

CONSEIL D'ETAT

DP

statuant

au contentieux

**Nos 400675, 400698,
400858, 401795, 401810**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. K...et autres

Mme Laure Durand-Viel

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

M. Louis Dutheillet de Lamothe

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6ème chambre

de la section du contentieux

Séance du 4 mai 2018

Lecture du 18 mai 2018

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 400675, par une requête et trois mémoires en réplique, enregistrés le 14 juin 2016, le 15 septembre 2017, le 25 avril 2018 et le 4 mai 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. O...-P...K..., M. B... D..., M. A...N...et l'association Défense du droit à l'exercice de la profession d'huissier de justice (DDEPHJ) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 400698, par une requête, enregistrée le 15 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. I...F..., M. E...C...et l'association pour la promotion et la défense du notariat (APDN) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 400858, par une requête, enregistrée le 22 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. G...M..., M. O...-J... L...et M. J...H...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros à verser à chacun d'entre eux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 401795, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés le 25 juillet 2016, le 24 mars 2017 et le 27 avril 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil supérieur du notariat demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le 4° du I de l'article 2 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels, le 10° du I de l'article 3 du même décret, le 12° du I de l'article 3 du même décret en tant qu'il insère dans le décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 de nouveaux articles 52 et 56, et le 4° du I de l'article 4 du même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5° Sous le n° 401810, par une requête, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique, enregistrés le 25 juillet 2016, le 25 octobre 2016, le 17 juillet 2017 et le 27 avril 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la chambre interdépartementale des notaires de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive du Conseil n° 2000/78/CE du 27 novembre 2000 ;
- la loi du 25 ventôse an XI ;
- l'ordonnance du 26 juin 1816;
- l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- le décret n° 55-604 du 20 mai 1955 ;
- le décret n° 56-221 du 29 février 1956 ;
- le décret n° 71-942 du 26 novembre 1971
- le décret n° 73-541 du 19 juin 1973 ;
- le décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 ;
- le décret n° 75-770 du 14 août 1975 ;
- le décret n° 88-814 du 12 juillet 1988 ;
- les décisions n^{os} 014-429 QPC et 2015-715 DC du Conseil constitutionnel du 21 novembre 2014 et 5 août 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laure Durand-Viel, auditeur,

- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Thouin-Palat, Boucard, avocat de l'association Défense du droit à l'exercice de la profession d'huissier de justice, de M.D..., de M. N...et de M.K..., à la SCP Meier-Bourdeau, Lecuyer, avocat de M.F..., à Me Le Prado, avocat de M.C..., de l'association pour la promotion et la défense du notariat, de M.M..., de M. L...et de M. H...et à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la chambre interdépartementale des notaires de Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. Les articles 52 à 55 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques procèdent à une réforme des professions de notaire, d'huissier et de commissaire-priseur judiciaire, notamment en ce qui concerne la création et l'attribution de nouveaux offices ainsi que l'instauration d'une limite d'âge à l'exercice de ces fonctions. Le décret du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels a été pris pour l'application des ces dispositions. Les requêtes de M. K...et autres, de M. C...et autres, de M.L..., du Conseil supérieur du notariat et de la chambre interdépartementale des notaires de Paris sont dirigées contre ce décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

Sur le désistement de M. H...et de M.M... :

2. Le désistement de M. H...et de M. M...est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui sont compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte

nécessairement l'exécution de cet acte. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministre chargé de l'économie serait appelé à signer ou à contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que l'exécution du décret attaqué comporte nécessairement. L'arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre de l'économie déterminant la carte des zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services, mentionnée par le décret, est en effet pris directement en application du I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 et ne constitue donc pas une mesure d'exécution du décret attaqué. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait dû être contresigné par le ministre de l'économie doit être écarté.

