



## PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

---

# Pour une nouvelle jeunesse

Rapport de  
**M. Richard FERRAND,**  
*Parlementaire en mission*  
auprès du  
*Ministre de l'Économie,*  
*de l'Industrie et du Numérique*

Avec le concours de  
**M<sup>me</sup> Laure DELTOUR-BECQ,**  
*Inspectrice des finances*  
&  
**M. Amaury DUMAY,**  
*Collaborateur parlementaire*

---

Octobre 2014

---



## SYNTHESE

**N**E PAS MODERNISER ET NE PAS ADAPTER les professions dites réglementées serait les condamner.

L'excellence des acteurs des professions du droit et de la santé garantit aujourd'hui la sécurité juridique et sanitaire à nos concitoyens par un maillage territorial, certes perfectible, qui offre un accès au droit et à la santé de haut niveau : les stigmatiser n'est pas d'utilité publique.

Le Gouvernement a par conséquent réaffirmé à raison l'exclusivité des missions de certaines catégories d'actes juridiques ou de délivrance de médicaments.

Pour autant, la lucidité oblige à constater que des rigidités se sont installées et perdurent depuis des décennies sans que l'intérêt général ne les justifie plus.

Dans ce contexte, la mission s'est assurée de la mise en adéquation des nouveaux besoins des territoires avec les exigences de modernisation du cadre juridique des professions concernées.

Cette modernisation appelle un certain nombre de ruptures avec le fonctionnement et l'organisation tels qu'ils existent.

Ainsi, supprimer le droit de présentation au bénéfice d'un concours, c'est préférer à la sécurité dynastique issue de 1816 l'égalité républicaine du XXI<sup>ème</sup> siècle, conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens qui dispose : « (...) *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* ».

Créer un nombre significatif d'offices et de charges publics c'est permettre l'accès aux jeunes et aux salariés à un exercice indépendant et renforcer le maillage territorial.

Confier à une instance indépendante le soin de fixer le nombre d'offices pour assurer un maillage territorial optimal, c'est rompre avec une forme de cogestion inadaptée.

De même, le modèle économique a développé des singularités et des tendances erratiques consenties par les professionnels comme par les pouvoirs publics que le rapport de l'Inspection générale des finances rendu public en septembre 2014 a relevées à juste titre.

Ce rapport a pu susciter des interrogations, des troubles, voire des angoisses, alors même qu'il ne constatait que des réalités, certes incomplètes, et qui, malgré des polémiques, n'ont d'ailleurs fait l'objet que de contestations partielles.

Ces observations et propositions, réalisées en pure rationalité économique, méritaient d'être complétées par la prise en compte de la réalité des pratiques, de la diversité des territoires et des complexités de métiers différents : tel était également l'objet de la mission.

Or, si la nécessité de réformer certains archaïsmes ou déviations est impérative, l'enjeu ne saurait être de porter atteinte à un écosystème qui fonctionne.

Réformer avec justesse s'impose pour une plus grande efficacité économique et pour plus de justice dans l'accès aux professions et dans la mobilité des services.

Réformer les méthodes et les relations de l'Etat avec ces professionnels s'avère tout autant nécessaire.

Il est patent que les professions concernées, comme les pouvoirs publics, s'accommodent d'un système à certains égards opaque, puisque les premiers organisent en toute logique la rentabilité de leur travail tandis que les seconds mettent à leur charge des tâches et des responsabilités nouvelles, sans s'interroger sur le financement de ces dernières ni même sur leur cohérence globale.

Ce processus a abouti à une illisibilité de la réalité des coûts et de la justification des prix qu'il devient aujourd'hui utile de clarifier.

Les sinuosités réglementaires conduisent à un fonctionnement qui ne facilite pas la mobilité et l'accès des nouvelles générations, en particulier s'agissant des professions réglementées du droit.

Ainsi, la mission a constaté que des professionnels réalisent des prestations à perte ou sous-rémunérées et bénéficient « en échange » d'autres dont la rémunération est trop avantageuse : un nouvel équilibre, rationnel et transparent, doit être trouvé sans annihiler cette forme de péréquation.

C'est pourquoi confier à l'Autorité de la concurrence la mission de donner un avis sur les tarifs garantira la transparence aux citoyens, aux entreprises, et la prise en compte des coûts réels aux professionnels, tout comme leur révision tous les cinq ans permettra des adaptations régulières.

Les besoins de l'économie moderne comme l'égalité républicaine dans l'accès aux emplois publics appellent à une nouvelle jeunesse de l'ensemble du système, garantie de son avenir.

Réformer n'est pas casser ; réformer c'est en l'espèce revivifier, régénérer.

Conserver l'essence de professions, souvent délégataires de service public, justifie de s'inscrire dans un mouvement progressiste pour en assurer la pérennité. Refuser l'évolution signifierait un refus de s'adapter et d'anticiper les défis de l'environnement d'aujourd'hui.

La rationalisation du maillage des pharmacies et la délégation de nouveaux actes aux pharmaciens procèdent par exemple de cette logique, tout comme, pour les professions du droit, la création d'un statut d'administrateur ou de mandataire judiciaires salarié.

**Réformer sans casser, c'est optimiser les atouts d'un modèle qui a fait ses preuves et en corriger sans craintes les défauts évidents.**

Ouvrir le capital et favoriser l'exercice en commun, dans un cadre interprofessionnel, doivent être encouragés pour développer l'activité et l'innovation des professions.

Ni le *statu quo* ni le bouleversement radical n'auraient de sens : le premier parce qu'il freinerait les nécessaires adaptations, le second parce qu'il ne serait ni pragmatique ni praticable.

Desserrer les contraintes, « aérer » les professions, permettre l'arrivée de nouvelles pratiques et intégrer les nouvelles générations, fluidifier les règles de l'activité doivent être des objectifs partagés pour un modèle français durable, novateur, garant de l'intérêt général, fier des progrès accomplis et audacieux face à ceux à accomplir.

C'est dans cet esprit que la mission a travaillé, en concertation constructive avec tous ses interlocuteurs, et avance 28 propositions.

Inscrire ces recommandations dans la loi modifiera des pratiques, entraînera des changements d'habitudes, organisera une saine concurrence maîtrisée et contribuera à l'activité et à l'égalité des chances économiques.

La mission s'est attachée à entendre et à écouter toutes les parties prenantes et à proposer des réglages fins et exigeants plutôt que des mesures brutales.

Elle a résolument fait le choix de renoncer à l'illusion facile d'annonces tapageuses et de mesures vaines, pour privilégier une réforme en profondeur, gage d'efficacité et de changements réels.

Pour une nouvelle jeunesse.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	1
<b>1. LES REGLES D'INSTALLATION DOIVENT ETRE MODERNISEES POUR FACILITER L'ACCES DES JEUNES A CERTAINES PROFESSIONS ET HOMOGENEISER LEUR PRESENCE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. La disponibilité aléatoire d'offices rend difficile l'accès des jeunes à ces professions tandis que l'insuffisante mobilité des officines ne garantit pas la pérennité du maillage territorial.....</b>	<b>4</b>
<i>1.1.1. Le mode de régulation des offres d'offices ne facilite pas la fluidité du « marché » et limite les possibilités d'installation .....</i>	<i>4</i>
<i>1.1.2. L'inélasticité de l'offre des offices conduit à des effets indésirables.....</i>	<i>7</i>
<i>1.1.3. Les règles d'installation applicables aux pharmacies d'officine ne permettent pas aux professionnels de s'adapter à l'évolution des besoins de la profession et de la population .....</i>	<i>10</i>
<b>1.2. L'assouplissement des règles d'installation doit assurer mobilité et fluidité en vue d'un maillage optimisé sur le territoire en garantissant l'accessibilité aux jeunes.....</b>	<b>13</b>
<i>1.2.1. Sans aller jusqu'à la liberté d'installation, la gouvernance des règles d'installation des officiers publics et ministériels doit être repensée, afin d'offrir un nombre significatif de postes, d'optimiser le maillage territorial et de favoriser l'accès des jeunes.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2.2. Les règles de transfert ou de regroupement des pharmacies doivent être rendues plus fluides .....</i>	<i>22</i>
<b>2. LES TARIFS REGLEMENTES DOIVENT ETRE PLUS TRANSPARENTS ET DAVANTAGE ORIENTES VERS LA PRISE EN COMPTE DES COUTS REELS .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. Si la réglementation tarifaire est justifiée dans son principe, elle est en pratique loin d'être optimale .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2. L'actualisation des tarifs réglementés est rendue nécessaire par leur obsolescence, leur déconnection de la réalité économique et des modes de révision défailants .....</b>	<b>26</b>
<i>2.2.1. Le niveau et les modalités de fixation des tarifs réglementés ne sont pas adaptés au service rendu .....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2. La structure et les modalités de fixation des tarifs réglementés doivent être revisités afin de correspondre aux coûts réels sans remettre en cause une forme de péréquation assumée par le régulateur, garantie d'un maillage territorial suffisant.....</i>	<i>32</i>
<i>2.2.3. Une révision des modalités de fixation des tarifs et la révision de ceux-ci s'imposent pour assurer leur transparence : cette mission doit être confiée à l'Autorité de la concurrence.....</i>	<i>33</i>

2.3.	La transparence due au citoyen exige de réduire l'asymétrie d'information sur les tarifs pratiqués et consentis par le régulateur.....	34
<b>3.</b>	<b>L'OUVERTURE DU CAPITAL ET L'EXERCICE EN COMMUN DOIVENT ETRE ENCOURAGES POUR FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITE ET L'INNOVATION QUE LA REGLEMENTATION ACTUELLE NE PERMET PAS.....</b>	<b>35</b>
3.1.	Les règles relatives à la détention de capitaux et de droits de vote dans les structures d'exercice des professions libérales sont contraignantes et leur lecture malaisée.....	35
3.1.1.	<i>Les règles relatives à la détention de capitaux et des droits de vote dans les sociétés d'exercice libérales sont variables selon les professions étudiées.....</i>	<i>36</i>
3.1.2.	<i>La multi-détention de participations dans les sociétés est limitée.....</i>	<i>39</i>
3.1.3.	<i>La création de structures capitalistiques interprofessionnelles, bien qu'autorisée notamment pour les professions juridiques, est encore peu développée.....</i>	<i>40</i>
3.2.	Une ouverture du capital et des droits de vote à des professionnels n'exerçant pas au sein de la structure permettrait le développement des professions et augmenterait les sources de financement .....	41
3.3.	La création de structures d'exercice communes entre les professions juridiques et la profession d'expert-comptable pourrait être envisagée.....	42
<b>4.</b>	<b>LES CONDITIONS D'EXERCICE DE CERTAINES PROFESSIONS DOIVENT ETRE FACILITEES POUR TENIR COMPTE DE L'EVOLUTION DES BESOINS .....</b>	<b>43</b>
4.1.	La gestion des procédures collectives passe par un élargissement des conditions d'accès à la profession de mandataire de justice, que le nombre réduit ne permet pas d'assurer de manière optimale.....	43
4.1.1.	<i>Le nombre réduit de mandataires de justice dégrade les délais, et par corollaire la qualité de traitement des procédures, que les récentes interventions du législateur tendent à réduire .....</i>	<i>43</i>
4.1.2.	<i>L'élargissement des conditions d'accès à la profession de mandataire de justice doit compléter le processus engagé visant à l'amélioration de la qualité de traitement des procédures .....</i>	<i>47</i>
4.1.3.	<i>Si la création d'une profession de l'exécution était envisagée, il s'agirait d'expertiser la pertinence d'y inclure les mandataires de justice .....</i>	<i>48</i>
4.2.	Certaines modalités d'exercice de la profession d'avocat doivent être modernisées sans pour autant être dévoyées.....	49
4.2.1.	<i>Au regard des évolutions technologiques, l'élargissement de la territorialité de la postulation doit être envisagée, sous réserve d'une analyse plus fine de l'impact de cette mesure notamment sur le traitement des dossiers en matière pénale .....</i>	<i>50</i>
4.2.2.	<i>La sécurisation des échanges entre les juristes d'entreprise et leurs employeurs doit passer par la reconnaissance de la confidentialité de ces échanges sans qu'il soit nécessaire de reconnaître à ces juristes la qualité d'avocat.....</i>	<i>54</i>

<b>4.3.</b> Les données publiques du registre du commerce et des sociétés (RCS) doivent être ouvertes et partagées gratuitement pour diversifier l'offre de services aux entreprises.....	56
4.3.1. Les données du RCS, bien que détenues formellement par l'INPI, sont exclusivement gérées par le GIE Infogreffe.....	56
4.3.2. La création des conditions de l'ouverture gratuite et partagée du RCS doit permettre à terme d'offrir aux entreprises le bénéfice des informations contenues dans ce fichier.....	57
<b>4.4.</b> Les conditions d'exercice des pharmaciens d'officine doivent être modernisées et permettre un meilleur accès aux soins de premier recours.....	58
4.4.1. La réalisation par les pharmaciens d'officine de certains actes médicaux doit être amplifiée pour renforcer l'offre des soins sur le territoire, notamment lorsque le nombre de médecins généralistes sur le territoire n'est pas suffisant.....	58
4.4.2. L'organisation de la vente en ligne de médicaments doit être assouplie tout en garantissant la santé publique des consommateurs.....	60
<b>4.5.</b> L'ouverture de la prescription de verres correcteurs aux optométristes permettrait de pallier le manque d'ophtalmologistes sur le territoire national....	62
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>68</b>
<b>1</b> LETTRE DE MISSION.....	<b>69</b>
<b>2</b> LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	<b>71</b>
<b>3</b> SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	<b>74</b>
<b>4</b> REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES PROFESSIONS JURIDIQUES POUR 2010.....	<b>76</b>
<b>5</b> CARTE JUDICIAIRE AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2012.....	<b>77</b>
<b>6</b> REPARTITION TERRITORIALE DES PROFESSIONS JURIDIQUES AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2013 (DGE).....	<b>78</b>
Avocats.....	78
Notaires.....	78
Commissaires-priseurs judiciaires.....	79
Huissiers de justice.....	79
<b>7</b> EVOLUTION DES VENTES IMMOBILIERES EN FRANCE.....	<b>80</b>
<b>8</b> EVOLUTION DU CHIFFRES D'AFFAIRES DES OFFICINES EN 2000 ET 2013.....	<b>81</b>
<b>9</b> REPARTITION TERRITORIALE DES OFFICINES.....	<b>82</b>
<b>10</b> REPARTITION TERRITORIALE DES PHARMACIES D'OFFICINE « FRAGILES ».....	<b>83</b>
<b>11</b> REPARTITION SUR LE TERRITOIRE ET PYRAMIDE DES AGES DES OPHTALMOLOGISTES.....	<b>84</b>





## INTRODUCTION

L'ENJEU DE MODERNISATION DES PROFESSIONS dites réglementées du droit et de la santé ressurgit périodiquement depuis plus de cinquante ans<sup>1</sup>. Dernière production en date sur le sujet : le rapport de l'Inspection générale des finances de mars 2013 et rendu public en septembre 2014 à l'initiative du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Les travaux successifs ont identifié un certain nombre de rigidités dans certaines professions liées à l'encadrement réglementaire de ces dernières et inhérente à leur statut, et qui remontent pour certaines d'entre elles à la loi sur les finances de... 1816.

Dans le contexte européen et français d'atonie de la croissance et de stagnation du pouvoir d'achat, le Gouvernement souhaite moderniser les règles en vigueur, qui pourraient trouver leur traduction dans les projets de loi portés par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, par la ministre de la justice, Garde des Sceaux et par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Il s'agit, dans le strict respect des impératifs de sécurité juridique et sanitaire, de reconsidérer les paramètres légaux et réglementaires qui peuvent freiner l'activité économique, alors même que les barrières existantes ne paraissent plus motivées par des considérations d'intérêt général.

Il résulte de cette situation des difficultés d'accès pour les jeunes générations et pour les salariés de ces professions à un exercice totalement indépendant. Certaines réglementations ne stimulent pas l'investissement, l'initiative, l'innovation, les gains de productivité ni même la concurrence.

Par ailleurs, le régulateur s'est installé depuis plusieurs décennies dans une sorte de cogestion avec les professions concernées sans nécessairement réinterroger des pratiques professionnelles et repenser les politiques publiques.

Or, aussi vrai que la qualité du travail réalisé par les professionnels du droit et de la santé peuvent légitimement constituer une fierté collective pour notre pays, il n'en reste pas moins nécessaire de créer les conditions de nouvelles dynamiques, dans l'intérêt bien compris des citoyens, des professionnels concernés comme dans celui de l'Etat et de la lisibilité de ses politiques publiques.

C'est dans ce contexte que le Premier ministre a souhaité qu'une mission soit conduite auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Cette mission a vocation à nourrir le débat politique dans le cadre du projet pour l'activité et l'égalité des chances économiques qui sera examiné par le Parlement début 2015.

Par lettre de mission en date du 3 octobre 2014, le Premier ministre a plus particulièrement demandé à la mission d'identifier les enjeux que les réformes envisagées pouvaient soulever et de « *mesurer en particulier l'impact territorial de mesures nouvelles d'organisation des professions avec lesquelles le Gouvernement avait engagé un dialogue* ».

---

<sup>1</sup> Comité d'expert présidé par MM. Jacques Rueff et Louis Armand portant sur les obstacles à l'expansion économique (1960), Rapport d'enquête de l'Inspection générale des finances sur les professions réglementées, de M. Jean-Jacques Augier (1983), Groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus intitulé « Le Sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France (2004), Rapport de MM. Pierre Cahuc et Francis Kramarz intitulé « De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle » (2004), Livre de MM. Jacques Delpla et Charles Wyplosz « La fin des privilèges : payer pour réformer » (2007), Rapport de la commission présidée par M. Jacques Attali portant sur la libération de la croissance française (2008).

Pour ce faire, la mission a conduit une concertation avec l'ensemble des professions prioritairement concernées (professions du droit : notaires, huissiers de justice, avocats, mandataires de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce ; professions de la santé : pharmaciens, chirurgiens-dentistes). Au regard des récentes réformes ayant impacté l'organisation des laboratoires d'analyse médicale, la mission n'a pas jugé opportun de réinterroger cette profession.

Selon les données de l'Institut national des statistiques et études économiques (INSEE), le poids de ces professions dans l'économie française en 2012 représentait 1,6 % du produit intérieur brut (PIB) français et 1,7 % de la valeur totale de l'économie. En 2012, elles comptaient 119 724 unités légales pour un nombre de salariés, en équivalent temps plein, de 218 360.

Tableau I : Poids des professions visées par la mission dans l'économie française

Activité	Nombre d'unités légales	Effectifs salariés en équivalent temps plein	Chiffre d'affaires Hors Taxes	Résultat courant avant impôts	Résultat net comptable	Part dans la VA totale de l'économie	Part dans le PIB
Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	24 730,0	99 963,0	40 215,6	2 913,1	2 935,4	0,5 %	0,5 %
Activités juridiques	57 506,0	92 777,0	21 654,4	6 903,2	6 769,3	0,9 %	0,8 %
Pratique dentaire	37 488,0	25 620,0	10 358,0	3 402,9	3 348,4	0,4 %	0,3 %
<b>Total</b>	<b>119 724,0</b>	<b>218 360,0</b>	<b>72 228,0</b>	<b>13 219,2</b>	<b>13 904,5</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,6 %</b>

Source : INSEE.

Au-delà de la définition européenne<sup>2</sup>, il n'existe pas, en droit français, de définition juridique des professions réglementées qui recouvre un ensemble très disparate.

**S'agissant des professions étudiées par la mission, la contribution de celles-ci à l'exercice de missions de service public justifie qu'elles soient régies par une réglementation spécifique en ce qui concerne :**

- ♦ l'accès à la profession elle-même. Il s'agit d'exigences à l'entrée dont les principales sont : le nombre minimum d'années d'études pour exercer la profession (ensemble des professions étudiées), la présence d'examen supplémentaires pour être reconnu, le *numerus clausus* (pharmaciens et chirurgiens-dentistes) ;
- ♦ les conditions d'exercice de celles-ci. Il s'agit de contraintes à la pratique parmi lesquelles figurent notamment le contrôle des tarifs, l'interdiction de publicité, la détention d'autorisation ou d'agrément administratifs, l'encadrement strict des tâches pouvant être accomplies par le professionnel, la forme légale d'exercice.

<sup>2</sup> Le a) du 1. de l'article 3 de la directive n° 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles défini comme « profession réglementée » : « activité ou [un] ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice. »

Ces réglementations ont vocation :

- ◆ à poursuivre des buts d'intérêt général tels que la sécurité juridique, la santé publique la justice sociale, la protection du consommateur, la protection de l'ordre public ;
- ◆ au regard de l'analyse économique, à pallier les insuffisances du marché (asymétrie d'information présente principalement dans le cadre de la prestation de services, conseil juridique, comptabilité).

La contribution de ces professions à des missions de service public dans le cadre de leurs activités réservées, a conduit **le Gouvernement à réaffirmer que le périmètre de ces activités ne serait pas remis en cause dans le cadre du projet de loi précité**. Il en est ainsi par exemple de l'authentification des actes par les notaires ou de la dispense et de la délivrance des médicaments par les pharmaciens. La mission n'a donc pas analysé les tâches et périmètres d'activités réservés à ces professions.

**En revanche, la mission a pu constater que les modalités de réglementations de ces professions sont à certains égards insatisfaisantes et ne permettent plus guère, en raison de carences du régulateur, de répondre aux objectifs qu'elles poursuivent.**

La mission s'est donc attachée à étudier les conditions dans lesquelles pourrait s'effectuer la modernisation du cadre juridique des professions étudiées (cf. *supra*) au regard des objectifs suivants :

- ◆ maintenir un maillage suffisant des professions du droit et de la santé sur le territoire ;
- ◆ assurer l'accès au droit ou à la santé, par des tarifs adaptés ;
- ◆ garantir la qualité du service au regard de la sécurité juridique des actes et de la santé publique ;
- ◆ favoriser l'installation et l'exercice des professions, notamment par les jeunes générations ;
- ◆ faciliter les démarches pour les entreprises et les ménages.

Ces objectifs ont constitué la base des auditions conduites par la mission entre le 6 et le 28 octobre 2014. La mission a entendu dans ce cadre l'ensemble des instances ordinales des professions concernées, ainsi que des chefs de juridictions (cour d'appel, tribunal de grande instance, tribunal de commerce), des préfets, l'association des maires de France, les ministres en charge des différents secteurs, leurs cabinets, les administrations compétentes. De même la mission a souhaité auditionner des institutions et personnalités qui pouvaient utilement éclairer la réflexion collective.

Au total, la mission aura conduit 32 auditions. Toutes ces auditions se sont tenues dans un esprit constructif de concertation et ont permis aux professions d'exposer leurs analyses et leurs propositions.

La mission a simultanément pu prendre connaissance de nombreuses contributions écrites.

## ■. Les règles d'installation doivent être modernisées pour faciliter l'accès des jeunes à certaines professions et homogénéiser leur présence sur le territoire national

### I.I. La disponibilité aléatoire d'offices rend difficile l'accès des jeunes à ces professions tandis que l'insuffisante mobilité des officines ne garantit pas la pérennité du maillage territorial

Selon le rapport de l'IGF de mars 2013 précité<sup>3</sup> : « les restrictions à la liberté d'installation ont pour objectif de limiter le nombre de professionnels et de contraindre l'offre sur le marché pour assurer la satisfaction des besoins des consommateurs. Ces restrictions peuvent prendre plusieurs formes et notamment :

- obligation de rachat d'un office à un prédécesseur ou attente de la création de nouvelles structures par l'autorité de tutelle : notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce ;
- quotas de professionnels établis par la réglementation en fonction de variables sous-jacentes à la demande : pharmacies ;
- implantation dépendante des concurrents précédemment établis : pharmacies<sup>4</sup>.

À ces formes de restrictions peut s'ajouter un cloisonnement local par l'instauration de compétences territoriales pour certains professionnels, tel est le cas pour les huissiers de justice, dont les activités réglementées doivent être effectuées dans le ressort du tribunal de grande instance. »

#### I.I.I. Le mode de régulation des offres d'offices ne facilite pas la fluidité du « marché » et limite les possibilités d'installation

##### I.I.I.I. Les possibilités d'installation sont limitées en raison du faible nombre de création d'offices ou de contraintes géographiques et démographiques s'agissant des officines

**En ce qui concerne les officiers publics et ministériels (OPM)**, ces professionnels ne peuvent exercer, en qualité de titulaire ou d'associé, que s'ils ont été nommés par arrêté du ministre de la justice, soit sur présentation d'un successeur par le professionnel titulaire de l'office (ils disposent dans ce cas d'un droit de présentation, cf. encadré *infra*), soit lorsque des offices sont créés ou laissés vacants. Dans ce dernier cas, pour les notaires, cette nomination se fait par concours, organisé en lien étroit avec le Conseil supérieur du notariat et sur candidature pour les huissiers de justice et les greffiers de tribunaux de commerce. Ces professionnels sont titulaires de leur office soit directement soit par l'intermédiaire de parts de sociétés.

<sup>3</sup> Rapport n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées.

<sup>4</sup> Par exemple, la création d'une pharmacie est subordonnée à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé. Cette licence fixe l'emplacement où l'officine sera exploitée, et peut mentionner une distance minimale à respecter entre la future officine et l'officine existante la plus proche.

L'accès à ces offices repose en partie par l'adoption du candidat par ses pairs, à travers le droit de présentation et les avis, portant essentiellement sur la moralité du successeur présenté, demandés au procureur général par le ministère de la justice. Les magistrats auditionnés confirment cette pratique. La cooptation est donc, de fait, la règle.

Sur la période 2013-2014, seul le nombre d'offices de notaires a augmenté<sup>5</sup>. En effet, si neuf offices de notaires ont été créés, soit une progression de 0,2 %, le nombre d'offices de greffiers de tribunaux de commerce et d'huissiers de justice<sup>6</sup> a diminué respectivement de 0,7 % et de 2 %.

Tableau 2 : Evolution du nombre de d'offices (période 2013-2014)

Professions	Nombre d'offices ou d'études (au 1 <sup>er</sup> janvier)		Evolution sur la période	
	2013	2014	En nombre	En %
Commissaire-priseur judiciaire	314	314	0	0,0 %
Greffier de tribunaux de commerce	136	135	-1	-0,7 %
Huissier de justice	1 793	1 758	-35	-2,0 %
Notaire	4 571	4 580	9	0,2 %
<b>Total</b>	<b>6 814</b>	<b>6 787</b>	<b>-27</b>	<b>-0,39 %</b>

*Source* : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DAC.S).

Dans le même temps le nombre de professionnels augmente. Cette augmentation est de 1,9 % pour les notaires sans proportion avec le nombre d'offices créés, de 0,3 %, chez les huissiers de justice dont le nombre de créations d'offices diminue, et de 1,5 % chez les commissaires-priseurs judiciaires dont le nombre d'offices est resté stable.

Tableau 3 : Evolution du nombre de professionnels (période 2013-2014)

Professions	Nombre de professionnels (au 1 <sup>er</sup> janvier)		Evolution sur la période	
	2013	2014	En nombre	En %
Commissaire-priseur judiciaire	400	406	6	1,5 %
Greffier de tribunaux de commerce	236	234	-2	-0,8 %
Huissiers de justice	3 256	3 265	9	0,3 %
Notaire	9 501	9 685	184	1,9 %
<b>Total</b>	<b>13 393</b>	<b>13 590</b>	<b>197</b>	<b>1,5 %</b>

*Source* : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DAC.S).

**En ce qui concerne les pharmaciens d'officine**, si l'installation des médecins est libre sur le territoire, il n'en est pas de même pour les pharmaciens d'officine (cf. 1.1.3.1).

Le nombre de pharmacies d'officine est globalement stable sur la période 2012-2014.

Tableau 4 : Evolution du nombre de d'officines (période 2012-2014)

Professions	Nombre d'officines (au 1 <sup>er</sup> janvier)		Evolution sur la période	
	2012	2014	En nombre	En %
Pharmacies d'officine	22 706	22 542	-164	-0,7 %

*Source* : Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

<sup>5</sup> Le rapport de l'IGF faisait état de 17 créations par an d'offices notariaux, soit une progression de 0,4 % sur la période.

<sup>6</sup> Le rapport de l'IGF faisait état de 45 créations d'offices entre 1962 et 1983 contre 541 suppressions en milieu rural.

Sur la période 2012-2014, le nombre de pharmaciens d'officine diminue légèrement (-0,6 %). A l'inverse, le nombre d'adjoints dans les pharmacies d'officine est passé de 26 152 à 27 043, soit une progression de 891 postes sur la même période (soit +3,4 %). Cette progression peut être corrélée avec celle du chiffre d'affaires des officines dans la mesure où l'article L. 5125-20 du code de la santé publique et l'arrêté du 15 mai 2011 rendent obligatoire la présence d'un pharmacien adjoint dans les officines dont le chiffre d'affaires hors taxes dépasse 1 300 000 €, et d'un pharmacien adjoint supplémentaire par tranche de 1 300 000 €.

Tableau 5 : Evolution du nombre de professionnels (période 2012-2014)

Professions	Nombre de professionnels (au 1 <sup>er</sup> janvier)		Evolution sur la période	
	2012	2014	En nombre	En %
Pharmaciens d'officine (titulaires)	28 434	28 259	-175	-0,6 %
Pharmaciens adjoints	26 152	27 043	891	3,4 %

Source : Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

### 1.1.1.2. Le nombre peu élevé de cessions d'offices ou de parts dans les sociétés renforce les rigidités et les obstacles à l'installation

Pour les officiers publics et ministériels, il ressort des données communiquées par la Chancellerie en ce qui concerne les professions évoquées que, sur la période 2005-2013, les cessions d'offices ont baissé en moyenne de -44,3 % et de +12,3 % pour les cessions de parts de sociétés. Seules les cessions de parts de sociétés d'offices de notaires ont progressé de +18,5 % alors que dans le même temps le nombre de cessions de ces offices baissait de 27,8 %.

Les cessions d'offices représentaient 3,3 % des offices en 2005 contre 2,1 % en 2013 soit une baisse -36,4 % sur la période.

**L'ensemble de ces éléments démontre un manque de fluidité du « marché » des offices au sein des différentes professions dans des proportions variables.**

Tableau 6 : Evolution des cessions d'offices et de parts dans les sociétés (période 2006-2013)

Professions	Cessions d'offices (en nombre) au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année		Evolution sur la période	Nombre total d'offices		Cessions de part de sociétés (en nombre) au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année		Evolution sur la période	Nombre total de parts
	2005	2013		2005	2013	2005	2013		
	Commissaire-priseur judiciaire	15	8	-46,6 %	176	314	14	9	-37,7 %
Greffier de tribunaux de commerce	6	3	-50 %	309	135	8	7	-12,5 %	ND
Huissiers de justice	74	35	-52,7 %	2 034	1 793	137	113	-17,5 %	ND
Notaire	140	101	-27,8 %	4 497	4 571	286	339	18,5 %	ND
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>147</b>	<b>-37,4 %</b>	<b>7 016</b>	<b>6 813</b>	<b>445</b>	<b>468</b>	<b>5,2 %</b>	<b>ND</b>

Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DACs). Calculs mission.

