

100.2018.143
OJ n° 120/2018/16
BEP/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du juge unique du 6 septembre 2018

Droit administratif

B. Rolli, juge
Ph. Berberat, greffier

A. _____

recourant

contre

**Direction des travaux publics, des transports
et de l'énergie du canton de Berne (TTE)**

Office juridique, Reiterstrasse 11, 3011 Berne

et

Commune de B. _____

représentée par Me C. _____

et

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Unité francophone, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau

relatif à une décision incidente du 23 avril 2018 de la TTE
(assistance judiciaire)



En fait:

A.

A._____ a acquis en mai 2002 la parcelle n° D._____ du registre foncier de la commune de B._____, sur laquelle se trouvent trois bâtiments. Le 30 octobre 2003, sans avoir consulté l'instance cantonale compétente pour les projets de construction hors de la zone à bâtir, la commune de B._____ a octroyé à l'intéressé un permis de construire afin, notamment, de transformer en habitation l'un des trois bâtiments, utilisé auparavant comme écurie. Le propriétaire a par la suite réalisé son projet de construction. Le 29 juin 2007, la commune de B._____ a encore accordé au propriétaire un permis de construire un court de tennis sur la parcelle n° D._____, malgré le refus de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE) d'accorder une dérogation fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). Sur injonction de la préfecture compétente, par décision du 21 octobre 2009, confirmée le 20 octobre 2011 par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (TTE), puis par jugement du 19 septembre 2012 du Tribunal administratif du canton de Berne (TA), la commune a révoqué le permis de construire le court de tennis et exigé la remise en état conforme du terrain. Dans ce contexte, la TTE a enjoint la commune d'entreprendre une procédure de constatation de nullité ou de révocation du permis de construire du 30 octobre 2003.

B.

Par décision du 17 novembre 2014, confirmée par décision sur recours rendue par la TTE le 21 septembre 2015, puis par jugement du TA du 25 mai 2016 (JTA 2015/314), la commune de B._____ a constaté la nullité du permis de construire accordé le 30 octobre 2003, tout en renonçant néanmoins à exiger le rétablissement conforme à la loi et en se limitant à prononcer l'interdiction de toute transformation et/ou démolition et

reconstruction des constructions en cause, en précisant que celles-ci pouvaient être entretenues et/ou réparées. Dans son arrêt du 2 juin 2017 (arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C_276/2016), le TF a admis le recours en matière de droit public interjeté par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) contre le jugement du TA du 25 mai 2016, dans la mesure où il n'y avait pas lieu de renoncer à titre exceptionnel au rétablissement de la situation conforme au droit. Le TF a renvoyé la cause à la commune afin qu'elle ordonne la remise en état du bâtiment litigieux et qu'elle détermine les modalités de cette remise en état.

Par décision du 9 février 2018, la commune de B._____ a ordonné la démolition totale du bâtiment transformé en habitation, de la place de parc couverte pour trois voitures, d'un escalier, d'une place pavée et d'un mur de soutènement qui avaient fait l'objet du permis de construire du 30 octobre 2003, et stipulé que la remise en état conforme devait se faire par le réaménagement du terrain naturel.

C.

Le 15 mars 2018, le propriétaire a recouru auprès de la TTE contre la décision communale précitée du 9 février 2018. Il a par ailleurs requis le bénéfice de l'assistance judiciaire relative aux frais de procédure. Invité par ordonnance de la TTE du 21 mars 2018 à compléter sa requête d'assistance judiciaire, le recourant a produit divers documents et attestations en date du 11 avril 2018.

Par décision incidente et ordonnance du 23 avril 2018, la TTE a rejeté la requête d'assistance judiciaire déposée par le recourant, considérant en substance que la condition financière de l'indigence n'était pas remplie en raison de la fortune de l'intéressé, qui serait suffisante pour qu'il assume lui-même les frais de la procédure de recours.

Le 13 mai 2018, l'intéressé a recouru auprès du TA contre la décision incidente et ordonnance du 23 avril 2018, concluant implicitement à son annulation. Il fait principalement valoir que l'évaluation de sa fortune faite par la TTE ne correspond pas à la réalité.

