

Réforme des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

Rapport à Madame le Garde des Sceaux
Ministre de la Justice

présenté par : M. François Cailleteau, Inspecteur Général des Finances
M. Jean Favard, Conseiller à la Cour de Cassation
M. Charles Renard, Président de Chambre à la Cour des Comptes

Janvier 1998

Madame le Garde des Sceaux, ministre de la justice, nous a adressé la lettre de mission suivante en date du 10 octobre 1997 :

"La réforme des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques doit intervenir à la suite de la mise en demeure du 10 mars 1995 de la Commission européenne. Cette réforme doit permettre d'assurer la compatibilité du mode d'organisation de cette activité avec l'article 59 du Traité de Rome.

"Le Gouvernement est décidé à mener à bien cette réforme pour répondre aux exigences de libéralisation du marché des ventes publiques. La réforme prévue repose sur l'ouverture du marché français au libre établissement et à la libre prestation de services de professionnels ressortissant de la Communauté européenne et sur la suppression du monopole pour les ventes non judiciaires. En conséquence, seront substituées aux commissaires-priseurs titulaires d'offices ministériels des sociétés commerciales.

"La disparition des offices et l'ouverture de ce marché aux sociétés commerciales cause un préjudice aux professionnels aujourd'hui titulaires d'une charge et de ce fait non soumis à la libre concurrence. L'Etat doit donc envisager un dispositif financier destiné à permettre une juste indemnisation du préjudice subi par les membres de cette profession.

"Le fondement de l'indemnisation semble devoir être trouvé dans le principe "d'égalité devant les charges publiques" plutôt que dans l'expropriation, dans la mesure où les professionnels aujourd'hui en place continueront à exercer leur activité dans le cadre nouveau de sociétés commerciales.

"La Communauté européenne s'est inquiétée des modalités de l'indemnisation des commissaires-priseurs dans un courrier adressé à la représentation permanente de la France le 12 juin 1997. La commission souhaite être en mesure d'apprécier la compatibilité de l'indemnisation avec l'article 92 du Traité sur les aides d'Etat susceptibles de fausser la concurrence.

.../...

"C'est dans ce cadre que je souhaite vous charger d'une mission destinée à éclairer le Gouvernement sur les conditions juridiques et financières d'une juste indemnisation (au regard des principes constitutionnels en droit interne et des règles européennes) du préjudice subi par les commissaires-priseurs français à l'occasion de l'ouverture du marché des ventes publiques non judiciaires.

"Après avoir examiné le fondement en droit de l'indemnisation de cette profession du fait de la perte du monopole, vous déterminerez le mode de calcul qui permettrait de prendre en compte le préjudice subi par les professionnels du fait de la réforme en fonction des évolutions prévisibles du marché et de la consistance de leurs actifs.

"Vous vous attacherez en particulier à départager dans la valeur vénale des charges ce qui relève du seul droit de présentation (c'est-à-dire du privilège attaché au monopole) de ce qui peut être lié à l'actif incorporel (parts de marché, chiffre d'affaires, clientèle, notoriété, spécialisation ...) et qui perdurera dans le cadre nouveau d'activités des commissaires-priseurs.

"Vous pourrez, pour mener à bien cette mission, entendre toutes les personnes susceptibles de vous éclairer tant au sein de la Chancellerie, que des ministères des finances et de la culture, de la profession, ou parmi les universitaires, experts ou professionnels de votre choix.

"Je souhaite recevoir votre rapport avant la fin de l'année 1997, afin de relancer le travail législatif sur ce texte dès le premier trimestre 1998".

*

Recevant les destinataires de cette lettre le 22 octobre, M. Christian Vigouroux, Directeur du Cabinet, a précisé que le groupe de travail ainsi constitué pouvait formuler toutes observations et propositions qui lui paraîtraient opportunes en présentant à la Ministre son avis sur les conditions dans lesquelles l'indemnisation pourrait intervenir.

*

.../...

Au cours des mois d'octobre, de novembre et de décembre, le groupe de travail a entendu les professionnels concernés par le projet de la réforme, notamment les représentants des commissaires-priseurs au niveau national, ceux de Paris et ceux de province, ainsi que les représentants des huissiers de justice et des notaires.

Il a également entendu M. Léonnet, ancien Président de la commission chargée de l'élaboration du projet de loi et, à leur demande, les représentants du personnel des commissaires-priseurs, ainsi que M^e Tajan et M^e Poulain.

Le groupe de travail a bénéficié du concours actif de la direction des affaires civiles et du sceau. Il a recueilli l'avis du ministère de la Culture et du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (direction du Budget, service de la législation fiscale et direction générale des Impôts) et obtenu de ces administrations des informations chiffrées sur les ventes de meubles aux enchères publiques et les professions qui s'y adonnent.

Le groupe de travail a disposé des études et consultations traitant des fondements juridiques de l'indemnisation ainsi que des nombreux rapports et documents produits sur le sujet au cours des dernières années, notamment sur la situation du marché de l'art en France et à l'étranger.

*

Le présent rapport est présenté selon le schéma suivant :

A - Le contexte de l'indemnisation

I - Une profession hétérogène et un monopole relatif

II - Le fondement juridique de l'indemnisation

III - Le projet de loi de 1997

a) l'économie du projet

b) la base de l'indemnisation

B - Les propositions du groupe de travail

I - L'indemnisation sur la base du projet de loi

a) l'indemnisation des commissaires-priseurs

b) l'indemnisation du personnel

II - L'indemnisation si la possibilité de poursuivre les ventes dans le statut actuel est ouverte

a) l'indemnisation de la perte du privilège légal

b) l'indemnisation de l'abandon de la profession de commissaire-

priseur

c) l'indemnisation a posteriori de la perte de valeur des offices maintenus, des huissiers de justice et des notaires

III - Le financement de l'indemnisation

.../...

