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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 46160/12
Waldemar BARTOSIEWICZ
contre la Pologne

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 4 février 2020 en un comité composé de :
Pere Pastor Vilanova, *président,*
Krzysztof Wojtyczek,
Pauliine Koskelo, *juges,*
et de Renata Degener, *greffière adjointe de section,*
Vu la requête susmentionnée introduite le 14 juillet 2012,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Waldemar Bartosiewicz, est un ressortissant polonais né en 1957 et résidant à Sieradz.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.
3. À l'époque des faits, le requérant était notaire.

1. La procédure pénale engagée contre le requérant

4. Le 18 mai 2010, le tribunal de district de Sieradz déclara le requérant coupable de faux et d'abus de fonctions commis dans le but d'obtenir un avantage financier et lui infligea à ce titre une peine de dix-huit mois d'emprisonnement et une amende. Il lui imposa également une interdiction d'exercer la profession de notaire (*zakaz wykonywania zawodu notariusza*) pour une durée de quatre ans. Selon les attendus du jugement du tribunal de district, le requérant avait dressé un acte de donation immobilière au détriment d'une cliente atteinte de la maladie d'Alzheimer. Le tribunal

suspendit l'application de la peine d'emprisonnement infligée à l'intéressé le temps d'une mise à l'épreuve de quatre ans.

5. Le 1er octobre 2010, le tribunal régional de Sieradz confirma le jugement de première instance.

6. Le 11 décembre 2010, le requérant demanda au Défenseur des droits de se pourvoir en cassation en sa faveur. La Cour n'a pas été informée des suites de cette demande.

2. La révocation du requérant

7. Le 25 octobre 2010, se fondant sur l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat (paragraphe 19 ci-dessous), le ministre de la Justice prononça la révocation du requérant (*odwołanie ze stanowiska notariusza*). Le 29 novembre 2010, il confirma cette décision.

8. Le requérant contesta la décision du ministre de la Justice devant le tribunal administratif régional de Varsovie.

9. Par un jugement du 29 avril 2011, ce tribunal annula la décision attaquée, au motif que le ministre de la Justice avait commis une erreur d'application de la loi pertinente. Dans les attendus de son jugement, le tribunal observait ce qui suit.

– Selon l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat, la révocation d'un notaire intervenait lorsqu'un tribunal avait déchu le notaire de ses droits publics ou de son droit d'exercer sa profession. En l'espèce, le requérant avait été condamné par une juridiction pénale à une interdiction d'exercer ses fonctions pour une durée de quatre ans (*zakaz wykonywania zawodu notariusza*) et non à une destitution (*utrata prawa wykonywania zawodu*), or la « destitution » était, d'une part, de portée plus large et, d'autre part, moins favorable à l'accusé que l'« interdiction ». Pour cette raison, une interdiction d'exercer ne pouvait emporter les mêmes effets qu'une destitution. Dans le cas contraire, on aurait risqué d'aller à l'encontre du principe de l'interdiction de l'application extensive de la loi au détriment de l'accusé ;

– Une interdiction temporaire d'exercer la profession de notaire avait pour corollaire l'interdiction de diriger une étude notariale (*zakaz prowadzenia kancelarii notarialnej*), prononcée en tant que sanction disciplinaire par une juridiction disciplinaire des notaires appliquant la loi sur le notariat. En l'espèce, l'interdiction d'exercer imposée au requérant à l'issue d'une procédure pénale devait déboucher sur l'ouverture d'une procédure disciplinaire et la juridiction amenée à diligenter cette procédure serait liée par les constats des juridictions pénales quant à la culpabilité du requérant. En cas de condamnation disciplinaire du requérant à une interdiction de diriger une étude notariale, cette mesure serait prononcée pour une durée au moins égale à celle de l'interdiction d'exercer prononcée par les juridictions pénales.

10. Le 14 juin 2011, le ministre de la Justice se pourvut en cassation contre le jugement de première instance devant la Cour administrative suprême.