### 1.1.1.3. Le vieillissement de la population des titulaires concernés accentue ces phénomènes

Pour les **officiers publics et ministériels**, leur moyenne d'âge se situe entre 49 et 53 ans. Selon la chancellerie, cette moyenne est stable depuis 2008.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 42 % des notaires avaient plus de 50 ans contre 61 % pour les greffiers de tribunaux de commerce et 45 % pour les huissiers de justice.

Tableau 7 : Moyenne d'âge au 1<sup>er</sup> janvier 2014

Professions	Moyenne d'âge
Commissaire-priseur judiciaire	52,9 ans
Greffier de tribunaux de commerce	52,6 ans
Huissiers de justice	49,0 ans
Notaire	48,9 ans
<b>Total</b>	50,8 ans

Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS).

En ce qui concerne les **pharmaciens d'officine**, la moyenne d'âge des titulaires était de 49,6 ans en 2013, en progression de 0,3 ans par rapport à 2012. L'âge moyen des adjoints était de 43,6 ans en 2013, chiffre stable par rapport à 2012

Tableau 8 : Moyenne d'âge au 1<sup>er</sup> janvier 2013

Professions	Moyenne d'âge
Pharmaciens d'officine titulaires (section A)	49,6 ans
Pharmaciens d'officine adjoints (section D)	43,6 ans

Source : Ordre national des pharmaciens.

### 1.1.2. L'inélasticité de l'offre des offices conduit à des effets indésirables

Cette pénurie de l'offre d'offices ou de parts de sociétés en raison des contraintes présentées *supra* induit des effets de nature différente.

#### 1.1.2.1. La faible régulation de l'offre conduit à des déséquilibres géographiques et à un manque d'homogénéité du maillage territorial

À l'exception des avocats dont l'installation est libre (sous réserve d'inscription auprès du barreau du TGI), l'homogénéité territoriale des OPM est assurée selon la Chancellerie par le croisement de différents critères- tels que le volume d'affaires, la démographie du territoire, le chiffre d'affaires - lors des créations et suppressions d'offices. Ces critères doivent garantir une proximité à l'accès au droit pour les justiciables.

#### Encadré I : La régulation des offices et des emplois pour les notaires et les huissiers de justice

Le système actuel de localisation et de création des emplois et offices repose sur le décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié en dernier lieu par le décret n° 2005-311 du 25 mars 2005 relatif aux professions de notaire et d'huissier de justice qui prévoit, aux articles 37 et suivants, les mécanismes de création et d'indemnisation éventuelle.

S'agissant des notaires, deux commissions interviennent dans la localisation et la création des offices, la commission nationale, constituée par le conseil supérieur du notariat, et les commissions régionales d'adaptation structurelles, constituées par les conseils régionaux de notaires établis dans chaque cour d'appel.

Le Conseil supérieur du notariat remet une lettre de mission aux commissions régionales, lesquelles établissent des projets de prévision pour une durée de cinq ans. Après concertation avec la commission nationale, les

prévisions retenues sont rendues sous la forme de contrats d'adaptation structurelle, examinées par le bureau des officiers ministériels et de la déontologie de la DACS. Ils sont ensuite transmis aux parquets généraux concernés pour avis, et soumis enfin pour validation, à la commission de localisation des offices de notaires (CLON). L'avis ou la recommandation de la CLON porte sur la localisation des offices en fonction des besoins du public et de la situation géographique, économique et démographique.

Le système est équivalent s'agissant des huissiers.

La composition des commissions des notaires (CLON) ou des huissiers (CLEH) est similaire à savoir : un magistrat du siège de l'ordre judiciaire hors hiérarchie, le directeur de la DACS ou son représentant, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au ministère chargé de l'économie et des finances ou son représentant, un magistrat de l'ordre judiciaire membre du parquet, deux notaires ou huissiers de justice désignés par le garde des Sceaux et un clerc de notaire ou d'huissier.

La Chancellerie a identifié trois causes de dysfonctionnements de ce dispositif :

- les commissions fonctionnent avec les prévisions et les chiffres communiqués par les professions elles-mêmes. Si les professions estiment qu'il n'y a pas de besoins, il n'y a pas de remontées d'informations. La « demande » est alors satisfaite, ce qui permet à la profession de considérer qu'il n'existe pas un besoin d'accroître le nombre de professionnels. Très clairement, le régulé a la main sur la régulation ;
- il n'y a pas de contre-pouvoir dans les CLON ou CLEH, puisque les professionnels (notaires ou huissiers) restent majoritaires, et la fréquence de révision peut être interrogée ;
- si des indicateurs ont été mis en place et croisés, la décision est « recommandée » ou « à étudier » quand un seul des critères dépasse le seuil convenu.

*Source : Ministère de la justice (DACS).*

**Dans les faits, la répartition territoriale de ces professions est très hétérogène** (cf. cartes en annexes) **sans que l'on puisse corrélérer cette hétérogénéité aux critères en vigueur.**

S'agissant des notaires, la densité nationale de ces professionnels libéraux<sup>7</sup> est de 13 pour 100 000 habitants. L'écart à la moyenne est de 0,4 à 1 pour le nombre de notaires résidant en Ile-de-France (hors Paris *intra-muros*) est de 1,3 à 1,5 pour 100 000 habitants pour le département de l'Aveyron par exemple.

Pour les huissiers de justice, la densité nationale de ces professionnels libéraux est de 5 pour 100 000 habitants. A Paris *intra muros* cette densité est 1,3 à 1,8 fois plus élevée que la moyenne nationale, lorsque par exemple l'écart à la moyenne dans le département du Finistère est de 0,5 à 0,9.

**Tableau 9 : Répartition des offices au 1<sup>er</sup> janvier 2014**

Professions	Nombre d'offices et d'études	Part des offices et études en Ile-de-France	Nombre de professionnels	Part des professionnels en Ile-de-France	Densité nationale pour 100 000 habitants <sup>8</sup>
Commissaire-priseur judiciaire	314	29,6 %	403	30,0 %	0,8
Greffier de tribunaux de commerce	135	8,8 %	234	11,5 %	0,9
Huissiers de justice	1 758	15,5 %	3 265	15,7 %	6,6
Notaire	4 580	13,8 %	9 685	15,2 %	19,6
<b>Total</b>	<b>6 787</b>	<b>9,3 %</b>	<b>13 587</b>	-	-

*Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DACS).*

<sup>7</sup> Hors notaires salariés.

<sup>8</sup> Ratio pour 100 000 habitants de 20 ans ou plus.



### 1.1.2.2. La rareté de l'offre est l'un des facteurs qui conduit à l'augmentation du prix de cession des offices

Seuls les offices de commissaires-priseurs judiciaires voient leur valeur vénale moyenne progresser de plus de 65 %. Il ressort des données communiquées par le ministère de la justice que la valeur vénale moyenne d'offices individuels sur la période 2008-2013 a baissé dans des proportions variables selon les professions, allant de -7,5 % pour les notaires à -33 % pour les greffiers de tribunaux de commerce.

A l'inverse, la valeur vénale moyenne de cessions de parts de sociétés a progressé pour l'ensemble des professions (0,7 % pour les huissiers de justice à 71 % pour les greffiers de tribunaux de commerce), ce qui démontre qu'à défaut d'une progression suffisante du nombre d'offices, les professions se concentrent et recourent à la forme sociétale, ce qui renchérit la valeur de cession des offices.

Selon les représentants des professions rencontrées, la valeur vénale des offices ne serait pas un obstacle à l'acquisition d'offices ou de parts de sociétés. En effet, les professionnels bénéficient de systèmes de financement et de garanties robustes en raison notamment du faible risque économique pris par les financeurs au regard de la rentabilité certaine de l'activité et de la solvabilité des professionnels.

Tableau 10 : Evolution de la valeur moyenne de cession des offices (2008-2013)

Professions	Valeur vénale moyenne des offices individuels (en €)		Evolution 2008-2013	Valeur vénale moyenne des parts de sociétés (en €)		Evolution 2008-2013
	2008-2010	2011-2013		2008-2010	2011-2013	
Commissaire-priseur judiciaire	103 884	171 888	65,5 %	239 102	322 735	35,0 %
Greffier de tribunaux de commerce	1 232 042	826 284	-33,0 %	1 488 227	2 548 929	71,3 %
Huissiers de justice	354 257	323 079	-8,8 %	955 766	963 214	0,7 %
Notaire	594 714	550 188	-7,5 %	1 776 239	1 924 626	8,3 %

Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DACS). Calculs mission.

### 1.1.2.3. La conjonction des deux phénomènes étudiés précédemment réduit fortement l'accès des jeunes à ces offices et les contraint au salariat

Les contraintes pesant sur l'offre et l'augmentation du nombre de titulaires conduisent ces professions libérales à recourir de plus en plus au salariat des jeunes entrant dans les professions.

Les modifications législatives intervenues ces dernières années ne font d'ailleurs que renforcer ce phénomène.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt du salariat mais seulement d'observer qu'il dessert objectivement la volonté d'entreprendre et de s'installer de jeunes, ou de salariés aguerris, qui ont par ailleurs la formation, l'expérience et la compétence.

Pour faire face à l'activité croissante des professions, la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010<sup>9</sup> a introduit la possibilité pour les professions d'huissier de justice, de commissaire-priseur et de greffier de tribunaux de commerce la possibilité d'exercer en qualité de salarié. Il en est de même pour les notaires depuis 1990<sup>10</sup>. Toutefois, les possibilités de recours au salariat sont limitées.

En effet, ce mode d'exercice des professions est encadré par la règle dite du « 1 pour 1 ». Une personne physique titulaire d'un office<sup>11</sup> ne peut employer plus d'un salarié de cette profession. De la même manière une personne morale titulaire de l'un de ces offices ne peut employer un nombre de salariés supérieur à celui des associés y exerçant la profession. Cette règle a été étendue à « 2 pour 1 » pour les notaires par l'article 2 de l'ordonnance n° 2014-239 du 27 février 2014 relative à l'exercice des professions d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et de notaire en qualité de salarié.

Selon le rapport IGF précité, le nombre de notaires salariés était de 710 en 2010 contre 1 090 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, soit une évolution de 53,5 % en quatre ans.

Tableau 11 : Part du salariat dans les effectifs des professions du droit au 1<sup>er</sup> janvier 2014

Professions	Nombre de salariés	Nombre de professionnels	Part du salariat
Commissaire-priseur judiciaire	14	406	3,4 %
Greffier de tribunaux de commerce	4	234	1,7 %
Huissiers de justice	82	3 265	2,5 %
Notaire	1 090	9 685	11,3 %

Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du Sceau (DACS).

Les notaires représentent à eux seuls 91,5 % des salariés des professions du droit.

**Si le recours au salariat peut se justifier**, car il répond à un besoin de la part des jeunes, et bien que les représentants des différentes professions rencontrés s'en défendent assurant qu'il s'agit d'une première étape, **il ne doit pas les conduire à subir une situation résultant d'une offre insuffisante et à maintenir un plafond de verre.**

### 1.1.3. Les règles d'installation applicables aux pharmacies d'officine ne permettent pas aux professionnels de s'adapter à l'évolution des besoins de la profession et de la population

#### 1.1.3.1. Le maillage territorial des pharmacies répond à des critères de santé publique

Au-delà des règles présentées *infra*, le maillage territorial des pharmacies d'officine doit répondre aux critères suivants :

- ♦ répondre de manière optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans les quartiers d'accueil ;

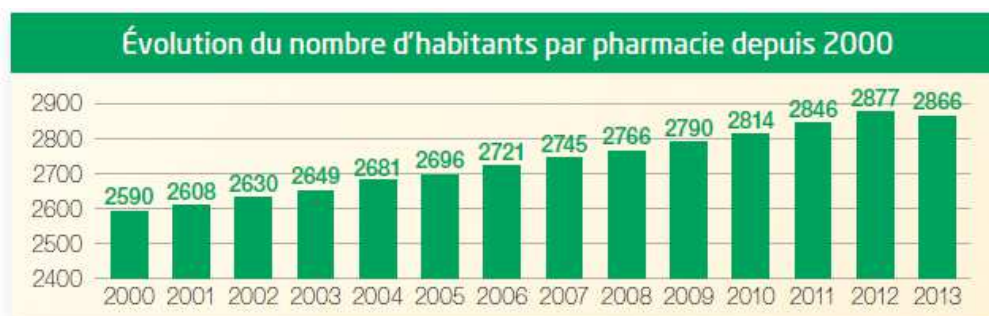
<sup>9</sup> Loi relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

<sup>10</sup> Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

<sup>11</sup> Huissier de justice, commissaire-priseur et greffier de tribunaux de commerce.

- ◆ ne pas compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente de la commune ou du quartier d'origine (en cas de transfert) ;
- ◆ assurer un accès permanent du public à la pharmacie et permettre à celle-ci d'assurer un service de garde ou d'urgence ;
- ◆ assurer une desserte démographique suffisante.

Graphique I : Evolution d'habitants par pharmacie depuis 2000



Source : Ordre national des pharmaciens.

En 2013, la France comptait, 35 officines pour 100 000 habitants.

### 1.1.3.2. Les règles d'installation et de mobilité applicables aux pharmacies d'officine sont rigides et ne correspondent plus aux besoins

La création, le transfert et le regroupement de pharmacies sont subordonnés à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), après avis du représentant de l'État dans le département.

Les transferts et les regroupements ne peuvent être accordés que s'ils permettent de répondre de « façon optimale » aux besoins en médicaments de la population résidente des quartiers d'accueil et s'ils n'ont pas pour effet de compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente de la commune ou du quartier d'origine.

L'autorisation d'implanter une officine de pharmacie dans une commune dépend du nombre d'habitants. L'agence régionale de santé peut également imposer :

- ◆ une distance minimale par rapport à la pharmacie la plus proche ;
- ◆ le secteur de la commune où la pharmacie doit être située.

#### Encadré 2 : Règles applicables aux créations, transfert ou regroupements d'officines

Qu'il s'agisse d'une création, d'un transfert ou du regroupement d'officines celles-ci doivent remplir des conditions liées à la densité de population.

L'ouverture d'une nouvelle pharmacie dépend du nombre d'habitants recensés dans la commune où elle va être située.

L'ouverture d'une pharmacie, par transfert ou création, est possible dans les communes qui comptent plus de 2 500 habitants (ou 3 500 en Guyane, en Moselle et en Alsace).

Ensuite, l'ouverture ou le transfert de nouvelles pharmacies sont autorisés par tranche de 4 500 habitants. Ainsi, une seconde pharmacie peut être implantée dans une commune qui compte plus de 7 000 habitants.

L'implantation d'une pharmacie dans une commune de moins de 2 500 habitants n'est pas autorisée, sauf si la commune a précédemment disposé d'une pharmacie qui desservait plus de 2 500 habitants.

Le transfert d'une pharmacie dans une autre commune est possible seulement si la commune d'origine compte moins de 2 500 habitants, s'il n'y a qu'une seule pharmacie, ou un nombre d'habitants inférieur à 4 500 par pharmacie supplémentaire.

À la demande de leurs titulaires, plusieurs pharmacies peuvent être regroupées en un lieu unique, que ce soit à l'emplacement de l'une d'elles ou un nouveau lieu situé dans la commune de l'une d'elles.

En cas de regroupement dans un nouveau lieu, la nouvelle pharmacie ne peut ouvrir qu'après fermeture des pharmacies regroupées.

*Source : Mission.*

La création d'une nouvelle pharmacie étant exceptionnelle, l'implantation se fait principalement par transfert d'une pharmacie d'une commune à une autre ou par regroupement de pharmacies existantes. Tout transfert, regroupement ou création de pharmacies est soumis à la délivrance d'une licence par l'ARS.

Sur la période 2009-2013, si le nombre de transferts d'officines a augmenté de presque 13 %, le nombre de regroupement a reculé de 14 %. Le nombre de restitutions de licences a fortement augmenté (+98 %). En effet, les conditions juridiques prévues par le code de la santé publique en matière de regroupement conduit les pharmaciens, selon l'ordre national des pharmaciens, à préférer les rachats et les cessions d'actifs entre officines. L'évolution du nombre de transferts d'officines s'explique par le fait que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a fait du transfert d'officine le principal moyen d'ouvrir une officine. Cette loi a ouvert, sous conditions, les possibilités de création d'une officine nouvelle. Elle dispose en effet qu'une officine nouvelle peut être créée uniquement si les trois conditions suivantes sont réunies :

- la nouvelle officine serait située dans une commune dépourvue d'officine, dans une zone franche urbaine, dans une zone urbaine sensible ou dans une zone de redynamisation urbaine ;
- les conditions de population autorisant un transfert d'officine sont remplies depuis au moins deux ans ;
- aucune décision autorisant le transfert d'une officine vers ce lieu n'a été prise depuis deux ans.

**Tableau 12 : Evolution des officines (2009-2013)**

Nature des évolutions	2009	2010	2011	2012	2013	Variation sur la période
Transfert d'officines	236	235	291	241	266	12,7 %
Regroupements d'officines	35	31	18	24	30	-14,3 %
Restitution de licences	-	47	84	78	93	97,9 %

*Source : Ordre national des pharmaciens.*

Selon l'ordre national des pharmaciens, les 266 transferts d'officines, opérés en 2013, ont été réalisés à l'intérieur de la commune d'implantation. Seuls deux transferts intercommunaux ont été recensés.

## 1.2. L'assouplissement des règles d'installation doit assurer mobilité et fluidité en vue d'un maillage optimisé sur le territoire en garantissant l'accessibilité aux jeunes

### 1.2.1. Sans aller jusqu'à la liberté d'installation, la gouvernance des règles d'installation des officiers publics et ministériels doit être repensée, afin d'offrir un nombre significatif de postes, d'optimiser le maillage territorial et de favoriser l'accès des jeunes

Les officiers publics et ministériels sont titulaires d'un office, qui leur est attribué par la puissance publique. En vertu du titre qui leur a été conféré, ils exercent des activités qui constituent des tâches de service public<sup>12</sup>. La nature de ce titre et les devoirs qui lui sont attachés justifient que la puissance publique assure une forme de régulation de ces offices.

Compte tenu de ce qui précède, et sans remettre en cause le contrôle opéré par la Chancellerie au moment des créations et des cessions d'offices, tant au regard de la qualité des candidats<sup>13</sup> et des obligations déclaratives préalables que du prix de cession envisagé, ainsi que de la faculté de recourir au salariat, les règles liées aux conditions d'installation des notaires, commissaires-priseurs judiciaires et aux huissiers de justice doivent être rénovées.

**En premier lieu**, il résulte de ce qui précède (cf. 1.1) que la régulation des conditions d'installation des professions étudiées *supra* par les ministères de tutelle est pour partie insatisfaisante et ne correspond plus ni aux réalités ni aux besoins des populations.

## PROPOSITION

### n° 1 Créer, sans délais, un nombre significatif de postes et d'offices pour les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice

Cette proposition est une réponse, d'une part, à la lourdeur des règles de création des offices (cf. Encadré 1), et, d'autre part, au non-respect par certaines professions, notaires notamment, de leur engagement de porter le nombre de professionnels à 10 500 à l'horizon 2012 à la suite du rapport Attali publié en 2008. Selon le conseil supérieur du notariat (CSN), cet objectif n'a pas été atteint en raison de la crise économique de 2008, qui aurait affecté l'équilibre économique de la profession.

La mission a fait le choix de ne pas retenir la liberté d'installation. La mission recommande d'actualiser et d'élargir les possibilités d'installation. Bien que dans l'impossibilité de mesurer *a priori* les effets d'une dérégulation totale en la matière sur le comportement des acteurs, les interlocuteurs de la mission, interrogés sur ce point, considèrent très majoritairement que cette éventualité serait de nature à déséquilibrer le maillage territorial au bénéfice de concentrations sur les villes centres ou chefs-lieux au détriment des autres territoires.

<sup>12</sup> Ils peuvent également être amenés à réaliser des activités en dehors de ces tâches réservées.

<sup>13</sup> Conditions d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience, de garantie financière et d'assurance.

La création d'un nombre significatif d'offices, qui ne saurait être assimilée à une liberté d'installation, serait régie par les règles d'indemnisation présentées ci-après. Cependant, selon la Chancellerie, le mécanisme d'indemnisation tel que décrit n'a jamais été mis en œuvre et aucune indemnisation n'a jamais été versée en raison notamment de l'examen de la situation locale qui est réalisé au moment de la création d'offices et de la difficulté pour les confrères à prouver un éventuel préjudice résultant de la création d'offices.

Dès lors, ces règles n'ayant jamais trouvé à s'appliquer et par souci de simplification, la mission propose de les supprimer.

## PROPOSITION

### n°2 Supprimer l'obligation de versement d'une indemnité au profit de titulaires d'un office de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire créé antérieurement

La mission considère en effet que ces règles ne sont pas justifiées et qu'il s'agit plus de mettre en correspondance le droit et la pratique. Cette mesure n'aurait pas de portée rétroactive.

#### Encadré 3 : Règles d'indemnisation à la suite de la création d'offices

##### ▪ Notaires :

L'article 5 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 dispose que les indemnités qui peuvent être dues par le notaire nommé dans un office créé à ceux de ses confrères qui subissent un préjudice résultant de la création de cet office sont évaluées et réparties à l'expiration de la sixième année civile suivant celle de la prestation de serment dudit notaire (si le notaire cesse d'exercer ses fonctions avant l'expiration du délai, les indemnités sont dues par son successeur).

L'article 6 poursuit ainsi : « *Le montant et la répartition des indemnités prévues à l'article 5 sont fixées par accord entre les parties qui en avisent le procureur général et la chambre des notaires du ressort où est établi l'office. A défaut d'accord amiable, le montant et la répartition des indemnités sont fixés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la commission prévue à l'article 2 (commission de localisation des offices de notaires) (...).* »

Enfin, l'article 7 prévoit que pour l'évaluation des indemnités, la commission tient compte notamment :

- 1° De l'évolution de l'activité de l'office créé (...) et de celle des offices dont les titulaires apparaissent créanciers (...) d'une indemnité ;
- 2° De la situation géographique, démographique et économique de la région où est situé l'office et ses perspectives d'avenir ;
- 3° Du nombre et de la localisation des offices de la région.

Il précise que la commission peut exiger la communication de tous documents qu'elle estime utiles, notamment ce qui concerne la compatibilité et les produits des offices.

A noter qu'il y a eu pour les notaires 223 créations d'offices de notaires depuis 2007, soit une moyenne de 28 offices par an.

##### ▪ Huissiers de justice :

L'article 42 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 dispose que « *les indemnités qui peuvent être dues par l'huissier de justice (...) nommé dans un office créé (...) à ceux de ses confrères qui subissent un préjudice résultant de la création (...) de cet office sont évaluées et réparties à l'expiration de la sixième année civile suivant celle de sa nomination.* »

L'article 43 poursuit ainsi : « *Le montant et la répartition des indemnités prévues à l'article 42 sont fixées par accord entre les parties qui en avisent le procureur général et la chambre des huissiers de justice dans le ressort de laquelle est établi l'office créé (...). A défaut d'accord amiable, le montant et la répartition des indemnités sont fixés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la commission de localisation des offices d'huissiers de justice. (...).* »

Enfin, l'article 45 prévoit que pour l'évaluation des indemnités, la commission tient compte notamment :

- 1° De l'évolution de l'activité de l'office créé (...) et de celle des offices dont les titulaires apparaissent créanciers (...) d'une indemnité ;
- 2° De la situation géographique, démographique et économique de la région où est situé l'office et ses

perspectives d'avenir ;

3° Du nombre et de la localisation des offices de la région.

Il précise que la commission peut exiger la communication de tous documents qu'elle estime utiles, notamment ceux qui concernent la compatibilité et les produits des offices.

▪ Commissaires-priseurs judiciaires :

L'article 1-3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 dispose que les indemnités qui peuvent être dues par le commissaire-priseur judiciaire nommé dans un office créé (...) à ceux de ses confrères ou aux autres officiers publics ou ministériels vendeurs de meubles qui subissent un préjudice résultant de la création (...) sont évaluées et réparties à l'expiration de la sixième année civile suivant celle de la nomination ou du transfert.

L'article 2 poursuit : « *Le montant et la répartition des indemnités prévues à l'article 1er-3 sont fixés par accord entre les parties qui en avisent le procureur général et la chambre de discipline du ressort où est établi l'office créé (...). A défaut d'accord amiable, le montant et la répartition des indemnités sont fixés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.* »

Pour l'évaluation des indemnités, il est tenu compte notamment :

- a) De l'évolution de l'activité de l'office créé (...) et de l'évolution en matière de ventes publiques de meubles des offices directement affectés par la création (...) de l'office ;
- b) De la situation géographique, démographique et économique de la région où est situé l'office et de ses perspectives d'avenir ;
- c) Du nombre et de la localisation dans la région considérée des offices divers directement affectés par l'opération.

Il précise que la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires pour l'élaboration de son avis et le garde des sceaux pour la fixation du montant des indemnités peuvent exiger la communication de tous documents qu'ils estiment utiles, notamment en ce qui concerne la comptabilité et les produits des offices.

*Source : Ministère de la Justice (DACs).*

Par ailleurs, la création d'un nombre significatif d'offices ne remettra pas en cause les conditions d'archivage et de conservation des actes attachées aux offices notariaux. Pour autant, la mission considère qu'un effort doit être conduit en ce qui concerne la dématérialisation des archives.

La régulation de ces professions, telle qu'assurée actuellement, s'assimile à une forme de cogestion qui n'atteint pas les objectifs de régulation attendus. Ceci ne porte pas la mission vers une proposition conduisant à demander aux tutelles d'établir un plan prévisionnel de création d'offices. En effet, le mode actuel de fonctionnement conduit par les commissions de localisation des offices notariaux (CLON et des CLEH pour les huissiers de justice) a débouché sur des constats qui justifient le projet de réforme.

Par conséquent, la mission estime qu'un procédé transparent et efficace entre le système actuel et la seule concurrence pourrait résider dans le fait de confier à une instance indépendante ce travail de régulation de l'offre.

## PROPOSITION

**n°3** Confier à une instance indépendante la compétence de fixer le nombre d'offices et de postes et de réguler les conditions permettant un accès élargi, garantie d'un maillage territorial optimal pour l'exercice des professions d'officiers publics et ministériels

Au cours de ses auditions, la mission a constaté que les logiques poursuivies par les différents acteurs de la puissance publique étaient mues par des présupposés et des ressorts parfois divergents, qui ne facilitent ni la transparence ni la régulation.

Elle considère donc qu'il conviendrait de confier à une instance indépendante le soin d'harmoniser et de coordonner cette politique publique.

Il s'agit bien de créer une instance et non une structure administrative nouvelle. Elle serait naturellement composée des administrations compétentes placées auprès du ministre de la justice, ministre chargé de l'économie, ministre chargé de la réforme territoriale ainsi que de personnalités qualifiées du monde judiciaire et du président de l'autorité de la concurrence. Le secrétariat de cette commission et sa présidence seraient arrêtées par le Premier ministre.

**Pour garantir l'indépendance de cette instance, celle-ci devrait être placée sous l'autorité du Premier ministre d'une part, et comporter un nombre minoritaire de représentants de la profession d'autre part.**

**Deux missions seraient confiées à cette instance : une mission d'identification et de détermination du nombre des offices et des postes sur le territoire ; une mission de régulation de l'accès à ces postes.**

- ◆ **S'agissant de la mission d'identification et de localisation des postes et offices**, sur la base de critères rénovés, actualisés et pertinents, cette instance identifierait chaque année les départements ou zones d'implantation en cas de création et de suppression d'offices ou de postes, au regard des objectifs de maillage territorial, de qualité de service et d'accès pour les justiciables.

**L'instance aurait également un rôle d'observatoire des professions.**

Il lui incombera en priorité de fixer un programme exigeant et rapidement réalisable de création d'offices et de postes.

#### Encadré 4 : Exemples de critères d'implantation des offices et des postes

Selon la Chancellerie, les nouveaux critères d'implantation des offices et des emplois pourraient être fondés sur les éléments objectifs et recueillis hors les professions elles-mêmes suivants :

- démographie / profils de population ;
- bassin d'emploi / nombre d'entreprises/ salariés ;
- PIB par ménages, toutes données accessibles grâce à l'INSEE ;
- principales données économiques publiques des professions à récolter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) pour piloter à partir du chiffre d'affaires ;
- données fiscales des structures d'exercice des professions à collecter auprès de la DGFIP.

A ce socle d'informations, pourraient être ajoutées les analyses des actes eux-mêmes (nombre, nature, tarifs).

*Source : Ministère de la Justice.*

- ◆ **S'agissant de la mission de régulation à l'accès aux postes et offices**, cette instance serait chargée de définir les modalités de candidature et d'accès pour la nomination aux offices ou postes disponibles (créés, vacants ou en cours de cession). La nomination de ces candidats interviendrait, sur proposition de l'instance, par décision du Garde des Sceaux.

S'agissant des conditions d'accès aux postes et offices, la mission considère que le mode d'accès à la nomination aux postes et offices doit être harmonisé. Comme expliqué *infra*, les règles de nomination varient selon la nature de l'office en cause (création, vacance ou en cours de cession), de la profession concernée et du lieu d'implantation (droit français ou Alsace-Moselle) et conduisent, selon la mission, à une rupture d'égalité des candidats dans l'accès aux offices.



## PROPOSITION

### n°4 Accéder à la nomination aux offices par voie de concours

La mission propose d'harmoniser les conditions de nomination aux postes et offices disponibles sur le « marché » (création, vacance ou en cours de cession). Cette nomination, prononcée par arrêté du Garde des Sceaux, interviendrait à la suite de la réussite d'un concours<sup>14</sup>. **Ce nouveau processus aurait vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire français, y compris en Alsace-Moselle.**

Dans ce nouveau cadre de nomination, il conviendra de :

- ◆ prendre en compte l'expérience acquise par les notaires qui souhaiteraient faire une mobilité ou changer de statut (passage du statut de salarié ou à celui de notaire titulaire par exemple) ;
- ◆ organiser les modalités de la gestion de postes et offices non pourvus.

#### Encadré 5 : Modalités de nominations applicables aux offices

- En matière de création ou de vacances d'offices :

Les nominations se font, par le Garde des Sceaux, à la suite d'un concours pour les notaires. Pour les autres OPM (huissiers de justice commissaires-priseurs judiciaires et greffiers de tribunaux de commerce), les nominations se font à la suite de l'examen des candidatures présentés.

- En matière de cession :

Les nominations sont réalisées par la Chancellerie sur présentation du successeur par l'OPM sortant.

