

LE DOMAINE COMMUNAL AU SERVICE DU SECTEUR ASSOCIATIF

La mise à disposition du domaine communal constitue un levier juridique majeur pour soutenir l'action des associations en permettant aux collectivités de mobiliser leur patrimoine au service de projets d'intérêt général.

On sait que les propriétés publiques sont des outils qu'une commune ou autre collectivité territoriale peut mobiliser pour servir une politique ou un objectif d'intérêt général. C'est chaque jour un peu plus l'enjeu attaché à la valorisation domaniale. Et c'est vrai notamment au titre des politiques dirigées au profit des associations qui animent la vie de la cité, qu'elles interviennent par exemple dans le domaine social, culturel ou éducatif. Qu'on pense au contrat par la voie duquel une commune met à la disposition d'une association culturelle un local dont elle n'a pas l'usage afin que cette association puisse proposer des activités de théâtre. Qu'on imagine autrement, et en plus « grand », le contrat par la voie duquel une commune accorde un bail emphytéotique administratif à une association sportive, à charge pour cette dernière de réhabiliter un complexe sportif puis de l'ouvrir au public.

La mise à disposition du domaine communal¹ au profit des associations suit pour beaucoup le régime général attaché à l'occupation privative du domaine, mais renferme toutefois aussi des spécificités. C'est vrai tant concernant le domaine public communal que le domaine privé communal.

L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF

L'occupation du domaine public par une association prendra le plus souvent la forme d'une autorisation ou d'une convention d'occupation du domaine public. Mais il peut également arriver que cette occupation prenne la forme d'un bail emphytéotique administratif² ou d'une convention d'occupation du domaine public constitutive de droits réels³ lorsque le projet porté par l'asso-

ciation a pour objet une « opération » au sens du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'il implique pour le preneur la réalisation d'investissements immobiliers significatifs – et donc un besoin pour l'association de constituer des droits sur ces actifs. Si l'occupation du domaine public par des associations obéit, pour majeure partie, aux règles générales d'occupation du domaine public, il est toutefois certains aménagements propres aux associations : il en va ainsi de la passation des titres d'occupation du domaine public et des redevances dues pour occupation du domaine public, terrains sur lesquels le droit a été façonné de sorte que la mise à disposition du domaine public (communal) au profit du secteur associatif soit facilitée.

Les spécificités attachées à la passation du titre d'occupation du domaine public

Il est acquis qu'un titre ayant pour objet d'autoriser son titulaire à occuper le domaine public « en vue d'une exploitation économique » doit faire l'objet d'une procédure de publicité et de sélection préalable⁴. Le plus souvent, les associations se trouveront donc en dehors du champ d'application des obligations de publicité et de sélection préalables dans la mesure où la nature même des activités associatives conduira à exclure le caractère « économique » de l'exploitation (animations culturelles, collectes, stands d'information, etc.).

Il est vrai que la notion d'exploitation économique demeure incertaine : on pense notamment à certaines autorisations domaniales qui sont délivrées à une association dont l'activité principale n'est certes pas de nature

1. V. JA 2024, n° 695, p. 16 et s., dossier « Occupation domaniale – Le tour du domaine ».

2. CGCT, art. L. 1311-2.

3. CGCT, art. L. 1311-5.

4. CGPPP, art. L. 2122-1-1.

commerciale (réalisation d'un équipement sportif accessible à tous gratuitement, par exemple) pour l'essentiel, mais qui, pour autant, est susceptible de générer des recettes à titre accessoire. Sans qu'il soit possible de poser des certitudes sur le sujet, un arrêt très récent de la cour administrative d'appel de Marseille suggère qu'il serait possible de distinguer objet principal et prestations accessoires de l'occupation pour exclure toute idée d'exploitation économique lorsque l'activité principale projetée sur la dépendance n'est pas une activité commerciale⁵.

Lorsqu'elle s'inscrit dans le champ de l'obligation de publicité et de sélection préalable parce que l'essentiel de l'activité exercée est économique, l'occupation du domaine public par une association peut toutefois y échapper autrement par la voie d'une exception. Il faut penser, par exemple, à l'exception figurant à l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui prévoit la possibilité de ne procéder qu'à une publicité préalable lorsque l'occupation est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles n'est pas limité. L'occupation pourra parfois relever sinon de l'article L. 2122-1-3 du même code, qui prévoit la possibilité de déroger à la procédure de publicité et de sélection préalable lorsque celle-ci « s'avère impossible ou non justifiée ».

Les spécificités attachées à la redevance due au titre de l'occupation du domaine public

Il faut rappeler qu'en principe, toute occupation du domaine public « donne lieu au paiement d'une redevance »⁶. Cette rede-



© Ajax'9

vance doit tenir compte des « avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation »⁷, ce qui renvoie schématiquement, en pratique, à la valeur locative (part fixe de la redevance) et aux avantages que l'occupation procure à l'occupant (part variable de la redevance, le plus souvent « calée » sur un chiffre d'affaires ou un résultat net)⁸. Or, la plupart du temps, les associations qui sollicitent un titre d'occupation du domaine public n'ont pas vocation à retirer un bénéfice – au sens de résultat commercial – de l'activité projetée sur la dépendance, si bien qu'une redevance forfaitaire (correspondant à la seule valeur locative) pourra être suffisante. Et cette valeur locative pourra parfois être inférieure à la valeur de marché si ce rabais repose sur des motifs d'intérêt général et emporte des contreparties suffisantes (développement culturel, action sociale, etc.)⁹.