A - LE CONTEXTE DE L'INDEMNISATION

I - LES DONNEES DE BASE : UNE PROFESSION HETEROGENE ET UN MONOPOLE RELATIF

Les services du ministère de la Justice comptaient 456 commissaires-priseurs au 15 janvier 1998 ; 189 d'entre eux exerçaient leur profession à titre individuel et 267 étaient associés, pour la quasi-totalité sous forme de sociétés civiles professionnelles (136 sociétés civiles professionnelles), soit, au total, 328 offices.

Au sein de cet ensemble, la Compagnie des commissaires-priseurs de Paris, avec 111 commissaires-priseurs (un quart du total) et 70 offices, occupe une place particulière en raison de l'importance de ses ventes, du renom de la place de Paris et de l'organisation d'une large part de son activité à Drouot, grâce notamment à une société foncière (SCI) propriété des commissaires-priseurs et à une société anonyme (Drouot SA), propriété de la Compagnie, qui assure la logistique des ventes.

Selon la Chambre nationale, le produit des ventes des commissaires-priseurs s'est maintenu, de 1991 à 1996, dans une fourchette relativement étroite de 7,3 à 8 milliards de francs par an, après une année 1990 exceptionnelle (9,7 milliards). La répartition de ce produit est inégale. Sur les années 1994 à 1996, 39 % de son montant proviendrait des commissaires-priseurs de Paris, 12 % des autres commissaires-priseurs de la région parisienne et 14 % de la région Lyon, Sud- Est. Grossièrement, Paris et la région parisienne représentent la moitié des ventes, proportion qui atteint les deux-tiers avec Lyon et le Sud-Est ⁽¹⁾.

Le personnel des offices est peu nombreux : environ 2 000 personnes, y compris Drouot. Nombre d'offices sont sans salarié ; les autres, hormis des exceptions notoires, n'emploient que quelques personnes dont les rémunérations paraissent souvent peu élevées, au point que les charges salariales restent souvent en-deçà de 10 % du total des charges des offices. Eparpillé entre de petites structures et, semble-t-il, médiocrement informé, ce personnel, dont la convention collective est dépourvue d'attraits, voit surgir avec inquiétude, notamment à Paris, une réforme profonde qui le prend au dépourvu.

*

(1) L'administration ne possède pas d'informations exhaustives et fiables sur ce point.

Le projet de loi déposé par le précédent Gouvernement était tout entier fondé sur la nécessité "de redonner à la France la place qui doit être la sienne sur la scène internationale du marché de l'art, en permettant aux opérateurs français de rivaliser efficacement avec leurs homologues étrangers".

Or, les commissaires-priseurs spécialisés dans les ventes volontaires d'oeuvres d'art susceptibles d'intéresser la clientèle internationale, sont relativement peu nombreux ; seuls ces offices, généralement parisiens, sont en situation d'éprouver les effets de la concurrence des maisons étrangères. Même à Paris, des offices n'interviennent que dans les ventes judiciaires.

En province, les ventes volontaires portent sur des objets de valeur unitaire faible, voire très faible, et les ventes judiciaires constituent une part notable de l'activité des commissaires-priseurs : de 20 % à 30 % selon les représentants de leur compagnie.

En outre, les ventes volontaires de voitures connaissent, depuis quelques années, une croissance rapide.

C'est dire que le développement du marché de l'art en France ne paraît pas dépendre nécessairement d'une mesure générale qui s'appliquerait uniformément sur l'ensemble du territoire.

Il reste qu'il y a lieu d'ouvrir le marché des ventes volontaires, de réformer les structures qui l'entourent et, partant, de supprimer le monopole dont les commissaires-priseurs bénéficient en droit.

*

Dans les faits, ce monopole n'a rien d'absolu.

Les grandes entreprises anglaises et américaines se sont, de longue date, installées en France. Elles ont prospecté le marché français et contribué à développer les exportations d'oeuvres d'art. A défaut de vendre en France, elles dirigent les oeuvres achetées vers des lieux de vente proches (Londres, Monaco, Genève) ou lointains (New-York). La vente en France même ne sera, pour elles, que la dernière étape du processus qu'elles ont engagé et dont leurs interventions auprès de la commission de l'Union européenne ont accéléré le déroulement.

D'autres officiers ministériels sont habilités à procéder à des ventes volontaires de meubles. Si l'intervention des notaires est marginale, sauf en Alsace-Moselle d'où les commissaires-priseurs sont absents, les huissiers sont de plus en plus actifs ; ils poursuivent une politique offensive en ouvrant des salles des ventes dans le périmètre des agglomérations où les commissaires-priseurs sont installés, notamment en province.

.../...

Aussi, la suppression du monopole ne sera-t-elle que le terme d'une évolution que les commissaires-priseurs n'ont pas jusqu'alors contestée et marquera-t-elle la mise en place d'une organisation nouvelle que les commissaires-priseurs spécialisés dans le marché de l'art ont, dans l'ensemble, appelée de leurs vœux.

