€ pour le premier quartile en 2024. Ce rapport entre quartiles était de quatre en 2026. L'étude médiane affiche un résultat par MJ de 222 k€ (cf. graphique 57).

Graphique 57 : Évolution de la distribution du résultat des études par MJ libéral entre 2016 et 2024 (en k€)



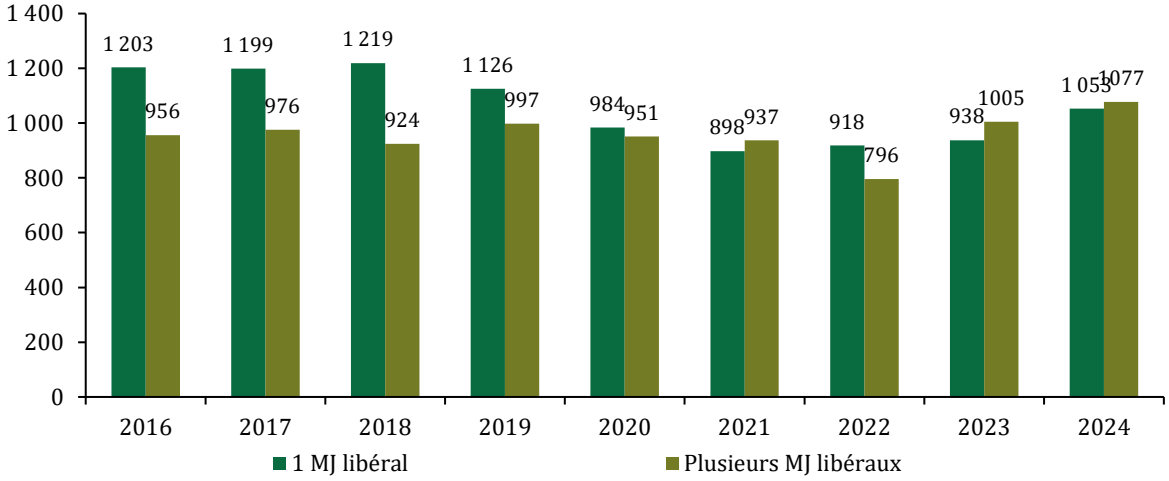
Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

5.4. Alors que les études individuelles bénéficiaient d'une situation plus favorable en 2016, un rééquilibrage s'est opéré avec les études comptant plusieurs associés

Au début de la période, les études individuelles présentaient une activité par professionnel plus importante que les autres études d'environ 25 % sur les années 2016-2018. **Ce différentiel s'est progressivement résorbé depuis**. En 2023 et 2024, l'activité par professionnel est même légèrement supérieure dans les études où exercent plusieurs associés.

En 2024, le CA moyen par professionnel est ainsi de 1 077 k€ dans les études comptant plusieurs associés vs. 1 053 k€ dans les études individuelles (cf. graphique 58).

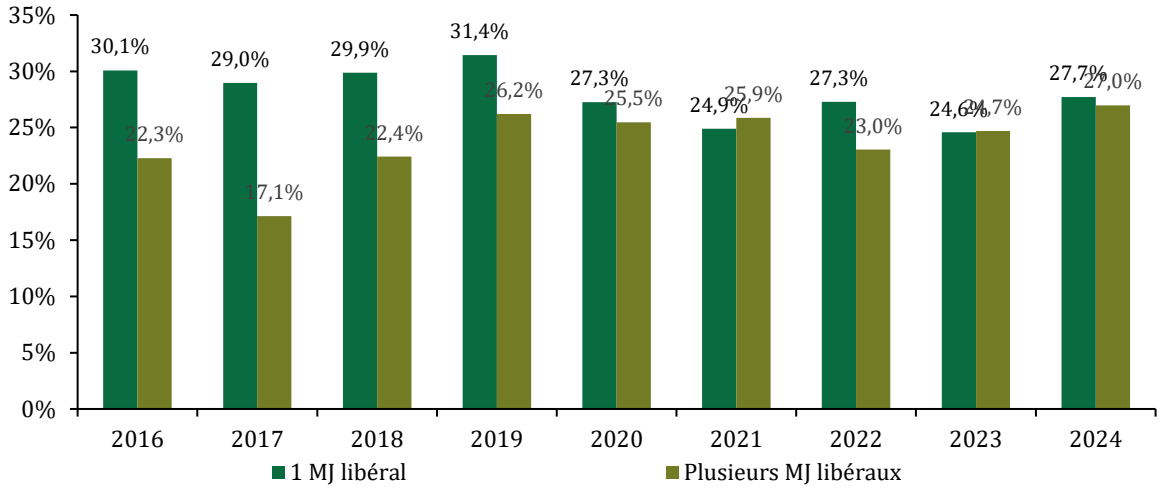
Graphique 58 : Évolution du chiffre d'affaires par MJ libéral entre 2016 et 2024 selon le nombre de MJ libéraux (en k€)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

Les évolutions sont similaires en ce qui concerne le taux de résultat des études en fonction de leur taille. Les études individuelles bénéficiaient, jusqu'en 2020, d'un taux de résultat supérieur aux autres études. En 2017, le différentiel atteignait près de dix points : 29,0 % de taux de résultat pour les études individuelles vs. 17,1 % pour les autres études. Depuis 2021, la situation s'est équilibrée entre les deux types d'études et les taux de résultat ne présentent plus d'écart significatif selon le nombre de titulaires et d'associés (cf. graphique 59).

Graphique 59 : Évolution du taux de résultat entre 2016 et 2024 selon le nombre de MJ libéraux



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNAJMJ.

5.5. Les baisses tarifaires ont généré, pour les usagers des services des MJ, une économie cumulée estimée à 11 M€ environ par an depuis 2016

Les économies produites par les baisses des tarifs des MJ ont été évaluées selon la même méthodologie que pour les notaires, les CJ et les AJ. **La régulation tarifaire a ainsi produit, en ce qui concerne les MJ, une économie de 102 M€ au bénéfice des usagers de leurs services, soit 11 M€ par an en moyenne** (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Évaluation des économies réalisées par les usagers des services des MJ (en M€)

Année	Émoluments	Émoluments sans évolution tarifaire	Économies pour les usagers
2016	198	207	9
2017	196	206	10
2018	199	209	10
2019	221	233	12
2020	187	198	11
2021	175	186	11
2022	190	202	12
2023	195	207	12
2024	218	232	14
TOTAL	**1 779**	**1 881**	**102**

Source : Mission.

Rapportées aux nombres d'études et d'AJ libéraux, ces économies ont représenté 68 k€ par étude et 47 k€ par MJ libéral en moyenne par an.

6. Sous l'effet de la baisse de l'activité juridictionnelle et de la création de nouveaux offices, les indicateurs économiques des avocats aux Conseils connaissent un léger repli mais demeurent favorables

Au titre de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui régit leur statut, les avocats aux Conseils sont des officiers ministériels qui disposent d'un monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation pour les pourvois en cassation dans la plupart des matières, ainsi que devant le Tribunal des conflits. Le reste de leur activité résulte d'interventions devant d'autres juridictions (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne) et de missions de conseil juridique.

Le **droit de présentation** s'applique aussi à cette profession avec les mêmes conséquences en matière de patrimonialité des offices que pour les notaires, CJ et GTC.

Les avocats aux Conseils n'étant assujettis ni à des tarifs réglementés ni à la transmission de leurs données économiques, cette partie synthétise l'analyse de la situation économique de la profession réalisée par l'ADLC dans son avis 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.

Dans cet avis, l'ADLC constate la *« **persistance d'une situation économique particulièrement favorable** pour les titulaires et associés d'offices d'avocats aux Conseils »*, avec un CA par avocat se maintenant à plus d'un million d'euros, un taux de marge à 40 % et un bénéfice par avocat de plus de 400 k€. L'ADLC note toutefois la **baisse de ces indicateurs** et l'**accroissement des disparités économiques** sous l'effet de la baisse du nombre d'affaires depuis la crise sanitaire et la création de nouveaux offices par le biais de la loi CAECE (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Évolution des indicateurs économiques de la profession d'avocat aux Conseils entre 2017 et 2023

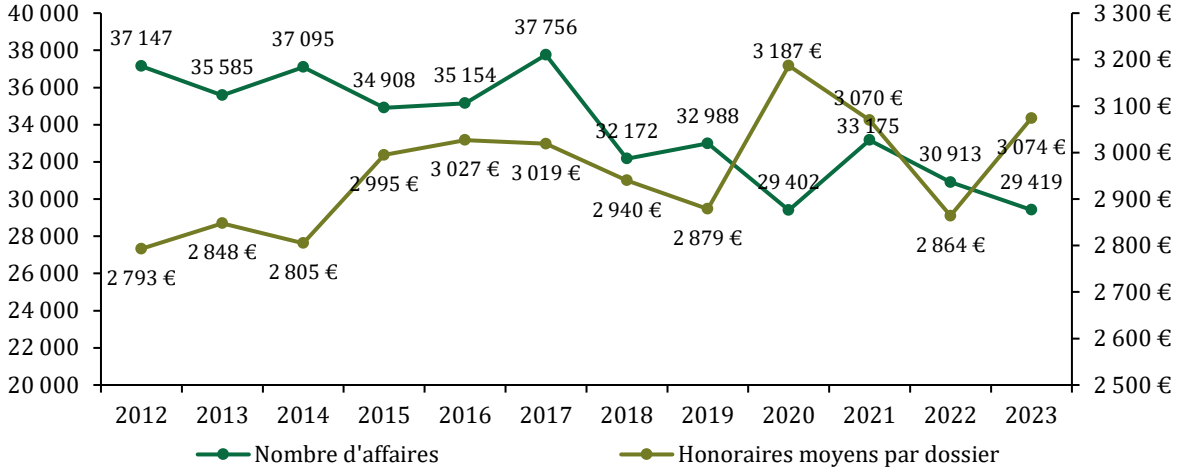
Indicateurs	2017	2019	2021	2023
Nombre d'offices	64	68	70	71
Nombre de titulaires et associés	120	124	126	129
CA total (en M€)	142,1	139,4	132,8	137,2
Bénéfice total (en M€)	61,5	61,4	55,3	54,8
Taux de marge (en %)	43	44	42	40
CA par office (en M€)	2,2	2,1	1,9	2,0
Bénéfice par office (en k€)	961	930	790	783
CA par avocat libéral (en M€)	1,19	1,14	1,05	1,07
Bénéfice par avocat libéral (en k€)	513	503	439	428

Source : ADLC.

Les **dossiers en monopole**, relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, demeurent prédominants dans l'activité de la profession et représentent autour de **90 % des dossiers**. L'ADLC souligne, en conséquence, *« la forte dépendance des offices à ce type de dossiers ».* Elle pointe également une **modulation des honoraires**, allant selon les années de 2 793 € à 3 187 € en moyenne par affaire, permettant de **compenser les fluctuations de l'activité juridictionnelle**[43] (cf. graphique 60).

[43] Honoraires moyens pour les affaires au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Graphique 60 : Évolution du nombre d'affaires et des honoraires moyens par affaire au Conseil d'État et à la Cour de cassation entre 2012 et 2023



Source : ADLC sur le fondement des rapports annuels 2023 de la Cour de cassation et du Conseil d'État,

En ce qui concerne les dix nouveaux offices créés entre 2017 et 2021, leur activité demeurait en 2023 inférieure à celles des offices préexistants (100 dossiers par avocat libéral par an vs. 373) et se distingue par une surreprésentation de l'activité devant le Conseil d'État et de contentieux pénal devant la Cour de cassation. Leur CA moyen par avocat a progressé de 18 % entre 2021 et 2023 mais demeure nettement inférieur, avec 245 k€ par avocat libéral, à celui de la profession. Ils bénéficient, en revanche, d'un taux de marge de plus de 50 % du fait d'une structure de coûts plus légère. L'ADLC conclut à la **bonne montée en charge de ces nouveaux offices**, en l'absence de fragilité financière détectée pour ces dix offices.

7. L'analyse de la situation économique des professions depuis 2016 met en évidence des pistes pour améliorer l'efficacité du dispositif de régulation tarifaire

Cette dernière partie présente les **enseignements transverses** issus de l'analyse de la situation économique des professions et des effets de la loi CAECE.

7.1. Si les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité du secteur et à générer des économies pour les usagers, leurs effets ont été limités et certaines professions restent à des niveaux élevés de résultat et de rémunération

7.1.1. La situation économique favorable des GTC, AJ et MJ s'est consolidée voire renforcée depuis 2016, avec des taux de résultat supérieurs à 32 %, tandis que les niveaux de rentabilité et de rémunération ont fait l'objet d'une modération pour les notaires et les CJ

Les cinq professions du droit soumises à la régulation tarifaire présentent historiquement des **situations hétérogènes en matière de taux de résultat et de rémunération**.

Les GTC bénéficiaient ainsi, en 2016, du taux de résultat le plus élevé (42,7 %) associé à des revenus annuels moyens estimés les plus élevés (432 k€). Si les AJ et les MJ enregistraient les taux de résultat les moins élevés des cinq professions (sous les 30 %), leur niveau de chiffres d'affaires leur permettait d'atteindre des revenus estimés à environ 300 k€ alors qu'ils ne sont pas soumis à un droit de présentation. En dépit d'un taux de résultat à 36,6 %, les CJ affichaient les revenus les moins élevés (143 k€ en moyenne et 96 k€ en médiane).

À l'exception des AJ pour lesquels les taux de résultat ont progressé, **les autres professions du droit ont vu leur taux de résultat se stabiliser ou se réduire depuis 2016**. C'est le cas des notaires, CJ et GTC pour lesquels la baisse, pour les taux moyens et médians, est de l'ordre de :

- 1,1 à 2,1 points pour les CJ ;
- 3,5 à 4,0 points pour les notaires ;
- 4,5 à 5,5 points pour les GTC.

Si le taux de résultat global de la profession de MJ est stable, le taux de résultat médian est passé de 29,2 % en 2016 à 24,4 % en 2024.

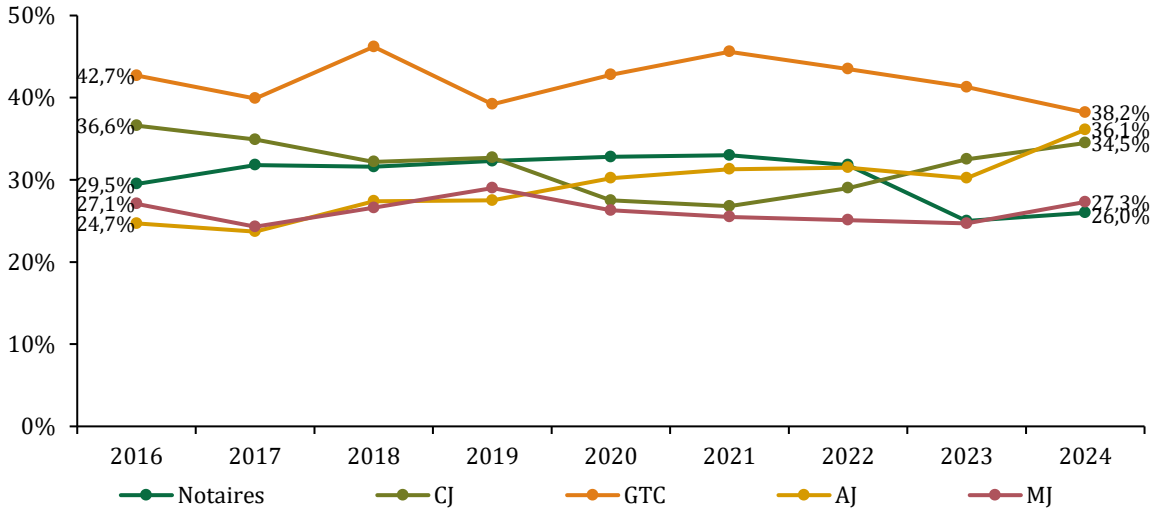
En dépit de ce mouvement à la baisse, les taux de résultat demeurent au-delà de l'intervalle réglementaire de 20 % à 32 % pour les CJ, les GTC et les AJ (cf. tableau 12 et graphique 61).

Tableau 12 : Évolution 2016-2024 des taux de résultat globaux et des taux de résultat médians par profession (en %)

Taux de résultat	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
Global 2016	29,5	36,6	42,7	24,7	27,1
Global 2024	26,0	34,5	38,2	36,1	27,3
Médiane 2016	27,9	34,6	43,3	26,2	29,2
Médiane 2024	23,9	33,5	37,8	32,4	24,4

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

Graphique 61 : Évolution des taux de résultat globaux par profession entre 2016 et 2024 (en %)



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

En 2024, les résultats individuels moyens et médians des GTC, AJ et MJ libéraux demeurent particulièrement favorables, bien au-delà de la borne du 9ème décile de la population active de niveau bac+5 ou plus[44]. Les notaires font également partie du 9ème décile mais plus proche de sa borne basse de 115 k€ tandis que les CJ se situent, quant à eux, selon les valeurs moyennes ou médianes, dans le 8ème et 9ème décile de cette population.

Depuis 2016, seuls les notaires ont connu une diminution significative de leurs revenus moyens et médians, approchés à travers le résultat total de la profession rapporté au nombre de professionnels libéraux : -21 % pour le résultat individuel moyen et -28 % pour le résultat individuel médian. En euros courants, les revenus moyens des CJ et MJ sont, en 2024, équivalents à ceux de l'année 2016 et leurs revenus médians sont en baisse, respectivement de -8 % et -14 %.

En revanche, **les GTC et les AJ ont bénéficié d'une progression de leurs résultats individuels** :

- +11 % et +18 % pour les résultats moyens et médians des GTC ;
- +57 % et +8 % pour les résultats moyens et médians des AJ (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Évolution des résultats par professionnel moyens et médians entre 2016 et 2024 par profession (en k€)

Résultat individuel	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
Résultat individuel moyen 2016	242	143	432	315	296
Résultat individuel moyen 2024	190	145	480	493	291
Résultat individuel médian 2016	184	96	277	271	259
Résultat individuel médian 2024	132	88	327	294	222

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

En complément, les métriques issues des données FARE ont aussi été mobilisées pour asseoir ces ordres de grandeur et tendances. **Elles confirment l'hétérogénéité des modèles et situations économiques**.

[44] Insee (2025), *La structure des salaires en 2022-Enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires.* La rémunération brute annuelle du 9ème décile de cette population s'établissait à 115 k€ en 2022.

Les données des entités déclarant à l'impôt sur le revenu (IR) ont été distinguées de celles déclarant à l'impôt sur les sociétés (IS). Cette distinction est essentielle, car les indicateurs calculés à partir des déclarations à l'IS (comme l'excédent brut d'exploitation (EBE), le taux de résultat[45] ou le taux de marge[46]) sont fortement influencés par le choix du dirigeant de se rémunérer sous forme de salaire ou de dividendes. En effet, dans le cadre de l'IS, la rémunération du dirigeant constitue une charge d'exploitation déductible de l'EBE et du résultat. L'analyse se concentre donc sur les données de l'IR, moins sensibles à ces arbitrages entre salaires et dividendes.

En 2023, le taux de résultat moyen des professions varie entre 26 % et 37 % pour les professionnels soumis à l'IR et entre 11 % et 22 % pour ceux soumis à l'IS. Le taux de marge moyen par unité légale est également très élevé, entre 35 % et 53 % pour les professions réglementées sous l'IR, et entre 15 % et 30 % pour ceux soumis à l'IS. **Les CJ se distinguent des autres professions par un chiffre d'affaires très inférieur, malgré des taux de marge et de résultats élevés.** Ce sont également les structures dont les effectifs, en équivalents temps plein (ETP), sont les plus faibles. **Le taux de résultat des notaires (26 % pour ceux déclarant l'IR) est inférieur à celui des autres professions réglementées** (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Caractéristiques moyennes des professions réglementées en 2023 (en k€)

Profession	Régime	Nombre d'entités	Chiffre d'affaires moyen	EBE moyen	Effectifs moyens	Taux de marge moyen	Taux de résultat moyen
Notaires	IR	3 176	1 106	300	7,0	35 %	26 %
	IS	2 978	1 908	223	11,8	15 %	11 %
CJ	IR	932	579	225	3,7	53 %	37 %
	IS	769	937	174	6,1	26 %	17 %
GTC	IR	52	2 213	718	13,9	43 %	32 %
	IS	75	1 561	333	9,2	30 %	22 %
AJ	IR	14	1 348	524	5,2	51 %	37 %
	IS	49	2 728	413	13,9	21 %	13 %
MJ	IR	60	1 454	513	6,7	48 %	34 %
	IS	97	1 603	201	10,0	19 %	12 %

Source : DGCCRF, FARE 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données

Note de lecture : Parmi les notaires déclarant l'IR, le CA moyen est 1,106 million d'euro.

Note de lecture : Les taux de marge et de résultat sont calculés en sommant les numérateurs et dénominateurs à l'échelle de la profession. Pour le taux de marge, les professionnels avec une VA négative (2 % des notaires et 3 % des AJ) ont été exclus du calcul.

7.1.2. La variabilité des situations économiques au sein des notaires et des CJ s'est accrue depuis 2016, ce qui implique de maintenir une attention à la situation des premiers déciles et des nouveaux offices

Si les modèles et situations économiques des professions sont hétérogènes, **l'état des lieux est aussi inégal au sein même de chaque profession**.

L'analyse par la médiane confirme les tendances observées en moyenne dans la partie précédente, mais met en lumière des **disparités importantes au sein des professions réglementées** en 2023. En effet, les CA et les excédents bruts d'exploitation (EBE) moyens se révèlent systématiquement supérieurs aux médianes, ce qui témoigne de la présence d'un nombre limité d'offices de grande taille dont la performance tire significativement les indicateurs moyens vers le haut (cf. tableau 15).

[45] EBE rapporté à la valeur ajoutée.

[46] Résultat courant avant impôts rapporté au chiffre d'affaires.

Tableau 15 : Caractéristiques médianes des professions réglementées en 2023 (en k€)

Profession	Régime	Nombre d'entités	Chiffre d'affaires médian	EBE médian	Effectif médian	Taux de marge médian	Taux de résultat médian
Notaires	IR	3 176	708	165	4,9	34 %	24 %
	IS	2 978	1 234	109	8,0	13 %	9 %
CJ	IR	932	353	124	2,3	54 %	35 %
	IS	769	586	95	3,5	25 %	16 %
GTC	IR	52	1 134	373	7,6	40 %	29 %
	IS	75	1 195	201	7,3	24 %	17 %
AJ	IR	14	1 113	423	3,9	52 %	39 %
	IS	49	1 686	185	8,8	17 %	9 %
MJ	IR	60	911	242	5,3	38 %	29 %
	IS	97	1 235	74	7,8	11 %	7 %

Source : DGCCRF, FARE 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données

Note de lecture : Les taux de marge ont été obtenus en excluant les professionnels avec une VA négative (2 % des notaires et 3 % des AJ) ont été exclus du calcul.

Ces disparités intra-professionnelles se sont même renforcées, depuis 2016, pour les notaires et les CJ. L'écart interquartile des taux de résultat des offices a augmenté de 6,2 points pour les notaires et de 8,1 points pour les CJ entre 2016 et 2024. L'écart interquartile des résultats par professionnel a aussi progressé pour ces deux professions. Pour les notaires, cette tendance a été alimentée par les différentes vagues d'installation de nouveaux offices. Pour les CJ dont la dynamique démographique a été moindre, les représentants de la profession pointent la consolidation des clients institutionnels sur un nombre plus restreint d'offices. **Pour les trois autres professions, la dernière décennie ne s'est pas accompagnée d'accroissement significatif des écarts entre offices.** La dispersion des résultats économiques tend même à se réduire pour les GTC et MJ avec une diminution de l'écart interquartile des taux de résultat des offices respectivement de 8,5 points et 4,9 points (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Évolution de la distribution des taux de résultat entre 2016 et 2024 par profession (en %)

Taux de résultat	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
1er quartile 2016	22,3	23,9	30,0	13,5	14,0
3ème quartile 2016	33,9	45,2	52,9	38,7	39,0
Écart interquartile 2016	**11,6**	**21,3**	**22,9**	**25,2**	**25,0**
1er quartile 2024	14,6	19,3	29,9	16,8	15,5
3ème quartile 2024	32,4	48,7	44,3	43,1	35,6
Écart interquartile 2024	**17,8**	**29,4**	**14,4**	**26,3**	**20,1**

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

Cette analyse de dispersion est aussi l'occasion de noter la **pertinence de la prise en compte des premiers déciles dans le cadre des révisions tarifaires pour assurer la viabilité économique des professions et, en particulier, des études créées par le biais de la liberté d'installation** (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Évolution de la distribution des résultats par professionnel entre 2016 et 2024 par profession (en k€)

Résultat individuel	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
1er quartile de résultat individuel 2016	122	49	174	77	122
3ème quartile de résultat individuel 2016	269	165	471	471	489
Écart interquartile 2016	**147**	**116**	**297**	**394**	**367**

Résultat individuel	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
1er quartile de résultat individuel 2024	63	34	199	64	110
3ème quartile de résultat individuel 2024	221	172	547	479	347
Écart interquartile 2024	**158**	**138**	**348**	**415**	**237**

Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès des instances nationales.

La mission note, en effet, une **fragilisation des équilibres économiques des premiers déciles des notaires et CJ**.

Le taux de résultat du premier quartile des offices notariaux est, par exemple, passé de 22,3 % en 2016 à 14,6 % avec des revenus estimés divisés par deux pour le premier quartile de notaires libéraux. Pour les CJ, la baisse du taux de résultat du premier quartile est moindre mais le premier quartile de résultat par CJ libéral ne s'établit plus qu'à 34 k€ en 2024. Pour ces deux professions, tenir compte des premiers déciles s'avère d'autant plus essentiel que ces premiers déciles peuvent être constitués d'offices récemment créés dont la montée en charge demeure progressive (cf. 1.4 et 2.4).

Cette prise en compte des premiers déciles apparaît ainsi comme la condition de l'équilibre entre les deux mécanismes instaurés par la loi CAECE (liberté d'installation et régulation tarifaire).

7.1.3. Ce sont des facteurs exogènes à la régulation tarifaire qui ont le plus pesé sur la situation économique des professions : la conjoncture immobilière, la crise sanitaire, la dynamique des procédures collectives et les évolutions de périmètre d'activité des professions

L'étude des tendances d'évolution des tarifs, chiffres d'affaires et taux de résultat ne montre **pas d'effet mécanique des évolutions tarifaires sur les chiffres d'affaires et les taux de résultat des professions**. À titre d'illustration, le maintien des tarifs des notaires en 2018 puis leur baisse en 2020 n'a pas empêché les chiffres d'affaires et les taux de résultat de progresser aboutissant à un taux de résultat global supérieur à 32 % entre 2019 et 2021. Il en est de même pour les GTC à la suite de la baisse tarifaire de 2018 ou pour les AJ à la suite de la baisse tarifaire de 2024. C'est également ce que pointe l'ADLC dans son avis de juillet 2025 : *« pour une profession donnée et une année donnée, il apparaît que les évolutions [des tarifs, des chiffres d'affaires et des taux de résultat] à n-3 et n-2 ne vont pas toujours dans le même sens »*.

Dans certains cas, il apparaît même **une procyclicité des décisions d'évolution tarifaire, n'allant pas dans le sens de l'encadrement prévu du taux de résultat**. Alors que les HJ connaissait un repli de leur activité et de leur taux de résultat depuis 2016, la décision de baisse tarifaire de 2020 est venue ajouter aux difficultés de la profession confrontée aux répercussions de la crise sanitaire. En 2024, la hausse tarifaire est intervenue dans un contexte de relance de l'activité des CJ engagée dès 2021 et a contribué à un taux de résultat s'éloignant de l'intervalle prévu par la réglementation (32,5 % en 2023 et 34,5 % en 2024). Ce point avait été noté par l'ADLC : *« 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 »* (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Comparaison des tendances d'évolution des tarifs, du chiffre d'affaires et du taux de résultat sur la période 2018-2024

Sens d'évolution	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ
Tendances 2018-2019					
Évolution tarifs 2018	=	=	-	=	=
CA 2018 vs. CA 2016	+	-	+	+	-
CA 2019 vs. CA 2016	+	-	+	+	+
Taux de résultat 2018 vs. taux de résultat 2016	+	-	+	+	-
Taux de résultat 2019 vs. taux de résultat 2016	+	-	-	+	+
Tendances 2020-2021					
Évolution tarifs 2020	-	-	-	-	-
CA 2020 vs. CA 2018	+	-	-	-	=
CA 2021 vs. CA 2018	+	=	-	=	-
Taux de résultat 2020 vs. taux de résultat 2018	+	-	-	+	=
Taux de résultat 2021 vs. taux de résultat 2018	+	-	-	+	-
Tendances 2022-2023					
Évolution tarifs 2022	=	=	=	=	=
CA 2022 vs. CA 2020	+	+	+	+	-
CA 2023 vs. CA 2020	+	+	-	+	+
Taux de résultat 2022 vs. taux de résultat 2020	-	+	+	+	-
Taux de résultat 2023 vs. taux de résultat 2020	-	+	-	=	-
Tendances 2024					
Évolution tarifs 2024	=	+	-	-	=
CA 2024 vs. CA 2022	-	+	+	+	+
Taux de résultat 2024 vs. taux de résultat 2022	-	+	-	+	+

Source : Mission.

Au cours de la dernière décennie, la situation économique des professions du droit a été, en réalité, davantage influencée par la conjoncture économique et les évolutions de leurs activités que par les révisions tarifaires.

Les principaux facteurs d'évolution de la situation économique identifiés par la mission sont :

- le **marché immobilier pour les notaires** ;
- la **crise sanitaire pour les CJ** ;
- la dynamique d'ouverture de **procédures collectives pour les AJ et MJ** ainsi que le **développement des activités amiables pour les AJ** ;
- et la **reprise ou le développement de nouvelles activités pour les GTC** (mise en place du registre des bénéficiaires effectifs, lancement du fichier national des interdits de gérer, mise en place du guichet unique et expérimentation des tribunaux d'activité économique).

Dans le cas des notaires, leur situation économique a, en effet, suivi les évolutions du marché immobilier qui a connu une période favorable en 2021 et 2022 avant de se replier en 2023 (cf. 1.2 et 1.7). La crise sanitaire s'est fortement répercutée sur l'activité des CJ, en particulier sur les activités de HJ. L'activité des HJ s'est, en effet, contractée de 26 % sous l'effet de la crise sanitaire en 2020 avant de rebondir en 2021, renouant alors avec le chiffre d'affaires atteint en 2018 (cf. 2.2). Autre illustration concernant les AJ : on peut noter que la courbe des émoluments suit la tendance des ouvertures de procédures (cf. 4.2).

Ce constat invite à **améliorer l'anticipation et la prise en compte des perspectives d'évolution de l'activité** pour chacune des professions mais aussi à **ne pas allonger la périodicité des révisions tarifaires**. En effet, un allongement de la fréquence rendrait plus difficile encore la prise en compte des fluctuations conjoncturelles ou des évolutions d'activité des professionnels.

7.1.4. Les révisions tarifaires ont produit des économies pour les usagers pouvant être évaluées à 261 M€ par an

Si la régulation tarifaire présente des marges d'amélioration dans sa méthode mais aussi dans les résultats atteints en matière de modération de la rentabilité des professions, il est indéniable qu'elle a généré des **économies pour les usagers** et qu'elle a représenté un **effort financier pour les professions**.

Ces économies pour les usagers, ces efforts pour les professionnels ont été évalués à **261 M€ par an à l'échelle des cinq professions** :

- 1,8 Md€ pour les notaires depuis 2016, soit 200 M€ par an en moyenne ;
- 137 M€ pour les CJ depuis 2016, soit 15 M€ par an en moyenne ;
- 283 M€ pour les GTC depuis 2016, soit 31 M€ par an en moyenne ;
- 41 M€ pour les AJ depuis 2016, soit 4 M€ par en moyenne ;
- 102 M€ pour les MJ depuis 2016, soit 11 M€ par an en moyenne (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Évaluation des économies réalisées par les usagers (en M€)

Année	Notaire	CJ	GTC	AJ	MJ	TOTAL
2016	76	10	10	3	9	**108**
2017	100	10	13	4	10	**137**
2018	106	10	26	4	10	**156**
2019	112	8	27	4	12	**163**
2020	234	12	37	4	11	**298**
2021	309	16	40	5	11	**381**
2022	318	23	40	4	12	**397**
2023	282	27	38	4	12	**363**
2024	268	21	54	8	14	**365**
TOTAL	**1 806**	**137**	**283**	**41**	**102**	**2 369**

Source : Mission.

7.2. Dans sa méthode, le dispositif de régulation tarifaire actuel comporte des biais à corriger quant au périmètre d'activités considérées et à l'évaluation du taux de résultat

7.2.1. La régulation tarifaire des professions du droit s'appuie sur un indicateur de résultat dont il convient de préciser et harmoniser la définition et le mode de calcul

Pour mémoire, les tarifs des professions réglementées du droit sont fixés en prenant en compte les coûts pertinents et une rémunération raisonnable pour les professionnels. Cette prise en compte se fait par le biais de la mesure du taux de résultat des professions et de leurs études (cf. annexe II). Dans ce cadre, le code de commerce prévoit la remontée annuelle, par étude, d'un indicateur de résultat dans le recueil des données économiques qui a été analysé dans les parties précédentes.

Cet indicateur de résultat est défini comme *« la différence entre les produits et les charges de l'année civile ; il correspond, selon le régime de déclaration de l'office ou de l'étude :*

- *a) à l'excédent ou déficit du compte de résultat en cas de déclaration de bénéfices non commerciaux selon le régime de la déclaration contrôlée ;*
- *b) au résultat courant avant impôts en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime normal ;*
- *c) à la somme du résultat courant et du résultat financier en cas de déclaration d'impôt sur les sociétés selon le régime simplifié.*
- *En cas de déclaration d'impôt sur les sociétés, doit être ajouté au résultat l'ensemble des rémunérations perçues au titre de la gérance et déclarées en application des articles L. 114-12, L. 131-6, L. 136-3 et R. 131-1 du code de la sécurité sociale. »*[47].

Cette définition revêt **plusieurs ambiguïtés** qui aboutissent à la communication de données économiques hétérogènes et non comparables entre elles et à une approche imprécise de la situation économique des professions.

Compte tenu de la réintégration des rémunérations perçues au titre de la gérance, **cet indicateur constitue plus un *proxy* de la rémunération des professionnels libéraux de chaque étude qu'un indicateur de résultat comptable**. **Mais ce *proxy* approche, dans certains cas, les revenus nets des professionnels et, dans d'autres cas, leur revenus bruts.** Dans le cas d'une déclaration de bénéfices non commerciaux (BNC), les charges sociales personnelles du professionnel étant déduites que ce soit pour obtenir l'excédent, l'insuffisance, le bénéfice ou le déficit, l'indicateur de résultat constitue ainsi un *proxy* du revenu net du professionnel[48]. Dans le cas d'une société, la réintégration des charges sociales au résultat aboutit plutôt à une approche du revenu brut des professionnels.

L'ADLC signale, d'ailleurs, dans son avis de juillet 2025, une *« divergence d'interprétation de la valeur à déclarer aux administrations »*. D'après l'ADLC, les principales divergences portent sur *« la prise en compte du résultat exceptionnel et du résultat financier »* dans le cas des sociétés. Pour les déclarations de BNC, la mission a relevé une autre source de divergence. Pour ce régime, excédent et déficit ne renvoient pas à un même agrégat comptable : le bénéfice/déficit s'obtient en additionnant à l'excédent/insuffisance les plus-values ou moins-values à court terme, les frais d'établissement, les dotations aux amortissements et les exonérations à déduire.

En ce sens, la mission rejoint la recommandation émise par l'ADLC dans son avis de juillet 2025 quant aux **enjeux de précision et de clarification de l'indicateur de résultat**. Si **le recours à une mesure de la rémunération des professionnels libéraux plutôt qu'au seul résultat net comptable s'entend** du fait de la possibilité des professionnels de neutraliser leur résultat par le biais de leurs rémunérations de gérance, il importe cependant de collecter des métriques comparables entre les différents types d'études. Une approche des rémunérations brutes pourrait ainsi être réalisée par le biais de la somme du résultat comptable (case CP ou CR de la liasse fiscale) et des cotisations sociales personnelles (cases BK et BY) pour le régime de déclaration des BNC.

[47] Annexe 4-2 à l'article A. 444-203 du code de commerce.

[48] Liasse 2035-SD.

