

## **NE\_GERICHTE CDP.2012.299 vom 28. Februar 2013**

NE Tribunal cantonal, 2013-02-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2012.299](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.299)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2012.299 du 28 février 2013

IT: NE\_GERICHTE CDP.2012.299 del 28 febbraio 2013

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est à cet égard recevable.

#### **E. 2**

Le litige qui oppose l'intéressé à la commune a pour objet le contrat de location concernant une parcelle des jardins communaux. Il résulte du dossier, de l'absence de réglementation légale (du législateur cantonal ou communal) déterminant les prestations réciproques découlant d'un tel accord, ainsi que du contrat lui-même, que cet acte juridique ne constitue pas un acte unilatéral fondé sur une compétence découlant du droit public. Ses conséquences pour les parties ne découlent que de leur accord mutuel et réciproque ( Moor , Droit administratif, vol. II, 2 e édition, p. 424 ss). Il est ainsi manifeste que dans une relation contractuelle comme celle-là, l'autorité communale ne peut pas agir en vertu de son pouvoir de puissance publique et prendre à ce titre des dispositions contraignantes à l'égard d'un locataire par la voie d'une décision sujette à recours. Or, lorsqu'une autorité rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par voie d'action, sa déclaration n'est pas considérée comme une décision (art. 3 al. 3 LPJA ). En tant que telle, la décision est nulle ( RJN 1996, p. 115 cons. 1, 1991, p. 232 cons. 1a).

#### **E. 3**

a) Même bilatéral, un acte passé entre la collectivité et un particulier n'est pas nécessairement un contrat de droit privé, mais peut, dans certaines circonstances, être régi par le droit administratif. Si tel est le cas, il s'agit alors d'un contrat de droit public. Selon l'article 58 let. b LPJA , la Cour de droit public du Tribunal cantonal connaît en instance unique des actions fondées sur le droit administratif et portant, notamment, sur des prestations découlant de contrats de droit public. Le cas échéant, une procédure de recours ouverte contre une décision nulle, pour le motif exposé plus haut, peut être convertie en une procédure d'action ( RJN 1996, p. 115 cons. 1). La question à trancher est donc celle de savoir si, en l'espèce, l'objet du contrat de location est régi par le droit public. On considère généralement que, à défaut de qualification expresse du contrat par la loi, une convention relève du droit administratif lorsqu'elle met directement en jeu l'intérêt public, parce qu'elle a pour objet même une tâche d'administration publique ou une dépendance du domaine public ( Moor , op. cit, p. 429; RJN 1991, p. 232 cons. 1c, et les références). Il en va ainsi, en particulier, des contrats de location de places d'amarrage dans un port, parce que les lacs appartiennent au domaine public, dont l'usage accru est en cause ( RJN 1997, p. 203 , 1983, p. 122). Il en est de même, par ailleurs, des rapports visant à déléguer des tâches publiques, ou à céder l'exercice d'un droit dont la collectivité a la maîtrise exclusive, ou à conférer un régime spécial par rapport à une réglementation par ailleurs unilatéralement applicable, ou encore à servir directement à la réalisation d'une tâche publique ( Moor , op. cit, p. 431 ss).

