

Un occupant du domaine public ne peut être regardé comme un locataire

Lire les commentaires de :

Hugo Devillers

L'inapplicabilité des lois relatives aux baux de droit civil aux conventions d'occupation du domaine public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 11LY02228 – 29 novembre 2012 – C+ ↗

INDEX

Mots-clés

Occupation du domaine public, Contrat de location, Loi du 6 juillet 1989

Rubriques

Marchés et contrats

TEXTES

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#)

[PDF](#) [PDF, 208k]

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Occupation du domaine public, Exigence de charges locatives non mentionnées dans le contrat, Inapplicabilité de la loi du 6 juillet 1989, Contrat de location*

² Inapplicabilité de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs à un occupant domanial. Ni la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, dont l’article 7 met à la charge du locataire une obligation de paiement du loyer et des charges récupérables, ni les principes dont elle s’inspire ne sauraient s’appliquer à un occupant du domaine public, qui, disposant seulement d’un droit précaire et révocable, ne peut être regardé comme un locataire.

Note universitaire

L'inapplicabilité des lois relatives aux baux de droit civil aux conventions d'occupation du domaine public

Hugo Devillers

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6020](https://doi.org/10.35562/alyoda.6020)

¹ Les principes dont s'inspirent les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ne sont pas applicables à une convention d'occupation du domaine public. Placé dans une situation précaire et révocable, l'occupant de ce domaine ne peut être assimilé à un locataire.

² Si, comme l'affirmait Troplong, « la location ouvre le soleil de la civilisation » (R.-T. TROPLONG, *De l'échange et du louage*, Paris, 1840), la convention d'occupation du domaine public lui emprunte ses caractéristiques fondamentales (il s'agit dans les deux cas de la mise à disposition d'un bien, moyennant une « redevance » ou un « loyer »), tout en conférant à son régime juridique l'exorbitance propre au droit administratif.

³ En vérité, ces deux conventions présentent de telles similitudes que ce sont parfois les termes issus du droit civil de la location que la doctrine administrativiste utilise pour désigner les éléments d'une convention d'occupation du domaine public (v., par ex., l'assimilation de la « redevance » à un « loyer », N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2011, n°113. Plus généralement sur cette question, C. Chamard-Heim, Les contrats de location immobilière, in G.Clamour [dir.] *Contrats et propriétés publics*, Litec, 2011, Colloques et débats, p. 81 et p. 83). En somme, pour certains auteurs, les conventions d'occupation constitueraient une forme spécifique et « publicisée » de contrat de location, ce qui, au vu de la large définition du louage de choses donnée par l'[article 1709 du Code civil](#), se soutient aisément. La pertinence de la distinction entre ces deux types de conventions est directement l'enjeu de l'arrêt rendu le 29 novembre 2012 par la cour administrative d'appel de Lyon.

⁴ Par une convention du 31 mai 1991, la commune de Labruyère a, moyennant un « loyer », mis une partie des locaux de la mairie à la disposition de M. X. Bien que ce dernier utilise ce bien pour son logement, il constitue une dépendance du domaine public communal, ce qui, par définition, emporte d'importantes conséquences juridiques. Le maire de la commune émet deux titres de recettes

rendus exécutoires les 28 août 2007 et 3 octobre 2008 correspondant aux « charges locatives » du logement ainsi concédé. M. X estime ne pas devoir payer ces sommes et conteste ces deux actes devant le tribunal administratif de Dijon qui, par un jugement du 29 juin 2011, rejette ses demandes, sur le fondement des principes dont s'inspire les articles 7 et 23 de la loi du 6 juillet 1989 (n° 89-462, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986). Ces dispositions permettent au bailleur dans le cadre d'un bail d'habitation d'exiger de son preneur non seulement le loyer proprement dit, mais aussi toute une série de charges accessoires, en échanges des services rendus au locataire.

⁵ M. X interjette appel. Pour l'essentiel, il indique que le bien qu'il occupe est une dépendance du domaine public – ce qu'a reconnu le jugement du tribunal administratif – et que, par suite, les principes dont s'inspire la loi du 6 juillet 1989 ne peuvent s'appliquer au litige. La commune rétorque que le tribunal administratif n'a pas appliqué les dispositions de la loi, mais seulement les principes qui en sont issus.

