

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N°1902196

SCP X ET AL., NOTAIRES ASSOCIÉS et
autres

M. Samuel Baraké
Rapporteur

M. Philippe Cristille
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2021
Décision du 17 février 2021

67-03-01-01-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 septembre 2019, la SCP X et al., notaires associés, Me X, Me Y, Me Z, Me W, Me N et Me M, représentés par Me Zoubeidi-Defert (AARPI Gartner & Associés), demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 5 octobre 2018 et celle prise sur leur recours gracieux par lesquelles la garde des sceaux, ministre de la justice a refusé leur demande d'ouverture d'un bureau annexe sur le territoire de la commune d'Aiffres (Deux-Sèvres) ;

2°) d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice de leur délivrer l'autorisation dès la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le paiement d'une somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

En ce qui concerne la légalité externe :

- la décision du 5 octobre 2018, qui refuse une autorisation, n'est pas motivée et aucune urgence absolue ne dispensait la ministre de motiver la décision ;

- il n'a pas été répondu à la demande de communication des motifs de la décision présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la décision est prise par une autorité incompétente compte tenu de la généralité de la délégation de signature du 16 février 2018 et de l'absence de justification d'un empêchement du sous-directeur sur la période ;
- la décision est entachée d'un vice de procédure tenant à l'absence de saisine pour avis du conseil supérieur du notariat, ce qui l'a privée d'une garantie ;

En ce qui concerne la légalité interne :

- la décision procède d'une méconnaissance des dispositions de l'article 52 de la loi n° 2015-990 en privilégiant une ouverture d'officine sur celle d'un bureau annexe ;
- elle est entachée d'illégalité en ce qu'elle procède sans demande et hors délai au retrait d'une décision créatrice de droit née le 23 novembre 2017 ;
- elle méconnaît le principe de la liberté du commerce et entraîne un traitement discriminatoire des notaires placés dans une même situation ;
- la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation sur la pertinence de l'ouverture d'un bureau annexe sur le territoire concerné et la préférence accordée à l'ouverture d'un nouvel office.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 octobre 2020, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est tardive et irrecevable ;
- le caractère non réglementaire d'une décision de refus d'ouverture d'un bureau annexe d'un office notarial n'a été reconnu par le Conseil d'Etat que très récemment par un arrêt du 28 décembre 2018, ce qui explique l'absence de motivation de la décision attaquée ;
- M. Martin-Hersent disposait le 5 octobre 2018 d'une délégation de signature régulière lui donnant compétence pour signer la décision attaquée ;
- la saisine pour avis du conseil supérieur du notariat n'est pas obligatoire ;
- le silence gardé sur une demande d'ouverture d'un bureau annexe ne fait naître aucune décision implicite d'acceptation au profit du pétitionnaire et le moyen tiré d'un retrait irrégulier de cette décision est donc inopérant ;
- le moyen tiré d'une atteinte au principe de la liberté du commerce en présence d'une disposition encadrant l'exercice d'une profession réglementée est inopérant ;
- aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise sur les besoins du public, la situation géographique et l'évolution démographique du territoire concerné.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;
- le décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires ;

- le décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire ;
- le décret n° 2014-1279 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (ministère de la justice) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Baraké ;
- et les conclusions de M. Cristille, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La SCP X et al., notaires associés, est titulaire d'un office notarial à Niort. Le 22 septembre 2017, elle a demandé au ministre de la justice l'autorisation d'ouvrir un bureau annexe à Aiffres (Deux-Sèvres). Le 5 octobre 2018, elle a été informée du rejet de cette demande. Par un courrier de son conseil du 11 octobre 2018, la SCP X et al., notaires associés a demandé la communication des motifs de la décision de refus. Le recours gracieux présenté par la société requérante et reçu le 27 novembre 2018 a été implicitement rejeté par le ministre de la justice. Par la présente requête, la SCP X et al. ainsi que les notaires associés demandent l'annulation de la décision du 5 octobre 2018, implicitement confirmée sur son recours gracieux.

Sur la recevabilité :

2. D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Aux termes de l'article R. 421-5 du code de justice administrative : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

3. D'autre part, sauf le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute décision peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours dudit délai.

4. Enfin, par application des dispositions de l'article R. 421-3 du code de justice administrative, une décision implicite de rejet fait courir le délai de recours contentieux de deux mois, à condition toutefois que l'administration ait accusé réception de la demande dans les conditions prévues par les articles L. 112-3 et R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration. Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours, dispose pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui ne peut en règle générale excéder un an sauf circonstances spéciales et qui court de la date de l'événement établissant qu'il a eu une connaissance suffisante de l'existence de la décision implicite rejetant sa demande.

