



Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 4 juin 2016, Société Dara, numéro 1400085

Tassadit Yassa

► To cite this version:

Tassadit Yassa. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 4 juin 2016, Société Dara, numéro 1400085. Revue juridique de l'Océan Indien, 2016, 23, pp.87-91. hal-02860376

HAL Id: hal-02860376

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860376>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Convention d'occupation du domaine public – Bail commercial – Éviction – Indemnisation

Tribunal administratif de La Réunion, 4 juin 2016, *Société Dara*, n° 1400085

Tassadit YASSA

Du contentieux des baux commerciaux sur le domaine public, on dit qu'il «*frappe tant par son volume que par sa monotonie (...)*»¹. Cette affirmation doit être nuancée aujourd'hui par le renouvellement du contexte. Ce renouvellement procède de deux éléments : d'une part et de manière générale l'adoption de la loi Pinel² qui introduit de nouveaux articles dans le CGPPP³ autorisant l'exploitation

¹ P. YOLKA, *Propriété publique, JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 79-62, § 25.

² Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

³ Articles L. 2421-32-1 et suivants du CGPPP.

d'un fonds de commerce, d'autre part et de manière plus spéciale un arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 2014¹ auquel cette décision du tribunal administratif du 4 juin 2015² fait écho.

Les faits sont classiques. En 2003, la Société Dara a conclu une convention intitulée « bail commercial » avec la commune de Cilaos pour une durée de 9 ans. En 2012, elle demande le renouvellement de la convention sur le fondement de l'article L. 145-10 du code de commerce relatif au renouvellement des baux commerciaux. Cette demande est rejetée par la commune qui soutient que la convention n'est pas un bail commercial et propose la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public d'une durée de 22 mois. Estimant qu'il s'agit d'un refus de renouvellement d'un bail commercial, la société Dara demande, sans succès, le versement de l'indemnité d'éviction. Elle introduit alors une demande devant le tribunal administratif afin d'obtenir le paiement de cette indemnité.

À quelle indemnisation est en droit de prétendre l'exploitant d'un bien du domaine public qui a été amené à croire qu'il avait conclu un bail commercial ?

Après avoir rejeté la qualification de bail commercial, car ce dernier est illégal sur le domaine public et donc le paiement de l'indemnité d'éviction, le juge rappelle la possibilité d'engager la responsabilité de l'administration. Ce jugement classique fait sienne l'évolution du préjudice indemnisable. Excluant toujours la perte du fonds de commerce, le juge administratif admet cependant l'indemnisation « *de l'ensemble des dépenses dont il justifie qu'elles n'ont été exposées que dans la perspective d'une exploitation dans le cadre d'un bail commercial ainsi que des préjudices commerciaux et, le cas échéant, financiers qui résultent directement de la faute qu'a commise l'autorité gestionnaire du domaine public en l'induisant en erreur sur l'étendue de ses droits* »³.

Impossibilité de constituer un bail sur le domaine public – Faisant fi de la dénomination de bail commercial retenue par les parties, le juge administratif rappelle l'impossibilité de conclure un bail commercial sur le domaine public⁴. Il base cette impossibilité sur deux éléments jurisprudentiels⁵ qui rendent

¹ CE, 24 novembre 2014, *Sté des remontées mécaniques Les Houches Saint Gervais*, req. n° 352402, *Contrats-Marchés publ.* 2015, comm. 12, note P. DEVILLERS ; *AJDA* 2014, p. 2279.

² TA de Saint Denis, 4 juin 2015, *Société Dara*, req. n° 1400085,

³ *Ibid.*, Considérant 2.

⁴⁴ TC, 12 décembre 1942, *Sté méditerranéenne de combustibles*, *Rec.* 320 : *D.* 1944. 17, note M. WALLINE ; *S.* 1943. 29, note A. MESTRE ; CE, 28 janvier 1970, *Cts Philip-Bingisser*, *Rec. CE* 1970, p. 58 ; *AJDA* 1970, p. 349, chron. R. DENOIX DE SAINT-MARC et D. LABETOULLE ; *Rev. adm.* 1970, p. 297, note G. LIET-VEAUX ; *Com.*, 4 janv. 1949, *Sté fermière casinos de Biarritz* : *Bull. civ.* 1949, II, n° 6.