A l'inverse, l'Alsace-Moselle connaît un système de nomination différent du reste de la France<sup>15</sup>. Une nomination par le Garde des Sceaux intervient toujours, mais à partir d'une liste d'aptitude constituée des lauréats à un concours et sur proposition d'une commission paritaire.

*Source : Mission.*

En sus des restrictions à l'installation évoquée ci-dessus, et de la nécessité de les harmoniser, s'ajoute un droit de présentation, issu de l'article 91 du 28 avril 1816 sur les finances. Outre l'harmonisation des règles de nomination actuellement en vigueur, la mise en œuvre de cette mesure impliquerait de supprimer pour les professions concernées le droit de présentation.

**La mission considère qu'il pourrait être opportun de substituer l'intérêt général et l'égalité républicaine à l'esprit du législateur de 1816.**

#### Encadré 6 : Droit de présentation

L'**office** est le titre que donne la puissance publique d'exercer quelque fonction publique. Il constitue l'ensemble des devoirs attachés à la fonction dont la personne a été investie par l'autorité publique et par délégation d'une part de puissance publique. Cela s'appelle un titre.

Par conséquent, l'office est hors commerce et par conséquent incessible. Il ne peut faire l'objet d'aucune transaction ou spéculation. Alors que la vénalité des offices constituait un moyen pour la Couronne de monnayer une part de sa puissance<sup>16</sup>, cette vénalité des offices et notamment des offices de notaires a été abolie dès 1791.

L'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances dispose que « *les avocats à la Cour de cassation, notaires, greffiers, huissiers, prestataires de service d'investissement, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des*

<sup>14</sup> Il convient de distinguer la capacité du candidat à concourir (sous réserve de satisfaire aux conditions actuelles de diplôme et d'honorabilité) et la capacité financière du candidat, qui comme expliqué supra trouvera toujours à être honorée en raison de l'accès aux financements dont ces professions bénéficient.

<sup>15</sup> 1) Voir la question orale sans débat n° 1198S de M. Francis Grignon (Bas-Rhin - UMP), publiée dans le JO Sénat du 21/12/2006 - page 3132.

<sup>16</sup> Les titres attributifs d'un office faisaient l'objet d'un négoce car ils avaient été à l'origine vendus par le roi : l'acte origininaire de cession à titre onéreux permettait donc techniquement sa revente.

*successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles.»*

**Le droit de présentation**, instauré par la loi sur les finances de 1816, est donc la possibilité pour le titulaire d'un office ministériel (notaire, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice) de présenter un successeur à l'agrément du Garde des Sceaux, afin qu'il soit nommé pour lui succéder<sup>17</sup>.

C'est par le biais du droit de présentation que la valeur de la charge et sa vénalité sont réapparues. Pour autant de jurisprudence constante, l'office sur lequel repose le droit de présentation n'est pas cessible et ne fait pas partie du patrimoine de son titulaire. En effet, le « successible<sup>18</sup> » ne paie pas « pour être présenté » au Garde des Sceaux mais pour exercer la charge. Ce n'est donc pas l'office, qui « appartient à l'autorité publique », qui est transmis mais sa valeur. C'est ce que l'on a coutume d'appeler la « finance de l'office ».

Parmi les éléments qui entrent en ligne de compte dans la détermination de **la valeur de l'office** (préalablement à la vente de cette valeur) se trouvent notamment : l'immeuble qui accueille l'étude, le rendement de la charge et d'autres éléments dont la clientèle.

L'office, hors commerce et incessible, a une valeur plus ou moins grande selon l'exercice de la charge réalisée par l'officier public et ministériel et selon la valeur du fonds libéral considéré. La Chancellerie s'assure lors de la présentation du successible que le prix de cession contenu dans la convention passée entre les parties n'excède pas la valeur de l'office.

*Source : Mission.*

## PROPOSITION

### n°5 Supprimer le droit de présentation des officiers publics et ministériels

**La suppression du droit de présentation restaurera l'équité et l'égalité d'accès démocratique proclamées par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>19</sup>.** En effet, lors de la création d'un office, celui-ci est « attribué » sur concours ou après candidature, à titre gratuit, à son titulaire et l'Etat ne perçoit aucune contrepartie financière. A l'inverse, la transmission d'un office déjà créé n'est pas soumise au même parallélisme de nomination. L'officier public et ministériel présente le successeur qu'il choisit (cf. Encadré 5).

Comme évoqué dans l'encadré *supra*, le droit de présentation attaché à l'office et la vénalité de la charge sont deux notions distinctes et détachables. Dès lors, selon la mission, la valeur de l'office est indépendante de l'exercice du droit de présentation par un OPM de son successeur. Par conséquent, **la suppression du droit de présentation ne remettrait pas en cause la possibilité pour l'OPM de céder la valeur de l'office, sous le contrôle de la Chancellerie.**

Ainsi, après que l'office, part de puissance publique déléguée, a été conféré par la Chancellerie, la valeur de l'office pourrait faire l'objet d'une convention soumise au droit commun des contrats.

Il résulte de ce qui précède que, selon la mission, cette suppression du droit de présentation ne saurait donner lieu à une quelconque indemnisation de la part de l'Etat, la valeur de cession de l'office étant maintenue.

<sup>17</sup> Ce droit de présentation n'est pas applicable en cas de cession de parts de sociétés. Dans le cadre d'une cession de parts sociales de sociétés, le montant de la cession des parts est distinct de la finance de l'office. En effet, les parts sociales appartiennent aux associés alors que seule la société et titulaire de l'office.

<sup>18</sup> Les traités de cession sont assortis d'une condition suspensive lié à l'agrément du successible par la Chancellerie.

<sup>19</sup> « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

**En deuxième lieu**, si le nombre d'associés a globalement augmenté sur la période (entre 4 et 7 % selon les professions), force est de constater qu'il ne répond pas aux besoins d'installation des jeunes générations en raison notamment de la faible élasticité du marché et corrélativement du coût élevé des cessions qui ne cessent de progresser (cf. 1.1.2.2).

**Tableau 13 : Evolution du nombre d'associés (2010-2014)**

Professions	Nombre d'associés (au 1 <sup>er</sup> janvier)			Evolution sur la période
	2010	2012	2014	
Commissaire-priseur judiciaire	223	214	216	-3,1 %
Greffier de tribunaux de commerce	191	198	199	4,1 %
Huissiers de justice	2 473	2 548	2 584	4,5 %
Notaire	6 519	6 574	6 973	7,0 %

*Source : Rapport IGF mars 2013 sur les professions réglementées. Direction des affaires civiles et de Sceau. Calculs mission.*

Cependant, le nombre d'associés évolue dans les mêmes proportions que la valeur du prix de cession des offices (à l'exception des greffiers de tribunaux de commerce) sur la période 2008-2013.

**Tableau 14 : Nombre moyen d'associés des offices en société ayant enregistré une cession depuis 2008**

Professions	Nombre moyen d'associés
Commissaire-priseur judiciaire	2,03
Greffier de tribunaux de commerce	1,82
Huissiers de justice	2,43
Notaire	2,77

*Source : DACS.*

De manière à fluidifier le marché, à éviter les phénomènes de concentration et à augmenter les chances pour les jeunes d'accéder à la qualité d'associé, la mission souhaite que le nombre d'associés au sein des offices en société soit substantiellement augmenté.

## **PROPOSITION**

### **n°6 Négocier avec la profession de notaire l'engagement de recourir à l'association, lorsque les conditions économiques sont réunies**

Lors de son audition, le conseil supérieur du notariat s'est montré prolix et ouvert sur la perspective d'associer plus qu'aujourd'hui les notaires salariés ou les jeunes arrivants. Afin de donner à cette proposition toute sa crédibilité et une portée réelle, la mission suggère la formalisation d'un accord entre la profession et l'instance indépendante. Cette dernière sera chargée de s'assurer de la concrétisation de l'engagement pris par la profession.

En outre, l'augmentation conjuguée du nombre d'offices et du nombre d'associés sera de plus de nature à résoudre les problèmes de financement que pourrait rencontrer à terme la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) au regard de la pyramide des âges de ces professions.

**En troisième lieu**, si l'article 9 de la loi 25 ventôse an XI contenant l'organisation du notariat impose la réception des actes notariés par un notaire<sup>20</sup>, l'article 10 de la même loi dispose que « *le notaire peut habiliter un ou plusieurs de ses clercs assermentés à l'effet de donner lecture des actes et des lois et recueillir les signatures des parties.* ». En pratique et afin de parfaire la sécurité juridique, à laquelle les notaires et les citoyens sont particulièrement attachés, il conviendrait que les actes notariés soient toujours réceptionnés en présence d'un notaire titulaire, puisque seuls les actes signés par le notaire ont le caractère d'actes authentiques<sup>21</sup>.

## PROPOSITION

### n°7 Rendre obligatoire la réception des actes notariés (lecture des actes et recueil de la signature de parties) par les seuls notaires

Cette mesure vise aussi à redonner sa solennité à l'acte authentique.

Par ailleurs, compte-tenu des conditions très restrictives prévues par la loi pour reconnaître aux clercs de notaire l'habilitation prévues à l'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI, et notamment au-delà des diplômes une pratique professionnelle de six années en qualité de clerc, la mission considère que ces derniers devraient pouvoir bénéficier d'une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE). En effet, si cette mesure était retenue elle conduirait à un moindre recours par les notaires à cette profession. Cependant, elle serait de nature à faciliter la promotion des clercs au statut de salarié ou de notaire associé.

#### Encadré 7 : La formation des clercs de notaires

Le notaire s'appuie sur des clercs et des notaires (stagiaires, assistants ou notaires salariés) pour l'assister dans la préparation et la rédaction des actes, ainsi que dans l'accueil des clients.

La formation des collaborateurs de notaire (clercs de notaires) a été révisée en 2008 pour permettre l'entrée en office à différents niveaux.

L'exercice de la fonction de clerc de notaire suppose une formation en droit de type bac+2/bac+3 (BTS Notariat, DUT carrières juridiques, diplôme de l'institut des métiers du notariat –IMN- après une licence professionnelle) et un stage en alternance. Le diplôme de premier clerc de notaire (deux épreuves écrites et six épreuves orales) a été remplacé par celui de l'IMN.

Le rôle du clerc dépend de son expérience et de la relation établie avec le notaire : réception des clients, recherches de pièces, constitution des dossiers, rédaction des actes, suivi des formalités après la signature des actes.

*Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.*

**En quatrième lieu**, afin de maintenir un haut niveau d'attractivité de ces professions en raison d'une offre plus importante d'offices et d'un accès facilité aux formes d'exercice en société (cf. *supra*) et sans renoncer à la souplesse laissée à la forme salariée, la mission considère que la règle du « 1 pour 1 » actuellement en vigueur pour les huissiers de justice, les greffiers de tribunaux de commerce et les commissaires-priseurs judiciaires pourrait être assouplie.

<sup>20</sup> Sauf les exceptions ci-après prévoyant la présence de deux notaires pour certains actes listés au 1°, 2° et 3° du second alinéa de l'article 9.

<sup>21</sup> Article 10 de la loi du 25 ventôse an XI. Aux termes de l'article 1317 du code civil, l'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises.

## PROPOSITION

**n°8** Assouplir les règles de recours au salariat pour les officiers publics et ministériels, à l'exception des notaires qui restent régis par les règles en vigueur

Cette mesure, complémentaire à l'augmentation du nombre d'offices et du recours au mode d'association, ne vise pas à encourager le recours abusif au salariat mais à tenir compte des réalités économiques des professions et des attentes des nouveaux entrants dans des proportions acceptables.

Le manque de recul concernant l'impact de l'élargissement de la règle du salariat pour les notaires début 2014 conduit la mission à proposer, dans un premier temps d'étendre à l'ensemble des professions du droit les règles en vigueur pour les notaires salariés.

L'assouplissement des conditions d'installation proposées par la mission pour les officiers publics et ministériels, à l'exception des greffiers de tribunaux de commerce, sont de nature à préserver tant la qualité de service offerte que la sécurité juridique des actes, les conditions de formation requises pour l'exercice de ces professions étant maintenues. En revanche, l'entrée de nouveaux acteurs sur ces marchés serait de nature à faire baisser le prix des prestations réalisées au bénéfice de leur clientèle.

**Encadré 8 : Qualité des actes soumis aux services de la publicité foncière (SPF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Cet encadré présente les taux de refus et de rejet des dépôts de demandes de publication au fichier immobilier reçus par les services de la publicité foncière (SPF), tous usagers confondus. Si les données communiquées par la DGFIP ne permettent pas d'isoler les demandes de publication au fichier immobilier réalisées par les notaires et reçus par les services de la publicité foncière (SPF) de la DGFIP. Ces dépôts représentent, selon la DGFIP, environ 90 % des dépôts effectués dans les SPF.

Ainsi, sur la période, les taux de rejet et de refus des actes présentés ont baissé respectivement de presque 22 % et 15 %. Ils s'élèvent toutefois, au premier semestre 2014 à 4,60 % pour le taux de rejet et 8,20 % pour le taux de refus. Les résultats du premier semestre 2014 sont proches ou dépassent les résultats de 2013.

S'agissant des droits notifiés, leur montant a augmenté de plus de 160 % sur la période. Ce résultat doit être mis en correspondance avec l'augmentation de 116 % du nombre de dossiers examinés sur la période.

Selon la DGFIP, la baisse des taux de rejet et de refus sur la période pourrait s'expliquer, d'une part, par la montée en puissance de Télé@ctes et d'autre part, par les échanges réguliers entre les services déconcentrés de la DGFIP et les chambres et les offices portant notamment sur l'examen de ces taux.

Cependant, ces différentes augmentations démontrent que des marges de progrès sont à réaliser par la profession quant à la qualité des actes présentés aux services de la DGFIP.

**Tableau 15 : Qualité des actes soumis par les notaires aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Années	Taux de rejet <sup>22</sup>	Taux de refus <sup>23</sup>	Montant des droits notifiés à la suite de contrôles fiscaux réalisés sur des impositions assises sur un acte notarié
2007	5,74 %	9,64 %	ND
2008	5,50 %	9,50 %	ND
2009	5,74 %	9,32 %	129 616 766
2010	5,14 %	9,61 %	297 059 649
2011	4,80 %	9,35 %	295 295 407
2012	4,77 %	8,88 %	310 608 104
2013	4,50 %	8,21 %	346 825 882
1 <sup>er</sup> semestre 2014	4,60 %	8,20 %	NC
<b>Evolution 2007-2013</b>	<b>-21,67 %</b>	<b>-14,85 %</b>	<b>167,6 %</b>

Source : DGFIP.

Le contentieux portant sur des actes notariés représente selon la Chancellerie moins de 1 % des recours juridictionnels.

### **1.2.2. Les règles de transfert ou de regroupement des pharmacies doivent être rendues plus fluides**

En 2013, la France bénéficiait d'une des plus fortes densités officinales d'Europe, grâce à un maillage de qualité.

<sup>22</sup> Le taux de rejet mesure la proportion des publications ayant fait l'objet d'une notification de rejet par le service de la publicité foncière, après avoir été acceptées au registre des dépôts. Le rejet sanctionne un manquement ou une discordance révélée par le rapprochement de la formalité pour laquelle la publication est demandée avec la documentation hypothécaire détenue par le service de publicité foncière (SPF).

À titre d'exemple, les causes de rejet suivantes peuvent être invoquées : inexactitude de l'énonciation du titre de propriété ; inexactitudes dans l'identité des parties ; omission d'un ou plusieurs éléments d'identification discordances dans la désignation des immeubles.

<sup>23</sup> Le taux de refus mesure la proportion des demandes de publication au fichier immobilier pour lesquelles les services de la publicité foncière, à l'appui des textes en vigueur, refusent l'inscription au registre des dépôts.

Les causes de refus prévues par les textes sont diverses. À titre d'exemple, figurent parmi celles-ci : le défaut de paiement d'avance des droits ; le défaut de désignation des immeubles (commune, section, n° du plan cadastral, n° de lot ; un extrait cadastral ou document d'arpentage non remis ou périmé).

L'instruction de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère chargé de la santé n° 2014-70 du 7 mars 2014 note que des disparités territoriales existent<sup>24</sup> et que certaines officines souffrent de fragilités économiques. Cette analyse est partagée par la mission sur la base des différents éléments dont elle a pu prendre connaissance.

**La mission recommande donc de rationaliser le maillage territorial des officines pour assurer la viabilité des structures et garantir l'égalité d'accès des populations aux médicaments.**

## PROPOSITION

### n°9 Assouplir les règles de transfert et de regroupement des officines

Il s'agit par cette mesure d'alléger les contraintes normatives existantes pour faciliter :

- ◆ les transferts intra-communaux dans les communes ne comptant qu'une seule officine ;
- ◆ le déplacement depuis une commune excédentaire au regard des critères de répartition, à destination de toute commune incluse dans un zonage défini par l'ARS comme étant déficitaire en matière d'offre pharmaceutique.

Le regroupement d'officines dans les communes autres que celles des officines à l'origine du regroupement pourrait être envisagé. En effet, les regroupements ne peuvent aujourd'hui se réaliser que dans la commune d'implantation d'une des officines regroupées.

Enfin, le rapprochement spatial avec les prescripteurs pourrait être facilité en autorisant les transferts ou regroupements dans les communes sans officine au sein desquelles est implantée une maison de santé pluridisciplinaire ou un centre de santé ; quand bien même les quotas populationnels ne seraient pas atteints, pour des raisons de cohérence territoriale de l'organisation de l'accès aux soins de premier recours.

Actuellement, il n'est pas possible de céder ou de transférer une officine ou de réaliser un transfert après un regroupement.

## PROPOSITION

### n°10 Autoriser les cessions d'officine dans les cinq ans suivant un transfert

Cette mesure permettrait la restructuration de l'offre de pharmacies d'officine pour tenir compte des évolutions de contexte, telles que la mobilité médicale ou la fermeture d'établissements de santé.

Par ailleurs, la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale recommande d'« étendre, dans les zones de surdensité, le conventionnement conditionnel à toutes les professions, y compris aux médecins, pour mieux équilibrer la répartition des professionnels sur le territoire », à l'instar de ce qui a été mis en place pour les infirmiers libéraux. Au-delà du bénéfice des populations en termes d'accès aux soins dans les zones sous denses, la mission considère que cette mesure serait par corollaire de nature à améliorer la présence et la situation financière de certaines officines dans ces zones.

<sup>24</sup> La répartition des officines sur le territoire national présente des disparités régionales (Sud/Nord), auxquelles s'ajoute une disparité entre les zones rurales et les zones fortement urbanisées (surdensité liée à l'autorisation des pharmacies existantes lors de l'institution de la législation pharmaceutique en 1941).

En effet, le maillage territorial des pharmacies et leur santé économique est fortement lié par la présence de médecins<sup>25</sup> à proximité.

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes privilégie d'ailleurs le recours aux maisons de santé et partant l'incitation des médecins par des modes d'exercice en commun.

**La mission considère que les propositions exposées ci-dessus seraient de nature à assurer un maillage pertinent du territoire, faciliteraient l'accès aux jeunes générations (par une augmentation du nombre d'offices ou de part de sociétés, par une baisse de la valeur vénale des offices et un repyramidage) et seraient également de nature à répondre aux préoccupations gouvernementales de simplification des conditions d'installation et de rajeunissement des populations.**

## **2. Les tarifs réglementés doivent être plus transparents et davantage orientés vers la prise en compte des coûts réels**

**L'instauration de tarifs réglementés poursuit différents objectifs :**

- ♦ **éviter des tarifs trop élevés.** Les usagers, pour la réalisation d'un certain nombre d'actes ou de prestations, sont obligés de recourir à des professionnels du droit<sup>26</sup> ou de la santé. Ces usagers sont donc captifs. Aussi, en raison du faible nombre de professionnels et de l'obligation qu'il y a de recourir à leurs services, les tarifs réglementés visent à défendre le pouvoir d'achat des usagers/consommateurs ;
- ♦ **assurer un certain niveau de qualité des services rendus par les professionnels.** En effet, le consommateur n'étant pas toujours à même d'apprécier la qualité du service rendu, au regard du prix payé lorsque la prestation s'avère complexe, aura tendance à retenir un prix trop élevé au regard de la prestation. Pour éviter ces différenciations par le prix en fonction de la qualité, les tarifs réglementés permettent une différenciation fondée sur la qualité et non plus sur le prix ;
- ♦ **assurer un certain maillage territorial.** L'Etat, dans la fixation de ses tarifs, peut décider d'assurer un niveau minimal aux professionnels établis dans les zones où la demande est la plus faible. Cette base tarifaire associée à une limitation de l'offre sur ces territoires garantit ainsi aux professionnels une base minimale de chiffre d'affaires.

Les tarifs réglementés ont ainsi vocation à garantir l'accès au droit ou à la santé à l'ensemble des justiciables et patients et un maillage suffisant de l'offre dans les territoires.

---

<sup>25</sup> Environ 80 % du chiffre d'affaires des pharmacies d'officines résultent de prescriptions médicales obligatoires.

<sup>26</sup> Ces professionnels assurent la sécurisation de certains actes ou transactions, authenticité des actes pour les notaires par exemple.



## 2.1. Si la réglementation tarifaire est justifiée dans son principe, elle est en pratique loin d'être optimale

L'existence de tarifs réglementés permet notamment de contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général qui ne seraient pas atteints sur un marché concurrentiel. Ils permettent notamment d'assurer la distribution de services à une maille territoriale fine, de contribuer à l'égalité des consommateurs vis-à-vis de la qualité des services rendus et de maîtriser les dépenses prises en charge par la collectivité.

La réglementation des tarifs est, selon le Président de l'Autorité de la concurrence, consubstantielle de la régulation des conditions d'installation. En effet, la réglementation des tarifs répond à des objectifs d'aménagement du territoire.

L'ensemble des professionnels auditionnés par la mission a indiqué réaliser une partie de leurs prestations à perte. Cette situation résulte notamment du fait que les administrations n'ont aucune visibilité sur le coût des prestations réalisées par ces professions. Tel est le cas notamment des procédures de recouvrement amiable réalisées par les huissiers de justice pour la DGFIP, des activités de fonctionnement réalisées par les greffiers de tribunaux de commerce et financées par la collecte et la vente d'informations ou les activités de suivi des audiences et d'assignation réalisées par les huissiers.

Une forme de péréquation du chiffre d'affaires réalisé s'opère entre les prestations réalisées à perte et celles fortement rémunératrices. L'exemple des notaires est à ce titre éclairant et non contesté par les intéressés auditionnés. Ces derniers conviennent que la faible rémunération des petits actes, tels que les contrats de mariages et les donations entre époux, est compensée par celle liée aux transactions immobilières, qui représentent environ 50 % de leur chiffre d'affaires, aux règlements de successions et aux opérations de fusion-acquisition.

**Les activités réalisées, justifiées par des fins d'intérêt général, ne sont pas monétisées à leur juste prix et favorisent, comme le rappelle le rapport de l'IGF une « capture du régulateur ».**

Ainsi, pour compenser les activités réalisées en gratuité ou à moindre prix pour le compte de la sphère publique (administration, justice), un prix supérieur avantageux est facturé à d'autres consommateurs. Certains tarifs réglementés traduisent donc dans leur structure un financement de services publics par transfert de la charge vers les citoyens-consommateurs.

### Encadré 9 : Le phénomène de « capture du régulateur »

La théorie de la « capture du régulateur » énonce le fait que les entreprises sont demandeuses de règles qui visent à les protéger de la concurrence. Ces règles incluent par exemple la restriction légale de l'offre ou la définition de tarifs fixes qui s'imposeraient à tous. En lien avec la réglementation qu'ils revendiquent, les professionnels sont susceptibles d'offrir des contreparties (légales ou non).

M. Joseph Stigler, économiste à l'origine de l'économie industrielle de la réglementation, évoque une « capture de la réglementation » par les professionnels au détriment des consommateurs et des contribuables, moins enclins à se mobiliser du fait d'un gain individuel plus faible.

Le rapport IGF a identifié plusieurs contreparties ou facteurs pouvant contribuer à la « capture du régulateur » en matière de définition des tarifs :

- la prise en charge d'activités d'intérêt public et l'aménagement du territoire qui engendreraient des dépenses budgétaires supplémentaires si leur coût n'était pas acquitté par les consommateurs sous forme d'une sur-rémunération d'autres actes ;
- le pouvoir de blocage de certains professionnels ;
- le manque d'informations dont disposent certaines tutelles et la dépendance vis-à-vis des professionnels que cette asymétrie engendre pour établir la réglementation elle-même.

Les signes d'une « capture du régulateur » comprennent notamment :

- les modalités de définition des tarifs initiaux, qui s'appuient parfois largement sur les propositions de la

profession ;

- les conditions de réévaluation de certains tarifs ;
- l'appréciation de l'augmentation des tarifs est parfois guidée par l'objectif du maintien de la rémunération globale de la profession (en euros constants). Ce fut manifestement le cas en 2004 au moment de la réforme du tarif des mandataires judiciaires. Pour compenser la suppression d'un acte au tarif unanimement contesté (un droit proportionnel portant sur la contestation de créances), la Chancellerie a décidé l'augmentation d'autres honoraires de façon à obtenir un maintien global du chiffre d'affaires des mandataires judiciaires ;
- l'absence de prise en compte des gains de productivité au moment des négociations de réévaluations constitue une prise de position en faveur des producteurs, au détriment des consommateurs.

*Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.*

Par conséquent, bien que la réglementation tarifaire soit justifiée, elle n'est pas optimale d'un point de vue économique tant pour le régulateur, que pour l'utilisateur et le professionnel.

## **2.2. L'actualisation des tarifs réglementés est rendue nécessaire par leur obsolescence, leur déconnexion de la réalité économique et des modes de révision défaillants**

L'intérêt général suppose qu'un tarif réglementé soit conçu pour rémunérer les coûts assumés par le professionnel augmentés d'une marge raisonnable, fondée sur la qualification ou la prise de risque des professionnels. Or, le rapport de l'Inspection générale des finances a constaté « *un déficit d'orientation des tarifs vers les coûts réels des professionnels* ».

Aussi, sans remettre en cause la péréquation évoquée *supra*, qui assure en partie aux consommateurs modestes, un accès aux prestations pour des actes courants, une révision des tarifs réglementés permettrait d'intégrer les coûts réels des actes et prestations au bénéfice de l'ensemble des acteurs et du régulateur.

### **2.2.1. Le niveau et les modalités de fixation des tarifs réglementés ne sont pas adaptés au service rendu**

#### **2.2.1.1. La compréhension des tarifs est difficile et ces derniers ont perdu toute corrélation avec les pratiques et les coûts des professionnels**

Les formes de tarifications sont variables selon les actes et les professions et, en leur sein, selon la nature de l'acte ou de la prestation réalisée. Certains tarifs sont fixes, d'autres proportionnels et dans certains cas peuvent se cumuler.

Tableau 16 : Diversité des formes de tarification

Professions	Formes de rémunération <sup>27</sup> des activités réservées
<b>Professions du droit</b>	
Avocats	En matière de postulation combinaison de droits fixes et proportionnels. Libre pour les autres prestations.
Notaires	Émoluments proportionnels (transactions immobilières) ou fixes (contrats de mariage sans apport, donation entre époux) pour tous les actes et formalités prévus par la réglementation.
Huissiers de justice	Droits fixes exprimés en taux de base, droits proportionnels (ces droits peuvent être cumulatifs), droit d'engagement des poursuites, frais de gestion des dossiers, débours, frais de déplacement, ...
Commissaires-priseurs judiciaires	Rémunération proportionnelle ou forfaitaire selon les cas, remboursement des frais, droit proportionnel dégressif pour chaque prise et chaque article.
Greffiers de tribunal de commerce	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.
Administrateurs judiciaires	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.
Mandataires judiciaires	Emoluments au forfait ou variables selon les cas et droit fixe.
<b>Professions de la santé</b>	
Pharmacies	Prix des médicaments remboursables est fixé par le comité économique des produits de santé (CEPS). Ce prix est un plafond. Il y a autant de tarifs que de médicaments.
Chirurgiens-dentistes	L'acte est remboursable s'il figure dans la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP)
Opticiens	Libre

*Source : Mission.*

<sup>27</sup> Cette présentation ne se veut pas exhaustive mais illustrative de la complexité des tarifs.

Encadré 10 : Exemple de décomposition des tarifs de rémunération des huissiers de justice

<b>Droits fixes</b>	Taux de base (2,20€ en 2012)	X	Codification de l'acte (8,5 pour une assignation)	X	Coefficient multiplicateur (0,5 ; 1 ; 2 selon le montant)
et/ou <b>Droits proportionnels payés par le créancier</b> (sauf exceptions)	Barème au taux dégressif	X	Montant recouvré de la créance		
et/ou <b>Droits proportionnels payés par le débiteur</b>	Barème au taux dégressif	X	Montant recouvré de la créance		
et/ou <b>Droits d'enregistrements</b>	Barème au taux dégressif	X	Montant de la créance		
et/ou <b>Honoraires libres</b> (pour les actes hors tarif réglementé, ou en cas d'urgence ou de complexité avérée)	Déterminés librement avec le client Estimés avant la réalisation de la prestation				
et <b>Frais de gestion</b> (en cas de versements multiples) <b>Débours</b> (remboursement des frais engagés)	Taux de base (2,20€ en 2012)	X	3	X	Nombre de versements
<b>Frais de déplacement</b> (le cas échéant)	7,11€ HT				
<b>Taxe forfaitaire</b> (sauf exceptions)	9,15 € TTC				
<b>TVA (19,6%)</b>					

Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.

**La complexité des formes de tarifications est accentuée par un phénomène de sédimentation des tarifs réglementés.**

La mission a pu mesurer sur ce point la juste appréciation du rapport de l'IGF de mars 2013 qui expliquait à ce propos que « la diversité des situations, l'évolution des pratiques et la volonté d'ajuster autant que possible les prix aux coûts conduisent le régulateur à adapter les tarifs de façon fréquente et à en compliquer la structure : ajout de nouveaux actes, création de coefficients de modulation et de régimes d'exception.

L'inflation normative se traduit par la multiplication du nombre d'actes tarifés<sup>28</sup>, par la création de régimes dérogatoires<sup>29</sup> et par la décomposition d'une procédure en une quantité variable de prestations tarifées.

Le tarif, bien que réglementé et transparent, en devient difficilement intelligible pour le consommateur, à plus forte raison lorsque le recours à une profession réglementée présente un caractère exceptionnel (contrat de mariage, recouvrement de créances pour un client particulier).

Par ailleurs, la perception simultanée de taxes publiques et de la rémunération du professionnel (fréquente au sein du secteur juridique) et l'existence même d'un tarif défini par l'administration sont susceptibles d'entretenir chez le consommateur une confusion entre autorité publique et profession réglementée. La rémunération revêt alors un caractère peu contestable et limite chez le client l'initiative de s'interroger sur la bonne application de la réglementation (nature et tarif des actes facturés), voire d'exercer un recours.

