



LES CONTRATS DE LOCATION CONSENTIS PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

Le principe :

les contrats de location passés par les collectivités locales (communes et autres) et portant sur leur domaine privé sont des contrats de droit privé, soumis aux règles du droit privé.

Les baux commerciaux : s'agissant des locaux à usage commercial, le Code de commerce reçoit normalement application si la convention est conclue dans les conditions du droit privé. La circonstance que le bailleur soit une personne publique ne suffit pas, à elle seule, à écarter l'application du statut.

Les communes et autres collectivités locales sont en effet soumises - comme les propriétaires privés - aux dispositions de ce décret, notamment en ce qui concerne la durée du bail et la révision du loyer.

L'article L. 145-26 du Code de commerce précise d'ailleurs que *«le renouvellement des baux concernant des immeubles appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics ne peut être refusé sans que la collectivité propriétaire soit tenue au paiement d'une indemnité d'éviction, même si ce refus est justifié par une raison d'utilité publique».*

En d'autres termes, le droit à la propriété commerciale peut être opposé aux collectivités locales comme à tout autre bailleur privé.

Les baux professionnels : les baux de locaux à usage professionnel - dont le régime résulte des dispositions de l'article 57-A de la loi du 23 décembre 1986 modifiée - ne font l'objet d'aucun aménagement particulier lorsque le bailleur est une collectivité locale.

Les baux d'habitation : ils sont en principe soumis aux dispositions de la loi du 6 juillet 1989. Les communes ont toutefois la possibilité d'échapper à certaines dispositions de cette loi en consentant une location « à titre exceptionnel et transitoire », conformément aux dispositions de l'article 40-V de ladite loi (qui évite l'application des articles 10, 15 à l'exception des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} alinéas du paragraphe 1 et des paragraphes b et c de l'article 17). En pratique, cette possibilité concerne les seuls locaux dont la commune risque de devoir récupérer la jouissance (logement d'instituteur temporairement inutilisé, presbytère momentanément inoccupé...).

Les baux ruraux : en vertu de l'article L. 415-11 du Code rural, les baux conclus par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, et portant sur des biens ruraux (que ces biens constituent ou non une exploitation agricole complète) sont soumis au statut du fermage (pour autant bien évidemment que les conditions d'application de ce statut soient réunies, c'est à dire que la superficie du bien loué dépasse le seuil fixé par arrêté du préfet ou - si tel n'est pas le cas - qu'il constitue ou bien un corps de ferme, ou bien une partie essentielle d'une exploitation agricole).

Toutefois, lorsque le bailleur est une collectivité locale, des dérogations au statut sont prévues. Ainsi, le preneur ne peut invoquer son droit au renouvellement du bail lorsque la collectivité locale en cause lui a fait connaître - dix huit mois au moins avant la fin du bail - sa volonté d'utiliser le bien dans un but d'intérêt général (art. L. 415-11, al. 1^{er}, C. Rural). Il ne



peut pas davantage exercer son droit de préemption en cas d'aliénation, si l'aliénation est consentie par la collectivité locale bailleuse à un organisme ayant un but d'intérêt public, et si les biens vendus sont nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'organisme acquéreur (art. L. 415-11, al. 2). Enfin, le bail peut être résilié à tout moment, sur tout ou partie des biens loués, s'ils sont indispensables à la réalisation d'une opération déclarée d'utilité publique. Dans cette hypothèse le locataire est indemnisé intégralement à raison du préjudice réel subi (art. L. 415-11, al. 3).

Les exceptions :

Dans cette hypothèse où le bailleur est une personne publique, le contrat de location portant sur des biens du domaine privé pourra, dans certaines conditions, échapper aux règles du droit privé. Il en sera ainsi s'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun et/ou s'il associe le cocontractant à l'exécution d'une mission de service public.

Dans l'un et l'autre cas, le contrat sera en effet un **contrat administratif**, exclusif par sa nature même de l'application des règles du droit privé.

A priori, on voit mal comment un contrat de location (s'il s'agit véritablement d'une location, c'est à dire d'une simple mise à disposition de locaux ou de terrains moyennant paiement d'un loyer, à des fins purement privées) pourrait associer le locataire à un service public.

En revanche, il n'est pas exclu que des contrats de location comportent des **clauses exorbitantes du droit commun**.

La notion de « clause exorbitante du droit commun » est une création jurisprudentielle, qui ne fait l'objet d'aucune définition unique. D'une façon générale, sont considérées comme exorbitantes du droit commun les clauses se rattachant aux prérogatives de puissance publique (ex : pouvoir de modification unilatérale ou de résiliation d'office de l'administration), les clauses confiant au cocontractant des pouvoirs sur les tiers (pouvoirs de police, droit d'exproprier), les clauses qui ne peuvent être interprétées qu'à la lumière du droit administratif, les clauses inhabituelles ou illicites dans les conventions entre particuliers et plus généralement les clauses inspirées par un souci d'intérêt général.

Ainsi sont traditionnellement considérées comme exorbitantes du droit commun les clauses « *qui confèrent à la collectivité publique des pouvoirs de contrôle, de direction et de surveillance sur l'activité de son cocontractant, ou bien imposent à ce dernier des obligations d'intérêt général au profit du public* » (Cass. Civ., 17 mars 1984, époux Bettembourg c/ Cne de La Salle des Alpes, Bull. n° 91).

La difficulté tient à ce que la jurisprudence est loin d'être uniforme en la matière. Ainsi, le Conseil d'État a pendant un temps considéré que la faculté pour l'Administration de prononcer d'office la résiliation d'un contrat en cas de manquement par le co-contractant à certaines de ses obligations, constituait une clause exorbitante du droit commun (C.E., 13 novembre 1981, Sté Les Papeteries de la Madeleine, RDF 1983, p. 230). Mais le Tribunal des Conflits a refusé cette même qualification à une disposition prévoyant une résolution automatique au cas où le co-contractant de la personne publique manquerait à l'une de ses obligations (T.C., 15 juin 1970, Cne de Comblanchien c/ Sté de gestion d'intérêts français, Rec., p. 889). La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a quant à elle jugé que le contrat



notaires associés
nancy depuis 1724

Dominique Lorentz Marc Blétoux Clotilde Drapier François-Xavier Paquin

de location par une commune au profit d'une société privée, portant sur un établissement industriel et prévoyant un loyer réduit et une résiliation de plein droit, en cas de manquement du cocontractant à ses obligations, le Président du Tribunal Administratif étant compétent pour ordonner l'expulsion, ne contenait pas de clause exorbitante (CAA, Bordeaux, 5 novembre 1992, Rec., Tables, p. 1102).

L'utilisation par une collectivité locale de la technique du contrat administratif par insertion de clauses exorbitantes (contrat qui peut évidemment être notarié en la forme) est donc pour le moins risquée en matière de location de dépendances du domaine privé, car il n'est jamais possible de préjuger de l'issue d'un contentieux, laquelle est susceptible de diverger selon que ce contentieux sera porté devant le juge judiciaire ou devant le juge administratif.

Quoi qu'il en soit, il est bien évident que l'insertion de telles clauses dans le contrat de bail doit être motivée par le souci de satisfaire l'intérêt général et non par le désir de tenir en échec les règles du droit privé.