4. En second lieu, lorsque, comme en l'espèce, un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il a soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier. Il ressort des pièces versées au dossier par le garde des sceaux, ministre de la justice, que le décret attaqué ne comporte aucune disposition différant à la fois de celles qui figuraient dans le projet du Gouvernement et de celles qui ont été adoptées par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'accès aux fonctions de notaire :

5. Aux termes de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « 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. (...) / 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. / III. - Dans les zones, autres que celles mentionnées au I, où l'implantation d'offices supplémentaires de notaire (...) serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu, le ministre de la justice peut refuser une demande de création d'office, après avis de l'Autorité de la concurrence rendu dans un délai de deux mois après le dépôt de la demande de création d'office. Cet avis est rendu public. Le refus est motivé au regard, notamment, des caractéristiques de la zone et du niveau d'activité économique des professionnels concernés. » Aux termes de l'article 4 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, tel que modifié par

l'article 53 de la loi du 6 août 2015 : « *Toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est nommée par le ministre de la justice en qualité de notaire dans les zones où l'implantation d'offices de notaire apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. / La nomination peut toutefois être refusée dans les cas prévus au III de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.* »

6. Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 21 novembre 2014 et du 5 août 2015, la profession de notaire est une profession réglementée qui s'exerce dans un cadre libéral et les notaires n'occupent pas des places ou des emplois publics au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 3 du décret attaqué modifie notamment les dispositions du décret du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire en ce qui concerne la nomination aux offices créés. Ainsi, l'article 49 du décret du 5 juillet 1973 dans sa rédaction issue du décret attaqué prévoit que les personnes qui remplissent les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaire peuvent demander leur nomination sur un office à créer, l'article 50 précisant que les demandes peuvent être déposées à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la carte mentionnée au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015. L'article 51 du même décret dans sa rédaction issue du décret attaqué dispose que les demandes sont enregistrées par télé-procédure sur le site internet du ministère de la justice et sont horodatées, chaque demande mentionnant la zone choisie par le demandeur parmi celles figurant sur la carte et, au sein de cette zone, la commune dans laquelle il souhaite être nommé, chaque demandeur ne pouvant déposer qu'une seule demande par zone. L'article 52 du même décret dans sa rédaction issue du décret attaqué prévoit que les demandes sont instruites par les services du ministre de la justice suivant leur ordre d'enregistrement et que le bureau du Conseil supérieur du notariat communique au ministre de la justice toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité du demandeur. L'article 53 du même décret dans sa rédaction issue du décret attaqué prévoit que, dans chacune des zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, dites d'installation libre, le 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 mais que, lorsque le nombre de demandes enregistrées pour une même zone dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes est supérieur au nombre figurant pour cette zone dans la recommandation dont est assortie la carte, l'ordre d'examen de ces demandes est déterminé par tirage au sort.

Quant aux modalités de départage entre les demandes de nomination dans les offices à créer :

7. En premier lieu, une autorité administrative est tenue d'exercer sa compétence conformément aux lois et règlements applicables et dans le respect de l'intérêt général. Si aucun texte ni aucun principe ne fait obstacle à ce que, lorsque le législateur n'en a pas décidé lui-même, le pouvoir réglementaire puisse prévoir, dans certains cas, de faire reposer sur le tirage au sort le départage entre des demandes adressées à l'administration, c'est à la condition que ce mode de départage, par lequel l'autorité compétente ne peut exercer le pouvoir d'appréciation qui est en principe le sien, soit en

adéquation avec l'objet de ces demandes ou les circonstances de l'espèce et conforme aux intérêts dont elle a la charge.

