

Req. N° 1902864

Mme P...

Audience du 20 janvier 2022

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

Mme C... P..., titulaire d'un office notarial situé au ... Rue ... à Saint-Maurice dans le Val de Marne, a déposé le 3 janvier 2017 une demande d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe à son office sur le territoire de la même commune.

Par une décision expresse du 3 août 2017, le ministre a rejeté cette demande.

Mme P... a présenté un recours gracieux à l'encontre de cette décision par un courrier du 29 septembre 2017, réceptionné le 2 octobre suivant, auquel il n'a pas été répondu.

Par un recours présenté devant le Conseil d'Etat le 29 janvier 2018, Mme P... a demandé l'annulation de la décision de refus du 3 août 2017.

Cette requête a été attribuée à votre juridiction par une ordonnance du 14 février 2019 sur le fondement des dispositions de l'article R. 312-10 du Code de justice administrative faisant application de la jurisprudence résultant d'un arrêt du 28 décembre 2018, n° 409441, Laffon selon laquelle, la décision par laquelle le ministre de la justice créé un nouvel office ou se prononce sur l'ouverture d'un bureau annexe à un office existant, n'a pas, par elle-même pour objet d'assurer l'organisation du service public notarial et est, par conséquent dépourvue de caractère réglementaire ; que par suite, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître en premier et dernier ressort d'un recours pour excès de pouvoir présenté à l'encontre d'une telle décision.

Aux termes des dispositions de l'article 10 du décret du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, le ministre de la justice « peut, à la demande du titulaire d'un 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. Le ou les bureaux annexes ainsi ouverts restent attachés à l'office sans qu'il soit besoin, lors de la nomination d'un nouveau titulaire, de renouveler l'autorisation accordée (...) ».

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

C'est sur ce fondement que Mme P..., titulaire d'un office notarial sur le territoire de la commune de Saint Maurice depuis 2004, a présenté une demande de création d'un bureau annexe sur le territoire de la même commune le 3 janvier 2017 sur le portail « officiers publics et ministériels » du ministère de la justice.

Cette demande a été complétée le 27 janvier 2017 et enregistrée sous le numéro 32333.

Il résulte de l'arrêt Laffon du 28 décembre 2018 (n° 409441) cité en préambule, qui opère en la matière un revirement de jurisprudence, notamment à raison du dispositif instauré par la loi de 2015, que les décisions relatives à la création d'office notarial ou à l'ouverture de bureau annexe sont des décisions individuelles créatrices de droit.

Or, selon le principe posé par l'article L. 231-1 du CRPA, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation et si l'article L. 231-4 du même code prévoit des dérogation à ce principe, il indique que le silence gardé pendant deux mois vaut décision de rejet lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle (1°) ; qu'elle 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 (2°) ; qu'elle présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret (3°) ; ou 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 (4°) ; enfin, lorsqu'elle est prise dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents (5°).

Par ailleurs l'article L. 231-5 dispose que le principe du silence vaut acceptation peut être écarté, eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres.

La décision prise en application de l'article 10 du décret du 26 novembre 1971 sur une demande d'ouverture d'un bureau annexe à un office notarial ne relève d'aucune des exceptions à la règle du silence valant acceptation prévues par les dispositions de l'article L.231-4 précitée et 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 pris en application de l'article L. 231-5.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Par ailleurs, ni la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, qui a profondément modifié les conditions d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires et la tarification des actes, ni le décret n°2016-661 du 20 mai 2016 pris pour son application n'ont prévu d'exception au principe général du silence vaut acceptation pour la procédure d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe à un office notarié. E outre, quelles que soient les spécificités de la profession réglementée de notaire et de la particularité de la charge d'officier public ministérielle qui leur ait confiée, ou de la particularité de la procédure d'ouverture de nouveaux offices depuis l'intervention de la loi du 6 aout 2015, il ne vous revient pas, en votre qualité de juge administratif, de décider d'une dérogation au principe général en dehors des exception légales ou réglementaires.

Dans ces conditions, le silence gardé deux mois sur la demande d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe à un office notarié fait naitre une décision implicite d'acceptation créatrice de droit en vertu du principe posé par l'article L. 231-1 du CRPA.

C'est cette position que nous vous avons proposée de retenir dans un précédent jugement du 4 novembre 2021 et vous pourrez voir en ce sens, un arrêt récent de la CAA de Marseille du 14 décembre 2021, n° 19MA04224.

Nous tenons à vous signaler cependant l'existence d'un arrêt très récent également de la CAA de Douai en sens contraire : CAA de Douai, 21 décembre 2021, n° 20DA01938.

Par cet arrêt, cette cour a en effet jugé qu'il résultait des dispositions combinées des article L. 100-1, L. 100-3 du CRPA, « que le code des relations entre le public et l'administration n'est pas applicable aux relations entre une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public et l'administration lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission, lequel se rattache au fonctionnement de ce service public. Il n'en va autrement qu'en cas de dispositions contraires de ce code, comme par exemple pour la motivation des décisions administratives » et qu'un « office de notaires est une personne morale de droit privé chargée de la mission d'un service public pour laquelle l'application du code des relations entre le public et l'administration est exclue dans ses relations avec l'administration, lorsqu'est en cause l'exercice de sa mission » en estimant que la décision par laquelle le Garde des Sceaux « se prononce sur l'ouverture d'un bureau annexe à un office existant concerne le fonctionnement du service public notarial et, donc, l'exercice, par l'office de notaires, de sa mission de service public. »

Elle a donc décidé que, les dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration ne s'appliquent pas à une demande

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

d'ouverture d'un bureau annexe et qu'aucune décision implicite d'acceptation n'avait ainsi pu naître suite aux demandes formées par la société requérante, quand bien même celles-ci étaient régulières en la forme et complètes.