Dans sa réponse du 22 mai 2018, la commune de B._____ a renoncé à prendre position, tout en faisant remarquer qu'elle estime que le recours contre la décision communale du 9 février 2018 lui apparaît dépourvu de chances de succès. Dans son préavis du 1^{er} juin 2018, la TTE a quant à elle conclu au rejet du recours.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 112 al. 3 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), si l'assistance judiciaire est refusée ou retirée, la décision est sujette aux mêmes moyens de droit que l'affaire au fond. Dans la présente cause, l'affaire au fond concerne une décision de police des constructions ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit par la démolition de diverses constructions sur la parcelle du recourant. La décision sur recours à rendre par la TTE sur cette question étant susceptible de recours au TA (art. 74 al. 1 LPJA) - en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA -, celui-ci est compétent pour connaître du présent litige (voir également l'art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]). Le recourant, touché par la décision incidente contestée, a qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA), de sorte que le recours, par ailleurs interjeté en temps utile et dans les formes prescrites, est recevable.

1.2 Le présent jugement, qui a pour objet une décision incidente en matière d'assistance judiciaire, incombe à un juge unique de la Cour des affaires de langue française du TA (art. 54 al. 1 let. c et art. 57 al. 2 let. b de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.3

1.3.1 L'objet de la contestation consiste en l'occurrence dans la décision incidente et ordonnance rendue le 23 avril 2018 par la TTE, refusant au recourant le bénéfice de l'assistance judiciaire, s'agissant des frais de procédure liés à la procédure de recours devant la TTE. Cette décision fixe les limites des points qui peuvent être critiqués par le recours (qui, lui, détermine l'objet du litige devant le TA; ATF 131 V 164 c. 2.1, 125 V 413 c. 1; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 49 n. 2 et art. 72 n. 6). La conclusion du recourant visant à obtenir une traduction en allemand de toutes les pièces du dossier et les griefs émis par le recourant sur ce point doivent dès lors être déclarés irrecevables, car ils sortent manifestement de l'objet à contester, la décision incidente litigieuse ne se prononçant aucunement sur cette question.

A titre d'information à l'attention du recourant, on précisera néanmoins à cet égard qu'il convient de distinguer la langue des écrits des parties (art. 32 LPJA) de la langue de l'instruction (art. 34 LPJA). Les parties sont en droit de s'adresser dans la langue de leur choix à toute autorité compétente pour l'ensemble du canton (art. 32 al. 1 LPJA). De leur côté, les autorités compétentes pour l'ensemble du canton instruisent la cause dans la langue de l'arrondissement administratif dont relève l'affaire (art. 34 al. 2 LPJA), soit en l'espèce le français. Aux termes de l'art. 35 al. 1 LPJA, à la demande d'une partie, les pièces servant de moyens de preuve rédigées dans une langue étrangère seront traduites dans une des deux langues nationales. Il faut tout d'abord relever que cette disposition vise uniquement les pièces servant de *moyens de preuve* et non les écrits des parties. De plus, la LPJA limite le droit à une traduction aux seules pièces servant de moyens de preuve rédigées dans *une langue étrangère*, sous réserve d'exceptions ici non réalisées (BERNARD ROLLI, *Le Tribunal administratif et la minorité francophone du canton de Berne*, in: *La justice administrative bernoise, histoire et actualité*, 2010, p. 261 ss, 273 n. 37 et p. 276). Une partie ne saurait ainsi exiger la traduction dans sa langue d'un écrit rédigé par une autre partie dans l'autre langue nationale (B. ROLLI, *op. cit.*, p. 272 s. ch. 3.1).

1.3.2 L'objet du litige porte quant à lui sur la question de l'insuffisance des ressources du recourant pour assumer les frais de procédure de la procédure de recours pendante devant la TTE, plus particulièrement la prise en compte de sa fortune dans l'établissement de ses ressources dans le cadre de l'assistance judiciaire.

1.4 Le pouvoir d'examen du TA se limite au droit (art. 80 let. a et b LPJA). Le Tribunal applique le droit d'office (art. 20a LPJA).

2.

2.1 Sur requête, l'autorité administrative ou de justice administrative dispense du paiement des frais de procédure et de l'obligation éventuelle de fournir des avances ou des sûretés la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont la cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (art. 111 al. 1 let. a et b LPJA; voir aussi l'art. 117 du Code de procédure civile fédéral du 19 décembre 2008 [CPC, RS 272]). Dans cette mesure, le droit cantonal ne va pas au-delà de la garantie émanant de l'art. 29 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101; voir ATF 124 I 304 c. 2a; TF 2P.90/1997 du 7 novembre 1997, publié dans JAB 1998 p. 472 c. 2a; JAB 2014 p. 437 c. 7.1; VGE 2014/244 du 27 octobre 2014 c. 2.1).