11. Par un arrêt du 26 janvier 2012, la Cour administrative suprême accueillit le pourvoi, annula le jugement attaqué et rejeta le recours du requérant. Dans les attendus de son arrêt, elle tenait le raisonnement suivant.

– Selon l'article 41 § 1 du code pénal (paragraphe 22 ci-dessous), l'auteur d'une infraction pouvait faire l'objet d'une interdiction d'exercer une activité professionnelle, prononcée par une juridiction pénale, si dans le cadre de la commission de l'infraction il avait abusé de ses fonctions, ou si le fait qu'il continue d'exercer ses fonctions risquait de porter atteinte à d'importants intérêts protégés par la loi. L'interdiction d'exercer une activité professionnelle pouvait être prononcée pour une durée de un à dix ans. Le catalogue des mesures pénales indiquées dans le code pénal était limitatif. L'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat disposait que le ministre de la Justice prononçait la révocation d'un notaire en cas de destitution de l'intéressé, résultant du jugement d'un tribunal.

– La lettre de l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat pouvait donner à penser que la révocation d'un notaire intervenait seulement si l'intéressé avait fait l'objet d'une destitution, mais pareille interprétation eût privé cette disposition de toute application pratique puisque le catalogue des mesures pénales figurant dans le code pénal était limitatif et ne comportait que l'interdiction temporaire d'exercer une activité professionnelle. Pour cette raison, l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat devait être interprété selon la méthode systémique et à la lumière de sa finalité.

– Le but de l'article 16 § 1 de la loi sur le notariat était de permettre aux notaires de rayer de leur ordre ceux de leurs pairs dont les agissements avaient révélé qu'ils avaient perdu la probité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Il découlait des conditions dont dépendait l'application de la mesure visée dans cette disposition que le notaire frappé par cette mesure ne présentait plus les garanties de l'honnêteté nécessaire au bon exercice de sa profession. Dès lors, il fallait considérer que l'expression « déchu de son droit d'exercer la profession de notaire en application du jugement d'un tribunal » figurant à l'article 16 § 1 alinéa 5 s'étendait à l'interdiction temporaire d'exercer la profession de notaire. Cela impliquait que, en cas de condamnation pénale à une interdiction d'exercer la profession de notaire, le ministre de la Justice procédât obligatoirement à la révocation du notaire concerné, en vertu de l'article 16 § 1 de la loi sur le notariat.

– C'était à tort que le tribunal administratif régional avait considéré que l'interdiction d'exercer les fonctions de notaire prononcée dans le cadre d'une procédure pénale avait pour corollaire une peine disciplinaire d'interdiction de diriger une étude notariale car, en vertu de l'article 16 § 1 alinéa 4 de la loi sur le notariat, cette peine, lorsqu'elle était prévue pour une certaine durée, constituait à elle seule un motif de révocation du notaire.

Accepter la conclusion du tribunal de première instance sur ce point serait revenu à admettre qu'une interdiction temporaire de diriger une étude notariale prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire n'aurait pas fait obstacle à la révocation du notaire concerné alors qu'une interdiction temporaire d'exercer la profession de notaire prononcée dans le cadre d'une procédure pénale n'aurait pas constitué un motif suffisant de révocation de ce notaire. La conclusion du tribunal administratif régional sur ce point n'était pas suffisamment motivée, les juges n'ayant avancé aucune raison d'opérer pareille distinction entre les effets de ces différentes mesures.

12. Le 10 juillet 2012, le requérant déposa un recours pour se plaindre de la durée de la procédure. Les parties n'ont pas communiqué à la Cour de copie de ce recours et elles ne l'ont pas non plus informée des suites de la procédure correspondante.

13. Le 16 août 2012, les attendus de l'arrêt de la Cour administrative suprême furent portés à la connaissance du requérant.

3. La procédure menée devant les instances disciplinaires de l'Ordre des notaires

14. Le 2 décembre 2009, le ministre de la Justice saisit les instances disciplinaires de l'Ordre des notaires d'une demande d'ouverture de poursuites contre le requérant. Cette demande était fondée sur les mêmes faits que ceux qui avaient été examinés par les juridictions pénales (paragraphes 4-6 ci-dessus).

