

N° 531

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 avril 2017

PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au **statut de commissaire de justice**,*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le III de l'article 61 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques habilite le Gouvernement 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 ».

L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice a été prise sur ce fondement et publiée au *Journal officiel* de la République française du 3 juin 2016.

L'ordonnance prévoit les dispositions nécessaires à la mise en place de la nouvelle profession de commissaire de justice qui remplacera les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire qu'elle regroupe. Sont notamment précisées dans l'ordonnance les compétences des commissaires de justice, les modalités d'accès à la profession, les conditions d'exercice de la profession, l'organisation de la profession représentée au niveau local par les chambres régionales des commissaires de justice et au niveau national par une chambre nationale des commissaires de justice, ainsi que les règles applicables en matière de responsabilité et de discipline.

L'ordonnance prévoit, conformément à l'habilitation, une mise en place progressive de cette nouvelle profession, qui verra le jour à compter du 1^{er} juillet 2022 et sera exclusive de toute autre à compter du 1^{er} juillet 2026. Toutefois, la chambre nationale des commissaires de justice prévue à l'article 16 du texte sera instituée dès le 1^{er} janvier 2019 et exercera, dès cette date, les compétences actuellement dévolues aux chambres nationales des deux professions concernées.

L'article unique du présent projet de loi ratifie l'ordonnance, dans le respect de l'échéance prévue par l'article 299 de la loi du 6 août 2015

précitée et conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution. Il y apporte néanmoins huit modifications.

D'une part, plusieurs évolutions touchent le champ des compétences matérielles des commissaires de justice, mentionnées à l'article 1^{er} de l'ordonnance, afin de demeurer à droit constant.

Le champ du monopole matériel des commissaires de justice est ainsi modifié sur le plan des inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques. En effet, alors que le droit en vigueur (article 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques) limite le monopole matériel des commissaires-priseurs judiciaires aux ventes aux enchères publiques de meubles prescrites par la loi ou par décision de justice et aux inventaires et prisées correspondants, le texte de l'ordonnance étendait ce monopole aux inventaires et prisées prescrits par la loi ou par décision de justice, même sans correspondance avec une vente aux enchères publiques subséquente, dans un souci de simplification terminologique. Néanmoins, il s'avère que cette extension a un champ plus vaste qu'escompté. Ainsi, les exemples d'inventaires prescrits par la loi ou par décision de justice, sans correspondance avec une vente aux enchères publiques, et pour lesquels les textes législatifs ne prévoient pas une attribution de compétence spécifique qui permettrait de déroger à la règle ainsi édictée, sont nombreux, que ce soit en matière de protection des majeurs, d'administration légale des biens du mineur, de démembrement du droit de propriété ou d'expulsion locative. De sorte que l'ensemble de ces inventaires tomberaient sous le coup du monopole matériel des commissaires de justice à compter du 1^{er} juillet 2022. Or, dans la plupart des cas, il apparaît opportun de laisser libre le choix de la personne devant dresser l'inventaire notamment afin d'éviter des frais supplémentaires. Les personnes concernées pourront toujours recourir aux services d'un commissaire de justice mais n'en auront pas l'obligation légale.

Le II de l'article 1^{er} de l'ordonnance est également complété afin de faire apparaître le caractère non limitatif de l'énumération des compétences mentionnées. En effet, l'exhaustivité ne peut être atteinte par le texte. Ne sont, par exemple, pas énumérées la consultation juridique et la rédaction d'actes sous seing privé, pourtant autorisées aux commissaires de justice aux termes de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Ne sont plus mentionnées non plus les inventaires de succession, pour lesquels le code civil prévoit explicitement la compétence des commissaires de justice.

D'autre part, le projet de loi procède à deux modifications terminologiques relatives à la compétence territoriale des commissaires de justice, afin d'éviter toute ambiguïté, et afin de la mettre en cohérence avec l'évolution apportée à la compétence matérielle en matière d'inventaires, de prisées et de ventes aux enchères publiques.

Il insère dans l'ordonnance une disposition relative à l'exercice de la profession de commissaire de justice au sein d'une société pluri-professionnelle d'exercice. Il s'agit d'une disposition jumelle de celles insérées dans chacune des ordonnances régissant les statuts de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire par l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Par ailleurs, il intègre dans l'ordonnance le principe de l'assermentation des clercs de commissaire de justice aux fins de procéder à certaines significations et assurer le service d'audience, et de la suppléance entre commissaires de justice pour délivrer des copies, dans un objectif de rationalisation des textes statutaires applicables à la profession. En effet, la première assermentation et cette hypothèse de suppléance sont pour l'heure prévues dans une loi du 27 décembre 1923, qui peut ainsi être concomitamment abrogée, l'ensemble des dispositions de niveau législatif contenues en son sein étant reprises et actualisées dans l'ordonnance.

