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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 30504/22
SÀRL MARLAIN
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme cinquième section, siégeant le 28 septembre 2023 en un comité composé de :

Carlo Ranzoni*, président*,
Mattias Guyomar,
Mykola Gnatovskyy*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 30504/22 contre la République française et dont une société de cet État, SàRL Marlain (« la société requérante »), créée en 2008 et ayant son siège social à Isola (Alpes-Maritimes), représentée par Me Ricard, avocat, a saisi la Cour le 15 juin 2022 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. L'affaire concerne le non-renouvellement de l'autorisation d'occupation d'un immeuble communal par la société requérante, ainsi que le contentieux subséquent. Est en jeu l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

2. Le 14 septembre 1973, le conseil municipal de la commune de Caussols (Alpes-Maritimes) prononça la désaffectation, à usage de bar-restaurant-boulangerie-épicerie, d'un local abritant la mairie et situé dans un immeuble communal. En 1975, la commune conclut une convention de concession dudit immeuble au profit de L.H., précisant qu'il s'agissait de « locaux (...) affectés à usage commercial et à l'habitation du concessionnaire, (...) avec le matériel et les objets d'exploitation, ainsi que la jouissance de la Grande Licence de débit de boissons y attachée ». Le cahier des charges afférent faisait obligation au concessionnaire de tenir toute l'année un débit de tabac, ainsi qu'une épicerie suffisamment garnie d'objets comestibles pour permettre,

dans l'intérêt général, l'approvisionnement quotidien des habitants de la commune, tout en assurant la réception et la distribution des télégrammes et d'avis postaux et téléphoniques.

3. En 1984, la commune vendit ce bar-restaurant à L.H. en le qualifiant de fonds de commerce, sous l'enseigne « Auberge de Caussols », tout en concluant un bail commercial. En 2004, les parties signèrent un nouveau bail commercial expirant le 30 septembre 2012. Le contrat ne contenait pas de clause de tacite reconduction.

4. En 2008, après avoir obtenu l'autorisation de la commune, L.H. céda à la société requérante ce fonds de commerce et le bail commercial, pour un montant de 250 000 euros (EUR).

5. À partir d'une date non précisée dans le dossier, l'immeuble subit d'importants dégâts (notamment, infiltrations et inondations) et la société requérante réclama la réalisation de travaux par la commune.

6. Par une délibération du conseil municipal du 19 mai 2015, la commune constata que le bail, qu'elle qualifia de convention d'occupation du domaine public, avait expiré en 2012. Elle considéra que la société requérante était dès lors devenue occupante sans droit ni titre des locaux litigieux et décida de mettre fin à l'occupation, afin de pouvoir réaliser les travaux. La société requérante refusa de libérer l'immeuble.

7. Par une ordonnance du 3 août 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Nice ordonna l'expulsion de la société requérante, dans un délai d'un mois, sous astreinte. Le 1er février 2016, le pourvoi en cassation de l'intéressée contre cette ordonnance fut déclaré non admis par le Conseil d'État.

8. Le 14 décembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Nice rejeta une requête en référé suspension introduite par la société requérante contre la délibération du conseil municipal du 19 mai 2015.

9. Il ressort d'un courrier de la commune, en date du 4 juillet 2016, qu'à l'achèvement les travaux engagés par celle-ci, la reprise de l'exploitation de l'auberge par la société requérante était prévue. Cette dernière a cependant refusé de signer certains documents à cette fin. Il ressort des pièces jointes au dossier que l'intéressée a quitté les lieux le 8 juillet 2016.

10. Le 28 septembre 2018, le tribunal administratif rejeta sur le fond le recours de la société requérante tendant à l'annulation de la délibération précitée. Par un arrêt du 5 mars 2021, la cour administrative d'appel de Marseille rejeta son appel. Le 27 décembre 2021, le Conseil d'État déclara le pourvoi en cassation dirigé contre cet arrêt non admis.

11. Par un autre jugement du 28 septembre 2018, le tribunal administratif jugea que l'immeuble « Auberge de Caussols » appartenait au domaine public communal.