7.2.2. Le développement d'une comptabilité analytique doit permettre de retraiter les coûts des activités amiables et accessoires pour que la régulation puisse s'appliquer sur le seul périmètre des activités à réguler

L'application d'une méthode globale, à l'échelle de chaque profession, de régulation tarifaire revient à considérer que le taux de résultat des activités soumises à émoluments est le même que celui des activités en dehors du champ de la régulation tarifaire. Toutefois, d'après les professionnels, notamment les CJ et AJ qui ont développé des activités amiables ou accessoires, le taux de résultat de ces dernières activités est, en moyenne, supérieur à celui des activités régulées. Le taux de résultat global sur lequel se fonde la régulation tarifaire serait ainsi supérieur à celui qui serait relevé sur les seules activités soumises à la régulation tarifaire et **la méthode globale pénaliserait les activités régulées**. Cela pourrait même aboutir à des **phénomènes de sélection adverse** : les professionnels les plus compétents pourraient se détourner progressivement des activités judiciaires, d'intérêt général pour se concentrer sur les activités amiables et accessoires, plus rentables.

À travers les données du recueil économique, la mission n'a toutefois **pas identifié de corrélation importante entre le taux de résultat des études et la part de leurs activités donnant lieu à des honoraires librement convenus**. Cette corrélation n'apparaît pas pour les CJ (cf. 2.2) mais est un peu plus significative pour les AJ (cf. 4.2).

Il conviendrait néanmoins, en miroir de la distinction entre émoluments et honoraires, d'**identifier les coûts associés à chacun des deux types d'activités pour que la régulation tarifaire puisse s'appliquer sur les seules activités régulées**. Pour ce faire, il reviendrait aux professionnels de déployer une **comptabilité analytique** distinguant ces deux pans ou de faire réaliser une étude annuelle indépendante de la répartition des recettes et des coûts sur un échantillon représentatif d'études. Cela rejoint l'avis de juillet 2025 de l'ADLC qui préconise d'intégrer au régime de transmission annuelle des données une ventilation par catégorie ou sous-catégorie de prestations pour mieux connaître la nature des activités réalisées par les études des différentes professions.

7.2.3. Des taux de résultat compris entre 20 % et 32 % constituent des objectifs à moyen terme cohérents avec les niveaux de rentabilité relevés dans des secteurs similaires

Les travaux de la mission ont abouti à l'identification d'une **autre source d'ambiguïté dans la compréhension de la cible** de la réforme.

La méthode de régulation tarifaire implique la définition d'un objectif de taux de résultat par profession, à partir d'une valeur de référence de 20 % affectée d'un coefficient correcteur multiplicateur compris entre 1 et 1,6 aboutissant à un intervalle de 20 % à 32 % pour cet objectif (cf. annexe II). Dans le cadre de l'instruction de l'avis 20-A-03 relatif à un projet de décret modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce, l'ADLC indique que *« 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 taux 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 % »*. Pour les représentants des professions rencontrées par la mission, il apparaît que c'est l'**intervalle de 20 à 32 % qui constitue la cible à terme** pour leur taux de résultat.

De fait, un taux de résultat de 20 % n'est pas soutenable à court ou même à moyen terme pour certaines professions étudiées, notamment pour les CJ, sauf à restructurer ou concentrer le maillage territorial. Alors que la profession de CJ affiche un taux de résultat supérieur à plus de 26 % depuis 2016, les CJ ont présenté des niveaux de rémunération fragiles certaines années. En 2018 et 2020, le premier quartile des CJ présente des niveaux de rémunération faibles, de l'ordre de quelques milliers d'euros annuels. En 2024, la situation de ce premier quartile demeure fragile avec des rémunérations annuelles inférieures à 32 k€ et 4 % des études sont en déficit alors que le taux de résultat de la profession s'établit à 34,5 %, au-delà de la borne haute de l'intervalle réglementaire de 32 % (cf. 2.2 et 2.3).

De même, avec un taux de résultat de 26,0 % pour la profession de notaire en 2024, 432 offices sont en déficit, soit 6 % des offices : 160 offices installés avant la loi CAECE, 184 offices créés entre 2016 et 2022 et 88 offices créés depuis 2023 (cf. 1.2).

Pour appréhender ce que pourrait être une cible à moyen terme, le taux de résultat des activités juridiques[49] a été comparé, sur la période 2017-2022, période disponible sur FARE à la date de la mission, avec celui d'autres services financiers, immobiliers, de gestion ou conseil présentant le plus de similitudes avec les professions du droit :

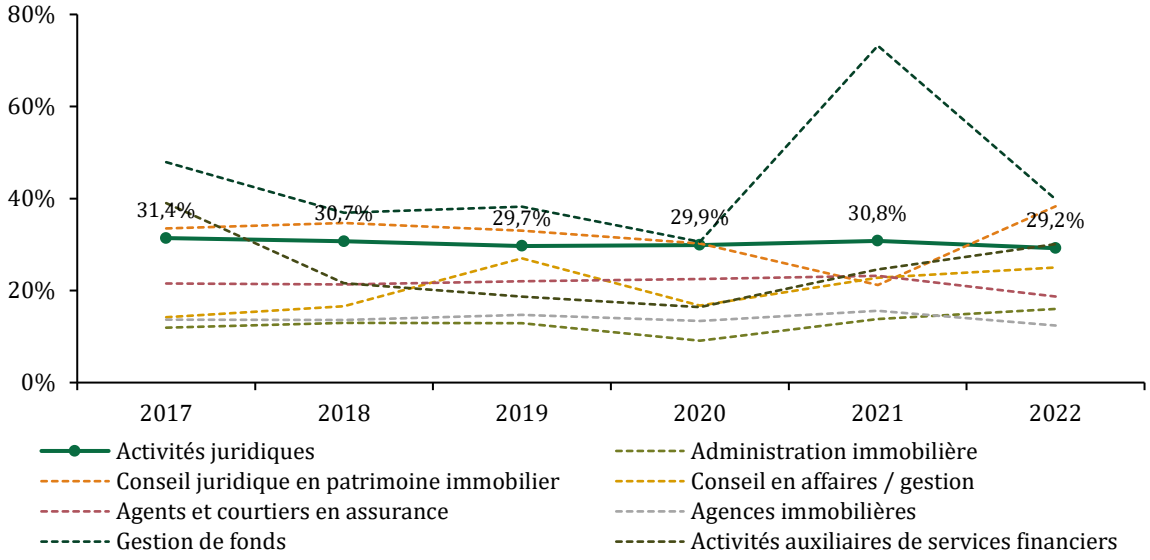
- la sous-classe 6619B « autres activités auxiliaires de services financiers » (services liés aux transactions financières et prestations d'analyse ou de conseil en finance) ;
- la sous-classe 6622Z « activités des agents et courtiers en assurance » ;
- la sous-classe 6630Z « gestion de fonds » ;
- la sous-classe 6831Z « agences immobilières » ;
- la sous-classe 6832A « administration de biens immobiliers » ;
- la sous-classe 6832B « support juridique en gestion de patrimoine immobilier » ;
- et la sous-classe 7022Z « conseil en affaires et gestion ».

Cette comparaison met en évidence **un taux de résultat plus stable pour les activités juridiques que la plupart des autres secteurs du panel**. Alors que la variation annuelle maximale, en valeur absolue, de ce taux entre 2017 et 2022 s'établit à 1,6 point pour les activités juridiques, elle atteint 3,2 points pour les agences immobilières ; 4,5 points pour les activités des agents et courtiers en assurance ; 4,7 points pour l'administration de biens immobiliers ; 10,4 points pour le conseil en affaires et gestion ; 17,1 points pour le conseil juridique en patrimoine immobilier ; 17,4 points pour les services auxiliaires financiers et 42,6 points pour les gestionnaires de fonds.

En outre, **les services juridiques figurent également parmi les plus rentables ou, du moins, au-dessus de la moyenne du panel en matière de rentabilité**. Avec un **taux de résultat annuel moyen de 30,3 %**, ils se situent en troisième position derrière les gestionnaires de fonds financiers (44,4 %) et le conseil en patrimoine immobilier (31,8 %) et devant les activités auxiliaires de services financiers (25,1 %), le courtage en assurance (21,5 %), le conseil en affaires et gestion (20,4 %), les agences immobilières (13,9 %) et l'administration de biens immobiliers (12,8 %) (cf. graphique 63).

[49] Les activités juridiques sont entendues comme la sous-classe 6910Z de la nomenclature des activités française comprenant la représentation juridique d'une partie contre une partie adverse, le conseil et l'assistance juridique, la rédaction de documents juridiques, les autres activités des notaires, des huissiers, des juges d'instruction et des arbitres, les activités des commissaires-priseurs dans un cadre juridique et la gestion de tutelles et de curatelles. Si le périmètre est plus large que celui des seules professions réglementées du droit étudiées dans le cadre de la mission, les indicateurs économiques sont du même ordre de grandeur sur les professions étudiées.

Graphique 62 : Taux de résultat comparés des activités juridiques et d'autres secteurs spécialisés sur la période 2017-2022



Source : Mission d'après le fichier approché des résultats d'Ésane (FARE) - données individuelles comptables.

En conséquence, **un taux de résultat compris entre 20 % à 32 % constitue, pour les professions du droit, un objectif à court terme cohérent** avec les niveaux de taux de résultat relevés dans des secteurs d'activité**. À moyen terme, un resserrement de cet intervalle doit pouvoir être envisagé, au moins pour certaines professions,** pour rapprocher les niveaux de rentabilité des professions du droit avec la moyenne constatée sur le panel**.**

7.2.4. Sans que cela n'emporte d'évolution sur la méthode de régulation tarifaire, un suivi de l'endettement et des montants des droits de présentation permettrait de s'assurer de la soutenabilité de leur remboursement

Par ailleurs, plusieurs professions sollicitent une **meilleure prise en compte des différences de modèles et de structures économiques des professions**. Elles avancent que l'entrée dans certaines professions supposent, à travers le droit de présentation, un investissement initial conséquent non pris en compte dans les révisions tarifaires. La question pourrait ainsi se poser de tenir compte, en complément du taux de résultat, de l'**endettement** et donc du **niveau de rentabilité économique** des professions.

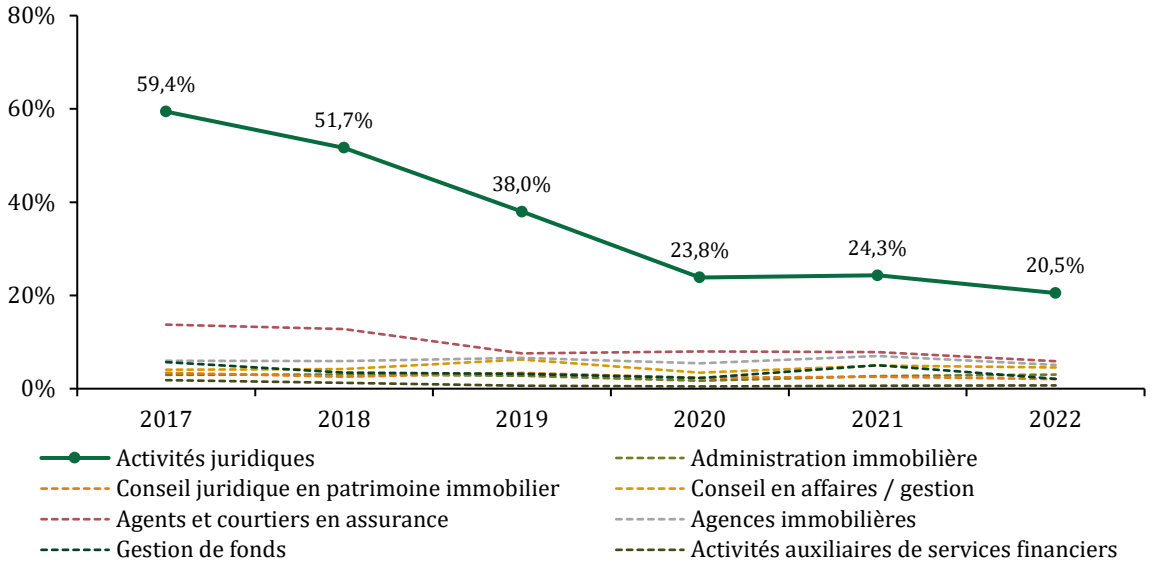
Pour étudier cet aspect, la mission a évalué le taux de rentabilité économique[50] des activités juridiques en le comparant aux autres secteurs du panel.

Bien qu'en forte baisse depuis 2017, le taux de rentabilité économique des activités juridiques est nettement supérieur à celui constaté dans les autres secteurs. Les activités juridiques ont ainsi vu leur taux de rentabilité économique passer de 59,4 % en 2017 à 20,5 % en 2022 alors que les taux moyens du panel s'établissaient à 5,4 % en 2017 et 3,3 % en 2022.

[50] Calculé ici comme le rapport entre le résultat courant avant impôts rapporté à la somme des capitaux propres et des dettes.

Les activités juridiques se caractérisent ainsi par des niveaux de capitaux propres et de dettes particulièrement faibles par rapport à leurs indicateurs d'exploitation. Cette spécificité n'est pas tant révélatrice de différences de rentabilité économique réelle que de différences de structuration économique des professions, en particulier la surreprésentation des offices individuels dans les activités juridiques. Dans le cas des offices individuels, l'endettement est, en effet, contracté à titre personnel par les professionnels et n'est donc pas pris en compte dans les statistiques des activités juridiques (cf. graphique 64).

Graphique 63 : Taux de rentabilité économique comparés des activités juridiques et d'autres secteurs spécialisés sur la période 2017-2022



Source : Mission d'après le fichier approché des résultats d'Ésane (FARE) - données individuelles comptables.

Outre cette difficulté technique, c'est la pertinence même du principe de la prise en compte de l'endettement et des investissements qui peut être interrogée. **L'investissement concédé lors de la reprise d'une étude ne constitue pas une dépense en tant que telle mais une épargne, certes forcée, ou un revenu différé qui sera valorisé au moment de la cession.** Comme le signalait l'IGF en 2013, la prise en compte dans les tarifs des niveaux d'endettement associés notamment aux droits de présentation conduirait à un cycle inflationniste : *« le niveau élevé du prix des charges [a généré] une pression à la hausse des prix [émoluments] en vue de leur remboursement »,* une hausse des tarifs renchérissant ensuite le prix des charges, augmentant à nouveau la pression sur les tarifs.

Il n'est ainsi **pas opportun que les tarifs prennent en compte le niveau d'endettement**. Néanmoins, la mission considère qu'il importe de **suivre l'évolution des prix du droit de présentation et la soutenabilité de son financement**, sauf à remettre en cause la patrimonialité des offices[51].

[51] La mission de l'IGF de 2013 a rappelé le *« régime d'indemnisation coûteux pour les finances publiques »* lié à la suppression de monopoles et aux effets sur le droit de présentation (385 M€ pour 235 offices d'avoués à la suite de la suppression de leur monopole de postulation et 443 MF pour 327 offices de commissaires-priseurs pour l'ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles).

En 2022 et 2023, le prix moyen de la charge d'un office notarial s'établit à 87 % du chiffre d'affaires hors taxes (CA HT) en France, cette proportion allant de 81 % dans le Sud-Est à 97 % dans le Sud-Ouest. À l'échelle nationale, 60 % des transactions s'inscrivent dans une fourchette de 70 % à 103 % du CA HT[52]. C'est sur ces hypothèses que la mission a fondé son estimation de la charge annuelle de la dette pour un professionnel soumis au financement de la charge de son office pour les notaires et les CJ. Pour les GTC, la mission s'est appuyée sur les éléments transmis par le CNGTC, le prix d'un office se situant, d'après cette instance, autour de 1,4 fois le chiffres d'affaires moyen, en général sur cinq exercices, et 3,75 fois le solde moyen d'exploitation, sur cinq exercices également.

La charge annuelle moyenne de la dette associée au droit de présentation apparaît soutenable pour les professionnels au regard des niveaux moyens et médians de résultat. Elle représente cependant :

- 34 % du résultat moyen et 49 % du résultat médian dégagés par professionnel pour les notaires ;
- 21 % du résultat moyen et 34 % du résultat médian dégagés par professionnel pour les CJ ;
- 31 % du résultat moyen et 46 % du résultat médian dégagés par professionnel pour les GTC (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Indicateurs de résultat par professionnel comparés à l'estimation de la charge annuelle de la dette associée au droit de présentation

Indicateurs (en k€)	Notaire	CJ	GTC
Résultat moyen par professionnel 2024	190	145	480
Résultat médian par professionnel 2024	132	88	327
Charge annuelle de la dette estimée liée au droit de présentation	65	30	150

Source : Mission.

[52] Interfimo (2024) ; *Prix de cession des études notariales-édition 2024*.

ANNEXE IV

Les acteurs de la régulation mise en œuvre par la loi CAECE

SOMMAIRE

1. LE DIALOGUE POURRAIT ENCORE ÊTRE RENFORCÉ ENTRE LES DEUX MINISTÈRES ET AVEC LES PROFESSIONS, NOTAMMENT POUR ACCOMPAGNER LES PROCHAINES RÉVISIONS TARIFAIRES.....1

1.1. La mise en œuvre de la loi CAECE s'est traduite par un dispositif inédit de régulation.....1

1.2. Ce dispositif requiert une concertation renforcée au plan méthodologique non seulement entre les deux ministères mais également entre ces derniers et les professions.....2

2. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE A ASSUMÉ SON RÔLE CONSULTATIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME MAIS UNE PLUS GRANDE STRUCTURATION DES CONSULTATIONS FACILITERAIT L'APPROPRIATION DE SES AVIS PAR LES PROFESSIONS.....4

2.1. L'ADLC s'est vue confier un rôle singulier dans le paysage des autorités régulatrices.....4

2.2. L'Autorité a investi le rôle qui lui a été confié par la loi.....6

2.3. Le processus de consultation des professions par l'ADLC pourrait être davantage formalisé.....7

Le nouveau dispositif de régulation introduit par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) pour les professions juridiques règlementées a opéré un bouleversement des organisations tant des ministères concernés que de l'Autorité de la concurrence (ADLC). Ce bouleversement interroge les contours et la structuration du dialogue mis en œuvre par les acteurs de ce dispositif mais également le rôle dont a été investie l'ADLC et la formalisation de ses processus de consultation. La présente annexe s'attache à analyser, à l'issue de ces dix années, plus précisément les relations des acteurs au regard de leurs rôles respectifs, et de rechercher les axes d'améliorations permettant de structurer davantage ces relations pour optimiser la mise en œuvre des mesures de la loi.

1. Le dialogue pourrait encore être renforcé entre les deux ministères et avec les professions, notamment pour accompagner les prochaines révisions tarifaires

1.1. La mise en œuvre de la loi CAECE s'est traduite par un dispositif inédit de régulation

La régulation économique vise à assurer l'équilibre de secteurs qui étaient auparavant soustraits aux mécanismes du marché, en garantissant le respect de l'ordre public économique et la satisfaction de certains intérêts généraux.

La mise en place d'une régulation des professions juridiques s'inscrit dans un mouvement de transformation inéluctable du modèle économique qu'engendrent le progrès technique, et dorénavant l'intelligence artificielle, l'essor démographique et l'objectif de croissance. Elle s'est avérée incontournable pour atteindre précisément les objectifs de croissance et d'emploi fixés par la loi CAECE[1], et plus particulièrement en matière de liberté d'installation.

L'application de ce dispositif à des professions dotées d'un statut particulier, celui d'officier public et ministériel, dont les fonctions ne pouvaient être exercées que dans le cadre d'un régime de *numerus clausus*, a nécessité une créativité dans sa conception qui a pu susciter des interrogations, voire une opposition. Les débats parlementaires et le processus d'adoption de la loi CAECE en témoignent.

Dix ans plus tard, les esprits se sont apaisés et **le mécanisme de régulation s'est mis progressivement en place** moyennant quelques adaptations.

Ce mécanisme a, dans les faits, profondément bouleversé les écosystèmes. Les professions étaient naturellement tournées vers leur ministère de tutelle, le ministère de la Justice. L'interlocuteur naturel des professions réglementées du droit reste, en effet, le ministère de la Justice, et plus particulièrement la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) qui était en vertu des dispositions antérieures, le seul acteur en relations avec ces professions.

[1] Rappel des objectifs de la loi : insuffler plus de concurrence et renforcer le maillage territorial en mettant en place une liberté d'installation régulée par le gouvernement, adapter la tarification et la rémunération des professionnels dans un objectif de diminution des situations de rente, générer un gain de pouvoir d'achat pour les usagers de ces services et rajeunir et féminiser ces professions.

La loi CAECE a permis une évolution de ce fonctionnement en prévoyant un dispositif, codifié dans le code de commerce[2] qui nécessite l'intervention de deux, voire trois acteurs, entre le ministère de la Justice, le ministère de l'Économie et des Finances et l'Autorité de la concurrence (ADLC) pour assurer l'effectivité de la régulation de la liberté d'installation et permettre la signature d'un arrêté conjoint entre les deux ministères en matière de réglementation des tarifs.

Cette transformation majeure, au-delà de l'ébranlement du fonctionnement naturel de chaque acteur les ont contraints à mettre en place de **nouveaux schémas d'organisation**[3].

Dix années plus tard, la question se pose de la **maturité de cette gouvernance**. L'évolution des mentalités, incontournable pour accompagner ce changement, nécessite sans doute encore du temps pour parvenir à un fonctionnement optimal de ce nouveau dispositif.

Si la mission a pu mesurer lors des entretiens l'**implication forte et sincère de tous les acteurs, des professions et des administrations** pour relever ce défi en réformant les processus, le **dialogue entre les deux ministères** a pu montrer **des limites** sur le sujet de la réglementation des tarifs.

1.2. Ce dispositif requiert une concertation renforcée au plan méthodologique non seulement entre les deux ministères mais également entre ces derniers et les professions

Sur le volet tarifaire, l'article L. 444-3 du code de commerce prévoit que le tarif de chaque prestation est arrêté conjointement par les ministres de la Justice et de l'Économie avec une périodicité de révision des tarifs au moins tous les cinq ans.

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) en 2013 pointait déjà « *une dispersion de la tutelle économique, l'absence de méthodes d'actualisation tarifaire formalisées, une structuration de la gouvernance des tarifs et une construction tarifaire par sédimentation* »[4].

Les modalités de fixation des tarifs initialement prévues par le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 (fixation des tarifs prestation par prestation) n'ont pu perdurer, faute de mise en place d'une comptabilité analytique. Ces tarifs doivent, depuis le décret n° 2020-179 du 28 février 2020, prendre en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, déterminés sur la base de critères objectifs. Ce décret a défini dans ses articles 4 et 5 ces critères[5]. Il est notamment fait référence aux caractéristiques des prestations réalisées par la profession et à l'évolution constatée de la qualité du service rendu (cf. annexe II).

Ces critères n'ont pas donné lieu depuis leur mise en œuvre à une **discussion préalable entre les deux ministères, ni avec l'ADLC et les professions pour s'accorder sur les éléments notamment qualitatifs à prendre en compte dans la méthodologie pour l'évolution des tarifs.** Les mêmes observations peuvent être formulées s'agissant des critères à retenir pour l'établissement de la carte[6]**.**

L'ensemble des interlocuteurs de la mission, tout en étant attachés à ces critères, s'est accordé pour déplorer la complexité de leur mise en œuvre.

---

[2] Articles L. 444-1 et suivants, L. 462-2-1 et R. 444-1 et suivants du code de commerce.

[3] Ainsi en a-t-il été de la gestion des candidatures pour la DACS.

[4] Rapport IGF (2013) - *Les professions réglementées* n° 2012 M 057 03. 37.

[5] Articles R. 444-6 et R. 444-7 du code de commerce.

[6] Décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte.

Les auditions ont mis en évidence une faible structuration des méthodes de concertation, autre que celle réglementairement prévue, y compris avec les professions pour aborder la période de révision tarifaire. Chacune d'entre elles s'avère dépendante de la vision des acteurs en place, de la proximité des relations, de l'ancienneté des personnels, en l'absence de document structurant ces phases de concertation.

La mission considère que ces temps de révision gagneraient à être mieux appréhendés par la structuration d'un **dialogue entre les deux ministères et avec les professions concernées**.

La dernière campagne de révision tarifaire fait apparaître **une évolution** que la mission considère comme **très favorable**. Il a été évoqué lors des derniers entretiens avec les deux directions un message adressé conjointement de leur part aux professions[7] ce qui laisse augurer de façon positive un changement de méthode. Celui-ci doit s'inscrire durablement dans le temps par des **relations protocolisées** permettant d'éviter une perte d'information au gré des départs ou changement d'affectation, et pour chaque ministère d'appréhender en étant parfaitement éclairé, la phase de concrétisation des discussions par la signature de l'arrêté conjoint.

La méthodologie, au-delà du dialogue, doit permettre de nourrir ce dernier par une **réflexion commune sur la sélection des critères qualitatifs à prendre en compte** qui facilitera la définition des lignes directrices pour permettre l'évolution des tarifs, étant observé que l'ADLC propose dans son avis du 31 juillet 2025 la suppression de l'un des critères figurant dans l'article R. 344-7 du code de commerce ce qui ne correspond pas aux objectifs poursuivis par le législateur.

Une **conférence de consensus** entre les deux ministères d'une part, et les professions juridiques réglementées d'autre part, pourrait constituer dans cette perspective un cadre adapté, pour développer et affiner ces critères, et les préciser, le cas échéant, dans la partie réglementaire de la loi. Cette conférence permettrait de faire preuve de **pédagogie** sur les méthodes à l'œuvre et pourrait s'appuyer, le cas échéant, sur les travaux menés par la mission.

[7] Courriel conjoint DGCCRF-DACS du 9 octobre 2025.

2. L'Autorité de la concurrence a assumé son rôle consultatif dans la mise en œuvre de la réforme mais une plus grande structuration des consultations faciliterait l'appropriation de ses avis par les professions

2.1. L'ADLC s'est vue confier un rôle singulier dans le paysage des autorités régulatrices

2.1.1. Une Autorité indépendante dont le rôle s'étoffe au fil des années

L'**irruption de l'ADLC dans le paysage des professions réglementées** s'inscrit dans l'évolution de ses attributions consultatives ou de régulation[8] qui n'ont cessé de croître depuis ces dernières années.

Profondément réformée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence créant une nouvelle autorité administrative indépendante, l'ADLC a vu ses compétences renforcées, au-delà de celles du Conseil de la concurrence, sur le contrôle des concentrations. Elle a pu disposer ainsi de moyens accrus en matière d'enquête et d'investigation bénéficiant d'un service d'investigation intégré pour réaliser de sa propre initiative des investigations et enquêtes. Les nouvelles dispositions ont également défini le cadre juridique des pouvoirs d'enquête des agents de la nouvelle autorité et ont renforcé la séparation, au sein de l'ADLC, entre la phase d'enquête et d'instruction des dossiers, et celle de décision (cf. encadré 1).

L'ADLC entretient par ailleurs des relations régulières avec les autorités sectorielles dans le cadre des consultations croisées auxquelles elles sont tenues[9].

Encadré 1 : De la « Commission technique des ententes » à l'ADLC : les dates clés

1953 – Naissance de la « Commission technique des ententes »

1963 – Élargissement des compétences de la Commission aux abus de position dominante

1977 – Naissance de la « Commission de la concurrence », dont les missions deviennent plus larges : elle conseille désormais le gouvernement sur toute question de concurrence et donne des avis sur les opérations de concentration

1986 – Adoption de l'ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence, qui crée le Conseil de la concurrence. Celui-ci est doté d'un pouvoir de sanction et son rôle consultatif est renforcé (il est obligatoirement consulté sur certains projets de texte)

2001 – La loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) renforce les pouvoirs du Conseil de la concurrence : relèvement du plafond des sanctions pécuniaires et introduction de nouveaux outils (clémence, non contestation des griefs)

2008 – Création de l'ADLC par la loi de modernisation de l'économie (LME) n° 2008-776 du 4 août 2008. Ses missions sont élargies et son indépendance renforcée. L'Autorité devient compétente pour examiner les fusions et rachats (compétence détenue jusqu'alors par le ministre de l'Economie). Elle dispose par ailleurs désormais d'un pouvoir d'initiative en matière consultative et de ses propres forces d'enquête

2015 – L'Autorité se voit confier dans le cadre de la loi « Macron » des missions supplémentaires en matière de régulation de certaines professions réglementées du droit (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, etc.)

[8] Énumérées aux articles L. 462-1 à L. 462-10 du code de commerce.

[9] Notamment l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), l'Autorité de régulation des transports (ART), l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

2021 – Transposition de la directive 2019/1 du 11 décembre 2018 dite ECN+ (par l'ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021) qui renforce et étend les pouvoirs de l'Autorité avec notamment la possibilité de rejeter des plaintes qui ne correspondent pas à ses priorités, la possibilité de se saisir d'office pour imposer des mesures conservatoires, la possibilité de prononcer des injonctions structurelles dans le cadre d'un contentieux, ou encore la possibilité d'accéder aux données des entreprises faisant l'objet d'une investigation, quel que soit le lieu de stockage et d'accéder aux clés de chiffrement

Source : ADLC.

2.1.2. Une consultation de l'ADLC qui s'est avérée décisive pour l'architecture du dispositif de régulation

Dans la suite des travaux conduits par l'IGF en 2013, l'ADLC a été saisie par le ministre chargé de l'économie le 3 juin 2014 pour porter une appréciation sur les missions confiées aux officiers publics et ministériels, et aux administrateurs et mandataires judiciaires, notamment pour évaluer la répartition de celles-ci entre les activités de service public et les activités de marché, d'autre part pour examiner les objectifs et la méthode de tarification réglementaire de ces professions.

Elle précise dans l'avis du 9 janvier 2015[10] qu'elle a estimé nécessaire d'étendre le champ de sa réflexion au-delà du strict libellé de la saisine pour prendre également position sur deux sujets qui lui paraissaient intimement liés avec les deux questions posées, à savoir les conditions d'installation et les modalités d'exercice de la profession considérant que l'encadrement de la liberté d'installation exerçait nécessairement une influence sur le mode de tarification.

Elle se déclare favorable au dispositif proposé par le gouvernement aux articles 14 et 17 du projet de loi et propose d'assurer la cartographie des zones sous réserve de disposer des moyens supplémentaires nécessaires bien que n'étant pas demanderesse d'une telle tâche.

Elle recommande enfin de faire le bilan de cette évolution progressive au terme de quelques années en vue d'apprécier s'il est toujours nécessaire de maintenir les dispositions de contrôle à l'entrée dans les zones restreintes.

C'est dans le contexte déjà évoqué de vifs débats parlementaires et d'opposition au projet de loi que le législateur a décidé de **confier à l'ADLC des prérogatives nouvelles** mais finalement plus restreintes que celles d'autres autorités en matière de régulation.

2.1.3. Un cadre d'intervention novateur pour l'ADLC

La loi CAECE a conféré ainsi à l'ADLC[11] une mission consistant à rendre un **avis obligatoire sur la liberté d'installation des officiers publics et ministériels** et de faire toutes **recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices publics et ministériels**, dans la perspective de renforcer la cohésion territoriale des prestations, et de développer de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire.

Ces recommandations et la cartographie dont elles sont assorties ont été rendues publiques tous les deux ans jusqu'à présent. Le dispositif intervient en miroir concernant les avocats aux Conseils, adapté toutefois à la particularité de leur exercice.

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

[11] Articles L462-4-1 et L462-4-2 du code de commerce.

Plus classiquement, l'ADLC exerce également son **rôle de consultation sur la réglementation des tarifs des professions du droit**[12], étant toutefois observé une différence de positionnement puisqu'en matière de révision tarifaire, il s'agit d'un avis facultatif, hormis sur la méthode de fixation du cadre de la régulation tarifaire dont l'avis reste obligatoire.

Aussi un double principe est établi avec une saisine obligatoire de l'ADLC en cas de changement de méthode et facultative du gouvernement pour les révisions tarifaires.

Il a pu être indiqué à la mission que ce double principe pouvait connaître des limites dans la mesure où les baisses tarifaires de différentes périodes ne sont pas toujours corrélées aux résultats régulés de l'année précédente. Si la saisine de l'ADLC aurait pu permettre de corriger la trajectoire, il est observé que, dans le cadre fixé, les ministères ne sont pas liés par ses avis.

2.2. L'Autorité a investi le rôle qui lui a été confié par la loi

Le **rôle déterminant de l'ADLC** a permis de mettre pleinement en œuvre le principe de liberté d'installation régulée et de remplir l'objectif d'ouverture attendue par la loi CAECE. En témoignent les nombreux avis rendus sur la période et la complétude de ces derniers grâce à un lourd travail d'analyse à partir de la méthodologie que l'ADLC s'est fixée. Ces **avis** ont été **très suivis par les deux ministères** durant ces dix années.

Ce rôle structurant a contraint les professions à repenser leur exercice au regard des objectifs de la loi ce qu'elles considèrent au final comme très positif.

La modification de la temporalité des avis de l'ADLC en matière de liberté d'installation (allongement de la période de deux à cinq ans) permettra d'optimiser le temps de son intervention et la méthode.

Dans une conception élargie de son rôle et de son périmètre de consultation, elle s'est prononcée sur des questions déontologiques ou de formation initiale[13] dont l'impact au plan de la concurrence n'a pas toujours été perçu[14], l'autorité de tutelle en matière de déontologie restant le ministère de la Justice. Ce positionnement n'a pas manqué de susciter des questionnements de certaines professions au regard du rôle strictement encadré qui lui a été assigné par le législateur, rappelé ci-avant. Ce périmètre pourrait faire l'objet d'une clarification, dans le cadre d'un échange entre les deux ministères.

Subsistent d'autres interrogations de la part des acteurs et des professions sur l'adaptation du dispositif sur le long terme en l'état de la dernière modification réglementaire portant sur la périodicité de l'établissement de la carte. L'ADLC a pu préciser qu'elle réfléchissait à l'optimisation de ce moment d'intervention.

La mission considère que cette réflexion pourrait être partagée entre les trois acteurs, au-delà des relations définies par les deux protocoles distincts signés par chaque ministère avec l'ADLC[15], dans un cadre à définir de concert pour permettre une meilleure visibilité des objectifs à atteindre et des enjeux différents selon les professions.

---

[12] Article L. 462-2-1 du code de commerce.

[13] Qui peuvent, certes, avoir des adhérences avec les aspects concurrentiels.

[14] Notamment sur les codes de déontologie adoptés en 2023 par les officiers publics et ministériels en application de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

[15] Il s'agit d'une part, du protocole de coopération signé le 14 juin 2019 entre l'ADLC et la DGCCRF qui porte sur l'ensemble des attributions respectives et communes entre ces deux entités et prévoit dans le dernier paragraphe du document que « e*n vue de l'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 et en amont de la séance concernant l'identification par une carte des besoins en nouveaux offices de notaires et de commissaires de justice, le rapporteur général ou son adjoint convie les représentants de la DGCCRF à une réunion de travail à l'Autorité. Au cours de celle-ci, les services d'instruction présentent oralement les premiers résultats de la consultation publique et les principales lignes de leur analyse.*

Si le constat de l'**efficience du dispositif** est partagé par l'ensemble des professions, un certain nombre d'entre elles émettent cependant des **réserves sur la méthode**.

2.3. Le processus de consultation des professions par l'ADLC pourrait être davantage formalisé

2.3.1. Des interrogations persistantes de certaines professions du fait, selon elles, d'un manque de dialogue

Il est ressorti de la plupart des entretiens de la mission avec les professions des interrogations sur le **manque de dialogue dans le processus d'élaboration des avis**. Les interactions s'avèrent parfois limitées selon les professions et se résument, dans certains cas, à des échanges écrits.

Il doit être rappelé en premier lieu que ce **processus n'est pas soumis à une instruction contradictoire** au sens de l'article L. 463-1 du code de commerce, ainsi que l'a précisé le ministère de l'économie et des finances dans une réponse au questionnement d'un parlementaire[16].

En second lieu, les professionnels sont en mesure de **faire spontanément valoir leur point de vue** ou leurs interrogations par le biais de la remontée des données transmises à l'ADLC[17].

L'ouverture de la procédure visant à l'élaboration de la carte est rendue publique *« dans un délai de cinq jours à compter de la date de cette ouverture, afin de permettre aux associations de défense des consommateurs agréées au niveau national pour ester en justice, aux instances ordinales des professions concernées, ainsi qu'à toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommée par le ministre de la Justice en qualité de notaire, de commissaire de justice, d'adresser à l'ADLC leurs observations »*[18].