En outre, il supprime, dans l'article L. 321-2 du code de commerce, l'interdiction, pour un notaire, de réaliser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques dans les communes où est établi un commissaire de justice, en cohérence avec le III de l'article 2 de l'ordonnance qui a limité le monopole territorial des commissaires de justice aux seules ventes judiciaires, et avec le IV de l'article 1^{er} qui consacre la séparation entre les activités de ventes volontaires et l'office du commissaire de justice, sur le plan de l'accès à cette activité comme de son exercice.

Il restaure la mention des greffiers des tribunaux de commerce dans deux articles du code de commerce portant sur les tarifs, mention supprimée par l'ordonnance.

Enfin, il prévoit la dévolution des compétences de la chambre régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon à la chambre régionale instituée dans la cour d'appel de Fort-de-France.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

- ① L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice est ratifiée sous réserve des modifications suivantes :
- ② 1° À l'article 1^{er} :
- ③ a) Le 2° du I est ainsi rédigé :
- ④ « 2° Procéder aux ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrites par la loi ou par décision de justice et aux inventaires et prisées correspondant à ces ventes » ;
- ⑤ b) Le premier alinéa du II est ainsi rédigé :
- ⑥ « En outre, les commissaires de justice peuvent notamment : » ;
- ⑦ 2° À l'article 2 :
- ⑧ a) Aux deuxième et troisième alinéas du I, les mots : « actes prévus » sont remplacés par les mots : « activités prévues » ;
- ⑨ b) Au III, les mots : « prisées et ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques » sont remplacés par les mots : « ventes aux enchères publiques de meubles corporels ou incorporels prescrites par la loi ou par décision de justice et aux prisées correspondant à ces ventes » ;

- ⑩ 3° Après l'article 5, il est inséré un article 5-1 ainsi rédigé :
- ⑪ « *Art. 5-1.* - Le commissaire de justice peut également exercer sa profession dans le cadre d'une société pluri-professionnelle d'exercice, régie par le titre IV *bis* de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales, ayant pour objet l'exercice en commun de la profession de commissaire de justice et d'une ou plusieurs autres professions prévues à ce titre.
- ⑫ « Les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 5 sont applicables à une telle société.
- ⑬ « Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, notamment :
- ⑭ « 1° Les conditions de la nomination de la société dans un ou plusieurs offices de commissaire de justice, de son interdiction temporaire et de sa destitution, ainsi que les règles applicables en cas d'empêchement, de retrait ou de décès d'un associé exerçant la profession ;
- ⑮ « 2° Les modalités d'application des règles de discipline prévues par l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels. » ;
- ⑯ 4° Après l'article 10, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. 10-1.* - Dans des conditions prévues par le décret mentionné à l'article 22, le commissaire de justice peut se faire suppléer par un clerc assermenté pour certaines significations et pour le service d'audience.
- ⑱ « Les commissaires de justice peuvent également se suppléer entre eux pour la délivrance des copies dans les limites et dans les formes applicables à la suppléance des clercs assermentés.
- ⑲ « Les commissaires de justice sont responsables de plein droit des dommages causés par les autres commissaires de justice dans l'exercice de leurs suppléances.
- ⑳ « Le troisième alinéa de l'article 441-4 du code pénal est applicable aux clercs assermentés. » ;

②① 5° À l'article 23 :

②② a) Le I est ainsi rédigé :

②③ « I. - Au deuxième alinéa de l'article L. 321-2 du code de commerce, les mots : "et les huissiers de justice" et les mots : ", dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire" sont supprimés. » ;

②④ b) Le III est ainsi rédigé :

②⑤ « III. - À l'article L. 444-1 du même code, les mots : "des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice" sont remplacés par les mots : "des commissaires de justice, des greffiers de tribunal de commerce" et à l'article L. 444-4 du même code, les mots : "les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice" sont remplacés par les mots : "les commissaires de justice, les greffiers de tribunal de commerce" ; »

②⑥ 6° Le I de l'article 24 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

②⑦ « 5° La loi du 27 décembre 1923 relative à la suppléance des huissiers de justice blessés et à la création de clerks assermentés. » ;

②⑧ 7° L'article 26 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

②⑨ « Les attributions dévolues à la chambre régionale des commissaires de justice par l'article 15 sont exercées, en ce qui concerne la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, par la chambre régionale des commissaires de justice instituée dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France. »

Fait à Paris, le 27 avril 2017

Signé : BERNARD CAZENEUVE

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : JEAN-JACQUES URVOAS



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de
commissaire de justice

NOR : JUSC1622486L/Bleue-1

24 octobre 2016

TABLE DES MATIERES

I. Etat des lieux et objectifs poursuivis	5
II. Options et nécessité de légiférer	6
III. Analyse des impacts des dispositions envisagées	6
IV. Modalités de mise en œuvre.....	7
V. Consultations menées	8

Le III de l'article 61 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques habilite le Gouvernement 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* ».