<sup>28</sup> Depuis 1978, le nombre d'actes notariés bénéficiant d'un tarif réglementé a été multiplié par huit.

Fin 2012, le tarif des huissiers comporte 118 actes et 47 formalités figurant respectivement dans les tableaux I et II annexés au décret,

<sup>29</sup> Par exemple, les tarifs forfaitaires de certains actes d'huissier sont modulés par des coefficients en fonction du montant de la procédure. Dans des cas à l'appréciation subjective (urgence ou complexité avérée), le recours à l'article 16 du barème des huissiers permet d'ailleurs de s'affranchir du tarif réglementé et de pratiquer des honoraires libres.

De même, les honoraires notariés correspondant à une mutation immobilière résultent de l'application des seuils et taux de la première série de coefficients tarifés, multipliés par le coefficient 1. Une donation-partage est également associée à la première série, mais avec une multiplication par 1,25 du montant calculé par application du barème.

*De façon générale, le consommateur est exposé à un coût de recherche de l'information et à un risque de passivité face aux tarifs réglementés. »*

Cette complexité alourdit le travail des professionnels et opacifie la compréhension pour les citoyens tandis que le régulateur ne peut accéder à des données claires.

### 2.2.1.2. La réévaluation des tarifs est déconnectée des réalités économiques et ne tient pas compte des gains de productivité réalisés

Selon le rapport précité de l'IGF, « *l'approche économique du tarif réglementé visant à corriger les défaillances du marché amène à fixer un tarif optimal du point de vue collectif, c'est-à-dire un tarif qui optimise le niveau des prix et de la production. L'efficacité de la réglementation tarifaire repose sur l'hypothèse théorique d'un régulateur intéressé par la maximisation du bien-être social et informé de la structure des coûts des producteurs et de la demande optimale des consommateurs.* »

Dans les faits, de nombreuses difficultés conduisent à s'écarter de cet optimal.

**En premier lieu, le régulateur n'a qu'une connaissance parcellaire des coûts associés aux structures.** Ces informations sont détenues par les professionnels, qui seuls selon l'IGF peuvent apprécier le coût réel de chaque acte. Cette situation de fait peut conduire les représentants des professions à proposer au moment des négociations avec le régulateur des niveaux de prix supérieur à l'optimal.

**En deuxième lieu, aucun des tarifs réglementés de professions étudiées ne prévoit d'indexation automatique sur une variable définie nationalement** (indice des prix à la consommation, indice de productivité d'un secteur). Dès lors, les réévaluations ont lieu à des rythmes et selon une amplitude qui varient fortement d'une profession à l'autre.

Pour la profession de chirurgiens-dentistes, des conventions encadrent les conditions de rémunération et doivent en théorie être renégociées tous les cinq ans ou à l'occasion de la signature d'avenants.

En revanche, aucun rythme de réactualisation des tarifs n'est prévu pour les professions du droit et pour les pharmacies. Les besoins de réactualisation sont en théorie d'autant plus marqués que les tarifs sont définis de façon forfaitaire (sans proportionnalité), ou de façon proportionnelle à une variable sous-jacente dont l'évolution n'est pas liée l'inflation (notaires).

Tableau 17 : Fréquence de révision des tarifs réglementés

Professions	Fréquence moyenne de révision des tarifs
<b>Professions du droit</b>	
Avocats	Aucune depuis 1975 en ce qui concerne le tarif de postulation
Notaires	5 ans
Huissiers de justice	8 ans
Commissaires-priseurs judiciaires	Pas de modification depuis 1993
Greffiers de tribunal de commerce	10 ans
Administrateurs judiciaires	9 ans
Mandataires judiciaires	
<b>Profession de la santé</b>	
Chirurgiens-dentistes	Aucune depuis 1972

*Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.*

Entre deux réévaluations, l'érosion monétaire par l'inflation conduit à une baisse des revenus non proportionnels des professionnels et augmente la pression sur l'autorité de tutelle au moment des réévaluations ou lorsque celle-ci envisage de confier d'autres missions aux professions.

Par conséquent, « les réévaluations constituent un levier de négociation de l'administration vis-à-vis des professionnels, illustré par exemple par l'augmentation consentie aux notaires en 2011 au moment de la création de l'acte d'avocat, création à laquelle s'était opposé le notariat. Réciproquement, la fréquence et l'amplitude des actualisations traduisent le pouvoir de pression des professionnels sur leur tutelle. »

Par ailleurs, faute d'avoir été actualisées, certaines réglementations tarifaires sont devenues obsolètes, tel est le cas notamment de la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) utilisée pour déterminer le tarif des chirurgiens-dentistes, qui date de 1972. Cependant, cette nomenclature peine à rendre compte de l'activité de la profession, faute d'avoir été actualisée.

De façon générale, un acte effectué par un chirurgien-dentiste est remboursable s'il figure dans la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP). Cette nomenclature qui date de 1972 recense l'ensemble des actes pris en charge par l'assurance-maladie ; elle a vocation à être remplacée par la classification commune des actes médicaux (CCAM) introduite en 2003. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014, la CCAM bucco-dentaire est en vigueur.

Selon le rapport de l'IGF précité, « Les syndicats des chirurgiens-dentistes affirment de façon récurrente que les tarifs conventionnels des actes opposables ne correspondent plus au coût réel de ces actes et ne permettent donc aux chirurgiens-dentistes pas de couvrir leurs frais professionnels, et que par conséquent ceux-ci ont opéré une péréquation sur les honoraires perçus sur les actes non opposables ou non remboursables, de façon à trouver les moyens de faire face à ces frais. Dans les termes de l'Autorité de la concurrence, « le déséquilibre entre les recettes et les charges de l'activité de soins conservateurs, imputable à leur rémunération insuffisante, a été financé par les excédents non régulés du secteur libre ». <sup>30</sup> Les revendications des organisations de chirurgiens-dentistes portent donc naturellement sur une revalorisation des actes conservateurs et chirurgicaux, qui permettrait selon eux une modération de la croissance des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

*Cette analyse est en partie corroborée par les faits : selon les données de la confédération nationale des syndicats dentaires (CNSD), les chirurgiens-dentistes consacrent 70 % de leur temps de travail aux soins conservateurs et chirurgicaux, mais en tirent seulement 24 % de leurs honoraires, alors que les prothèses dentaires représentent 65 % de leurs honoraires (en 2008), pour seulement 30 % de leur activité. »*

L'entrée en vigueur de la CCAM pour les actes des chirurgiens-dentistes depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014 devrait être de nature à limiter l'augmentation des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

De même, le tarif des frais liés à la postulation des avocats devant le tribunal de grande instance résulte d'une disposition transitoire<sup>31</sup>. L'unique actualisation du tarif intervenue à la suite du décret du 21 août 1975 (augmentation de 20 % des émoluments) a retiré tout lien entre ce tarif de postulation et l'évolution des coûts : elle se traduit par la survivance d'une réglementation complexe (combinant droits fixes et droits proportionnels) dans un secteur où les honoraires facturés en définitive au client sont libres.

En ce qui concerne le tarif de postulation, compte tenu de son obsolescence, la mission recommande sa suppression.

<sup>30</sup> Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

<sup>31</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 72-784 du 25 août 1972 relatif au régime transitoire de rémunération des avocats à raison de postulation et à la taxe.

**PROPOSITION****n° II** Supprimer le tarif de postulation et rendre sa fixation libre entre les parties

Il s'agit d'une mesure de simplification et d'adéquation des textes à la pratique. En effet, dans la pratique, le tarif de postulation s'accompagne de discussions d'honoraires entre l'avocat principal et le postulant. De fait, cette suppression rendra la convention d'honoraires d'autant plus lisible que le coût résiduel lié au tarif réglementé de la postulation disparaîtra.

Le conseil national des barreaux a d'ailleurs voté, dans une motion adoptée le 3 octobre 2014, en faveur de la suppression du tarif de postulation dans la mesure où cette suppression « *n'a pas un fort impact dans le chiffre d'affaires des avocats.* »

**En troisième lieu, les gains de productivité ne sont pas pris en compte** au moment des négociations de réévaluations constitue une prise de position en faveur des producteurs, au détriment des consommateurs.

Les tarifs sont définis avant la réalisation des premiers actes, à partir d'estimations effectuées en lien avec les professionnels.

Selon le rapport de l'IGF précité « *en théorie, et en cas d'incitation à l'innovation, le processus d'apprentissage des nouveaux actes et les rendements d'échelle devraient permettre de faire baisser le tarif de services devenus usuels (en monnaie constante), au fur et à mesure que la profession gagne en productivité. Ceci assurerait un partage des gains de productivité avec les consommateurs.*

*Dans les faits, les modifications tarifaires sont généralement effectuées soit de manière incrémentale (ajout, précision ou suppression d'actes), soit de façon globale (augmentation générale des tarifs d'un même pourcentage).*

*A l'exception des pharmacies (où la structure des coûts est estimée et où une marge déterminée est accordée au pharmacien), le processus de réévaluation des tarifs des professions ne vise donc pas à identifier pour chaque bien vendu le coût actualisé et d'en déduire le nouveau tarif à appliquer, ni même à établir les gains de productivité globalement constatés pour la profession.*

*Dès lors, les gains de productivité éventuellement réalisés pour tout ou partie des actes sont « capturés » par les professionnels et les codifications des actes sont rarement remises en question<sup>32</sup>. Les baisses de tarifs (en monnaie constante) sont faibles ou inexistantes, en dehors de l'érosion monétaire qui peut exister entre deux réévaluations. »*

**2.2.1.3. Le tarif réglementé utilisé à des fins d'aménagement du territoire produit un effet paradoxal**

Comme évoqué *supra*, le tarif réglementé peut être utilisé à des fins d'aménagement du territoire qui, associé à des restrictions à l'installation, est susceptible de générer des inefficiences. Selon les administrations de tutelle et les ordres, cette combinaison permet d'assurer la présence locale de professionnels.

<sup>32</sup> Une exception au sein des professions juridiques concerne les greffes des tribunaux de commerce. La codification individuelle des actes a fait l'objet d'évolutions par le biais de décrets successifs, conduisant à renchérir certains actes et à abaisser le coût d'autres services. Au cours de la dernière décennie, les modifications intervenues sur le barème ont cependant visé un équilibre global des revenus, les hausses compensant les baisses.

La codification des actes des notaires ou des huissiers évolue de façon globale, sans redéfinir la valeur de chaque acte en son sein.

Le tarif doit alors permettre d'assurer un revenu décent aux professionnels situés dans les secteurs où la demande est la plus faible (zones sous denses), c'est-à-dire aux professionnels susceptibles de présenter la plus faible efficacité en raison de moindres rendements.

Or, les professionnels dans les zones où la demande est forte ne sont pas suffisamment incités à adopter une structure de coût efficace, du fait d'une concurrence faible ou inexistante sur les tarifs et d'une rémunération assurée par un chiffre d'affaires plus important. Les gains de productivité sont réalisés sans partage financier avec le consommateur.

### **2.2.2. La structure et les modalités de fixation des tarifs réglementés doivent être revisitées afin de correspondre aux coûts réels sans remettre en cause une forme de péréquation assumée par le régulateur, garantie d'un maillage territorial suffisant**

L'ensemble des constats présentés *supra* conduit la mission à prôner la remise à plat des tarifs réglementés applicables aux professions étudiées.

Toutefois, ces propositions visent à préserver l'accès au droit des citoyens ainsi que leur pouvoir d'achat sans altérer le maillage territorial.

## **PROPOSITION**

**n° 12** Revoir la structure et les modalités de fixation des tarifs réglementés perçus au profit des mandataires de justice et des officiers publics et ministériels par l'instauration de tarifs plafonds et tenant compte des coûts du service rendu

Sauf exceptions, les tarifs ne sont pas plafonnés. Le plafonnement du tarif de certains actes ou prestations serait de nature à permettre une relative concurrence des prix entre les professionnels au bénéfice des consommateurs.

Ce plafonnement permettrait de rééquilibrer les tarifs selon les zones concernées. La mission présuppose que dans les zones dynamiques, les tarifs en raison de la concurrence entre les professionnels devraient être plus faibles.

Toutefois, la mission considère que si le coût du service rendu<sup>33</sup> doit être pris en compte pour la détermination des actes les plus rémunérateurs actuellement, il conviendra de veiller à ne pas obérer l'accès au droit des plus modestes et maintenir, tout en les réévaluant, des tarifs forfaitaires pour les « petits » actes et transactions et de maintenir une certaine forme de péréquation par les professionnels. Il apparaît utile que le régulateur assume cette péréquation.

En la matière, lors de son audition, la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) a proposé, compte tenu de la complexité des tarifs appliqués par cette profession, de mettre en place un dispositif de tarifs forfaitaires et sous forme de *package*<sup>34</sup>. Les tarifs ne seraient plus appliqués acte par acte mais selon la procédure globale envisagée.

Pour éviter les effets d'érosion monétaire et des réévaluations par à-coups, la mission propose d'imposer une périodicité minimale de révision des tarifs.

<sup>33</sup> L'objectif du régulateur dans la définition d'un tarif réglementé sera de révéler et d'exploiter les informations portant sur la structure de coûts des structures efficaces, puis à déterminer un niveau de marge à ajouter à ces coûts.

<sup>34</sup> Ces packages seraient mis en place soit pour éviter l'accumulation de facturations d'actes relevant de la poursuite d'une même procédure soit pour tenir compte du volume des actions à engager auprès de débiteurs différents.



**PROPOSITION****n° 13** Instituer un principe de révision quinquennale des tarifs réglementés

La révision périodique des tarifs serait un gage de leur adéquation à la réalité économique des conditions d'exercice des professions. Elle limiterait l'érosion monétaire et tiendrait compte des gains de productivité intervenus dans l'intervalle.

Compte tenu de la période moyenne de révision constatée et pour laisser une certaine souplesse de gestion et de mesure des révisions précédentes, la mission considère qu'une période quinquennale doit être prescrite.

La mission estime que cette révision quinquennale doit être considérée comme permettant une révision à la hausse ou à la baisse des tarifs et supprimer les effets de cliquet que le dispositif actuel induit.

La révision quinquennale ne serait pas exclusive de révisions rendues nécessaires en raison de l'augmentation ou de la réduction du périmètre des actes ou missions confiés à ces professionnels.

### 2.2.3. Une révision des modalités de fixation des tarifs et la révision de ceux-ci s'imposent pour assurer leur transparence : cette mission doit être confiée à l'Autorité de la concurrence

Comme il a été présenté (cf. 2.2.1), le régulateur est, dans la détermination des tarifs, captif des professionnels en raison du déficit d'information dont il dispose en matière de coûts et de l'absence de révision régulière des tarifs conduisant à leur inflation lors des réévaluations.

Aussi, la mission propose, pour assurer un niveau de tarifs fixés en fonction des coûts du service rendu, que la fonction de fixation des tarifs soit confiée à une autorité indépendante, déconnectée d'une forme cogestion entre les pouvoirs publics et les professionnels.

L'obligation de dialogue et concertation devra pour autant perdurer.

**PROPOSITION**

### n° 14

Conférer à l'Autorité de la concurrence la compétence pour donner un avis sur la fixation des tarifs réglementés perçus par les mandataires de justice et les officiers publics et ministériels

**L'avis de l'Autorité de la concurrence serait requis à deux stades :**

- ♦ **au moment du « rebasage »** de la structure et de la fixation des tarifs. Ainsi, il appartiendra aux ministères concernés, sur la base de l'avis que l'Autorité aura rendu d'ici la fin 2014 en ce qui concerne les tarifs des professions du droit, de soumettre leur projet commun à l'avis de cette autorité. **L'avis rendu serait un avis conforme ;**
- ♦ **au moment des révisions tarifaires.** Les projets de révision tarifaires seraient soumis, conjointement par les ministères concernés, à **l'avis consultatif de l'Autorité de la concurrence.**

Au regard de l'importance économique du sujet en termes de coûts et de l'asymétrie d'information qui en résulte pour le consommateur, rendre l'Autorité de la concurrence compétente pour la fixation et la révision des règles tarifaires permettrait de répondre à ces deux préoccupations.

**Il s'agirait de donner à l'Autorité de la concurrence la capacité de fixer un tarif mieux orienté vers les coûts, plus respectueux des intérêts du consommateur et permettant une forme de péréquation.**

De plus, les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. La construction économique des tarifs serait rendue publique et la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle serait transparente.

Enfin, l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise, d'une pratique et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution.

L'indépendance de l'Autorité de la concurrence est également un gage de protection des intérêts du consommateur.

**L'ensemble de ces propositions serait, selon la mission, de nature à répondre au souci du Gouvernement de définir des tarifs réglementés tournés vers les coûts, protecteurs du pouvoir d'achat des consommateurs et du maillage territorial.**

### **2.3. La transparence due au citoyen exige de réduire l'asymétrie d'information sur les tarifs pratiqués et consentis par le régulateur**

Si la réglementation applicable aux professions réglementées interdit la publicité, cette interdiction ne doit pas conduire à un déficit d'information des consommateurs sur le niveau de prix pratiqués par les professionnels.

Aussi, en complément de la clarification des tarifs et de leur révision, la mission considère que la transparence des tarifs devrait s'imposer à toutes les professions réglementées.

## **PROPOSITION**

### **n° 15 Assurer la transparence des tarifs pratiqués**

Cette transparence pourrait prendre plusieurs formes :

- ◆ signature d'une convention « d'honoraires » pour tous les professionnels du droit ;
- ◆ affichage de tarifs dans les études et offices des professions du droit et cabinets des professions de santé ;
- ◆ information préalable des patients des frais auxquels ils vont être exposés et sur les conditions de leur prise en charge ;
- ◆ remise d'un devis préalable, faisant apparaître le prix d'achat du dispositif médical, lorsque la prestation inclut la fourniture d'un tel dispositif. Cette règle serait par conséquent applicable aux chirurgiens-dentistes, lorsque leur intervention nécessite la commande et la pose d'une prothèse. En effet, bien que les chirurgiens-dentistes soient dans l'obligation de communiquer à leurs patients un devis détaillé faisant apparaître la facture du laboratoire de prothèse, cette obligation, selon la DGCCRF, ne serait pas toujours respectée et la lecture des devis peu aisée malgré les efforts accomplis ;
- ◆ information quant à l'identification et la traçabilité des dispositifs médicaux fournis.

Il s'agit de permettre au consommateur (patient ou justiciable) de donner un consentement éclairé sur le tarif qui sera appliqué.

### 3. L'ouverture du capital et l'exercice en commun doivent être encouragés pour favoriser le développement de l'activité et l'innovation que la réglementation actuelle ne permet pas

Les professionnels libéraux peuvent exercer leur activité selon plusieurs modes :

- ◆ en leur nom propre (ou entreprise individuelle), individuellement ou en groupe, éventuellement dans le cadre d'une société civile de moyens (SCM) régie par la loi du 29 novembre 1966 et qui permet la mise en commun par des professionnels de certains moyens d'exploitation afin d'en réduire le coût ;
- ◆ avec d'autres professionnels de la même profession dans le cadre d'une société civile professionnelle (SCP) régie par la loi du 29 novembre 1966 ;
- ◆ sous la forme d'une société d'exercice libéral (SEL), qui a été introduite dans le droit français par la loi du 31 décembre 1990, et ce pour l'ensemble des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Tableau 18 : Formes sociales autorisées aux professions étudiées par la mission

Forme sociale	Professions juridiques et judiciaires	Professions de santé
Entreprise individuelle	Oui	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	Oui	Oui
Société en nom collectif (SNC)	Non	Non (sauf pharmaciens)
Société civile professionnelle (SCP)	Oui	Oui (sauf biologistes médicaux)
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	Non	Non (sauf pharmaciens)
Société à responsabilité limitée (SARL)	Non	Non (sauf pharmaciens)
Société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)	Oui	Oui
Société par actions simplifiée (SAS)	Non	Non
Société d'exercice libéral par actions simplifiée (SPFPL)	Oui	Oui
<b>Existence de restrictions à la détention du capital</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>

*Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.*

Toutefois, contrairement aux autres professions réglementées dont l'accès au capital est libre, la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet de multiples restrictions.

#### 3.1. Les règles relatives à la détention de capitaux et de droits de vote dans les structures d'exercice des professions libérales sont contraignantes et leur lecture malaisée

La société d'exercice libéral (SEL) est, avec la société civile professionnelle (SCP) et la société en participation (SEP), la structure juridique ouverte à toutes les professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elle est régie par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990<sup>35</sup> pour les sociétés d'exercice libéral (SEL) et pour les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL)<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Loi 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 financière de professions libérales. Cette loi est d'application

**Encadré II : Les sociétés de participations financières de professions libérales**

Les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL) sont des holdings financières n'ayant pas la capacité d'exercice d'une profession libérale. Elles peuvent être constituées par les personnes physiques ou morales exerçant une ou plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Elles ont pour objet la détention des parts ou d'actions de SEL ayant pour objet l'exercice d'une ou plusieurs professions (SPFPL pluri professionnelles) ainsi que la participation à tout groupement de droit étranger ayant pour objet l'exercice de la même ou des mêmes professions.

Les modalités de détention du capital et des droits de vote sont similaires à celles s'appliquant aux SEL. De façon analogue, les dirigeants des SPFPL doivent être des associés exerçant leur profession au sein des sociétés détenues par la SPFPL.

*Source : Mission.*

Qu'il s'agisse de SEL ou de sociétés de participations financières de professions libérales, **leurs dirigeants ne peuvent avoir la qualité d'associés que s'ils exercent leur profession au sein de la SEL ou au sein des sociétés détenues par la SPFPL.**

### 3.1.1. Les règles relatives à la détention de capitaux et des droits de vote dans les sociétés d'exercice libérales sont variables selon les professions étudiées

**La détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet d'un certain nombre de restrictions et limitations.** A ce sujet, il convient de distinguer les différentes formes sociales :

- ◆ **société civile professionnelle** : la SCP n'est pas une société de capitaux, mais une société de personnes associant des professionnels en vue de l'exercice en commun d'une même profession ; dans ces conditions, il est naturel que les parts sociales de la SCP soient souscrites en totalité par les associés de la SCP<sup>37</sup> ;
- ◆ **formes sociales classiques** : lorsqu'une profession libérale peut être exercée dans des sociétés selon des formes sociales classiques (société anonyme, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée), les restrictions à la détention du capital de ces sociétés prennent les formes suivantes : dans la plupart des cas, la réglementation impose qu'une certaine part du capital et des droits de vote (la moitié ou les deux tiers) soit détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession considérée ;
- ◆ **société d'exercice libéral** : contrairement aux autres formes sociales, les restrictions à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral sont plus complexes.

---

immédiate, le Conseil d'Etat ayant considéré, dans sa décision du 28 mars 2012 n° 343962 et 349300, que la loi de 1990 était entrée immédiatement en vigueur dans la mesure où son « application n'était pas manifestement impossible en l'absence » de décrets d'application.

<sup>36</sup> Les SPFPL sont des structures sociétales liées aux SEL.

<sup>37</sup> Article 10 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles ;

Tableau 19 : Exemples de restriction à la détention du capital de certaines sociétés d'exercice des professions libérales

Type de société	Professions libérales autorisées à constituer ce type de société	Exemple de restrictions à la détention du capital existant dans la réglementation
Société à responsabilité limitée	Pharmacies d'officine	Une part minimale du capital et des droits de vote de la société doit être détenue par les professionnels en exercice dans la société, ou par d'autres professionnels de la même profession.
Société d'exercice libéral	Toutes les professions libérales	Restrictions multiples, parmi lesquelles : - les professionnels en exercice dans la SEL doivent détenir une part minimale du capital de la SEL ; - plafonnement du nombre de SEL dans lesquelles un même professionnel peut avoir une participation ; - restriction de l'accès au capital des SEL pour les investisseurs extérieurs à la profession.

Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.

Outre la complexité de leur cadre réglementaire et législatif, deux raisons justifient que les sociétés d'exercice libéral fassent l'objet d'une analyse particulièrement développée :

- ◆ les SEL ont été introduites en 1990 dans le but de favoriser le développement des activités des professions libérales, en autorisant l'exercice de ces professions sous la forme de sociétés de capitaux ;
- ◆ l'exercice sous forme de SEL se développe rapidement pour certaines des professions les plus nombreuses et les plus importantes d'un point de vue économique (avocats et pharmacies d'officine notamment).

Seuls les membres des professions libérales, dont la profession est soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé peuvent avoir recours aux sociétés d'exercice libéral (SEL) et aux SPFPL.

Si la part des sociétés d'exercice libéral dans les différentes formes de sociétés d'exercice des professions étudiées est prépondérante chez certaines d'entre elles (profession de la santé, avocats, administrateurs et mandataires judiciaires), les règles régissant la détention du capital des SEL sont restrictives et variables selon les professions ce qui rend difficilement lisible la réglementation applicable.

En effet, divers décrets sont venus préciser les modalités d'application de la loi du 31 décembre 1990 notamment pour les professions suivantes : pharmacien d'officine, avocat, notaire, huissier de justice, commissaire-priseur judiciaire et greffier de tribunal de commerce.

Selon la direction générale des entreprises (ex-DGCIS), **le recours aux SEL est très inégal selon les secteurs :**

- ◆ **pour les professions juridiques et judiciaires**, le choix d'exercer en SEL est relativement variable, les professionnels préférant la forme de la SCP pour s'associer. À titre d'exemple, sur 1 156 offices d'huissiers de justice exerçant dans une structure commune, seuls 188 (16,3 %) sont en SEL contre 968 en SCP (83,7 %). Les taux les plus importants concernent les administrateurs et mandataires judiciaires (respectivement 67,7 % et 56,8 %, mais pour un nombre de structures d'exercice très restreint : respectivement 31 et 88) et les avocats (54,6 % de SEL, 30,7 % de SCP). Pour les autres professions (notaires, commissaires-priseurs, greffiers de tribunaux de commerce), les taux ont compris entre 11 et 30 % ;

- ♦ **pour les professions du domaine de la santé**, le recours à la SEL est diversement développé : selon le rapport du 18 mars 2013 de la 6<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des comptes consacré aux SEL des professions de santé, en 2010 étaient décomptés 20 527 SEL dont 14 697 pour les professions de santé (source DGFIP). Les deux tiers des laboratoires de biologie médicale, un quart des pharmacies d'officine sont exploités en SEL (représentant 46,3 % des pharmacies d'officine exploitées sous une forme sociétale) mais seuls 10 % des chirurgiens-dentistes ont choisi cette forme juridique. Cependant, lorsqu'une forme sociétale est choisie pour exploiter un cabinet médical ou de chirurgien-dentiste, la SEL s'impose à plus de 80 %. Par ailleurs, c'est parmi les professions de santé que le taux de progression de la SEL est le plus élevé (entre 2000 et 2010 le nombre a été multiplié par 9,2).

Tableau 20 : Effectifs des différentes formes de sociétés d'exercice de certaines professions réglementées

Profession	Nombre total de sociétés d'exercice	SARL/EURL	SCP	SEL	Autres structures d'exercice (SNC, SA, SAS, y/c associations...)	Part des SEL dans les sociétés
<b>Professions juridiques et judiciaires (au 1<sup>er</sup> janvier 2014)</b>						
Avocats	7 570	13	2 327	4 131	1 099	54,6 %
Notaires	2 948	na	2 609	339	-	11,5 %
Huissiers de justice	1 156	na	968	188	-	16,3 %
Commissaires-priseurs judiciaires	130	na	113	17	-	13,1 %
Greffiers de tribunal de commerce	106	na	75	31	-	29,2 %
Administrateurs judiciaires	31	na	10	21	-	67,7 %
Mandataires judiciaires	88	na	38	50	-	56,8 %
<b>Professions de la santé</b>						
Pharmacies	14 238	3822	na	6 589	3 827	46,3 %
Chirurgiens-dentistes	4 293	na	575	3 718	0	86,6 %

Source : Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013. Données DACS.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Chancellerie dénombrait 358 sociétés de participations financières de profession libérale (88 % du capital de ces SPFPL est détenu exclusivement par des avocats), contre 144 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, soit une progression de presque 150 % du recours à cette forme de société. En pratique, trois SPFPL ont un capital ouvert à au moins un professionnel issu d'une autre profession que celle d'avocat. Selon la Chancellerie, aucune SPFPL d'OPM n'est constituée en mode interprofessionnel.

#### Encadré 12 : Les sociétés d'exercice libéral

Pour exercer la profession constituant son objet social, la SEL, personnalité morale, doit, comme les personnes physiques, être inscrite sur la liste ou les listes ou au tableau de l'ordre ou des ordres professionnels, ou avoir obtenu un agrément des autorités compétentes. L'immatriculation de la SEL ne peut intervenir qu'après cet agrément ou cette inscription.

La SEL titulaire d'un office public ou ministériel doit être agréée ou titularisée selon des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

La SEL se décline en différentes formes calquées sur les sociétés commerciales traditionnelles :

- la « SELARL » (SEL à responsabilité limitée) ;
- la « SELAFA » (SEL à forme anonyme), dont le nombre minimum d'associés est de trois par dérogation à l'article L. 225-1 du code de commerce ;
- la « SELCA » (SEL en commandite par action), constituée au minimum de trois associés commanditaires et un associé commandité exerçant la profession ;
- la « SELAS » (SEL par action simplifiée).

Source : Mission.

Les règles actuelles de détention du capital et des droits de vote des SEL sont les suivantes<sup>38</sup> :

- ◆ les professionnels en exercice au sein de la SEL doivent en détenir au minimum 50 % (directement ou par l'intermédiaire d'une SPFPL) ;
- ◆ sauf exception prévue par décret en Conseil d'État, les 50 % restant peuvent être détenus par :
  - des personnes physiques ou morales exerçant la ou les professions constituant l'objet social de la société ;
  - pendant un délai de dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de la société ;
  - les ayants droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;
  - certaines sociétés dont les membres exercent leur profession au sein de la SEL, ou une société de participations financières de professions libérales (voir ci-dessous) ;
  - des personnes exerçant la profession libérale constituant l'objet social (santé, juridique ou judiciaires ou autres).

Un décret en Conseil d'État peut limiter le nombre de SEL dans lesquelles une même personne physique ou morale est autorisée à détenir des participations, cf. *infra*.

**La détention majoritaire du capital d'une SEL est donc réservée aux professionnels en exercice dans cette société.**

Si l'article 6 la loi du 31 décembre 1990 autorise, pour chaque profession et par voie de décret en Conseil d'État, toute personne physique ou morale à détenir une part du capital inférieure à la moitié de celui-ci, deux limitations sont introduites dans ce même article : l'une concernant les professions de santé pour lesquelles la part du capital détenu est limitée à 25 %, l'autre concernant les professions juridiques et judiciaires qui sont totalement exclues de cette ouverture.

Il résulte de cette construction une situation particulièrement complexe qui peut être ainsi résumée :

- ◆ aucune ouverture pour les professions juridiques et judiciaires ;
- ◆ une ouverture limitée à 25 % au maximum pour les professions de santé.