b) L'existence d'un certain intérêt public que l'on peut voir dans la mise à disposition, contre un loyer, de parcelles de jardin aux habitants de la commune ne constitue pas à elle seule un critère suffisant, car aucune activité administrative n'est accomplie dans un but autre que celui de l'intérêt public. Que le Conseil communal de [...] ait édicté en 1998 un règlement de location des jardins communaux n'est pas décisif non plus. Ce texte énonce seulement les conditions d'utilisation, les droits et obligations des parties et les possibilités de résiliation du bail, et ne représente ainsi guère autre chose qu'un ensemble de clauses qui s'intègrent dans le contrat de bail (comme l'indique, malgré une mauvaise syntaxe, l'article 4 du contrat). Les éléments invoqués par les parties, plaidant selon eux pour l'existence d'un rapport de droit public, sont sans incidence sur ce qui précède. Ainsi, que l'article 6 du règlement comporte le titre marginal de "Taxes" pour désigner ce qu'il définit lui-même de "prix de location" ne contredit pas le fait qu'il s'agit d'un loyer, et s'il est perçu une fois par année (art. 7 et art. 21 let. b du règlement) cela peut s'expliquer par la modicité des loyers en cause et par la volonté de simplifier l'encaissement. Pour ce qui est de la "réclamation" prévue par l'article 7 du règlement, il ne s'agit pas d'un moyen juridictionnel qui obligerait l'autorité communale à statuer par une décision – pour les motifs déjà exposés plus haut (cons. 2), qui s'opposent par ailleurs également au caractère définitif et exécutoire de la facture de loyer mentionné par la même disposition. Enfin, l'interdiction de la sous-location d'une part, et la possibilité de résilier immédiatement la location de terrains "dont l'utilisation deviendrait nécessaire à la commune pour l'établissement ou la correction de chemins, d'ouvrages publics, de changement d'affectation ou en cas de vente de ces terrains" (art. 9 et 10 du règlement) sont peut-être incompatibles avec les dispositions du CO en matière de bail à loyer, mais n'entraînent pas nécessairement la nullité du contrat, ce qu'il appartiendrait au juge civil d'examiner, et ne sont pas décisifs au regard des critères déjà mentionnés. On peut relever que l'utilité pratique de la résiliation immédiate précitée est au demeurant très douteuse, vu les quatre termes annuels de congé ordinaires prévus par l'article 9 du règlement. Le contrat est dès lors régi par le droit privé, ce qui exclut la compétence de la juridiction administrative. Le litige relève du juge civil. La Cour de céans n'est ainsi pas compétente pour statuer sur le fond de la cause.

#### **E. 4**

Il y a lieu de statuer sans frais (art. 47 al. 4 LPJA), le recourant ne devant pas être pénalisé pour s'être fié à l'indication des voies de recours pour contester une décision qui se révèle nulle, et sans dépens vu l'issue du litige.

#### **E. 5**

Le recourant sollicite l'assistance judiciaire. Cette requête est sans objet dans la mesure où elle vise les frais de justice. En revanche, se pose la question de la désignation de l'avocat comme mandataire d'office, ce qui suppose que la défense des droits du requérant l'exige (art. 118 al. 1 let. c CPC, par renvoi de l'article 60i LPJA). Pour déterminer si tel est le cas, il faut notamment tenir compte de la difficulté des questions qui peuvent se poser en fait et en droit, des connaissances juridiques particulières nécessaires pour agir et de la difficulté de la procédure. Il faut encore qu'on ne soit pas en présence d'un cas bagatelle et que la personnalité du requérant n'exclue pas l'octroi de l'assistance judiciaire (ATF 118 III 27 cons. 3 d; SJ 1992, p. 144; RCC 1989, p. 344). Même si l'autorité intervient en vertu de la maxime d'office, et est dès lors tenue de participer à l'établissement des faits en retenant d'office les moyens de droit utiles, l'assistance par un avocat peut tout de même s'avérer objectivement nécessaire. En particulier, cette maxime ne dispense pas un administré de

fournir des renseignements et des preuves ( Bovay , Procédure administrative, Berne 2000, p. 237 ss). En résumé, on admet que le principe de l'instruction d'office n'exclut pas en soi l'assistance judiciaire; ce qui est décisif, avant tout, pour la désignation d'un avocat d'office, c'est de savoir que cela est objectivement justifié au regard des circonstances concrètes du cas et des particularités de la procédure en cause (ATF 125 V 32 , cons. 4b, et les références). En l'espèce, on peut admettre que, bien qu'elles ne soulèvent pas de problèmes juridiques très complexes quant au fond, la cause et la procédure à mener ne sont en l'occurrence pas non plus d'une simplicité permettant à tout un chacun de défendre utilement ses droits. Cela est en tout cas certain si l'on prend en considération les problèmes de compétence, examinés plus haut, qu'elle soulève et que tranche le présent arrêt. On peut en outre admettre que l'enjeu du litige n'est, du moins subjectivement pour le recourant, pas dénué d'une certaine importance, ce que confirme le fait qu'il a fait intervenir un mandataire professionnel après le dépôt de son recours. Il paraît donc indiqué d'admettre sa requête, l'indigence (art. 117 let. a CPC) étant établie sur le vu des pièces produites.