8. En l'espèce, ces principes ne sont pas applicables. Il résulte en effet des termes mêmes des articles 52 et 53 précités de la loi du 6 août 2015 que, dans les zones où « *les notaires (...) peuvent librement s'installer* », il incombe au ministre de la justice de nommer titulaire d'un des offices créés en application de ces dispositions le demandeur remplissant les conditions générales d'aptitude aux fonctions de notaire précisées par l'article 3 du décret du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire. Ces dispositions font obstacle à ce que le pouvoir réglementaire introduise des critères supplémentaires, tenant notamment aux mérites respectifs des candidats, qui permettraient au ministre de porter une appréciation entre les demandeurs remplissant les conditions générales d'aptitude, lesquels disposent, en vertu de la loi, d'un égal droit à être nommés. En prévoyant que le ministre procède aux nominations selon l'ordre d'enregistrement des demandes et que lorsque, dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture de leur dépôt, le nombre de demandes pour une zone donnée est supérieur à celui des offices à créer pour cette zone suivant la recommandation pertinente dont est assortie la carte, l'ordre de traitement des demandes fait l'objet d'un tirage au sort, le décret attaqué s'est borné à prévoir de simples modalités de départage entre des demandeurs disposant, en vertu de la loi, d'un égal droit à être nommé. Dès lors que le système retenu par le décret attaqué procède ainsi de la loi elle-même, la chambre interdépartementale des notaires de Paris n'est pas fondée à soutenir qu'il aurait méconnu les objectifs du législateur en ne fixant pas des critères d'appréciation de nature à favoriser l'établissement dans les offices créés de jeunes, de femmes ou de salariés, ni qu'il serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation, ni, en tout état de cause, qu'il méconnaîtrait un principe général du droit qui imposerait le recours à un concours.

9. En deuxième lieu, il résulte des dispositions du décret attaqué que, lorsque le nombre de demandes pour une zone déterminée est, dans les vingt-quatre premières heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes, inférieur ou égal au nombre d'offices à créer pour cette zone résultant de la recommandation dont est assortie la carte pour la zone en cause, il est procédé aux nominations correspondantes dans l'ordre d'enregistrement des demandes. Il n'est procédé au tirage au sort entre les demandes reçues que lorsque leur nombre dépasse, dans les vingt-quatre premières heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes, celui prévu par la recommandation dont est assortie la carte. Ces dispositions ne sont donc entachées d'aucune imprécision sur les règles applicables dans l'hypothèse où le surplus de demandes par rapport aux recommandations d'offices à créer apparaîtrait après l'écoulement du délai de vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes : dans cette situation, il est procédé à l'examen des demandes en fonction de leur ordre d'enregistrement. Les moyens tirés de leur imprécision, de l'absence d'épuisement de la compétence de l'auteur du décret, de la méconnaissance des principes de clarté et d'accessibilité du droit ainsi que des dispositions de la loi du 6 août 2015 et d'erreur manifeste d'appréciation doivent dès lors être écartés.

10. En dernier lieu, il résulte des dispositions du décret attaqué que l'ordre d'enregistrement des demandes n'est retenu pour procéder à leur examen que dans le cas où leur nombre est, à l'issue des vingt-quatre premières heures à compter de l'ouverture du dépôt des

candidatures, inférieur ou égal à celui des offices à créer dans la zone concernée. Par suite, eu égard au délai ainsi retenu, peuvent être écartés les moyens tirés de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi et serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il institue entre les candidats à l'installation dans une zone dite d'installation libre une différence de traitement selon leur rapidité à déposer un dossier en télé-procédure sur le site internet du ministère de la justice sans rapport avec les objectifs de la loi.

Quant à la communication par le Conseil supérieur du notariat au ministre de la justice des informations permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats :

11. Les dispositions du 10° et du 12° du I de l'article 3 ainsi que celles du 4° de l'article 4 du décret attaqué, relatives respectivement aux nominations de notaires aux offices vacants et aux offices créés ainsi qu'aux nominations de notaires salariés, imposent au bureau du Conseil supérieur du notariat de communiquer au ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant au ministre d'apprécier les capacités professionnelles du candidat et son honorabilité ainsi que, pour les notaires salariés, la conformité du contrat de travail avec les règles professionnelles. D'une part, il ressort des termes mêmes du décret attaqué que l'obligation critiquée ne porte que sur les informations dont dispose le Conseil supérieur du notariat. D'autre part, les informations transmises au ministre de la justice par le Conseil supérieur du notariat ne constituent qu'un des éléments dont dispose le ministre pour examiner les capacités professionnelles et l'honorabilité des candidats. Par suite, le Conseil supérieur du notariat ne saurait utilement invoquer l'insuffisance des informations dont il disposerait pour contester ces dispositions du décret attaqué.