II - LE FONDEMENT JURIDIQUE DE L'INDEMNISATION

C'est l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 qui a accordé aux officiers ministériels le droit de présentation de leurs successeurs à l'agrément du Gouvernement, ce qui leur a ouvert la possibilité de convenir d'un prix en échange de cette présentation.

D'emblée, s'est trouvée ainsi consacrée la distinction entre l'office ministériel, fonction publique qui échappe en tant que telle au pouvoir de son titulaire, et la valeur de cet office - la finance de l'office - qui entre dans son patrimoine.

S'agit-il ou non d'une véritable propriété dont on ne pourrait dès lors être privé que "sous la condition d'une juste et préalable indemnité" (aux termes de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et de l'article 545 du code civil) ? La discussion n'a jamais cessé à ce sujet.

A cet égard, d'anciens arrêts de la Cour de cassation n'avaient pas hésité à parler de la "propriété de l'office avec tous ses accessoires, y compris la clientèle ou suite des affaires, et les minutes constituant un dépôt nécessaire dans l'intérêt des tiers". Deux arrêts de la chambre civile n'en soulignaient pas moins qu'il s'agissait d'une propriété "de nature spéciale", ou "d'une nature exceptionnelle et soumise à des règles qui en circonscrivent et limitent l'exercice", ce dont il résultait pour le titulaire "non le droit de disposer de l'office ou de l'affecter à l'action de ses créanciers, mais seulement la faculté de présenter un successeur sous des conditions et moyennant des stipulations qui, toujours subordonnées au contrôle et à l'agrément de l'autorité publique, laissent à celle-ci sa plénitude d'action".

Or, le droit de propriété, aux termes de l'article 544 du code civil est "le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements".

Aussi bien, le 9 décembre 1946, la Cour de cassation en est-elle venue à dire que "les offices, institués dans un intérêt public, ne sont pas des propriétés privées, et que le seul élément du patrimoine de leurs titulaires susceptible de faire l'objet d'une convention intéressée, consiste dans la valeur pécuniaire du droit de présentation". qu'elle appelle aussi la "valeur de l'office". Et si un second arrêt, du 22 mars 1983, n'a pas repris la formule selon laquelle les offices ne sont pas des propriétés privées, il n'a en rien contredit le précédent en consacrant à son tour le droit du titulaire "sur la valeur de l'office", ou "la valeur de l'étude", laquelle "fait partie du patrimoine" de l'officier ministériel.

.../...

Comment, d'ailleurs, pourrait-on parler d'expropriation en la matière, s'agissant d'un projet de loi restreignant le champ d'action des offices de commissaires-priseurs aux ventes judiciaires de meubles, tout en ouvrant aux intéressés la possibilité de continuer à procéder à des ventes volontaires sauf à créer des sociétés à cette fin. Tant il est vrai que c'est la fonction publique des commissaires-priseurs qui se trouve ainsi remise en cause, fonction publique dont l'attribution appartient au Gouvernement et dont le titulaire ne peut modifier le caractère.

*

Il n'en demeure pas moins qu'avec le projet de loi de 1997, les commissaires-priseurs perdraient leur droit de présentation et leur monopole dans le secteur des ventes volontaires. Et si l'on ne peut véritablement parler d'une réelle privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme, il n'apparaît pas discutable qu'en vertu du principe d'égalité devant les charges publiques, découlant de son article 13 et constamment réaffirmé par le Conseil constitutionnel, l'on ne saurait exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable résultant de la suppression du droit de présentation en matière de ventes volontaires, dès lors que ce droit a une valeur pécuniaire. Et c'est à cette valeur que doit être fixée l'indemnisation.

C'est l'objectif du projet de loi qui s'est inspiré à cet égard des modalités prévues lors des suppressions d'offices, précédemment intervenues.

*

Après les Ordonnances du 2 novembre 1945 relatives au statut des avoués, des commissaires-priseurs, des huissiers de justice et des notaires, le Garde des Sceaux a fixé, par circulaire du 14 août 1946, les bases d'après lesquelles devait être estimée la valeur des études.

Partant de la constatation selon laquelle "les frais généraux des officiers publics et ministériels ont été considérablement augmentés, surtout du fait des majorations de salaires accordées aux employés et aux clercs", la Chancellerie a pris comme base de calcul pour la valeur de l'office la différence entre le revenu brut et les dépenses admises en déduction.

Ainsi était obtenu un "produit net" dont la moyenne sur les cinq dernières années était à multiplier par 3 à 6 pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, 4 à 5,5 pour les notaires, avoués, huissiers et commissaires-priseurs, 8 pour les greffiers. La Chancellerie se réservait toutefois, "dans des cas tout à fait exceptionnels dont elle sera seule juge", d'accepter ou d'imposer un prix excédant ou n'atteignant pas ces chiffres.

.../...

Lorsque, par l'effet de la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965, les greffiers titulaires de charges ont perdu le droit de présenter un successeur, le législateur a fixé leur indemnité à la moyenne des produits demi-nets des cinq années précédentes affectée d'un coefficient compris entre 7 et 9 (mais seulement de 5 pour la tranche de produit demi-net moyen supérieure à 200 000F).

Puis est intervenue la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui a supprimé les offices d'avoués près les tribunaux de grande instance et décidé l'indemnisation des intéressés "de la perte du droit qui leur est reconnu par l'article 91 de la loi du 2 avril 1816 de présenter un successeur à l'agrément du Garde des Sceaux, ministre de la justice" (article 2). Les bases de calcul étaient les mêmes avec application d'un coefficient multiplicateur compris entre 4 et 5,5, un coefficient supérieur ou inférieur pouvant toutefois être exceptionnellement appliqué (article 29).