12. Il résulte de l'ensemble des décisions rendues par le juge des référés, le tribunal administratif et la cour administrative d'appel que ces juridictions ont considéré que :

- le concessionnaire de l'immeuble litigieux s'était vu confier une mission de service public permettant l'accès de la population locale aux produits de première nécessité, ainsi qu'aux services postaux et téléphoniques ; l'immeuble était une dépendance du domaine public communal ;

- la désaffectation de l'ancienne mairie ne signifiait pas le déclassement pour lequel un acte administratif était nécessaire ;

- la qualification de « bail commercial » retenue par les parties à l'acte et la référence au code de commerce ne pouvaient pas avoir pour effet de soumettre ce contrat aux règles relatives à la tacite reconduction d'un bail commercial ; la convention constituait juridiquement une autorisation d'occupation du domaine public, arrivée à échéance en 2012 ;

- la dégradation du bâtiment communal exigeait la mise en œuvre rapide de travaux qui ne pouvaient être exécutés dans des locaux occupés ;

- eu égard à ces circonstances, la commune était fondée à expulser la société requérante.

13. À l'aide d'un expert immobilier, la société requérante chiffra à 464 000 EUR son préjudice résultant de la perte du fonds de commerce (comprenant la valeur dudit fonds pour 304 000 EUR, outre le manque à gagner, l'indemnité de remploi, les indemnités de licenciement, les différents frais liés au déménagement et les frais de procédure). Elle saisit le tribunal administratif pour réclamer le versement de cette somme par la commune.

14. Par un jugement du 28 septembre 2018, le tribunal accueillit partiellement le recours. Il considéra tout d'abord que l'immeuble litigieux constituait une dépendance du domaine public communal, sur lequel tant la constitution d'un fonds de commerce que la conclusion d'un bail commercial étaient exclus. Il en déduisit que la société requérante ne pouvait être titulaire que d'une autorisation d'occupation du domaine public. Il considéra ensuite que seule la commune avait commis une faute, en induisant la société requérante en erreur quant à la nature du bail et l'existence d'un fonds de commerce. Le tribunal ordonna le versement d'une somme de 4 000 EUR au titre des préjudices commerciaux. Il rejeta l'action pour le surplus, jugeant que les autres chefs de préjudice soit ne résultaient de la faute de la commune soit n'étaient pas établis.

15. L'intéressée releva appel du jugement.

16. Par un arrêt du 5 mars 2021, la cour administrative d'appel de Marseille ajouta au montant de l'indemnité allouée par le tribunal une somme de 25 000 EUR pour « l'indemnisation de la valeur du fonds de commerce illégalement constitué et cédé par la commune elle-même ». Elle confirma le jugement pour le surplus et fit siennes les conclusions du tribunal.

17. La société requérante se pourvut en cassation contre cet arrêt.

18. Le 27 décembre 2021, le Conseil d'État déclara le pourvoi non admis.

19. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la société requérante se plaint d'une insuffisance d'indemnisation pour la perte de son fonds de commerce. Elle estime que l'ingérence dans son droit au respect des

biens n'a pas été proportionnée, l'indemnité n'étant pas raisonnablement en rapport avec la valeur du bien qu'elle a perdu.

APPRÉCIATION DE LA COUR

20. Les juridictions internes ont conclu à l'appartenance au domaine public de l'immeuble occupé par la société requérante. Elles ont requalifié le titre d'occupation de cet immeuble en une convention d'occupation du domaine public, à caractère précaire et révocable, considérant que l'intéressée n'avait jamais été légalement propriétaire d'un fonds de commerce. La Cour ne voit pas de raison de remettre en cause ces considérations.

21. Néanmoins, et indépendamment de l'inaliénabilité du domaine public en droit français, il apparaît que l'exploitation d'un restaurant et d'une auberge par la société requérante dans l'immeuble communal entre 2008 et 2015, dans le cadre de ce que les juridictions ont déclaré être un « fonds de commerce illégalement constitué et cédé par la commune », représentait un certain intérêt patrimonial. Ce dernier était suffisamment reconnu et important pour constituer un « bien », dont l'intéressée doit être regardée comme ayant été titulaire au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, §§ 62-68, CEDH 2010).