⁶ Dès lors, les dispositions d'une loi relative au bail d'habitation ou, à tout le moins, les principes dont elle s'inspire, sont-ils applicables à une convention d'occupation du domaine public ?

⁷ Les juges lyonnais refusent d'assimiler le régime applicable à une telle convention à celui du bail d'habitation et concluent à l'inapplicabilité de la loi du 6 juillet 1986, tout comme des principes dont elle s'inspire.

⁸ En écartant l'application de la loi du 6 juillet 1986 à une convention d'occupation du domaine public, et, surtout, en affirmant que l'occupant du domaine public « *ne peut être regardé comme un locataire* », la cour administrative d'appel de Lyon confirme la traditionnelle distinction établie entre le contrat de location et la convention d'autorisation du domaine public. Cet arrêt illustre que, si elle est susceptible de nuances, cette distinction s'avère utile.

I- Une distinction à nuancer mais fermement consacrée par le juge

⁹ Le climat actuel de banalisation de la gestion du domaine public tend à relativiser la distinction contrat de location / convention d'occupation du domaine public. Celle-ci est pourtant consacrée par un juge dont la fermeté est d'autant plus remarquable que les régimes juridiques de ces deux institutions sont marqués par d'évidentes convergences.

A- Un contexte de banalisation de la gestion du domaine public

10

En refusant l'application de la loi du 6 juillet 1989, et des principes dont elle s'inspire, et en refusant d'assimiler l'occupant au locataire, la cour distingue fermement le contrat de location de la convention d'occupation du domaine public. Cette position témoigne du statut particulier qu'occupe dans notre droit le domaine public, notamment depuis l'entrée en vigueur du décret-loi du 17 juin 1938 (repris par L. 2331-1 CGPPP). Ce texte ne s'est pas borné à transférer au juge administratif le contentieux des contrats portant occupation du domaine public ; il a également soumis la gestion du domaine à un régime exorbitant, et, par la même, contribué à en écarter les règles relatives aux baux privés (B. Plessix, Contrats domaniaux, fasc. 79, *Jcl. prop. pub.* n° 12 ; en matière de bail commercial, v. Cass. 3ème civ., 28 févr. 1984, *Fréring*, *Bull. civ.* 1984, III, n° 49 ; en matière d'expulsion, v. CAA Nantes 26 févr. 2002, *Rety*). La cour rappelle ici qu'indépendamment de l'objet et de la nature des stipulations conventionnelles, un contrat qui porte occupation du domaine public ne saurait être un bail, et ne peut être soumis aux lois civiles, sauf dérogation législative. Toutefois, les évolutions du droit (administratif) des biens s'avèrent défavorables à une opposition aussi tranchée.

11

Les faits de l'espèce illustrent en effet que le domaine public obéit de plus en plus à des impératifs de rentabilité et de « performance » (J. Morand-Deville, Les performances de la domanialité publique : critères, consistance, utilisation, *in AFDA, Performance et droit administratif*, Litec, 2010, p. 211). L'exploitation financière du domaine conduit à relativiser l'utilité du régime relatif au domaine public, en tout cas dès lors qu'il fait l'objet d'une occupation privative.

12

Bien entendu, la reconnaissance d'un droit de propriété des personnes publiques sur leur domaine public a contribué à en banaliser la gestion. Patiemment élaborée par la doctrine (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, rééd. Dalloz, 2002, p. 781), la jurisprudence (CE 17 janv. 1923, *Piccioli*, concl. Corneille, *S.* 1925. 3. 17, note Hauriou) et le législateur (Code général de la *propriété* des personnes publiques), cette théorie a précipité l'abandon des notions de droit de garde ou de surintendance, dont Hauriou dénonça le caractère excessivement fictionnel. Désormais débarrassé de l'encombrant statut qui était le sien, le domaine public est exploité de manière pragmatique, en vertu de contrats qui ressemblent fortement aux baux du droit civil, et au bénéfice d'occupants dont l'activité est aussi éloignée que possible de l'intérêt public.