En ce qui concerne les dispositions relatives au transfert d'un office notarial :

12. Les dispositions du 4° du I de l'article 2 du décret attaqué, qui modifient les règles applicables au transfert d'un office notarial, le soumettent à une simple déclaration lorsqu'il est réalisé au sein d'une zone dite d'installation libre, cette déclaration devant être adressée au ministre de la justice ainsi qu'à la chambre des notaires et au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'office a été transféré, mais aussi, le cas échéant, à la chambre des notaires et au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle était initialement établi l'office. Ces dispositions soumettent en revanche le transfert d'un office au sein de l'une des zones mentionnées au III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, dites d'installation contrôlée, à une autorisation par arrêté du ministre de la justice. Elles se substituent aux dispositions antérieures qui subordonnaient tout transfert d'office à un arrêté du ministre de la justice.

13. D'une part, les dispositions attaquées, que l'auteur du décret était compétent pour édicter, se bornent à faciliter le transfert d'un office au sein d'une même zone dite d'installation libre, tout en continuant à subordonner à l'autorisation du ministre de la justice le transfert d'un office au sein d'une zone dite d'installation contrôlée. Ces dispositions, dont est attendue une meilleure

adéquation entre la localisation des offices et la demande de services notariaux, ne méconnaissent aucune disposition de la loi du 6 août 2015, ni les objectifs d'amélioration de l'offre de services et de sa proximité dans les zones dites d'installation libre poursuivis par le législateur, dès lors que ceux-ci s'apprécient au niveau des zones auxquelles elle renvoie. Elles ne méconnaissent pas davantage la liberté d'entreprendre au motif qu'elles remettraient en cause l'équilibre économique des offices existants, les requérants ne pouvant par ailleurs utilement invoquer un objectif de « continuité de l'exploitation des offices existants » qui n'a été retenu par le législateur que pour l'implantation de nouveaux offices dans les zones relevant des dispositions du III de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

14. D'autre part, la mesure critiquée n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux conditions dans lesquelles chaque chambre des notaires met en œuvre ses fonctions de contrôle des offices relevant de sa compétence. Doivent dès lors être écartés le moyen tiré de ce que les dispositions critiquées, en ce qu'elles permettraient un libre transfert d'une chambre des notaires à une autre pour les zones relevant du ressort de deux chambres différentes, entraîneraient une rupture d'égalité au détriment des clients des notaires ayant librement transféré leur office en dehors du ressort de la chambre des notaires dont ils relevaient initialement, au motif que les chambres des notaires concernées seraient moins à même de les contrôler, de même que le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation et méconnaîtraient un principe général du droit qui imposerait l'organisation du notariat sur une base correspondant à l'organisation judiciaire. Enfin, la chambre interdépartementale des notaires de Paris ne saurait utilement invoquer à l'encontre de la mesure critiquée l'objectif de préservation de « *l'intégrité des missions des professionnels liées au statut d'officier public et ministériel dans l'accomplissement de leurs fonctions* » énoncé au 2° de l'article 65 de la loi du 6 août 2015 qui est relatif à l'habilitation donnée au Gouvernement pour prendre par ordonnance les mesures facilitant la création de sociétés interprofessionnelles.