La justification de cette complexité s'expliquerait, selon les différents représentants des professions concernées, par les risques d'atteinte à l'indépendance professionnelle et déontologique qu'engendrerait une ouverture du capital.

### 3.1.2. La multi-détention de participations dans les sociétés est limitée

Pour chaque profession, le nombre de SEL constituées pour l'exercice de cette profession dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant cette profession ou une profession relevant de la même sphère d'activités (professions du droit, professions de santé, autres professions) peut détenir une participation peut être limité par un décret en Conseil d'État.

---

<sup>38</sup> Article 5 de la loi du 31 décembre 1990.

Sur ce point, les décrets d'application pris entre 1992 et 1994 sont plus ou moins restrictifs selon les professions :

- ◆ une personne physique exerçant une profession de santé ou une personne morale exerçant une profession de santé ne peut détenir des participations minoritaires que dans ;
- ◆ deux SEL de chirurgiens-dentistes ;
- ◆ deux SEL de biologistes médicaux ;
- ◆ quatre SEL de pharmaciens<sup>39</sup> ;
- ◆ pour les professions juridiques et judiciaires, le nombre de participations dans des SEL exerçant l'une de ces professions qu'une même personne physique ou morale exerçant l'une de ces professions peut détenir n'est pas limité.

### 3.1.3. La création de structures capitalistiques interprofessionnelles, bien qu'autorisée notamment pour les professions juridiques, est encore peu développée

La loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées a introduit la possibilité de créer des SPFPL interprofessionnelles, en ajoutant un article 31-2 à la loi du 31 décembre 1990. Aux termes de cet article, seules les professions juridiques et du chiffre peuvent constituer des SPFPL interprofessionnelles.

Toutefois, les règles relatives à la détention du capital d'une SPFPL interprofessionnelle sont plus restrictives que pour une SPFPL monoprofessionnelle, puisque l'article 31-2 prévoit que plus de la moitié du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant leur profession au sein des sociétés faisant l'objet d'une prise de participation. Cette même loi du 28 mars 2011 a également ajouté un alinéa à l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 qui dispose qu'une SPFPL interprofessionnelle ne peut détenir la majorité du capital social d'une société d'exercice libéral qu'à la condition que la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL soit détenue par des professionnels exerçant la même profession que la SEL, ce qui signifie qu'une SPFPL constituée majoritairement d'avocats ne pourra pas détenir la majorité du capital d'une SEL d'expert-comptables.

Pour encourager la constitution des SPFPL interprofessionnelles, la loi du 28 mars 2011 a supprimé :

- ◆ la condition d'agrément des SPFPL d'officiers publics et ministériels. La constitution des SPFPL ne sera plus subordonnée qu'à une simple déclaration auprès de l'autorité chargée du contrôle de la profession concernée ;
- ◆ l'exigence selon laquelle, lorsqu'une SPFPL détient une participation minoritaire dans une SEL, les associés de la SPFPL doivent exercer leur profession dans cette SEL. Ainsi, une SPFPL peut désormais être actionnaire minoritaire d'une SEL constituée pour l'exercice d'une profession différente de celle qu'exercent les associés de la SPFPL.

---

<sup>39</sup> Décret n° 2013-466 du 4 juin 2013 relatif aux conditions d'exploitation d'une officine de pharmacie par une société d'exercice libéral et aux sociétés de participations financières de profession libérale de pharmaciens d'officine. Ce nombre était auparavant limité à deux.



En dépit de ces aménagements, la pluriprofessionnalité capitaliste reste limitée. En effet, le décret d'application<sup>40</sup> permettant la création de SPFPF pluriprofessionnelles n'a été publié qu'au Journal officiel du 21 mars 2014. Ce texte permet donc de créer des structures de capitaux sous contrôle, puisqu'elles sont réservées aux professions réglementées, soumises à un conseil de l'ordre, à des règles déontologiques et à des contrôles.

Il n'y a pas de possibilité d'accès aux capitaux par des clients de ces professions.

Selon la Chancellerie, cette structure juridique permet de conjuguer ouverture ou recherche de capitaux, déontologie et limitation des conflits d'intérêts.

### **3.2. Une ouverture du capital et des droits de vote à des professionnels n'exerçant pas au sein de la structure permettrait le développement des professions et augmenterait les sources de financement**

Actuellement, l'essentiel de l'exercice des professions réglementées se fait sous forme de SCP (société civile professionnelle) et de SEL (société d'exercice libéral), cf *supra*. Les professionnels ne se sont pas saisis de cette structure, à l'exception des avocats, et principalement sur la région parisienne.

Or, les professions libérales ont de plus en plus besoin, pour le fonctionnement de leurs études ou cabinets, de disposer de capitaux destinés à assurer la disponibilité d'un fonds de roulement, les investissements matériels et humains utiles au développement des études et cabinets ou la réalisation d'implantation complémentaires sur le sol d'origine ou à l'étranger.

Afin d'encourager le développement de ces structures et sur le modèle des SPFPF, il pourrait être envisagé la création de SEL interprofessionnelles entre les professions judiciaires ou juridiques et la profession d'expert-comptable et entre les professions de santé.

Sans aller, jusqu'à l'ouverture des capitaux et des droits de vote à des tiers extérieurs aux professions judiciaires ou juridiques et à la profession d'expert-comptable et aux professions de santé.

## **PROPOSITION**

**n° 16** Permettre l'ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral entre les professions juridiques ou judiciaires et la profession d'expert-comptable, et au sein des professions de santé, sous réserve du respect des règles d'incompatibilité

Il s'agit de diversifier les sources de financement en permettant aux professionnels qui le souhaite de développer leur activité en réaliser les investissements nécessaires.

D'un point de vue économique, le développement de ces structures devrait augmenter leur chiffre d'affaires et permettre la création d'emplois. D'un point de vue juridique, il conviendra de s'assurer que la restriction d'ouverture du capital des SEL aux seules professions du droit ou de la santé est justifiée pour un motif d'intérêt général et ne crée pas une rupture d'égalité devant la loi.

<sup>40</sup> Décret n° 2014-354 du 19 mars 2014 pris pour l'application de l'article 31-2 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.

De plus, bien que l'ouverture capitaliste ne remette *a priori* en cause ni l'indépendance d'exercice ni l'indépendance professionnelle, les règles déontologiques pourraient être renforcées.

L'ouverture du capital, bien que limitée aux interprofessions, devrait s'accompagner d'une vigilance accrue des instances ordinales.

A ce stade, la mission n'a identifié aucun impact négatif de ces mesures sur le maillage territorial de ces professions ni de risque sur la sécurité juridique de leurs actes dans la mesure où l'indépendance d'exercice et l'indépendance professionnelle sont préservées.

En revanche, en plus des avantages liés au développement et à la modernisation des conditions d'exercice de ces professions, ces mesures offriraient également à leur client un service de qualité et de simplifier la réglementation applicable à la détention du capital des SEL.

### **3.3. La création de structures d'exercice communes entre les professions juridiques et la profession d'expert-comptable pourrait être envisagée**

Il résulte de tout ce qui précède qu'au-delà des problématiques de détention du capital et des droits de vote, l'exercice en commun de certaines professions libérales n'est actuellement pas autorisé par la législation.

#### **PROPOSITION**

#### **n° 17 Permettre la création de structures d'exercice communes entre les professions juridiques ou judiciaires et d'expertise-comptable**

Cette mesure permettrait de répondre à une forte demande des entreprises pour aller vers le concept et l'offre de « *full services* » et correspondrait à la pratique. Dans les faits, ces professions ont développé des habitudes de travail en commun, par exemple avec les notaires et les avocats.

La création de ces structures communes induirait un gain de temps et une baisse des coûts pour les entreprises.

**En raison des éventuels conflits d'intérêt associés, il est exclu d'intégrer à ces structures la profession de commissaire aux comptes.**

Ces mesures sont de nature à préserver les éventuels conflits d'intérêt et les risques déontologiques tout en permettant, selon les souhaits du Gouvernement, d'ouvrir les SEL à des capitaux provenant d'autres professions et partant de permettre aux professionnels de se développer et d'innover.

## 4. Les conditions d'exercice de certaines professions doivent être facilitées pour tenir compte de l'évolution des besoins

Sans remettre en cause l'exclusivité de leur activité, la mission a identifié certains axes de progrès, qui permettraient d'améliorer la qualité du service rendu aux justiciables et aux patients.

### 4.1. La gestion des procédures collectives passe par un élargissement des conditions d'accès à la profession de mandataire de justice, que le nombre réduit ne permet pas d'assurer de manière optimale

4.1.1. Le nombre réduit de mandataires de justice dégrade les délais, et par corollaire la qualité de traitement des procédures, que les récentes interventions du législateur tendent à réduire

4.1.1.1. Le nombre de mandataires de justice est stable sur la période 2007-2013 tandis que l'activité des études croît en raison de la dégradation du contexte économique.

Aux termes des articles L. 811-2 et L. 812-2 du code de commerce nul ne peut être désigné en justice pour exercer les fonctions de mandataire de justice s'il n'est inscrit sur la liste établie à cet effet par une commission nationale, liste divisée en sections correspondant au ressort de chaque cour d'appel. Les articles L. 811-9 et L. 812-7 du code précité précisent que les personnes inscrites sur la liste peuvent exercer sur l'ensemble du territoire.

**La compétence des administrateurs et mandataires judiciaires de la liste est nationale.**

Des dérogations à ce monopole sont prévues par les articles L. 811-2 et L. 812-2 du code de commerce qui précisent toutefois que le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme mandataires de justice des personnes qui ne figureraient pas sur la liste mais qui justifieraient d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant certaines conditions.

#### Encadré 13 : Les mandataires de justice

La loi n° 85-99 du 25 janvier 1985 a substitué au professionnel de la faillite qu'était le « syndic » (statut régi par un décret-loi de 1955), deux professionnels distincts, **mandataires de justice**, aux compétences spécifiques, complémentaires et incompatibles, pour traiter les difficultés des entreprises : les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Il s'agit de deux professions libérales réglementées dont le statut résulte du titre I du livre VIII du code de commerce.

L'organe professionnel des deux professions auprès des pouvoirs publics est le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Outre son rôle de représentation, il assure le contrôle des études et organise la formation professionnelle.

**Les mandataires judiciaires**, personnes physiques ou morales, sont chargés par décision de justice de représenter les créanciers et de procéder à la liquidation d'une entreprise. Ils représentent les créanciers pendant la période d'observation faisant suite au jugement d'ouverture et vérifient le passif du débiteur. Ils peuvent être nommés commissaires à l'exécution du plan en cas de plan de continuation. Ils procèdent également, s'il y a lieu, à la liquidation de l'entreprise. Dans la procédure de liquidation judiciaire, ils vérifient le passif, représentent le débiteur, et assurent l'administration de son patrimoine, sous réserve de la désignation d'un administrateur. Ils reconstituent et réalisent l'actif et en répartissent le prix, procèdent à l'apurement du passif, opèrent les

licenciements et effectuent, au final, la reddition des comptes, lorsque le tribunal prononce la clôture de cette liquidation judiciaire.

Ils peuvent exercer des poursuites contre les dirigeants ou le débiteur dans le cadre du titre V du livre VI du code de commerce, outre les actions à l'encontre des tiers.

**Les administrateurs judiciaires** sont les mandataires chargés, par décision de justice, d'administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens. Ils peuvent ou doivent être désignés selon les cas dans les procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

*Source : Mission.*

En l'état actuel de la réglementation, les fonctions de mandataire et administrateur judiciaires ne sont plus de droit réservées aux professionnels inscrits sur la liste. Dans les faits, cependant, les désignations hors liste par le président de tribunal de commerce relèvent de l'exception et les tribunaux de commerce désignent quasi-exclusivement des mandataires judiciaires de la liste, et dans une moindre mesure des administrateurs judiciaires.

Ainsi, selon le rapport de l'Inspection générale des finances<sup>41</sup>, en dépit de l'élargissement du champ d'exercice de leurs missions au niveau national<sup>42</sup> et de la possibilité depuis 2008 de nommer des prestataires compétents hors liste<sup>43</sup>, il existe un monopole territorial de fait pour les professionnels inscrits sur la liste nationale.

Si le nombre d'études de mandataires de justice a baissé sur la période de -15 %, le nombre de professionnels est resté stable. Les suppressions d'études se réalisent principalement selon la Chancellerie dans le cadre d'opérations de regroupement.

**Tableau 21 : Evolution du nombre de professionnels et d'études (2007 – 2014)**

Profession	Nombre de professionnels			Nombre d'études		
	1 <sup>er</sup> janvier 2007	1 <sup>er</sup> janvier 2014	Evolution sur la période	1 <sup>er</sup> janvier 2007	1 <sup>er</sup> janvier 2014	Evolution sur la période
Administrateur judiciaire	115	118	2,6 %	102	83	-18,6 %
Mandataire judiciaire	313	306	-2,2 %	275	244	-11,3 %

*Source : Ministère de la justice (DACs).*

Les études ont un stock moyen de dossiers d'environ 409 mandats dans les études d'administrateurs judiciaires et de 932 pour les mandataires judiciaires. Cette différence de volume entre les deux professions s'explique par la nature même des procédures pour lesquelles ils sont mandatés (cf. Encadré 13).

**Tableau 22 : Nombre moyen de mandats en cours par études**

Profession	Nombre de mandats moyen par études	
	Etude individuelle	Etude en société
Administrateur judiciaire	377	441
Mandataire judiciaire	781	1 084

*Source : Ministère de la justice (DACs).*

Le nombre de dossiers traités en moyenne par les mandataires de justice a cru de 2,7 % entre 2011 et 2013.

<sup>41</sup> Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.

<sup>42</sup> Loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003 modifiant le livre VII du code de commerce.

<sup>43</sup> Ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficulté.

Tableau 23 : Nombre moyen de dossiers traités par les mandataires de justice

Années	Nombre moyen de dossiers
2011	147,2
2012	149,8
2013	151,2
<b>Evolution sur la période</b>	<b>2,7 %</b>

*Source : DACS, Observatoire économique du CNAJMJ. Calculs mission.*

Par conséquent, cette augmentation du flux des dossiers peut être source (toute chose étant égale par ailleurs) d'augmentation des délais de procédure et partant de dégradation dans la qualité de traitement des dossiers.

#### 4.1.1.2. Les récentes évolutions législatives intervenues en matière de prévention des entreprises en difficulté et de gestion des procédures collectives visent à réduire les délais de procédure

La question des délais de procédure est une préoccupation de la Commission européenne et du législateur français. Ainsi, dans sa recommandation n° 2014/135/UE du 12 mars 2014 relative à une nouvelle approche en matière de défaillances et d'insolvabilité des entreprises, la Commission européenne évoque un délai maximal de trois ans à compter duquel « les entrepreneurs devraient être pleinement libérés de leurs dettes qui ont fait l'objet d'une mise en faillite ».

Selon la Chancellerie, les dispositions prises dans le cadre des lois du 25 juillet 2005<sup>44</sup> et de l'ordonnance du 18 décembre 2008 précitée ont permis de réduire sensiblement les délais. Ainsi, il a été observé que les clôtures des liquidations judiciaires ouvertes entre 2006 et 2010 sont intervenues en moyenne en 21,1 mois. Cette durée a baissé d'année en année puisqu'elle était de 16,3 mois en 2010 contre 25,5 mois en 2006.

La Chancellerie estime que certaines procédures ont encore des durées excessives : « *certaines relèvent de régimes antérieurs à la réforme ; des incidents, tels des successions conflictuelles intervenues pendant la liquidation judiciaire, peuvent être à l'origine de ces situations ; mais le plus souvent, elles correspondent à des contentieux, notamment prud'homaux, en cours, ou à des difficultés de réalisation des actifs, dont certaines proviennent de nombreuses instances introduites par le débiteur.* »

La réforme issue de l'ordonnance du 12 mars 2014 et de son décret d'application du 30 juin 2014<sup>45</sup> poursuit l'effort de maîtrise de délai et comporte de nombreuses dispositions permettant de raccourcir ces délais de procédure.

#### Encadré 14 : Ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives

L'ordonnance du 12 mars 2014 contient un certain nombre de dispositions visant à accélérer le délai de traitement de certaines procédures :

- la nouvelle procédure de rétablissement professionnel (chapitre V du titre IV du livre VI du code de commerce) qui s'adresse aux entrepreneurs individuels dont la situation est irrémédiablement compromise et dont l'actif ne dépasse pas 5 000 euros, doit leur permettre, dans un délai maximum de 4 mois (article L. 645-4 du code de commerce), de voir leurs dettes effacées et ainsi, pouvoir reprendre une activité professionnelle. La réforme étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, des demandes d'ouverture de rétablissement professionnel commencent tout juste à être enregistrées. Selon la Chancellerie, il est toutefois raisonnable de penser que cette nouvelle procédure pourra concerner à moyen terme de 5 000 à 7 000

<sup>44</sup> Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

<sup>45</sup> Décret n° 2014-736 du 30 juin 2014, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.

procédures par an ;

- les délais de la procédure de liquidation judiciaire simplifiée ont également été raccourcis : la clôture doit intervenir au plus tard dans le délai de 6 mois prorogeable de 3 mois maximum, par un jugement spécialement motivé (article L. 644-5 du code de commerce) ;
- la réforme facilite la clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif qui peut désormais intervenir y compris lorsqu'il subsiste des biens, « lorsque l'intérêt de cette poursuite est disproportionnée par rapport aux difficultés de réalisation des actifs résiduels ». La procédure pourra également être clôturée quand bien même des instances seraient en cours, un mandataire pouvant désormais être désigné pour les poursuivre et pour répartir, le cas échéant, les sommes perçues à l'issue de celle-ci (article L. 643-9 du code de commerce).
- la création de la procédure de sauvegarde accélérée dont la sauvegarde financière accélérée (SFA) créée par loi du 22 septembre 2012 devient une variante. Ces deux procédures ne peuvent être ouvertes qu'à la demande du débiteur engagé dans une procédure de conciliation et qui justifie avoir élaboré un projet de plan tendant à assurer la pérennité de l'entreprise et susceptible de recueillir de la part des créanciers à l'égard de qui la procédure produit effet, un soutien suffisamment large pour rendre vraisemblable son adoption dans des délais très brefs : 4 mois pour la première et 1 mois prorogeable une fois d'autant pour la seconde. Comme leur nom l'indique, l'une des différences essentielles entre ces deux instruments tient au fait que la sauvegarde accélérée affecte l'ensemble des créanciers alors que la SFA uniquement les créanciers financiers.

*Source : Ministère de la justice, DACS.*

Pour le ministère de la justice, ces nouvelles mesures étant entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, il est encore trop tôt pour en mesurer l'efficacité.

La réduction des délais dans le traitement de certaines procédures considérées comme « simples » doit permettre aux mandataires de justice une meilleure concentration de leurs moyens sur les procédures plus « complexes » et améliorer la qualité de leur traitement.

En revanche, la mission considère qu'il n'est pas souhaitable, au-delà de ce que les articles L. 621-4 et L. 631-9 du code de commerce autorisent déjà, d'inscrire dans la loi une nomination obligatoire d'un second mandataire de justice pour des procédures en tenant compte par exemple du chiffre d'affaires de l'entreprise, du nombre de salariés concernés, de la structuration capitalistique de l'entreprise ou de l'existence ou non de plusieurs établissements sur le territoire.

En effet, ces critères semblent trop réducteurs et pas nécessairement adaptés aux situations que peuvent rencontrer les tribunaux de commerce ni discriminants en tant que tels. Le bassin d'emploi concerné et son dynamisme économique font également partie des éléments de contexte que le juge prendra en compte pour apprécier la situation et adapter les modalités de gestion de la procédure et partant le nombre de mandataires de justice qu'il conviendra de nommer pour ce faire.

La Chancellerie estime que ces codésignations représentent environ 5 % de l'ensemble des dossiers ouverts chaque année. Si les codésignations ne sont pas nombreuses, dans la mesure où elles ne concernent que les plus gros dossiers plus rares quantitativement, la nomination de deux administrateurs judiciaires est régulière sur ces dossiers. De plus, cette cogestion des dossiers n'est pas plus onéreuse car les honoraires sont partagés et non doublés.

#### 4.1.2. L'élargissement des conditions d'accès à la profession de mandataire de justice doit compléter le processus engagé visant à l'amélioration de la qualité de traitement des procédures

##### 4.1.2.1. Le salariat doit être développé afin de favoriser l'accès des jeunes à la profession et garantir la qualité des procédures

Comme indiqué supra (cf. Tableau 21), le nombre de professionnels est stable et le volume des dossiers en augmentation (cf. Tableau 22). Ce faible nombre de professionnels inscrits résulte notamment selon l'IGF<sup>46</sup>, des modalités de sélection des candidats et de l'absence d'examen de sélection en 2007 pour les examens d'accès au stage et en 2007, 2008 et 2011 pour l'examen d'aptitude à la profession de mandataire de justice.

L'absence de sessions régulières d'examen d'accès au stage réduit le vivier des futurs professionnels, tandis que l'irrégularité d'examens d'aptitude conduit les stagiaires à retarder leur inscription sur la liste nationale.

### PROPOSITION

#### n° 18 Assurer une session annuelle de l'examen d'accès au stage et de l'examen d'aptitude à la profession de mandataire de justice

Cette mesure doit permettre d'augmenter le nombre de professionnels inscrits sur la liste et assurer aux stagiaires des débouchés de postes.

Afin d'éviter que le traitement des dossiers ne repose que sur le seul mandataire de justice mais sur une structure et à l'instar de ce qui existe actuellement pour les avocats et les officiers publics et ministériels, le recours au salariat pourraient selon la mission constituer une première réponse.

### PROPOSITION

#### n° 19 Créer un statut d'administrateur ou mandataire judiciaires salarié

La mission recommande de permettre la possibilité d'exercer ces professions en tant que salarié - agissant par délégation de l'associé, sans mandat personnel -, afin d'inciter les professionnels à exercer leurs fonctions au sein d'études structurées dont la taille et la spécialisation permettent le traitement de dossiers complexes. Cette ouverture serait soumise à la même règle, que celle qui pourrait être appliquée pour les OPM (cf. proposition n° 8), par parallélisme des formes, afin d'éviter de créer une disparité économique importante entre les deux modes d'exercice.

Cette mesure faciliterait l'accès à la profession pour les jeunes générations. Elle permettrait d'augmenter le nombre de professionnels inscrits sur les listes et de répondre à la situation où certains collaborateurs disposent d'une compétence certaine en matière civile mais ne souhaitent pas exercer à titre indépendant en matière commerciale ou ne souhaitent tout simplement pas s'installer compte tenu des investissements à opérer comme pour tout exercice entrepreneurial, selon la Chancellerie.

<sup>46</sup> Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.

Cette mesure s'inscrit dans le mouvement d'ouverture des professions réglementées engagé par le ministère de la justice dont l'objectif est d'augmenter le nombre de mandataires de justice.

La mission estime en revanche qu'il conviendrait de prévoir, comme pour les OPM, un nombre limité de salariés (cf. 1.2) dans les études de manière à :

- ◆ éviter que cette forme de recrutement ne devienne la règle et limite les chances des jeunes générations à accéder à d'autres formes d'exercice ;
- ◆ ne pas empêcher les nominations hors liste, alors même que ces nominations sont déjà faibles ;
- ◆ permettre un contrôle de la part du mandataire de justice sur la qualité des actes et procédures réalisés sous sa responsabilité par les salariés.

#### **4.1.2. La spécialisation des administrateurs judiciaires peut être un moyen de rendre la profession plus attractive et renforcer la sécurité juridique des procédures**

Selon le ministère de la justice, la multiplication des contentieux nécessitant des professionnels de la gestion de biens plaide pour une spécialisation des administrateurs judiciaires, notamment dans le domaine de la gestion des copropriétés en difficulté<sup>47</sup> mais également en matière de successions. Compte tenu de la complexité et de la sensibilité de certaines procédures, cette spécialisation serait de nature à garantir leur sécurité juridique.

### **PROPOSITION**

#### **n°20 Permettre aux administrateurs judiciaires une spécialisation dans les matières civiles ou commerciale**

Cette mesure permettrait, par une diversification des conditions d'exercice, de susciter des vocations auprès des candidats à la profession et assurerait aux entreprises concernées de disposer de professionnels encore plus qualifiés dans la gestion des procédures qui les concerne.

#### **4.1.3. Si la création d'une profession de l'exécution était envisagée, il s'agirait d'expertiser la pertinence d'y inclure les mandataires de justice**

Lors du Conseil des ministres du 15 octobre 2014, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a indiqué qu'une réflexion visant à la création d'une profession dite de l'exécution serait engagée.

Cette profession résulterait de la fusion des professions d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire et de mandataire judiciaire.

<sup>47</sup> Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite ALUR, les administrateurs judiciaires sont chargés d'assurer la gestion des copropriétés dégradées.



Cette proposition tiendrait au fait que chacune de ces professions :

- ◆ agit dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice en matière civile ou commerciale ;
- ◆ repose sur une organisation similaire ;
- ◆ est soumise à des règles proches.

## PROPOSITION

### **n°21** Engager une réflexion quant à l'opportunité de création d'une profession dite de l'exécution

La mission considère que dans un premier temps et sous réserve d'expertise, la création de cette profession pourrait concerner les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires. Pour ces derniers, leur activité est, selon la Chancellerie, principalement composée des ventes volontaires. La création aujourd'hui de cette profession leur permettrait de diversifier leur activité.

La création de cette nouvelle profession, par une mutualisation des moyens sur des domaines d'activités proches, devrait ainsi :

- ◆ assurer une cohérence au sein des professions du droit ;
- ◆ baisser les coûts pour le justiciable ;
- ◆ accroître la lisibilité du droit pour le justiciable en lui offrant un « guichet unique de l'exécution » ;
- ◆ diminuer les frais en permettant qu'un seul professionnel soit compétent en matière de recouvrement forcé, de mises sous séquestre, de ventes aux enchères.

En dépit des arguments présentés ci-avant, il ressort des auditions conduites par la mission avec les professions concernées que les métiers d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire d'une part, et d'administrateur judiciaire d'autre part, ne sont pas fongibles.

En effet, les premiers agissent pour exécuter une décision de justice visant à régler une situation d'insolvabilité tandis que les seconds assurent, sur décision de justice, la gestion de procédures collectives. De plus, en première analyse, la complexité et la technicité de la réglementation en matière de gestion des procédures collectives plaident selon la mission pour leur exclusion du périmètre de cette profession.

Simultanément, la question de l'inclusion des mandataires judiciaires dans cette profession mériterait d'être expertisée.

#### **4.2. Certaines modalités d'exercice de la profession d'avocat doivent être modernisées sans pour autant être dévoyées**

La mission a également étudié la possibilité, d'une part, d'étendre la territorialité du monopole de la postulation et, d'autre part, de créer un statut d'avocat en entreprise. Le premier point s'analysant comme une mesure de simplification pour les justiciables et le second comme une diversification des modes d'exercice de la profession.

#### 4.2.1. Au regard des évolutions technologiques, l'élargissement de la territorialité de la postulation doit être envisagée, sous réserve d'une analyse plus fine de l'impact de cette mesure notamment sur le traitement des dossiers en matière pénale

Les différences de périmètre d'exercice en matière de postulation (cf. Encadré 15) supposent l'intervention obligatoire d'un représentant local pour les clients dont l'avocat n'est pas rattaché au TGI ou à la Cour d'appel. Ainsi, un avocat toulousain devra avoir recours à un avocat du barreau d'Aix-en-Provence pour une affaire traitée par ce tribunal, soit deux avocats alors que dans le même temps, pour des affaires traitées dans le périmètre du TGI dont dépend l'avocat du client, un unique professionnel assume l'ensemble des fonctions pour le compte du client.

Cette limitation de la compétence territoriale pour la postulation, réduit la lisibilité de la procédure pour l'utilisateur et renchérit potentiellement l'intervention de l'avocat (cf. 2.2.1.2).

##### Encadré 15 : Monopole de postulation et territorialité

L'article 5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques rend obligatoire la constitution d'avocat pour la postulation devant les juridictions civiles (représentation des parties pour les actes écrits : assignments, communication des pièces, conclusions).

Ce monopole comprend :

- la postulation ;
- la plaidoirie, qui est facultative.

Il n'existe pas devant : les tribunaux d'instance, devant lesquels les parties se défendent elles-mêmes, les tribunaux de commerce, les juridictions prud'homales, le tribunal des baux ruraux.

Alors que les avocats sont libres de plaider sur l'ensemble du territoire national, leur activité de postulation est soumise à une limitation territoriale. L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 indique en effet que les avocats ne peuvent exercer leur activité de représentation (postulation) que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend. Cette contrainte juridique induit un monopole géographique de postulation.

Ce principe général connaît une exception : la « multipostulation » qui autorise les avocats inscrits au barreau de l'un des TGI d'une même zone géographique à postuler devant chacune des juridictions. Cette faculté est actuellement limitée à trois territoires : Bordeaux et Libourne, Nîmes et Alès et Bobigny, Paris, Créteil et Nanterre.

*Source : Mission.*

En ce qui concerne la sécurité des procédures, le principe de postulation territoriale a été institué pour garantir aux citoyens et au juge que l'avocat qui alléguait cette qualité était bien titulaire. Pour les juridictions ce principe doit garantir la possibilité de bénéficier dans les meilleurs délais de toutes les explications utiles aux litiges de la part d'un avocat domicilié professionnellement à proximité.

Cette justification pouvait s'expliquer à une époque où les liaisons entre juridictions pouvaient prendre plusieurs jours et la vérification d'un titre d'avocat quelques mois. Par ailleurs, dans les faits, c'est l'avocat principal qui rédige les écritures à charge pour le postulant d'assurer leur inscription au greffe (de manière physique ou dématérialisée) après avoir effectué un contrôle de la qualité des écritures<sup>48</sup>.

La mission considère en raison de la mise en place, depuis 2004, du réseau privé virtuel des avocats (RPVA) et de son interface sécurisée avec le réseau privé virtuel justice (RPVJ) que la limitation territoriale de la postulation n'est plus à terme justifiée.

<sup>48</sup> L'avocat postulant est responsable des actes enregistrés par le greffe.

En effet, ces deux plateformes permettent la dématérialisation des procédures et des actes<sup>49</sup> entre les avocats et les greffes des tribunaux de grande instance et des Cours d'appel. Selon le Conseil national des barreaux (CNB) l'ensemble des barreaux a signé une convention locale avec les TGI.

**La mission estime important de rappeler que la suppression de la territorialité de la postulation ne conduit pas à la suppression du monopole, qui reste obligatoire.**

De plus, l'avocat principal ou plaident conserverait s'il le souhaitait, notamment pour des raisons de coût ou de complexité du dossier, la faculté de recourir à un confrère exerçant dans le ressort d'un autre TGI ou Cour d'appel.