L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice a été prise sur ce fondement et publiée au *Journal Officiel* de la République française du 3 juin 2016.

Le présent projet de loi vise à ratifier l'ordonnance susmentionnée, dans le respect de l'échéance prévue par l'article 299 de la loi du 6 août 2015 et conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution. Il y apporte néanmoins huit modifications.

I. Etat des lieux et objectifs poursuivis

Le champ du monopole matériel du commissaire de justice est modifié sur le plan des inventaires, prisées et ventes aux enchères publiques. En effet, alors que le droit en vigueur (article 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques) limite le monopole matériel des commissaires-priseurs judiciaires aux ventes aux enchères publiques de meubles prescrites par la loi ou le règlement et aux inventaires et prisées correspondant, le texte de l'ordonnance étendait ce monopole aux inventaires et prisées prescrits par la loi ou le règlement, même sans correspondance avec une vente aux enchères publiques subséquente, dans un souci de simplification terminologique. Néanmoins, il s'avère que cette extension a un champ plus vaste qu'escompté. Ainsi, Les exemples d'inventaires prescrits par la loi ou par décision de justice, sans correspondance avec une vente aux enchères publiques, et pour lesquels les textes législatifs ne prévoient pas une attribution de compétence spécifique qui permettrait de déroger à la règle ainsi édictée, sont nombreux, que ce soit en matière de protection des majeurs, d'administration légale des biens du mineur, de démembrement du droit de propriété ou d'expulsion locative. De sorte que l'ensemble de ces inventaires tomberaient sous le coup du monopole matériel des commissaires de justice à compter du 1^{er} juillet 2022. Or, dans la plupart des cas, il apparaît opportun de laisser libre le choix de la personne devant dresser l'inventaire notamment afin d'éviter des frais supplémentaires. Les personnes concernées pourront toujours recourir aux services d'un commissaire de justice mais n'en auront pas l'obligation légale.

Le II de l'article 1^{er} est également complété afin de faire apparaître le caractère non limitatif de l'énumération des compétences listées. En effet, l'exhaustivité n'est pas recherchée par le texte. Ne sont par exemple pas énumérées la consultation juridique et la rédaction d'actes sous seing privé, pourtant autorisées aux commissaires de justice aux termes de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Ne sont plus non plus listés les inventaires de succession, pour lesquels le code civil prévoit explicitement la compétence des commissaires de justice.

D'autre part, le projet de loi procède à deux modifications terminologiques relatives à la compétence territoriale des commissaires de justice, afin d'éviter toute ambiguïté, et afin de la mettre en cohérence avec l'évolution apportée à la compétence matérielle en matière d'inventaires, de prisées et de ventes aux enchères publiques.

Il insère dans l'ordonnance une disposition relative à l'exercice de la profession de commissaire de justice au sein d'une société pluri-professionnelle d'exercice. Il s'agit d'une disposition jumelle de celles insérées dans chacune des ordonnances régissant les statuts de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire par l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. L'objectif est de permettre l'interprofessionnalité d'exercice en 2022, dans la mesure où celle-ci est inscrite dans les statuts des deux professions regroupées en 2016.

Par ailleurs, il intègre dans l'ordonnance le principe de l'assermentation des clercs de commissaire de justice aux fins de procéder à certaines significations et d'assurer le service d'audience, et de la suppléance entre commissaires de justice pour délivrer des copies, dans un objectif de rationalisation des textes statutaires applicables à la profession. En effet, la

première assermentation et cette hypothèse de suppléance sont pour l'heure prévues dans une loi du 27 décembre 1923 qui peut ainsi être concomitamment abrogée, l'ensemble des dispositions de niveau législatif contenues en son sein étant reprises et actualisées dans l'ordonnance. L'objectif poursuivi est la lisibilité du droit, en limitant autant que possible l'éparpillement des textes statutaires.

En outre, il supprime, à l'article L. 321-2 du code de commerce, l'interdiction, pour un notaire, de réaliser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques dans les communes où est établi un commissaire de justice, en cohérence avec le III de l'article 2 de l'ordonnance qui a limité le monopole territorial des commissaires de justice aux seules ventes judiciaires, et avec le IV de l'article 1^{er} qui consacre la séparation entre les activités de ventes volontaires et l'office du commissaire de justice, sur le plan de l'accès à cette activité comme de son exercice. L'objectif poursuivi est la cohérence d'ensemble du dispositif.