⁵ Des fondements textuels sont parfois considérés afin de conclure à l'impossibilité de conclure un bail commercial sur le domaine public (article 1712 du Code civil, lecture à contrario de l'article

incompatibles domaine public et bail commercial : d'une part le caractère personnel, et d'autre par le caractère précaire des titres d'occupation.

Le caractère personnel des titres d'occupation s'oppose à la cession de ces derniers. Or le code de commerce dispose que sont réputées non écrites les conventions qui visent à interdire la cession du bail commercial en cas de vente du fonds de commerce¹. Ainsi cette cessibilité de principe du bail commercial s'oppose frontalement à l'incessibilité de principe des conventions d'occupation du domaine public. Il convient cependant de noter un affaiblissement de cette opposition avec le développement d'une cessibilité sous condition² compatible avec celle existant pour la cession de bail en matière judiciaire³.

Le caractère précaire des titres d'occupation vise à permettre à l'administration propriétaire de récupérer la jouissance de son bien pour des motifs d'intérêt général. Cette précarité semble difficilement conciliable avec la stabilité qu'offre le bail commercial qui ne peut être rompu avant terme sauf exception⁴ et crée un droit au renouvellement dont le refus entraîne le paiement et d'une indemnité d'éviction conséquente⁵.

En filigrane se dessine ici la véritable raison de l'impossibilité de conclure des baux commerciaux sur le domaine public. La législation sur le bail commercial aurait pu s'adapter au domaine public, mais c'eût été à un prix trop élevé incompatible avec la protection des deniers publics. Le rejet du bail commercial signifie que l'administration n'a pas à payer l'indemnité d'éviction due au preneur d'un bail commercial rompu avant terme ou, comme ici, non renouvelé.

Responsabilité de l'administration – Pour autant l'occupant du domaine public n'est pas complètement démuni. Il peut en effet faire jouer la responsabilité de l'administration⁶. L'engagement de la responsabilité suppose la réunion du triptyque classique : une faute, un préjudice, un lien de causalité. Il est rarement réuni et ce jugement ne fait pas exception.

Concernant la faute de l'administration, elle résulte non pas du non-renouvellement de la convention, mais de ses agissements ayant conduit l'occupant à croire qu'il signait un bail commercial. Le juge administratif requiert

L. 145-2 du code de commerce...). Cependant, ils sont fragiles et peinent à convaincre. P. YOLKA, Propriété publique, *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 79-62, § 28-31.

¹ Article L. 145-16 du Code de commerce.

² CE, 19 juin 2015, n° 369558, *SIPB SAS c/ CCI de Boulogne-sur-Mer Côte d'Opale* ; CE, 18 septembre 2015, n° 38731, *Société Prest'air*.

³ Civ. 3^e, 2 octobre 2002, n° 0102.035, *Bull. civ. III*, n° 192 ; *D.* 2002, p. 2943, obs. Y. ROUQUET ; *AJDI* 2003, p. 30, obs. M. P. DUMONT.

⁴ Article L. 145-4 du Code de commerce.

⁵ Article L. 145-14 du Code de commerce.

⁶ CE, 6 novembre 1985, *Boin-Favre*, *Rec. CE* 1985, p. 353 ; *RFDA*, 1986, p. 382, note Ph. TERNEYRE ; *Grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2012, comm. P. YOLKA.

qu'il existe *a minima* une ambiguïté. En l'espèce la faute est aisément constatée par le TA qui retient la dénomination de la convention comme élément constitutif de la faute. Le juge administratif n'est pas toujours aussi clément et retient parfois une responsabilité partagée en estimant que l'occupant commet une faute, car il ne pouvait ignorer la nature administrative de la convention malgré la dénomination retenue¹.

Préjudice indemnisable – Concernant le préjudice, le Tribunal administratif juge conformément à la jurisprudence récente du Conseil d'État² que l'occupant peut obtenir l'indemnisation *« de l'ensemble des dépenses dont il justifie qu'elles n'ont été exposées que dans la perspective d'une exploitation dans le cadre d'un bail commercial ainsi que des préjudices commerciaux et, le cas échéant, financiers qui résultent directement de la faute qu'a commise l'autorité gestionnaire du domaine public en l'induisant en erreur sur l'étendue de ses droits »*. Se faisant le juge administratif *« réajuste le mode d'appréciation de l'indemnisation de l'occupant du domaine qui, de facto, se comportait comme exploitant un tel fonds au vu et au su du gestionnaire du domaine, voire, comme en l'espèce, compte tenu des apparences créées par celui-ci »*³.