La loi n° 88-70 du 22 janvier 1988 a, en revanche, fait disparaître sans indemnité le droit de présentation des agents de change.

*

C'est dans le droit fil des précédents de 1965 et de 1971 que l'actuel projet de loi prévoit une indemnisation calculée sur la moyenne des produits demi-nets de l'office des cinq années 1991 à 1995, selon un coefficient fixé entre 3 et 4 (article 28).

Pourtant, dès le 21 mai 1976, le Garde des Sceaux avait constaté que les normes qui avaient été fixées par la circulaire du 14 août 1946 "n'étaient plus susceptibles de recevoir application", les transformations intervenues en matière économique et financière ayant en effet rendu "incertaines les modalités permettant de fixer le montant de la finance des offices". Et de souligner qu'il n'existe "aucune règle précise permettant de calculer de façon scientifique la valeur d'un office", cette valeur étant "le plus souvent fonction de la personnalité du titulaire de la charge", sans parler des "circonstances économiques ou locales". Pour conclure que le mode de calcul antérieur avait "cessé d'être efficace", en même temps qu'il apparaissait que "les coefficients retenus par les parties ne cessaient de décroître et étaient très inférieurs aux coefficients minima fixés en 1946". Ainsi, le coefficient moyen pour les cessions d'offices de notaires, compris entre 4 et 5,5 en 1946, n'était-il plus que de 3,51 en 1968 et de 2,58 en 1974.

D'où la décision de laisser désormais les parties "déterminer librement le montant de la finance de l'office, en se référant uniquement aux usages de la profession et aux considérations économiques".

.../...

Ainsi, au double plan du critère sur les produits demi-nets et du coefficient applicable, le renvoi aux principes retenus pour les indemnisations de 1965 et de 1971 apparaît-il inadapté. Pas plus que l'on ne saurait évoquer, au nom du principe d'égalité, une prétendue inégalité dans le temps entre greffiers (d'ailleurs devenus fonctionnaires), avoués (devenus avocats) et commissaires-priseurs, notaires ou huissiers de justice (auxquels il est loisible de continuer à exercer leur profession antérieure, sauf à le faire partiellement sous des formes juridiques différentes).

III - LE PROJET DE LOI DE 1997

a) L'économie du projet

Le projet de loi présenté par le ministre de la Justice en avril 1997 entend tenir compte de l'évolution de la pratique des ventes volontaires de meubles telle qu'elle a été évoquée ci-dessus. Il correspond à une prise de conscience d'une partie de la profession dont les règles de fonctionnement entravent le développement dans le domaine du marché de l'art ; cette opinion est en particulier professée par les commissaires-priseurs parisiens spécialistes de ce marché, leurs confrères, notamment en province, paraissant partagés. Enfin, ce projet répond aux critiques formulées par la Commission européenne, à la suite d'une plainte déposée devant elle par la société Sotheby's.

L'objet du projet de loi est de modifier profondément la réglementation de la vente de meubles aux enchères publiques. Sous réserve de dispositions transitoires, ces ventes non seulement peuvent mais doivent être organisées et faites par des sociétés de forme commerciale, soumises à une réglementation relativement peu contraignante ; ces sociétés doivent présenter des garanties professionnelles techniques et financières et sont placées sous le contrôle d'un "Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques". On notera toutefois que ces sociétés peuvent être des entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL) et qu'en l'état actuel du texte aucun capital minimal n'est imposé, au-delà du droit commun (50 000F pour les EURL et les SARL).

Les griefs de la Commission européenne à l'encontre de notre régime de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, tels qu'ils ont été exposés dans une lettre au ministre français des affaires étrangères en date du 10 mars 1995, portaient sur cinq points :

- le contrôle a priori des qualifications professionnelles
- l'obligation d'être nommé préalablement à un office ministériel
- les modalités d'appartenance à une compagnie
- la participation à un système de garantie collective
- et les limitations imposées à l'exercice de l'activité en cause sous la forme d'une société.

.../...

Les critiques les plus vives de la Commission visaient donc l'existence du *numerus clausus* et la réglementation de la profession de commissaire-priseur qui empêchent même des professionnels qualifiés et notamment les ressortissants des Etats de l'Union européenne, de procéder à une vente volontaire de meubles aux enchères, dès lors qu'ils ne sont pas commissaires-priseurs, huissiers de justice, ou notaires.

Or, le projet de loi répond précisément à chacun de ces griefs.

Aussi, dès lors que l'activité des ventes volontaires est ouverte et peut être exercée par des sociétés, y compris des sociétés de capitaux, rien ne conduit, semble-t-il, à interdire aux professionnels en place de continuer à réaliser des ventes volontaires dans les conditions actuelles, et à les obliger à scinder leur activité pour en exercer une partie sous le couvert d'une société commerciale fonctionnant, sous réserve de la réglementation prévue par le texte, dans les conditions du droit commun.

C'est dire que, selon le groupe de travail, le projet de loi est trop général et trop directif et que le Gouvernement pourrait atteindre l'objectif qu'il s'assigne sans bouleverser pour autant l'exercice des professions de commissaire-priseur, d'huissier de justice et de notaire. Ces professionnels devraient pouvoir continuer à procéder tant à des ventes judiciaires qu'à des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ; cette dernière activité serait isolée dans leur comptabilité et donnerait lieu à des honoraires fixés librement.