Le choix de la méthode de zonage appropriée pour la carte d'installation, celle sur la base de calcul du chiffre d'affaires et l'expression claire des finalités concentrent les interrogations, en particulier par les notaires. Ces derniers considèrent par exemple que pour les créations d'office, les bassins de vie, économiquement et géographiquement homogènes, forment des ensembles plus pertinents que les zones d'emploi retenues. Ils font également valoir que ce choix des zonages implique plusieurs conséquences notamment sur la liberté de transfert des offices, conduisant à distordre le maillage territorial, au profit de zones plus densément peuplées (cf. annexe I). Ces questionnements réitérés malgré les réponses apportées par l'ADLC pourraient être envisagés dans le cadre plus normé d'espaces de discussions.

Parallèlement, les services d'instruction communiquent aux représentants de la DGCCRF les éléments pertinents sur lesquels ils s'appuient pour formuler leurs recommandations de créations de nouveaux offices, notamment par la transmission des données économiques utilisées » et d'autre part, du protocole signé le 16 octobre 2019 entre l'ADLC et la DACS portant sur les modalités d'échange d'informations dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 462-4-1 du code de commerce qui évoque deux réunions de travail, la première dans le mois suivant l'ouverture de la procédure d'élaboration de la proposition de carte et une deuxième réunion en amont de la séance portant sur l'avis relatif à la liberté d'installation.

[16] Question de M. Yves Detraigne, sénateur, publiée le 17 octobre 2019 et réponse du ministère de l'Economie et des Ffinances publiée le 2 janvier 2020.

[17] L'article L. 444-5 du code de commerce prévoit que l'ADLC peut recueillir toutes données utiles auprès des professionnels concernés.

[18] Article L. 462-4-1 du code de commerce.

De la même manière, le questionnement sur le monopole des notaires et celui des avocats aux Conseils est régulièrement interrogé par l'ADLC sans qu'ils n'aient une pleine connaissance des enjeux ou sujets spécifiques développés par celle-ci.

2.3.2. Une méthodologie de consultation qui gagnerait à être formalisée

Le constat d'une **démarche de concertation perfectible**, dans un cadre d'intervention consultatif novateur, invite à s'interroger sur un nécessaire **renforcement du dialogue** et son homogénéité. Il est suggéré également de repenser le cadre, à l'aune du bilan de ces dix années, pour laisser place à des consultations davantage structurées.

Si les professions ont été en principe formellement auditionnées pour chaque avis, tant au niveau des services d'instruction que du collège, elles objectent que cette audition est intervenue sans qu'elles puissent connaître précisément les éléments de nature à fonder les choix opérés. Cela a été particulièrement perçu par les professions dans le cadre de l'avis-bilan du 31 juillet 2025.

Les **orientations retenues**, que ce soit en matière de tarifs ou de liberté d'installation, devraient pouvoir être **davantage explicitées** pour être mieux comprises dans le cadre de consultations systématiques de l'ensemble des professions, et formalisées dans leur périodicité, à l'instar des processus de consultation existants au sein d'autres autorités de régulation[19]. Elles seraient le gage de relations plus harmonieuses et d'une meilleure connaissance du rôle de chacun.

Le processus reste à concevoir. Il pourrait être envisagé une procédure en deux temps, laissant place à un premier avis provisoire puis un avis définitif rendu après une consultation contradictoire sur les recommandations provisoires de l'ADLC. Dans cette perspective, l'avis définitif serait seul transmis aux ministres. Ce processus devrait être de nature à minorer le risque d'un désaccord entre les deux ministères.

Les garanties d'un **dialogue préalable structuré** permettraient de faire évoluer les rapports entre l'ADLC et les professions et de rendre davantage adhérentes ces dernières à l'élaboration de suggestions constructives pour envisager leur avenir et se conformer aux objectifs de la loi.

[19] Telle l'Arcep.

ANNEXE V

Les dispositifs contribuant à la qualité de service des professions réglementées du droit

SYNTHÈSE

L'appréciation de la qualité de service offerte par les professions réglementées du droit constitue un critère à prendre en compte dans les révisions de leurs tarifs. En pratique, ce critère est peu opérationnel et sa prise en compte s'avère, au mieux, qualitative, ce qui a amené l'Autorité de la concurrence à recommander sa suppression dans son avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025. De fait, il existe **peu de données consolidées à l'échelle nationale sur la qualité de service** proposée par ces professions.

Dans ce contexte et pour documenter l'existant sur le sujet, la mission a étudié les différents **dispositifs qui concourent à la qualité technique des prestations et à la qualité des relations avec les usagers** pour chacune des professions : la formation initiale, la formation continue, les inspections d'études ou encore les modalités de suivi de la relation usager.

Depuis 2015, les **formations initiales** de toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, ont connu des **transformations majeures** : une unification des voies de formation pour les notaires ; une nouvelle formation à la suite de la création de la profession de commissaire de justice (CJ) ; la mise en place d'un concours pour les greffiers des tribunaux de commerce (GTC) ; et la mise en place d'un master pour les administrateurs et mandataires judiciaires (AJMJ). Ces transformations ont eu des **effets positifs** : une plus grande cohérence de la formation pour les notaires ; une adaptation de la formation des CJ à leur métier ; et une plus grande ouverture des formations pour devenir GTC et AJMJ.

Cependant, la coexistence de deux voies d'accès au métier d'AJMJ emporte une hétérogénéité dans les profils et les parcours des étudiants, ce qui a suscité une proposition d'**unification des voies d'accès**. La mission rejoint cette proposition **sous réserve** qu'elle ne revienne pas sur les acquis de la loi CAECE en matière d'**ouverture et de dynamisme démographique de la profession**.

Les modalités de satisfaction de l'**obligation de formation continue** sont **similaires entre professions**, les notaires présentant néanmoins une durée de formation obligatoire plus élevée (30 heures annuelles pour les notaires vs. 20 heures annuelles pour les autres). Si chacune des professions a mis en place un **processus de contrôle** de cette obligation, **rares sont les données consolidées à l'échelle nationale** et transmises à la mission permettant d'en vérifier le respect.

Toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, sont soumises à des **inspections périodiques de leurs études**, avec des fréquences biennales à quadriennales. Ce dispositif est renforcé par un contrôle annuel comptable pour les CJ ; la présence systématique de commissaires aux comptes et une coordination assurée par des magistrats pour les AJMJ.

De même, toutes les professions, à l'exception des avocats aux Conseils, ont déployé des **démarches qualité spécifiques** : labellisation d'offices pour les notaires et les AJ ; certificats de spécialisation pour les CJ ; et charte qualité pour les GTC et AJMJ.

En ce qui concerne la **relation usager**, la mission a identifié un **effet favorable de la loi CAECE** avec, en moyenne, de meilleurs avis laissés en ligne aux offices de notaires et de CJ créés depuis 2016. Une **baisse des réclamations et des saisines du médiateur** est aussi constatée, **pour les notaires**, depuis la réforme de la discipline notariale en 2022.

À ce titre, la mission rappelle aux **CJ et GTC** l'**obligation de publication du rapport annuel d'activité de juridiction de la chambre disciplinaire**. La mission propose également d'intégrer une **rubrique relative à la relation usager** aux **référentiels** des vérifications à réaliser lors des **inspections des offices**, sur le modèle du référentiel des GTC.

Tableau 1 : Synthèse des caractéristiques des dispositifs contribuant à la qualité de service des professions

Dispositifs	Caractéristiques	Notaire	Commissaire de justice	Greffier de tribunal de commerce	Administrateur et mandataire judiciaires	Avocats aux Conseils
Formation initiale	Nombre de voies d'accès	1 voie	1 voie	1 voie	2 voies	1 voie principale (hors dispenses)
	Niveau d'entrée minimum	Bac+5 (master)	Bac+5 (master)	Bac+5 (master)	Bac+3 (licence)	Bac+7 (avocat ayant exercé)
	Modalités d'entrée en formation	Sur dossier	Examen	Concours	▪ Sur dossier pour le master ALED ▪ Examen d'accès au stage (voie traditionnelle)	Libre
	Durée de formation	24 mois	24 mois	18 mois	▪ 2 ans de formation et 30 mois de stage (master ALED) ▪ Stage de 36 mois (voie traditionnelle)	3 ans hors cas de dispense
	Modalités de sortie de formation et d'entrée dans la profession	Examens, validation du stage et du mémoire	Examen d'aptitude	Validation du stage	▪ Validation du master ALED et du stage ▪ Examen d'aptitude (voie traditionnelle)	Examen d'aptitude
Formation continue	Durée de formation continue obligatoire	30 h au cours d'une année ou 60 h sur deux ans	20 h au cours d'une année ou 40 h sur deux ans	20 h au cours d'une année ou 40 h sur deux ans	20 h au cours d'une année ou 40 h sur deux ans	20 h au cours d'une année ou 40 h sur deux ans
	Modalités de contrôle de l'obligation	En cours de révision (télédéclaration)	Télédéclaration et vérification au cours des inspections	Plateforme de demande et validation de formation t vérification au cours des inspections	Télédéclaration et contrôle par un magistrat coordinateur	Télédéclaration et vérification par l'Ordre
	Niveau de respect de l'obligation	Non disponible (N.D)	N.D.	26 h en moyenne en 2023 (69 % des GTC ont respecté l'obligation, 31 % ont suivi moins de 20 h de formation dont 5 % aucune)	N.D.	*A priori* respectée, sauf circonstances particulières

Dispositifs	Caractéristiques	Notaire	Commissaire de justice	Greffier de tribunal de commerce	Administrateur et mandataire judiciaires	Avocats aux Conseils
Inspection	Existence d'inspections périodiques ?	Oui (O)	O	O	O	Non (N)
	Fréquence des inspections périodiques	Biennale	Biennale	Quadriennale	Triennale	Non applicable (N.A)
	Spécificité des inspections	Commissions de contrôle territoriales et nationales	Contrôle annuel comptable	-	Coordination assurée par des magistrats nommés	N.A.
	Existence d'inspections ponctuelles ?	O	O	O	O	N
Démarche qualité	Existence de labellisations ou certifications ?	O	O	N	O	N
	Existence d'une charte qualité ?	N	N	O	O	N
Relation usager	Dispositifs et statistiques disponibles	▪ Diminution des réclamations de 24 % depuis 2021 ▪ Meilleurs avis en ligne pour les offices créés depuis la loi CAECE et dans les zones peuplées	Meilleurs avis en ligne pour les offices créés depuis la loi CAECE	Évaluation de la qualité de service usager incluse dans le référentiel d'inspection	Plateforme centralisant le recueil de ces réclamations depuis 2024	-
Discipline	Publication des rapports d'activité des chambres disciplinaires ?	O	N	N	N.A.	O

Source : Mission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LA QUALITÉ DES SERVICES NOTARIAUX REPOSE SUR UNE VOIE DE FORMATION INITIALE UNIFIÉE, UNE OBLIGATION DE FORMATION CONTINUE DE 30 HEURES PAR AN, DES INSPECTIONS BIENNALES DES OFFICES ET DES LABELLISATIONS D'OFFICES **2**

1.1. La refonte des modalités d'accès à la profession notariale à travers l'instauration d'une voie d'accès unique a permis d'harmoniser la formation initiale et d'en accroître la lisibilité 2

1.2. Les labellisations d'offices, qui concernent 15 % des offices, et la diversité de l'offre de formations contribuent à la formation continue des notaires 3

1.3. La qualité technique des prestations offertes par les notaires est aussi assurée par des inspections biennales ainsi que par le suivi qualitatif et quantitatif de leurs suites 5

1.4. Une amélioration de la perception des usagers, à laquelle participe l'arrivée des nouveaux notaires, est notée ces dernières années à travers l'évolution des réclamations, conciliations, saisines du médiateur et avis en ligne 7

2. LA QUALITÉ DES SERVICES DES CJ S'APPUIE SUR UNE NOUVELLE FORMATION INITIALE ATTRACTIVE, UNE OBLIGATION DE FORMATION CONTINUE DE 20 HEURES PAR AN, DES INSPECTIONS BIENNALES DES OFFICES ET DES CERTIFICATS DE SPÉCIALISATION **11**

2.1. Le regroupement des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice a conduit à une nouvelle maquette de formation initiale pour le métier de CJ et à un regain d'attractivité avec une hausse de 55 % d'entrées en formation depuis 2020 11

2.2. Si la formation continue contribue à consolider la qualité de service, elle ne résout pas à elle seule les difficultés rencontrées par les ex-CPJ et ex-HJ et le suivi du respect de l'obligation associée gagnerait à être renforcé 12

2.3. Avec un contrôle annuel de la comptabilité et un contrôle biennal des activités de CJ, les inspections assurent le maintien de la qualité technique des prestations sans contrôle toutefois des aspects relatifs à la relation usager 15

2.4. En l'absence d'outils permettant son évaluation, la perception par les usagers de la qualité de service fournie par les CJ n'a pu être appréhendée qu'à travers les avis en ligne, ces avis s'étant légèrement améliorés depuis la loi CAECE 18

3. ALORS QUE LE CONCOURS A OUVERT L'ACCÈS À LA PROFESSION DE GTC, LES INSPECTIONS QUADRIENNALES DES GREFFES, LE CONTRÔLE DE L'OBLIGATION DE FORMATION CONTINUE ET UNE CHARTE QUALITÉ CONTRIBUENT À LA QUALITÉ DE SERVICE DES GREFFES **21**

3.1. La création du concours de GTC a répondu à l'objectif d'ouverture au mérite de la profession poursuivi par la loi CAECE 21

3.2. Le pilotage par le CNGTC des exigences liées à la formation continue des GTC se distingue des autres professions par la production de statistiques sur le respect effectif de l'obligation de formation 22

3.3. Les modalités d'inspection des greffes se distinguent par l'attention portée à la qualité du service usager proposé par les GTC 23

3.4. L'obligation de publication annuelle par la chambre disciplinaire des GTC d'un rapport relatif à son activité n'est actuellement pas satisfaite ce qui restreint les modalités d'appréciation de la qualité de service 25

4. AVEC UN NOUVEAU MASTER ALED QUI A OUVERT L'ACCÈS À LA PROFESSION D'AJMJ, LA QUALITÉ DE SERVICE DES AJMJ BÉNÉFICIE DE LA COORDINATION DES INSPECTIONS TRIENNALES ET DE L'OBLIGATION DE FORMATION CONTINUE PAR DES MAGISTRATS 26

4.1. Si la création d'un master spécifique devait permettre une plus grande ouverture de la profession d'AJMJ, la coexistence deux voies d'accès génère des effets de bord qui pourraient être corrigés en les unifiant 26

4.2. Le pilotage opéré par le CNAJMJ en matière de formation continue est de nature à contribuer à la consolidation de la qualité technique des prestations offertes par les AJMJ 27

4.3. Analogue au régime d'inspection des officiers publics et ministériels, le contrôle des offices d'AJMJ présente des garanties supplémentaires matérialisées par le rôle accordé aux commissaires aux comptes et aux magistrats désignés par le garde des sceaux 29

4.4. Afin d'assurer une meilleure prise en compte par les AJMJ de la qualité du service client, il apparaît utile d'élaborer des indicateurs sur cette dimension 30

5. LA FORMATION INITIALE SÉLECTIVE DES AVOCATS AUX CONSEILS CONSTITUE LE PRINCIPAL GAGE DE LA QUALITÉ DE LEURS SERVICES 32

5.1. Les modalités d'inscription à l'examen d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils sont restreintes et assure une spécialisation dans la méthode de cassation des avocats ayant accès à la profession 32

5.2. Le caractère réduit de l'offre de formation continue à destination des avocats aux Conseils s'explique par la taille réduite de la population 33

5.3. Les avocats aux Conseils ne sont pas soumis à l'obligation d'inspection périodique mais il existe des modalités de contrôle du respect des obligations déontologiques par les instances disciplinaires de la profession 33

5.4. L'analyse des saisines du médiateur à la consommation ne soulève pas d'enjeu en matière de relation client, sachant que les juridictions soulignent la qualité des prestations des avocats aux Conseils 34

INTRODUCTION

Si la question des effets que pourrait avoir l'accroissement de la concurrence sur la **qualité des services proposés** par les professions réglementées du droit était au cœur des débats parlementaires ayant abouti à la loi croissance, activité et égalité des chances économiques (CAECE) du 6 août 2015, **cette loi ne s'est pas traduite par l'introduction d'une disposition spécifique à ce sujet par le législateur**.

Cette attention portée à la qualité de service offerte par les professions réglementées du droit a toutefois trouvé un écho au sein du décret établissant les **critères à prendre en compte lors des révisions tarifaires** des prestations des notaires, commissaires de justice (CJ), greffiers de tribunaux de commerce (GTC) et administrateurs et mandataires judiciaires (AJMJ). Ainsi, *« l'évolution constatée de la qualité du service rendu »* apparaît comme l'un de ces critères[1].

Pour autant, dix après l'adoption de la loi, **la prise en compte de ce critère** dans les révisions tarifaires menées par les administrations, que sont la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), **demeure, au mieux, qualitative**. De surcroît, un avis bilan de l'Autorité de la concurrence[2] (ADLC) recommande la suppression de ce critère au vu de la difficulté de sa mise en œuvre.

Cette situation s'explique en partie par la **capacité limitée des pouvoirs publics et des professionnels à se doter d'outils permettant l'appréciation de la qualité de service** offerte par les professions concernées. Un rapport de 2013 de l'Inspection générale des finances (IGF) faisait déjà état des difficultés à apprécier cette qualité de service en raison de la nature des prestations proposées par les officiers publics ministériels et les AJMJ.

La qualité de service désigne la capacité d'un service à satisfaire les besoins d'un client ou d'un usager. La nature particulière des prestations assurées par les officiers publics ministériels conférée par la délégation de service public qui leur est confiée amène cependant à **distinguer la qualité technique des actes et prestations réalisées et la qualité du service usager** qui renvoie au niveau de satisfaction de l'usager. Plusieurs mécanismes concourent au maintien ou à l'amélioration de ces deux facettes de la qualité, à savoir :

- les modalités de **formation initiale** ;
- les modalités de **formation continue** ;
- le dispositif d'**inspection des offices** ;
- ou encore l'existence d'une **charte qualité** et d'**indicateurs de relation usager** associés.

Ainsi, la présente annexe s'attache à :

- identifier le niveau de contribution de ces mécanismes au niveau de qualité observé ;
- évaluer les effets de la loi CAECE sur la qualité de service de ces professions lorsque cela est possible ;
- et déterminer les contours possibles d'un renforcement des outils d'évaluation de la qualité de services des professions dont il est question.

---

[1] Décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit et article R. 444-7 du code de commerce.

[2] Recommandation n° 16 de l'avis 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.

1. La qualité des services notariaux repose sur une voie de formation initiale unifiée, une obligation de formation continue de 30 heures par an, des inspections biennales des offices et des labellisations d'offices

1.1. La refonte des modalités d'accès à la profession notariale à travers l'instauration d'une voie d'accès unique a permis d'harmoniser la formation initiale et d'en accroître la lisibilité

Comme pour d'autres professions réglementées depuis le vote de la loi CAECE, les modalités d'accès à la profession notariale ont évolué.

Premièrement, par le décret n° 2018-659 du 25 juillet 2018[3], l'Institut national des formations notariales (INFN) nouvellement créé s'est substitué aux anciens centres de formations à la profession notariale (CFPN). L'objectif poursuivi était d'**assurer un pilotage national de la formation tout en maintenant le maillage territorial de l'offre de formation** initiale à travers des émanations régionales de l'Institut.

L'élément central de cette refonte de la formation initiale des notaires réside dans la **fusion des deux anciennes voies d'accès à la profession en une seule** en vertu du décret n° 2022-1298 du 7 octobre 2022 relatif au diplôme d'études supérieures de notariat (DESN). Antérieurement, la voie professionnelle permettait d'obtenir un diplôme de notaire et la voie universitaire permettait d'obtenir le diplôme supérieur du notariat. Si la détention de l'un ou l'autre des diplômes n'avait aucune incidence sur le statut ou les prérogatives du notaire une fois nommé, la primauté de la voie universitaire sur la voie professionnelle, dans l'histoire de la profession, ne favorisait pas sa cohésion. Par ailleurs, **l'hétérogénéité des contenus et des exigences associées aux deux voies d'accès ne trouvait pas de justification particulière**.

Désormais, après l'obtention d'un master 2 de droit notarial ou d'un équivalent, les aspirants à la profession de notaire doivent postuler au DESN. Cet accès à la formation professionnelle ne fait pas l'objet d'un examen mais d'une **sélection fondée sur des critères académiques**. Les candidats ayant été retenus doivent ensuite suivre une formation de 24 mois en alternance dispensée conjointement par l'INFN et des universités partenaires. À l'issue de la formation et du stage, le DESN est délivré, sous réserve de la satisfaction par le candidat des exigences académiques qui y sont associées.

La première promotion d'étudiants à avoir bénéficié de cette réforme ayant débuté sa formation en septembre 2024, la mission ne dispose **pas du recul nécessaire pour apprécier ses effets** sur le vivier de notaires en exercice.

[3] Décret n° 2018-659 du 25 juillet 2018 modifiant le 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 et modifiant l'article 17 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

1.2. Les labellisations d'offices, qui concernent 15 % des offices, et la diversité de l'offre de formations contribuent à la formation continue des notaires

1.2.1. Les modalités de satisfaction de l'obligation de formation continue des notaires, d'une durée de 30 heures par an, sont en cours de révision

La loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires instaure, par son article 23, une **obligation de formation continue** en prévoyant que *« la formation professionnelle continue est obligatoire pour les notaires en exercice »* et que le Conseil supérieur du notariat (CSN) détermine les modalités dans lesquelles cette formation s'accomplit.

Par ailleurs, en son article 43-8, le décret du 5 juillet 1973[4], fixe la **durée de la formation obligatoire pour chaque professionnel à 30 heures au cours d'une année civile ou 60 heures aux cours de deux années consécutives**.

Les modalités de satisfaction de cette obligation par les notaires sont analogues à celles de l'ensemble des officiers publics ministériels et impliquent la réalisation des actions suivantes :

- participer à des actions de formation, à caractère juridique ou professionnel, dispensées par l'INFN ou les établissements universitaires ;
- participer à des formations, habilitées par le CSN, après avis de l'INFN, dispensées par des notaires ou des établissements d'enseignement ;
- assister à des colloques ou à des conférences à caractère juridique ayant un lien avec l'activité professionnelle de notaire, notamment ceux organisés à l'initiative des conseils régionaux de notaires ;
- dispenser des enseignements à caractère juridique ayant un lien avec l'activité professionnelle de notaire, dans un cadre universitaire ou professionnel ;
- ou encore publier des travaux à caractère juridique.

Cette exigence réglementaire vise à **garantir la mise à jour et le perfectionnement par les notaires de leurs connaissances et compétences** au gré des évolutions législatives, jurisprudentielles, déontologiques et éthiques. Ce mécanisme constitue en ce sens un des leviers pouvant contribuant à la qualité des prestations notariales. Toutefois, ce mécanisme ne peut produire ses effets qu'en conséquence d'une application effective de ce principe par le CSN qui détermine ses contours par voie de circulaire.

La circulaire du 16 novembre 2011 relative aux modalités d'application de la formation professionnelle continue des notaires ayant été abrogée, une **nouvelle circulaire** est **en cours d'élaboration** par le CSN à la date de la mission. Ce projet de circulaire vise à moderniser le dispositif en prévoyant notamment qu'au moins la moitié des heures devront être consacrées à des formations au sens strict. Il prévoit également les modalités de télédéclaration par les notaires du respect ou non de l'obligation de formation continue via la plateforme FORMACEN accessible depuis décembre 2025.

[4] 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.

1.2.2. La formation continue fait l'objet d'un pilotage dynamique par le CSN matérialisé par la richesse de l'offre de formations et un processus de labellisation

En habilitant les organismes autorisés à dispenser des formations aux membres de la profession, l'instance de représentation des notaires arrive à proposer un **panel diversifié de formations.** Ainsi, en 2024, plus de **1 970 formations étaient habilitées** par le CSN[5]. Celles-ci poursuivent des objectifs aussi divers que l'actualisation des connaissances juridiques, l'acquisition ou le renforcement de compétences liées à la gestion des études ou encore l'acculturation à des nouveaux pans d'activités, à l'instar de l'arbitrage ou de la médiation.

Par ailleurs, la possibilité pour les études de s'engager dans un **processus de labellisation** contribue à améliorer les compétences des notaires qui le souhaitent dans des domaines spécifiques et, par extension, à renforcer la qualité des prestations fournies à l'usager. En effet, l'obtention par un office d'un des six labels agréés par le CSN nécessite le suivi par au moins un notaire de l'office d'une formation (dont la durée peut varier de 69,5 à 83 heures), l'obtention d'une note supérieure ou égale à dix au questionnaire à choix multiples visant à apprécier l'acquisition des compétences associées à la formation, et enfin à la présentation d'un projet de développement de l'activité liée au label au sein de l'office. Par ailleurs, l'obtention d'un label, tout en étant un **outil stratégique de différenciation** au sein de la profession, constitue également un **signal** permettant à l'**usager** de faire un choix parmi l'offre d'offices à partir de critères objectifs. Au 1er décembre 2025, 1 459 labels ont été décernés à 1 063 offices, soit 15 % de l'ensemble des offices (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des offices de notaires détenant des labels agréés par le CSN

Organisme de délivrance	Label	Durée de formation (en heures)	Nombre d'offices détenant le label en 2025
Institut notarial du patrimoine et de la famille	Notaire Conseil aux familles (NCF)	83	454
Institut notarial de l'entreprise et des sociétés	Notaire Juriste d'entreprise	76	312
Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement	Notaire Conseil du monde rural (NCMR)	74,5	213
Institut notarial des personnes publiques	Notaire Conseil des personnes publiques (NCPP)	82	190
Institut notarial de droit immobilier	Notaire Conseil en aménagement et environnement (NCAE)	70	123
Institut notarial de droit immobilier	Notaire Conseil en stratégie patrimoniale familial (NCSPF)	76,5	85
CSN	Notaire pour client à l'international (NCI)	69,5	82

Source : CSN et données https://formation.adnov.fr/ouverture-inscriptions-aux-parcours-de-formation-labels-et-a-la-mediation-notariale-rentree-2026/.

[5] Selon les éléments transmis par le CSN.

1.3. La qualité technique des prestations offertes par les notaires est aussi assurée par des inspections biennales ainsi que par le suivi qualitatif et quantitatif de leurs suites

1.3.1. En prévoyant un contrôle biennal, le cadre juridique régissant les inspections des offices de notaires contribue à garantir la qualité technique des prestations proposées par les notaires

Le régime juridique de l'inspection des offices des officiers publics ministériels a récemment été consolidé par la publication, en 2024, d'un décret **unifiant les règles relatives aux inspections des offices des CJ, des GTC et des notaires**[6].

Ces inspections sont menées sous l'autorité du procureur général territorialement compétent qui exerce une mission de surveillance des opérations associées à celles-ci. Celui-ci peut, par ailleurs, également procéder à l'inspection de tout office de CJ ou de notaire à condition d'être accompagné par un membre de la profession. Les inspections des GTC sont quant à elles directement conduites par le procureur général[7].

Les inspecteurs procédant aux inspections sont choisis parmi les membres de la profession à titre principal et parmi des experts-comptables et commissaires aux comptes à titre subsidiaire selon les modalités prévues par l'article 6 du décret. Ce décret distingue **deux types d'inspections, les inspections dites périodiques et les inspections occasionnelles**. Les **inspections périodiques** ont vocation à contrôler *« **l'ensemble de l'activité du professionnel** afin de s'assurer qu'il respecte les règles auxquelles il est assujetti, qu'elles soient professionnelles ou déontologiques »*[8]. Le champ des **inspections occasionnelles** est, quant à lui, généralement **plus restreint** et peut porter sur tout ou une partie de l'activité d'un office à l'initiative soit :

- du garde des sceaux pour les trois professions ;
- du procureur général territorialement compétent pour les trois professions ;
- du président national du CSN ou président du conseil régional des notaires territorialement compétent pour les notaires ;
- du président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) pour les GTC ;
- du président national de la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ) ou du résident de la chambre régionale des commissaires de justice territorialement compétente.

[6] Décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[7] Article 2 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels

[8] Article 3 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 précité.

Concernant les notaires, cette réforme s'est matérialisée par une substitution de l'inspection annuelle historiquement réalisée au sein de la profession à une **inspection périodique biennale**[9]. Cet espacement de la périodicité des inspections des offices des notaires se justifie notamment par l'augmentation du nombre d'offices notariaux par la loi CAECE de 2015 avec la création de 2 460 offices entre 2015 et 2024 qui rendait difficile la mise en œuvre de ces inspections. Les vérifications opérées lors de cette inspection sont fixées de manière non exhaustive par un arrêté du garde des sceaux[10] et ont surtout trait à l'appréciation de la qualité des actes, à la bonne tenue des répertoires et au respect par le notaire de certaines obligations. Chaque inspection fait l'objet d'un rapport qui sera ensuite communiqué au procureur général ainsi qu'au conseil régional des notaires ou à la chambre interdépartementale des notaires territorialement compétents.

1.3.2. Le pilotage par le CSN de l'inspection des offices notariaux se distingue par un suivi qualitatif et quantitatif des suites données aux inspections

Contrairement aux CJ et GTC, le décret prévoit la mise en place par la profession notariale de **commissions de contrôle chargées d'assurer le suivi des inspections au niveau régional ou interdépartemental ainsi qu'une commission nationale placée auprès du CSN**[11]. Au niveau local, ces commissions sont composées d'au moins cinq membres de la profession dont un président siégeant pour une durée de six ans. Leur mission est d'analyser et d'émettre des avis sur les rapports d'inspection des offices de leur ressort territorial et de produire un rapport de synthèse annuel relatif à ces inspections.

Les rapports de synthèse établis par les commissions au niveau local sont ensuite transmis à la commission nationale qui émet des avis et formule des recommandations aux présidents de conseils régionaux ou de chambres interdépartementales. Les membres de la commission nationale sont au nombre quatre, dont un président, désignés parmi les membres de la profession par le président du CSN pour six ans.

Par ailleurs, les **irrégularités constatées à l'occasion d'une inspection** exposent les titulaires de l'office inspecté à des **mesures administratives** voire à des **poursuites disciplinaires**. Ainsi, 43 % des jugements rendus en matière disciplinaire en 2025 à l'encontre des notaires l'ont été pour des faits relevés lors d'inspections périodiques ou occasionnelles, contre 49 % en 2024 et 67 % en 2023. 21 % des mesures administratives prononcées en 2024 l'ont été suite à des faits relevés lors d'inspections.

---

[9] *Ibid.*

[10] Annexe de l'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.

[11] Article 26 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024précité.

1.4. Une amélioration de la perception des usagers, à laquelle participe l'arrivée des nouveaux notaires, est notée ces dernières années à travers l'évolution des réclamations, conciliations, saisines du médiateur et avis en ligne

1.4.1. Un suivi des réclamations, des conciliations et des saisines du médiateur de la consommation s'est déployé, avec une amélioration de ces indicateurs ces dernières années

Une **enquête conduite en 2012** pour le compte du ministère de l'économie et des finances auprès des consommateurs (particuliers et entreprises) sur la qualité du service rendu et les tarifs pratiqués par les professions réglementées montrait qu'en moyenne, **le rapport qualité-prix des prestations des notaires n'était pas jugé satisfaisant** par une majorité de Français. En effet, alors que les standards d'analyse considèrent qu'un niveau de satisfaction de 90% des clients est pertinent pour apprécier la qualité de service des professionnels, les notaires ne présentaient qu'un taux de 84 % de satisfaction. Toutefois, lorsque ce taux de satisfaction des services fournis par les notaires était **comparé avec celui des autres professions réglementées du droit, il apparaissait comme le plus élevé** (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Résultat du sondage réalisé en 2012 sur les professions réglementées réalisés

Profession	Part des sondés estimant que les tarifs pratiqués sont chers	Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service de qualité	Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service personnalisé	Part des sondés ayant déjà recours au service
Avocat	96 %	23 %	19 %	49 %
Notaire	92 %	16 %	23 %	75 %
Administrateur judiciaire	91 %	50 %	65 %	29 %
Commissaire-priseur	91 %	30 %	54 %	19 %
Huissier	90 %	33 %	43 %	33 %
Mandataire judiciaire	90 %	57 %	59 %	28 %
Greffier de tribunal de commerce	59 %	26 %	63 %	68 %

Source : Rapport IGF, 2013 ; sondage réalisé par l'Institut Opinion Way réalisé du 13 au 20 novembre 2012.

Le rapport de l'IGF de 2013 déplorait l'absence d'outils et d'indicateurs à disposition des pouvoirs publics pour évaluer la qualité des services rendu aux usagers par les professions réglementées du droit.

Le CSN a connaissance des réclamations des particuliers qui sont faites auprès des présidents de conseils régionaux, compétents depuis le 1er juillet 2022 pour les traiter. Ainsi, il est observé une **diminution des réclamations** depuis la réforme de la discipline en 2022, de 16 500 réclamations entre 2018 et 2021 à 12 600 réclamations entre 2022 et 2024 en moyenne par an. La nouvelle procédure prévoit une **conciliation entre le notaire et son client** lorsque celle-ci est possible. Lorsqu'elle peut être organisée, la conciliation présente un taux de réussite de 64 % en 2024 contre 59 % en 2023. En parallèle, l'évolution des chiffres relatifs à la saisine au niveau national du médiateur de la consommation permet d'observer une baisse des saisines depuis 2023.

Ainsi, l'analyse de l'évolution des réclamations formulées à l'encontre de la profession et des saisines du médiateur du notariat permet de constater une **tendance baissière**.

1.4.2. L'analyse des avis *Google* des offices de notaires révèle un effet positif de la loi CAECE sur la qualité de service offerte par les notaires ainsi que des disparités territoriales favorables aux zones plus peuplées

La mission a agrégé les avis *Google* laissés par les clients sur les pages *Google* référençant les offices et les a analysés (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Récupération et traitement des données

Les utilisateurs de *Google Maps* peuvent laisser des avis sur les professionnels présents sur l'application, avec un barème s'échelonnant d'une à cinq « *étoiles* ». Ces avis sont rédigés par des particuliers et n'ont pas de date d'expiration ; ils restent en ligne sauf s'ils sont bloqués ou supprimés par leur auteur.

Google permet *via Google Cloud*[12] d'écrire un programme récupérant pour chaque professionnel sa note moyenne et son nombre d'appréciations. La quantité relativement faible (environ 10 000) de professionnels concernés permet d'effectuer gratuitement cette collecte.

Le programme accepte en entrée les données transmises à la DGCCRF dans le cadre de la loi CAECE, expurgées de toutes les informations financières confidentielles. À chaque identifiant de la colonne SIREN est alors associé une requête *Google* composée de la concaténation du nom de l'étude ou de l'office, de l'adresse, du code postal et de la commune. Cette requête est utilisée pour effectuer un premier appel au *cloud* permettant de récupérer l'identifiant unique de l'établissement, si celui-ci existe sur *Google Maps*.

Cet identifiant est alors utilisé pour effectuer un deuxième appel au *cloud*, permettant de récupérer pour chaque SIREN le nombre d'avis laissés par des clients et la note moyenne de ces clients.

Ces SIREN sont enfin appariés avec la Base Sirene des entreprises et de leurs établissements pour obtenir le nom officiel de l'office (qui diffère quelquefois du nom rapporté) ainsi que la date de leur création.

Pour l'étude statistique qui suit, les études et offices ont été séparés en deux catégories, selon que leur date de création est antérieure ou postérieure au 1er février 2016[13]. Seuls les études et offices avec au moins dix avis d'utilisateurs ont été pris en considération.

Source : IGF pôle Science des données.

L'usage de cette méthode invite cependant à poser de manière liminaire **certaines limites**. Premièrement, il convient de souligner que la pratique consistant à laisser des avis en ligne n'est pas anodine, les publics particulièrement satisfaits ou à l'inverse particulièrement mécontents étant plus susceptibles d'y avoir recours. Deuxièmement, il apparaît utile de rappeler que l'enjeu n'est pas d'établir le niveau de qualité de service de chaque profession afin de les comparer entre elles. La variation des notes moyennes obtenues d'une profession à l'autre peut, en effet, en partie être expliquée par la nature même du rôle occupé par la profession dans la société. De fait, on peut comprendre que les CJ aient des notes structurellement basses en raison du champ de leurs activités.

