CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

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 le 23 octobre 2001 en une chambre composée de

MM. L. LOUCAIDES, *président*,
J.-P. COSTA,
P. KŪRIS,
Mme F. TULKENS,
M. K. JUNGWIERT,
Mme H.S. GREVE,
M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,
et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 14 mai 1998 et enregistrée le 25 mai 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu la décision partielle adoptée le 23 mars 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, André Desmots, est un ressortissant français, né en 1941 et résidant à Corps-Nuds (Ille-et-Vilaine).

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

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 1988 par le procureur général près la cour d'appel de Rennes au ministre de la Justice, la commission de localisation des offices de notaires 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 ministre 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 », le requérant forma devant cette juridiction, le 1er juin 1989, un recours en annulation de cette décision ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Devant ce tribunal, le ministre produisit deux mémoires et versa des pièces complémentaires. Le requérant produisit trois mémoires.

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.

Le ministre produisit un mémoire le 13 mai 1994 et des pièces complémentaires les 24 janvier 1994 et 30 octobre 1997. Le requérant produisit un mémoire le 15 juin 1994 et des pièces complémentaires les 9 novembre et 13 décembre 1994, 7 juillet 1995, 12 janvier 1996 et 23 octobre 1997.

Dans un courrier du 29 septembre 1997, le président de la 6e sous-section du Conseil d'Etat informa le requérant de ce qu'un moyen d'ordre public 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.

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 ministre 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 ministre, 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 ».

B. Le droit interne pertinent

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 [...] ».

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 ressort du tribunal d'instance dans lequel l'office créé sera implanté font l'objet d'un arrêté du garde des sceaux, ministre de la Justice [...] ».

Article 10

> « [...] Le garde des sceaux, ministre de la Justice peut, à la demande du titulaire de l'office, autoriser par arrêté l'ouverture d'un ou plusieurs bureaux annexes, soit à l'intérieur du département, soit à l'extérieur du département, dans un canton ou une commune limitrophe du canton où est établi l'office [...] ».

Depuis le 1er janvier 1998, la compétence ci-dessus dévolue au ministre de la justice a été attribuée, en vertu du décret du 24 décembre 1997, au « procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi l'office ».

GRIEF

Invoquant en substance l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure relative à sa demande de transfert.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

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

1. Sur l'exception soulevée par le Gouvernement

Le Gouvernement soutient à titre principal que la requête est incompatible *ratione materiae*, le requérant ne bénéficiant pas d'un « droit » au transfert de son office notarial dans une autre localité. Il expose qu'aucun droit de cette nature ne figure dans la Convention ni dans aucune disposition du décret du 26 novembre 1971. Il n'existe aucune obligation à la charge de l'Etat français d'accepter une demande de transfert. Le Gouvernement estime que le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Il ajoute que, à supposer même que la Cour analyse la revendication du requérant comme une contestation sur un « droit », ce droit ne saurait avoir un caractère « civil », dans la mesure où il est dépourvu de tout caractère patrimonial.

Le requérant réplique en insistant sur le caractère patrimonial de l'office notarial et sur la vénalité des charges et en déduit que la contestation en cause portait sur un droit de caractère civil. Il conclut à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour rappelle que pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique civile trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait une « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne (voir, *mutatis mutandis*, arrêt Masson et Van Zon c. Pays-Bas du 28 septembre 1995, série A n° 327, p. 17, § 44).

La Cour constate que le requérant a saisi les juridictions administratives d'une demande d'annulation du refus du ministre d'accueillir favorablement la demande de transfert de son étude notariale. Il s'agit donc de déterminer si un « droit » au transfert pouvait, de manière défendable, passer pour reconnu en droit interne.

A cet égard, pour décider si un « droit », de caractère civil ou autre, peut valablement passer pour reconnu par le droit français, la Cour doit tenir compte du libellé des dispositions légales pertinentes et de la manière dont les juridictions internes les ont interprétées (voir arrêt Masson et Van Zon précité, § 49).

La Cour relève que l'article 2-6 du décret du 26 novembre 1971 attribue compétence pour le transfert d'un office notarial ou l'ouverture d'un bureau annexe au ministre de la Justice. Selon l'article 2 du même décret, la commission chargée de donner un avis sur la localisation des offices de notaires doit tenir compte de plusieurs paramètres : les besoins du public, la situation géographique et l'évolution démographique et économique. En l'occurrence, la commission a tenu compte de la situation financière de l'étude du requérant, de l'équilibre entre les offices du secteur concerné et a procédé à un examen d'ensemble.

Quant au ministre, il a en l'espèce suivi l'avis de la commission - ce qu'il n'est pas tenu de faire - par l'arrêté critiqué et attaqué par le requérant par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi d'un tel recours, peut soit le rejeter soit annuler la décision attaquée pour vice de forme, pour erreur de droit, inexactitude matérielle des faits, erreur manifeste d'appréciation ou détournement de pouvoir. En l'espèce, il a rejeté le recours en écartant les deux moyens du requérant, tirés de l'inexactitude matérielle des faits et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi, un notaire qui demande le transfert de son office et/ou l'ouverture d'un bureau annexe - si bien sûr il n'est pas assuré que cette demande sera accueillie - peut demander au Conseil d'Etat de porter une appréciation judiciaire sur les points de droit et de fait qu'il soulève à l'encontre du refus ministériel opposé à sa demande.

Il a donc, en droit français, un droit reconnu, au moins de façon défendable, à obtenir le transfert et/ou la création sollicités (voir les arrêts H. c. Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 32, § 43, Allan Jacobsson c. Suède du 25 octobre 1989, série A n ° 163, pp. 19-20, §§ 67 à 71, Skärby c. Suède du 28 juin 1990, série A n° 180-B, pp. 36-37, §§ 27 et 28). Le fait que le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire lors de

l'examen de la demande ne retire pas le caractère « défendable » de ce « droit » (ibidem).

Quant, enfin, au caractère du droit objet de la contestation, la Cour, contrairement au Gouvernement, considère qu'il est « civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, eu égard aux effets patrimoniaux indéniables de la mesure sollicitée (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt H. c. Belgique précité, § 47, ou encore Diennet c. France du 26 septembre 1995, série A n° 325-A, p. 13, § 27).

La Cour en déduit que le requérant pouvait se prévaloir, au moins de façon défendable, d'un droit reconnu en droit interne, et de caractère civil. L'article 6 § 1 de la Convention est donc applicable à la procédure en cause. Il s'ensuit que l'argument du Gouvernement selon lequel ce grief serait incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 doit être rejeté.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

T.L. EARLY
Greffier adjoint

L. LOUCAIDES
Président