Les commissaires-priseurs ne participant pas à l'activité d'une société de forme commerciale - comme dirigeant, associé ou salarié - se trouveraient dans une situation analogue à celle des notaires qui, outre leurs tâches d'officiers publics, fournissent de plus en plus, dans les domaines du conseil, de la gestion de patrimoine ou du droit des sociétés, des prestations que d'autres professionnels - qui ne sont pas officiers publics ou ministériels - offrent librement sur le marché. Renseignements pris, la dualité des activités exercées ainsi par les notaires n'a pas engendré de difficultés particulières.

L'unicité du statut du notaire - ou demain du commissaire-priseur - paraît présenter, en effet, des garanties supérieures à celles qu'offrirait l'appartenance d'une même personne à deux catégories professionnelles différentes. Le projet de loi prévoit ainsi dans son article 19 que "les officiers publics ou ministériels, compétents pour procéder aux ventes judiciaires, peuvent exercer les activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques au sein des sociétés commerciales prévues à l'article 2 de la présente loi". Le groupe de travail croit devoir attirer l'attention sur les risques que pourrait engendrer le cumul d'une fonction d'officier public ou ministériel avec une activité soit de salarié, soit, plus encore, de dirigeant ou d'associé d'une société de forme commerciale, soumis de ce fait à l'éventualité des sanctions, y compris pénales, prévues par la loi dans de telles situations. Ces risques seraient d'autant moins théoriques qu'il suffirait de constituer une société au capital de 50 000F pour poursuivre la même activité, dans les mêmes locaux et avec le même personnel.

Il serait à craindre, au surplus, que ce double statut n'engendre quelque confusion dans l'esprit du public qui pourrait continuer à penser que son interlocuteur est un officier ministériel - avec les garanties qui s'y attachent - alors qu'il s'agirait en fait d'une société de forme commerciale.

Aussi, le groupe de travail en est-il arrivé à l'idée qu'il ne serait pas souhaitable d'autoriser un tel cumul, surtout si les officiers publics ou ministériels pouvaient, comme il est envisagé ci-dessus, continuer à effectuer des ventes volontaires.

En définitive, le groupe de travail, proposant une alternative au schéma du projet de loi, retient, s'agissant des modalités de l'indemnisation, deux hypothèses fondées respectivement sur :

- le projet de loi de 1997 ;
- le projet modifié comme il vient d'être dit.

*

b) La base de l'indemnisation

Comme il a été rappelé ci-dessus, le produit demi-net est depuis longtemps une valeur de référence dans les cessions des offices ou études des professions réglementées. Il est obtenu en déduisant des produits bruts de l'office, le loyer des locaux professionnels, les salaires et charges sociales et enfin la taxe professionnelle. On doit s'interroger sur la qualité d'un tel indicateur. Pourquoi retenir telles charges et exclure les autres ? La logique du choix résiste à l'analyse.

On passera sur le fait que les taux de la taxe professionnelle varient grandement d'une commune à l'autre, pour les motifs les plus divers. Le poids des salaires et charges sociales n'est pas davantage homogène ; l'importance de l'office y a sa part mais aussi le choix de l'officier qui peut, pour partie, soit salarier du personnel, soit faire appel au concours de divers prestataires de services. Le montant des loyers peut, quant à lui, être fonction de la façon dont l'officier ministériel entend gérer son patrimoine : soit il possède lui-même ses locaux, soit il les loue au meilleur prix, à moins qu'un loyer plus élevé ne contribue à réduire davantage le bénéfice fiscal de son activité.

Les charges qui entrent en compte pour le calcul du produit demi-net varient donc en partie avec les choix de gestion de l'officier public ou ministériel et les décisions qu'il prend pour externaliser ou non les prestations que requiert le fonctionnement de son office.

.../...

Le produit demi-net n'est pas un agrégat du plan comptable ; il ne constitue pas un critère pour apprécier la valeur comptable de l'office et sa valeur économique est tout aussi incertaine ⁽¹⁾.

Aussi est-ce à juste titre que, par la circulaire du 21 mai 1976 - cf. ci-dessus - le Garde des Sceaux, constatant qu' "en fait, les prix de cession ont été déterminés peu à peu -ainsi qu'il était normal - d'après la loi de l'offre et de la demande", avait abandonné le critère du produit demi-net comme mode de calcul du montant de l'indemnité. Néanmoins, le produit demi-net a continué à figurer dans les dossiers de cession, en quelque sorte comme unité de compte.

C'est donc tout l'édifice d'évaluation de la finance des offices fondé sur le produit demi-net qui, il y a plus de vingt ans, se trouvait déjà périmé. Il ne paraît pas aventuré de proposer aujourd'hui une autre méthode.

Le projet de loi a cependant utilisé encore une fois le produit demi-net pour le calcul de l'indemnité.

Les données statistiques relatives aux 115 transactions intervenues de 1991 à 1995, font apparaître un coefficient moyen de 1,96, avec une fourchette moyenne de l'ordre de 1,5 à 2,5. L'abrogation par la loi du 19 décembre 1989 de la bourse commune de résidence, qui contribuait à maintenir à un taux élevé la valeur du droit de présentation pour un certain nombre d'offices, sans que cette valeur soit justifiée par leur activité réelle, a sans doute elle aussi contribué à cette évolution, tout autant que la loi du marché.