13

Les faits de l'arrêt en sont l'illustration. M. X. utilise la dépendance du domaine public communal pour se loger. Certes, cette situation n'a rien d'anormal car les occupations « simples » doivent être simplement compatibles avec la destination du domaine. Mais pourquoi continuer à appliquer le régime de la domanialité publique dès lors qu'un bien public est utilisé dans une pure perspective de valorisation économique ? Certains éléments du régime du contrat de location paraissent mieux adaptés à l'exploitation efficace du domaine que ne le sont, par exemple, les principes de précarité et révocabilité de l'occupation domaniale ([art. L. 2122-3 CGPPP](#)). Dès lors, il n'est guère étonnant que l'autorité domaniale tente – certes, à tort – de se servir des règles applicables aux contrats spéciaux de location de droit privé, comme c'est le cas ici. Malgré la jurisprudence prohibant l'application du droit des baux spéciaux aux occupations domaniales, le contexte de banalisation de la gestion du domaine public conduit à un rapprochement de l'objet et du régime d'exécution des contrats conclus à des fins de valorisation domaniale et des baux de droit privé.

B- Une distinction de moins en moins nette, mais consacrée par le juge administratif

14

L'occupant du domaine public n'est pas un locataire, indique la cour administrative d'appel, ce qui revient à affirmer que la convention d'occupation du domaine public n'est pas un contrat de location, aussi « publicisé » soit-il. Toutefois, cette distinction tend à perdre de sa netteté.

15

La Cour administrative d'appel de Lyon n'évoque pas la question de sa propre compétence tant il est évident que ce litige relève de la juridiction administrative. Depuis le décret-loi du 17 juin 1938, les contrats portant occupation du domaine public sont administratifs, quelle que soit leur forme ou leur dénomination (disposition aujourd'hui codifiée à l'article [L. 2331-1 CGPPP](#)). A l'inverse, et pendant longtemps, les contrats par lesquels une personne publique donnait à bail une partie de son domaine privé ressortissaient « en bloc » à la compétence de la juridiction judiciaire (A. de Laubadère, P. Delvolvé et F. Moderne, *Traité des contrats administratifs*, Tome I, LGDJ, 1983, n° 289). Cette jurisprudence est aujourd'hui abandonnée (TC 17 nov. 1975 *Leclert*, *Rec.*, p. 800 ; *D.* 1976, p. 340, note Roche ; *JCP* 1976.II.18480, note Ourliac et de Juglart), et un contrat de location du domaine privé peut donc être qualifié d'administratif ([CE 19 nov. 2010 Office national des forêts](#), *BJCP* 2011, p. 64 ; *JCP A* 2011, p. 2020, note Moreau ; *RJEP* mars 2011, p. 9, concl. Dacosta ; *AJDA* 2011, p. 281, note Dreyfus ; *CMP* fév. 2011, p. 36, note Devilliers). Ainsi, un même juge – le juge administratif – peut connaître des litiges qui touchent aux contrats administratifs de

location sur le domaine privé, tout comme aux conventions d'occupation du domaine public. L'opposition perd sur ce point son caractère frontal.

16

Le régime juridique d'exécution des deux contrats en cause se ressemble encore davantage, bien que la cour indique que « *l'occupant du domaine public [...] dispos[e] seulement d'un droit précaire et révocable, [et] ne peut donc être regardé comme un locataire* ». En vérité, l'occupant du domaine public a de moins en moins à envier la situation du locataire de droit privé.

17

D'abord, il est généralement soutenu que la convention d'occupation est personnelle et incessible, alors que le preneur peut aisément céder son bail ou le transmettre à ses héritiers. En réalité, si la cession de bail est certes possible, cette faculté peut lui être interdite par le bailleur ([art. 1717 C. civ.](#)). Au contraire, la cession d'une autorisation unilatérale d'occupation domaniale est toujours prohibée (CE 10 mai 1989 *Munoz*, *RDP* 1989, p. 1805), mais il n'en est plus de même pour les contrats portant occupation du domaine public, dès lors l'autorité domaniale y consent (V. B. Plessix, *Les contrats domaniaux*, *Jcl. Prop. pub.*, fasc. 79 ; CAA Nantes, 14 oct. 2008, *Sté CMC-CIC Lease*, *AJDA* 2009, p. 844).