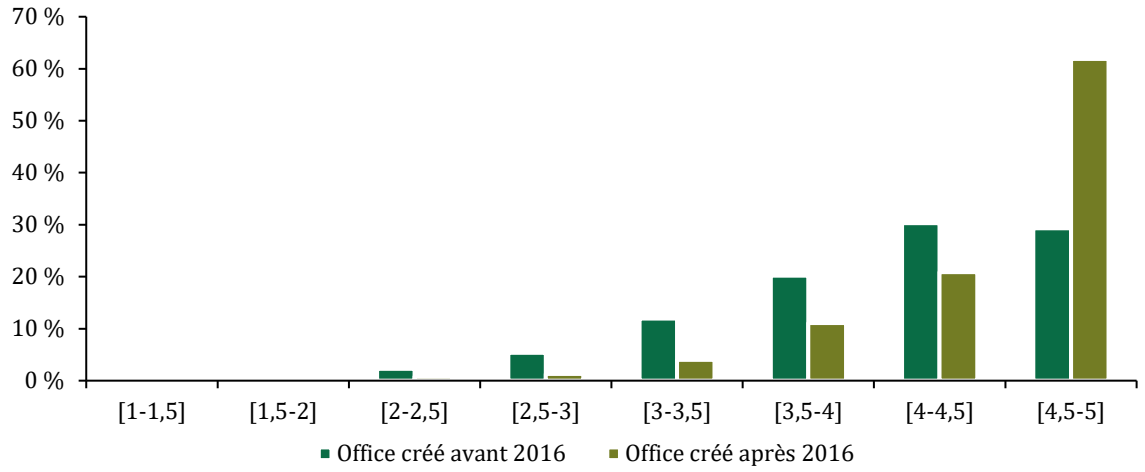
[12] En utilisant l'API nommée « *Google* Places (New) ».

[13] Date d'entrée en vigueur de la liberté d'installation créée par la loi CAECE (article 52, alinéa VIII).

Toutefois, l'usage du *scraping*[14] peut permettre de mettre en exergue des résultats significatifs au sein d'une même profession car ceux-ci subissent les biais liés à la nature de leur fonction de manière équivalente. Ainsi, on peut opérer des comparaisons entre différents types d'offices au sein d'une même profession et obtenir des résultats significatifs. Par ailleurs, un certain nombre d'autres précautions méthodologiques ont été prises afin d'assurer la significativité des résultats obtenus, notamment en écartant de l'analyse les offices ayant un nombre d'avis trop restreint (ici inférieur à 10). S'agissant des notaires, 5 100 offices disposent d'un nombre d'avis suffisamment significatifs pour être analysés, ce qui représente deux tiers de la profession.

La comparaison des avis en ligne des offices notariaux créés avant 2016 et de ceux créés après cette date permet d'observer que **les notaires installés après la loi CAECE reçoivent de la part de leurs clients des évaluations sensiblement meilleures que les notaires installés antérieurement**, respectivement de 4,5 et 4,1 étoiles en moyenne. **Cet effet est toujours observable en pondérant les différents offices par le nombre de notes** (c'est-à-dire en accordant plus d'importance aux offices ayant reçu le plus d'avis dont la note est susceptible d'être plus fiable), avec une note moyenne de 4,4 pour les offices créés avant la réforme et de 4,7 pour les offices créés par la réforme. Ainsi, près des deux tiers des offices notariaux créés après 2016 ont une note *Google Maps* supérieure à 4,5 étoiles, contre seulement 30 % des offices notariaux créés antérieurement. La proportion de mauvaises notes (inférieures à 3,5 étoiles) est quant à elle largement plus faible chez les offices créés après la réforme : 6 % contre 19 % (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Répartition des évaluations moyennes des notaires, avant et après la réforme



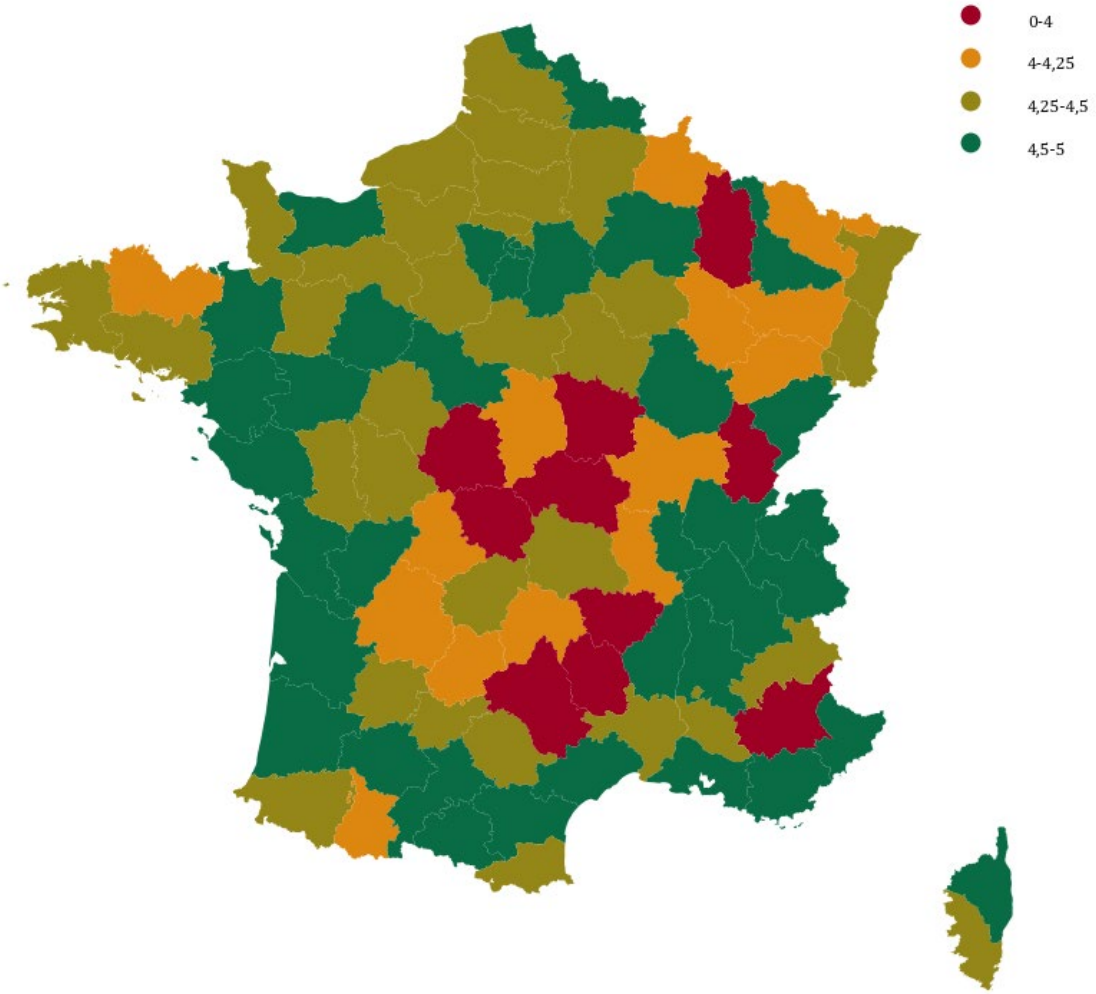
Source : Google Maps 2025 ; calculs : IGF pôle Science des données.
Note de lecture : 30 % des offices notariaux créés avant 2016 ont une note comprise entre 4 et 4,5 étoiles

En ce sens, l'idée présente au sein de l'étude d'impact de la loi CAECE que **le renforcement de la concurrence entre les offices notariaux par l'ouverture significative de nouvelles charges produirait un effet qualité semble se confirmer pour les notaires**.

Une analyse géographique montre qu'il existe des **disparités entre les départements** en ce qui concerne l'évaluation par les usagers des offices notariaux. L'Île-de-France, le Rhône et les départements côtiers reçoivent ainsi des meilleures appréciations que les départements du centre de la France. La corrélation entre la population d'un département et l'appréciation moyenne de ses offices notariaux est de 0,6, ce qui indique une relation positive modérée à forte : **plus un département est peuplé, plus ses habitants sont satisfaits de ses offices notariaux** (cf. graphique 2).

[14] Technique de récupération et organisation automatisées des données Web.

Graphique 2 : Évaluation *Google* moyenne des offices notariaux par département (pondérée par le nombre d'avis)



Source : Google Maps 2025 ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.4.3. Des indicateurs complémentaires portant sur la relation usager pourraient être développés pour mieux en mesurer la qualité

La qualité technique des prestations offertes par les notaires est structurée par le concours de nombreux dispositifs tels que la formation initiale, l'obligation de formation continue et les inspections périodiques. La perception des usagers peut, quant à elle, être évaluée à travers la dynamique des réclamations, des conciliations et des saisines du médiateur de la consommation.

D'autres professions à l'instar des GTC et des AJMJ s'attèlent à la formulation d'**indicateurs complémentaires de la relation usager** et l'adoption de **charte de qualité**. Ainsi, le référentiel des vérifications devant être réalisées lors des inspections des offices de notaires pourrait être complété par une rubrique relative à la qualité du service client. Cette rubrique permettrait le contrôle lors des inspections périodiques du respect d'indicateurs de qualité qui seraient élaborées par le CSN et ses administrations de tutelle. Des statistiques relatives à ces indicateurs pourraient ainsi être consolidées avec le concours des commissions locales et de la commission nationale de contrôle du suivi des inspections et transmises à la DACS, la DGGCRF et l'ADLC.

2. La qualité des services des CJ s'appuie sur une nouvelle formation initiale attractive, une obligation de formation continue de 20 heures par an, des inspections biennales des offices et des certificats de spécialisation

2.1. Le regroupement des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice a conduit à une nouvelle maquette de formation initiale pour le métier de CJ et à un regain d'attractivité avec une hausse de 55 % d'entrées en formation depuis 2020

La loi CAECE de 2015 a créé la **profession de CJ** par le regroupement des professions de commissaire-priseur judiciaire (CPJ) et d'huissier de justice (HJ)[15]. Si la formation continue a constitué le vecteur de transition des professionnels déjà en exercice vers la profession nouvellement créée, une **formation initiale** a dû être **créée *ex nihilo*** afin de permettre aux étudiants d'accéder à celle-ci. Les conditions d'accès ont ainsi été fixées par le décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des CJ et aux conditions d'accès à cette profession. Celui-ci prévoit un **examen permettant** aux personnes titulaires d'un master de droit ou d'un équivalent satisfaisant certaines conditions de nationalité, de capacité et d'honorabilité **d'accéder à la formation professionnelle dont la durée est de deux ans**[16]. Sont toutefois dispensés de la condition de diplôme ou de l'examen d'accès les catégories de personnes prévues aux articles 7 à 9 de ce même décret. Cet examen est organisé annuellement par la CNCJ et son programme est défini par arrêté du garde des sceaux[17].

La première session de cet examen d'accès à la formation professionnelle a eu lieu en 2020 et la dernière session, à savoir celle de l'année 2025, a admis 143 lauréats avec un taux de réussite de 30 %. **Le nombre de candidats et de candidats admis a progressé depuis 2020** : +55 % de candidats et +180 % de candidats admis (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Indicateurs de réussite à l'examen d'accès à la formation professionnelle

Indicateurs	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux de réussite	16 %	10 %	10 %	22 %	39 %	30 %
Nombre de candidats	310	315	306	335	405	480
Nombre de candidats admis	51	31	31	74	158	143

Source : https://incj.fr/examen-acces/resultats/.

La formation professionnelle initiale qui comprend un **stage professionnel** auprès d'un membre de la profession dure deux ans à l'issue desquels le commissaire de justice stagiaire devra se présenter à l'**examen d'aptitude** de la profession dont les modalités sont également fixées par arrêté du garde des sceaux[18]. **Depuis 2023, le nombre de candidats à l'examen d'aptitude est en hausse mais, avec un taux de réussite en baisse, le nombre de candidats admis est plus stable**. La supériorité du nombre de candidats à l'examen d'aptitude par rapport au nombre de commissaires de justice stagiaires effectivement inscrits à l'Institut national de formation des commissaires de justice s'explique par les dispenses de formation prévues à l'article 2 du décret du décret de 2019 (cf. tableau 5).

[15] Article 61.

[16] Article 15 du décret du 15 novembre 2019.

[17] Arrêté du 13 décembre 2019 fixant les conditions d'organisation, le programme et les modalités de l'examen d'accès à la formation professionnelle de commissaire de justice.

[18] 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.

Tableau 5 : Indicateurs de réussite à l'examen d'aptitude à la profession de CJ

Indicateurs	2023	2024	2025
Taux de réussite	75 %	68 %	64 %
Nombre de candidats	68	82	92
Nombre de candidats admis	51	56	59

Source : https://incj.fr/examen-aptitude/resultats-aptitude/.

2.2. Si la formation continue contribue à consolider la qualité de service, elle ne résout pas à elle seule les difficultés rencontrées par les ex-CPJ et ex-HJ et le suivi du respect de l'obligation associée gagnerait à être renforcé

Par son article 61, la loi CAECE de 2015 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au regroupement des professions de CPJ et de HJ en *« prenant en considération […] les exigences de qualification particulières à chacune de ces professions »*.

Ainsi, l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de CJ, prise en application de la loi CAECE, a déterminé non seulement les modalités de l'obligation de formation continue pour la profession nouvellement créée mais également fait de la formation continue un **levier de transition afin de permettre aux CPJ et des HJ déjà en exercice de satisfaire aux exigences du métier de CJ**.

Par ailleurs, la richesse de l'offre de formations à destination des CJ et la délivrance de certificats de spécialisation témoignent du caractère dynamique du pilotage assuré par la CNCJ en matière de formation continue.

2.2.1. La formation spécifique mise en place ne semble pas avoir levé tous les obstacles à la transition des professionnels déjà en exercice vers le métier de CJ

Le regroupement des professions de CPJ et de HJ a engendré un enjeu de **mise à niveau des professionnels en exercice aux exigences requises par la profession de CJ**. La **formation continue** a ainsi été identifiée comme le vecteur par lequel cette acquisition des connaissances et des compétences serait rendue possible. De fait, parmi les membres des deux anciennes professions en exercice, seuls ceux ayant suivi une formation spécifique au 1er juillet 2026 ou bénéficiant d'une dispense pourront continuer d'exercer[19]. Les modalités de satisfaction de cette obligation de formation spécifique varient cependant en fonction de la profession d'origine du futur commissaire de justice.

En ce sens, la **formation spécifique des anciens huissiers de justice** dure **60 heures** et a pour objet *« le droit et la pratique de la vente de meubles aux enchères publiques prescrite par la loi ou par décision de justice et des inventaires et prisées correspondants, sur les arts et techniques et sur les matériels et stocks »*. Sont toutefois dispensés les anciens huissiers de justice pouvant justifier de la réalisation ou de l'organisation soit :

- d'au moins 24 ventes de meubles aux enchères publiques prescrites par la loi ou par décision de justice depuis le 1er janvier 2016 ;
- d'au moins 12 de ces ventes depuis le 1er janvier 2016 ayant donné lieu à la facturation d'un montant total d'émoluments d'au moins 40 000 € HT ;
- d'au moins 40 de ces ventes depuis le 1er janvier 2013[20].

[19] V de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

[20] Article 2 du 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. À noter que l'ensemble de ces ventes devait être réalisées cinq mois avant la parution de ce décret.

La **formation spécifique à destination des anciens commissaires-priseurs judiciaires** dure, quant à elle, **80 heures** et porte sur :

- la signification des actes ;
- les procédures civiles d'exécution ;
- la pratique des constats ;
- le recouvrement amiable de créances ;
- ainsi, que sur les activités accessoires des huissiers de justice, à savoir les activités de médiation conventionnelle ou judiciaire, d'administrateur d'immeubles et d'agent d'assurances[21].

Contrairement aux huissiers de justice, aucun mécanisme de dispense n'a été prévu au profit des anciens commissaires-priseurs judiciaires en l'absence au sein de leur profession initiale d'activités s'apparentant à celles exercées par les ex-huissiers de justice.

Les acteurs auditionnés par la mission ont exprimé **l'inconfort à exercer les activités relevant initialement du champ de la profession à laquelle ils n'appartenaient pas**. Cette gêne naît d'un sentiment de ne pas maîtriser les compétences nécessaires à la prise en charge d'un nouveau pan d'activité, et ce malgré la formation spécifique. Cette adaptation au métier de commissaire de justice apparaît **encore moins aisée du côté des anciens commissaires-priseurs judiciaires** qui, pour certains, ne souhaitent pas exercer les anciennes activités des huissiers de justice par défaut d'appétence et, pour d'autres, peinent à être identifiés en tant que commissaire de justice.

2.2.2. Le cadre juridique de l'obligation de formation continue est similaire à celui des notaires mais il n'existe pas suivi national de la part des professionnels satisfaisant cette obligation

Afin d'assurer la mise à jour et le perfectionnement des connaissances et compétences nécessaires à l'exercice de sa profession, le commissaire de justice est tenu au respect d'une **obligation de formation de continue**[22] dont la durée est fixée à **20 heures au cours d'une année civile** ou de **40 heures à l'occasion de deux années consécutives**[23]. Les modalités de satisfaction de cette obligation ont été précisées par décret et s'apparentent à celles précédemment évoquées pour les notaires (cf. 1.2.1). [24].

Certaines catégories de CJ sont, par ailleurs, soumises à des conditions plus contraignantes ayant pour objectif l'acculturation à certains aspects fondamentaux de l'exercice de la profession ou à l'inverse à l'entretien de connaissances spécifiques à un domaine de spécialisation. Ainsi, les CJ détenteurs de certificats de spécialisation doivent par exemple consacrer dix heures par an à des formations dans le domaine de chacune de leurs spécialisations[25].

---

[21] Article 1 du 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.

[22] Article 13 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

[23] Article 27 du décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession.

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.* Par ailleurs, les commissaires de justice exerçant depuis moins de deux ans ainsi que ceux exerçant les activités mentionnées au III de l'article L.812-2 du code de commerce sont également soumis à des modalités de formation continue spécifiques.

Le contrôle du respect de cet impératif par les CJ est précédé par une phase déclarative à l'occasion de laquelle ceux-ci doivent télédéclarer avant le 31 janvier de chaque année le respect ou non de cette obligation[26]. Les vérifications associées sont ensuite opérées lors de l'inspection périodique des offices. Ainsi, une rubrique du référentiel des vérifications et éléments du rapport d'inspection périodique des CJ est prévue à cet effet[27].

Un manquement à cette obligation est constitutif d'une faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire pour le CJ concerné[28]. Si la CNCJ ne dispose **pas d'éléments statistiques consolidés** afin de permettre à la mission d'apprécier le caractère effectif du respect par les professionnels de cette obligation, elle explique travailler actuellement en ce sens.

2.2.3. La formation continue fait toutefois l'objet d'un pilotage par la CNCJ matérialisé par la richesse de l'offre de formations ainsi que l'existence de certificats de spécialisation

Le pilotage de la formation des CJ est assuré par la **commission « formation continue »** dont les membres sont nommés par la CNCJ. Cette commission a pour mission principale la **validation des organismes de formations et établissements d'enseignement** au sein desquels les CJ pourront se former. Elle confère également l'habilitation nécessaire pour qu'une formation, un colloque ou une conférence soit éligible à l'obligation de formation continue des commissaires. Actuellement, **treize organismes de formation** ont été habilités par le CNCJ, parmi lesquels on retrouve l'École nationale de la magistrature ou encore le CNAJMJ. L'organisme de formation « EJT Academys » constitue le principal formateur des CJ avec 155 sessions organisées en 2025 et 2 500 professionnels formés la même année selon la CNCJ. Au cours de l'année 2025, 17 colloques et conférences ont, par ailleurs, été validés par la commission.

La qualité de service offerte par les CJ se voit également renforcé par la possibilité pour les professionnels d'obtenir des **certificats dits de spécialisation**. Ces certificats de spécialisation sont un héritage de l'ancienne profession d'huissier de justice et ont fait l'objet d'une restructuration à l'occasion de la fusion sous l'effet du décret 15 novembre 2019 précité. En son article 31, ce décret dispose que *« la spécialisation est acquise par une pratique professionnelle de quatre années au moins dans la spécialité, sanctionnée par un examen de contrôle des connaissances organisé par la chambre nationale des commissaires de justice* ». Le nombre maximal de certificats de spécialisation par professionnel est fixé à deux et le montant des droits d'examen associés à 800 € par certificat[29].

---

[26] Article 28 du décret du 15 novembre 2019 précité.

[27] Rubrique « 8-Formation des titulaires » de la première partie « Présentation et évolution de l'office » du référentiel en annexe de l'arrêté du 20 décembre 2024 portant référentiel des vérifications auxquelles les inspecteurs doivent procéder lors des inspections de commissaires de justice 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.

[28] Article 7 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

[29] Articles 26 et 30 du décret du 15 novembre 2019 précité.

Ces certificats de spécialisation ont essentiellement vocation à **signifier à la clientèle la maîtrise particulière d'un ou deux domaines d'expertise**. Afin d'obtenir un certificat de spécialisation, les CJ doivent ainsi déposer un dossier de candidature auprès de la CNCJ comportant notamment tout élément permettant de justifier la pratique effective du domaine d'expertise pendant au moins quatre ans. Après réception de l'ensemble des candidatures, la CNCJ publie une liste des candidats admis à concourir et organise ensuite une session d'examens. L'admission à la certification est ensuite conditionnée au succès à l'examen et fait naître pour le candidat admis les **obligations de formation spécifiques** dont il a précédemment été question.

Les **certificats de spécialisation** proposés par la CNCJ sont actuellement au nombre de neuf, à savoir :

- administration judiciaire de la preuve ;
- beaux-arts, arts décoratifs et droit du marché de l'art ;
- droit des entreprises en difficulté ;
- droit de l'environnement, droit rural et droit de l'urbanisme ;
- droit immobilier, droit des baux ;
- droit des personnes et de la famille ;
- droit de la propriété intellectuelle ;
- droit des sûretés ;
- médiation judiciaire.

2.3. Avec un contrôle annuel de la comptabilité et un contrôle biennal des activités de CJ, les inspections assurent le maintien de la qualité technique des prestations sans contrôle toutefois des aspects relatifs à la relation usager

2.3.1. Le cadre juridique régissant les inspections professionnelles des offices de CJ permet un contrôle de la qualité technique de la gestion, des prestations et du respect par ceux-ci de leurs obligations

Les **inspections périodiques** auxquelles sont soumis les offices de CJ se distinguent par leur **caractère bipartite**. En effet, le premier volet de cette inspection portant sur la **vérification des éléments comptables** des offices fait l'objet d'un **contrôle annuel** réalisé à distance par un inspecteur spécialisé en comptabilité. Le second volet, impliquant un **contrôle sur pièces et sur place de l'ensemble de l'activité**, se déroule quant à lui de **manière biennale** et il est réalisé par deux inspecteurs membres de la profession accompagnés d'un inspecteur en comptabilité[30].

[30] Article 20 du décret du 10 octobre 2024 précité.

Organisées par le président de la chambre régionale territorialement compétente, ces inspections débutent par une phase inopinée[31] et donnent lieu à la vérification d'un ensemble d'éléments fixés de manière non exhaustive par un arrêté du garde des sceaux[32], dont :

- la gestion de l'office ;
- la répartition des actes par typologie (actes soumis à tarif, actes libres, actes au titre de l'aide juridictionnelle et actes pénaux) ;
- le contrôle des activités judicaires et volontaires ;
- le contrôle des livres et des répertoires obligatoires ;
- le respect des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- ou encore l'examen des dossiers et de l'exactitude des décomptes des frais réclamés et honoraires.

À ces inspections périodiques peuvent s'ajouter des **inspections occasionnelles inopinées** dont le périmètre de contrôle est fixé par l'autorité ayant ordonné l'inspection[33].

Au terme de chaque inspection, les inspecteurs produisent un rapport qui fait ensuite l'objet d'une transmission au professionnel dont l'office est contrôlé. Afin d'assurer le caractère contradictoire de la procédure, le professionnel en question dispose alors d'un délai de quinze jours afin de formuler des réponses aux observations émises par les inspecteurs. Le rapport complété des réponses du CJ inspecté est ensuite communiqué à l'autorité ayant ordonné l'inspection ainsi qu'au procureur général territorialement compétent qui émet un avis motivé[34].

Les CJ titulaires de l'office au sein duquel des **irrégularités** ont été constatées s'exposent à des **mesures administratives** et à des **sanctions disciplinaires** proportionnées au regard de la nature des anomalies. De surcroît, lorsque ces anomalies constituent des infractions pénales, par exemple en cas d'atteinte à la garantie de représentation des fonds des clients, des **poursuites pénales** peuvent être engagées à l'encontre des CJ concernés.

L'inspection des offices des CJ exerçant des activités de liquidation judiciaire dans les modalités prévues par l'article L. 812-2 du code de commerce fait l'objet d'un régime particulier impliquant d'informer le président du CNAJMJ et le magistrat coordinateur placé auprès de la DACS de la tenue de l'inspection. Ainsi, toute irrégularité relevée lors de ces inspections doit également être portée à la connaissance des deux autorités précédemment mentionnées et expose le commissaire de justice concerné à l'application des sanctions prévues pour les AJMJ aux articles L. 812-9 et L. 810 du code de commerce.

---

[31] Article 19 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[32] Arrêté du 20 décembre 2024 portant référentiel des vérifications auxquelles les inspecteurs doivent procéder lors des inspections de commissaires de justice 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.

[33] Article 5 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[34] Cet avis est transmis au garde des sceaux lorsque celui-ci a ordonné l'inspection.

Par ailleurs, la conduite d'une inspection est également porteuse d'obligations tant pour les inspecteurs que pour l'autorité professionnelle à l'origine de l'inspection, à savoir le président régional compétent ou le président de la CNCJ. Ainsi, l'article 9 du décret du 10 octobre 2024 précité prévoit que lorsque des *« inspecteurs relèvent des irrégularités graves ou une situation susceptible de compromettre la sécurité des dépôts confiés au professionnel inspecté »* ceux-ci informent le procureur général, l'autorité ayant ordonné l'inspection ainsi que le président régional lorsque celui-ci n'est pas à l'initiative de ce contrôle. Les inspecteurs et l'autorité professionnelle s'abstenant de porter à la connaissance du procureur général territorialement compétents des irrégularités constatées s'exposent alors à des sanctions disciplinaires et d'éventuelles poursuites pénales[35]. Les inspecteurs concernés peuvent également faire l'objet d'une décision de retrait d'agrément prononcée par le procureur général[36].

Si **aucune statistique** n'a été transmise sur ces inspections par la CNCJ, la mission estime que l'architecture du dispositif est de nature à assurer un contrôle effectif et approfondi de la qualité technique des prestations offertes par les CJ et du respect par ceux-ci de leurs obligations.

2.3.2. Afin d'assurer une meilleure prise en compte des aspects liés à la qualité du service usager, il serait opportun de compléter le référentiel de vérifications des inspections des CJ par une rubrique dédiée à cet effet

Sur le modèle du **référentiel des vérifications** devant être réalisées lors des inspections des GTC[37], une rubrique relative à la **qualité du service aux usagers** pourrait être introduite au sein du référentiel consacré aux inspections des offices de CJ.

Pour ce faire, la CNCJ serait invitée à élaborer conjointement avec ses autorités de tutelle des indicateurs permettant d'évaluer la qualité du service aux usagers proposée par les membres de la profession. Ces indicateurs pourraient par exemple porter sur des considérations aussi diverses que :

- l'amplitude des horaires d'ouverture de l'office au public ;
- les délais de réponse à des sollicitations par courriel et par courrier ;
- ou encore le délai de réalisation de certaines prestations.

La capacité des offices à respecter les indicateurs établis avec le concours de l'organe de représentation de la profession serait ainsi évaluée lors des inspections périodiques et ferait l'objet de statistiques consolidées dont la transmission à la DACS et la DGCCRF serait obligatoire.

[35] Article 10 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[36] Article 8 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[37] Arrêté du 18 décembre 2024 fixant les éléments devant figurer dans chaque rapport d'inspection des greffiers des tribunaux de commerce en application de l'article 16 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels

2.4. En l'absence d'outils permettant son évaluation, la perception par les usagers de la qualité de service fournie par les CJ n'a pu être appréhendée qu'à travers les avis en ligne, ces avis s'étant légèrement améliorés depuis la loi CAECE

2.4.1. Les modalités d'évaluation de la qualité de service offerte par les CJ sont limités, d'autant plus que le rapport annuel relatif à l'activité de juridiction de la chambre disciplinaire des CJ n'est pas publié

Le décret du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers publics et ministériels, en son article 28, introduit pour la CNCJ une **obligation de publier annuellement un rapport relatif à l'activité de juridiction de la chambre disciplinaire**. La mission constate, à ce jour, que cette **exigence n'est pas satisfaite**, et ce malgré une entrée en vigueur du texte le 1er juillet 2022. Cette disposition, trouvant son origine dans un rapport de l'Inspection générale de la justice de 2020, poursuit plusieurs objectifs. Premièrement, il s'agit d'introduire un principe de transparence dans la gestion par les instances professionnelles de leur activité disciplinaire, car les actions menées par celles-ci ne faisaient l'objet, jusqu'à lors, d'aucune communication, ni auprès des usagers, ni auprès de la DACS. Deuxièmement, la production de ces rapports par les officiers publics et ministériels a vocation à améliorer la connaissance des pouvoirs publics, notamment sur la distribution des faits constitutifs de poursuites et sur celle des sanctions prononcées. Par ailleurs, la périodicité annuelle de la production de ces données et de leur communication avait pour objet d'identifier des évolutions dans le temps et d'éventuellement constater des tendances nouvelles qui nécessiteraient une attention renforcée des pouvoirs publics. Enfin, les données relatives à l'activité disciplinaire constituent un élément d'appréciation de la qualité de service fournie par les CJ dont l'administration est actuellement privée. La mission appelle ainsi la profession à régulariser cette situation.

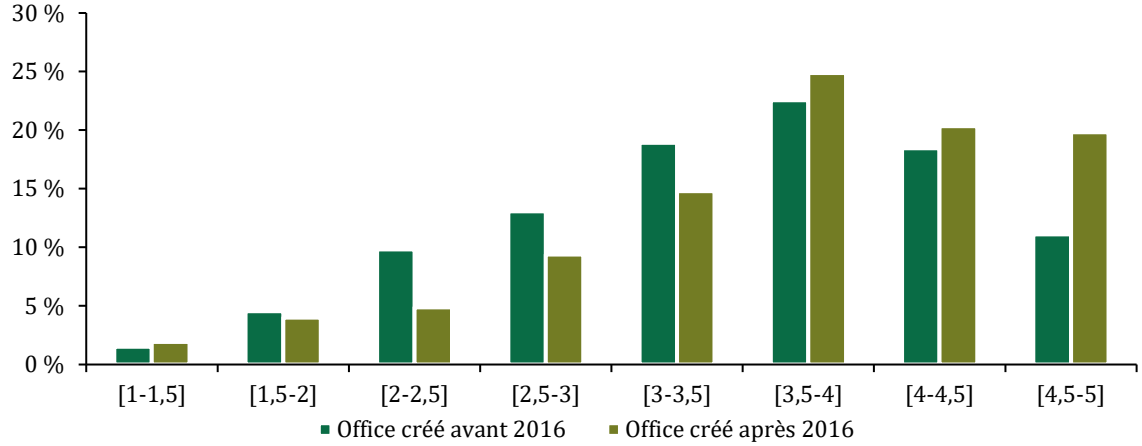
Faute d'outils d'évaluation à la main des pouvoirs publics, les modalités actuelles d'appréciation de la qualité de service des offices de CJ s'avèrent restreintes, ce qui plaide en faveur de l'introduction d'une **rubrique dédiée au sein du référentiel d'inspection des CJ**. De plus, le déférencement du médiateur de la consommation des huissiers de justice en 2021, soit avant la fusion avec les commissaires-priseurs judiciaires, a conduit à un éclatement du recours par les professionnels à la médiation de la consommation. Ainsi, les CJ ne disposent **pas d'un médiateur à la consommation sectoriel** qui, à l'instar de ceux des notaires et des avocats aux Conseils produirait des données sur le recours par les usagers des CJ à la médiation.

2.4.2. L'analyse des avis *Google* des CJ fait apparaître un effet neutre à positif de la loi CAECE sur la qualité de service perçue par les clients des CJ

La taille de la population des CJ ainsi que l'usage suffisamment répandu chez ses professionnels des pages de référencement *Google* a permis la mission de procéder à un *scraping* des avis *Google*.

Il apparaît ainsi que **les offices de CJ créés après la loi CAECE de 2015** obtiennent des **avis sensiblement meilleurs** que ceux préexistants : 3,5 pour les offices installés avant la réforme vs. 3,7 pour les offices créés depuis. En effet, 20 % des offices créés après 2016 ont une note supérieure à 4,5 étoiles, contre 11 % pour les offices créés avant 2016 (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Répartition des évaluations des CJ, avant et après la réforme



Source : Google Maps 2025 ; calculs : IGF pôle Science des données.
Note de lecture : 23 % des offices de commissaires de justice créés avant 2016 ont une note comprise entre 3,5 et 4 étoiles.

Cependant, en pondérant les différents offices par le nombre de notes (c'est-à-dire en accordant plus d'importance aux offices ayant reçu le plus d'avis dont la note est susceptible d'être plus fiable), cet effet disparaît.

Tableau 6 : Note moyenne *Google* par les CJ, pondérée par le nombre d'avis reçus

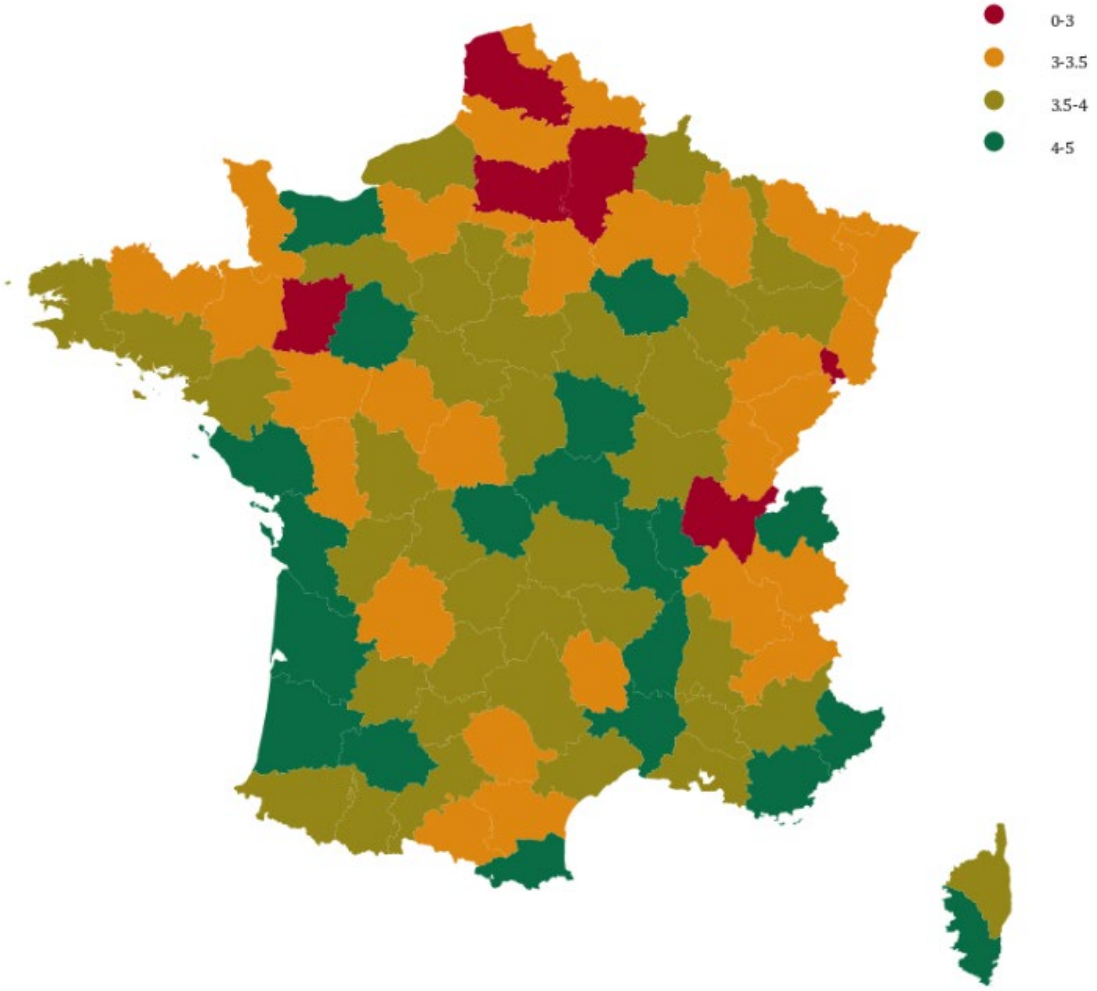
Profession	Offices créés avant la réforme	Offices créés après la réforme
Commissaires de justice	3,8	3,8

Source : Google Maps 2025 ; calculs : IGF pôle Science des données.