15. Le 17 octobre 2016, le tribunal disciplinaire de première instance déclara le requérant non coupable de l'ensemble des infractions disciplinaires qui lui étaient reprochées. Le 30 janvier 2017, une instance d'appel confirma cette décision.

16. Le 29 septembre 2017, la Cour suprême rejeta un pourvoi en cassation formé par le ministre de la Justice contre la décision de l'instance d'appel.

4. La procédure afférente à la demande d'inscription du requérant au barreau de L.

17. À une date non précisée dans la requête, le requérant sollicita son inscription au barreau régional de L. À l'appui de sa demande, il communiqua aux autorités de ce barreau les décisions rendues dans son affaire par les instances disciplinaires de l'Ordre des notaires. Il les informa en outre de l'effacement, intervenu dans l'intervalle, de sa condamnation pénale. Le 20 mars 2018, les autorités du barreau de L. firent droit à la demande du requérant.

18. Le 7 juin 2018, le ministre de la Justice ayant fait opposition à l'inscription du requérant au barreau de L., l'intéressé saisit le tribunal administratif régional de Varsovie d'un recours contre cette opposition. La

procédure afférente à l'examen de ce recours est toujours en cours d'instruction.

B. Le droit interne pertinent

1. La loi sur le notariat

19. Selon l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat dans sa formulation applicable à l'époque des faits, le ministre de la Justice prononçait la révocation d'un notaire lorsque celui-ci avait été déchu par un tribunal de ses droits publics ou de son droit d'exercer sa profession (*utracił z mocy wyroku sądowego prawo wykonywania zawodu notariusza*).

20. Selon l'article 16 a §§ 1 et 2 de la même loi, un notaire révoqué pour des raisons visées à l'article 16 § 1 alinéas 1, 4, 5 et 6 peut exercer à nouveau cette profession s'il satisfait aux conditions énoncées à l'article 11 alinéas 1-3 et 7 interprété à la lumière de l'article 51 § 4. Si la personne visée au paragraphe 1 n'a pas exercé pendant au moins dix ans, elle doit, pour exercer à nouveau, réussir les épreuves d'accession au notariat.

2. Les dispositions pertinentes du code pénal

21. On trouve à l'article 39 du code pénal le catalogue des mesures pénales, parmi lesquelles figure l'interdiction d'exercer une fonction ou une activité professionnelle ou économique.

22. Selon l'article 41 § 1 du code pénal, l'auteur d'une infraction peut faire l'objet d'une interdiction d'exercer une fonction ou une activité professionnelle si dans le cadre de la commission de l'infraction il a abusé de ses fonctions, ou si le fait qu'il continue d'exercer ses fonctions risque de porter atteinte à d'importants intérêts protégés par la loi.

GRIEFS

23. Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint que la procédure ayant donné lieu à sa révocation ait été entachée de plusieurs carences. Il allègue, plus particulièrement, que cette procédure a été « injuste et inéquitable » et que la décision à laquelle elle a abouti était « arbitraire et déraisonnable ». Il conteste l'interprétation de l'article 16 § 1 alinéa 5 de la loi sur le notariat faite par le ministre de la Justice et la Cour administrative suprême, qui ont estimé que la condamnation à une interdiction temporaire d'exercer la profession de notaire entraînait nécessairement la révocation du notaire concerné. Il se plaint également que la Cour administrative suprême n'ait pas suffisamment motivé son arrêt. Enfin, il critique la durée de la procédure litigieuse, en particulier le délai qui s'est écoulé entre l'adoption de l'arrêt de cette cour et la date à laquelle lui-même a eu connaissance des attendus de cet arrêt.

24. Sur le terrain de l'article 7 § 1 de la Convention, le requérant soutient que la révocation dont il a fait l'objet a constitué une peine plus lourde que celle qui était applicable au moment de la commission de l'infraction qui lui a été imputée.