Dans la logique de l'évolution enregistrée depuis vingt ans, ce n'est donc certainement pas un coefficient compris entre 3 et 4 qu'il aurait fallu retenir. Or, c'est cette fourchette qui a été proposée dans le projet de loi, ce qui ne peut s'expliquer que par le souci de permettre autant que possible aux commissaires-priseurs "de rivaliser efficacement avec leurs collègues étrangers" (selon l'exposé des motifs). Des revendications d'ordre fiscal étaient, en outre, développées par la profession.

Ainsi est-on sorti d'une stricte logique d'indemnisation pour y ajouter une aide dont la compatibilité avec l'article 92 du Traité de Rome apparaît si douteuse que la Commission européenne n'a pas tardé à s'enquérir à ce sujet.

Il faut rappeler ici qu'une juste indemnisation ne doit correspondre qu'à la réparation de "l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain" entraîné par la réforme. C'est à la lumière de ce principe que le groupe de travail a élaboré ses propositions.

(1) On rappellera, pour l'histoire, que dans la circulaire du 14 août 1946, le Garde des Sceaux notait Les frais professionnels dont la déduction n'est pas admise sont, en effet négligeables eu égard à ceux pris en considération et compliqueraient, pratiquement sans utilité le calcul et le contrôle". Pareille explication serait aujourd'hui hors de toute réalité.

B - LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

I - L'INDEMNISATION SUR LA BASE DU PROJET DE LOI

a) Indemnisation des commissaires-priseurs

Le calcul des indemnités doit, de l'avis du groupe de travail, se faire selon un processus répondant aux critères suivants :

- utiliser des données contrôlables ;
- donner un résultat comparable à ce qu'une vente aurait fourni si le statut actuel avait été maintenu ;
- tenir compte du dynamisme de l'office tant à travers son effort d'investissement que de l'évolution de ses recettes.

Le dispositif suivant est en conséquence proposé.

Deux éléments de base pourraient être pris en compte pour le calcul de l'indemnité : d'une part les recettes tirées de l'exploitation de l'office, d'autre part le solde d'exploitation (c'est-à-dire la différence entre les recettes et les charges). Ces deux données sont communément utilisées pour l'évaluation de la valeur d'une entreprise ; elles traduisent, en effet, l'une, l'activité de l'entreprise et l'autre, son résultat.

L'examen des ventes d'offices de commissaires-priseurs montrent que leur utilisation rend compte des prix constatés de façon meilleure que celle du produit demi-net.

De façon plus précise, à partir de l'annexe à la déclaration 2035 souscrite annuellement auprès des services fiscaux, on distinguerait :

- les recettes nettes (ligne 4 de cette annexe) ;
- le solde d'exploitation net des charges et produits financiers et divers (lignes 33-5-6 + 30 + 31). L'exclusion des charges et produits financiers et divers permet de ne tenir compte que de l'activité propre de l'office.

.../...

On propose :

- de calculer la moyenne de ces deux données de 1991 à 1995 ⁽¹⁾ ;
- d'affecter le résultat d'un coefficient propre à chacun d'eux ;
- de faire la moyenne arithmétique des totaux ainsi obtenus.

Les coefficients proposés correspondent aux valeurs moyennes constatées dans les cessions d'office au cours de la période de référence :

- pour les recettes, 1 ;
- pour le solde d'exploitation, 3.

A la valeur de la moyenne de ces deux éléments, il conviendrait d'ajouter le montant des immobilisations corporelles autres que les achats d'immeubles, réalisées avant le 1^{er} janvier 1998 et non amorties à la date de l'indemnisation, valeur directement tirée de l'actif du bilan. On comprend en effet aisément qu'il faut prendre en compte des investissements récents qui ont amélioré la valeur de l'office sans que cela ait pu se traduire complètement sur la moyenne 1991-1995 des recettes et des soldes d'exploitation.

L'indemnisation ainsi calculée se distingue d'un prix de vente en ce sens qu'il s'agit de calculer la valeur du bien tel qu'il est et non pas de l'acheter en faisant un pari sur ses perspectives de développement (un fonds mal géré peut être acheté plus cher qu'il ne vaut mais doit être indemnisé pour ce qu'il est et non pour ce qu'il pourrait être).

Il serait sans doute excessif de donner un caractère trop absolu au résultat du calcul ci-dessus. On propose donc que la commission prévue à l'article 37 du projet de loi puisse le modifier dans une fourchette de plus ou moins 15 % (ce qui revient à lui donner la même marge que dans le projet), avec toutefois pour objectif de rester, en moyenne, au niveau fixé ci-dessus.

L'indemnité serait versée comme suit : 40 % immédiatement et le solde en neuf versements annuels égaux.

Exemple de calcul :

- recettes nettes (moyenne 1991-1995) :	3 MF
- solde d'exploitation net (moyenne 1991-1995) :	1 MF
- immobilisations corporelles non amorties :	200 KF
- indemnité de base :	
0,5 [(3 x 1) + (1 x 3)] + 0,2 =	3,2 MF
- limite de l'indemnité à fixer par la commission :	
minimum 3,2 x 0,85 =	2,72 MF
maximum 3,2 x 1,15 =	3,68 MF.

(1) Il est nécessaire de garder cette base retenue par le projet de loi dès lors que l'annonce de la réforme a été faite à la fin de 1995 et que la valeur des offices a pu depuis en être affectée.