2.2 Une partie est réputée ne pas disposer des ressources suffisantes pour agir en procédure lorsqu'elle n'est pas en mesure de faire face aux frais de la procédure sans porter atteinte au minimum nécessaire à son entretien et à celui de sa famille. A cet égard, il convient de prendre en considération l'ensemble de la situation financière du requérant au moment du dépôt de la requête, le requérant devant indiquer de manière complète et établir autant que faire se peut ses revenus, sa situation de fortune et ses charges. Il y a lieu de mettre en balance, d'une part, la totalité des ressources effectives du requérant et, d'autre part, l'ensemble de ses engagements financiers (JAB 2010 p. 283 c. 2.2; voir ATF 135 I 221 c. 5.1, 128 I 225 c. 2.5.1, 127 I 202 c. 3b et les références citées; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., 1997, art. 111 n. 6 ss). Il incombe au requérant de prouver l'insuffisance de ses ressources. S'il ne fournit pas

de renseignements suffisants, pièces à l'appui, pour permettre une vision complète de sa situation financière, sa requête doit être rejetée (ATF 125 V 161 c. 4a). Dans le canton de Berne, l'examen de l'indigence d'une personne requérant l'assistance judiciaire est réglé par la Circulaire n° 1 de la section civile de la Cour suprême et du TA du 25 janvier 2011 (Circ. n° 1). Pour déterminer l'indigence, il y a lieu de tenir compte des circonstances concrètes existant au moment où la demande est présentée (ATF 99 la 442 dernier §). L'autorité compétente doit éviter de procéder de façon trop schématique, afin de pouvoir prendre objectivement en compte tous les éléments importants du cas d'espèce (ATF 108 la 108 c. 5b).

3.

3.1 En substance, le recourant fait grief à la TTE de ne pas avoir instruit sa situation financière plus avant en s'adressant directement aux autorités fiscales ou en l'invitant à prendre position ou à compléter sa demande si elle estimait qu'elle était insuffisamment motivée, dans la mesure où elle lui reproche dans la décision incidente contestée que le formulaire d'assistance judiciaire produit était lacunaire (pas d'indication de dépenses mensuelles, ni de document établissant la valeur vénale actuelle de son immeuble).

3.2

3.2.1 Dans le cadre d'une requête d'assistance judiciaire, il convient de délimiter le devoir de collaboration des parties, d'une part, ancré à l'art. 20 al. 1 LPJA, qui dispose que quiconque revendique un droit est tenu de collaborer à la constatation des faits y relatifs, et le principe de l'instruction d'office (ou maxime inquisitoire), d'autre part, qui incombe à l'administration et veut que les autorités constatent les faits d'office (art. 18 al. 1 LPJA). Le principe de l'instruction d'office signifie que l'instance rendant une décision doit instruire et établir l'état de fait d'office, de sa propre initiative et sans être liée par les arguments et réquisitions de preuve des parties. Sont juridiquement déterminants tous les faits dont l'existence a une incidence sur les éléments litigieux. Dans ce contexte, les autorités administratives doivent toujours entreprendre des mesures supplémentaires lorsque les

allégués des parties ou d'autres pièces du dossier ne constituent pas des éléments suffisants permettant de statuer (ATF 117 V 282 c. 4a). Le principe de l'instruction d'office ne s'applique néanmoins pas de manière illimitée, mais a pour corollaire le devoir de collaborer des parties, au sens de l'art. 20 al. 1 LPJA précité (ATF 125 V 193 c. 2e, 122 V 157 c. 1a; SVR 2009 IV n° 4 c. 4.2.2). Ce dernier s'applique même lorsqu'il s'agit de faits susceptibles d'avoir des conséquences défavorables à la personne concernée (ATF 132 II 113 c. 3.2). Le genre et l'ampleur du devoir de collaboration d'une partie doivent être appréciés en regard des circonstances du cas d'espèce et en fonction du principe de proportionnalité; est déterminant le point de savoir si la collaboration de la partie concernée est possible et exigible. Le devoir de collaboration s'étend en particulier aux faits que celle-ci connaît mieux que l'administration et que cette dernière, à défaut de collaboration de l'intéressé, ne pourrait pas du tout établir elle-même, ou seulement au prix d'efforts disproportionnés (SVR 2013 UV n° 6 c. 5.2; JAB 2010 p. 541 c. 4.2.3, 2009 p. 415 c. 2.2, p. 225 c. 3.1; VGE 2014/244 du 27 octobre 2014 c. 3.1; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2012, n. 690 s.; CLÉMENCE GRISEL, *L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative*, thèse Zurich 2008, p. 125 ss). Si un élément de fait déterminant pouvait être élucidé par une partie (par des déclarations, renseignements ou documents), mais que celle-ci omet de se conformer à son obligation de collaborer, l'autorité en cause n'est pas tenue de procéder d'elle-même à d'autres investigations (voir JAB 2010 p. 541 c. 4.2.3, 2008 p. 163 c. 6.4.4).