EN DROIT

I. SUR LE GRIEF RELATIF À L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

25. Le requérant soutient que la procédure clôturée par l'arrêt de la Cour administrative suprême du 26 janvier 2012 a été entachée de plusieurs carences. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé en sa partie pertinente en l'espèce :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

Sur l'application de l'article 6 de la Convention

26. La Cour estime qu'il convient d'abord de déterminer si la disposition invoquée par le requérant est applicable en l'espèce. Elle recherchera successivement si l'article 6 de la Convention s'applique ici sous son volet pénal et sous son volet civil.

1. Sur l'application du volet pénal de l'article 6 de la Convention

27. Pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en matière pénale, la Cour applique les critères énoncés dans l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* (8 juin 1976, §§ 82-83, série A n° 22), puis confirmés dans l'arrêt *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* ([GC], nos 39665/98 et 40086/98, § 82, CEDH 2003-X), où elle s'est prononcée de la manière suivante :

> « 82. (...) [I]l importe d'abord de savoir si le ou les textes définissant l'infraction incriminée appartiennent, d'après la technique juridique de l'État défendeur, au droit pénal, au droit disciplinaire ou aux deux à la fois. Il s'agit cependant là d'un simple point de départ. L'indication qu'il fournit n'a qu'une valeur formelle et relative ; il faut l'examiner à la lumière du dénominateur commun aux législations respectives des divers États contractants.
>
> La nature même de l'infraction représente un élément d'appréciation d'un plus grand poids (...)
>
> Là ne s'arrête pourtant pas le contrôle de la Cour. Il se révélerait en général illusoire s'il ne prenait pas également en considération le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (...) »

28. Appliquant ces critères à la présente affaire, la Cour note, premièrement, que même si elle a été prononcée par suite de la condamnation pénale de l'intéressé à une interdiction temporaire d'exercer sa profession, la révocation du requérant était une décision prise en vertu des dispositions pertinentes de la loi sur le notariat encadrant l'exercice de la profession de notaire et non en vertu de dispositions pénales. Le texte appliqué dans la procédure litigieuse était de nature administrative. Par ailleurs, la procédure a été conduite par le ministre de la Justice, autorité dont relèvent les notaires, puis par les juridictions administratives, sans que les juridictions pénales ne soient amenées à se prononcer dans ce cadre (voir, *mutatis mutandis, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], nos 55391/13 et 2 autres, § 127, 6 novembre 2018).

29. En ce qui concerne le deuxième critère, la Cour observe que les dispositions légales sur lesquelles reposait la mesure litigieuse ne visaient pas un public large, mais une catégorie particulière de personnes, à savoir les notaires. De telles dispositions sont de nature à maintenir la confiance du public dans cette profession juridique et à en protéger l'honneur et la réputation (voir, *mutatis mutandis*, *Müller-Hartburg c. Autriche,* no 47195/06, 19 février 2013). À cet égard, la Cour renvoie aux attendus de l'arrêt de la Cour administrative suprême selon lesquels la *ratio legis* de l'article 16 § 1 de la loi sur le notariat était de permettre aux notaires de rayer de leur ordre ceux de leurs pairs dont les agissements avaient révélé qu'ils avaient perdu la probité nécessaire à l'exercice de leur profession (paragraphe 11 ci-dessus).

30. Enfin, la Cour note que, selon sa jurisprudence constante, la destitution revêt un caractère typiquement disciplinaire (*Durand c. France* (déc.), no 10212/07, §§ 56-60, 31 janvier 2012). Elle rappelle qu'en tout état de cause, la sévérité de la sanction en elle-même ne saurait faire tomber l'infraction dans le domaine pénal (*Müller-Hartburg,* précité, § 47).