Une analyse géographique de qualité de service perçue par les clients des CJ révèle des **disparités territoriales** (cf. graphique 4). Contrairement aux offices de notaires, **aucune corrélation statistique** n'a pu être établie entre la population d'un département et l'appréciation moyenne de ses offices de CJ.

Annexe V

Graphique 4 : Evaluation Google moyenne des offices de CJ par département (pondérée par le nombre d'avis)



Source : Google Maps 2025 ; calculs : IGF pôle Science des données.

3. Alors que le concours a ouvert l'accès à la profession de GTC, les inspections quadriennales des greffes, le contrôle de l'obligation de formation continue et une charte qualité contribuent à la qualité de service des greffes

3.1. La création du concours de GTC a répondu à l'objectif d'ouverture au mérite de la profession poursuivi par la loi CAECE

En habilitant le gouvernement à procéder par ordonnance[38] à la modification des conditions d'accès à la profession de GTC, la loi CAECE[39] a permis la **création d'un concours spécifique**[40]. L'instauration de ce concours a été identifiée comme un levier permettant de concourir à une **plus grande ouverture de la profession** et s'inscrit dans un contexte marqué par la mise au jour de logiques dynastiques verrouillant l'accès à la profession[41].

En 2012, sept familles contrôlaient directement ou indirectement 21 des 134 greffes de tribunaux de commerce en France. De fait, les anciennes modalités d'accès à la profession favorisaient la **captation des greffes par un nombre restreint de familles**. Avant la réforme de 2015, un aspirant à la profession de GTC devait justifier de l'obtention d'un diplôme de droit avant de réaliser un stage d'un an auprès d'un membre de la profession, puis réussir l'examen professionnel et enfin acquérir une charge afin d'être nommé par arrêté du Garde des Sceaux. Pour Cécile Untermaier, rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, ce stage faisait, en réalité, office de ***« verrou d'entrée »***[42] en ce qu'il était une condition d'accès à l'examen professionnel et que certains aspirants peinaient à y avoir accès.

Désormais, les aspirants titulaires d'un master de droit doivent se présenter à un concours dont le nombre de lauréats est fixé chaque année par arrêté du garde des sceaux. La **réussite à ce concours** conditionne l'accès à un **stage de formation de 18 mois** sanctionné par un entretien de validation de stage. Conformément à l'article R. 742-16 du code de commerce, les lauréats du concours ayant validé leur stage et les personnes bénéficiant d'une dispense de stage sont inscrits sur une **liste d'aptitude** à la profession de GTC par **ordre de mérite**. Depuis sa première édition en 2018, ce concours a ouvert entre 9 et 22 places (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Nombre de places ouvertes par le garde des sceaux au concours annuel d'accès à la profession de GTC

Nombre de places	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nombre de places ouvertes au concours	22	9	13	14	14	14	14	10	10

Source : Arrêtés annuels du Garde des sceaux depuis 2017.

[38] Ordonnance n° 2016-57 du 29 janvier 2016 modifiant l'article L. 742-1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce.

[39] Article 61 de la loi CAECE.

[40] Article L. 742-1 du code de commerce.

[41] Rapport IGF, 2012, page 52, note 30.

[42] Rapport d'information n° 2475 sur les professions juridiques réglementées, Cécile Untermaier, Philippe Houillon p.42 (2015)

3.2. Le pilotage par le CNGTC des exigences liées à la formation continue des GTC se distingue des autres professions par la production de statistiques sur le respect effectif de l'obligation de formation

3.2.1. Le respect de l'obligation de formation continue par les greffiers fait à la fois l'objet d'un contrôle par le CNGTC et d'un contrôle sur pièces et sur place à l'occasion de l'inspection périodique des greffes

Le GTC est soumis, conformément à l'article R. 742-39 du code de commerce, à une **obligation de formation continue** et doit ainsi fournir « *les efforts nécessaires pour améliorer la qualité de ses services et maintenir le degré de compétence (…) que l'on attend de lui* »[43]. Ainsi, chaque GTC doit consacrer un total de **20 heures au cours d'une année civile** ou de **40 heures au cours de deux années consécutives** à l'actualisation de ses connaissances juridiques, économiques, procédurales ou encore déontologiques. Lors des deux premières années d'exercice de la profession, au moins 10 heures de formation doivent être consacrées à des formations relatives à la gestion d'office. L'obligation de formation continue est réputée satisfaite par la réalisation par le professionnel des actions prévues à l'article R742-39 du code de commerce[44]

Le contrôle du respect de cette obligation est double. Premièrement, le CNGTC exerce un **contrôle à l'aide d'une plateforme** permettant chaque GTC :

- le dépôt de la demande préalable de formation ;
- la vérification de l'éligibilité d'une formation à l'obligation de formation continue ;
- la transmission au CNGTC de l'attestation de participation à la formation suivie ;
- et la consultation du nombre d'heures de formation acquises.

Le CNGTC procède ainsi à la vérification des éléments fournis et valide le cas échéant le nombre d'heures acquises pour chaque formation. À ce contrôle régulier s'ajoute un **contrôle sur pièces et sur place s'opérant à l'occasion de l'inspection quadriennale des offices** ou d'inspections inopinées. Ce second contrôle est par ailleurs prévu par un arrêté du 18 décembre 2024 qui identifie la vérification du respect de l'obligation de formation continue comme un étape obligatoire de l'inspection[45].

Selon, le rapport d'activité sur l'obligation de formation continue GTC (2022-2023)[46], le **volume horaire annuel de formation par greffier excède les obligations légales** et s'élève à 26 heures en 2023. La même année, si 69 % des GTC ont respecté leur obligation de formation, **31 % ont suivi moins de 20 heures de formation dont 5 % aucune**. Selon le CNGTC, la part des GTC n'ayant pas honoré les exigences de formation en 2023, supérieure de 5 points par rapport à l'année 2022 s'explique par des **situations inédites induites par la mise en place du guichet unique**.

---

[43] Article 21 du décret n° 2023-609 du 13 juillet 2023 relatif au code de déontologie des greffiers des tribunaux de commerce et article 21 du code de déontologie des greffiers de tribunaux de commerce.

[44] La nature de ces actions est commune à l'ensemble des officiers publics ministériels. Celles-ci s'apparentent donc à celles évoquées au 1.2.1 pour les notaires.

[45] Arrêté du 18 décembre 2024 fixant les éléments devant figurer dans chaque rapport d'inspection des greffiers des tribunaux de commerce en application de l'article 16 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels (IV-Gestion d'offices, 2.4 Formation).

[46] Rapport d'activité sur l'obligation de formation continue des greffiers de tribunaux de commerce (2022-2023)

Les **manquements des professionnels à cette obligation** peuvent donner lieu à des **sanctions** dont l'intensité varie en fonction de la nature ponctuelle ou persistante de ce manquement. En cas de défaut ponctuel, le président du CNGTC peut demander au greffier concerné d'éclaircir sa situation et si nécessaire lui adresser un rappel à l'ordre ou une injonction de mettre fin au manquement potentiellement accompagné d'une astreinte. Lorsque ce manquement est persistant ou est de nature à porter atteinte à la qualité du service rendu, des sanctions disciplinaires allant de l'avertissement et du blâme à l'interdiction temporaire d'exercer peuvent être prononcées. Aucune statistique associée à l'usage de ces sanctions n'a été communiquée à la mission.

3.2.2. L'obtention par le CNGTC de la certification Qualiopi permet à celui-ci de jouer son rôle en matière de formation continue et de concourir ainsi au renforment de la qualité technique des prestations offertes par les greffes

Ayant obtenu la **certification *Qualiopi*** en 2021, **le CNGTC est le principal organisme** délivrant des formations aux GTC. Des **formations externes** sont également **agréées** par le CNGTC dès lors que celles-ci présentent un lien direct avec les activités exercées par les GTC. Ainsi, en 2023 17 % des GTC ont participé à au moins une des seize formations proposées par l'École nationale de la magistrature et agréées par le CNGTC. De plus, l'organisation annuelle d'un séminaire national de formation en plus du congrès annuel de la profession constitue une occasion supplémentaire pour les professionnels de se former. En 2023, près de 66 % des heures de formations suivies par les GTC étaient associés à la participation à ces deux évènements[47].

3.3. Les modalités d'inspection des greffes se distinguent par l'attention portée à la qualité du service usager proposé par les GTC

3.3.1. Les inspections des greffes permettent un contrôle de l'activité portant à la fois sur la qualité technique des prestations et sur la qualité du service client

L'article L. 743-1 du code de commerce prévoit le **caractère quadriennal de l'inspection périodique** à laquelle est soumis chaque greffe de tribunal de commerce. L'arrêté du 18 décembre 2024[48] indique de manière détaillée mais non exhaustive l'ensemble des vérifications auxquelles il convient de procéder lors de l'inspection des greffes.

[47] *Ibid.*

[48] Arrêté du 18 décembre 2024 fixant les éléments devant figurer dans chaque rapport d'inspection des greffiers des tribunaux de commerce en application de l'article 16 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels

Le contrôle a ainsi pour objet des considérations aussi diverses que :

- l'organisation générale de l'office ;
- la conformité des procédures judiciaires et administratives ;
- la tenue des registres légaux ;
- la régularité comptable et la séparation des comptes des tiers ;
- le respect de la nomenclature tarifaire ;
- la gestion des flux financiers avec les tiers ;
- la situation sociale et fiscale ;
- ou encore le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Comme pour les autres professions, ce mécanisme d'inspection par les pairs des greffes des tribunaux de commerce concourt à assurer la qualité technique de l'activité. Les suites données aux inspections varient également en fonction de la nature des manquements caractérisés. Premièrement, et dans la majorité des cas, les inspecteurs formulent des observations et recommandations figurant dans le rapport d'inspection. Deuxièmement, et lorsque la nature des irrégularités le nécessite, des **mesures correctrices** peuvent être imposées. Enfin, en cas de manquements graves, des **poursuites disciplinaires** peuvent être engagées avec des sanctions allant de l'avertissement et du blâme à l'interdiction temporaire d'exercer, voire à la destitution. La mission ne dispose **pas d'éléments quant à la fréquence de l'usage de chacune de ses suites possibles** à l'inspection.

À la différence des inspections périodiques ayant lieu dans les autres professions, l'inspection des greffes de tribunaux de commerce concourt également à **évaluer la qualité du service rendu à l'usager**. En effet, la partie V de l'arrêté[49] relative à l'accomplissement de la mission de service public comprend une section intitulée « 3. Qualité de service » invitant les inspecteurs à renseigner les éléments suivants :

- les horaires d'ouverture au public ;
- les conditions matérielles de l'accueil ;
- la qualité de l'accueil téléphonique ;
- la clarté et la disponibilité de l'information ;
- le respect d'un délai de réponse aux courriels inférieur ou égal à deux jours ouvrables ;
- le respect d'un délai de réponse aux demandes écrites inférieur ou égal à quatre jours ouvrables ;
- la transmission immédiate des documents au demandeur lorsqu'ils sont disponibles ;
- la transmission sous deux jours ouvrables des documents lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles.

En 2025, 38 inspections quadriennales ont été menées contre 29 en 2024 et 37 en 2023 selon le CNGTC. Le **rythme des inspections constatés** est **compatible avec l'obligation de contrôler l'ensemble des greffes sur une période de quatre ans** ce qui nécessite de procéder en moyenne à 33,5 inspections quadriennales par an.

[49] *Ibid.*

À ces inspections quadriennales, s'ajoutent des **inspections occasionnelles** sur ordre du garde des sceaux de sa propre initiative ou à la demande d'un président de tribunal de commerce ou du président du CNGTC. Ces inspections ont lieu de manière inopinée lorsqu'une situation particulière le justifie. Par ailleurs, l'inspection générale de la justice peut également procéder à ce type d'inspection à la demande du garde des sceaux[50].

3.3.2. Toutefois, l'absence de remontée de données consolidées sur le respect par les greffes de ces indicateurs de qualité ne permet pas d'apprécier la qualité du service aux usagers proposé par les GTC

Ces indicateurs permettant d'apprécier la qualité de service au sein d'un greffe s'inscrivent dans une démarche plus globale de la profession visant à améliorer la qualité de service des usagers. Celle-ci s'est notamment matérialisée par l'adoption d'une **charte qualité** formalisant six engagements de la profession dans ce domaine. Si les éléments renseignés à l'occasion de cette rubrique du rapport d'inspection permettent d'apprécier le niveau de la qualité de service rendu à l'usager au sein du greffe inspecté, **aucune statistique consolidée** ne fait l'objet d'une communication à la DACS, à la DGCCRF ou encore à l'Autorité de la concurrence. Alors que l'évolution de la qualité de service offerte par la profession aux usagers figure parmi les critères à prendre en compte lors de l'exercice de révision tarifaire[51] et que l'Autorité de la concurrence propose de supprimer ce critère faute d'indicateurs en sa possession, l'absence de remontée de ces données apparaît comme une occasion manquée et il serait donc opportun de prévoir une communication de celles-ci aux institutions précitées.

3.4. L'obligation de publication annuelle par la chambre disciplinaire des GTC d'un rapport relatif à son activité n'est actuellement pas satisfaite ce qui restreint les modalités d'appréciation de la qualité de service

Le décret du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers publics et ministériels, en son article 28, introduit pour le CNGTC une obligation de publier annuellement un rapport relatif à l'activité de juridiction de la chambre disciplinaire. La mission constate que **ces rapports n'ont pas fait l'objet de publication** alors même que la profession semble satisfaire à l'obligation qui lui ait faite par le même article de produire et transmettre les rapports semestriels aux chefs de cour.

Faute de publication, les modalités d'appréciation de la qualité de service des GTC se sont avérées restreintes sur ce point. L'appréhension de la qualité telle que perçue par les usagers par la méthode de *scraping* des avis *Google* n'est pas adaptée dans le cas des GTC, car leur faible nombre ne permettrait pas d'obtenir des résultats statistiquement significatifs. Toutefois, les effets constatés de l'ouverture de sept offices de greffiers de tribunaux de commerce en 2019 dans les territoires d'Outre-mer[52] sur les délais de certaines procédures plaident en faveur de la proposition par les GTC de prestations de qualité satisfaisante. À titre d'exemple, les délais RCS et RSM qui se comptaient alors en mois, voire parfois en années, ont été ramenés à des délais de 24 à 48 h pour les formalités courantes depuis l'installation de ces nouveaux offices. Par ailleurs, celle-ci a permis l'intégration aux standards nationaux : accès au portail Infogreffe, procédures dématérialisées et meilleur contrôle des informations.

---

[50] Articles 5 et 25 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels.

[51] Article R. 444-7 du code de commerce.

[52] Selon les arrêtés du 9 avril 2019 portant création des offices de greffier de tribunal de commerce à Basse-Terre et Pointe-à-Pitre, à Cayenne, à Fort-de-France, à Saint-Denis et Mamoudzou et à Saint-Pierre .

4. Avec un nouveau master ALED qui a ouvert l'accès à la profession d'AJMJ, la qualité de service des AJMJ bénéficie de la coordination des inspections triennales et de l'obligation de formation continue par des magistrats

4.1. Si la création d'un master spécifique devait permettre une plus grande ouverture de la profession d'AJMJ, la coexistence deux voies d'accès génère des effets de bord qui pourraient être corrigés en les unifiant

4.1.1. L'objectif d'ouverture poursuivi la loi CAECE à travers la création des masters « administration et liquidation des entreprises en difficulté » a été atteint

La réforme de 2015 a **modifié les conditions d'accès aux professions d'AJMJ** par la création du master « administration et liquidation des entreprises en difficulté » dit **master « ALED »**. Avant cette création, l'unique voie d'accès aux deux professions consistait à réussir l'examen d'accès au stage d'AJMJ, puis à réaliser un stage de 36 mois avant de se présenter au certificat d'aptitude à l'exercice de la profession d'AJMJ. Par ailleurs, **aucune formation universitaire** spécifique ne permettait de **préparer ce certificat d'aptitude**.

Sans mettre fin à cette voie, la loi CAECE de 2015 a introduit une **voie d'accès parallèle** consistant à valider un master ALED puis à effectuer 30 mois de stage auprès d'un AJMJ à l'issue duquel le candidat est inscrit de droit sur la liste des membres de l'une des professions. Actuellement, six établissements universitaires proposent des masters ALED[53].

4.1.2. Le maintien de deux voies d'accès crée cependant des inquiétudes au sein de la profession quant à une hétérogénéité supposée de la qualité des professionnels intégrés en son sein

Si la création d'une nouvelle voie d'accès aux professions d'AJMJ par la loi CAECE de 2015 semble satisfaire l'**objectif d'ouverture** ayant justifié son déploiement, elle **suscite néanmoins des inquiétudes** au sein de la profession. La coexistence de ces deux voies contribuerait à l'intégration par les deux professions d'étudiants aux **capacités hétérogènes**, la voie traditionnelle étant réputée plus sélective et donc meilleure garante de la qualité des lauréats. Ces inquiétudes se retrouvent, par ailleurs, exacerbées par la portée du **principe de solidarité au sein des professions d'AJMJ** matérialisé par la cotisation de chaque professionnel à une caisse de garantie prévue à l'article L. 814-3 du code de commerce. C'est la raison pour laquelle le CNAJMJ a soutenu une proposition d'amendement au projet de loi « Orientation et programmation du ministère de la justice 2023-2027 » visant à **unifier les deux voies d'accès en une seule**. Les nouvelles modalités d'intégration défendues au sein du projet de loi étaient les suivantes :

- être titulaire d'un master ALED ;
- effectuer un stage de 36 mois auprès d'un membre d'une des deux professions ;
- et enfin réussir un « certificat national d'aptitude » dont l'obtention permettrait d'être inscrit sur la liste des AJMJ.

[53] Ces universités sont les suivantes : l'Université Jean Moulin-Lyon 3, l'Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne (IEJ), l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UFR de droit), Aix-Marseille Université, l'Université Toulouse Capitole, et l'Université Côte d'Azur.

Cet amendement a été jugé irrecevable en vertu de l'article 45 de la Constitution, la commission saisie au fond ayant considéré qu'il ne présentait pas de lien même indirect avec le texte auquel il a été intégré.

4.1.3. L'unification des deux voies d'accès ne doit pas nuire aux effets d'ouverture bénéfiques engendrés par la création des masters ALED

La mission reconnait le bien-fondé de cette proposition mais rappelle que le nouveau dispositif doit répondre aux objectifs de la loi CAECE et ne doit pas instaurer une limitation d'accès disproportionnée. Ainsi, cela pourrait aller jusqu'à prévoir la fixation, par arrêté du garde des sceaux, d'un nombre minimal de candidats devant être reçus.

4.2. Le pilotage opéré par le CNAJMJ en matière de formation continue est de nature à contribuer à la consolidation de la qualité technique des prestations offertes par les AJMJ

4.2.1. Similaire au cadre juridique applicable aux officiers publics et ministériels en matière d'obligation de formation continue, le cadre applicable aux AJMJ est renforcé par l'encadrement d'un magistrat coordinateur placé auprès de la DACS

Le recueil des règles professionnelles des AJMJ[54] rappelle que le respect par les membres des professions d'AJMJ de l'**obligation de formation** est nécessaire *« pour améliorer la qualité de […] service et maintenir le haut degré de compétence professionnelle qu'exigent les mandats et les missions »* confiées. Les exigences associées à la formation continue des AJMJ sont également consignées dans le code du commerce, qui prévoit notamment en son article R. 814-28-1 que le nombre d'heures de formation auxquelles doivent s'astreindre les professionnels est de **20 heures au cours d'une année civile** ou de **40 heures au cours de deux années consécutives**. Les professionnels ayant récemment intégré la profession, doivent par ailleurs consacrer 10 de ces heures à des formations portant sur la déontologie, le statut professionnel ou la gestion d'un office lors de leurs deux premières années d'exercice[55].

Le respect de cette obligation est réputé satisfait par :

- *« la participation aux actions d'adaptation et de développement des compétences, d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances et de formation relatives à l'économie et à la gestion de l'entreprise. Le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires retient parmi elles celles qu'il estime prioritaires ;*
- *l'assistance à des colloques, à des conférences ou à des séminaires, dans la limite de dix heures par an ;*
- *l'assistance à des programmes d'autoformation encadrée ou à des formations ou enseignements à distance, dans la limite de dix heures par an ;*
- *l'animation de formation, de colloque, de conférence et de séminaire et la dispense d'enseignement dans un cadre professionnel ou universitaire ;*
- *ou par la publication de travaux à caractère technique ou la participation à ceux-ci »*[56].

---

[54] Règles professionnelles des AJMJ prévues par l'article R. 814-3 du code de commerce.

[55] Article R. 814-28-3 du code de commerce.

[56] Article R. 814-28-4 du code de commerce.

Les modalités de contrôle du respect de cette obligation de formation sont également prévues par le code du commerce et se déroulent en deux temps. Premièrement, les AJMJ sont priés de déclarer au CNAJMJ, au plus tard le 31 janvier de chaque année, s'ils ont satisfait à cette obligation et de joindre les pièces justificatives associées. Dans un second temps, le CNAJMJ établit une liste de l'ensemble des professionnels ayant failli à cette obligation devant ensuite être transmise au **magistrat coordinateur**[57] avant le 31 mars de chaque année. Le CNAJMJ précise par la même occasion l'ensemble des mesures prises afin d'en assurer un respect plus effectif[58]. Si la mission n'a pas eu accès aux données concernant la proportion de professionnels n'honorant pas l'obligation de formation, les modalités du contrôle et son encadrement par le magistrat coordonnateur semblent porteurs de garanties quant au respect de cette obligation.

4.2.2. Marqué par la diversité des formations proposées et par l'avènement récent d'un processus de labellisation, le pilotage opéré par le du CNAJMJ en matière de formation continue est particulièrement dynamique

Créé en 2014, le centre de formation du CNAJMJ dispose d'une **certification *Qualiopi*** et propose aujourd'hui une quarantaine de formations, certaines à destination exclusive des AJMJ et du personnel employé au sein des études et d'autres ouvertes aux professionnels de la restructuration d'entreprises ou à toute autre personne intéressée. Ce centre de formation s'est particulièrement développé depuis la pandémie de Covid-19 avec une **hausse du nombre de participants** de près de 154 % entre 2020 et 2024 selon le CNAJMJ. Parmi les 719 participants aux formations du centre en 2024, 22 % étaient des AJMJ, 69 % des employés au sein d'études d'AJMJ et 9 % de membres d'autres professions. En contribuant à l'amélioration des compétences de l'ensemble du personnel au sein des études, le centre de formation offre un levier complémentaire concourant au renforcement général de la qualité du service rendu. La **diversité des formations** proposés permet aux professionnels une réactualisation effective de leurs compétences au gré des évolutions juridiques comme en témoigne la formation sur « *Les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme des AJMJ* » ayant attiré 240 participants en 2024 (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Évolution du nombre de participants aux formations du CNAJMJ depuis 2020

Nombre de participants	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de participants aux formations	283	255	514	532	719

Source : CNAMJ.

Pour chaque formation proposée, le centre de formation continue du CNAJMJ dispose indicateurs globaux faisant l'objet d'une **présentation au sein d'un rapport annuel**[59]. Sont ainsi recensés pour chacune des formations :

- l'évaluation des compétences des participants avant et après participation ;
- le niveau de satisfaction des participants ;
- le niveau de satisfaction des financeurs s'agissant de l'évolution des compétences et de la qualité de l'organisation de la formation ;
- ainsi que les points forts de la formation selon les participants et ceux méritant des points d'amélioration.

[57] Il s'agit d'un magistrat désigné par le garde des sceaux et placé auprès de la DACS dont le rôle est prévu à l'article R. 814-45 du code du commerce et consiste essentiellement à coordonner les magistrats inspecteurs régionaux impliqués dans le contrôle triennal des études d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

[58] Article R. 814-28-7 du code de commerce.

[59] Rapport annuel des activités du centre de formation continue des AJMJ 2024.

À l'instar du mouvement observé au sein de la profession notariale, la profession d'AJ s'engage également sur la voie de labellisation avec l'introduction au 9 janvier 2026 d'un premier label intitulé « gestion des copropriétés en difficulté »[60]. Celui-ci vise à attester de la détention par le titulaire du label de compétences spécifiques et *« des moyens matériels, financiers et humains nécessaires missions définies par la section 2 du chapitre II de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 »*[61]. Le label est délivré par le garde des sceaux sur demande de l'AJ, sous réserve de la qualité du dossier appuyant la requête et après avis du CNAJMJ. L'obtention de ce label fait par ailleurs naître pour son titulaire une obligation de consacrer quinze heures par année civile à des formations relatives au droit et au droit et à la gestion des copropriétés en difficulté[62].

Le pilotage du CNAJMJ en matière de formation continue à travers les actions de son centre de formation est de nature à contribuer à la consolidation de la qualité de service offerte par les AJMJ.

4.3. Analogue au régime d'inspection des officiers publics et ministériels, le contrôle des offices d'AJMJ présente des garanties supplémentaires matérialisées par le rôle accordé aux commissaires aux comptes et aux magistrats désignés par le garde des sceaux

Bien que faisant l'objet d'un statut juridique distinct, les modalités de contrôle des études des AJMJ sont analogues aux modalités d'inspection des offices de notaires, de GTC et de CJ. Ainsi, l'article R. 814-42 du code de commerce prévoit à la fois un **contrôle triennal de chaque étude portant sur l'intégralité de l'activité** mais également des **contrôles occasionnels réalisés de manière inopinée** et pouvant porter sur tout ou une partie de l'activité de l'office. L'équipe procédant au contrôle est composée de deux membres de la profession n'exerçant pas dans le même ressort de cour d'appel que le professionnel contrôlé et d'un commissaire aux comptes figurant sur liste établie par le garde des sceaux[63]. De plus, des magistrats désignés par le garde des sceaux dans le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel exercent un rôle de coordination et de surveillance de ces contrôles au niveau régional avec l'appui d'un magistrat placé auprès de la DACS au niveau national[64].

À l'instar des officiers publics et ministériels, l'étendue minimale des vérifications auxquelles il doit être procédé lors des contrôles des études d'AJMJ est fixée par arrêté du garde des sceaux[65]. Le CNAJMJ dispose, par ailleurs, d'un cahier des charges relatif aux investigations à mener pour chacune des professions et assure évaluer *« la qualité de service rendu par les AJMJ à l'occasion des contrôle triennaux des études »*[66].. La **présence systématique de commissaires aux comptes** lors des contrôles et le **rôle de coordination attribué aux magistrats** désignés par le garde des sceaux est de nature à assurer les conditions d'un contrôle effectif de la qualité technique des prestations offertes par les AJMJ.

---

[60] Décret n° 2026-10 du 9 janvier 2026 et arrêté du 9 janvier 2026 relatif au label « gestion des copropriétés en difficulté » reconnaissant les compétences des administrateurs judiciaires dans le traitement des copropriétés en difficulté.

[61] Article 1er du décret précité.

[62] Article 1er de l'arrêté du 9 janvier 2026 précité.

[63] Article R. 814-45 du code du commerce.

[64] Article R811-40 du code commerce.

[65] Arrêté du 22 décembre 2016 modifiant l'annexe 8-5 du livre VIII du code de commerce.

[66] Réponse écrite du CNAJMJ au guide d'entretien du 05/11/2025.

À l'issue des investigations, un rapport est formulé par les contrôleurs et transmis au professionnel contrôlé qui dispose d'un délai d'un mois après réception pour émettre des observations. Lorsque des irrégularités relatives à la *« gestion et à la représentation des fonds, titres, effets et autres valeurs détenus pour le compte de tiers »* sont relevées, les contrôleurs informent le procureur général, le magistrat inspecteur régional, le magistrat placé auprès de la DACS, le président du CNAJMJ ainsi que le commissaire du gouvernement près la Commission nationale d'inscription et de discipline des AJMJ[67].

En 2024, 30 % des études de mandataires judiciaires et 32 % des études d'administrateurs judiciaires ont fait l'objet d'un contrôle triennal selon le CNAJMJ, **en cohérence avec la fréquence triennale** prévue. Seuls trois contrôles occasionnels ont eu lieu la même année.

4.4. Afin d'assurer une meilleure prise en compte par les AJMJ de la qualité du service client, il apparaît utile d'élaborer des indicateurs sur cette dimension

4.4.1. Les AJMJ ont mis en place une plateforme de recueil des réclamations de leurs clients

Les modalités d'appréciation de la qualité de service offerte par les AJMJ s'avèrent encore plus restreintes que celles des autres professions réglementées du droit dont il est question au sein de la loi CAECE de 2015. Contrairement aux officiers publics et ministériels, les AJMJ ne sont pas tenus de produire annuellement un rapport relatif à l'activité de juridiction de leur chambre disciplinaire[68]. Par ailleurs, la nature des fonctions exercées par les AJMJ les **exclut du champ de la médiation de la consommation** contrairement aux notaires, CJ et avocats aux Conseils.

Lors de l'élaboration du rapport IGF de 2013 sur les professions réglementées du droit une enquête avait été mené auprès d'un échantillon de 300 dirigeants au dernier trimestre de l'année 2012. Celle-ci avait révélé une faible appréciation de la qualité des prestations offerte par les AJMJ (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Résultat du sondage sur les professions réglementées réalisés (2012)

Profession	Part des sondés estimant que les qu'il est aisé de trouver un représentant de la profession	Part des sondé estimant que le prix de la prestation est facile à anticiper	Part des sondés estimant que la profession rend un service de qualité	Part des sondés estimant que la profession rend un service personnalisé
Administrateur judiciaire	62 %	8 %	44 %	34 %
Mandataire judiciaire	65 %	7 %	38 %	29 %

Source : Rapport IGF, 2012 : sondage réalisé par l'Institut opinion way réalisé du 13 au 20 novembre 2012

La mission a tenté d'appréhender plus de dix ans après ce sondage la qualité de service telle que perçue par les usagers par la méthode de *scraping* des avis *Google*. Cette méthode n'a toutefois pas pu être mise en œuvre du fait du faible nombre d'études et du faible référencement par les professionnels de leurs études sur le navigateur.

[67] Article R. 814-48 du code du commerce.

[68] Il s'agit, dans le cas des AJMJ, de la commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Un autre moyen d'approcher la qualité de service telle que perçue par les usagers aurait été de mener une analyse approfondie des réclamations formulées à l'encontre des AJMJ. En 2024, le CNAJMJ a mis en place une **plateforme permettant de centraliser le recueil de ces réclamations** dont le traitement a été confié à deux anciens présidents du conseil.

Conformément aux règles professionnelles des AJMJ[69], les professionnels sont tenus de répondre aux sollicitations du CNAJMJ concernant les réclamations dont ils font l'objet. Cette exigence implique donc pour les professionnels d'apporter au CNAJMJ tout élément susceptible d'éclairer celui-ci sur la nature du différend avec le client auteur de la réclamation. Ce mode de résolution des conflits via la conciliation rejoint celui introduit par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire[70] pour les officiers publics et ministériels.

Si le CNAJMJ explique que la majorité des réclamations sont liées à des incompréhensions, la mission n'a eu accès qu'à un **nombre restreint de statistiques** consolidées sur ces réclamations et aucune sur les suites données à celles-ci. Ainsi, depuis la mise en place de la plateforme, 1 128 réclamations ont été formulées, les deux motifs de réclamation les plus importants étant lié soit à un contrat de travail (32 % des réclamations) soit à l'insatisfaction d'un créancier induite par les modalités de conduite d'une procédure qui les concernent (26 %) selon le CNAJMJ.

4.4.2. Si l'adoption par le CNAJMJ d'une charte qualité va dans le sens d'une meilleure intégration par les professionnels de considérations liées à la qualité du service client, ce mouvement doit être poursuivi par l'introduction d'une rubrique dédiée au sein du référentiel des contrôles périodiques des AJMJ

L'enjeu est donc pouvoir se munir d'outils d'évaluation et d'indicateurs pour apprécier cette qualité de service afin d'assurer le meilleur pilotage de ces professions par l'administration et surtout un meilleur niveau de prestation aux usagers. Le CNAJMJ s'est déjà engagé sur cette voie avec l'adoption d'une **charte de qualité** formalisant les cinq engagements de la profession dans cette démarche. Parmi ceux-ci, on retrouve la mise en place d'indicateurs afin de vérifier le respect de ces engagements en matière de qualité par les professionnels.

Par ailleurs, un certain nombre d'indicateurs ont d'ores et déjà été identifiés au sein de la charte qualité, à savoir :

- une ouverture des études au public au moins quatre heures par jour ;
- la fixation d'un calendrier des étapes de la procédure dès le premier rendez-vous avec le chef d'entreprise ;
- un délai de réponse de dix jours ouvrés pour toute demande d'information écrite ;
- le paiement des créances non contestées dans les deux jours suivant la réception des fonds ;
- la détermination des modalités de ventes des actifs dans un délai de deux à quatre mois suivant le jugement de liquidation judiciaire ;
- la répartition des fonds disponibles provenant des réalisations d'actifs dans un délai de six mois suivant l'arrêté du passif.

Par analogie avec le modèle d'appréciation de la qualité de service via les inspections périodiques dans la profession de GTC, il serait opportun de formaliser des indicateurs de qualité propres aux AJMJ et en concertation avec le CNAJMJ afin qu'ils soient **intégrés aux éléments à vérifier lors des contrôles**. Les données récoltées à l'occasion de ces inspections pourront ensuite faire l'objet d'une transmission à la DACS et la DGCCRF après consolidation.

---

[69] Règles professionnelles des AJMJ prévues par l'article R. 814-3 du code de commerce.

[70] Article 36 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

5. La formation initiale sélective des avocats aux Conseils constitue le principal gage de la qualité de leurs services

La profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation regroupe l'ensemble des avocats disposant du **monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation**. Apparu au XVIIème siècle à l'occasion d'un édit du 2 septembre 1643 de Louis XIV, le monopole confié aux avocats aux Conseils poursuit plusieurs objectifs :

- d'une part, c'est une garantie pour les justiciables pourvoyant leur affaire en cassation d'être représenté par des avocats disposant d'une **spécialisation dans la technique de cassation** et d'une **connaissance des pratiques et méthodes de jugement du Conseil d'État et de la Cour de cassation** ;
- d'autre part, en appréciant la **viabilité des pourvois** et en dissuadant les requérants dont les pourvois sont insusceptibles d'aboutir à une issue favorable de poursuivre le recours, les avocats aux deux conseils permettent de réguler l'activité de ces juridictions.

5.1. Les modalités d'inscription à l'examen d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils sont restreintes et assure une spécialisation dans la méthode de cassation des avocats ayant accès à la profession

Le cadre juridique régissant l'accès à la profession d'avocat aux Conseils est fixé par le décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 à titre principal et par l'arrêté du 22 août 2016 fixant le programme et les modalités de l'examen d'aptitude à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation à titre subsidiaire. Si **les modalités d'accès à la profession n'ont pas fait l'objet d'une refonte majeure** à l'instar des changements observables au sein des autres profession réglementées du droit, l'Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils (Ifrac) s'est vu attribuer un statut autonome par le décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels. Celui-ci était initialement sous la tutelle de l'Ordre des avocats aux Conseils.

De fait, **l'accès à cette profession reste particulièrement restreint et n'a pas connu l'élan d'ouverture ayant traversé les autres professions** à la suite de la loi CAECE :

- la voie d'accès principale consiste pour un avocat inscrit à un barreau à suivre une **formation de trois ans** dispensée par l'Ifrac au terme de laquelle il pourra se présenter à l'**examen** permettant d'obtenir le **certificat d'aptitude** à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (Capac) ;
- et une voie d'accès parallèle permet aux professeurs d'université chargé d'un enseignement juridique ainsi qu'aux membres et anciens membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes d'être **dispensés**, d'une part, des trois ans de formation à l'Ifrac et d'autre part d'une des trois épreuves écrites de l'examen d'aptitude à la profession d'avocats aux Conseils.