Au-delà, et surtout, le code prévoit des exceptions au principe de non-gratuité de l'occupation du domaine public qui sont spécifiques aux associations. La première est posée à l'article L. 2125-1 du CGPPP qui prévoit notamment qu'un titre d'occupation du domaine public peut être délivré gratuitement « aux associations à but non lucratif

qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général ». Il conviendra alors de s'assurer que l'association est effectivement bien une association à but non lucratif, et surtout témoigner dans le préambule de l'autorisation que son projet emporte bien satisfaction d'un intérêt général, lequel devra être quelque peu détaillé. Cette première exception spécifique aux associations est toutefois pour l'essentiel absorbée par une autre exception tout récemment introduite en droit positif¹⁰ à l'article L. 2125-1-2 du CGPPP. Cet article prévoit que peuvent être délivrées, à titre gratuit, les autorisations d'occuper le domaine public communal « sollicitées par une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ». Cette exception est à la fois plus étroite que celle envisagée par l'article L. 2125-1 puisqu'elle ne vaut que pour le domaine public communal, mais également plus large puisqu'elle s'applique à toutes les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 – ainsi qu'à celles inscrites au registre des associations en applica- ●●●

5. CAA Marseille, 16 oct. 2025, n° 25MA00355.

6. CGPPP, art. L. 2125-1. Cette obligation s'explique, d'une part, par l'interdiction faite aux personnes publiques de louer leurs biens à vil prix (CE 28 sept. 2021, n° 431625) et, d'autre part, par la circonstance que l'absence de redevance est de nature à constituer une aide économique ou une aide d'État, aide

dont la légalité doit être appréciée au cas par cas.

7. CGPPP, art. L. 2125-3.

8. CE 21 mars 2003, n° 189191.

9. CE 3 nov. 1997, n° 169473.

10. L. n° 2024-344 du 15 avr. 2024, JO du 16, JA 2024, n° 698, p. 6, obs. A. Kras.

●●● tion du code civil alsacien-mosellan. Dans cette seconde hypothèse, il n'est pas nécessaire de démontrer que le projet vise à satisfaire l'intérêt général pour justifier de la gratuité de l'occupation : la qualité de l'association emporte à elle seule la gratuité.

L'OCCUPATION DU DOMAINE PRIVÉ PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF

L'occupation du domaine privé par une association peut revêtir plusieurs formes. Le choix de l'outil contractuel dépendra de la taille de l'association, de ses capacités financières, du projet ainsi que du type d'activité poursuivi.

Les occupations précaires

La convention d'occupation précaire constitue un instrument particulièrement adapté à la mise à disposition de locaux à une association. Définie à l'article L. 145-5-1 du code de commerce, elle se caractérise par une occupation autorisée en raison de circonstances particulières indépendantes de la seule volonté des parties. La précarité doit être objective et réelle, la volonté commune des cocontractants étant insuffisante pour écarter l'application du statut des baux commerciaux. La durée de la convention est libre dès lors que son terme est lié à la disparition du motif de précarité. Ainsi, une convention d'occupation précaire peut être conclue pour une durée indéterminée, mais aura pour fin la date de réalisation du motif de précarité. Enfin, la contrepartie financière qui prend la forme d'une redevance distincte d'un loyer doit être très inférieure au prix du marché (au moins 30 %).

À défaut, la convention pourrait être requalifiée en bail en cas de contentieux.

La convention d'occupation précaire est donc particulièrement adaptée pour accueillir des activités associatives en raison des conditions financières intéressantes.

Les occupations pérennes

Le recours au bail civil peut s'avérer une alternative intéressante car il est marqué par une grande souplesse contractuelle. Les parties sont ainsi libres de choisir sa durée, son prix (le loyer), qui doit être fixé au prix du marché, ainsi que les conditions de résiliation ou de renouvellement. Cependant, si l'association exerce une activité susceptible de relever du champ d'application du statut des baux commerciaux, le risque de requalification est élevé.

Le bail dérogatoire, limité à une durée maximale de trois ans, présente une fragilité similaire : tout maintien dans les locaux au-delà de son terme entraîne de plein droit l'application du statut des baux commerciaux.

Lorsque le projet de l'association s'inscrit sur une longue durée, la personne publique pourrait recourir à un bail emphytéotique, lequel confère à l'association un droit réel

immobilier pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. La principale caractéristique du bail emphytéotique est qu'il confère un droit réel immobilier au preneur. Celui-ci est donc investi de prérogatives beaucoup plus larges que celles dont bénéficie un locataire ordinaire : le locataire (l'emphytéote) est tenu d'entretenir et de réparer (petites et grosses réparations) le bien objet du bail et de payer un canon emphytéotique en général inférieur au prix du marché ainsi que de payer toutes les taxes et redevances afférentes au bien.

En définitive, aucun outil ne s'impose de manière systématique. Le choix du montage contractuel dépend étroitement de la nature du projet associatif, de son degré de maturité, de sa durée prévisible et du niveau de maîtrise patrimoniale que la personne publique souhaite conserver. La convention d'occupation précaire apparaît plus adaptée aux jeunes associations aux ressources financières encore fragiles, tandis que des instruments plus pérennes, tels que les baux civils, commerciaux mais aussi emphytéotiques, peuvent être retenus pour des associations plus anciennes. ■



AUTEUR Claire-Marie Dubois-Spaenlé
TITRE Avocate associée,
Seban Avocats

AUTEUR
TITRE

Leila Sayegh
Avocate,
Seban Avocats



AUTEUR Alexandre Vandepoorter
TITRE Avocat associé,
Seban Avocats