Si cette nouvelle solution vise à permettre de mieux indemniser l'occupant, il semble difficile de distinguer entre les investissements normaux d'un occupant classique du domaine public et ceux d'un occupant amené indûment à croire qu'il bénéficiait d'un bail commercial. Cette distinction n'était pas nécessaire dans l'arrêt du Conseil d'État, puisque la convention ayant été résiliée avant terme, les deux préjudices étaient indemnifiables.

Ce réajustement du mode d'appréciation ne conduit pas, dans cette affaire, à l'indemnisation de la société requérante, faute pour elle d'avoir apporté la preuve de son préjudice. En effet, elle se contente de demander le paiement de l'indemnité d'éviction constituée en grande partie de la valeur du fonds de commerce.

Or la perte du fonds de commerce n'est pas indemnifiable en l'espèce. En effet le juge administratif considère qu'il n'existe pas. Cette ligne jurisprudentielle a divers fondements, dont aucun n'est mentionné dans le jugement du TA, mais qui sont connus : caractère précaire et personnel des titres d'occupation, protection des deniers publics, absence de clientèle personnelle, absence de bail commercial. Les deux derniers fondements retiennent particulièrement l'attention.

Concernant l'absence de clientèle personnelle, elle résulte de la croyance que l'attractivité du commerce résulte uniquement de sa situation géographique sur

¹ CAA Lyon, 17 décembre 1990, req. n° 89LY00799, *CH Bourg-en-Bresse*.

² CE, 24 novembre 2014, *Sté des remontées mécaniques Les Houches Saint Gervais*, req. n° 352402, *Contrats-Marchés publ.* 2015, comm. 12, note P. DEVILLERS ; *AJDA* 2014, p. 2279.

³ P. DEVILLERS, « Fonds de commerce sur le domaine public : la loi Pinel n'est applicable qu'aux nouveaux entrants », *Contrats et Marchés publics*, Janvier 2015, n° 1, comm. 12.

le domaine public et non des mérites propres de l'occupant. Cette position laisse dubitatif et n'est pas partagée par le juge judiciaire¹. Concernant le lien nécessaire entre bail commercial et fonds de commerce², il ne fait pas non plus l'unanimité³.

Réforme Pinel – Ces considérations n'ont pas infléchi la jurisprudence du Conseil d'État et il a fallu l'intervention du législateur avec la loi *Pinel*⁴ pour que soit reconnue la possibilité d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public autre que naturel sous réserve de l'existence d'une clientèle personnelle⁵.

Cette loi prend acte des difficultés de conciliation entre valorisation et protection du domaine public. Si des avancées avaient été mises en place lorsqu'il s'agissait de construire sur le domaine public⁶, la situation de l'occupant non constructeur restait peu enviable. Cependant elle n'est d'aucun secours pour la société requérante – qui, au demeurant, ne l'invoque pas – puisque cette réforme n'est applicable « *qu'aux fonds de commerce dont les exploitants occupent le domaine public en vertu de titres délivrés à compter de son entrée en vigueur* »⁷.

¹ Cass., Ass. plén., 24 avril 1970, *Bull. Ass. plén.*, n° 3 ; *D.* 1970. Jurispr. 81, obs. R. L. ; *JCP* 1970. II. 16489, note B. BOCCARA.

² CE, 28 avril 1965, *Association T.* : *AJDA* 1965. 655, note J. LAMARQUE ; *D.* 1965. Jurispr. 766 ; *Dr. fisc.* 1965, n° 45, concl. POUSSIÈRE ; *RTD com.* 1966. 62, obs. A. JAUFFRET.

³ Par exemple : Civ. 3e, 10 juin 1980, *D.* 1980. Jurispr. 566, note Y. GUYON ; *JCP* 1980. IV. 321, obs. M. VASSEUR.

⁴ Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

⁵ Article L. 2421-32-1 du CGPPP.

⁶ Par exemple le bail emphytéotique administratif.

⁷ CE, 24 novembre 2014, req. n° 352402, *Sté des remontées mécaniques Les Houches Saint Gervais*, considérant 4.