Cet accès restreint repose sur le double objectif de restriction du nombre de recours dont sont saisies les juridictions suprêmes (par un filtrage des recours peu susceptibles d'aboutir) et de spécialisation des avocats dans les méthodes de cassation. Par ailleurs, en l'absence de mécanismes d'inspection analogue à ceux déployés par les autres officiers publics et ministériels, la **formation initiale** apparait comme le **principal dispositif** permettant d'assurer la **qualité technique** des prestations offertes par les avocats aux conseils.

Les candidats peuvent présenter jusqu'à trois fois l'examen d'aptitude à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. En 2024, treize candidats se sont présentés à l'examen. Sept ont été déclarés admissibles et sept ont obtenu le Capac.

5.2. Le caractère réduit de l'offre de formation continue à destination des avocats aux Conseils s'explique par la taille réduite de la population

L'**offre de formation** après l'obtention de l'examen d'aptitude est plus **réduite** que pour les autres professions mais les avocats aux Conseils, comme l'ensemble des avocats, sont soumis à une **obligation de formation continue** par l'article 18-1 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Cet article prévoit une formation obligatoire de chaque professionnel de **20 heures au cours d'une année civile** ou de **40 heures aux cours de deux années consécutives**. Il fixe également les conditions de satisfaction à l'obligation de formation continue[71].

En 2024, 25 évènements permettant aux avocats aux Conseils de satisfaire à leur obligation de formation ont été organisés contre 24 en 2024.

La délibération du Conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils en date du 13 octobre 2011 prévoit que les membres de la profession adressent au plus tard le 30 janvier de chaque année une déclaration des heures de formation effectuées. Le contrôle par l'Ordre des avocats aux Conseils du respect de l'obligation de formation continue se fonde ainsi sur cette déclaration. Les membres de la profession ne satisfaisant pas cette obligation, hors circonstances exceptionnelles, s'exposent à des poursuites disciplinaires. Selon l'Ordre, les avocats aux Conseils respectent *« leur obligation de formation continue sauf, le cas échéant, circonstances exceptionnelles (empêchement temporaire, circonstances personnelles particulières) ».*

5.3. Les avocats aux Conseils ne sont pas soumis à l'obligation d'inspection périodique mais il existe des modalités de contrôle du respect des obligations déontologiques par les instances disciplinaires de la profession

Les avocats aux Conseils **ne sont pas concernés par l'obligation d'inspection périodique** prévue par l'article 3 du décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024 relatif aux inspections des officiers publics et ministériels. De la même manière, l'avocat aux Conseils n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 sur l'obligation de vérification de la tenue de la comptabilité des avocats au barreau.

Le **respect**, par l'avocat aux Conseils, **de ses obligations déontologiques**, fait néanmoins l'objet d'un **contrôle** par le président de l'Ordre, le premier président et le procureur général de la Cour de cassation et, en dernière analyse, la **Cour nationale de discipline**. Dans ce cadre, est institué, auprès de la cour nationale de discipline, un **service chargé de réaliser les enquêtes sur les agissements d'un avocat aux Conseils susceptibles de constituer un manquement disciplinaire**. L'article 5 du règlement du service d'enquête prévoit que *« les enquêteurs ont tout pouvoir de recherche, de communication, de remise de copies et peuvent effectuer les vérifications les plus étendues sur les répertoires, registres, titres, valeurs, espèces, comptes bancaires, pièces comptables, actes de procédure, correspondances, documents de toute nature, quels qu'en soient la forme et le support, liés à la gestion de l'office, et dont ils jugent la représentation utile à leur mission ».*

L'Ordre indique qu'il n'a pas été nécessaire, à la date de la mission, de mettre en œuvre ces dispositions. S'agissant du contrôle de l'office, le principal sujet est celui de garantir l'existence d'un domicile professionnel conforme aux exigences déontologiques, en particulier le respect du secret professionnel. Cette question a pu se poser à l'occasion de l'installation de nouveaux confrères. Dans la plupart de ces cas, un contrôle sur plans a suffi à s'assurer que ces exigences étaient satisfaites.

[71] Celles-ci sont de même nature que celles précédemment évoquées pour les autres officiers publics ministériels.

5.4. L'analyse des saisines du médiateur à la consommation ne soulève pas d'enjeu en matière de relation client, sachant que les juridictions soulignent la qualité des prestations des avocats aux Conseils

En raison du nombre restreint d'avocats aux Conseils, la méthode de *scraping* des avis *Google* comme moyen d'appréhension de la qualité de service telle que perçue par les clients des avocats aux Conseils apparaît inadaptée à la mission en ce qu'elle produirait des résultats dont la significativité serait insuffisante. La qualité de service des avocats aux Conseils peut toutefois être appréhendé en sondant le **niveau de satisfaction des hautes juridictions**. L'ensemble des acteurs interrogés à la Cour de cassation et au Conseil d'État ont **salué le haut niveau d'expertise** des membres de la profession et expliquent apprécier la qualité des mémoires produits. Le filtrage des pourvois opéré par les avocats aux Conseils est également reconnu comme étant de qualité.

En vertu de l'article 28 du décret du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers publics et ministériels, les avocats aux Conseils sont tenus de produire annuellement un **rapport relatif à l'activité de juridiction de la chambre disciplinaire**. Le premier **rapport publié au titre de l'année 2024** fait état de trois décisions. Par ailleurs, les rapports d'activité du médiateur à la consommation des avocats aux Conseils depuis 2019 font état d'un nombre de saisines annuelles variant entre 5 et 36 dont la plupart sont irrecevables[72].

[72] 80% des 27 saisines de 2024 étaient irrecevables.

ANNEXE VI

La question de l'extension de la liberté d'installation des officiers publics et ministériels en Alsace-Moselle

SOMMAIRE

1. LE DROIT LOCAL CONFÈRE UN STATUT PARTICULIER AUX PROFESSIONS DE NOTAIRE ET DE COMMISSAIRE DE JUSTICE EN ALSACE-MOSELLE.....1

1.1. Le droit local, issu de l'histoire de l'Alsace-Moselle, a été érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République.....1

1.2. Les conditions d'accès aux professions de notaire et CJ sont spécifiques à l'Alsace-Moselle 2

2. L'EXTENSION DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE A ÉTÉ PRÔNÉE PAR LE RAPPORT DE L'IGJ EN 2019 MAIS CRITIQUÉE PAR LES PROFESSIONS.....4

2.1. Le particularisme du droit local est compatible avec le déploiement du dispositif issu de la loi CAECE 4

2.2. L'IGJ a porté un regard contrasté sur les conditions d'accès et les pratiques de la commission de présentation en 2019 5

2.3. L'IGJ a recommandé, en 2019, une extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle en adaptant les modalités d'accès aux professions.....6

2.4. Des réserves ont été émises par les professions sur les conclusions du rapport de l'IGJ de 2019 6

3. LES CONSTATS DRESSÉS PAR L'IGJ EN 2019 RESTENT D'ACTUALITÉ.....8

3.1. L'ADLC a confirmé l'opportunité d'étendre la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle 8

3.2. Le nombre d'offices de notaires et de CJ est stable depuis les années 2010 et leur situation économique est dans la moyenne nationale voire plus favorable.....8

3.3. Les professionnels expriment leur attachement aux spécificités locales mais les notaires avancent désormais des propositions pour créer des offices.....10

4. DANS LA LIGNÉE DES TRAVAUX DÉJÀ MENÉS PAR L'IGJ ET L'ADLC, LA MISSION PROPOSE L'EXTENSION DE LA LIBERTÉ D'INSTALLATION À L'ALSACE-MOSELLE 12

Compte tenu de leur **particularisme lié à l'application d'un droit local**, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ont été **exclus du dispositif** aux termes de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économique (CAECE), un rapport devant être remis au Parlement pour évaluer l'opportunité d'étendre le dispositif de la **libre installation** des officiers publics et ministériels à l'Alsace-Moselle.

Par une lettre de mission du 3 octobre 2018, l'Inspection générale de la justice a été chargée de dresser ce rapport[1] qui a été remis au garde des sceaux en avril 2019 et transmis au Parlement[2]. Ce rapport recommande l'extension du dispositif de libre installation prévu par l'article 52 de la loi CAECE aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et formule huit recommandations supplémentaires pour les modalités de cette extension.

Six années plus tard, la question de l'extension reste toujours d'actualité, le *statu quo* ayant été maintenu en Alsace-Moselle, alors que l'Autorité de la concurrence (ADLC)[3] a recommandé, aux termes de son avis du 31 juillet 2025, cette extension.

1. Le droit local confère un statut particulier aux professions de notaire et de commissaire de justice en Alsace-Moselle

1.1. Le droit local, issu de l'histoire de l'Alsace-Moselle, a été érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République

Les notaires et les commissaires de justice (CJ) en Alsace-Moselle se distinguent de leurs confrères du reste de la France par le fait qu'ils appliquent le **droit local** constitué d'une série de dispositions héritées du droit allemand toujours en vigueur depuis la fin des deux guerres mondiales. En vertu de cette spécificité, ils se transmettent gratuitement les offices suivant un **mode de sélection propre sans pouvoir exercer de droit de présentation**.

La loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine a édicté le principe du maintien des textes antérieurs et prévu celui de l'introduction expresse du droit général. Conçu initialement comme un régime de transition, le droit local a subi au fil des années plusieurs changements.

Exception au droit général qui représente la règle, le droit local comprend :

- des textes français antérieurs à 1870, non abrogés par l'Empire allemand mais modifiés ou abrogés par les autorités françaises ;
- des textes français promulgués entre 1870 et 1918 et rendus applicables pour la plupart en 1924 ;
- des textes adoptés par l'Empire allemand entre 1871 et 1918 ;
- des textes français postérieurs à 1918 spécifiques aux trois départements.

Le droit local porte principalement sur le régime des cultes, le statut scolaire, l'artisanat, le droit du travail, la législation sociale, le droit des associations, la chasse, le régime des pharmacies, la publicité foncière, l'exécution forcée immobilière, le partage judiciaire et le droit communal. Son application répond à des règles de compétence spécifiques.

---

[1] Rapport IGJ n° 014 du 19 avril 2019- https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-12/rapport_installation_opm_alsace_mosellle.pdf

[2] La transmission au parlement est intervenue le 1er mars 2022.

[3] Avis n° 25-A-09 du 31 juillet 2025.

À l'occasion du 100ème anniversaire de l'adoption des lois du 1er juin 1924 qui, tout en introduisant la législation civile et commerciale française en Alsace et Moselle, ont confirmé le maintien en vigueur de nombreuses dispositions du droit local alsacien-mosellan, l'Institut du droit local et les Éditions LexisNexis ont proposé une refonte du code de droit local parue en 2019 qui est désormais un outil pour les professionnels au quotidien.

À plusieurs reprises, le Conseil d'État a écarté le moyen tiré de la caducité du droit local pour incompatibilité avec la Constitution. Pour autant, la reconnaissance de ce droit n'est pas directement reliée à une norme constitutionnelle expresse.

Par décision du Conseil constitutionnel du 5 août 2011, le **droit local** a été érigé en **principe fondamental reconnu par les lois de la République** (PFRLR). Pour la haute juridiction, *« […] la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 a consacré le principe selon lequel, tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur […] ».*

Si le droit local est reconnu, il n'est pas sans limite. Le PFRLR dégagé est clairement circonscrit selon le Conseil d'Etat :

- *« Il n'existe pas de garantie constitutionnelle du maintien des dispositions législatives ou réglementaires constituant le droit local. Le Parlement ou le pouvoir réglementaire, peuvent à tout moment modifier ou abroger des dispositions de droit local pour les remplacer par les dispositions de droit commun ou les harmoniser avec celles-ci.*
- *Le caractère transitoire du maintien du droit alsacien-mosellan ne fait pas obstacle à ce que le législateur puisse adapter les règles de droit local. Toutefois, il ne peut en résulter, ni un accroissement du champ d'application des différences, ni une augmentation de celles-ci.*
- *Enfin si le PFRLR conduit à écarter, comme inopérant, le grief tiré de ce que le droit local conduit à des différences de traitement dans ces trois départements, il n'écarte pas l'application des autres exigences constitutionnelles qui doivent être conciliées avec ce principe »* [4].

1.2. Les conditions d'accès aux professions de notaire et CJ sont spécifiques à l'Alsace-Moselle

1.2.1. Les notaires

Outre les conditions générales d'aptitude exigées sur l'ensemble du territoire national, des **conditions particulières** doivent être remplies pour être nommé notaire titulaire d'un office, notaire associé ou notaire salarié dans les départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle.

Il est nécessaire au préalable d'avoir été reçu au **concours professionnel** (concours « de droit local »). Ce concours est, avec l'ancienneté, le socle de la non-patrimonialité des offices en Alsace-Moselle (cf. 2.2). Le candidat notaire est un notaire assistant reçu au concours de droit local. Sa nomination dépend de la **commission de présentation** des cours d'appel de Colmar et Metz.

[4] Les développements de cette partie 1.1 reprennent le rapport IGJ de 2019.

Elle est composée du premier président et du procureur général de la cour concernée, ou de leurs représentants, d'un magistrat du premier grade exerçant dans l'autre cour, du président et du vice-président du conseil interrégional des notaires et du président de la chambre départementale des notaires dans le ressort duquel le poste est vacant. Si aucun quorum n'est prévu pour la tenue de cette commission, le premier président qui la préside a voix prépondérante en cas de partage des votes.

La commission a publié, en octobre 2014 et mis à jour en avril 2015, des **principes de nomination** des notaires du ressort des cours d'appel de Colmar et Metz. Le **critère principal** est l'**ancienneté**. Elle s'apprécie pour le notaire individuel ou le notaire associé par référence à la date de sa première prestation de serment en l'une ou l'autre de ces qualités. Pour le candidat notaire, par référence à la date de réussite du concours, le classement permet de départager les postulants issus de la même promotion.

Lorsqu'un poste d'associé est vacant et qu'il y a plusieurs postulants, le ou les associés subsistants soumettent collectivement le candidat de leur choix à la commission de présentation qui n'a pas de compétence liée. La pratique de la commission est de combiner alors le critère de l'**ancienneté** et de l'***affectio societatis***. Le plus souvent il existe un consensus sur la décision qui privilégie le critère principal de l'ancienneté. Toutefois, il est arrivé que la commission sorte de ce schéma pour privilégier un projet d'association avec des candidats moins anciens par rapport à un candidat se présentant seul avec une ancienneté plus importante. Dans ce cas, la voix prépondérante du premier président a été déterminante.

Le décret n° 2020-1568 du 11 décembre 2020 a supprimé la condition du concours de droit local pour l'accès au notariat salarié dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Cette réforme était attendue depuis plusieurs années par les personnes titulaires des diplômes du notariat en Alsace-Moselle mais non titulaires du concours de droit local, qui ne pouvaient, de ce fait, accéder à la profession notariale en Alsace-Moselle, alors même qu'ils remplissaient toutes les conditions pour être nommés notaires en « France de l'intérieur ».

1.2.2. Les commissaires de justice

À l'instar des notaires, une fois que le candidat a réussi l'**examen spécifique du droit local** pour pouvoir exercer dans les départements d'Alsace-Moselle, il ne peut être nommé sans avoir été proposé par une **commission**, ni nommé comme salarié sans que cette commission ait été consultée.

La **procédure** suivie par la commission pour instruire les dossiers et faire des propositions de nomination est **identique à la commission de présentation des notaires** mais à la différence de cette dernière, elle ne comporte qu'un ou deux professionnels, selon le lieu où se trouve l'office vacant.

Depuis le 1er juillet 2022, les CJ peuvent exercer sur le territoire français, y compris en Alsace-Moselle, mais les exigences de formation au droit local restent applicables lorsqu'ils interviennent dans les trois départements.

2. L'extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle a été prônée par le rapport de l'IGJ en 2019 mais critiquée par les professions

2.1. Le particularisme du droit local est compatible avec le déploiement du dispositif issu de la loi CAECE

Les **notaires** sont concernés essentiellement par trois domaines du droit local : la publicité foncière qui fonctionne à partir d'un **« livre foncier »** et non du registre de publicité foncière, le **partage judiciaire** et l'**exécution forcée immobilière**.

Ils ont des **missions d'auxiliaires de justice propres** : ils sont compétents pour apposer des scellés et peuvent intervenir en matière gracieuse dans certains domaines et sous certaines conditions. Dans les procédures de partage judiciaire, d'exécution forcée immobilière, ventes judiciaires d'immeubles et de distribution[5], les notaires agissent en tant que délégué du tribunal de proximité.

Les **CJ** remplissent exactement les **mêmes fonctions que leurs confrères du reste de la France**. La différence en matière de procédure civile s'est presque entièrement estompée depuis l'introduction, à dater du 1er janvier 1977, du nouveau code de procédure civile. La loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures d'exécution, ainsi que son décret d'application du 31 juillet 1992, ont réalisé une uniformisation conséquente sur l'ensemble du territoire français[6].

La patrimonialité des charges, supprimée par l'Allemagne, n'a été rétablie pour aucune des deux professions.

L'IGJ a retenu, aux termes de ses investigations en 2019, que sans méconnaître son existence ou ses difficultés d'application, le **droit local** n'était **pas un frein à l'application en Alsace-Moselle de la loi CAECE** dans la mesure où son périmètre est restreint et qu'il n'évolue pas autant que le droit général. Les magistrats qui exercent dans ces départements appliquent le droit local sans recevoir de formation spécifique avant leur nomination.

L'analyse économique faite alors montrait une **situation démographique favorable** à l'installation de nouveaux notaires et CJ. Le nombre de professionnels libéraux était plus faible en Alsace-Moselle que dans le reste de la France. Les **chiffres d'affaires** et **résultats moyens** par associé étaient, de façon constante, **notablement plus élevés** en Alsace-Moselle que dans le reste de la France.

L'IGJ relevait un **fort potentiel d'installation** : selon la Direction des affaires civiles et du sceau, l'installation de 46 nouveaux huissiers était nécessaire en Alsace-Moselle, en vertu de la méthodologie suivie par l'ADLC.

Elle concluait qu'une réforme réintroduisant le droit de présentation[7] pourrait être envisagée pour une uniformisation totale des régimes applicables en France.

---

[5] Procédures régies par la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

[6] Source *JurisClasseur* Alsace-Moselle. Mise à jour décembre 1998.

[7] Aux termes de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances, les avocats à la Cour de cassation, notaires, greffiers, les prestataires de service d'investissement, courtiers, CJ pourront présenter à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois.

2.2. L'IGJ a porté un regard contrasté sur les conditions d'accès et les pratiques de la commission de présentation en 2019

L'IGJ a relevé qu'alors que les deux professions ont à connaître et à mettre en pratique des dispositions de droit local, seuls les notaires doivent passer un concours, s'ajoutant à leur diplôme professionnel national, pour pouvoir prétendre à l'exercice de leurs fonctions en Alsace-Moselle.

Le concours est très sélectif et son programme va au-delà du droit local puisqu'il intègre aussi le droit civil, le droit notarial et certains pans du droit commercial et du droit fiscal.

C'est ainsi que l'IGJ s'est interrogée sur la **pertinence de soumettre les candidats à des épreuves** auxquelles ils ont déjà au moins partiellement satisfait. Elle notait également que l'enseignement du droit local était **limité géographiquement** à l'université de Strasbourg : la profession essaie de l'étendre à d'autres universités.

La connaissance théorique du droit local s'accompagne d'une obligation de pratique professionnelle pendant au moins deux années en Alsace-Moselle avant de pouvoir se présenter aux épreuves de ce concours, ce qui est susceptible de réduire les possibilités d'accès à la profession pour un diplômé notaire non installé en Alsace-Moselle.

S'agissant de la **commission de présentation**, l'IGJ estimait qu'elle ne donnait **pas pleine satisfaction**, relevant qu'elle statuait parfois selon une composition non conforme aux textes ou que ses propositions de nomination reposaient sur des critères incertains. L'IGJ observait notamment que le critère de l'ancienneté n'apparaissait pas exclusif des autres critères. Au cours de ses auditions, il est apparu qu'une pondération ou des aménagements étaient admis en recourant à une application de divers critères (dont des critères non répertoriés) dont la prise en compte variait en fonction des données économiques de l'étude à pourvoir et de la nature des candidatures.

Pour les **CJ**, elle retenait qu'il n'existait **pas de principes formalisés** dans un écrit. Le critère de l'ancienneté était important sans être déterminant : tantôt apprécié au regard de la date de l'obtention de l'examen de droit local, tantôt au regard de l'exercice professionnel et pouvait être pondéré par d'autres critères (compétences du candidat, capacité à gérer une étude, par exemple).

L'IGJ a aussi observé une **montée en puissance des sociétés civiles professionnelles** (SCP) qui modifiaient les pratiques et interrogeaient sur la cohérence du dispositif. Les SCP n'ont été admises dans le cadre de l'exercice de la profession de notaire qu'en 1967 et en 1969 pour les ex-huissiers de justice. Avec cette possibilité, les titulaires exerçant en SCP ont pu choisir, au nom de l'***affectio societatis***, leur nouvel associé, **limitant ainsi le pouvoir de proposition de la commission de présentation**. Le mode d'exercice en SCP est alors devenu majoritaire pour les notaires. Pour les ex-huissiers de justice, le nombre de SCP a progressé de 20 % dans un contexte où le nombre d'offices diminuait.

Elle a considéré que l'*affectio societatis* leur offrait de choisir leur associé au détriment de la règle relative à l'ancienneté. Les SCP qui ont vocation à être constituées pour des offices importants laissaient *de facto* aux associés en place le choix de leur futur associé. Cette conclusion a été objectivée par une analyse de dossiers qui montraient un écornement du principe de non-patrimonialité des offices[8].

Pour les ex-huissiers de justice, les constats de l'IGJ se révélaient similaires avec une variation du montant des bénéfices réparti de façon inégalitaire entre 28 592 € et 155 140 €.

[8] Par une répartition inégalitaire des bénéfices au détriment du nouvel associé, sur une période définie préalablement dans les statuts, générant un manque à gagner pour ce dernier correspondant à des sommes comprises entre 65 948 € à 779 052 €)

2.3. L'IGJ a recommandé, en 2019, une extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle en adaptant les modalités d'accès aux professions

Au vu de ses constats, l'IGJ proposait, en 2019, **plusieurs recommandations** visant en premier lieu à **étendre le dispositif de l'article 52** en Alsace-Moselle puis à améliorer le système en **assouplissant les conditions d'accès** à la profession de notaire par la suppression du concours et du stage obligatoire remplacés par un examen de droit local.

Pour éviter l'entre-soi et garantir plus de transparence, une **commission de présentation rénovée** dans sa composition et son fonctionnement était recommandée.

Au-delà de ces propositions, la mission, s'appuyant sur d'anciens travaux menés entre 2004 et 2006 et sur les faiblesses du système actuel, invitait à reconsidérer la **réintroduction du droit de présentation** en Alsace-Moselle pour une **uniformisation** progressive du régime applicable aux officiers publics et ministériels en France.

Il était ainsi préconisé :

- d'étendre le dispositif de libre installation prévu par l'article 52 de la loi CAECE aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- la suppression du concours professionnel des notaires exerçant en Alsace-Moselle et l'instauration d'un examen de droit local ;
- la composition d'un jury d'examen de droit local, pour les notaires, d'un magistrat, d'un notaire, d'un universitaire et d'un fonctionnaire de catégorie A des services extérieurs de la direction générale des finances publiques ;
- la suppression, pour les notaires, des deux années de stage obligatoire à accomplir sur le ressort des cours d'appel de Colmar et de Metz ;
- d'étendre le principe de liberté d'installation en Alsace-Moselle aux CJ, sous réserve des conditions d'accès à cette profession ;
- modifier, en l'état, la composition et le fonctionnement de la commission de présentation ;
- d'envisager la réintroduction du droit de présentation en Alsace-Moselle.

2.4. Des réserves ont été émises par les professions sur les conclusions du rapport de l'IGJ de 2019

Dans un courrier du 23 décembre 2020 adressé au ministère de la justice, le **conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Colmar et de Metz** a émis des **réserves** sur ce rapport.

Critiquant la méthode, le conseil relevait qu'un notariat organisé autour d'un principe de **non-patrimonialité** des charges était tout aussi dynamique qu'un notariat qui reposait sur la patrimonialité des charges et qu'il disposait des ressources nécessaires pour assurer son évolution. Le conseil a souligné que son organisation avait sa légitimité dans l'espace judiciaire et juridique européen, puisque l'immense majorité des États européens ont organisé leur notariat sur le fondement d'un principe de non-patrimonialité.

Sur le fond, le conseil a communiqué des données sur le **concours** permettant, de son point de vue, de démontrer qu'il était un outil pleinement adapté au recrutement des notaires dans les trois départements. Le conseil néanmoins partageait la recommandation de l'inspection de **recentrer le concours sur le droit local**. Il proposait de remplacer le représentant de l'administration fiscale dans la nouvelle composition de la commission de présentation par un représentant de l'institut de droit local.

Sur la suppression du stage, le conseil notait qu'il ne pouvait pas s'effectuer, du fait de la compétence des notaires alsaciens-mosellans, tout particulièrement en matière de partage judiciaire, en dehors d'un office des trois départements. Le conseil mettait en avant l'accès à la formation de droit local à Strasbourg, Mulhouse et Nancy.

Sur la commission de présentation, le conseil rappelait que son critère principal est celui de l'ancienneté et à ancienneté égale, le mérite mais que le contexte socio-économique devait parfois être pris en compte en fonction de la taille et de l'importance de son adaptabilité et de son efficience.

Sur les structures d'exercice, notamment les SCP, le conseil soulignait que la pratique des commissions de présentation était de combiner le critère de l'ancienneté avec l'existence de l'*affectio societatis*. Il était considéré jusqu'à présent que si le ou les associés subsistants étaient libres de ne pas choisir le postulant le plus ancien, ils ne devaient pas non plus être autorisés à choisir parmi ceux ayant le moins d'ancienneté.

L'IGJ n'a pas trouvé trace d'une réponse formelle des CJ à son rapport de 2019. La mission a rencontré les présidents des chambres régionales de Colmar et de Metz et les délégués nationaux des cours de Metz et de Colmar. La profession est dans un état d'esprit d'ouverture et d'écoute. Elle a souligné l'existence de postes non pourvus et d'offices vacants ainsi que le déficit d'attractivité, tout en précisant que le maillage territorial était encore assuré aujourd'hui.

3. Les constats dressés par l'IGJ en 2019 restent d'actualité

3.1. L'ADLC a confirmé l'opportunité d'étendre la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle

Le 31 juillet 2025, l'**ADLC** dans le cadre de son bilan sur la loi CAECE recommande d'**étendre le dispositif de liberté d'installation** prévu par la loi CAECE à l'Alsace-Moselle[9].

Elle recommande également d'**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'ADLC estime que le potentiel d'installations à l'horizon 2029 est de 109 nouveaux professionnels libéraux, s'agissant des notaires, 11 CJ en Moselle et 4 dans le Haut-Rhin.

3.2. Le nombre d'offices de notaires et de CJ est stable depuis les années 2010 et leur situation économique est dans la moyenne nationale voire plus favorable

3.2.1. Les notaires

Au 30 novembre 2025, la situation des notaires pouvait être synthétisée ainsi pour la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin[10] :

- **188 offices** ; chiffre stable depuis 2010 avec seulement trois créations d'offices :
  - **120 offices exploités par des sociétés,** soit 64 %,
  - 64 sont exploitées par des notaires individuels, soit 34 %,
  - et 4 offices sont vacants ;
- **531 notaires** :
  - 319 femmes et 212 hommes, soit une **répartition de 60-40 %**, contre 67 % d'hommes en 2010,
  - 334 libéraux et 206 notaires salariés ;
- un âge moyen de la population notariale de **46 ans** ;
- 43 femmes parmi les 70 élus des quatre instances locales, soit 61 %.

Sur les 206 notaires salariés, 79 sont titulaires du concours dit de « droit local », soit 38 %. En ajoutant à cette population les 45 candidats notaires et les deux notaires suppléants non nommés notaires libéraux par ailleurs, le nombre de **personnes titulaires du concours de droit local et non encore notaire libéral dans les trois départements s'élève à 126.**

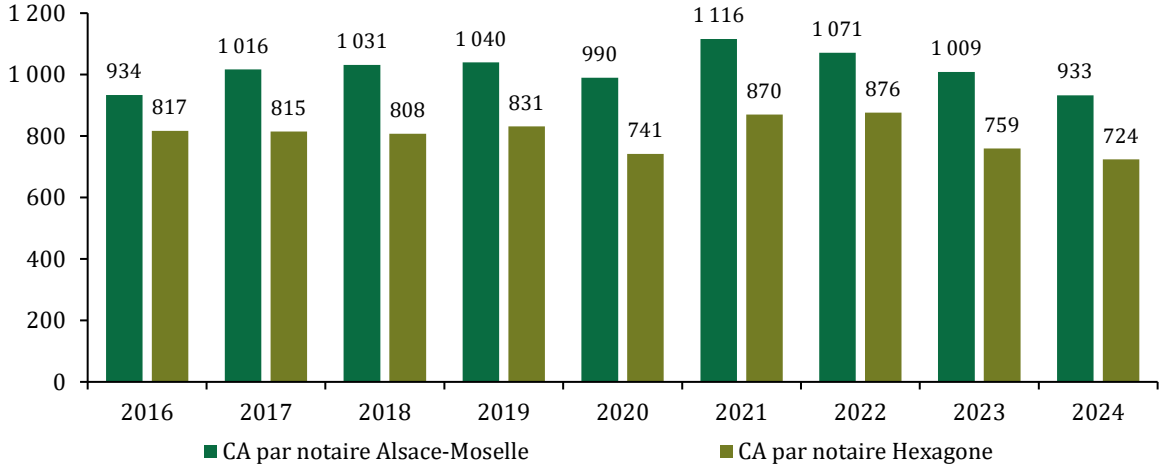
Sur le plan économique, le **chiffre d'affaires** (CA) des notaires alsaciens et mosellans est stable par rapport à 2016 mais est **26 % plus élevé** que dans le reste de l'Hexagone en moyenne sur la période 2016-2024. Leur taux de résultat est comparable à celui de l'Hexagone, ce qui aboutit à un **résultat par notaire libéral, en Alsace-Moselle, plus élevé de 11 %** (cf. graphique 1 et graphique 2).

---

[9] 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. Page 130, paragraphe 463.

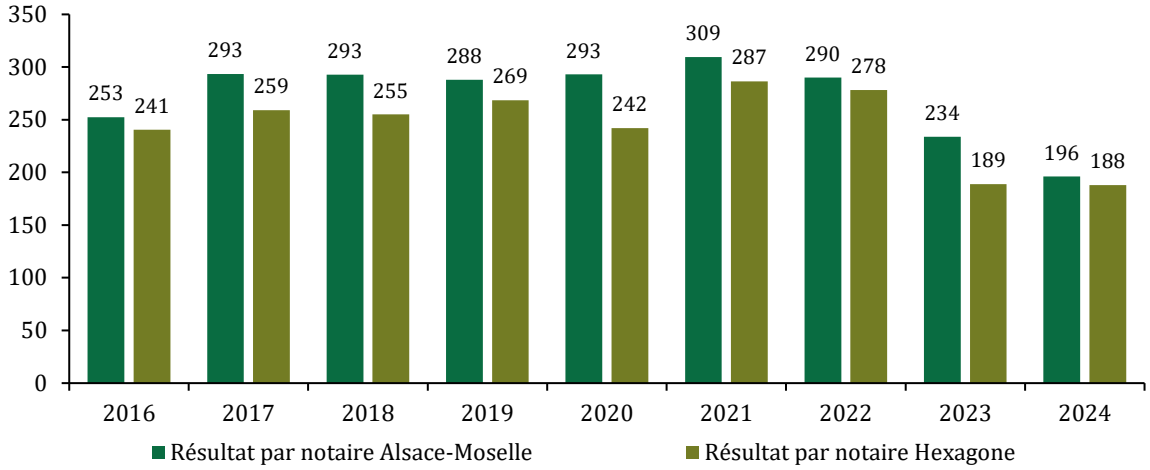
[10] Source des données : notaires Alsace Moselle – *Démographie notariale dans les 3 départements, situation au 30 novembre 2025.*

Graphique 1 : Évolution du CA par notaire libéral (en k€) en Alsace-Moselle et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

Graphique 2 : Évolution du résultat par notaire libéral (en k€) en Alsace-Moselle et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

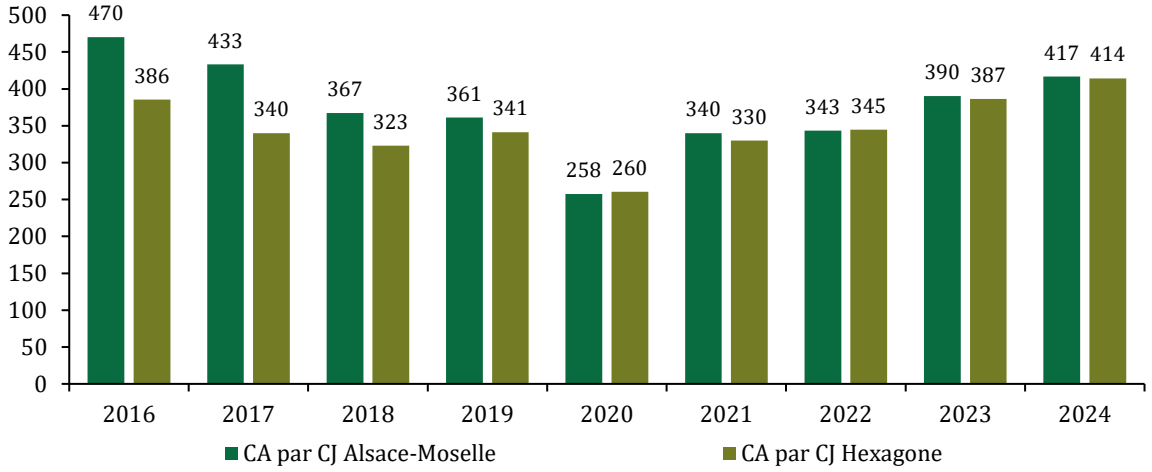
3.2.2. Les commissaires de justice

Au 1er janvier 2024, la situation des CJ pouvait être synthétisée pour la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin comme suit :

- **87 offices** (91 offices en 2012), 4 offices ayant été supprimés chez les ex-huissiers de justice depuis 2012 ;
- **104 CJ**, dont 6 salariés ;
- **41,5 %** de femmes parmi les titulaires en Alsace **et 24,7 %** en Moselle.

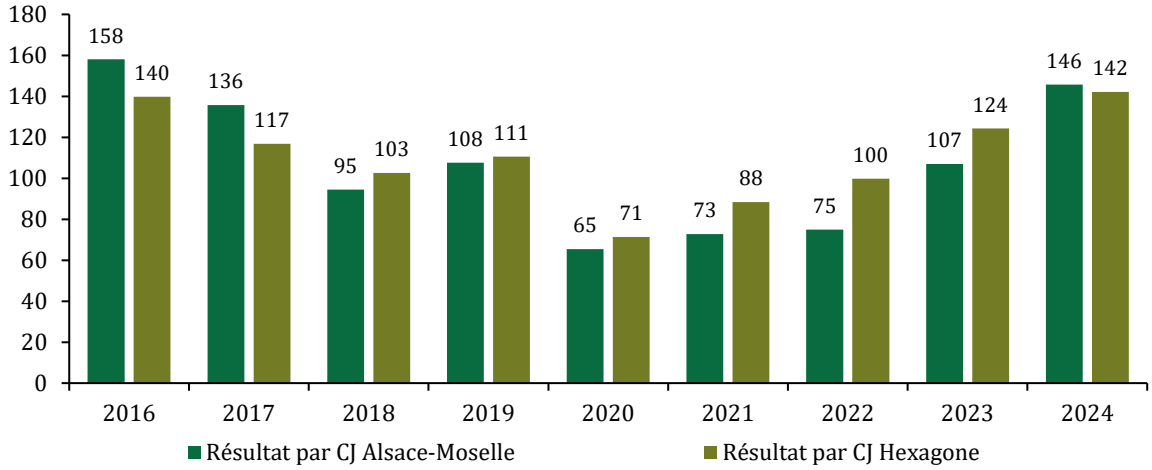
Sur le plan économique, les **CA** des CJ alsaciens et mosellans sont **comparables à ceux de l'Hexagone.** Alors que la situation était plus favorable en Alsace-Moselle depuis 2018, les résultats individuels sont similaires à ceux de l'Hexagone en 2024 (cf. graphique 3 et graphique 4).