*

En supposant que les immobilisations corporelles non amorties augmentent de 10 % la valeur des indemnisations sur la base des recettes et des soldes d'exploitation et en admettant que les commissaires-priseurs font environ 20 % de leurs recettes à partir des ventes judiciaires et que 10 % des commissaires-priseurs décident d'abandonner cette profession, l'indemnisation coûterait 865 MF. L'indemnisation des notaires et des huissiers de justice, calculée dans les mêmes conditions, est évaluée forfaitairement à 30 MF.

Cette évaluation, comme les suivantes, a été faite sur la base des statistiques fournies par la Direction générale des Impôts à partir des déclarations de revenus n° 2035 de 1991 à 1995 et plus particulièrement de leur annexe présentant le "compte de résultat fiscal" ; il a été également tenu compte de l'ensemble des transactions intervenues de 1991 à 1995.

b) Indemnisation du personnel des offices et de Drouot

L'indemnisation des licenciements économiques directement liés à la réforme est mise, par le projet de loi, à la charge du fonds d'indemnisation. On fera sur ce point cinq propositions.

a - Créer une ligne de ressource ad-hoc dans les écritures du fonds, mesure psychologique permettant au personnel d'être assuré de son indemnisation. Il faudra la calculer largement quitte à prévoir le transfert de son reliquat aux autres destinations du fond.

b - Calculer plus largement ces indemnités. Il est inéquitable de prévoir une indemnisation complète des titulaires des offices et l'application pure et simple aux salariés d'une convention collective d'un niveau minimum. On proposera ici un mois d'indemnité par année de service dans la limite de trente mois.

c - La loi doit prévoir qu'aucune indemnité n'est due en cas de réembauche dans une société de ventes volontaires aux enchères publiques, l'article 38 du projet assurant dans ce cas la continuité du contrat de travail.

d - Inversement, l'indemnisation versée au personnel des commissaires-priseurs ayant choisi de poursuivre leur activité de ventes volontaires au sein d'une société de ventes volontaires devrait être déduite de l'indemnité due à ces commissaires-priseurs. Il n'y a en effet aucune raison d'encourager le licenciement du personnel actuel lorsque l'activité se poursuit sous une autre forme juridique.

.../...

e - A l'article 34 du projet de loi, il aurait lieu de faire référence à la "conséquence de la loi" au lieu de la "conséquence directe de l'entrée en vigueur de la loi" de façon à ce que d'éventuels licenciements préventifs puissent être indemnisés dans les conditions ci-dessus.

En outre, il conviendrait de modifier la rédaction du deuxième alinéa du même article pour étendre le bénéfice de cette indemnisation à l'ensemble du personnel de Drouot ou d'autres structures analogues qui pourraient exister ailleurs.

L'indemnisation du personnel dans la proportion estimée par les études préparatoires au projet de loi (10 % des 2 000 employés actuels) mais au taux proposé ci-dessus ne devrait pas dépasser 40 MF.

*

Le total des indemnisations s'élèverait dans les hypothèses retenues à 935 MF (commissaires-priseurs, 865 MF ; huissiers de justice et notaires, 30 MF ; personnel, 40 MF).

II - L'INDEMNISATION SI LA POSSIBILITE DE POURSUIVRE LES VENTES VOLONTAIRES DANS LE STATUT ACTUEL EST OUVERTE

La création d'une autre forme d'exercice des ventes volontaires aux enchères publiques supprime de facto le privilège des commissaires-priseurs dans ce domaine. La valeur de ce privilège consiste en deux éléments : le privilège lui-même et le profit économique qui en est tiré. Pour les offices maintenus, le premier mérite une indemnisation, indépendante du profit tiré de son exercice et donc de nature forfaitaire. Les indemnisations envisagées au b) ci-dessous englobent en revanche ces deux éléments.

L'indemnisation pourrait dans cette perspective revêtir un triple aspect :

- une indemnisation générale, immédiate et forfaitaire de tous les offices maintenus au titre de la perte du privilège légal ;
- une indemnisation des offices qui disparaissent parce que leurs titulaires exercent leurs activités de ventes volontaires dans des sociétés commerciales ;
- une indemnisation éventuelle a posteriori des effets de la réforme sur l'activité des offices maintenus.

L'indemnisation du personnel interviendrait dans les mêmes conditions que dans l'hypothèse précédente (cf. B-I-b).

.../...

a) L'indemnisation de la perte du privilège légal

On propose ici de fixer l'indemnisation à un niveau raisonnable mais néanmoins substantiel en particulier pour les charges petites et moyennes de province sans doute les plus enclines à perpétuer leur activité selon les modes actuels ; elles trouveront dans cette indemnisation les moyens de pouvoir faire face aux conséquences, sans doute, indirectes pour elles, de la création des sociétés commerciales de ventes volontaires aux enchères publiques.

Un niveau de 250 000 F par office semble raisonnable pour un total de 58 MF d'indemnisation si l'on suppose qu'en bénéficieraient 75 % des offices provinciaux.

Les notaires et les huissiers de justice ne peuvent bénéficier de cette indemnisation puisqu'ils n'ont aucun droit exclusif en la matière.

Cette indemnisation serait versée en une seule fois dès que le choix aura été notifié au ministère de la justice.

b) L'indemnisation de l'abandon de la profession de commissaire-priseur

Cette indemnisation s'appliquerait à la fois au commissaire-priseur qui abandonne purement et simplement son office et à celui qui exerce son activité dans le cadre nouveau des sociétés commerciales. On rappelle que cet exercice est, selon la proposition du groupe de travail, incompatible avec la poursuite de l'activité de commissaire-priseur pour les ventes judiciaires. Il s'agit donc d'indemniser la valeur de l'office.