31. Il s'ensuit que l'article 6 n'est pas applicable en l'espèce sous son volet pénal.

2. Sur l'application du volet civil de l'article 6 de la Convention

32. La Cour note que dans le cadre de la procédure litigieuse, le requérant s'efforçait de contester sa révocation. Elle ne doute pas que l'on soit en présence d'une contestation « réelle et sérieuse » relativement à la faculté pour lui de continuer d'exercer sa profession. Elle observe ensuite que les notaires sont des officiers publics qui exercent une profession réglementée dans un cadre libéral et qui sont dépositaires de l'autorité publique. À cet égard, elle a déjà dit que « rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail – tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type – à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'État en question. En effet, il y aura présomption que l'article 6 trouve à

s'appliquer, et il appartiendra à l'État défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national un requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire » (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], nº 63235/00, CEDH 2007-II).

33. En l'espèce, la procédure litigieuse portait sur la révocation dont le requérant avait fait l'objet après avoir été condamné pénalement pour abus de fonctions, les autorités ayant considéré que cette condamnation révélait qu'il avait perdu la probité nécessaire à l'exercice de la profession de notaire. La Cour considère qu'il s'agit là d'un « litige ordinaire de travail », auquel l'article 6 de la Convention doit en principe s'appliquer (voir, *mutatis mutandis*, *Bayer c. Allemagne*, nº 8453/04, 16 juillet 2009, § 38, concernant la révocation du requérant de ses fonctions d'huissier de justice). De plus, le requérant a pu contester sa révocation devant les juridictions administratives de deux degrés. Le droit interne lui garantissait donc en la matière le droit d'accès à un tribunal.

34. Il s'ensuit que l'article 6 sous son volet civil est applicable en l'espèce.

3. Sur le fond du grief

35. En ce qui concerne la première branche du grief, la Cour note que le requérant se plaint de l'issue de la procédure ayant donné lieu à sa révocation et conteste l'interprétation faite par le ministre de la Justice et la Cour administrative suprême des dispositions pertinentes de la loi sur le notariat.

36. À cet égard, elle rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. En particulier, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (voir, entre autres, *Garcia Ruiz c. Espagne*, 21 janvier 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, § 28). C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, parmi beaucoup d'autres, *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne,* 19 décembre 1997, § 31, *Recueil* 1997-VIII).

37. En l'espèce, la Cour observe que la Cour administrative suprême a dûment motivé son arrêt et a fait des circonstances soumises à son examen une interprétation qui ne peut passer pour arbitraire, déraisonnable ou susceptible d'entacher l'équité de la procédure mais qui relève simplement des modalités d'application du droit interne. Elle estime que le simple fait que le requérant ne souscrive pas au raisonnement de la Cour administrative suprême ne permet pas de conclure que la procédure dénoncée n'ait pas été conforme aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

38. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

39. Quant au grief tiré de ce que la Cour administrative suprême n'aurait pas suffisamment motivé son arrêt, la Cour estime qu'il s'agit en réalité du même grief que celui examiné ci-dessus (paragraphes 31-34) et qu'il ne soulève aucune question distincte au regard de l'article 6 de la Convention. Par conséquent, il n'y a pas lieu de l'examiner séparément.

40. Pour ce qui est du grief relatif à la durée de la procédure litigieuse, la Cour constate qu'il est irrecevable, le requérant n'ayant pas démontré l'avoir soulevé devant les autorités nationales.

41. Partant, elle le rejette également, pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

II. SUR LE GRIEF RELATIF À L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

42. Le requérant soutient que la révocation dont il a fait l'objet a constitué une peine plus lourde que celle dont était passible l'infraction dont il a été reconnu coupable. Il invoque l'article 7 de la Convention, qui, en ses dispositions pertinentes en l'espèce, se lit comme suit :

Article 7

> « 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.
>
> (...) »

43. La Cour rappelle qu'elle a conclu que l'article 6 de la Convention sous son volet pénal n'était pas applicable en l'espèce (paragraphes 26-30 ci-dessus). Il s'ensuit que l'article 7 ne trouve pas non plus à s'appliquer, puisque le requérant n'a pas fait l'objet d'une « condamnation » pour « une infraction » au sens de cet article.

44. Dès lors, ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et il doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 27 février 2020.

Renata Degener	Pere Pastor Vilanova
Greffière adjointe	Président