Graphique 3 : Évolution du CA par CJ libéral (en k€) en Alsace-Moselle et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Graphique 4 : Évolution du résultat par CJ libéral (en k€) en Alsace-Moselle et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

3.3. Les professionnels expriment leur attachement aux spécificités locales mais les notaires avancent désormais des propositions pour créer des offices

Les instances représentatives locales de la profession de notaire expliquent que la non-patrimonialité des offices s'inscrit pleinement dans les principes qui gouvernent le notariat européen.

Elles soulignent que le notariat alsacien-mosellan comptait 261 notaires libéraux en 2015 et qu'il en compte désormais 334, ce qui souligne une création de 73 postes, soit une augmentation de 28 %.

La profession a noté un fort développement des structures sociétaires qui ont progressé de plus de 70 % depuis 2015. Le statut local s'est accommodé à ces nouvelles formes d'exercice.

Elle fait valoir également que les femmes sont majoritaires en son sein, y compris s'agissant de la gouvernance puisque les présidentes de chambre sont en majorité des femmes (3 femmes présidentes sur 4). Les élus des quatre instances des trois départements sont à 61 % des femmes et à 39 % des hommes.

S'agissant des candidats titulaires du concours de l'année 2025, 81 % sont des femmes.

La profession évoque ensuite le vivier de 126 candidats notaires titulaires du concours inscrits sur la liste du ministère. Elle affirme que le concours est perçu par les jeunes candidats notaires comme plus juste.

Elle réitère son attachement au rôle de la commission de présentation, dans sa structure actuelle, et met en avant sa simplicité de fonctionnement et ses garanties d'impartialité.

Elle suggère d'atteindre une cible d'augmentation depuis 2015 proche de 41 % de notaires libéraux en sus à l'échéance 2029 et la création de 16 offices dès à présent selon une cartographie et des critères relevant du chiffre d'affaires de la zone, de l'évolution de la population et de la densité notariale.

Il est enfin proposé de réfléchir sur les modalités de mise en ligne d'une préparation au droit local.

La **profession de CJ** souligne, quant à elle, l'existence de postes non pourvus et d'offices vacants. Elle estime qu'il y a suffisamment de candidats formés et que l'activité libérale n'est plus aussi attractive qu'auparavant.

Elle considère que le maillage territorial est assuré aujourd'hui avec des études bien réparties sur le territoire. Il n'y a pas de désert juridique.

Sur les obstacles à une extension, la profession considère que l'attractivité est un enjeu : elle observe une concentration des clients, par ailleurs de plus en plus exigeants. Elle souligne, à l'instar de la France intérieur, que les clients institutionnels réduisent le recours aux CJ, notamment au niveau étatique (URSSAF, par exemple). Ainsi, il y a eu un rapprochement d'études du fait de la réduction du réseau de certains clients institutionnels.

Les contraintes économiques qui pèsent actuellement sur les études de CJ conduisent donc celles-ci à privilégier des logiques de regroupement. Le droit local est alors perçu comme un obstacle à une vision plus capitalistique de la profession.

En raison de ces contraintes, les CJ ne sont donc pas dans une logique d'une hausse du nombre d'études et de CJ.

4. Dans la lignée des travaux déjà menés par l'IGJ et l'ADLC, la mission propose l'extension de la liberté d'installation à l'Alsace-Moselle

Aux termes de ses investigations et de ses échanges avec les parties prenantes en Alsace-Moselle, la mission estime que, six années après la remise du rapport de l'IGJ en avril 2019, il n'existe **aucune raison d'adopter une conclusion différente de celle qui a été faite alors, sauf à aménager certaines dispositions**.

Le régime asymétrique actuel implique que les professionnels formés en dehors d'Alsace-Moselle puissent bénéficier d'un **régime de libre installation**, alors que leurs homologues locaux en sont exclus. En ouvrant le marché à de nouveaux notaires et CJ, la concurrence est favorisée de la même manière sur tout le territoire.

Les zones rurales d'Alsace-Moselle souffrent parfois d'un manque d'offices. La liberté d'installation régulée permettrait d'ajuster le nombre d'offices en fonction des besoins réels, tout en maintenant le maillage territorial. Alors qu'il existe aujourd'hui un vivier de 126 candidats pour l'installation, il n'y a pas de création en lien avec ce vivier[11].

Cette extension du dispositif faciliterait également l'insertion professionnelle des jeunes diplômés dans un environnement dont il est souligné qu'il favorise déjà la féminisation et le rajeunissement de la profession.

Le système actuel, bien que revendiqué comme méritocratique, pourrait être complété par une liberté d'installation encadrée pour favoriser une plus grande diversité sociale et générationnelle au sein des professions. Cela permettrait de refléter davantage la diversité de la société alsacienne-mosellane. Il n'existe **pas d'obstacle en droit local** pour instituer cette liberté d'installation. Une évaluation des besoins en nouveaux offices, comme le recommande l'ADLC, permettrait d'adapter le dispositif aux particularités locales tout en garantissant une meilleure régulation du marché.

Une ouverture maîtrisée à la concurrence pourrait inciter les professionnels à innover et à améliorer la qualité de leurs prestations, au bénéfice des usagers.

La création de nouveaux offices pourrait aussi stimuler l'activité économique locale, en générant des emplois indirects (secrétaires, collaborateurs juridiques, etc.) et en renforçant l'attractivité des zones concernées.

L'extension du dispositif et sa déclinaison pratique devraient être séquencées : il pourrait utilement s'accompagner d'une large **concertation avec les acteurs locaux** (commission du droit local, instances représentatives, syndicats, institut du droit local) pour affiner les impacts économiques et sociaux et mieux cerner les contours d'une offre de formation au droit local plus large. Cela permettrait d'éviter une remise en cause brutale du droit local et d'assurer une transition adaptée. Une telle réforme pourrait être l'occasion de renforcer le dialogue entre les professionnels, les institutions locales et l'État, en associant tous les acteurs à la définition des règles.

L'extension du dispositif ne signifierait pas la fin du **droit local**, mais plutôt son **adaptation aux enjeux contemporains**. En adaptant le droit local à ces enjeux, l'Alsace-Moselle montrerait que ses spécificités ne sont pas figées, mais capables de s'adapter aux besoins modernes sans perdre leur identité. Une réforme négociée et adaptée renforcerait la légitimité du droit local, en prouvant qu'il peut coexister avec les réformes nationales tout en préservant ses fondements.

[11] La DACS rappelle qu'elle ne dispose plus d'un vecteur textuel pour ces créations en Alsace-Moselle depuis la loi CAECE.

L'extension, si elle est bien encadrée et concertée, pourrait être bénéfique à la fois pour les professionnels, les usagers, les territoires et l'État, tout en respectant les spécificités alsaciennes-mosellanes.

La mission considère donc comme prioritaire l'extension de la liberté d'installation. Elle encourage des réflexions sur le maintien du concours et de la non-patrimonialité des offices qui pourraient s'envisager dans le cadre de la liberté d'installation.

ANNEXE VII

Les effets de la loi CAECE dans les départements d'outre-mer

SOMMAIRE

1. DES EFFETS CONTRASTÉS SIMILAIRES À CEUX RELEVÉS DANS L'HEXAGONE SONT OBSERVÉS SUR LA DÉMOGRAPHIE DES PROFESSIONS DE NOTAIRE ET DE CJ EN OUTRE-MER 1

1.1. À l'issue des dix années d'application de la loi, la démographie a été particulièrement dynamique sur l'île de la Réunion alors qu'aucune création n'est intervenue à Mayotte 1

1.2. Les effets de la régulation de la liberté d'installation s'avèrent contrastés pour les deux professions en Martinique et en Guadeloupe 6

1.3. Le maillage territorial asymétrique en Guyane s'adapte à la géographie du territoire 9

2. LES MAJORATIONS DES ÉMOLUMENTS COMPENSENT LES SURCOÛTS SUPPORTÉS PAR LES PROFESSIONNELS EN OUTRE-MER MAIS POURRAIENT ÊTRE OPTIMISÉES EN GUYANE ET EN GUADELOUPE 12

3. LES SPÉCIFICITÉS LOCALES ET LES ENJEUX PROPRES À CHAQUE DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER NÉCESSITENT D'ÊTRE DAVANTAGE PRIS EN COMPTE DANS LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR LA LOI CAECE POUR LES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT 14

3.1. Les contraintes particulières des territoires ultra-marins concernés découlent de leurs caractéristiques démographiques, géographiques et économiques 14

3.2. Le besoin d'une attention particulière déjà consacrée par les dispositions réglementaires doit se décliner dans un dialogue structuré entre acteurs et professionnels 15

Cette annexe présente les effets de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) sur la démographie des notaires et commissaires de justice (CJ) dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) et les majorations tarifaires applicables aux professions en regard de la spécificité de ces territoires. **Elle s'appuie sur les échanges avec les parties prenantes concernées ou les contributions écrites adressées à la mission.**

Les dispositions de la loi CAECE sont applicables uniquement dans les DROM, soit la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte, en application du principe d'identité législative, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer (COM) de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, en application du principe d'assimilation législative.

Le principe de spécialité législative a conduit à écarter ces dispositions dans les territoires de Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et sur l'île de Clipperton.

Les DROM représentent 2,3 millions d'habitants au 1er janvier 2025.

1. Des effets contrastés similaires à ceux relevés dans l'Hexagone sont observés sur la démographie des professions de notaire et de CJ en Outre-mer

1.1. À l'issue des dix années d'application de la loi, la démographie a été particulièrement dynamique sur l'île de la Réunion alors qu'aucune création n'est intervenue à Mayotte

Ces deux territoires font actuellement l'objet d'un classement en zone d'installation libre (de couleur verte) par l'Autorité de la concurrence (ADLC).

1.1.1. Les deux professions ont connu des évolutions démographiques similaires à celles de l'Hexagone sur l'île de la Réunion

Encadré 1 : Situation démographique de la Réunion

La population était de 852 924 habitants en 2016, elle est de 896 200 habitants au 1er janvier 2025, soit une augmentation de 5,3 % en dix ans (3,3 % dans l'Hexagone). L'île se classe au 25ème rang des départements français les plus peuplés.

Après deux décennies de stabilité, la natalité recule et la croissance démographique ralentit en lien avec un solde naturel au plus bas.

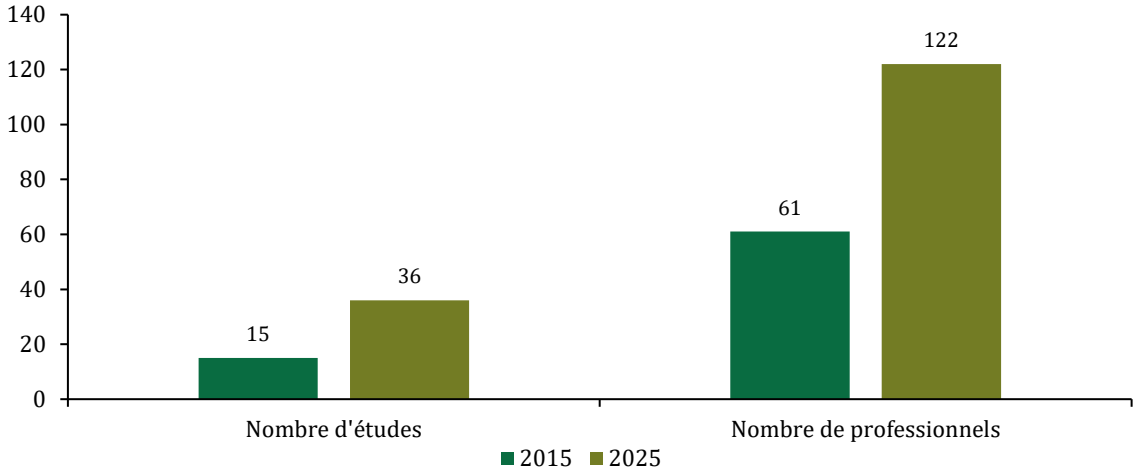
En 2024, 17 % de la population active est au chômage, ce taux reste inférieur au niveau atteint avant la crise sanitaire (21 % en 2019) mais demeure élevé en comparaison du niveau national (7,4 %).

Source : INSEE.

1.1.1.1. Une dynamique démographique très significative chez les notaires

En 2016, il y avait 15 études et 61 notaires à la Réunion. Au 1er janvier 2025, 36 offices pour 122 notaires sont recensés. Le nombre d'études a ainsi plus que doublé et le nombre de notaires a été multiplié par deux, chiffres à mettre en perspective avec ceux de l'Hexagone pour cette profession (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution démographique de la profession de notaire à la Réunion



Source : Conseil supérieur du notariat (CSN).

Le maillage territorial s'est indéniablement renforcé tout comme la féminisation et le rajeunissement de la profession, constats partagés par les professionnels au niveau local, soulignant la pertinence des implantations sur la côte Ouest et dans l'Est.

Les douze études récemment créées, en période de stabilisation, sont considérées toutefois comme toujours fragiles.

La profession sollicite une pause dans les installations au regard de cette situation. Elle observe que la croissance économique avant le COVID a permis l'installation des nouvelles études mais que la situation économique s'est depuis dégradée hormis l'année 2022 qui a permis de rattraper les pertes du COVID.

Elle regrette toutefois que la carte d'installation ne s'intéresse qu'à la zone d'emploi et non à la zone de vie[1] ce qui ne permet pas de prendre suffisamment en compte la zone ouest, zone résidentielle sans emploi, alors que le montant des transactions est très élevé.

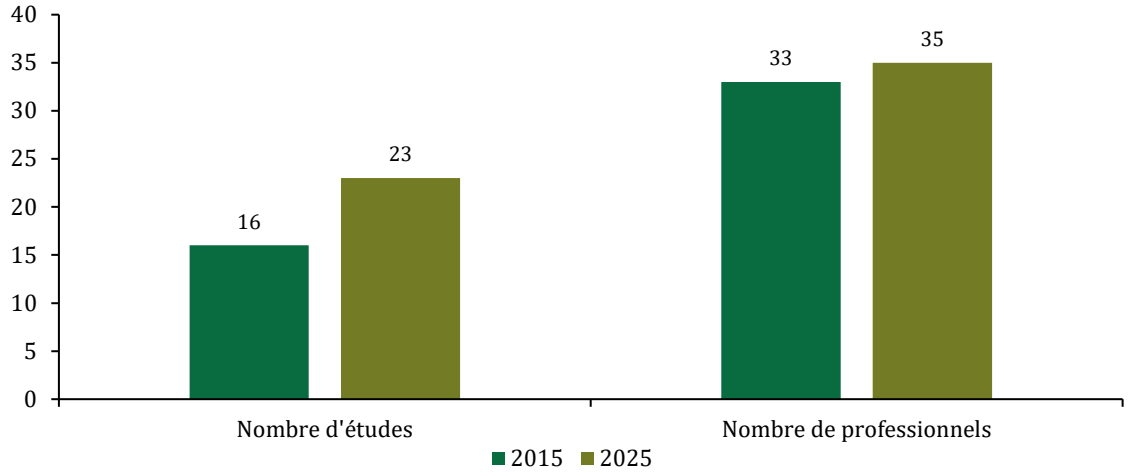
Il est aussi souligné la situation dominante sur l'île d'une seule entité détenant plusieurs offices (société multi-offices), au gré des effets non anticipés des créations, rachats ou déplacements d'études depuis 2015.

1.1.1.2. La hausse du nombre d'études de CJ ne s'est pas accompagnée d'une augmentation corrélative du nombre de commissaires de justice

On observe une augmentation de 44 % du nombre d'études qui n'est pas corrélée à celle du nombre de professionnels (cf. graphique 2).

[1] Cf-avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, l'ADLC considérant que *« la taille du bassin de vie n'est pas la plus adaptée pour l'analyse des marchés de prestations notariales et coïncide davantage à la dimension de la zone de chalandise d'un service d'usage plus courant, les usagers recourant moins fréquemment aux services d'un notaire qu'à des services commerciaux, socio-éducatifs, médicaux, culturels ou financiers de proximité ».*

Graphique 2 : Évolution démographique de la profession de CJ à la Réunion



Source : Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ).

Il est également relevé, à l'instar de l'Hexagone, un phénomène de concentration des offices dans les communes les plus densément peuplées.

La profession fait valoir des inégalités persistantes dans l'accès au droit. La liberté offerte aux nouveaux CJ de changer leur lieu de résidence une fois nommés les a conduits à s'installer dans des zones déjà fortement urbanisées sur le littoral et déjà pourvues en études existantes. Les nouveaux offices sont venus puiser dans l'activité des offices existants et n'ont pas directement profité aux justiciables habitant les hauts de l'île, voire au centre (Salazie, La Plaine des Palmistes, Cilaos notamment). Le renforcement du maillage territorial a bénéficié à des zones déjà couvertes.

Dans son dernier avis n° 25-A-17 du 26 décembre 2025 pour la période 2026-2031, l'ADLC a recommandé la création de deux offices[2].

Ces créations suscitent de nombreuses interrogations de la part des professionnels locaux, notamment la décorrélation du nombre d'études créées par rapport au niveau de développement économique de la Réunion. La profession rappelle que la création de six études jusqu'en 2025 ne s'est pas accompagnée d'un développement significatif de l'activité économique. Elle regrette que le ratio nombre d'études/nombre d'habitants reste pour l'ADLC un marqueur puissant du manque d'études[3].

[2] L'ADLC applique désormais à la profession de commissaire de justice le seuil de chiffre d'affaires anciennement appliqué aux huissiers de justice. Revalorisé de l'inflation sur la période 2023-2025, ce seuil s'élève à 392 000 €.

[3] La mission relève que l'ADLC dans l'avis du 26 décembre 2025 a recalculé le coefficient de corrélation entre la population et le chiffre d'affaires pour l'ensemble de la profession de CJ (paragraphes 395 et 396 de l'avis n° 25-A-09 susvisé). Compte tenu des données utilisées, relatives à la période 2020-2024, il s'établit à 1,23 (contre 1,10 précédemment).

1.1.2. Les spécificités du territoire de Mayotte n'ont pas permis la création de nouveaux offices

Encadré 2 : Situation démographique de Mayotte

En août 2012, 212 645 personnes vivaient à Mayotte.

Au 1er janvier 2025, la population y est estimée à 329 000 personnes. De 2012 à 2017, la croissance de la population a été particulièrement dynamique (+3,8 % par an en moyenne). Elle est principalement portée par un fort excédent des naissances sur les décès. En 2024, l'indice conjoncturel de fécondité a chuté pour atteindre 3,6 enfants par femme, un niveau bien plus élevé qu'au niveau national. La population reste plus jeune qu'ailleurs en France : l'âge moyen est de 23 ans contre 41 ans en France métropolitaine, un habitant sur deux a moins de 18 ans.

Le niveau de vie médian des habitants de Mayotte est sept fois plus faible qu'au niveau national. Conséquence de flux migratoires importants, une grande partie de la population vit avec très peu de ressources : 77 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté national, soit cinq fois plus qu'en France métropolitaine. Le produit intérieur brut est le plus faible des régions françaises. En 2024, 29 % de la population active est au chômage contre 9 % au niveau national. 55 % des emplois se concentrent dans le tertiaire non marchand.

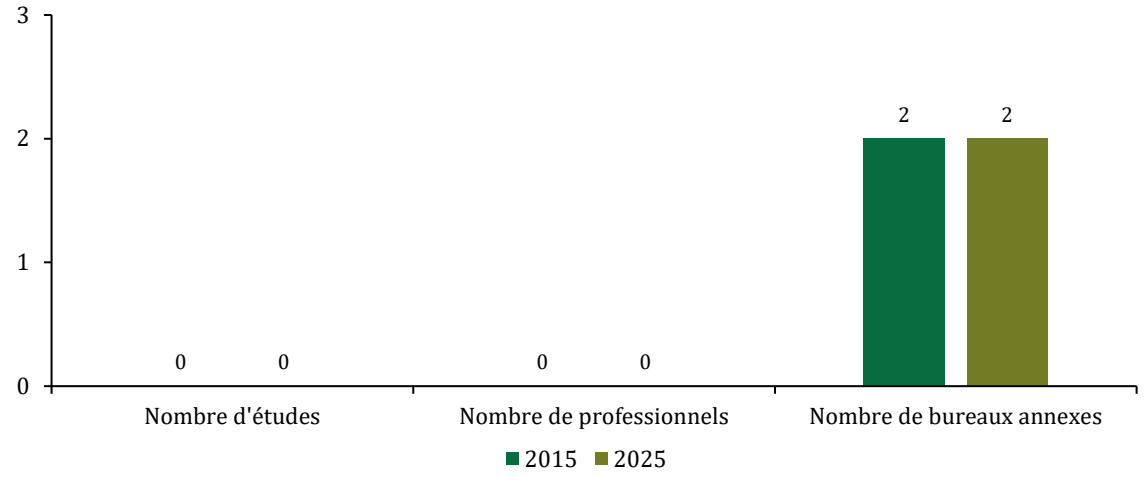
Source : INSEE.

1.1.2.1. La situation des notaires

Aucune création d'office n'est intervenue sur la période. Saisie dans le cadre d'une demande d'installation à la fin de l'année 2016, l'ADLC a procédé à une analyse approfondie des particularités locales de la zone sur la base d'éléments actualisés au 31 décembre 2015[4] émettant un avis défavorable à cette demande dès lors qu'elle « *pourrait porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants (bureaux annexes) et à compromettre la qualité du service rendu* » (cf. graphique 3).

L'ADLC a toutefois constaté que les données partielles obtenues au cours de l'instruction témoignent de l'activité soutenue d'un des deux bureaux annexes de Mayotte qui, combinée au fort dynamisme démographique de l'île, pourrait justifier une transformation de ses bureaux annexes en offices de plein exercice.

Graphique 3 : Évolution démographique de la profession de notaire à Mayotte



Source : CSN.

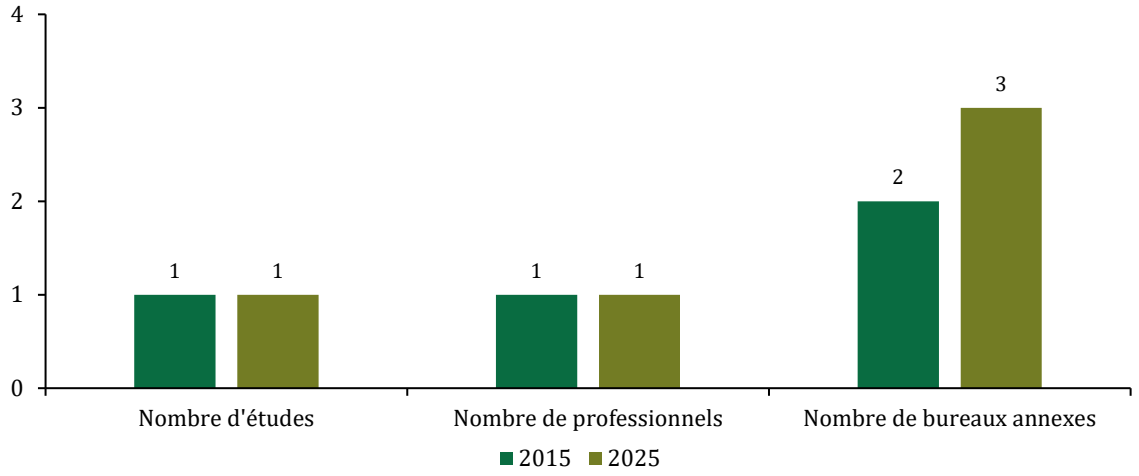
[4] Avis n°17-AN-03 du 18 janvier 2017 rendu à la suite de la saisine du garde des Sceaux en date du 9 décembre 2016 relatif à une demande de création d'un office de notaire à la résidence de Mamoudzou dans la zone d'installation contrôlée de Mayotte.

Au regard des différents événements climatiques et difficultés sociales et sociétales que rencontre l'île de Mayotte depuis 2015, ses spécificités sur le plan juridique[5] et l'ancienneté de l'analyse de l'ADLC, la mission estimerait pertinent de procéder à une analyse actualisée en fonction de ces nouveaux paramètres aux fins d'évaluer la pertinence de la création d'offices notariaux sur ce territoire.

1.1.2.2. La situation des commissaires de justice

Le nombre d'études qui est resté identique depuis dix ans, à l'instar de celui des professionnels, traduit les difficultés majeures de développement de l'île et les obstacles à leur appréhension (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution démographique de la profession de CJ à Mayotte



Source : CNCJ.

Sur le contexte social, la profession connaît une tension forte liée à une charge de travail et à une plus grande insécurité qui est un facteur de risque majeur à Mayotte[6]. La crise sociale et sécuritaire rend l'exercice périlleux.

La profession souligne le fait que si la demande de justice est exponentielle et qu'il existe un potentiel de développement sur l'activité non monopolistique, le déficit chronique de l'activité monopolistique constitue un obstacle à ce développement.

Par ailleurs, l'activité économique reste réduite ne conférant que peu de sens pour la profession au ratio nombre d'études/nombre d'habitants.

La mission réitère sa proposition d'une analyse actualisée de la part de l'ADLC sur la pertinence de la création d'offices de CJ pour une évaluation fine des besoins de la population et des réalités économiques.

[5] Régime de droit local ou de droit coutumier, publicité foncière mise en place en 2007. 200 000 titres de propriété doivent être régularisés (Source : chambre régionale des notaires de la Réunion).

[6] Notamment les menaces sur l'intégrité physique.

1.2. Les effets de la régulation de la liberté d'installation s'avèrent contrastés pour les deux professions en Martinique et en Guadeloupe

Les deux îles sont classées selon la dernière carte de l'ADLC en zone d'installation contrôlée (zone rouge). Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont rattachées au département de la Guadeloupe pour former la zone d'installation de « Guadeloupe/Saint-Martin/Saint-Barthélemy ».

1.2.1. Si l'évolution démographique pour les notaires traduit un dynamisme incontestable, l'impact de la loi CAECE se révèle limité sur la démographie des commissaires de justice en Martinique

Encadré 3 : Situation démographique de la Martinique

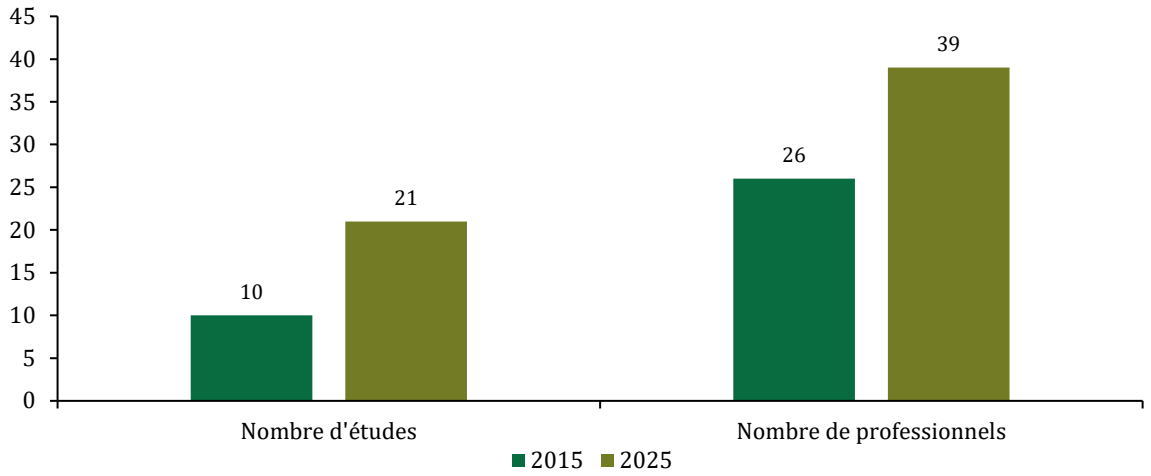
Alors que la population dépassait les 400 000 habitants au début des années 2000, elle était de 380 877 habitants en 2015 et de 355 500 habitants au 1er janvier 2025. La Martinique est la région française qui perd le plus d'habitants. La population diminue en raison du déficit des soldes naturel et migratoire, tous deux négatifs pour la 5e année consécutive et le rythme de décroissance s'accélère ces dernières années. La Martinique reste la région où la part des personnes de 60 ans et plus est la plus élevée et l'exode des jeunes se poursuit.

Source : INSEE.

1.2.1.1. Une augmentation significative du nombre d'études et de notaires

Il est noté une augmentation très significative du nombre d'études (110 %) et dans une moindre mesure de professionnels (50 %) malgré une démographie sur l'île défavorable (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution démographique de la profession de notaire en Martinique



Source : CSN.

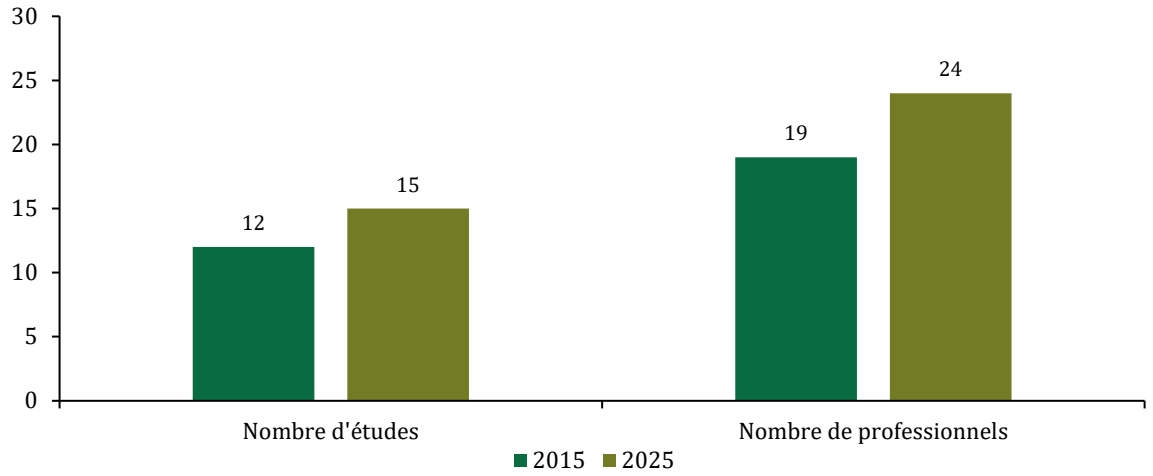
Il a été souligné par les acteurs locaux les spécificités socio-économiques qui impactent le niveau d'implantation des professions réglementées du droit.

Les difficultés foncières constituent une charge de travail supplémentaire pour les notaires et peuvent constituer un frein à l'implantation de nouvelles études.

1.2.1.2. Une hausse très limitée chez les commissaires de justice

Sur les dix années écoulées, trois offices ont été créés soit une augmentation de 25 %. La Martinique compte désormais quinze offices de CJ. La première création date de 2018 et la seconde de fin 2019. L'impact de la loi s'avère donc plutôt limité (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Évolution démographique de la profession de CJ en Martinique



Source : CNCJ.

Il n'a pas été indiqué par les professionnels locaux à la mission de déficit d'offre. Il est souligné que les tensions sociales, parfois communautaires, ainsi que le défaut d'adressage sur certaines communes impactent considérablement les missions au point de dissuader des candidatures. Il est également fait état de fragilités particulières de certaines études au-delà des deux offices d'huissiers de justice créés[7].

1.2.2. L'évolution démographique des deux professions reste conforme à celle de l'Hexagone en Guadeloupe

Encadré 4 : Situation démographique de la Guadeloupe

La population était de 397 990 habitants en 2015 ; elle est de 380 400 habitants au 1er janvier 2025. Le recul démographique se poursuit en raison des soldes naturel et migratoire déficitaires. La Guadeloupe devient la deuxième région française où la part des personnes de plus de 60 ans est la plus élevée, après la Martinique.

Si les tendances démographiques récentes se prolongeaient, le déclin démographique de la Guadeloupe s'accentuerait et la population atteindrait 314 000 habitants dans 20 ans (en 2042), puis 242 000 habitants en 2070. Le solde naturel et le solde migratoire seraient tout deux négatifs, prolongeant ainsi le déclin démographique guadeloupéen initié en 2011. Le vieillissement de la population continuerait à s'accentuer : d'ici 2070 la part des 65 ans et plus doublerait (39 %).

Le taux de chômage s'élève à 17% en 2025.

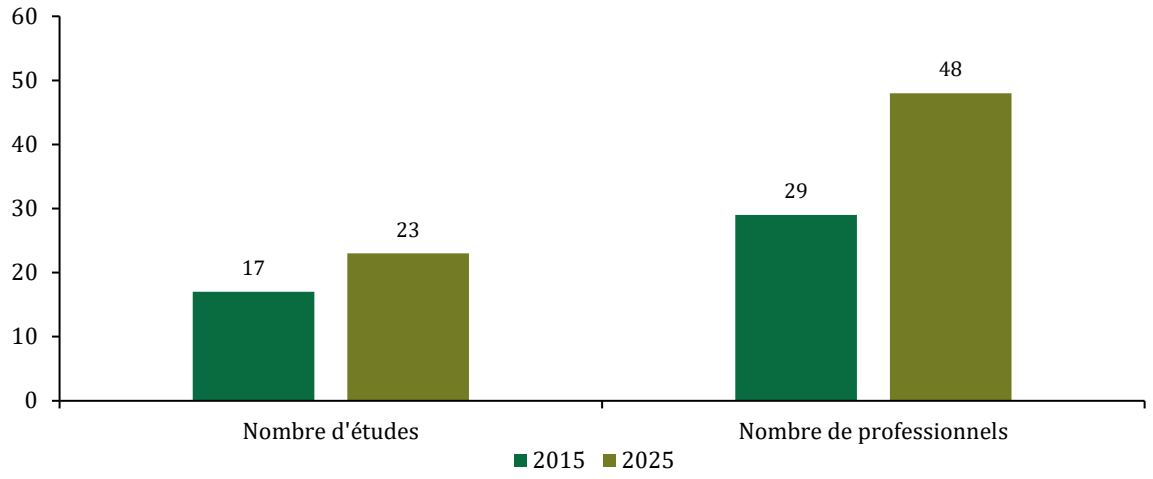
Source : INSEE.

[7] Lors de la fusion des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire en juillet 2022, un office de CPJ a été intégré à la nouvelle profession.

1.2.2.1. L'accroissement du nombre d'études a généré une augmentation très significative du nombre de notaires

Le nombre d'études a augmenté de 35 % tandis que le nombre de notaires croît à hauteur de 65 % (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution démographique de la profession de notaire en Guadeloupe

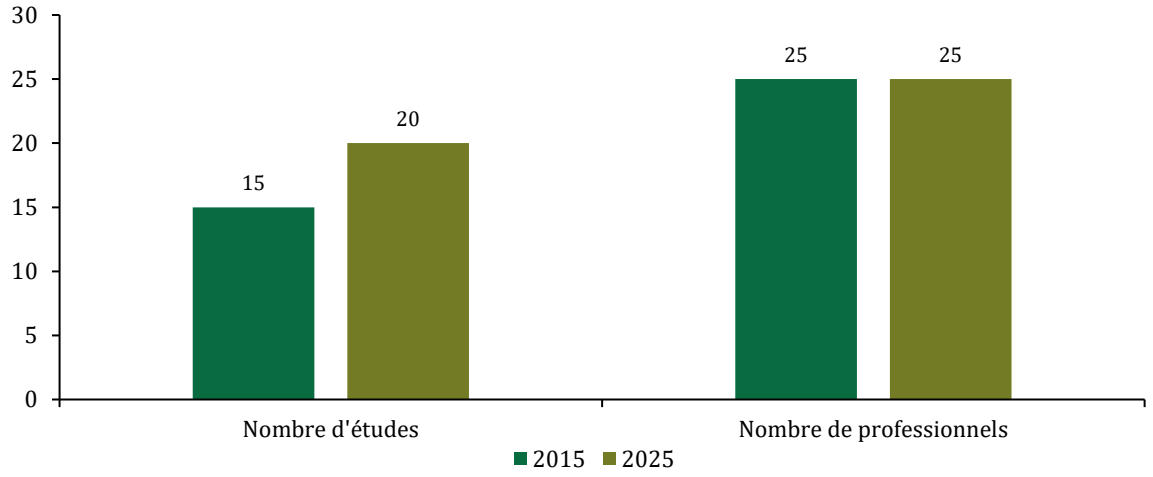


Source : CSN.

1.2.2.2. Le nombre de commissaires de justice est resté stable malgré la création de nouveaux offices

Les chiffres mettent en évidence une évolution limitée entre les cinq créations d'offices, dont un office de commissaire-priseur qui a été intégré à la nouvelle profession, et le nombre de professionnels qui stagne (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Évolution démographique de la profession de CJ en Guadeloupe



Source : CNCJ.