Nous sommes assez circonspect sur le sens de cette décision pour deux motifs.

En effet, si une décision relative à l'ouverture d'un bureau annexe concerne « le fonctionnement du SP notarial », cela ne nous semble pas impliquer pour autant, comme l'indique la cour de Douai, qu'une telle décision concerne directement l'exercice proprement dit de la mission de service confiée au notaire au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 100-3 2° b) du CRPA qui, rappelons-le, précise, qu'au sens du CRPA doit être entendu par public « Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission. »

Par ailleurs, la cour considère de manière générale qu'un office notarial est une personne morale de droit privée, or la profession de notaire, est une profession libérale qui peut être exercée à titre individuel, la constitution d'une SCP ou d'une SEL n'étant pas obligatoire ni systématique, et c'est d'ailleurs le cas pour la requérante. Or dans le cas d'une profession libérale exercée à titre individuel c'est une personne physique qui est en charge d'une mission de service public et, dans ce cas, les dispositions du L. 100-3 2° b) ne peuvent s'appliquer. Or comment envisager qu'un régime différent, tiré de l'application ou non du CRPA, s'applique pour les offices constitués sous forme de société et les autres ?

Pour ces raisons, nous maintenons la position selon laquelle les dispositions de l'article L. 231-1 du CRPA sont bien applicables à une demande d'ouverture d'un bureau annexe à un office notarial.

Par suite, les dispositions de l'article L. 242-1 du même code, selon lesquelles le retrait d'une décision individuelle créatrice de droit ne peut intervenir hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, que si elle est illégale et dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision, trouvent également à s'appliquer.

En l'espèce, la requérante nous semble donc fondée à soutenir, qu'à raison du silence gardé sur sa demande enregistrée le 27 janvier 2017, elle était bénéficiaire, à compter du 28 mars 2017, d'une décision implicite créatrice de droit d'autorisation d'ouverture d'un bureau annexe à la résidence de Saint-Maurice, et que, par suite, la décision du 3 août 2017 doit être regardée comme une décision retirant ou abrogeant cette autorisation.

Sur ce point vous pourrez voir également en ce sens l'arrêt précité de la CAA de Marseille du 14 décembre dernier.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Cette dernière décision étant intervenue au-delà du délai légal de 4 mois, Mme P... est donc également fondée à soutenir qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L. 242-1 du CRPA et entachée d'illégalité pour ce motif.

Dans ces conditions, vous pourrez pour ce seul motif, et sans qu'il vous soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, procéder à l'annulation de cette décision.

Si vous nous suivez, la requérante bénéficiant d'une autorisation implicite née le 27 mars 2017 pour l'ouverture d'un bureau annexe à Saint-Maurice, sa demande d'injonction est sans objet. Par suite, il n'y aura pas lieu de statuer sur cette demande.

Si vous hésitez à nous suivre, compte tenu des divergences de la jurisprudence des cours, la décision contestée est en tout état de cause en l'espèce vouée à l'annulation.

En effet, la décision du 3 août 2017, qui se borne à indiquer « Je porte à votre connaissance que votre demande n° 32333 est rejetée. Je vous informe que cette décision peut faire l'objet d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique dans un délai de deux mois ainsi qu'un recours contentieux dans un délai de deux mois » méconnaît les dispositions des articles L. 211-2 et suivants du CRPA, qui sont bien applicables en vertu du L. 211-1, car elle ne comporte aucune motivation de droit ou de fait.

Par ailleurs, si le garde des Sceaux soutient qu'il était en situation de compétence liée et tenu de rejeter une demande de bureau annexe situé dans la même commune que l'office principal en invoquant le fait qu'il s'agit alors nécessairement de l'ouverture de locaux accessoires, dont la compétence relève de la chambre des notaires et du parquet, et non de l'ouverture d'un bureau annexe au sens des dispositions de l'article 10 du décret du 26 novembre 1971 modifié, aucune disposition de cet article n'interdit cependant expressément l'ouverture d'un bureau annexe dans la même commune que l'office principal, comme le reconnaît d'ailleurs le ministre lui-même, dans ses écritures en défense. Par suite en se considérant comme étant en situation de compétence liée pour opposer un refus à Mme P..., il a commis une erreur de droit.

La décision du 3 août 2017 étant dès lors en tout état de cause entachée d'une double illégalité, vous devrez en prononcer l'annulation quand bien même vous ne retiendriez pas le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 242-1 du CRPA.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Dans cette seconde hypothèse, il vous faudra statuer sur les conclusions aux fins d'injonction et, compte tenu de ces derniers motifs d'annulation, vous pourrez enjoindre au garde des Sceaux de procéder au réexamen de la demande de Mme P....

Dans les circonstances de l'espèce, quel que soit le ou les motifs d'annulation, vous pourrez faire droit à la demande de frais d'instance présentée par la requérante et lui allouer à ce titre une somme de 1 500 euros qui sera mise à la charge de l'Etat.

Par ces motifs nous concluons,

- A l'annulation de la décision du 3 août 2017 par laquelle la garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté la demande d'ouverture d'un bureau annexe à l'office notarié de Mme P... sur le territoire de la commune de Saint Maurice ;
- A la condamnation de l'Etat à verser à Mme P... une somme de 1 500 euros sur e fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA
- Et au rejet du surplus des conclusions de la requête