En ce qui concerne les dispositions prévoyant des mesures transitoires pour l'application de la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire :

15. Les articles 53, 54 et 55 de la loi du 6 août 2015 instaurent une limite d'âge à l'exercice des fonctions respectivement de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. Suivant les dispositions insérées par ces articles respectivement à l'article 2 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, à l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers et à l'article 1-1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 relative aux commissaires-priseurs judiciaires, ces professionnels cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans, même s'ils peuvent, sur autorisation du ministre de la justice, continuer de les exercer jusqu'au jour où leur successeur prête serment, pour une durée qui ne peut excéder douze mois. Ces mêmes dispositions prévoient leur entrée en vigueur le premier jour du douzième mois suivant la promulgation de la loi, soit le 1^{er} août 2016, et renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer leurs conditions d'application.

16. En application de ces dispositions, le décret attaqué a modifié les décrets du 5 juillet 1973, du 14 août 1975 et du 19 juin 1973 relatifs respectivement aux professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, pour prévoir que la demande d'autorisation de prolongation d'activité susceptible d'être présentée en application des dispositions législatives mentionnées au point précédent « est présentée au garde des sceaux, ministre de la justice, par téléprocédure sur le site internet du ministère de la justice, au plus tard deux mois avant le soixante-dixième anniversaire du demandeur, accompagnée de la copie d'une pièce justificative d'identité. / Le délai de douze mois prévu pour la prolongation d'activité court à compter du soixante-dixième anniversaire de l'intéressé. » Le IV de l'article 16 du décret attaqué précise en outre : « Par dérogation aux dispositions des articles 58-1 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 susvisé, 37 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 susvisé et 35-1 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 susvisé, les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires nés entre le 2 août 1945 et le 1^{er} octobre 1946 peuvent solliciter l'autorisation de prolongation d'activité jusqu'au 30 septembre 2016. Ils bénéficient, jusqu'à cette date, d'une autorisation de plein droit de poursuivre leur activité. En cas de demande formée avant cette date, l'autorisation est automatiquement prorogée jusqu'à la date de notification de la réponse du garde des sceaux, ministre de la justice. / Les deux alinéas précédents ne peuvent avoir pour effet de permettre aux personnes visées au premier alinéa d'exercer leurs fonctions au-delà de la date de leur soixante-et-onzième anniversaire ».

17. Par sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en fixant à soixante-dix ans l'âge limite pour l'exercice des fonctions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire et en permettant une prolongation d'activité pendant une durée maximale d'un an avant que leur successeur ne prête serment, le législateur, qui a entendu « favoriser l'accès aux offices existants et le renouvellement de leurs titulaires », a poursuivi un objectif d'intérêt général, n'a pas porté à la liberté d'entreprendre de ces professionnels, qui sont des officiers publics collaborateurs directs du service public de la justice, une atteinte disproportionnée et n'a méconnu aucune autre exigence constitutionnelle. Il a, en conséquence, déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles 53, 54 et 55 de la loi du 6 août 2015 en tant qu'elles modifient l'article 2 de la loi du 25 ventôse an XI et qu'elles ajoutent un article 4 *bis* à l'ordonnance du 2 novembre 1945 et un article 1-1-2 à l'ordonnance du 26 juin 1816.

Quant à la méconnaissance de principes constitutionnels :

18. Les moyens tirés de ce que le décret attaqué, en mettant en œuvre la limite d'âge prévue par la loi, porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi en instaurant une différence de traitement entre les professionnels concernés selon la date à laquelle ils sont nés, qui reviennent à contester devant le Conseil d'Etat la conformité de la loi elle-même à la Constitution, ne peuvent être utilement invoqués en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution.

Quant à la méconnaissance du droit au respect des biens protégé par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

libertés fondamentales ainsi que du principe de non-discrimination garanti par le droit de l'Union européenne :

19. Aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *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 États 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.* » Aux termes de l'article 14 de la même convention : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* » Une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

20. Aux termes du 1 de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.* » Le 1 de son article 52 précise que : « *Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* » La directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui vise à lutter contre les discriminations fondées notamment sur l'âge, précise au paragraphe 1 de son article 6 que « *les Etats membres peuvent prévoir que des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.* » Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées à la lumière des principes énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice de l'Union européenne, qu'au nombre de ces objectifs légitimes figurent, compte tenu de la marge d'appréciation dont disposent les Etats membres en matière de politique sociale, la politique nationale visant à promouvoir l'accès à l'emploi par une meilleure distribution de celui-ci entre les générations et la promotion de l'accès des jeunes à l'exercice d'une profession.