Cependant, lors des auditions, la Chancellerie ainsi que les représentants de la profession ont fait valoir, que cette mesure allait nuire aux barreaux et tribunaux situés en dehors de la région parisienne. Pour étayer cette crainte ils ont argué du phénomène de concentration qui en résulterait pour les contentieux dits « institutionnels »<sup>50</sup>.

Ils redoutent que les « institutionnels » choisissent alors de confier leurs affaires à un seul cabinet d'avocat situé à proximité de leur direction juridique, qui assurerait la postulation auprès de l'ensemble des TGI.

A l'inverse, concernant les contentieux impliquant des « institutionnels », les représentants du ministère de l'économie ont fait valoir que ceux-ci pratiquaient déjà de la manière suivante : découpage par zones géographiques avec désignation d'un avocat qui gère les dossiers contentieux au niveau local, à charge pour ce dernier de désigner un avocat postulant si nécessaire.

La Chancellerie a également indiqué à la mission que, bien que les dispositifs de multipostulation existants n'englobent pas l'ensemble du ressort d'une Cour d'appel, la multipostulation effective dans les ressorts de Bordeaux-Libourne avait conduit à ce qu'environ 30 % des désignations par le bureau d'aide juridictionnelle portent sur des avocats du barreau de Bordeaux et que la vérification des dépens (états de frais de postulation) représenteraient le même pourcentage avec une augmentation marquée sur les derniers mois<sup>51</sup>.

Selon la Chancellerie, le bâtonnier de Libourne aurait indiqué que ses confrères avaient perdu depuis la mise en place de la multipostulation 70 à 80 % des dossiers de postulation.

Une note de l'Observatoire du CNB du 7 octobre 2014 fait apparaître que dans le classement des dix barreaux dans lesquels les revenus moyens des avocats sont les plus faibles, on retrouve cinq des barreaux situés dans une zone de multipostulation : trois barreaux de la CA de Paris (Seine Saint-Denis, Val de Marne et Essonne), ainsi que les barreaux de Libourne et d'Alès.

**En matière pénale, la territorialité de la postulation permet de garantir un égal accès au juge et à l'avocat par un maillage territorial suffisant par les avocats.**

<sup>49</sup> En matière civile, ces réseaux permettent l'envoi et la réception des courriers électroniques et équivalents électroniques d'actes et pièces de procédure et de consulter les dossiers des affaires et le registre des audiences au TGI et à la Cour d'appel et effectuer les recours et placements.

<sup>50</sup> Il s'agit des contentieux engagés par les banques, compagnies d'assurances et la DGFIP notamment.

<sup>51</sup> Selon la Chancellerie, le bâtonnier de Libourne a saisi le Président du TGI de Libourne pour l'informer de cette situation « *contra legem* ».

Selon la Chancellerie, la suppression de la territorialité du monopole de postulation et la concentration des dossiers dans certains barreaux, réduirait le nombre d'avocats présents dans certains TGI et ferait peser sur eux toutes les obligations en matière d'aide juridictionnelle, de permanences pénales, de commissions d'office, de gardes à vue, ... Le risque serait de mettre en difficulté la justice pénale et de dégrader les droits de la défense.

Au regard des arguments avancés par les parties prenantes concernées et bien que l'impact territorial ne puisse être mesuré *a priori* à défaut de données chiffrées disponibles pertinentes<sup>52</sup>, la mission considère qu'une mesure médiane peut être proposée de manière à ne pas obérer l'accès au juge et à l'avocat en matière pénale notamment.

## PROPOSITION

### n°22 Elargir, en première instance, la territorialité de la postulation au niveau du ressort de la Cour d'appel

Cette proposition permet, en termes de maillage judiciaire, de poursuivre le mouvement enclenché avec la suppression de la profession d'avoué et qui a permis aux avocats inscrits au barreau du TGI de pouvoir postuler en appel dans le ressort de leur Cour d'appel. Par conséquent, les avocats peuvent déjà postuler en appel dans le ressort de la Cour d'appel dont dépend leur barreau. Cette proposition ne remet pas en cause les dispositifs de multipostulation existants en Ile-de-France.

Outre l'aspect juridique, la mise en œuvre pratique de la mesure supposerait d'ouvrir un accès aux avocats à l'ensemble des greffes des TGI<sup>53</sup> du ressort de la Cour d'appel, en interfaçant RPVA et RPVJ, et de prévoir un enregistrement *a priori* et automatique des actes et procédures des avocats lorsqu'ils utilisent ces nouvelles technologies.

#### Encadré 16 : e-Barreau

La plateforme e-Barreau (interfacé avec RPVA) permet la saisine directe des juridictions par les avocats pour toutes les procédures en matière civile et pénale.

En janvier 2014, le nombre d'abonnés e-Barreau était de 38 928.

Le nombre d'échanges totalisé par le ministère de la justice en septembre 2013 était de :

- 883 761 messages émis ;
- 349 173 reçus.

Le nombre d'échanges totalisés par le conseil national des barreaux en décembre 2013 était de :

- 585 636 messages émis ;
- 1 026 333 reçus.

*Source : Conseil national des barreaux.*

Cette mesure permettrait le développement du numérique de la profession et d'accélérer le mouvement de développement des nouvelles technologies initié par le ministère de la justice<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> La part de la postulation dans le chiffre d'affaire des avocats n'est pas connue, pas plus que la part en volume des dossiers impliquant des « institutionnels ».

<sup>53</sup> Cet accès est déjà ouvert en ce qui concerne les procédures d'appel. Ainsi, si aujourd'hui un avocat ne peut faire enregistrer *via* RPVA ses écritures, en première instance qu'auprès du greffe du TGI du barreau dans lequel il est inscrit, il peut dès à présent en appel enregistrer ses écritures *via* RPVA auprès du greffe de la Cour d'appel dont il dépend.

<sup>54</sup> Le projet PORTALIS porté actuellement par la Chancellerie devrait permettre à terme une interface au niveau national, que ne permet pas aujourd'hui RPVA.

Par ailleurs, cette mesure permettra à tous les barreaux de mieux intégrer la jurisprudence dynamique de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et les évolutions législatives notamment pour faire face à l'augmentation prévisible de leur activité en matière pénale et pour assurer les droits de la défense.

Aussi vrai que les évolutions technologiques et la simplification des procédures justifient pleinement l'élargissement de la territorialité au niveau du ressort de la Cour d'appel, la mission convient de la nécessité d'anticiper des mesures de nature à limiter le risque d'appauvrissement numérique d'un certain nombre de barreaux.

Cet enjeu précis met clairement en lumière la difficulté de jauger la pertinence d'analyse globalisante et les impératifs du maillage territorial conjugués à ceux du service public de la justice.

Enfin, la situation des CARPA au regard de l'effectivité de l'aide juridictionnelle exige d'être considérée à l'aune de cette évolution. En effet, l'élargissement de la territorialité de la postulation au niveau du ressort de la Cour d'appel pourrait conduire au-delà de l'appauvrissement numérique des barreaux des TGI à une éventuelle fragilisation des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA)<sup>55</sup>. La profession ne pourra sans doute pas s'exonérer d'une réflexion sur la mutualisation de CARPA.

#### Encadré 17 : Les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA)

La CARPA est la caisse des règlements pécuniaires des avocats. C'est une association (loi 1901) créée en 1957.

Ses principales missions sont :

- organiser tous managements de fonds. Dans le cadre de ses activités professionnelles, l'avocat reçoit des fonds (effets ou valeurs) pour le compte de ses clients. L'avocat remet pour le compte de son client les fonds à la CARPA par chèque ou virement en indiquant de quelle opération il s'agit, qui est le donneur d'ordre et qui est le bénéficiaire de l'opération. Les fonds ne sont détenus qu'à titre temporaire par l'avocat qui doit les transmettre à son client ou à l'adversaire voire à un tiers. Dans tous les cas, les managements de fonds nécessitent une autorisation écrite préalable du client. Ainsi la représentation des fonds des clients est garantie ;
- gérer le fonctionnement du service de l'aide juridictionnelle. La CARPA reçoit chaque année une dotation financière des pouvoirs publics qui permet de régler les différentes indemnités dues aux avocats, intervenus au titre de l'aide juridictionnelle, de la garde à vue ou de la médiation pénale.

Dans son rapport parlementaire sur le financement et la gouvernance de l'aide juridictionnelle, Le Député Jean-Yves Le Bouillonnet<sup>56</sup> regrettait qu'« à l'heure de la concentration du nombre des régions (bientôt 13 en métropole), du projet du grand Paris ou simplement au regard du nombre des cours d'appel (35), trop peu nombreux sont les exemples de regroupements soit de barreaux au niveau départemental voire interdépartemental soit de CARPA en vue de rationaliser et d'optimiser les interventions et interactions ordinaires dans le domaine de l'AJ. »

*Source : Mission.*

Toutefois, cet élargissement du monopole territorial de la postulation en première instance devra, pour éviter d'éventuels appauvrissements numériques des « petits » barreaux, s'accompagner d'un renforcement du contrôle des bâtonniers en ce qui concerne l'établissement de bureaux secondaires.

L'avocat souhaitant établir un ou plusieurs bureaux secondaires est soumis à une démarche déclarative auprès du conseil de l'ordre du barreau auquel il appartient. Lorsque l'avocat souhaite établir un bureau secondaire dans le ressort d'un barreau différent de celui où il a établi sa résidence professionnelle, il doit en outre demander l'autorisation du conseil de l'ordre du barreau dans le ressort duquel il envisage d'établir ce bureau secondaire.

<sup>55</sup> A la suite d'un litige, les sommes sont versées à la CARPA du barreau auprès duquel l'avocat, même postulant est inscrit.

<sup>56</sup> Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle : « A la croisée des fondamentaux ». Analyse et propositions d'aboutissement, septembre 2014.

La mission considère qu'il conviendrait de maintenir ce contrôle *a priori* pour s'assurer de la réalité et de l'effectivité de la structure annexe.

**La proposition de l'extension au niveau du ressort des Cours d'appel est au mieux le point d'équilibre et le moins déraisonnable entre ce que permettent le RPVA, les réalités de la vie judiciaire, la protection du maillage territorial et le budget de la Chancellerie.**

#### **4.2.2. La sécurisation des échanges entre les juristes d'entreprise et leurs employeurs doit passer par la reconnaissance de la confidentialité de ces échanges sans qu'il soit nécessaire de reconnaître à ces juristes la qualité d'avocat**

En 2010, la France comptait 15 870 juristes d'entreprises<sup>57</sup>.

Bien que le conseil national des barreaux soit opposé à la création du statut d'avocat en entreprise, les avocats du barreau de Paris plaident en faveur de sa création.

Compte tenu des activités de conseil juridique et de rédaction d'actes au sein des entreprises qui les emploient, la mission a étudié l'intérêt qu'il y aurait à créer un statut d'avocat en entreprise, sur le modèle des pratiques existantes dans d'autres pays européens, tant du point de vue de la profession que des entreprises.

##### **Encadré 18 : Notion de juriste d'entreprise**

L'article 26 de la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 reconnaît l'exercice du droit par les juristes d'entreprise et définit leur profession comme suit : « *Les juristes d'entreprise exerçant leurs fonctions, en exécution d'un contrat de travail, au sein d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, peuvent, dans l'exercice de ces fonctions et au profit exclusif de l'entreprise qui les emploie ou de toute entreprise du groupe auquel il appartient, donner des consultations juridiques et rédiger des actes sous seing privé relevant de l'activité desdites entreprises.* »

Ce statut salarié entraîne toute une série de conséquences :

La profession de juriste d'entreprise n'est encadrée par aucun texte déontologique ou disciplinaire, autres que ceux émanant de son employeur, contrairement à d'autres professions qui s'exercent de façon indépendante et impliquent un rapport de clientèle.

Ainsi le juriste d'entreprise ne prête pas serment et n'est pas soumis aux obligations déontologiques de l'avocat, sanctionnées par une autorité disciplinaire. Ces obligations déontologiques trouvent en effet leur justification historique dans l'exercice de l'activité contentieuse et de défense pénale de l'avocat à laquelle le juriste d'entreprise n'a pas vocation. Le juriste d'entreprise n'est pas non plus soumis à l'obligation de formation continue ni à l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité professionnelle propre aux activités réglementées par l'État et jouissant d'un monopole.

En effet, le juriste d'entreprise n'a pas vocation à plaider devant les tribunaux, bien que cette possibilité lui soit offerte devant les juridictions où la représentation par avocat n'est pas obligatoire.

Il conseille et oriente les entités internes d'une entreprise dans tout projet, adapte la prise de risque sous l'angle juridique. par la prise de recul qu'il offre à travers son conseil, il peut proposer un regard au chef d'entreprise en amont de toutes ses décisions.

En cas de contentieux, il est chargé de défendre les intérêts de l'entreprise, le plus souvent en interface avec un avocat qui plaidera le dossier, et avec lequel il collaborera pendant l'instruction du dossier et durant toute l'audience.

*Source : Mission.*

<sup>57</sup> Enquête IPSOS commanditée par l'AFJE conduite sur un mois (du 15 mars au 16 avril 2010) auprès de 902 entreprises (échantillon raisonné en termes d'effectifs et de secteur d'activité).

Il résulte des auditions conduites par la mission auprès des différentes parties prenantes concernées que la création de ce statut permettrait :

- ◆ de diversifier la carrière des avocats, qui auraient le choix d'exercer en cabinet ou en entreprise ;
- ◆ d'offrir aux entreprises une confidentialité des échanges, dans la mesure où cette garantie est liée au statut d'avocat, et de mettre les entreprises françaises évoluant à l'international à égalité d'arme avec leurs concurrentes ;
- ◆ de renforcer la compétitivité juridique de la France.

Toutefois, en dépit des garanties qui pourraient être apportées pour permettre l'exercice de cette profession<sup>58</sup> l'existence d'un lien de subordination induit par la création de ce statut est incompatible avec l'exercice indépendant de la profession. Cette indépendance est en effet consubstantielle à la profession d'avocat qui nécessite fondamentalement, pour garantir les droits de la défense, une absence de lien de subordination.

Or, le statut de salariat en entreprise induit cette subordination vis-à-vis de l'employeur qui n'est pas un membre de la profession, à la différence de l'avocat salarié. Les avocats eux-mêmes admettent le lien de subordination de leurs confrères salariés, en arguant que la communauté de déontologie amoindrirait, d'une certaine manière, le lien de subordination.

Si la création d'un statut d'avocat en entreprise a pu permettre d'imaginer conférer aux échanges, au motif de l'indépendance de la profession, un caractère de confidentialité pour répondre aux besoins des entreprises, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne reconnaît pas cette protection.

En effet, dans différents arrêts<sup>59</sup> la CJUE a refusé la protection du secret professionnel aux échanges au sein d'une entreprise effectués par les avocats, salariés, internes à l'entreprise, au motif que l'avocat interne ne peut être assimilé à un avocat externe du fait de la situation de salariat dans lequel il se trouve. Ainsi, un échange ne peut être couvert par le secret professionnel que s'il émane d'avocats indépendants, c'est-à-dire d'« *avocats non liés aux clients par un rapport d'emploi* ».

**La réponse à la confidentialité des échanges ne réside pas dans la reconnaissance du statut d'avocat en entreprise. Ce choix serait une mauvaise réponse à une bonne question.**

<sup>58</sup> Clause de conscience et d'indépendance, règles déontologiques, ...

<sup>59</sup> CJUE 18 mai 1982, aff. C-155/79 « AM&S Europe c/ Commission » et 14 septembre 2010, aff C-550/07 P, « Azko Nobel Chemicals c/ Commission ».

**PROPOSITION****n°23** Etudier la possibilité d'accorder la confidentialité aux échanges et communications entre les juristes d'entreprise et leurs employeurs

La CJUE considère que les Etats membres demeurent souverains pour décider si un conseil interne à l'entreprise peut bénéficier d'un privilège de confidentialité (« *legal privilege* »).

Pour répondre au besoin réel de protection des échanges entre les juristes internes de l'entreprise et ses employeurs, la mission considère qu'il convient d'adopter une approche par le contenu plus que par la qualité ou le statut des juristes.

C'est ainsi que la Belgique dans sa loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 a d'une part, consacré le statut de juriste d'entreprise en tant que profession autonome et d'autre part, reconnu la confidentialité des avis juridiques rendus par ces juristes dans le cadre de leur activité de conseil juridique et au bénéfice de son employeur (article 5 de la loi précitée).

*« Puisque prétendre vouloir affirmer le secret professionnel de l'avocat en entreprise se heurte au refus répété de la CJUE, commençons par obtenir que soit garanti le respect de la confidentialité des échanges internes à l'entreprise, afin de jeter un pont vers l'exercice de l'avocat en entreprise qui, dans l'avenir, finira par s'imposer. »<sup>60</sup>*

Toutefois, il conviendra de s'assurer que cette reconnaissance n'est pas de nature à complexifier la politique de lutte contre les fraudes.

### **4.3. Les données publiques du registre du commerce et des sociétés (RCS) doivent être ouvertes et partagées gratuitement pour diversifier l'offre de services aux entreprises**

#### **4.3.1. Les données du RCS, bien que détenues formellement par l'INPI, sont exclusivement gérées par le GIE Infogreffe**

Les greffiers de tribunaux de commerce, officiers publics et ministériels nommés par le Garde des Sceaux, cumulent principalement trois catégories d'activités :

- ◆ le secrétariat des juges consulaires et l'assistance au Président du tribunal de commerce ;
- ◆ la validation des opérations effectuées par le greffe, qui est une fonction d'expertise juridique et la délivrance des actes, données et documents officiellement vérifiés ;
- ◆ l'organisation de la gestion des données du registre du commerce et des sociétés ou d'autres registres (sûretés, privilèges mobiliers).

La troisième activité, de nature extrajudiciaire, est externalisée.

En effet, 95 % des informations recueillies par les greffiers<sup>61</sup> sont transmises gratuitement à l'Institut national pour la propriété intellectuelle (INPI) pour alimenter le répertoire national du commerce et des sociétés (RNCS). L'INPI agrège les données issues des greffes des tribunaux de commerce avec celles des tribunaux mixtes d'Alsace-Moselle et des DOM-TOM.

<sup>60</sup> M. Yves Repiquet, ancien Bâtonnier de Paris, « La nécessaire protection de la confidentialité des échanges juridiques au sein des entreprises », Juriste d'entreprise magazine 2014.

<sup>61</sup> Rapport IGF n° 2012-M-057-03 sur les professions réglementées de mars 2013.



Les informations contenues dans le RCS sont publiques. Les entreprises qui souhaitent y avoir accès (soit pour leur usage interne, soit pour leur diffusion avec une valeur ajoutée) peuvent demander des licences de diffusion à l'INPI.

À la suite d'un accord intervenu en avril 2009 entre l'INPI et les greffiers des tribunaux de commerce, les services effectués par Coface Services en matière de constitution du RCS pour le compte de l'INPI ont été repris par le groupement d'intérêt économique (GIE) Infogreffe<sup>62</sup>. Ce GIE assure techniquement la diffusion électronique des données du RCS.

#### Encadré 19 : Gestion du registre national du commerce et des sociétés (RNCS)

A une question posée au Sénat le 16 avril 2009 par M. Philippe Marini en ce qui concernait le risque qu'il y aurait à accorder un monopole d'exploitation aux greffiers de tribunaux de commerce (officiers publics et ministériels) organisés en profession libérale par le biais d'un groupement d'intérêt économique (GIE) pour la gestion de la base de données Infogreffe, le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a apporté une réponse publiée au journal officiel du Sénat le 19 novembre 2009 « *L'Institut national de la propriété industrielle (INPI) centralise et archive les données du registre national du commerce et des sociétés (RNCS), collectées principalement par les greffiers des tribunaux de commerce. Il assure la diffusion de ces informations par le biais du site Euridile et par des licenciés. Dans le cadre de l'accord signé le 3 avril 2009, l'INPI et les greffiers ont souhaité réaliser des économies d'échelle et éviter les redondances en matière de saisie de données et de diffusion des informations au travers du site Infogreffe. Cette rationalisation devrait également permettre d'alléger le coût supporté par les entreprises pour leur enregistrement au registre du commerce et des sociétés (RCS). En ce qui concerne les 40 agents de l'INPI aujourd'hui affectés à la gestion du RNCS, la direction générale de l'INPI s'est engagée à ce qu'il n'y ait ni mutation ni départ forcés pour les agents dont les postes sont supprimés, y compris à Compiègne. Des évolutions de fonction adaptées aux compétences des agents ont été prévues et sont progressivement mises en œuvre. Dans le contexte de cette nouvelle organisation, le marché de traitement des données relatives au RNCS en 2005 n'a pas été renouvelé à l'échéance du 30 septembre. Cette échéance avait nécessairement été anticipée par le prestataire compte tenu de la date de renouvellement du marché* »

*Source : Question écrite n° 08410 de M. Philippe Marini. JO Sénat du 16 avril 2009.*

#### 4.3.2. La création des conditions de l'ouverture gratuite et partagée du RCS doit permettre à terme d'offrir aux entreprises le bénéfice des informations contenues dans ce fichier

Sans remettre en cause le monopole des greffes pour la collecte et le traitement des données du RCS et leur rôle en matière de lutte contre le blanchiment, par le contrôle et l'appréciation de la validité des demandes d'inscription, modification et radiation au RCS déposées par les entreprises, la mission considère qu'il conviendrait de mettre à disposition gratuitement les données publiques du RCS, conformément au principe de réutilisation libre, facile et gratuite des données.

Toutefois, il résulte des auditions conduites auprès des services des ministères de la justice et de l'économie, de l'industrie et du numérique d'une part, et des greffiers de tribunaux de commerce d'autre part, que **la nature juridique des données contenues dans le RCS n'est pas certaine.**

L'absence de définition de la nature de ces données conduit la mission, préalablement à toute décision qui pourrait conduire à l'ouverture et au partage de ces données, à recommander une analyse juridique et technique de la nature des données gérées par le GIE Infogreffe.

<sup>62</sup> Créée en 1986, Infogreffe n'est pas une structure d'exercice ; c'est un GIE régi par les articles L. 251-1 et suivants du code de commerce, dont le but est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Son rôle est d'organiser et de gérer la diffusion et la commercialisation des données des greffes des tribunaux de commerce.

## PROPOSITION

### n°24 Expertiser les conditions permettant un accès ouvert, partagé et gratuit du RCS

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs définis les données publiques comme suit : « (...) *quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. (...)* »

Il conviendrait donc avant d'engager une ouverture gratuite et partagée des données du RCS, détenues par le GIE Infogreffe, de s'assurer de la nature des données gérées par lui. En effet, si la totalité des données n'étaient pas considérées comme brutes alors, selon la Chancellerie, les données dites « intellectuelles<sup>63</sup> » devraient donner lieu à indemnisation du GIE Infogreffe.

Si l'ouverture et le partage de ces données étaient actés, ils devraient être réalisés en liaison avec la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

#### 4.4. Les conditions d'exercice des pharmaciens d'officine doivent être modernisées et permettre un meilleur accès aux soins de premier recours

##### 4.4.1. La réalisation par les pharmaciens d'officine de certains actes médicaux doit être amplifiée pour renforcer l'offre des soins sur le territoire, notamment lorsque le nombre de médecins généralistes sur le territoire n'est pas suffisant

Les missions dévolues aux pharmaciens sont diversifiées et vont aujourd'hui au-delà de la seule dispensation des médicaments<sup>64</sup>.

Au-delà des catégories juridiques définies par le code de la santé publique, ces nouvelles missions se classent, sur le plan pratique, en quatre catégories distinctes :

- ◆ **la participation aux missions de service public organisées par les autorités de santé**, telles que la participation à la mise en œuvre de mesures d'urgence définies par les « plans blancs » (plans d'urgences sanitaires) ;
- ◆ **les missions d'éducation thérapeutique, de prévention et de suivi des traitements** : il s'agit des missions de conseil destinées à favoriser l'amélioration ou le maintien de l'état de santé des patients, en particulier ceux atteints de maladies chroniques, au-delà des informations quant à l'usage de médicaments ou de dispositifs médicaux : organisation du parcours de soins, alimentation et hygiène de vie, évaluation des effets des médicaments (efficacité, effets secondaires), lien avec les autres professionnels de santé.

<sup>63</sup> Données valorisées par le GIE Infogreffe.

<sup>64</sup> Cette activité est exclusivement réservée aux pharmaciens d'officine, dont le maintien a été confirmé par le Gouvernement (cf. conseil des ministres du 15 octobre 2014).

- ◆ **les missions de soins de premiers recours** : la participation aux soins de premiers recours peut consister en l'administration de médicaments, y compris à prescription obligatoire, ou l'utilisation de dispositifs médicaux (pansements en particulier), et l'orientation dans le système de soin ;
- ◆ **les missions de participation au diagnostic** : rattachées juridiquement à la catégorie notamment par le biais de la réalisation de tests, voire de tout ou partie d'examen de biologie médicale, en particulier de leur phase de prélèvement. Depuis 2013, les pharmaciens d'officine sont autorisés à réaliser, dans un espace de confidentialité, trois tests de dépistage. Il s'agit :
  - du test capillaire d'évaluation de la glycémie ;
  - du test oro-pharyngé d'orientation diagnostique pour les angines à streptocoque du groupe A ;
  - du test naso-pharyngé d'orientation diagnostique de la grippe.

Seules deux missions d'éducation thérapeutique et d'accompagnement de patients sont rémunérées<sup>65</sup>.

Afin d'étendre l'offre de proximité de vaccination en sus de celle proposée par les médecins, les sages-femmes, les infirmiers et les centres publics de vaccination, les pharmaciens pourraient également être chargés de cette mission. Cette mesure permettrait de relancer la politique vaccinale.

## PROPOSITION

**n°25** Permettre aux pharmaciens de pratiquer, sur prescription médicale, les vaccinations dont la liste serait arrêtée par le ministre chargé de la santé

L'article 32 du projet de loi relatif à la santé présenté en conseil des ministres le 15 octobre 2014 et déposé le même jour à l'Assemblée nationale vise à mettre en œuvre la politique vaccinale et à faciliter l'accès de la population à la vaccination.

La mission approuve sans réserve cette mesure qui permettra non seulement de promouvoir une vaccination de proximité en offrant un point d'accès supplémentaire, notamment dans les zones sous-denses, mais également de limiter la multiplication des consultations liées à la vaccination.

Plus généralement, et sans qu'il lui revienne de dire lesquelles, la mission encourage toute délégation d'acte en faveur des pharmaciens et d'autres professions paramédicales, chaque fois que les exigences de santé publique sont respectées et que la formation des professionnels le permet.

Certaines rigidités dans le système de santé ne permettent pas toujours de répondre aux nouveaux défis de santé publique (baisse de la démographie médicale, augmentation des maladies chroniques, exigence croissante de qualité et hyperspécialisation des médecins, accès aux soins partout sur le territoire).

---

<sup>65</sup> Suivi des patients sous anticoagulants, suivi des patients asthmatiques.

Pour y répondre, les pouvoirs publics essaient d'encourager la coopération entre professionnels de santé. Le rapport d'information du Sénat sur la coopération entre professionnels de santé de janvier 2014<sup>66</sup> a par exemple pointé la sous-exploitation et l'inefficacité de l'article 51 de la loi « HPST » de 2009 qui s'expliqueraient par une procédure administrative lourde, par l'absence de dispositions relatives à la formation et par des résistances sociologiques.

S'il est opportun d'encourager le développement de la coopération, il apparaît tout autant nécessaire de s'engager résolument sur la voie de la création de professions intermédiaires et de la délégation d'actes.

En effet, le transfert de compétences représente un réel potentiel aux bénéfices nombreux :

- ◆ il permettrait une respiration et une meilleure efficacité du système *via* un décloisonnement et une souplesse accrue au bénéfice des patients ;
- ◆ il permettrait aux professionnels de santé médicaux de se concentrer davantage sur des champs d'expertises nouveaux ;
- ◆ il aurait un impact positif sur la dépense sociale.

Redéfinir les périmètres de compétences et déléguer des soins primaires est possible sans remettre cause la qualité de la médecine dans son ensemble.

#### **4.4.2. L'organisation de la vente en ligne de médicaments doit être assouplie tout en garantissant la santé publique des consommateurs**

Selon la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le marché de l'automédication a représenté, en 2012, un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros sur un chiffre d'affaires total des officines de 35 milliards d'euros et est actuellement le seul segment du secteur pharmaceutique en développement, avec une croissance de 4,7 %.

Le marché européen de la vente à distance de médicaments a été évalué en 2011 à plus d'un milliard d'euros. La majeure partie des ventes est réalisée en Allemagne. On estime à environ 2 millions le nombre de patients qui ont recours, chaque jour, dans l'Union européenne, à un service de vente à distance de médicament.

En France, un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2012<sup>67</sup>, l'ordre national des pharmaciens listait 94 sites internet autorisés tandis qu'une enquête IFOP estimait que seuls 4 % des Français avait acheté des médicaments sur internet et que 30 % envisageaient de le faire.

<sup>66</sup> Rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales sur la coopération entre professionnels de santé, 28 janvier 2014.

<sup>67</sup> L'ordonnance n° 2012-1427 du 19 décembre 2012 transpose la directive 2011/62/UE du 8 juin 2011, en vue d'autoriser et encadrer la vente en ligne de médicaments. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 5125-33 et suivants et à l'article L. 5121-5 du code de la santé publique.

L'article L. 5125-33 du code de la santé publique définit le commerce électronique de médicaments conformément à la directive comme « *l'activité économique par laquelle le pharmacien propose ou assure à distance et par voie électronique la vente au détail et la dispensation au public des médicaments à usage humain et, à cet effet, fournit des informations de santé en ligne* ». Il en limite toutefois la portée en spécifiant que : « *l'activité de commerce électronique est réalisée à partir du site internet d'une officine de pharmacie.* » Il en limite toutefois la portée en spécifiant que, d'une part, l'activité de commerce électronique est réalisée à partir d'une officine de pharmacie et que, d'autre part, l'unique mode de commercialisation est internet – ce qui exclut les applications pour téléphone mobile.

Le fait de n'autoriser la vente de médicaments à distance que dans le prolongement virtuel d'officines physiques existantes est une entrave au développement du commerce en ligne. En effet, les investissements importants nécessaires à la création et au fonctionnement d'un site internet, tant en termes de ressources financières à mobiliser qu'en termes de temps de travail du pharmacien titulaire d'officine, risquent de ne pas être à la portée de la plupart des officines françaises qui sont le plus souvent des entreprises de taille très modeste. Or, certains Etats membres de l'Union Européenne, comme le Royaume-Uni, ont déjà autorisé la création de sites dits « *pure player* », dont l'activité de vente de médicaments s'exerce hors de toute officine.

Le maintien d'une telle restriction pourrait constituer un handicap pour les officines françaises confrontées à la concurrence, notamment dans les zones frontalières, des sites internet de vente en ligne de médicaments européens. En l'absence de mesures favorisant l'émergence de sites internet suffisamment attractifs en France, le risque est que le consommateur se tourne vers les sites internet des pays limitrophes dans lesquels le commerce électronique des médicaments est déjà largement autorisé. Or, en matière de commerce électronique, les premiers opérateurs, du fait de leur notoriété, bénéficient d'un avantage concurrentiel certain.