Il restaure la mention des greffiers des tribunaux de commerce dans deux articles du code de commerce portant sur les tarifs, mention supprimée involontairement par l'ordonnance.

Enfin, il prévoit la dévolution des compétences de la chambre régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon à la chambre régionale instituée dans la cour d'appel de Fort-de-France, dans un souci de rationalisation de l'organisation professionnelle locale.

II. Options et nécessité de légiférer

Nombre de dispositions du texte ne constituent pas, à proprement parler, des règles de droit nouvelles. Il en va ainsi des évolutions relatives à la compétence matérielle, à la terminologie employée pour la compétence territoriale, de l'interprofessionnalité d'exercice, des clercs assermentés et de la rectification portant sur les greffiers des tribunaux de commerce.

Sont, en revanche, nouvelles l'évolution de la compétence des notaires en matière de ventes volontaires de meubles, et l'organisation spécifique de la profession à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles vont dans le sens d'un allègement des contraintes pesant sur les notaires et de l'organisation professionnelle et d'une simplification du droit.

Ces deux types de règles, relevant du champ législatif, il n'existe pas d'autre option pour atteindre les objectifs poursuivis.

III. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 Impacts de l'évolution de la compétence des notaires en matière de ventes volontaires de meubles.

Selon les données disponibles, en dehors de l'Alsace-Moselle les notaires prennent rarement en charge une activité de ventes volontaires. L'ouverture pour eux de cette activité dans les communes où se trouvent des commissaires-priseurs judiciaires qui bénéficient, jusqu'en 2022, du monopole à leur résidence, aura donc de faibles conséquences. En Alsace-Moselle, en l'absence de commissaire-priseur judiciaire dans ces départements avant 2022, la situation restera inchangée pour les notaires y exerçant.

3.2 Organisation spécifique de la profession à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit dans l'ensemble de ces départements, régions et collectivités d'outre-mer, dès lors que, s'agissant de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, la réglementation des professions judiciaires relève de la compétence de l'Etat, aucune disposition expresse d'application n'était à prévoir dans l'ordonnance. Seule une mesure d'adaptation portant sur l'appellation des juridictions de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon a été incluse à l'article 26 de l'ordonnance.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance la complète néanmoins sur un point relatif à son application outre-mer. En effet, est notamment précisée dans l'ordonnance l'organisation de la profession de commissaire de justice, qui sera représentée au niveau local par les chambres régionales des commissaires de justice et au niveau national par une chambre nationale des commissaires de justice. A cet égard, il est apparu utile de s'inspirer des modalités de l'organisation de la profession de notaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, telles que définies au deuxième alinéa de l'article 13 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat. Cette disposition prévoit que les attributions dévolues à l'instance professionnelle régionale sont exercées, en ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon, par l'instance professionnelle régionale existant dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France. Le projet de loi transpose les mêmes modalités d'organisation professionnelle à Saint-Pierre-et-Miquelon à la profession de commissaires de justice, dans un souci de rationalisation et de cohérence.

Il n'y a pour l'heure, à Saint-Pierre-et-Miquelon, ni huissier de justice soumis au statut découlant de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, ni commissaire-priseur judiciaire et par voie de conséquence, aucune instance professionnelle locale dans ce territoire. Si un commissaire de justice s'installe à Saint-Pierre-et-Miquelon à compter de 2022, la charge supplémentaire pour la chambre régionale de Fort-de-France sera très faible.

IV. Modalités de mise en œuvre

Conditions de mise en œuvre de la réforme dans le temps

Le projet de loi modifie des dispositions de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice qui entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2022 aux termes de son article 25.

Ainsi, si les modifications seront effectives dans l'ordonnance dès la promulgation de la loi de ratification, les dispositions de l'ordonnance elle-même ont une entrée en vigueur différée.

Conditions de mise en œuvre de la réforme dans l'espace

Compte-tenu de son objet, l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut des commissaires de justice n'a vocation à s'appliquer que dans les territoires d'outre-mer où s'appliquent, actuellement, les textes relatifs aux huissiers de justice et aux

commissaires-priseurs judiciaires soit : la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon¹.

V. Consultations menées

Le présent projet de loi a été soumis le 19 août à la consultation de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui était requise compte tenu du dispositif spécifique d'organisation professionnelle prévu pour cette collectivité.

Le présent projet de loi n'est soumis à aucune autre consultation obligatoire.

Ont néanmoins été également consultés la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, la Chambre nationale des huissiers de justice, l'Union nationale des huissiers de justice, le Conseil supérieur du notariat et la Fédération Nationale de l'Information d'Entreprise, de la Gestion de Créances et de l'Enquête Civile.

¹ A noter, s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, que les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 ne leur permettaient pas d'exercer à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Toutefois, cette exclusion a été supprimée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.