21. Par l'instauration d'une limite d'âge à l'exercice des fonctions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, qui constitue une différence de traitement en fonction de l'âge et une mesure réglementant l'usage d'un bien au sens des stipulations précitées de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention en ce qu'elle est susceptible d'affecter l'exercice par ces professionnels du droit de présentation de leur successeur, le législateur a poursuivi un objectif légitime tenant au renouvellement de ces professions et à une meilleure ouverture de leur accès à des jeunes professionnels. La limite d'âge qu'il a instaurée, fixée à soixante-dix ans avec la possibilité d'une autorisation de prolongation de l'activité pendant une durée maximale de douze mois, est supérieure tant à celle de la plupart des législations comparables qu'à l'âge effectif auquel la plupart de ces professionnels cessent, en pratique, leur activité. Si le législateur a renvoyé au décret le soin de préciser, notamment, les modalités transitoires de mise en œuvre de cette nouvelle règle, il a prévu qu'elle entrerait en vigueur dès le 1^{er} août 2016, près d'un an après la promulgation de la loi, afin d'entamer rapidement la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Dans le cadre ainsi fixé par la loi, le décret attaqué a précisé les conditions pour bénéficier de la prolongation maximale d'un an ainsi que les mesures transitoires applicables aux professionnels nés entre le 2 août 1945 et le 1^{er} octobre 1946, sans toutefois permettre que, à compter du 1^{er} août 2016, un professionnel ayant atteint ou atteignant son soixante-et-onzième anniversaire puisse prolonger son activité, cette interdiction résultant de la loi. Il ressort des pièces des dossiers que les professionnels concernés, qui étaient informés dès la promulgation de la loi, soit près d'un an avant son entrée en vigueur effective, de l'application de cette nouvelle règle, étaient en mesure de préparer au cours de cette période la cession de leur office ou de leurs parts dans la société titulaire de l'office. En outre, le dispositif prévoyant la possibilité de faire gérer un office par un suppléant pendant une durée d'un an renouvelable une fois, permet de prolonger encore la période pendant laquelle les professionnels déjà atteints par la limite d'âge peuvent procéder à cette cession. Au demeurant, ces professionnels conservent la possibilité, en cas de préjudice grave et spécial résultant de l'application de la limite d'âge instaurée par la loi, d'en demander réparation à l'Etat sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Dans ces conditions, cette mesure, qui est fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi, est légitime et, d'une part, justifie objectivement et raisonnablement une différence de traitement fondée sur l'âge et revêt un caractère approprié et nécessaire, d'autre part, ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect des biens garanti par les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

22. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que les articles 53, 54 et 55 de la loi du 6 août 2015 et le décret attaqué méconnaîtraient les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les stipulations combinées de cet article et de l'article 14 de la convention ainsi que les objectifs de la directive du 27 novembre 2000, interprétée à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des principes généraux du droit de l'Union européenne, doivent être écartés.

Quant à la méconnaissance des dispositions issues de la loi du 6 août 2015 :