## PROPOSITION

### n°26 Assouplir les modalités d'organisation de la vente en ligne de médicaments

Sans remettre en cause le monopole des pharmaciens en matière de délivrance et de vente des médicaments, il s'agirait par cette mesure de supprimer l'adossement obligatoire de la vente à distance d'une pharmacie physique sans affecter pour autant le circuit de distribution et son étanchéité : jusqu'à la délivrance, seule une pharmacie ou un établissement pharmaceutique peut détenir le médicament, gage de la sécurité sanitaire.

En la matière, la compétence exclusive de vente du pharmacien pourrait être remplacée par une compétence exclusive de vente des pharmacies. Ce dernier pourrait également être élargi aux personnes morales autorisées à exploiter des établissements de distribution en gros, notamment les groupements de pharmaciens comprenant une centrale d'achat pharmaceutique.

#### 4.5. L'ouverture de la prescription de verres correcteurs aux optométristes permettrait de pallier le manque d'ophtalmologistes sur le territoire national

Selon le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la France comptait 5 855 ophtalmologistes. Il est régulièrement constaté une pénurie croissante d'ophtalmologistes induisant des délais d'attente importants pour obtenir une prescription de lunettes correctrices. Ce phénomène est conjugué à la pratique de dépassements d'honoraires. Ils constituent une menace pour l'accès des patients aux lunettes correctrices.

En effet, le recours à un ophtalmologiste est obligatoire pour obtenir une prescription de lunettes correctrices. Par conséquent, le faible nombre de praticiens sur le territoire se traduit pas des délais d'attente moyen pour une consultation d'environ quatre mois et demi selon une étude menée par une association de consommateurs<sup>68</sup> et de deux mois selon le ministère de la santé<sup>69</sup>.

L'évolution démographique de ces praticiens laisse penser que la pénurie va s'accroître. Les données communiquées à la mission par le ministère de la santé corroborent cette analyse. L'âge moyen de la profession est passé de 52,5 ans à 53,7 ans entre 2010 et 2014, soit une progression de 1,2 an.

Selon les calculs réalisés par l'IGF<sup>70</sup>, la population d'ophtalmologistes devrait baisser de 23 % entre 2012 et 2022. Ce rapport en déduisait que *« cette diminution du nombre d'ophtalmologues se traduira nécessairement par une augmentation des délais d'attente des patients, qui sera d'autant plus marquée que la demande de soins ophtalmologiques augmentera en raison du vieillissement de la population française. La mission en conclut que le système actuel ne permettra pas d'assurer l'accès des patients aux lunettes correctrices dans des délais raisonnables. »*

Dans le même temps, la France comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 29 071 opticiens-lunetiers (soit une progression presque 40 % en deux ans) et 4 016 orthoptistes<sup>71</sup> (soit une augmentation de presque 10 % en deux ans).

L'opticien-lunetier réalise, adapte et délivre des articles destinés à corriger les défauts ou déficiences de la vue et conseille les utilisateurs des matériels fournis. Il procède également à l'adaptation des prescriptions de verres correcteurs datant de moins de trois ans<sup>72</sup>, par la réalisation d'un examen de réfraction<sup>73</sup> tandis que l'orthoptiste, auxiliaire médical, est spécialisé dans la rééducation des troubles oculomoteurs et des défauts de la vision binoculaire.

<sup>68</sup> UFC-Que choisir, « Accès aux soins, l'UFC-Que choisir présente la carte de l'intolérable fracture sanitaire », octobre 2012.

<sup>69</sup> Dans ses calculs le ministère extourne les consultations qui sont réalisées à des intervalles réguliers en raison du traitement de pathologies chroniques ou longues.

<sup>70</sup> Dans son étude « La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales », DREES, études et résultats, n° 679, février 2009, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) anticipe une diminution de 35 % entre 2006 et 2030.

<sup>71</sup> Données INSEE.

<sup>72</sup> Article 54 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007.

<sup>73</sup> La délivrance des verres correcteurs, des lentilles correctrices et l'adaptation de la prescription datant de moins de trois ans relèvent de la compétence exclusive des opticiens-lunetiers. Les autres activités connexes, telles que notamment la délivrance des lunettes loupes, des produits d'entretien de lentilles, des lunettes solaires ou encore des pansements oculaires ne sont pas réservées aux opticiens-lunetiers.

Afin de disposer d'une meilleure offre de soins par une réduction des prix et des délais d'attente des consultations d'ophtalmologie en vue de la prescription de lunettes correctrices, le ministère de la santé expérimente actuellement dans les Pays de la Loire un modèle de coopération entre les ophtalmologistes et les orthoptistes. La mission, n'ayant été destinataire ni du protocole de l'expérimentation ni de son bilan, n'est pas en mesure de porter une appréciation quant aux bénéfices pour les patients de cette expérimentation au regard des objectifs affichés. Pour autant, la mission s'interroge sur le modèle retenu qui ne fait selon elle qu'entretenir le malthusianisme de la profession, au regard du *numerus clausus* qui s'impose aux étudiants, et par corollaire du développement du salariat qu'elle induit.

Si la mission fait le pari de la réussite et de l'essaimage de cette stratégie, elle considère compte tenu de la progression démographique de ces deux professions, que cette organisation ne répondra, à moyen terme, qu'imparfaitement au problème démographique évoqué *supra*.

Nonobstant la démarche développée par le ministère de la santé, la mission estime qu'elle ne doit pas être exclusive d'une réflexion parallèle portant sur la reconnaissance du métier d'optométriste. Comme le rapport d'information du Sénat sur les coopérations entre professionnels de santé<sup>74</sup> le préconise, la création de professions intermédiaires pourrait constituer une piste de réflexion intéressante.

#### Encadré 20 : Les professions intermédiaires

*Il nous semble nécessaire de s'engager résolument sur la voie de la création de professions intermédiaires.*

*Il ne s'agit pas bien sûr de créer un niveau de complexité supplémentaire dans la hiérarchie des professions de santé : une telle démarche impliquerait que les contours de ces nouveaux métiers fassent l'objet d'une définition prospective en amont, en identifiant les nouveaux besoins du système de santé et les continuités à assurer entre les diverses professions existantes. La mise en place de tels métiers devrait prioritairement passer par une élévation du niveau de compétence des professions soles et la définition de pratiques avancées. A ce titre, la profession d'infirmier clinicien, qui existe déjà au Canada et aux Etats-Unis depuis les années 1960 avec des résultats très satisfaisants (selon une étude conduite en 2010 par l'OCDE), constitue une piste intéressante.*

*La définition juridique du périmètre des compétences attribuées à ces nouvelles professions d'expertise pourrait, pour les professionnels qui le souhaitent, prendre la forme de missions. Je vous rappelle qu'à l'heure actuelle, l'exercice des professions de santé non médicales est juridiquement borné par une liste limitative d'actes ; il ne semble pas opportun de revenir aujourd'hui sur ce principe pour les métiers soles, dans la mesure où il présente l'avantage de stabiliser et de sécuriser les compétences reconnues aux différentes professions de santé. Le droit d'opter pour des missions de santé pourrait cependant permettre aux nouvelles professions de bénéficier d'un cadre plus souple, plus responsabilisant et mieux adapté à une prise en charge intermédiaire des patients recouvrant notamment des missions de suivi, de surveillance, de conseil d'adaptation éventuelle de prescriptions avec un encadrement décisionnel strict.*

*Une telle évolution, dont nous mesurons l'ambition, ne sera possible qu'à la condition que l'offre de formation soit adaptée en conséquence. Cette adaptation devra bien sûr concerner la formation initiale, qui devra permettre aux nouvelles professions intermédiaires d'acquérir les connaissances nécessaires à la mise en œuvre du référentiel de compétences préalablement défini.*

*Source : Rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales sur la coopération entre professionnels de santé, 28 janvier 2014.*

### Proposition

## n°27 Conduire une réflexion sur la reconnaissance du métier d'optométriste

A l'instar de la reconnaissance du métier d'infirmier clinicien, cette réflexion porterait sur celle du métier d'optométriste. Comme l'ont rappelé le rapport du Sénat précité ainsi que le Dr Patrick Bouet, cette reconnaissance doit passer pour sa mise en œuvre par une réflexion sur le contenu métier de cette profession et les compétences qui lui serait attribuées.

<sup>74</sup> Rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales sur la coopération entre professionnels de santé, 28 janvier 2014.

Toutefois, au regard de l'urgence démographique exposée *supra*, la mission estime que la reconnaissance de ce métier, qui devra nécessairement associer le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, devrait intervenir dans des délais inférieurs à ceux qui ont prévalu pour celui d'infirmier clinicien.

#### Encadré 21 : Les optométristes

Après l'obtention du brevet de technicien supérieur d'opticien-lunetier, les opticiens diplômés peuvent poursuivre leurs études à l'université et obtenir un diplôme d'optométrie à l'issue d'études supplémentaires dont la durée est comprise entre une et trois années.

La formation complémentaire que les opticiens-optométristes reçoivent a pour objectif de leur donner les compétences nécessaires à la réalisation des examens des yeux, des analyses de la fonction visuelle et à la mise en œuvre d'un traitement des déficiences visuelles au moyen de lunettes correctrices ou de lentilles de contact correctrices.

Toutefois, bien que la qualification d'optométriste existe depuis plus de 20 ans en France, la réglementation en vigueur ne reconnaît pas la profession d'opticien-optométriste. En particulier, la réglementation n'autorise pas les opticiens titulaires d'un diplôme d'optométrie à prescrire des lunettes et des lentilles de contact, contrairement à d'autres pays européens (notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni).

*Source : Mission.*

Si la reconnaissance du métier d'optométriste était effective, la question de l'exercice par un opticien de ce métier se pose au regard du principe de séparation entre le prescripteur et le vendeur. En effet, aujourd'hui, au regard de conditions de dispensation de la formation d'optométristes, 18 % des opticiens-lunetiers sont titulaires d'un diplôme d'optométriste. La mission rappelle qu'une étanchéité totale et réglementée du métier de prescripteur avec celui de vendeur doit être maintenue.

Au-delà de la reconnaissance du métier d'optométriste, la mission plaide pour une plus grande transparence des prix relatifs à la vente de produit ou de prestation d'appareillage auditifs ou d'optique-lunetterie.

## PROPOSITION

**n°28** Rendre obligatoire la remise d'un devis détaillé pour la vente de produit ou de prestation d'appareillage auditif ou d'optique-lunetterie

Il s'agirait de faire apparaître sur ces devis le prix de vente et les modalités de prise en charge par les organismes de sécurité sociale et des complémentaires de santé de ces produits et prestations.

Il devrait également assurer l'identification et la traçabilité des dispositifs médicaux fournis.



## **SYNTHESE DES PROPOSITIONS**

- PROPOSITION N° 1** : Créer, sans délais, un nombre significatif de postes et d'offices pour les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice
- PROPOSITION N° 2** : Supprimer l'obligation de versement d'une indemnité au profit de titulaires d'un office de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire créé antérieurement
- PROPOSITION N° 3** : Confier à une instance indépendante la compétence de fixer le nombre d'offices et de postes et de réguler les conditions permettant un accès élargi, garantie d'un maillage territorial optimal pour l'exercice des professions d'officiers publics et ministériels
- PROPOSITION N° 4** : Accéder à la nomination aux offices par voie de concours
- PROPOSITION N° 5** : Supprimer le droit de présentation des officiers publics et ministériels
- PROPOSITION N° 6** : Négocier avec la profession de notaire l'engagement de recourir à l'association, lorsque les conditions économiques sont réunies
- PROPOSITION N° 7** : Rendre obligatoire la réception des actes notariés (lecture des actes et recueil de la signature de parties) par les seuls notaires
- PROPOSITION N° 8** : Assouplir les règles de recours au salariat pour les officiers publics et ministériels, à l'exception des notaires qui restent régis par les règles en vigueur
- PROPOSITION N° 9** : Assouplir les règles de transfert et de regroupement des officines
- PROPOSITION N° 10** : Autoriser les cessions d'officine dans les cinq ans suivant un transfert
- PROPOSITION N° 11** : Supprimer le tarif de postulation et rendre sa fixation libre entre les parties
- PROPOSITION N° 12** : Revoir la structure et les modalités de fixation des tarifs réglementés perçus au profit des mandataires de justice et des officiers publics et ministériels par l'instauration de tarifs plafonds et tenant compte des coûts du service rendu
- PROPOSITION N° 13** : Instituer un principe de révision quinquennale des tarifs réglementés

- PROPOSITION N° 14** : Conférer à l’Autorité de la concurrence la compétence pour donner un avis sur la fixation des tarifs réglementés perçus par les mandataires de justice et les officiers publics et ministériels
- PROPOSITION N° 15** : Assurer la transparence des tarifs pratiqués
- PROPOSITION N° 16** : Permettre l’ouverture du capital des sociétés d’exercice libéral entre les professions juridiques ou judiciaires et la profession d’expert-comptable, et au sein des professions de santé, sous réserve du respect des règles d’incompatibilité
- PROPOSITION N° 17** : Permettre la création de structures d’exercice communes entre les professions juridiques ou judiciaires et d’expertise-comptable
- PROPOSITION N° 18** : Assurer une session annuelle de l’examen d’accès au stage et de l’examen d’aptitude à la profession de mandataire de justice
- PROPOSITION N° 19** : Créer un statut d’administrateur ou mandataire judiciaires salarié
- PROPOSITION N° 20** : Permettre aux administrateurs judiciaires une spécialisation dans les matières civiles ou commerciale
- PROPOSITION N° 21** : Engager une réflexion quant à l’opportunité de création d’une profession dite de l’exécution
- PROPOSITION N° 22** : Elargir, en première instance, la territorialité de la postulation au niveau du ressort de la Cour d’appel
- PROPOSITION N° 23** : Etudier la possibilité d’accorder la confidentialité aux échanges et communications entre les juristes d’entreprise et leurs employeurs
- PROPOSITION N° 24** : Expertiser les conditions permettant un accès ouvert, partagé et gratuit du RCS
- PROPOSITION N° 25** : Permettre aux pharmaciens de pratiquer, sur prescription médicale, les vaccinations dont la liste serait arrêtée par le ministre chargé de la santé
- PROPOSITION N° 26** : Assouplir les modalités d’organisation de la vente en ligne de médicaments
- PROPOSITION N° 27** : Conduire une réflexion sur la reconnaissance du métier d’optométriste
- PROPOSITION N° 28** : Rendre obligatoire la remise d’un devis détaillé pour la vente de produit ou de prestation d’appareillage auditif ou d’optique-lunetterie

## CONCLUSION

LE DEROULEMENT DE LA MISSION a permis des échanges fructueux et révélateurs sur l'évolution des professions dites réglementées dont le régulateur s'est progressivement accommodé, tandis que leur prospérité discrète, croissante, mais contrastée, n'incitait guère à attirer l'attention. Le poids des contraintes, la nécessité de leur partage, a conduit le Gouvernement à interroger des fonctionnements, mis à jour sans nuance par le rapport de l'Inspection générale des finances de mars 2013.

En réalité aucune des parties prenantes n'ignorait que des situations parfois baroques prospéraient dans le respect de cadres légaux qui nécessiteraient, un jour, peut-être, que la puissance publique s'en saisisse.

Les propositions de ce rapport visent à réactualiser, clarifier, rendre transparentes des relations économiques conformes aux pratiques de notre temps.

A terme, Etat, citoyens, entreprises et professionnels bénéficieront de ces mesures proposées dans l'intérêt général.

Ces recommandations pourraient trouver utilement leur place pour l'essentiel dans la future loi pour l'activité et l'égalité des chances économiques, portée par le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, dans la loi de santé, portée par la Ministre des affaires sociales et dans la réforme pour une « Justice du XXI<sup>ème</sup> siècle » de la Ministre de la justice, Garde des Sceaux.

Redonner une « nouvelle jeunesse » à des professions et à des fonctions économiques utiles et reconnues suppose une volonté politique forte, exigeante et conciliante ; relever ce défi nécessite la claire compréhension et la coopération des professionnels : que la pérennité de leurs savoir-faire passe par leur adaptation aux enjeux d'aujourd'hui

C'est cette ambition que les conclusions de la mission se proposent de nourrir.

## **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE 1** Lettre de mission
- ANNEXE 2** Liste des personnes auditionnées
- ANNEXE 3** Synthèse des propositions
- ANNEXE 4** Répartition du chiffre d'affaires des professions juridiques
- ANNEXE 5** Carte des tribunaux de grande instance
- ANNEXE 6** Répartition territoriale des professions juridiques
- ANNEXE 7** Evolution des ventes immobilières en France
- ANNEXE 8** Evolution des revenus des titulaires de pharmacies d'officine
- ANNEXE 9** Répartition territoriale des pharmacies d'officine
- ANNEXE 10** Répartition territoriale des officines « fragiles »
- ANNEXE 11** Répartition sur le territoire et pyramide des âges des ophtalmologistes

**ANNEXE**

**■ Lettre de mission**

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 3 OCT. 2014

1340/14 SG

Monsieur le Député,

Le Gouvernement accélère les réformes nécessaires au redressement de l'économie française. Il faut libérer l'activité pour créer davantage d'emplois, faciliter la vie quotidienne des Français, simplifier les formalités et les procédures. C'est l'ambition du projet de loi sur la croissance qui sera présenté au Parlement d'ici la fin de l'année.

Même si son champ sera plus large, la loi comportera un important volet sur certaines professions réglementées. Il ne s'agit pas de remettre en cause la contribution de ces professions à des missions de service public. L'objectif du Gouvernement est de fournir les outils juridiques aux professionnels concernés pour se moderniser, offrir des services de meilleure qualité et au prix juste pour les concitoyens.

Afin que le débat politique soit exemplaire, il convient d'identifier précisément les enjeux que les réformes envisagées peuvent soulever dans la vie quotidienne. Il est particulièrement important de mesurer l'impact territorial de mesures nouvelles d'organisation des professions avec lesquelles une concertation a été engagée.

C'est le sens de la mission que j'ai décidé de vous confier. Vous étudierez les conditions dans lesquelles pourrait s'effectuer la modernisation du cadre juridique des professions concernées, qui doit permettre le développement de leur activité, encourager l'installation des professionnels qui ont les diplômes nécessaires, améliorer la qualité du service fourni aux consommateurs et faciliter les démarches pour les ménages et les entreprises. Vous agirez en concertation avec les professionnels concernés, les instances ordinales, les chefs de cour et de juridiction, les préfets et les élus locaux.

.../...

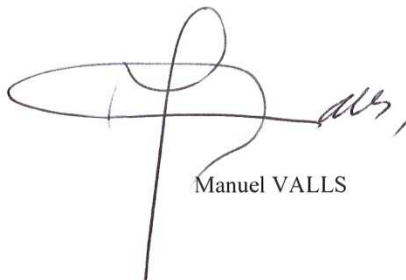
Monsieur Richard FERRAND  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

2.-

Vous me remettrez vos propositions pour le 30 octobre prochain.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Emmanuel MACRON, Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

## ANNEXE

### **2** Liste des personnes auditionnées

La mission auprès du Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique remercie très sincèrement toutes les personnes qui se sont rendues disponibles, souvent dans des délais contraints, pour nourrir le dialogue et la concertation, pour échanger et éclairer la réflexion au service de l'intérêt général.

Que M. Robert BADINTER trouve ici tout particulièrement l'expression de notre gratitude.

Mesdames Marylise LEBRANCHU, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Christiane TAUBIRA, Ministre de la justice, Garde des Sceaux, et Marisol TOURAINE, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ont bien voulu apporter leur concours personnel au travail de la mission qui a pu bénéficier de l'appui de leur cabinet, comme de celui du Premier ministre.

A côté des directeurs d'administrations centrales, préfets, magistrats, chercheurs, représentants ordinaires et professionnels, associations de consommateurs, ont accepté de partager leurs analyses et réflexions et ont ainsi enrichi, par leur participation, les travaux de la mission.

Enfin, citoyens, salariés, représentants syndicaux ont également fait parvenir de nombreuses contributions écrites : qu'ils en soient ici remerciés de leur mobilisation spontanée.

Outre les échanges fructueux avec les membres du cabinet du Ministre de l'économie, ont donc été auditionnés :

#### *Ministres*

Mme Marylise LEBRANCHU, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique  
Mme Christiane TAUBIRA, Ministre de la justice, Garde des Sceaux,  
Mme Marisol TOURAINE, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

#### *Administrations centrales*

Mme Alexia BELLONE, Chef de bureau des officiers ministériels et de la déontologie de la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)  
M. Jean-Marc BRAÏCHET, Chef de cabinet du Directeur de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS)  
Mme Carole CHAMPALAUNE, Directrice de la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)  
M. François CONNAULT, Chef de bureau de la prospective et de l'économie des professions de la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)  
M. Jean DEBEAUPUIS, Directeur de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS)  
M. Thomas FATOME, Directeur de la Sécurité sociale (DSS)  
M. Christophe TISSOT, Sous-directeur des professions judiciaires et juridique à la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

#### *Préfets*

M. Jean-Benoît ALBERTINI, Préfet de la Vendée  
Mme Nathalie MARTHIEN, Préfète de l'Ariège  
M. Denis ROBIN, Préfet du Pas-de-Calais

*Juridictions*

Mme Françoise BARDOUX-PELIER, Présidente du Tribunal de grande instance de Mulhouse

M. Yves CHAVENT, Président du Tribunal de commerce de Lyon

M. Jean-Michel HAYAT, Président du Tribunal de grande instance de Paris

M. Michael JANAS, Directeur de l'école nationale des greffes et ancien Président du Tribunal de grande instance d'Angoulême

M. Philippe JEANNIN, Premier Président de la Cour d'appel de Rennes

*Professions du droit*

M. Marc ANDRE, Vice-Président du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires

M. Philippe BOBET, Président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

M. Jean-Marie BURGUBURU, Président du Conseil National des Barreaux

M. Marc BOLLET, Président de la Conférence des Bâtonniers, Vice-Président du Conseil National des Barreaux

Me Agnès CARLIER, Présidente de la Chambre nationale des Commissaires-priseurs Judiciaire

M. Michel CHASSANG, Président de l'Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL)

M. Antoine DESMIERS de LIGOUYER, Président de la Commission des affaires européennes et internationales du Conseil supérieur du notariat

M. Philippe GAERTNER, Vice-Président délégué de l'Union national des professions libérales et président de la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France

M. René GLOAGUEN, Bâtonnier du barreau de Brest

M. Christophe HAZARD, Secrétaire général du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

M. Xavier HUERTAS, Président du conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires Judiciaires

M. Pierre LAFONT, Vice-Président délégué de l'Union national des professions libérales

M. Philippe LANNON, Secrétaire de la Chambre nationale des Commissaires-priseurs Judiciaire

Mme Régine LE GOFF, Bâtonnier du barreau de Quimper

Mme Françoise LOUIS-TREFOURET, Responsable des relations avec les pouvoirs publics du Conseil national des Barreaux

Mme Chirine MERCIER, Déléguée générale de l'Union Nationale des Professions Libérales

Mme Christine MANDELLI, Administratrice, chargée des Relations avec les Institutions, Conseil Supérieur du Notariat

Mme Pascale MODELSKI, Vice-Présidente du Conseil National des Barreaux

M. Jean POURADIER-DUTEIL, Vice-président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

M. Jean-François RICHARD, Vice-président de la Chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick SANNINO, Président de la Chambre nationale des huissiers de justice

M. Pascal THUET, Trésorier-adjoint de la Chambre nationale des huissiers de justice

M. Pierre-Luc VOGEL, Président du Conseil Supérieur du Notariat

*Professions liées à la santé*

Mme Isabelle ADENOT, Présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens

M. Patrick BOUET, Président du Conseil national de l'Ordre des médecins

M. Christian COUZINOU, Président du Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes

M. Alain DELGUTTE, Président du Conseil central des pharmaciens d'officine



Mme Caroline LHOPITEAU, Directrice des affaires juridiques de l'Ordre national des pharmaciens

M. Alain MOUTARDE, Secrétaire général du Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes

*Professions du chiffre*

M. Olivier SALAMITO, Secrétaire général du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables

M. Ugo LOPEZ, Directeur de cabinet du Président du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables

*Autorité administrative indépendante*

M. Bruno LASSERRE, Président de l'Autorité de la concurrence

Mme Virginie BEAUMEUNIER, Rapporteuse générale de l'Autorité de la concurrence

Mme Audrey SABOURIN, Rapporteuse à l'Autorité de la concurrence

M. Eric MAURUS, rapporteur à l'Autorité de la concurrence

M. Gilles VAURY, rapporteur à l'Autorité de la concurrence

*Associations de consommateurs et d'usagers*

M. Nicolas GODFROY, Responsable du service juridique de l'association UFC-Que choisir

Mme Karine DE CRESCENZO, Responsable des relations institutionnelles de l'UFC-Que choisir

M. François CARLIER, Délégué général de l'association CLCV

*Personnes qualifiées*

M. Michaël FRIBOURG, Associé chez Arjil, Chef de la mission du rapport de l'Inspection générale des finances sur les professions réglementées (mars 2013)

M. Jacques LE PAPE, Secrétaire général d'Air France, Superviseur du rapport de l'Inspection générale des finances sur les professions réglementées (mars 2013)

M. Emmanuel VIGNERON, Géographe, Chercheur

Mme Dominique BOUGRAUD, Maire de Lardy (Essonne), représentante de l'Association des maires de France

M. Alexandre TOUZET, chargé des relations institutionnelles à l'Association des maires de France

*Cabinets ministériels*

Mme Anne BERRIAT, Directrice adjointe du cabinet de Ministre de la Justice

M. Gilles LE CHATELIER, Directeur du cabinet de la Ministre de la Justice

M. Julien DIASCORN, Conseiller au cabinet du Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification

Mme Delphine HUMBERT, Conseillère droit civil et économique et des professions judiciaires

M. Emmanuel JESSUA, Conseiller au cabinet du Secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification

Mme Célia VEROT, Directrice de cabinet du Secrétaire d'Etat à la réforme de l'État et à la simplification

M. Raymond LE MOIGN, Directeur adjoint du cabinet de la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

## ANNEXE

### 3 Synthèse des propositions

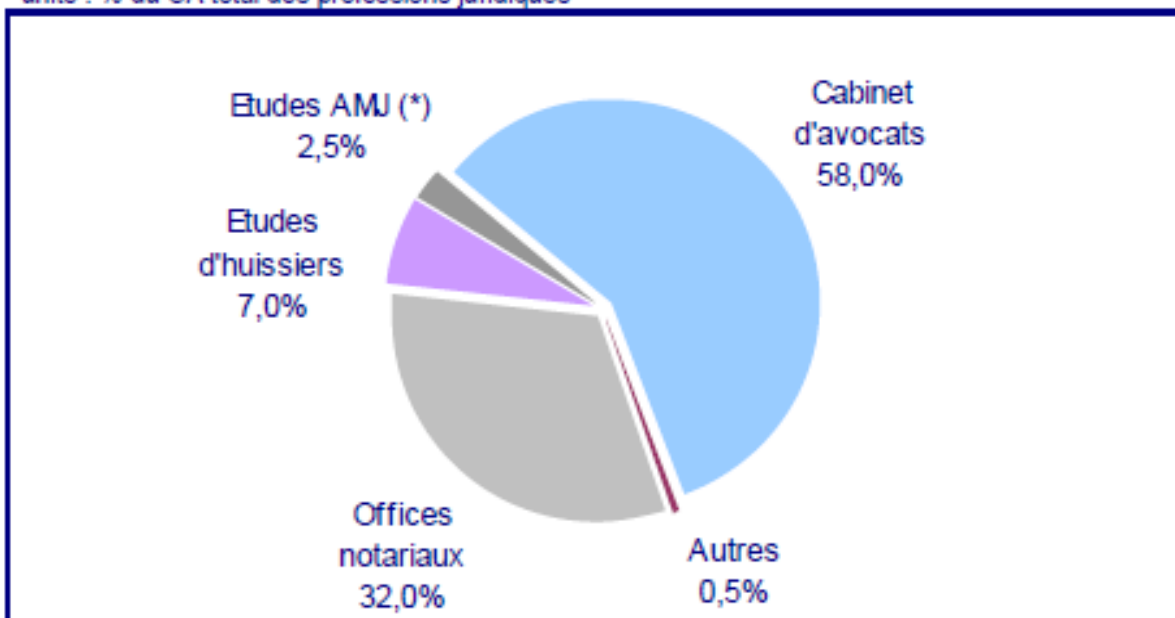
PROPOSITIONS		Promouvoir l'accès aux jeunes et pour tous aux professions	Conforter le maillage territorial	Garantir l'accès aux services par des tarifs justes et transparents	Moderniser, encourager l'innovation	Assurer la sécurité juridique et sanitaire
1	Créer, sans délais, un nombre significatif de postes et d'offices pour les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice	●	●		●	●
2	Supprimer l'obligation de versement d'une indemnité au profit de titulaires d'offices de notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires créés antérieurement	●	●			
3	Confier à une instance indépendante la compétence de fixer le nombre d'offices et de postes de réguler les conditions permettant un accès élargi, garantie d'un maillage territorial optimal pour l'exercice des professions d'OPM	●	●			●
4	Accéder à la nomination aux offices par voie de concours	●				●
5	Supprimer le droit de présentation des OPM	●			●	●
6	Négocier avec la profession de notaires l'engagement de recourir à l'association, lorsque les conditions économiques sont réunies	●	●		●	●
7	Rendre obligatoire la réception des actes notariés par les seuls notaires	●			●	●
8	Assouplir les règles de recours au salariat pour les officiers publics et ministériels, à l'exception des notaires qui restent régis par les règles en vigueur	●			●	●
9	Assouplir les règles de transfert et de regroupement des officines		●		●	●
10	Autoriser les cessions d'officine dans les cinq ans suivant un transfert		●		●	●
11	Supprimer le tarif de postulation et rendre sa fixation libre entre les parties		●	●	●	●
12	Revoir la structure et les modalités de fixation des tarifs réglementés perçus au profit des mandataires de justices et des OPM, par l'instauration de tarifs plafonds et tenant compte des coûts du service rendu			●	●	
13	Instituer un principe de révision quinquennale des tarifs réglementés			●	●	
14	Conférer à l'Autorité de la concurrence la compétence pour donner un avis sur la fixation des tarifs réglementés perçus par les mandataires de justice et les OPM			●	●	