La profession souligne la baisse démographique continue depuis dix ans, homogène sur l'ensemble du territoire, qui ne permet pas de soutenir durablement de nouvelles installations professionnelles.

Le vieillissement démographique (plus de 27 % de personnes âgées de 60 ans et plus en 2024) accentue, selon elle, la contraction de la demande d'actes liés à l'activité économique.

L'analyse de la répartition territoriale des offices créés réalisée par la profession montre une concentration quasi exclusive dans les zones urbaines les plus attractives.

Ces communes, situées sur la Grande-Terre et au cœur économique de l'archipel, bénéficient d'un dynamisme relatif et d'une accessibilité supérieure. Elles ne présentent aucun déficit d'offre judiciaire. Il est souligné en revanche l'absence d'implantation dans les zones montagneuses de Basse- Terre ou dans les territoires les plus exposés des îles du Nord.

La profession considère que la loi a accentué les déséquilibres existants et fragilisé les études existantes. Elle observe que le ratio « population/études » retenu par l'ADLC ne tient pas compte des spécificités de ce territoire en particulier la dispersion des habitations, le faible dynamisme économique ou le défaut d'adressage massif.

1.3. Le maillage territorial asymétrique en Guyane s'adapte à la géographie du territoire

Encadré 5 : Situation démographique de la Guyane

En 2015, la Guyane comptait 259 865 habitants pour 292 400 habitants au 1er janvier 2025, étant précisé que l'estimation précise des données démographiques s'avère délicate en raison de la forte pression migratoire illégale provenant des pays limitrophes (Brésil, Surinam, Guyana) et au-delà (Haïti).

Ce territoire est, après Mayotte, la région française la plus dynamique en termes de croissance démographique. Elle connait actuellement un ralentissement de sa croissance et du nombre de naissances. L'activité économique n'est concentrée principalement que sur deux communes. Le territoire reste jeune, 47% des habitants ont moins de 25 ans.

La population est essentiellement concentrée sur la bande littorale, soit une infime partie du territoire (3%), dans trois agglomérations urbaines : Cayenne, Kourou et Saint Laurent du Maroni qui regroupent 95% de la population.

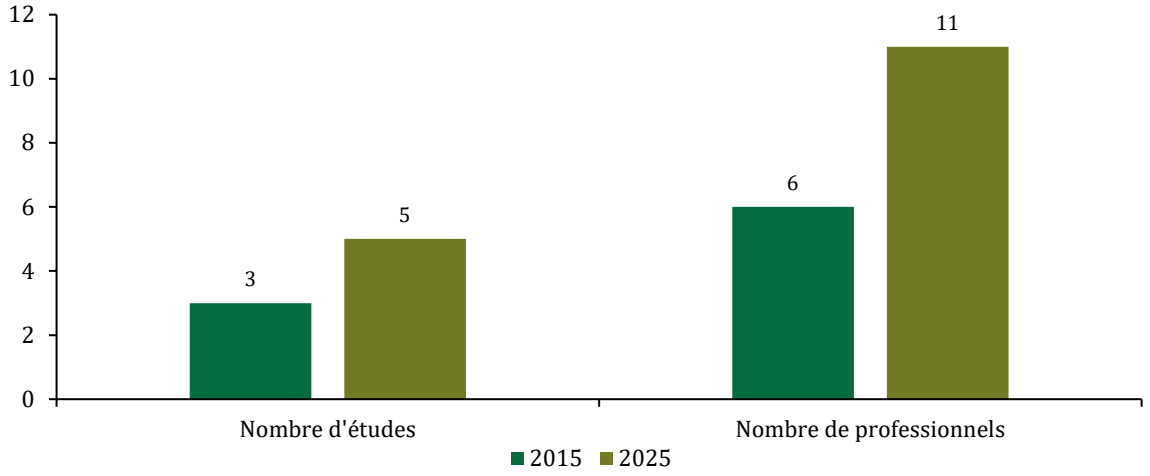
Source : INSEE et mission.

Ce territoire est classé par l'ADLC en zone d'installation libre (zone verte) pour les commissaires de justice depuis l'avis 25-A-17 du 26 décembre 2025 et demeure en zone d'installation contrôlé (zone rouge) pour les notaires.

1.3.1. Les études de notaires restent concentrées sur une commune

Les études sont concentrées à Cayenne (quatre offices) et sur la commune voisine de Remire-Montjoly (un office) (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évolution démographique de la profession de notaire en Guyane



Source : CSN.

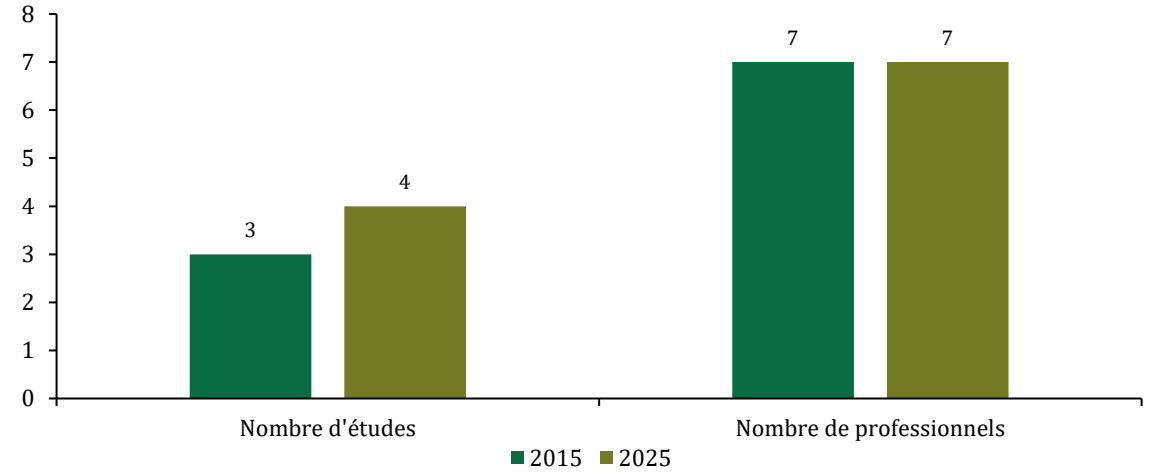
L'ADLC dans l'avis rendu le 7 juillet 2023[8] relève la plus faible densité dans la zone d'installation de Guyane, qui comptait 2 notaires pour 100 000 habitants au 30 avril 2023. À cette date, la médiane s'établissait à 17 notaires libéraux pour 100 000 habitants.

Les acteurs locaux soulignent la situation de la dernière étude récemment créée qui rencontre des difficultés financières.

1.3.2. Le nombre de commissaires de justice n'a pas évolué depuis 2015

En Guyane, un office a été créé en 2021, Ce territoire compte désormais quatre offices localisés à Cayenne. Il a été proposé la création d'un office par l'ADLC par son avis du 26 décembre 2025 précité[9] . La démographie reste atone pour les commissaires de justice (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Évolution démographique de la profession de CJ en Guyane



Source : CNCJ.

[8] 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.

[9] Cf §1.1.1.2.

Les acteurs en place mettent en évidence les spécificités d'exercice tenant à la limitation de leur exercice. Ainsi, par exemple, ils ne peuvent instrumenter sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel, la signification des actes pénaux étant délégués à la gendarmerie pour les communes inaccessibles par voie routière, des gendarmes significateurs étant agréés pour y procéder. Par ailleurs, ils soulignent le fait qu'un certain nombre de professionnels devraient faire valoir leurs droits à la retraite prochainement (notamment quatre commissaires de justice) et que le manque d'attractivité pourrait rendre difficile leur remplacement.

Les acteurs locaux soulignent unanimement que la loi n'a pas eu les effets escomptés sur le maillage territorial pour les deux professions. La réforme a favorisé un certain rajeunissement chez les notaires et commissaires de justice, ainsi qu'une plus grande féminisation de ces professions mais il est considéré qu'elle a pu aggraver le déséquilibre territorial dès lors que l'essentiel de l'activité économique et administrative se développe sur l'agglomération cayennaise (qui compte 130 000 habitants) où sont implantés tous les sièges des administrations et institutions, mais également le port et l'aéroport.

Ce déséquilibre est décrit comme constituant un handicap pour la population résidant hors de l'agglomération cayennaise mais également un frein considérable au développement de l'activité, notamment sur l'arrondissement de Saint Laurent du Maroni.

L'agglomération de cette commune connaît une forte progression démographique et devrait voir, à l'horizon 2028, l'ouverture d'un nouveau tribunal judiciaire.

La question de l'implantation de nouveaux offices sur cette commune se posera avec d'autant plus d'acuité notamment au regard des spécificités démographiques et migratoires du territoire.

2. Les majorations des émoluments compensent les surcoûts supportés par les professionnels en outre-mer mais pourraient être optimisées en Guyane et en Guadeloupe

Pour mémoire les décrets d'application de la loi CAECE ont été l'occasion de codifier en 2016 puis réviser, en 2020, le système de majorations des tarifs qui s'appliquait, pour les notaires et les huissiers de justice, en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna.

Depuis 2020, l'arrêté fixant les tarifs *« 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 […] pour les professionnels »* et *« pour rapprocher le taux de résultat moyen des professionnels installés dans ces départements et collectivités de l'objectif de taux de résultat moyen »* des professions, selon les termes de l'article R. 444-12-1 du code de commerce.

Pour déterminer l'évolution de ces majorations, l'administration s'appuie sur la comparaison des taux de résultat constatés dans les territoires ultramarins et le taux de résultat national par profession. Depuis 2016, les majorations ont connu des baisses en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et, pour les notaires, à Mayotte pour rapprocher les taux de résultat de la moyenne nationale. Les majorations ont été stables dans les autres cas (cf. annexe II).

Tableau 1 : Taux de majoration dans les départements et collectivités d'outre-mer depuis 2016

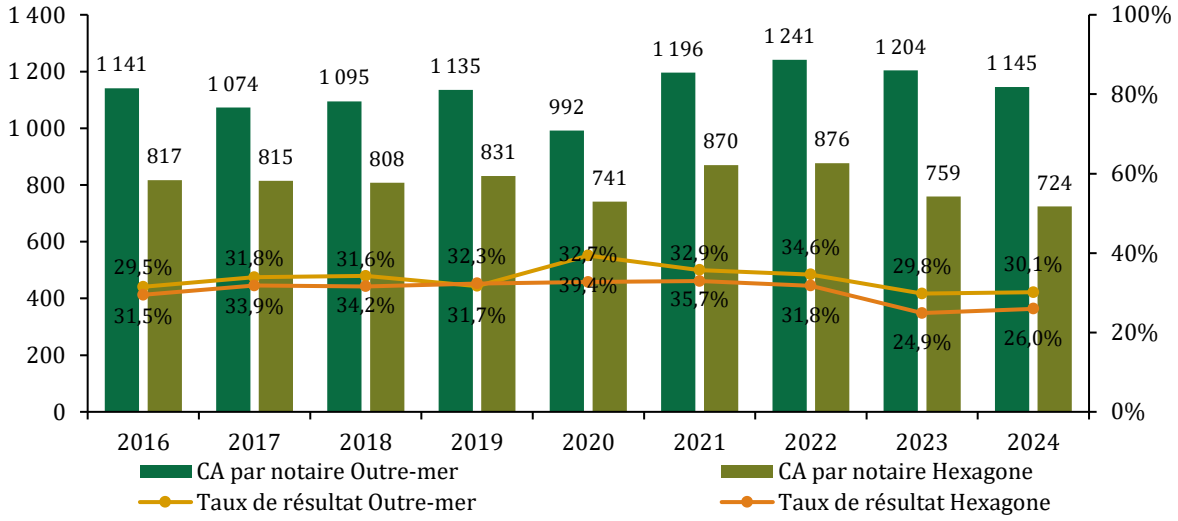
Territoires	Professions	2016-2020	2020-2022	2022-2024	2024-2026
Guadeloupe	Notaire	25 %	25 %	25 %	23 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	29 %	29 %	29 %
Martinique	Notaire	25 %	25 %	25 %	24 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	29 %	29 %	28 %
Guyane	Notaire	25 %	23 %	23 %	20 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	27 %	27 %	24 %
La Réunion	Notaire	40 %	37 %	37 %	36 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	40 %	37 %	37 %	37 %
Mayotte	Notaire	40 %	37 %	37 %	36 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %
Saint-Pierre et Miquelon	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %
Wallis et Futuna	Notaire	25 %	25 %	25 %	25 %
	Commissaire de justice (ex-HJ)	30 %	30 %	30 %	30 %

Source : Code de commerce.

Ces majorations d'émoluments paraissent, à l'exception de la Guyane et dans une moindre mesure de la Guadeloupe, adaptées (cf. annexe III).

Pour les notaires, un examen plus approfondi de la situation des départements et collectivités d'outre-mer confirme les conclusions de l'ADLC dans son avis de juillet 2025 : *« les chiffres d'affaires des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés que ceux des offices de métropole mais […] 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 »* mais vient aussi corroborer la pertinence des évolutions à la baisse opérées sur les majorations pour les notaires de la Guyane et la Réunion. En dépit d'une nouvelle baisse de trois points en 2024, le taux de résultat de la profession en Guyane [redacted] tire vers le haut le taux de résultat en outre-mer (cf. graphique 11).

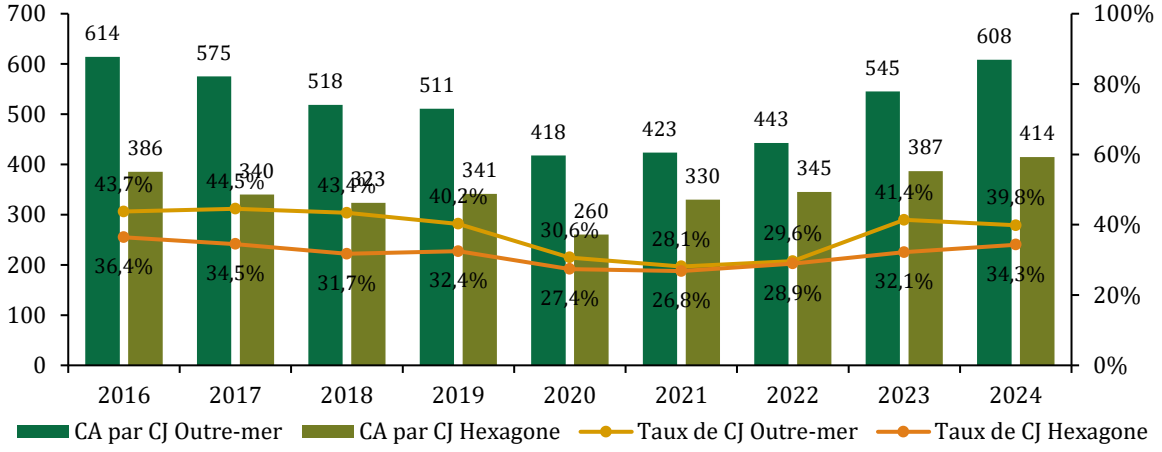
Graphique 11 : Évolution du chiffre d'affaires (CA) par notaire libéral (en k€) et du taux de résultat de la profession de notaire en Outre-mer et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CSN.

Pour les CJ, en approfondissant l'analyse comparée entre l'outre-mer et l'Hexagone, la mission identifie également le différentiel pointé par l'ADLC qui a montré qu'en dehors de la période 2020-2022, *« les chiffres d'affaires et le taux de résultat médian des offices localisés en outre-mer sont significativement plus élevés qu'en métropole »*[10]. Ce sont, en particulier, la Guyane et la Guadeloupe qui s'écartent significativement de la moyenne nationale. L'ADLC explique cet écart par les majorations mais aussi par *« le fait que les huissiers de justice exerçant en outre-mer bénéficient d'un remboursement spécifique de leurs frais de déplacement »* au titre de l'article A. 444-49 du code de commerce (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution du CA par CJ libéral (en k€) et du taux de résultat de la profession de notaire en Outre-mer et dans l'Hexagone sur la période 2016-2024



Source : Mission sur le fondement des données recueillies par la DGCCRF auprès du CNCJ.

Les acteurs guyanais ont néanmoins indiqué à la mission que les majorations se justifiaient par les surcoûts supportés par les professionnels (déplacement sur un territoire étendu, coût des équipements informatiques et de leur remplacement par exemple).

[10] Page 163 de l'avis de juillet 2025.

3. Les spécificités locales et les enjeux propres à chaque département d'outre-mer nécessitent d'être davantage pris en compte dans le dispositif mis en place par la loi CAECE pour les professions règlementées du droit.

3.1. Les contraintes particulières des territoires ultra-marins concernés découlent de leurs caractéristiques démographiques, géographiques et économiques

À l'exception de la Guyane, ces territoires sont densément peuplés. Plusieurs possèdent des massifs montagneux, tandis que la Guyane est couverte à 95 % par la forêt amazonienne. Ils partagent les défis d'isolement et d'accessibilité. Les difficultés économiques et sociales sont le plus souvent majorées : taux d'alphabétisation moins élevé, part des jeunes de 18 à 25 ans ni en emploi, ni en formation, taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans et un taux de pauvreté élevé. Le tissu économique et l'emploi reposent sur une part élevée d'emplois publics, et les entreprises sont en grande majorité des microentreprises.

Ces territoires enregistrent par ailleurs des dynamiques démographiques opposées :

- une très forte croissance des populations âgées en Martinique et en Guadeloupe,
- une croissance démographique importante en Guyane et à Mayotte.

L'outre-mer se distingue par une situation économique plus fragile, marquée par un taux de chômage plus élevé et une richesse produite (PIB) inférieure à la moyenne nationale. La majorité de ces territoires sont soumis aux risques liés au climat tropical, notamment les tempêtes et cyclones. Enfin, le marché immobilier présente des singularités dans les différents territoires ultra-marins, singularités déjà mises en évidence par l'ADLC en 2016[11].

Pour autant, s'agissant des notaires, la répartition du chiffre d'affaires moyen et du résultat net moyen par notaire libéral sur la période 2015-2019 reflète les disparités existantes entre les territoires.

Selon l'ADLC[12], le CA moyen annuel par notaire libéral sur la période 2015-2019 dépasse ainsi un million d'euros dans douze zones d'installation, avec celles de Saint-Barthélemy, Guyane et Paris en tête. À l'opposé, il s'établit à moins de 400 000 € pour deux zones d'installation, à savoir celles d'Est-Grande Terre (Guadeloupe) et de Ducos (Martinique). La médiane du chiffre d'affaires moyen annuel s'établit à 714 782 € par notaire libéral.

Le résultat net moyen annuel par notaire libéral dépasse 400 000 € dans sept zones d'installation : Saint-Barthélemy, La Trinité (Martinique), Guyane, Fréjus (Var), La Réunion Nord, La Réunion Sud et Paris. Il est inférieur à 100 000 € dans deux zones d'installation, Corte (Haute-Corse) et Ducos (Martinique). La médiane du résultat net moyen annuel s'établit à 207 666 € par notaire libéral.

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

[12] Avis n° 21-A-04 du 28 avril 2021 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.

3.2. Le besoin d'une attention particulière déjà consacrée par les dispositions réglementaires doit se décliner dans un dialogue structuré entre acteurs et professionnels

Si le nombre de professionnels du droit exerçant en outre-mer demeure limité, il n'en demeure pas moins que leurs contraintes d'exercice particulièrement fluctuantes, ne serait-ce qu'au regard des phénomènes climatiques récurrents, nécessitent un examen approfondi pour chaque profession de la part de tous les acteurs en charge de la mise en œuvre du dispositif de la loi CAECE afin de prévenir le tarissement des candidatures ou les difficultés économiques. La situation de Mayotte illustre au demeurant ce besoin. Ainsi, la création de nouveaux offices devrait intégrer l'ensemble des données socio-économiques spécifiques à chaque territoire selon une selon une méthode à ajuster et harmonisée pour ces territoires de manière à prendre en compte les vacances prévisibles, favoriser le repérage des manques et permettre l'installation d'offices dans des zones moins densément peuplées permettant un rééquilibrage territorial.

Les professionnels locaux sollicités ont pu faire valoir à la mission de manière générale dans l'application de ce dispositif un manque de reconnaissance des contraintes ultra marines liées à la spécificité des territoires et à l'éloignement géographique. Certaines contingences ne ressortent pas avec autant d'acuité en métropole[13].

Il est toutefois observé que le décret n°2020-179 du 28 février 2020 a modifié les dispositions de l'article R. 444-12-1 du code de commerce pour permettre la prise en compte, dans la majoration des émoluments, les caractéristiques et contraintes particulières de chaque territoire et des conditions d'exercice qui en résultent pour les professionnels qui y sont installés.

Par ailleurs, les zones d'emploi de la Guadeloupe, Martinique et Guyane ont été agrandies[14].

Une approche territorialisée s'impose pour respecter l'équité et garantir un maillage durable et prenant davantage en compte les réalités locales.

Il appartient dès lors aux instances de représentation au niveau local relayées au niveau national de pouvoir exprimer auprès des deux ministères et de l'ADLC leurs contraintes dans un cadre à définir[15]. La méthode de calcul et l'adaptation des critères règlementaires en particulier sur le classement des zones, la détermination du seuil cible de chiffre d'affaires par notaire ou CJ libéral ou l'appréciation de la qualité du service rendu dans ces territoires pourraient faire l'objet d'un processus de consultation associant davantage les professionnels de ces territoires. Ce dialogue existe déjà et peut donc se développer.

La mission relève qu'il est mentionné dans l'avis précité *qu'aucune des deux méthodes de l'INSEE[16] n'inclut les communes des collectivités d'outre-mer[17]. Ainsi l'Autorité ne peut mener de telles analyses pour ces zones d'installation* ce qui justifie d'interroger la méthode à suivre pour ces territoires, rattachés à la Guadeloupe s'agissant de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Cette observation renforce la nécessité d'un dialogue structuré associant les instances représentatives locales.

---

[13] Notamment les phénomènes de congestion routière, les difficultés économiques du territoire ou encore le défaut d'adressage qui complique singulièrement les significations opérées par les CJ.

[14] Cf. annexe III de l'avis 25-A-09 du 31 juillet 2025 relative à la définition des communes rurales et urbaines utilisées par l'Autorité-P6 note 8.

[15] Cf. annexe IV relative aux acteurs du dispositif.

[16] Cf. annexe III de l'avis 25-A-09 du 31 juillet 2025 précité.

[17] Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRES 1

1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 1

1.2. Ministère de la Justice 2

2. JURIDICTIONS 2

2.1. Conseil d'État 2

2.2. Cour de cassation 2

2.3. Cour d'appel de Colmar 2

2.4. Cour d'appel de Metz (contributions écrites) 2

2.5. Cour d'appel de Cayenne (contribution écrite) 2

2.6. Cour d'appel de Fort-de-France (contribution écrite) 3

2.7. Conseil national des tribunaux de commerce 3

2.8. Tribunal des affaires économiques de Limoges 3

2.9. Tribunal des affaires économiques de Lyon 3

3. AUTORITÉS INDÉPENDANTES 3

3.1. Autorité de la concurrence 3

3.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) 3

3.3. Autorité de régulation des transports (ART) 3

4. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS 3

4.1. Caisse des dépôts et des consignations 3

5. INSTANCES DE REPRÉSENTATION DES PROFESSIONS DU DROIT 4

5.1. Instances nationales 4

5.2. Instances locales 5

6. ORGANISATIONS SYNDICALES DES PROFESSIONS DU DROIT 6

6.1. Syndicat national des notaires 6

6.2. Union nationale des commissaires de justice 6

6.3. Association syndicale professionnelle des administrateurs judiciaires 6

6.4. Institut français des praticiens des procédures collectives 7

7. INSTITUTS DE FORMATION 7

7.1. Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils 7

8. PROFESSIONNELS DU DROIT 7

9. AUTRES ORGANISMES 7

9.1. Association UFC que choisir ? 7

9.2. Fédération nationale de l'information d'entreprise, de la gestion des créances et de l'enquête civile 8

9.3. Fédération bancaire française 8

10. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES 8

1. Ministères

1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

1.1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

- M. Emmanuel Monnet, directeur de cabinet
- M. François Bollard, directeur de cabinet adjoint
- Mme Céline Gruffat, conseillère budget, transformation, entreprises

1.1.2. Cabinet de la ministre déléguée chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises

- M. Philippe Rambal, directeur de cabinet
- M. Jean-Baptiste Bernard, directeur de cabinet adjoint
- M. Alexandre Fauconnet, conseiller entreprises et professions libérales

1.1.3. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- M. Léonard Brudieu, sous-directeur des services, des réseaux et du numérique
- Mme Marie-Hélène Auffret, cheffe du bureau des services financiers et des professions réglementées
- M. Philippe Hamille, adjoint à la cheffe du bureau des services financiers et des professions réglementées

1.1.4. Direction générale des entreprises

- M. Guillaume Decorzent, sous-directeur des services marchands
- Mme Sarah Bayat, directrice de projets professions libérales et réglementées
- M. Hugo Lagrave, chargé de mission professions libérales et réglementées
- Mme Carla Poli, chargée de mission professions libérales et réglementées

1.1.5. Médiateur des entreprises

- M. Nicolas Mohr, directeur général
- Mme Véronique Barry, directrice générale adjointe

1.2. Ministère de la Justice

1.2.1. Direction des affaires civiles et du sceau

- Mme Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau
- Mme Emmanuelle Masson, cheffe de service, adjointe à la directrice des affaires civiles et du sceau
- M. Martin Guesdon, sous-directeur du droit économique
- Mme Laurène Roche, sous-directrice des professions judiciaires et juridiques
- Mme Stéphanie Pommier, cheffe du bureau de la gestion des officiers ministériels
- M. Xavier Clémence, chef du bureau du droit des entreprises en difficulté
- M. Christophe Augé, adjoint à la cheffe du bureau de l'implantation et de l'économie des professions

2. Juridictions

2.1. Conseil d'État

- M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux

2.2. Cour de cassation

- M. Christophe Soulard, premier président
- M. Rémy Heitz, procureur général

2.3. Cour d'appel de Colmar

- Mme Danièle Churlet, première présidente
- M. Christophe Rode, procureur général
- M. Jean-Luc Jaeg, avocat général en charge des experts
- M. Eric Lallement, inspecteur général de la justice, ancien procureur général

2.4. Cour d'appel de Metz (contributions écrites)

- M. Stéphane Brossard, premier président
- M. François Perain, procureur général

2.5. Cour d'appel de Cayenne (contribution écrite)

- M. Joël Sollier, procureur général

2.6. Cour d'appel de Fort-de-France (contribution écrite)

- M. Laurent Sabatier, premier président

2.7. Conseil national des tribunaux de commerce

- M. Xavier Aubry, vice-président

2.8. Tribunal des affaires économiques de Limoges

- Mme Marion Oriez, présidente

2.9. Tribunal des affaires économiques de Lyon

- M. Bruno Da Silva, président

3. Autorités indépendantes

3.1. Autorité de la concurrence

- M. Benoît Cœuré, président
- Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente
- M. Umberto Berkani, rapporteur général
- Mme Leila Benalia, rapporteure générale adjointe en charge du service des professions réglementées du droit
- Mme Lucile Fournereau, adjointe à la cheffe de service des professions réglementées

3.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

- M. Olivier Corolleur, directeur général
- Mme Elisabeth Suel, directrice des affaires juridiques
- Mme Anne Yvrande-Billon, directrice économie, marchés et numérique

3.3. Autorité de régulation des transports (ART)

- Mme Geneviève Lallemand-Kirche, secrétaire générale adjointe

4. Établissements publics

4.1. Caisse des dépôts et des consignations

- M. Jérôme Lamy, directeur des clientèles bancaires
- Mme Isabelle Liot, responsable segment de clientèles notaires

5. Instances de représentation des professions du droit

5.1. Instances nationales

5.1.1. Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

- Me Thomas Lyon-Caen, président
- Me Régis Froger, président élu
- Mme Audrey Di Palma, secrétaire générale

5.1.2. Conseil supérieur du notariat (CSN)

- Me Bertrand Savouré, président
- Me Anne Girard, deuxième vice-présidente
- Me Olivier Beltzung, délégué régional des Cours d'appel de Colmar et Metz
- Me Philippe Walter, délégué régional des Cours d'appel de Colmar et Metz
- M. Jérôme Fehrenbach, directeur général
- M. Olivier Compère, directeur « Économie du Notariat »

5.1.3. Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)

- Me Benoît Santoire, président
- Me Georges Golliot, vice-président
- Me Régis Granier, vice-président
- Me Stéphane Godillot, délégué régional de la Cour d'appel de Dijon
- Me Alexandre Speeg, délégué régional de la Cour d'appel de Metz
- Me François Stankowski, délégué régional de la Cour d'appel de Colmar
- Me Jean-Vincent Imard, délégué général
- M. Jérôme Fastier, directeur des affaires publiques
- M. Frédéric Choffat, responsable du pôle économique

5.1.4. Conseil national des greffiers de tribunaux de commerce (CNGTC)

- Me Victor Geneste, président
- Me Bertrand Dubujadoux, vice-président
- Me Françoise Printems, trésorière
- Me Stanislas Doucède, chargé de mission

5.1.5. Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ)

- Me Florence Tulier-Polge, présidente
- Me François Legrand, vice-Président
- Me Sébastien Velez, directeur général
- M. Adrien Marquié, responsable de l'observatoire des donnés interne au conseil
- Mme Séverine Oillic, juriste

5.1.6. Conseil national des barreaux

- Me Simon Lambert, membre et président de l'observatoire national de la profession d'avocat
- Me Vincent Maurel, membre du bureau
- Mme Anita Tanaskovic, juriste

5.1.7. Conférence nationale des bâtonniers (contribution écrite)

- Me Jean-Raphaël Fernandez, président
- Me Christophe Bayle, premier vice-président

5.2. Instances locales

5.2.1. Chambre des notaires de Paris

- Me Pierre Tarrade, président
- Me Sophie Thibert-Belaman, première vice-présidente en charge des inspections
- Me Maurice Mongelard, secrétaire général
- Mme Mariam Kismi, chargée de mission « données »

5.2.2. Conseil interrégional des notaires d'Alsace-Moselle

- Me Catherine Grandidier-Majercsik, présidente
- Me Olivier Fritsch, vice-président
- Me Eric Riou, président honoraire

5.2.3. Chambre interdépartementale des notaires de la cour d'appel de Dijon

- Mme Tania Bosredon, secrétaire générale

5.2.4. Chambre départementale des notaires de la Réunion et de Mayotte

- Me Bertrand Mace, président

5.2.5. Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Colmar

- Me Gérald Vitelli, président

5.2.6. Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Metz

- Me Hervé Pierson, président

5.2.7. Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Dijon

- Me Isabelle Rivat, présidente
- Me Hugues Corto, vice-président

5.2.8. Chambre régionale des commissaires de justice de la Réunion et de Mayotte

- Me Jean-Christophe Pueyo, président
- Me Loïc Riou, secrétaire général
- Me Olivier Baret, membre

6. Organisations syndicales des professions du droit

6.1. Syndicat national des notaires

- Me Lionel Perrin, président
- Me Patrick O'Reilly, premier vice-président

6.2. Union nationale des commissaires de justice

- Me Patrice Gras, président
- Me Marine Favre, vice-présidente
- Me Jean-Dominique Santraille, vice-président
- Me Estelle Molitor, secrétaire générale

6.3. Association syndicale professionnelle des administrateurs judiciaires

- Me Charles de Saint Rapt, président
- Me Bélinda Siragusano, vice-présidente
- Me Séverine Devaureix, secrétaire
- Me Erwan Merly, membre ;
- Me Xavier Huertas, ancien Président du CNAJMJ et ancien Président de l'ASPAJ

6.4. Institut français des praticiens des procédures collectives

- Me Serge Perville, président
- Me Thibaud Poinsard, vice-président
- M. Auréliano Boccasile, directeur général

7. Instituts de formation

7.1. Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils

- Mme Cécile Chainais, directrice
- Me Guillaume Tapie, codirecteur-adjoint, avocat aux Conseils
- Me Claire Rameix-Seguin, codirectrice-adjointe, avocate aux Conseils

8. Professionnels du droit

- Me Joanna Aulner, notaire
- Me Olivier Beltzung, notaire
- Me Maximilien Bienfait, commissaire de justice
- Me Hélène Bourbouloux, administratrice judiciaire
- Me Éric Charles, notaire
- Me Hugues Cortot, commissaire-priseur judiciaire
- Me Yoann Cosquer, commissaire de justice
- Me Julie Drusch, avocate aux Conseils
- Me Débora Gouz-Fitoussi, avocate aux Conseils
- Me Denis Hazane, mandataire judiciaire
- Me Marie-Paule Melka, avocate aux Conseils
- Me Sophie Pellez-Courivaud, commissaire de justice
- Me Ludwig Prigent, avocat aux Conseils
- Me Lucie Prodhon, commissaire de justice
- Me Alexandre Speeg, commissaire de justice
- Me François Stankovski, commissaire de justice
- Me Philippe Walter, notaire

9. Autres organismes

9.1. Association UFC que choisir ?

- Mme Marie-Amandine Stévenin, présidente
- Mme Magali Buttard, responsable du service juridique

9.2. Fédération nationale de l'information d'entreprise, de la gestion des créances et de l'enquête civile

- M. Nicolas Da Costa, président
- M. Sébastien Bouchindhomme, délégué général

9.3. Fédération bancaire française

- M. François Lefebvre, directeur général adjoint
- Mme Anne-Valérie Kehr, responsable du département juridique

10. Personnalités qualifiées

- Mme Cécile Untermaier, ancienne députée et magistrate
- M. David Thesmar, économiste
- Mme Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances
- Mme Anne Perrot, inspectrice générale des finances
- M. Jean-Pierre Menanteau, inspecteur général des finances
- M. Marc Auberger, inspecteur général des finances

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 04 DEC. 2024

Le directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice

Le directeur du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Le directeur de cabinet de la secrétaire d'État chargée de la consommation

à

Monsieur Christophe STRAUDO
Chef de l'inspection générale de la justice

et

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des finances

Objet : Mission commune sur le bilan du dispositif mis en œuvre par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) du 6 août 2015 concernant l'installation et la tarification des professions réglementées du droit

Les articles 50 et 52 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) ont profondément modifié les conditions de tarification des actes et prestations réalisés par les notaires, les greffiers des tribunaux de commerce, les commissaires de justice, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, ainsi que les conditions d'accès aux offices de notaires, commissaires de justice et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Le législateur de 2015 souhaitait insuffler davantage de concurrence dans ce secteur d'activité, en mettant en place une liberté d'installation régulée par le Gouvernement et en renforçant le maillage territorial. Il avait également pour objectif d'adapter la tarification et la rémunération des professionnels dans un objectif de diminution des situations de rente. Il en était attendu un gain de pouvoir d'achat pour les entreprises et les particuliers, usagers de ces services. Enfin, la réforme devait aboutir à rajeunir et à féminiser ces professions.

De leur côté, les professions concernées ont à de nombreuses reprises interrogé le rythme des réformes et leurs résultats.

Près de 10 ans après l'adoption de la loi de 2015, un bilan précis et documenté de la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs de régulation permettra d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs

rappelés ci-dessus. Les effets des mesures prises sur les types de structures mises en place, leurs modalités d'exercice, leur solidité financière et leur pérennité devront également être expertisés. Ces travaux permettront éventuellement d'identifier dans quelle mesure il convient de faire évoluer cette régulation.

Le ministère de la justice et le ministère de l'économie demandent à une inspection conjointe de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de cette réforme, et de déterminer les perspectives à venir du dispositif.

Outre ce bilan et l'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2015, vous pourrez également examiner les points suivants : la fréquence d'établissement des cartes d'installation ; l'intégration de l'Alsace-Moselle au dispositif mis en place par la loi ; la mise en place d'une comptabilité analytique pour les professionnels ; la méthode et fréquence de détermination des tarifs des professionnels (en tenant compte des éléments de contexte relatifs à l'adoption de la méthodologie actuelle qui avait donné lieu à de longues négociations).

Pour mener ces travaux, vous pourrez solliciter les services concernés des ministères de la justice et de l'économie : la direction des affaires civiles et du sceaux (DACS) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Vous veillerez, en outre, à recueillir les avis des instances représentatives au niveau local et national des professions, des syndicats, de l'Autorité de la concurrence, ainsi que des représentants des usagers des services concernés, entreprises et particuliers.

Le directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice

Charles TOUBOUL MORACCHINI

Le directeur du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Emmanuel MONNET

Le directeur de cabinet de la secrétaire d'État à la consommation

Laurent BETEILLE