18

Quant au caractère « *précaire et révocable* » invoqué par la cour, il est vrai que le législateur a conféré de plus en plus de sécurité au preneur d'un bail d'habitation, d'un bail commercial ou d'un bail rural. Il est tout aussi vrai que, traditionnellement, l'occupant du domaine public peut voir son contrat résilié unilatéralement par la personne publique, pour un motif d'intérêt général (CE 20 juillet 1990 *Duquesnoy*, *RDP* 1992, p. 1549), et moyennant une indemnisation ([CE 31 juillet 2009 Société Jonathan Loisir](#), *BJDCP* 2009, n° 67, p. 482, concl. Boulouis ; *CMP* 2009, com. 332, obs. Eckert). Toutefois, une totale incertitude entoure la possibilité de résilier unilatéralement un bail emphytéotique administratif pour un motif d'intérêt général (L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 2012, n°432 ; E. Fatôme, Ph. Terneyre, *CJEG* 1994, p. 569, spéc. p. 582). En outre, le bail de droit commun conclu pour une durée indéterminée doit lui aussi pouvoir être résilié à tout moment par chaque partie, après préavis, mais sans motivation (C. Giverdon, *Locations régies par le droit commun du louage – Fin du bail – congé*, *Jcl B. à loy.*, fasc. 280, n°2).

19

Malgré cela, le juge tient bon, et refuse de confondre la convention d'occupation du domaine public et le contrat de location. Même « *les principes dont [la loi du 6 juillet 1989] s'inspire* » sont inapplicables à un litige opposant un occupant du domaine public à l'autorité domaniale, tout comme les dispositions relatives aux baux spéciaux (tels que les baux commerciaux ou encore les baux ruraux. V. Ph. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, 9ème édition,

Sirey, 2009, p. 150, n° 213). Seul le bail emphytéotique administratif peut être conclu sur le domaine public. Mais s'agit-il d'un véritable contrat de louage de chose (Pour une réponse négative, v. F. Leclerc *Droit des contrats spéciaux*, LGDJ, 2007, n° 417) ?

20

Ainsi, en dépit de la forte identité des droits et obligations du locataire et de l'occupant du domaine public (V. C. Chamard-Heim, *article cité*, spéc. p. 97), le juge tient à conserver cette distinction qui s'avère utile.

II- Une distinction utile

21

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon exprime toute l'utilité pratique et théorique de la distinction entre occupant du domaine public et locataire.

A- Une utilité pratique incontestable : contrer la mauvaise foi de l'administration

22

L'arrêt du 29 novembre 2012 exprime l'interdiction pour une personne publique d'être de mauvaise foi et d'instrumentaliser les dispositions relatives aux baux de droit privé. Il prévient le risque qui consiste à soumettre la convention à un régime juridique hybride, relevant à la fois du droit public et du droit privé. C'est aussi la tentative de la commune de contourner l'impossibilité d'invoquer directement la loi du 6 juillet 1989 (en basant son argumentation sur les principes qui en sont issus) qui est ici sanctionnée. Bien qu'elle ait convaincu les juges dijonnais, la position de l'administration ne pouvait que surprendre.

23

En effet, s'il comporte de véritables sujétions à l'égard de l'administration, le régime de la domanialité publique présente surtout des avantages pour la personne publique (précarité de l'occupation, correspondance entre le montant de la redevance et les « *avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* » art. 2125-3 CGPP). En revanche, la législation sur les baux d'habitation a principalement pour objet de « renforcer la stabilité du droit du preneur à bail » (Ph. Malaurie, L. Aynès, P.-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, Defrenois, 2011, n° 674). Dès lors, il serait inéquitable que la commune puisse se tourner vers les principes dont s'inspirent les seules dispositions de la loi du 6 juillet 1989 qui lui sont favorables (art. 7 et 23), sans pour autant renoncer au bénéfice du régime de la domanialité publique.