PROPOSITIONS		Promouvoir l'accès aux jeunes et pour tous aux professions	Conforter le maillage territorial	Garantir l'accès aux services par des tarifs justes et transparents	Moderniser, encourager l'innovation	Assurer la sécurité juridique et sanitaire
15	Assurer la transparence des tarifs pratiqués			●	●	
16	Permettre l'ouverture du capital des SEL entre les professions juridiques ou judiciaires et la profession d'expert-comptable et au sein des professions de santé, sous réserve du respect des règles d'incompatibilité	●			●	
17	Permettre la création de structures d'exercice communes entre les professions juridiques ou judiciaires et d'expertise-comptable	●	●		●	
18	Assurer une session annuelle de l'examen d'accès au stage et de l'examen d'aptitude à la profession de mandataire de justice	●			●	
19	Créer un statut d'administrateur ou mandataire judiciaires salarié	●			●	●
20	Permettre aux administrateurs judiciaires une spécialisation dans les matières civiles ou commerciale	●			●	●
21	Engager une réflexion quant à l'opportunité de création d'une profession dite de l'exécution				●	●
22	Elargir, en première instance, la territorialité de la postulation au niveau du ressort de la CA	●	●	●	●	●
23	Etudier la possibilité d'accorder la confidentialité aux échanges et communications ente les juristes d'entreprise et leurs employeurs				●	●
24	Expertiser les conditions permettant un accès ouvert, partagé et gratuit du RCS			●	●	
25	Permettre aux pharmaciens de pratiquer, sur prescription médicale, les vaccinations dont la liste sera arrêtée par le ministre chargé de la santé		●	●	●	●
26	Assouplir les modalités d'organisation de la vente en ligne de médicaments		●	●	●	
27	Conduire une réflexion sur la reconnaissance du métier d'optométriste	●	●	●	●	
28	Rendre obligatoire la remise d'un devis détaillé pour la vente de produit ou de prestation d'appareillage auditif ou d'optique-lunetterie			●		

## ANNEXE

### 4 Répartition du chiffre d'affaires des professions juridiques pour 2010

unité : % du CA total des professions juridiques

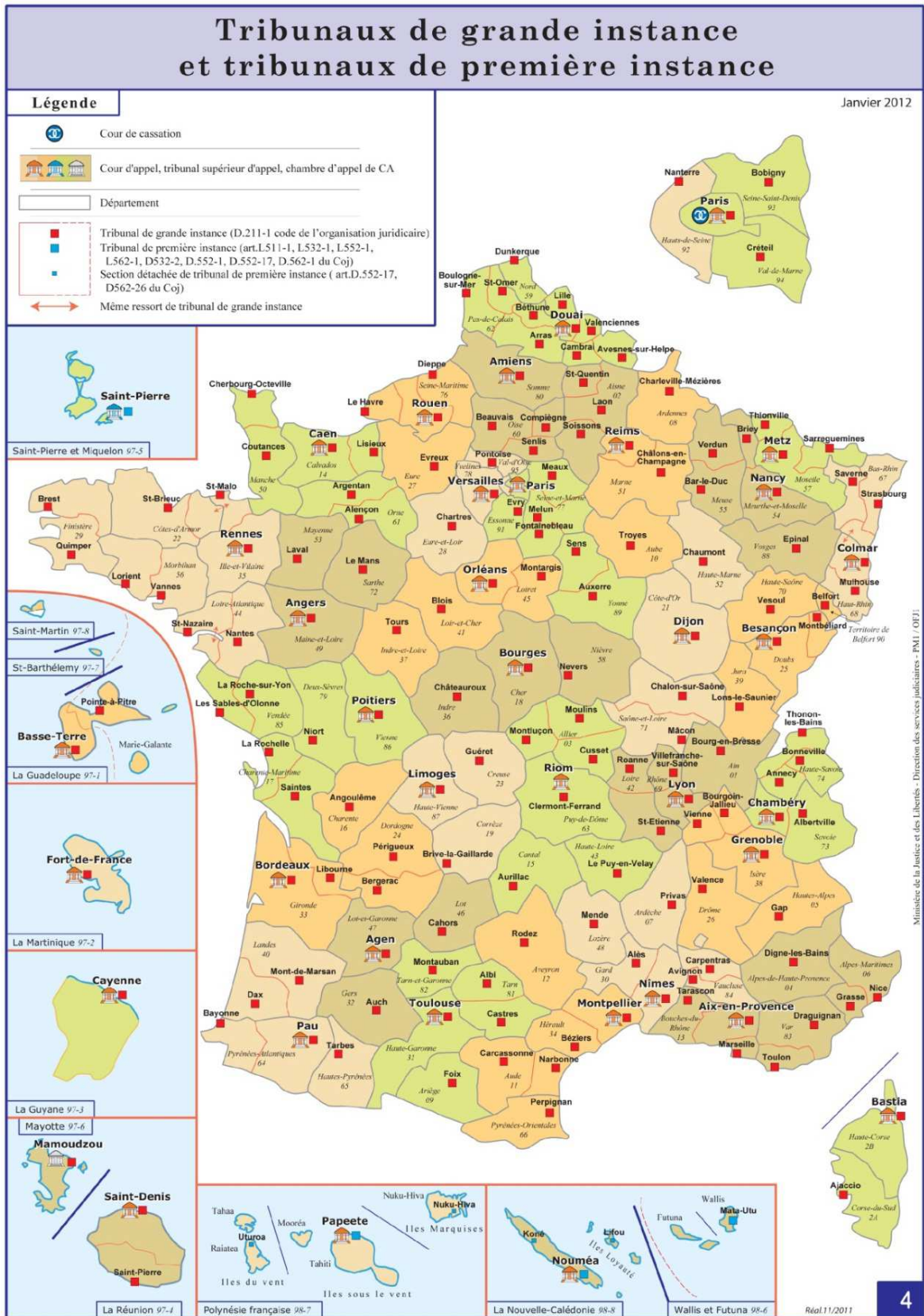


(\*) Administrateurs et mandataires judiciaires

Traitement Xerfi / Source : Observatoire des métiers dans les professions libérales, données 2010

ANNEXE

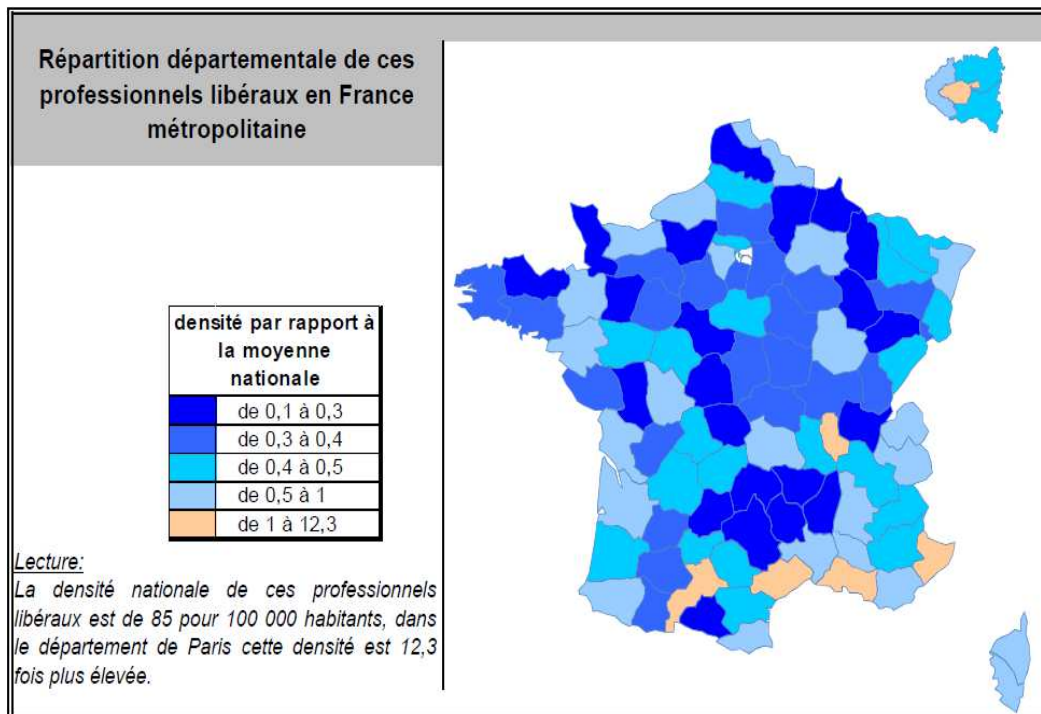
5 Carte judiciaire au 1<sup>er</sup> janvier 2012



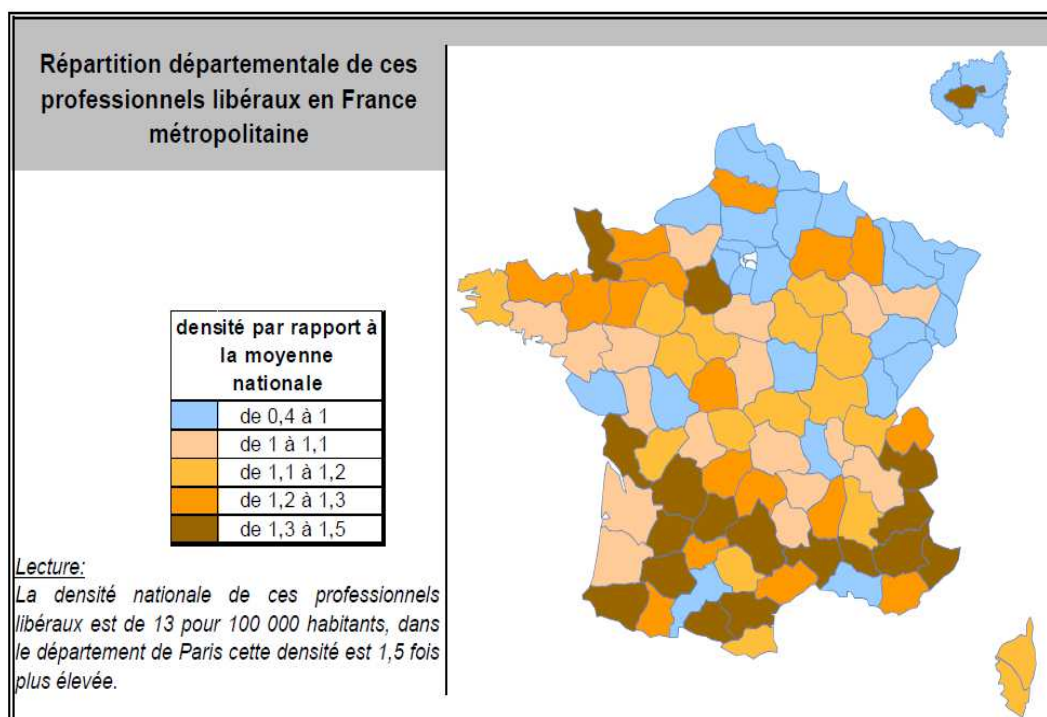
Source : Ministère de la Justice.

## ANNEXE

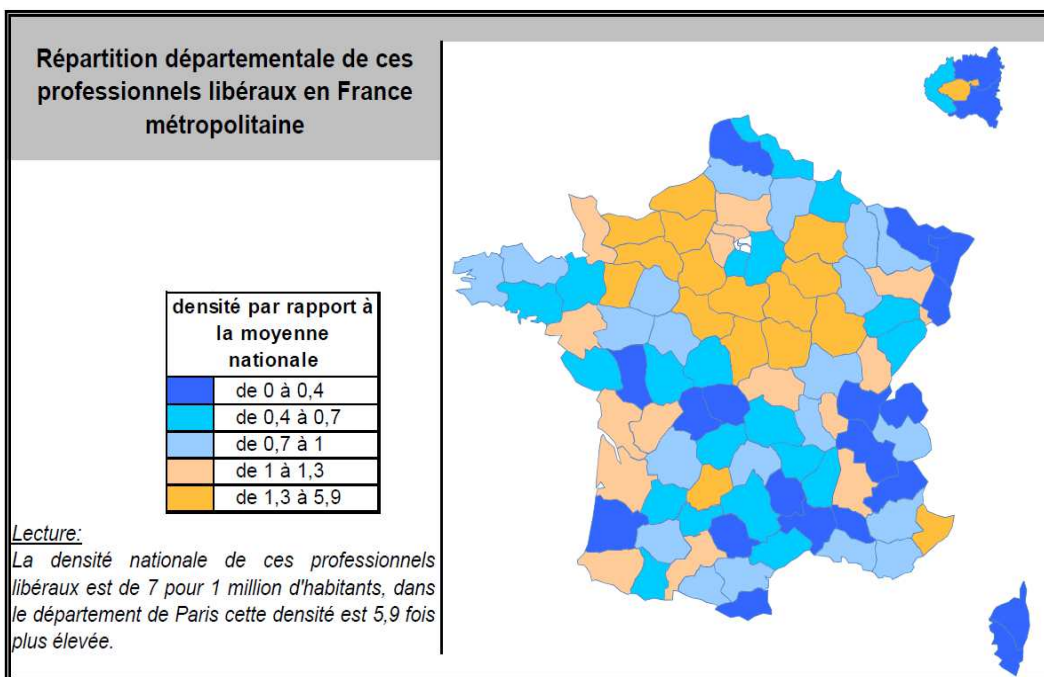
### 6 Répartition territoriale des professions juridiques au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (DGE) Avocats



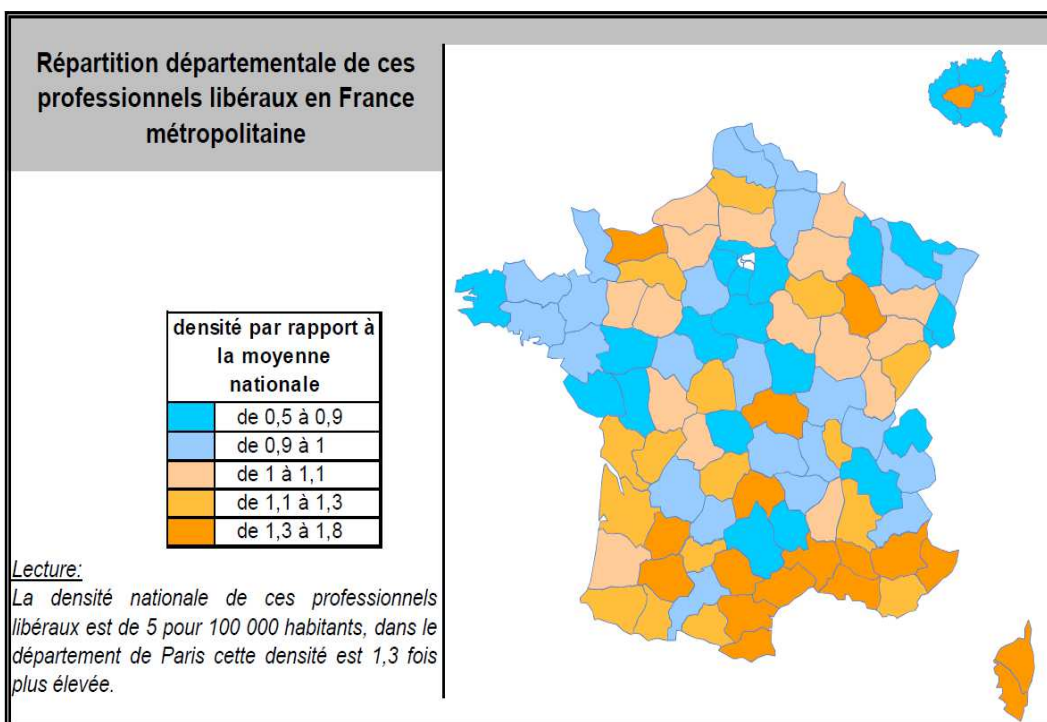
### Notaires



## Commissaires-priseurs judiciaires

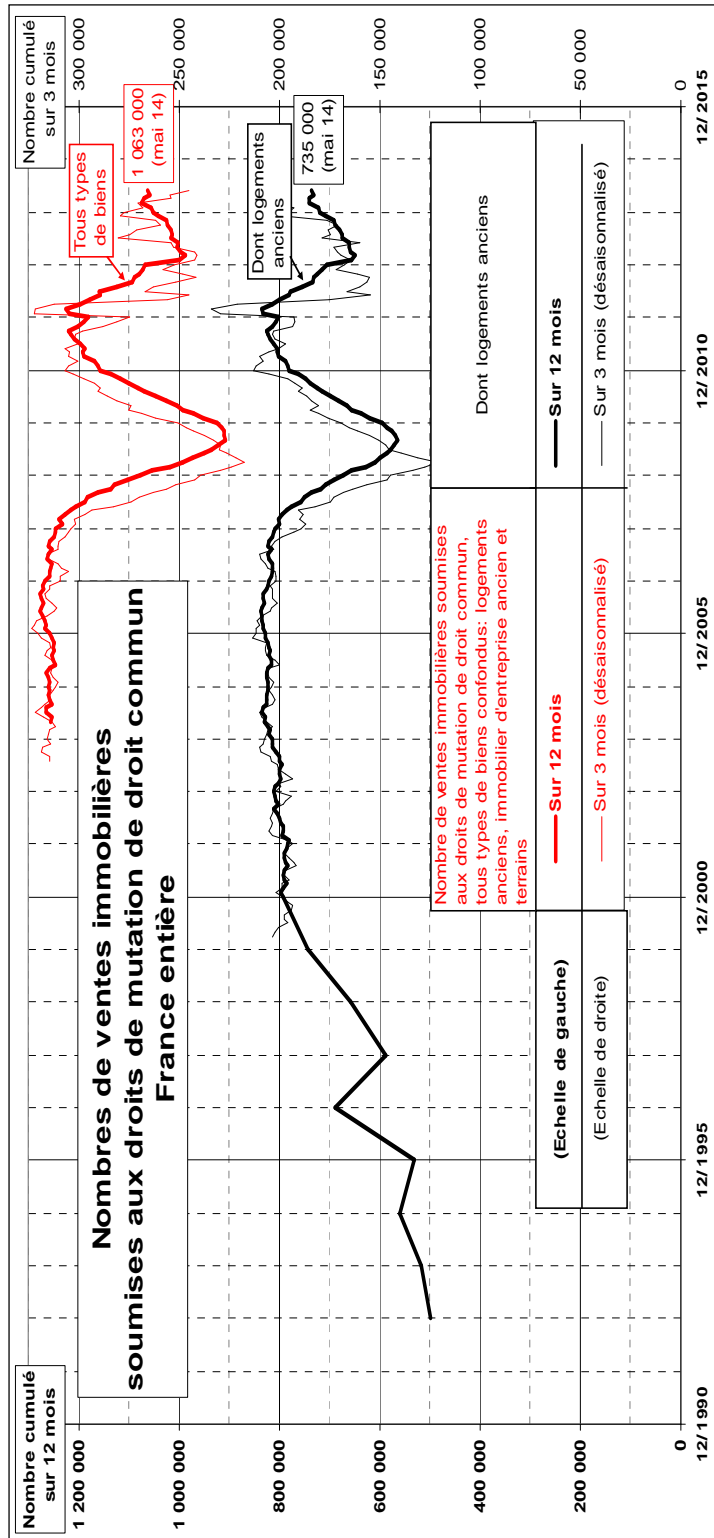


## Huissiers de justice



**ANNEXE**

**7 Evolution des ventes immobilières en France**

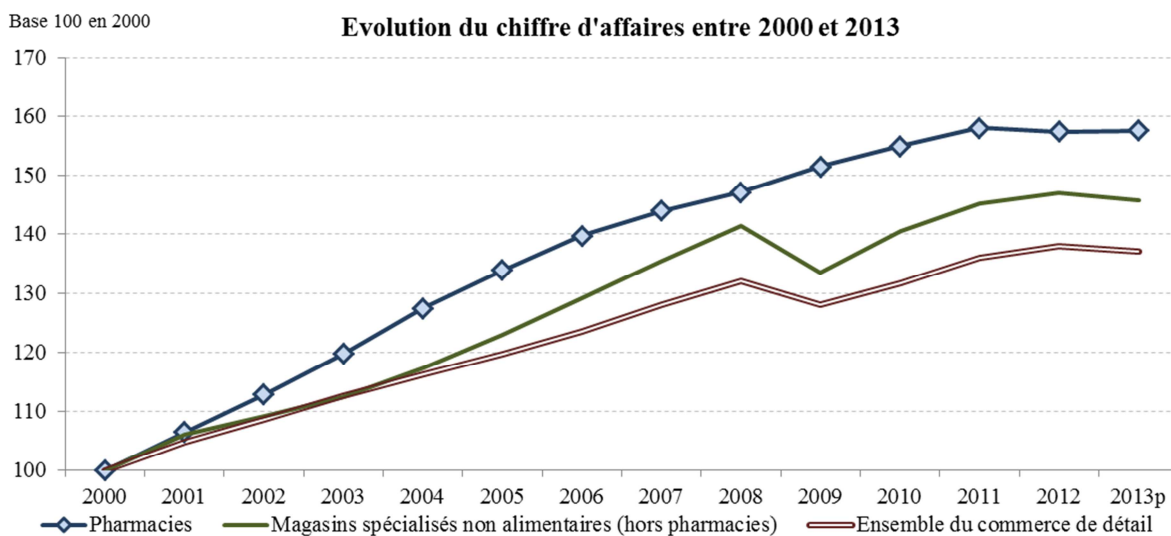


Source : CGEDD.



## ANNEXE

### 8 Evolution du chiffres d'affaires des officines en 2000 et 2013

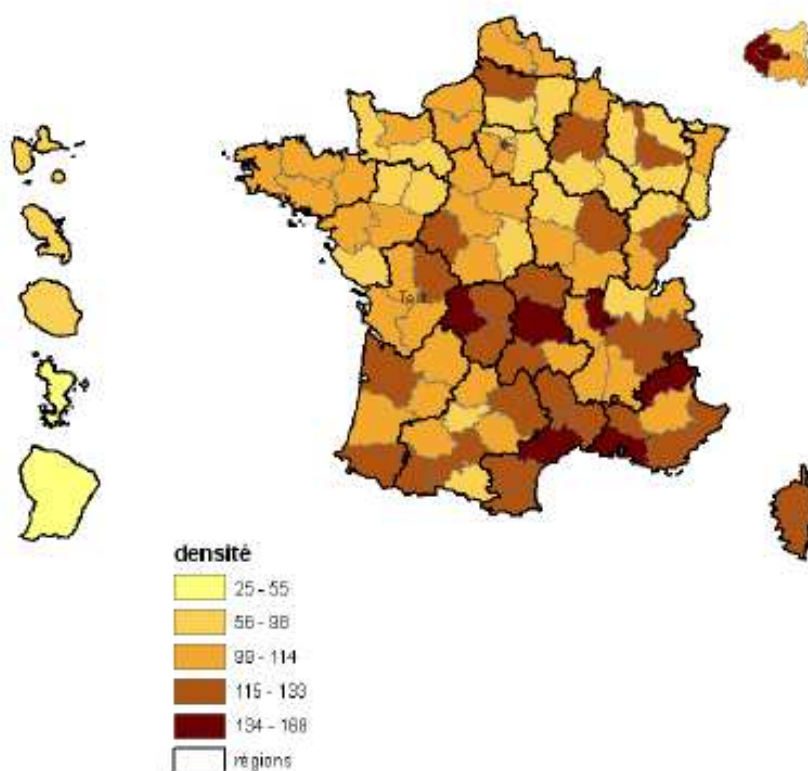


*Source : Insee, Comptes nationaux du commerce. Données provisoires pour 2013*

## ANNEXE

### 9 Répartition territoriale des officines

Densité de pharmaciens par département  
au 1er janvier 2013



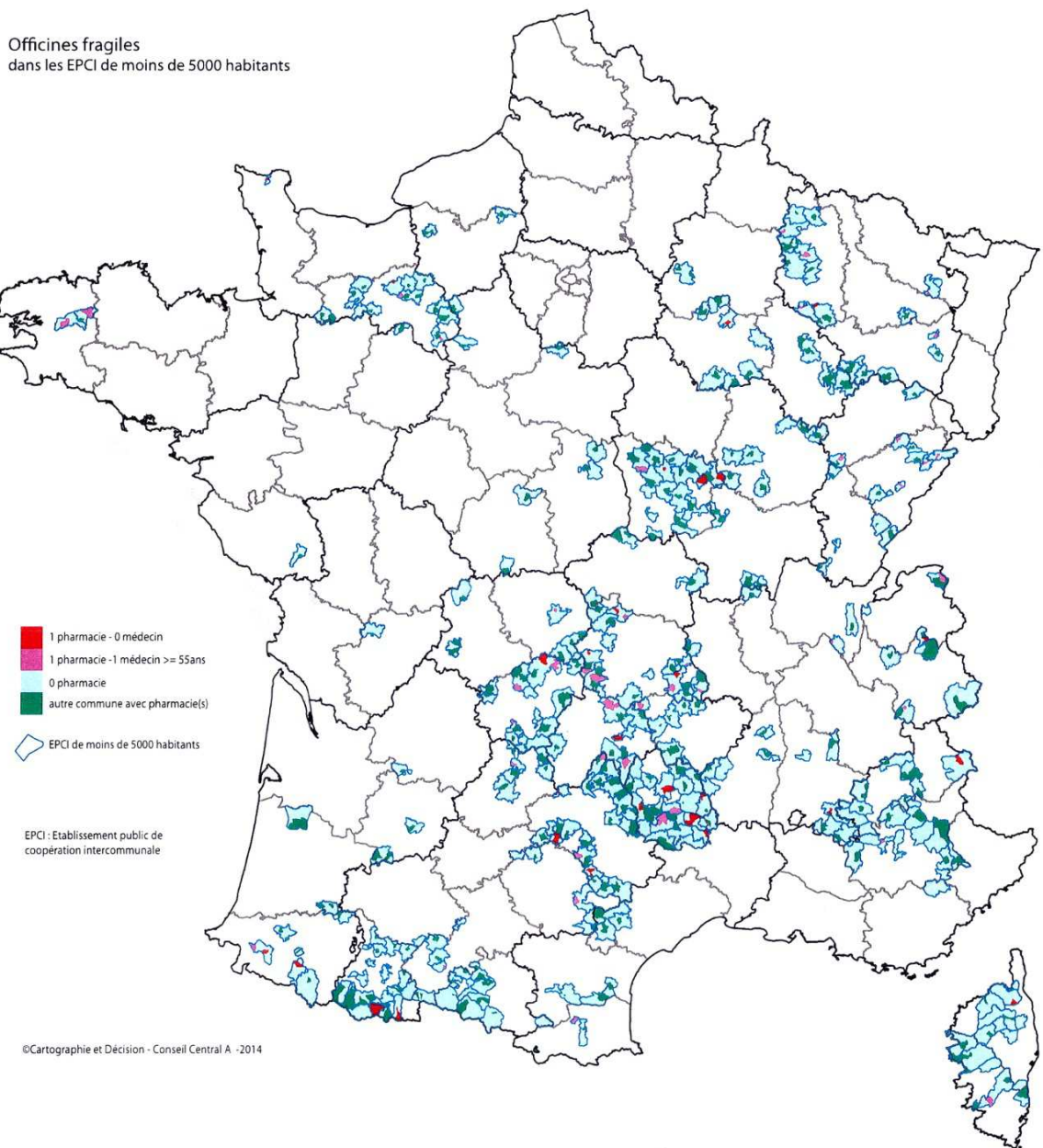
© IGN - DREES 2013.

Sources : ASIP - RPPS, traitements DREES, INSEE - estimations de population.

Densité : nombre de professionnels en activité pour 100 000 habitants.

## ANNEXE

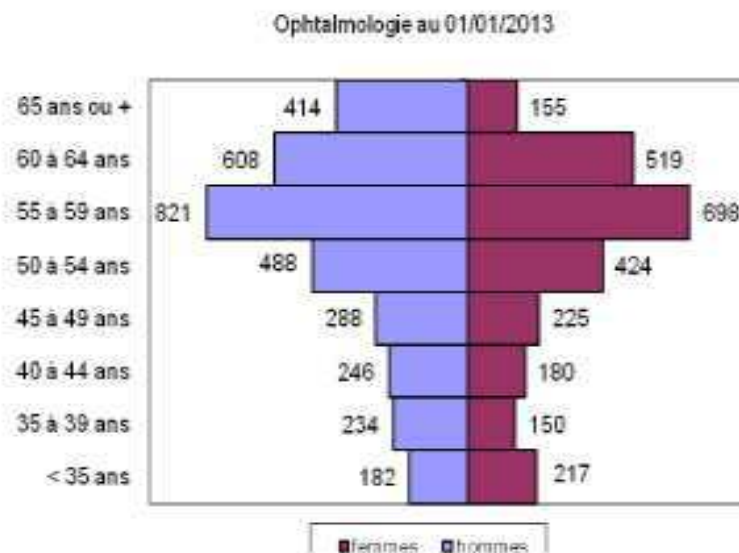
### ● Répartition territoriale des pharmacies d'officine « fragiles »



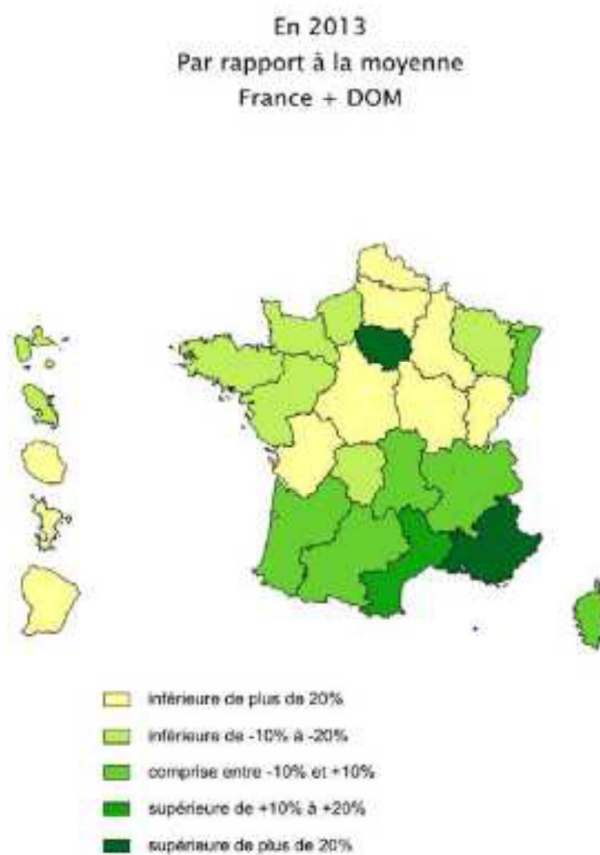
## ANNEXE

### ■ ■ Répartition sur le territoire et pyramide des âges des ophtalmologistes

Pyramide des âges des médecins ophtalmologistes au 1<sup>er</sup> janvier 2013



Densité des médecins ophtalmologistes en 2013 (nombre de médecins pour 100 000 habitants)



Source : Rapport d'information sur la coopération entre professionnels de santé - Sénat (commission des affaires sociales) Mme Catherine GÉNISSON et M. Alain MILON, - 28 janvier 2014

Graphisme :  
Christian Archambeau  
[Christian.arch@free.fr](mailto:Christian.arch@free.fr)