5. Il ressort des pièces du dossier que la notification de la décision du 5 octobre 2018

portant refus d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe, si elle précisait quels étaient les délais pour exercer un recours gracieux, hiérarchique ou contentieux, ne comportait aucune information sur la juridiction compétente pour en connaître. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministre ait accusé réception du recours gracieux présenté par la société requérante le 27 novembre 2018, en l'informant notamment de la date à laquelle le recours serait réputé rejeté et des voies de recours dont elle disposerait. Ainsi, le recours gracieux présenté le 27 novembre 2018 a été exercé dans le délai de recours contentieux ouvert contre la décision du 5 octobre 2018 et a eu pour effet d'interrompre ce délai, sans que le ministre puisse utilement soutenir, à défaut d'avoir accusé réception du recours gracieux, que la requête aurait dû être présentée dans le délai de deux mois suivant le rejet implicite, le 27 janvier 2019, de ce recours gracieux. La requête contentieuse a été en l'espèce présentée, le 11 septembre 2019, dans un délai raisonnable à compter de la date de naissance de la décision implicite de rejet de ce recours gracieux. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de motivation de la décision :

6. Aux termes de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 : « *I. Les notaires (...) peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. / Ces zones sont déterminées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition de l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 462-4-1 du code de commerce. Elles sont définies de manière détaillée au regard de critères précisés par décret, parmi lesquels une analyse démographique de l'évolution prévisible du nombre de professionnels installés. / A cet effet, cette carte identifie les secteurs dans lesquels, pour renforcer la proximité ou l'offre de services, la création de nouveaux offices de notaire (...) apparaît utile. / Afin de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants, cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée. / Cette carte est rendue publique et révisée tous les deux ans. / II. - Dans les zones mentionnées au I, lorsque le demandeur remplit les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommé en qualité de notaire (...) le ministre de la justice le nomme titulaire de l'office de notaire (...) créé. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa. Si, dans un délai de six mois à compter de la publication de la carte mentionnée au I, le ministre de la justice constate un nombre insuffisant de demandes de créations d'office au regard des besoins identifiés, il procède, dans des conditions prévues par décret, à un appel à manifestation d'intérêt en vue d'une nomination dans un office vacant ou à créer ou de la création d'un bureau annexe par un officier titulaire ».*

7. Aux termes de l'article 10 du décret du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire : « (...) *Le garde des sceaux, ministre de la justice peut, à la demande du titulaire de l'office, prendre un arrêté autorisant 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 (...)* ». L'article 53 du décret du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire dispose, dans sa rédaction issue du décret n°2016-661 du 20 mai 2016 applicable au présent litige : « *Dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 susmentionnée, le garde des sceaux, ministre de la justice, nomme*

les demandeurs au regard des recommandations dont est assortie la carte et suivant l'ordre d'enregistrement de leur demande. / Toutefois, lorsque le nombre des demandes de création d'office enregistrées dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes précisée à l'article 50 du présent décret est supérieur, pour une même zone, aux recommandations, l'ordre de ces demandes est déterminé par tirage au sort en présence d'un représentant du Conseil supérieur du notariat dans les conditions prévues par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ».

8. D'une part, si l'arrêté par lequel, en application des dispositions de l'article 52 précité de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les ministres de la justice et de l'économie fixent conjointement, sur proposition de l'Autorité de la concurrence, les zones dans lesquelles les notaires peuvent librement s'installer ainsi que le nombre d'offices à créer dans ces zones pour les deux années à venir, est relatif à l'organisation du service public notarial, la décision par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, crée un nouvel office ou se prononce sur l'ouverture d'un bureau annexe à un office existant, qui concerne le fonctionnement du service public notarial mais n'a pas, par elle-même, pour objet d'assurer son organisation, est dépourvue de caractère réglementaire.

9. D'autre part, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui (...) / 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; 7° Refusent une autorisation (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

10. Il résulte de ce qui a été dit aux points 8 et 9 ci-dessus qu'une décision refusant à un notaire ou une étude notariale l'ouverture d'un bureau annexe constitue une décision administrative individuelle défavorable devant être motivée. En l'espèce, il n'est pas sérieusement discuté que la décision du 5 octobre 2018 ne comporte aucune motivation. Dès lors et pour ce premier motif, la SCP X et al., notaires associés est fondée à soutenir que la décision du 5 octobre 2018 du ministre de la justice et celle prise sur son recours gracieux sont entachées d'illégalité.