24

En second lieu, l'invocation par la commune des principes dont s'inspirent les articles 7 et 23 de la loi précitée et non de ces dispositions elles-mêmes suscite une interrogation. Certes, il arrive souvent au juge administratif d'extraire la substance d'une disposition

législative de droit privé afin d'adapter la règle aux nécessités du droit public (V. par ex. : CE ass. 2 févr. 1973 T., Rec. p. 95, concl. Rougevin-Baville ; AJDA 1973, p. 159, note Moderne ; CJEG 1973.J.258, note Le Galcher-Baron). Mais dans l'affaire commentée, l'invocation de ces « principes » ne constitue-t-elle pas une diversion juridique offrant à la commune le bénéfice des dispositions en question, tout en évitant de fonder le recours sur une loi inapplicable aux occupations domaniales ? On ne comprend guère, d'ailleurs, pourquoi et en quoi ces dispositions devraient faire l'objet d'une adaptation au droit public. La Cour administrative d'appel de Lyon tient au contraire une position qui séduit par sa simplicité et sa cohérence : ni les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 précitée, ni les principes dont elle s'inspire ne sont applicables au litige. Les régimes du bail d'habitation et du contrat d'occupation du domaine public forment chacun un tout et ne sauraient, au sein d'un même contrat, se mêler.

²⁵ Cette distinction présente aussi un intérêt au regard de la conception contemporaine de la domanialité publique.

B- Une utilité au regard de la conception contemporaine de la domanialité publique

²⁶ En indiquant à plusieurs reprises que « *le logement qui a fait l'objet de la convention du 31 mai 1991 appartient au domaine public de la commune* », la cour rappelle que la notion de domaine public constitue l'unique critère qui distingue l'occupant du locataire. Or, pour éviter qu'elle soit galvaudée, la domanialité publique doit conserver son exorbitance, et rejeter les dispositions de droit privé qui réduirait à l'excès la liberté d'action de l'administration. A défaut, le régime spécial de la domanialité publique perdrait son sens, sa cohérence, et son objet, qui est de protéger les biens nécessaires à la vie en collectivité.

²⁷ Bien entendu, cette exorbitance ne peut être qu'au service de l'intérêt public. Certes, le déséquilibre qui existe entre l'occupant et l'autorité domaniale est parfois critiqué en vertu de certains principes issus du droit européen (v. par ex. D. Ledain, *Constitution, Convention européenne des droits de l'homme, et droit des biens publics*, Th. dact., 2009, p. 367 ; v. aussi CEDH, 18 fév. 1999, Larkos c/ Chypre, n° 29515/95: le refus d'appliquer les dispositions d'une loi civile spéciale protectrice du preneur à un bail concédé par l'État à un fonctionnaire constitue une violation de l'art. 14 Conv. EDH) ; en réalité, cette différence de statut s'avère pertinente, en ce qu'elle protège moins les intérêts patrimoniaux de la personne publique, que l'affectation à l'intérêt général du domaine public.

Or, cette affectation doit être protégée, quel que soit le mode de gestion du bien, et les garanties contenues dans les textes de droit privé ne peuvent être invoquées par quiconque. Sinon, comment justifier la distinction entre le domaine public et le domaine privé ? Dans le cas présent, si la commune de Labruyère souhaite exploiter son patrimoine à la manière d'une personne privée, et si elle entend bénéficier du droit privé de la location (tout en subissant les contraintes), elle se voit contrainte de désaffecter et déclasser son bien. Si la cour avait jugé cette affaire dans un sens différent, cette position aurait brouillé les frontières entre le domaine public et le domaine privé en permettant, en quelque sorte, aux propriétaires publics de composer un régime domanial à la carte, oubliant alors que c'est l'affectation à l'utilité publique qui détermine la délimitation et le régime du domaine public. L'arrêt de la cour consolide le fait que la domanialité publique demeure un régime exigeant, tant pour l'occupant que pour l'autorité domaniale. Il rappelle que si l'exploitation financière du domaine public n'a rien de choquant, elle n'est pas sa raison d'être.