Pour les modalités de cette indemnisation, on appliquerait les règles définies au chapitre (B - I - a) ci-dessus.

Cependant, pour ceux qui adoptent la forme commerciale, la totalité de l'indemnité ne devrait pas être versée au-delà du préjudice réel subi ; la fraction encore incertaine de ce préjudice a été évaluée à un tiers.

L'indemnité serait payée, à raison de 40 % de son montant, dès que le commissaire-priseur aurait notifié aux services du ministère de la justice qu'il poursuit son activité au sein d'une société commerciale. Le solde serait réglé en neuf versements annuels égaux. Toutefois, pour ceux ayant adopté la forme commerciale, après paiement du quatrième versement, la commission prévue à l'article 37 du projet de loi déciderait, après examen d'un dossier complet, si le préjudice effectivement subi par l'ancien commissaire-priseur justifie de poursuivre le paiement total ou partiel des cinq versements restants.

Sur ces bases et en supposant que la totalité des charges parisiennes et les 20 % plus grosses charges provinciales se transforment en sociétés commerciales et que 5 % abandonnent la profession, le montant d'indemnisation serait de 609 MF en se plaçant au milieu de la fourchette de solutions théoriquement possibles.

c) L'indemnisation a posteriori de la perte de valeur des offices maintenus, des huissiers et des notaires

Il est équitable d'indemniser les commissaires-priseurs qui restent officiers ministériels ainsi que les huissiers de justice et les notaires de la perte de valeur des offices que la mise en oeuvre de la loi pourrait leur causer. Ce préjudice n'étant au départ qu'éventuel, il ne peut être question ici d'indemnisation préalable (celle de la perte du privilège légal ayant été réglée au a) ci-dessus). L'indemnisation serait calculée dans les mêmes conditions que celles retenues pour les commissaires-priseurs ayant abandonné leur charge, mais à raison de la perte de valeur de celle-ci.

On propose donc d'abord de permettre aux commissaires-priseurs maintenus, aux huissiers de justice et aux notaires de demander l'indemnisation de la perte de valeur enregistrée à raison des ventes volontaires dans un délai d'un minimum de trois ans et d'un maximum de cinq ans, après l'entrée en vigueur de la loi. Cette perte serait mesurée par la différence entre la valeur d'indemnisation de l'office calculée comme au (B - I - a) ci-dessus pour les trois dernières années d'exploitation d'une part, et d'autre part, celle des années 1991 à 1995.

Le demandeur devrait apporter à la commission de l'article 37 du projet de loi tous les éléments prouvant l'existence d'un lien de causalité entre les effets de la loi et le préjudice invoqué et permettant d'évaluer le montant de ce dernier

Du montant évalué selon ce processus, devrait bien sûr être déduits les 250 000 F perçus au titre du a) ci-dessus (qui indemnisait forfaitairement le préjudice indemnisé ici a posteriori sur des bases réelles).

Dans ces conditions, le coût de l'indemnisation serait de 24 MF pour les commissaires-priseurs en supposant que tous ceux qui ont gardé le statut actuel enregistreraient une perte de l'ordre du quart. Il faut y ajouter l'indemnisation des huissiers de justice et des notaires qu'on évaluera forfaitairement à 8 MF.

Cette indemnisation pourrait être payée par moitié dès la décision et le solde en cinq ans.

*

.../...

Dans cette hypothèse, le montant global de l'indemnisation s'élèverait à 739 MF au total (forfait, 58 MF ; abandon de la profession de commissaire-priseur, 609 MF ; indemnisation a posteriori, 32 MF ; personnel, 40 MF), soit 21 % de moins que dans l'autre hypothèse.

III - LE FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION

De l'avis du groupe de travail, la réforme doit être neutre pour le budget général, c'est-à-dire qu'elle doit être financée par les ventes volontaires aux enchères publiques. On voit mal en effet pourquoi ceux qui n'ont pas recours à ce genre de service devraient payer le coût de sa transformation.

Les ressources à y affecter seraient donc doubles :

- d'une part, en provenance du budget général, l'exact équivalent du total des taxations des plus-values payées sur les indemnisations, au fur et à mesure de leur paiement ;

- d'autre part, une taxe sur les ventes de meubles aux enchères publiques.

Il est difficile de déterminer d'avance tous les paramètres de la taxe : assiette, taux, durée.

L'assiette, c'est-à-dire le montant des ventes aux enchères publiques, n'est pas connue d'avance. On admettra ici qu'elle se situe aux environs de 8 milliards de francs, par an.

Pour la durée, on serait enclin à proposer qu'elle ne soit fixée dans la loi que comme celle nécessaire à l'achèvement des opérations d'indemnisation qui se confondra avec la fin du remboursement des emprunts que le fonds d'indemnisation devra émettre pour assurer les premières années d'indemnisation qui sont les plus lourdes dans tous les cas de figure, en fixant toutefois une durée maximum.

Pour les besoins évoqués ci-dessus, on peut évaluer la taxe nécessaire à :

- 1 % pendant un maximum de dix ans dans l'hypothèse du projet de loi ;

- 0,8 % pendant la même durée maximale dans l'hypothèse du groupe de travail.
