



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41358/98
présentée par André DESMOTS
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en chambre
le 23 mars 1999 en présence de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J.-P. Costa,
M. L. Loucaides,
M^{me} F. Tulkens,
M. W. Fuhrmann,
M. K. Jungwiert,
M. K. Traja, *juges*,

et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés
fondamentales ;

Vu la requête introduite le 14 mai 1998 par André DESMOTS contre la France et
enregistrée le 25 mai 1998 sous le n° de dossier 41358/98 ;

Vu le rapport prévu à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français né en 1941, est notaire et réside à Corps-Nuds (Ille-et-Vilaine).

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 26 avril 1988, le requérant saisit le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Rennes d'une demande de transfert de son office notarial de Corps-Nuds à Chartres-de-Bretagne ou à Rennes, un bureau annexe devant être maintenu à Corps-Nuds ou créé à Rennes.

La chambre départementale des notaires d'Ille-et-Vilaine émit un avis défavorable le 16 juin 1988.

A la suite du rapport adressé le 28 juin 1998 par le procureur général près la cour d'appel de Rennes au garde des sceaux, ministre de la Justice, la commission de localisation des offices de notaire prévue à l'article 2 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 fut saisie afin de donner son avis sur la demande de transfert.

Le 21 septembre 1988, elle donna un avis défavorable aux motifs, d'une part, que l'office du requérant n'était pas en péril et que l'équilibre existant entre les études de la région ne devait pas être compromis et, d'autre part, que la modification éventuelle de l'implantation notariale de Rennes et ses environs devait être examinée dans son ensemble.

Le garde des sceaux fit sien cet avis et rejeta la demande du requérant par décision du 18 octobre 1988. Un recours gracieux formé par le requérant contre cette décision fit l'objet d'un refus implicite.

La décision du ministre indiquant que le requérant disposait d'un délai de deux mois à compter de sa notification « pour exercer un éventuel recours devant le tribunal administratif de Rennes », il forma devant cette juridiction, le 1^{er} juin 1989, un recours en annulation de cette décision ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Par jugement du 10 mars 1993, le tribunal administratif de Rennes rejeta le recours du requérant.

Celui-ci fit appel le 17 mai 1993 devant le Conseil d'Etat. Dans un courrier du 29 septembre 1997 adressé au requérant, le président de la 6^e sous-section du Conseil d'Etat l'informa de ce qu'un moyen était susceptible d'être soulevé d'office, à savoir l'incompétence du tribunal administratif pour connaître des décisions relatives à des demandes de transfert d'offices de notaires, et lui fixa un délai de trois semaines pour présenter ses observations.

Le 17 décembre 1997, le Conseil d'Etat annula en effet le jugement, en raison de ce que les décisions de transfert d'offices de notaires, qui présentent un caractère réglementaire, relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, et que le tribunal administratif de Rennes était donc incompétent pour en connaître.

Le Conseil d'Etat évoqua ensuite l'affaire et rejeta les prétentions du requérant, aux motifs que la décision du garde des sceaux avait été prise légalement, que la circonstance alléguée par le requérant que satisfaction aurait été donnée à une demande de transfert d'un office de notaire voisin du sien était « sans influence sur la légalité de la décision attaquée », et que le garde des sceaux, en faisant sienne la motivation retenue par la commission de localisation des offices de notaires, s'était « livré à une appréciation qui n'(était) entachée, ni d'inexactitude matérielle, ni d'erreur manifeste ».

Le Conseil d'Etat estima par ailleurs qu'il n'y avait pas lieu de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle :

« les stipulations de l'article 52 du traité instituant la Communauté économique européenne, relatives au libre établissement pour l'accès aux activités non salariées, ne font, en tout état de cause, pas obstacle à l'application des dispositions précitées du décret du 26 novembre 1971, modifié, qui soumettent à une autorisation du garde des sceaux, ministre de la Justice, le transfert d'un office de notaire ou la création d'un bureau annexe ; (le requérant) ne peut donc utilement se prévaloir de ces stipulations à l'encontre de la décision attaquée ; en l'absence, en l'espèce, de toute difficulté sérieuse quant à l'interprétation desdites stipulations, il n'y a pas lieu de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, en application de l'article 177 du traité ».

B. Éléments de droit interne et communautaire

Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953, modifié par le décret n° 66-385 du 13 juin 1966

Article 2

« Le Conseil d'Etat reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...)

4° Des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires des ministres ainsi que contre les actes administratifs des ministres qui sont pris obligatoirement après avis du Conseil d'Etat ».

Décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 (modifié par le décret n° 86-728 du 29 avril 1986) relatif aux créations, transferts et suppressions d'offices de notaires

Article 2

« Il est institué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, une commission chargée de donner son avis ou d'émettre des recommandations sur la localisation des offices de notaires en fonction des besoins du public, de la situation géographique et de l'évolution démographique et économique (...) ».

Article 2-3

« La commission donne son avis sur toute opération tendant à la création, au transfert ou à la suppression d'un office de notaire, sur l'ouverture de bureaux annexes ou leur transformation en offices distincts, lorsque cette opération ne figure pas sur l'état prévu à l'article 2-2.