En ce qui concerne le retrait illégal d'une décision créatrice de droits :

11. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.

12. D'une part, aux termes de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation* ». Aux termes de l'article L. 231-4 du même code : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle; / 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ; 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil*

d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ; 5° Dans les relations entre l'administration et ses agents ». L'article L. 231-5 du même code dispose : « *Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres ».*

13. D'autre part, selon l'article D. 231-2 du même code : « *La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise »*, l'article D. 231-3 du même code, dans sa version applicable, précisant que cette liste est disponible sur le site « *legifrance.gouv.fr* ».

14. Pour contester que la décision du 5 octobre 2018 puisse être regardée comme ayant illégalement abrogé une décision créatrice de droit née du silence gardé deux mois sur la demande d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe du 22 septembre 2017, le ministre soutient que la procédure en litige ne fait pas partie de celles pour lesquelles le silence de l'administration pendant plus de deux mois fait naître une décision implicite d'acceptation.

15. En premier lieu, la procédure litigieuse portant sur une demande d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe présentée par une société civile professionnelle de notaires ne relève d'aucune des exceptions à la règle du silence valant acceptation prévues par les dispositions de l'article L.231-4 précitée, s'agissant d'une décision de nature individuelle, ne concernant pas les rapports entre l'administration et ses agents, ne s'inscrivant dans une procédure fixée par voie réglementaire et ne présentant aucun caractère financier ni ne soulevant aucune incompatibilité avec des engagements internationaux ou principes visés au 4°) de l'article L. 231-4.

16. En deuxième lieu, cette procédure ne fait pas partie de celles listées par le décret du n° 2014-1279 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » pour le ministère de la justice, pour lesquelles le silence gardé par l'administration ne vaut pas acceptation.

17. En dernier lieu, compte tenu de la portée exclusivement informative ou reconnitive des tableaux récapitulant certaines démarches pour lesquelles le principe du silence valant acceptation est écarté, qui sont aujourd'hui publiés sur le site internet « *service public.fr* » avec une mention rappelant que les exceptions doivent être prévues par un texte, le ministre ne peut utilement se prévaloir de ce que la procédure en litige n'y serait pas mentionnée pour démontrer qu'aucune décision implicite d'acceptation n'a pu naître du silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois après la demande présentée. Au contraire et par application du principe législatif rappelé au point 12, le silence gardé par l'administration deux mois après réception de la demande présentée a fait naître une décision implicite d'acceptation.

18. Il suit de là que les requérants sont fondés à soutenir qu'à compter du 23 novembre 2017, la SCP X et associés était bénéficiaire d'une décision implicite d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe sur le territoire de la commune d'Aiffres et que, par suite, la décision attaquée du 5 octobre 2018 est illégale en ce qu'elle emporte abrogation d'une décision créatrice de droits sans que les conditions rappelées au point 11 ne soient réunies.

19. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres

moyens de la requête, que la décision du 5 octobre 2018 du ministre de la justice, confirmée sur recours gracieux, doit être annulée.

Sur les conclusions à fins d'injonction :

20. Compte tenu de ce qui a été dit au point 18, l'annulation de la décision du 5 octobre 2018 n'implique pas qu'une nouvelle décision soit prise, la société requérante bénéficiant d'une décision créatrice de droits née le 23 novembre 2017 qui l'autorise à procéder à l'ouverture d'un bureau annexe à Aiffres. Il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande d'injonction présentée.

Sur les frais liés au litige :

21. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros à verser aux requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 5 octobre 2018 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a refusé de délivrer la SCP X et al., notaires associés une autorisation d'ouverture de bureau annexe à son office notarial dans la commune d'Aiffres est annulée, ainsi que la décision confirmative prise sur son recours gracieux.

Article 2 : L'Etat versera aux requérants une somme de 1 200 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCP X et al. pour l'ensemble des requérants et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Pellissier, présidente,
M. Baraké, premier conseiller.
Mme Thévenet-Bréchet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 17 février 2021.

Le rapporteur,

Signé

S. BARAKE

La présidente,

Signé

S. PELLISSIER

Le greffier,

Signé

D. GERVIER

La République mande et ordonne au Garde des Sceaux, ministre de la Justice en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Le greffier,

D. GERVIER