#### **E. 21**

let. b du règlement) cela peut s'expliquer par la modicité des loyers en cause et par la volonté de simplifier l'encaissement. Pour ce qui est de la "réclamation" prévue par l'article 7 du règlement, il ne s'agit pas d'un moyen juridictionnel qui obligerait l'autorité communale à statuer par une décision ■ pour les motifs déjà exposés plus haut (cons. 2), qui s'opposent par ailleurs également au caractère définitif et exécutoire de la facture de loyer mentionné par la même disposition. Enfin, l'interdiction de la sous-location d'une part, et la possibilité de résilier immédiatement la location de terrains "dont l'utilisation deviendrait nécessaire à la commune pour l'établissement ou la correction de chemins, d'ouvrages publics, de changement d'affectation ou en cas de vente de ces terrains" (art. 9 et 10 du règlement) sont peut-être incompatibles avec les dispositions du CO en matière de bail à loyer, mais n'entraînent pas nécessairement la nullité du contrat, ce qu'il appartiendrait au juge civil d'examiner, et ne sont pas décisifs au regard des critères déjà mentionnés. On peut relever que l'utilité pratique de la résiliation immédiate précitée est au demeurant très douteuse, vu les quatre termes annuels de congé ordinaires prévus par l'article 9 du règlement.

Le contrat est dès lors régi par le droit privé, ce qui exclut la compétence de la juridiction administrative. Le litige relève du juge civil. La Cour de céans n'est ainsi pas compétente pour statuer sur le fond de la cause.

4. Il y a lieu de statuer sans frais (art. 47 al. 4 LPJA), le recourant ne devant pas être pénalisé pour s'être fié à l'indication des voies de recours pour contester une décision qui se révèle nulle, et sans dépens vu l'issue du litige.

5. Le recourant sollicite l'assistance judiciaire. Cette requête est sans objet dans la mesure où elle vise les frais de justice. En revanche, se pose la question de la désignation de l'avocat comme mandataire d'office, ce qui suppose que la défense des droits du requérant l'exige (art. 118 al. 1 let. c CPC, par renvoi de l'article 60i LPJA). Pour déterminer si tel est le cas, il faut notamment tenir compte de la difficulté des questions qui peuvent se poser en fait et en droit, des connaissances juridiques particulières nécessaires pour agir et de la difficulté de la procédure. Il faut encore qu'on ne soit pas en présence d'un cas bagatelle et que la personnalité du requérant n'exclue pas l'octroi de l'assistance judiciaire (ATF 118 III 27 cons. 3 d; SJ 1992, p. 144; RCC 1989, p. 344). Même si l'autorité intervient en vertu de la

maxime d'office, et est dès lors tenue de participer à l'établissement des faits en retenant d'office les moyens de droit utiles, l'assistance par un avocat peut tout de même s'avérer objectivement nécessaire. En particulier, cette maxime ne dispense pas un administré de fournir des renseignements et des preuves (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 237 ss). En résumé, on admet que le principe de l'instruction d'office n'exclut pas en soi l'assistance judiciaire; ce qui est décisif, avant tout, pour la désignation d'un avocat d'office, c'est de savoir que cela est objectivement justifié au regard des circonstances concrètes du cas et des particularités de la procédure en cause (ATF125 V 32, cons. 4b, et les références).

En l'espèce, on peut admettre que, bien qu'elles ne soulèvent pas de problèmes juridiques très complexes quant au fond, la cause et la procédure à mener ne sont en l'occurrence pas non plus d'une simplicité permettant à tout un chacun de défendre utilement ses droits. Cela est en tout cas certain si l'on prend en considération les problèmes de compétence, examinés plus haut, qu'elle soulève et que tranche le présent arrêt. On peut en outre admettre que l'enjeu du litige n'est, du moins subjectivement pour le recourant, pas dénué d'une certaine importance, ce que confirme le fait qu'il a fait intervenir un mandataire professionnel après le dépôt de son recours. Il paraît donc indiqué d'admettre sa requête, l'indigence (art. 117 let. a CPC) étant établie sur le vu des pièces produites.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Dit que la décision attaquée est nulle.
2. Décline sa compétence pour connaître du litige au fond, qui relève de la juridiction civile.
3. Statue sans frais et sans dépens.
4. Accorde l'assistance judiciaire à X. et désigne Me B. en qualité d'avocat d'office.

Neuchâtel, le 28 février 2013

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.