Si, dans les six mois de sa saisine par le garde des sceaux, ministre de la justice, la commission n'a pas donné une réponse sur l'opération envisagée, son avis est réputé favorable. »

Article 2-6

« La création, le transfert ou la suppression d'un office, l'ouverture d'un bureau annexe, sa suppression, sa transformation en office distinct et la désignation du tribunal d'instance dans lequel l'office sera implanté font l'objet d'un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice (...) ».

Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (ci-après traité CEE)

Article 52

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont progressivement supprimées au cours de la période de transition. Cette suppression progressive s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

Article 177

« La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel,

a) sur l'interprétation du présent traité,
(...)

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice. »

GRIEFS

1. Invoquant en substance l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant estime n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable. Il considère l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat comme insuffisamment motivé, au regard notamment des articles 52 et 55 du traité CEE.
2. Il se plaint en substance, par ailleurs, de ce que le refus du Conseil d'Etat de poser la question préjudicielle prévue à l'article 177 dudit traité porte atteinte au principe de l'équité de la procédure, tel qu'énoncé par l'article 6 § 1 précité.
3. Au regard du même article, le requérant se plaint de la durée de la procédure dont sa demande a été l'objet.
4. Il considère par ailleurs que la décision du Conseil d'Etat n'a pas respecté le principe d'égalité devant la loi et cite en substance l'article 14 de la Convention.
5. Enfin, il estime que le refus opposé par le garde des sceaux à sa demande de transfert a porté atteinte à son droit de propriété. Il invoque en substance l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable, en raison de l'insuffisance de motivation de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat.

Il invoque en substance l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

La Cour relève que l'arrêt du Conseil d'Etat répond de façon détaillée à chacun des moyens de droit avancés par le requérant au soutien de ses conclusions dirigées contre la décision du ministre.

Quant à la motivation de l'arrêt au regard de l'article 52 du traité CEE, la Cour remarque que le Conseil d'Etat a répondu sur ce point, en estimant que cet article ne pouvait être utilement soulevé, la réglementation du transfert des offices de notaire n'étant pas incompatible avec le principe du libre établissement pour l'accès aux activités non salariées.

La Cour considère, dès lors, que la motivation de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat est suffisante aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Le requérant se plaint également du refus du Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes, qui porterait atteinte au principe de l'équité de la procédure énoncé à l'article 6 § 1 précité de la Convention.

La Cour relève tout d'abord que la jurisprudence de la Cour de justice admet que l'obligation de renvoi n'est pas absolue, dès lors qu'il ne subsiste aucun doute quant à la réponse à fournir.

Toutefois, la Cour n'exclut pas que le refus opposé par une juridiction nationale appelée à se prononcer en dernière instance de poser la question préjudicielle puisse, dans certaines circonstances, porter atteinte au principe de l'équité de la procédure, en particulier lorsqu'un tel refus apparaît entaché d'arbitraire (cf. Comm. Eur. D.H., N° 20631/92, *Divagsa c. Espagne*, déc. 12. 5. 93, D.R. 74, pp. 274, 277).

En l'espèce, la Cour observe que le Conseil d'Etat a rejeté la demande de renvoi préjudiciel, « en l'absence de toute difficulté sérieuse quant à l'interprétation » de l'article 52 du traité CEE, au motif que le requérant ne pouvait utilement se prévaloir de cet article, qui concerne le libre établissement des travailleurs non salariés dans un autre Etat membre.

La Cour est d'avis que, dans ces conditions, le refus du Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle n'apparaît pas arbitraire.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

3. Le requérant estime ensuite que la durée de la procédure ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable » posée à l'article 6 § 1 de la Convention.

Cette procédure a débuté le 1er juin 1989 par la saisine du tribunal administratif de Rennes, et s'est terminée le 17 décembre 1997 par l'arrêt du Conseil d'Etat.

En l'état actuel du dossier, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en application de l'article 54 § 3 b) du règlement de la Cour.

4. Le requérant considère par ailleurs que la décision du Conseil d'Etat n'a pas respecté le principe d'égalité devant la loi et cite en substance l'article 14 de la Convention.

L'article 14 est ainsi rédigé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune (...) »

La Cour observe toutefois que ce grief n'est pas étayé, le requérant ne produisant aucun élément de nature à démontrer qu'un autre notaire, dans une situation similaire à la sienne, aurait été traité de façon plus favorable.

La Cour estime en conséquence que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

5. Enfin, le requérant considère que le refus opposé par le garde des sceaux à sa demande de transfert de son office a porté atteinte à son droit de propriété.

Il cite en substance l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, qui se lit ainsi :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Cour observe tout d'abord que la décision de refus de transfert de l'office du requérant n'a eu aucune incidence sur son activité professionnelle.

A supposer même que cette décision s'analyse en une « réglementation de l'usage des biens », au sens du paragraphe 2 de l'article 1 précité, la Cour estime qu'une telle mesure, fondée sur la nécessité de maintenir l'équilibre entre les études de la région, est conforme à l'intérêt général et n'apparaît pas disproportionnée, les autorités internes s'étant notamment appuyées sur le fait qu'au vu de ses résultats, l'office du requérant n'était pas en péril.

Dès lors, cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour :

AJOURNE l'examen du grief du requérant concernant la durée de la procédure ;

à l'unanimité / à la majorité,

DECLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président