22. Dans ces conditions et eu égard à la nature du bien en cause, la Cour considère que le non-renouvellement de l'autorisation d'occupation de l'immeuble communal, à caractère précaire et révocable, doit s'analyser non comme une privation de propriété mais comme une réglementation de l'usage des biens. Cette mesure trouvait son fondement dans la nécessité d'effectuer d'importants travaux et d'assurer la gestion sécurisée du domaine public communal par les autorités, ce qui répondait à un but d'utilité publique (voir aussi, *mutatis mutandis*, *Seregin et autres c. Russie*, n°s 31686/16 et 4 autres, § 93, 16 mars 2021).

23. S'agissant de la proportionnalité de l'ingérence, la Cour souligne d'emblée que la disposition précitée ne garantit pas dans tous les cas le droit à une réparation intégrale et, en outre, que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de cette disposition (*Depalle*, précité, § 91, et, plus récemment, par exemple, *Malfatto et Mieille c. France*, n°s 40886/06 et 51946/07, § 64, 6 octobre 2016).

24. En l'espèce, la société requérante ne conteste pas que les travaux destinés à sécuriser l'immeuble communal ne pouvaient être effectués dans des locaux occupés. Dès lors, la Cour n'identifie pas d'autres mesures, moins lourdes, que les pouvoirs publics auraient raisonnablement pu mettre en œuvre au service de la cause d'utilité publique précitée.

25. De plus, en l'absence d'un fonds de commerce et d'un bail commercial au sens du droit français, il n'existait pas de fondement légal pour indemniser la société requérante à ce titre. Il reste que, après avoir caractérisé une faute commise par la commune, les tribunaux ont alloué 25 000 EUR à

la société requérante pour « le fonds de commerce illégalement constitué », ainsi que 4 000 EUR au titre de ses préjudices commerciaux. À cet égard, la Cour souligne qu'est en cause une mesure de réglementation de l'usage des biens ayant donné lieu à une certaine indemnisation et non une privation de propriété d'un bien sans aucune indemnisation, comme, par exemple, dans l'affaire *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italie* (nº 46154/11, § 75, 23 septembre 2014) invoquée par la société requérante.

26. Par ailleurs, si l'intéressée indique avoir payé 250 000 EUR pour acquérir le fonds de commerce, la Cour relève que la commune ne peut pas être tenue de rembourser une somme dont elle n'était pas la bénéficiaire. En effet, ce n'est pas à la commune mais à L.H. que la société requérante a versé le montant en question. Dans ces circonstances, il appartenait à celle-ci de se retourner, le cas échéant, contre son vendeur (voir, *mutatis mutandis*, *Sulejmani c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, nº 74681/11, §§ 41-42, 28 avril 2016, et *Shadyzhev c. Russie* (déc.) [comité], nº 9590/17, § 35, 9 juin 2020). Elle n'a cependant fourni aucune explication sur ce point.

27. Enfin, la Cour ne peut ignorer les offres faites par la commune concernant la reprise, après les travaux, de l'activité commerciale par la société requérante dans l'immeuble litigieux (paragraphe 9 ci-dessus). Une telle mesure était manifestement de nature à rendre l'ingérence temporaire et à en réduire considérablement l'impact financier (voir, *a contrario*, *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A.*, précité, § 76, et comparer avec *S.A. Bio d'Ardennes c. Belgique*, nº 44457/11, § 56, 12 novembre 2019). La société requérante ne fournit pas davantage d'éléments sur ce point.

28. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la Cour conclut que la société requérante n'a pas dû supporter une charge exorbitante rompant le juste équilibre entre l'intérêt public et ses propres intérêts.

29. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée 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 19 octobre 2023.

Martina Keller Greffière adjointe	Carlo Ranzoni Président