23. Ainsi qu'il a été dit, il résulte des dispositions des articles 53 à 55 de la loi du 6 août 2015 qu'elles ne prévoient la possibilité d'une prolongation d'activité pour l'exercice des fonctions concernées que, pour une durée maximale de douze mois, au profit des professionnels atteignant l'âge de soixante-dix ans, sans que la durée maximale de prolongation de douze mois qu'elles mentionnent permette l'exercice de l'activité au-delà du soixante-et-onzième anniversaire. Par suite, le décret attaqué, en prévoyant que le délai de douze mois prévu pour la prolongation d'activité court à compter du soixante-dixième anniversaire de l'intéressé et en ne permettant pas la prolongation d'activité des professionnels concernés ayant atteint l'âge de soixante-et-onze ans au 1^{er} août 2016, date d'entrée en vigueur de la loi, n'a pas méconnu les dispositions législatives précitées. Il n'a pas davantage procédé à une application rétroactive de ces dispositions mais s'est borné à tirer les conséquences, à compter de leur date d'entrée en vigueur, de l'interdiction qu'elles prévoient. Enfin, le décret attaqué n'a méconnu aucun des objectifs de la loi du 6 août 2015 en prévoyant que la limite d'âge litigieuse est applicable aux notaires salariés.

Quant à la méconnaissance du principe de sécurité juridique :

24. Il incombe à l'autorité réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle. Il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause.

25. En ce qui concerne les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires nés avant le 1^{er} août 1945, qui avaient atteint l'âge de 71 ans à la date du 1^{er} août 2016, il résulte de ce qui a été dit que les dispositions législatives issues de la loi du 6 août 2015, déclarées conformes à la Constitution par la décision n° 2015-715 DC du Conseil constitutionnel, font obstacle à ce qu'ils puissent bénéficier d'une prolongation d'activité à compter du 1^{er} août 2016, date d'entrée en vigueur de la loi.

26. En ce qui concerne les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires nés entre le 2 août 1945 et le 1^{er} octobre 1946, d'une part, il résulte, ainsi qu'il vient d'être dit, des termes mêmes de la loi du 6 août 2015 que l'exercice de l'activité ne peut se prolonger au-delà de leur soixante-et-onzième anniversaire, le décret attaqué se bornant, sur ce point, à tirer les conséquences qui découlent de la loi elle-même. D'autre part, il résulte des dispositions du décret attaqué que, lorsqu'un de ces notaires, huissiers de justice ou commissaires-priseurs judiciaires demande à bénéficier d'une prolongation d'activité jusqu'à son soixante-et-onzième anniversaire, il bénéficie de plein droit d'une telle autorisation jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande. Enfin, ni le principe de sécurité juridique ni le principe d'égalité ne font obstacle à ce que le ministre de la justice, lorsqu'il est saisi d'une telle demande, puisse, eu égard aux intérêts publics et privés en cause, refuser d'accorder l'autorisation sollicitée.

27. Au demeurant, les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires ont pu, à compter de la promulgation de la loi du 6 août 2015, publiée au Journal officiel du 7 août 2015, dont l'entrée en vigueur en ce qui concerne les dispositions en cause était reportée au premier jour du douzième mois suivant, et en dépit de ce que les mesures réglementaires d'application n'ont été édictées que par le décret attaqué du 20 mai 2016, bénéficier d'un délai suffisant pour exercer leur droit de présentation afin d'organiser la transmission de leur office ou la cession de leurs parts de la société exploitant l'office.

28. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaît le principe de sécurité juridique doit être écarté, y compris en ce qu'il ne prévoit pas l'intervention d'un acte d'une autorité administrative pour mettre fin aux fonctions d'un notaire. Le moyen tiré de ce que le décret attaqué porterait atteinte au principe constitutionnel de continuité de l'accès à la justice, qui n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, doit également, en tout état de cause, être écarté.

29. Il résulte de tout ce qui précède que M. K...et autres, M. C...et autres, M.L..., le Conseil supérieur du notariat et la chambre interdépartementale des notaires de Paris ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels. Leurs requêtes doivent par suite être rejetées, y compris leurs conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de M. H...et de M. M...

Article 2 : Les requêtes de M. K...et autres, de M. C...et autres, de M.L..., du Conseil supérieur du notariat et de la chambre interdépartementale des notaires de Paris sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Conseil supérieur du notariat, à la chambre interdépartementale des notaires de Paris, à M. O... -P... K...et à M. E...C..., premiers dénommés, à M. O... -J... L...et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