3.2.2 Le pendant du devoir de collaboration des parties réside dans l'obligation d'informer incombant à l'autorité, qui découle des règles de la bonne foi; l'autorité doit informer l'intéressé de ses droits et lui communiquer en quoi consiste son devoir de collaboration, la portée de ce dernier et quels moyens de preuve il doit produire (JAB 2009 p. 225 c. 3.1; VGE 2014/244 précité c. 3.2, 2013/12 du 26 août 2013 c. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd. 2013, n. 166 et référence à l'ATF 132 II 113 c. 3.2; C. GRISEL, op. cit., p. 138). Si l'intéressé refuse de collaborer, la conclusion prise est déclarée irrecevable, à moins qu'un intérêt public n'en requiert l'examen (art. 20 al. 2 LPJA). Une décision de non-entrée en matière doit

en tout les cas être rendue lorsqu'une décision matérielle sur la demande s'avère impossible, eu égard à l'ensemble du dossier (JAB 2009 p. 225 c. 3.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n. 467). Dans les cas où l'intéressé ne refuse pas en soi de collaborer, mais ne le fait que de manière insuffisante, il devra assumer les conséquences de l'absence de preuves et la demande sera rejetée, car le fardeau de la preuve lui incombe, au sens de l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), également applicable en procédure de droit administratif (voir JAB 2013 p. 497 c. 4.6, 2009 p. 415 c. 2.3.2; VGE 2014/244 précité c. 3.2; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 19 n. 3).

3.3 En l'occurrence, bien qu'évoquant, dans la décision incidente contestée, certaines lacunes dans le formulaire de requête d'assistance judiciaire et les pièces justificatives présentés par le recourant, la TTE est tout de même entrée en matière sur la demande et l'a rejetée matériellement, considérant que la condition financière de l'indigence (art. 11 al. 1 let. a LPJA) n'était pas remplie en raison de la fortune du recourant. Comme déjà relevé, il incombe à la partie requérant l'assistance judiciaire d'établir sa situation financière, dans la mesure où il lui est en principe nettement plus facile qu'à l'autorité concernée de se procurer les documents requis et qu'il est exigible de sa part de les fournir. La TTE a expressément invité le recourant à compléter sa requête et l'a rendu attentif à l'obligation de toute partie requérant l'assistance judiciaire d'établir sa situation de fortune et ses revenus. Elle a en outre envoyé au recourant un exemplaire (en allemand) de la formule "Requête d'assistance judiciaire art. 119 CPC" et l'a invité à compléter sa requête en remplissant ladite formule, en la signant et en produisant toutes les pièces justificatives nécessaires. Elle a enfin informé le recourant que, faute de réponse de sa part dans le délai imparti, sa requête serait réputée retirée (ordonnance du 11 mars 2018). Dès lors, rien ne permet de retenir en l'occurrence une violation de la part de la TTE du principe de l'instruction d'office. Elle était en droit de se fonder sur les documents et pièces fournies par le recourant dans son envoi du 11 avril 2018 et n'était en l'occurrence pas tenue de procéder d'elle-même à d'autres mesures d'instruction si les pièces fournies par le recourant étaient suffisantes en vue d'une décision sur sa requête d'assistance judiciaire.

4.

La TTE a reconnu, malgré les incertitudes qu'elle a relevées quant au salaire et aux dépenses du recourant, que sur le plan de la seule comparaison des revenus et du minimum nécessaire pour procéder, la condition financière pourrait être considérée comme remplie si l'on faisait abstraction de la fortune. Ce point n'est pas contesté, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. Seul l'examen de la fortune existante s'avère donc déterminant en l'espèce.

Dans le calcul de la fortune déterminante retenue dans la décision incidente contestée, la TTE, se basant sur la formule de requête d'assistance judiciaire et la taxation fiscale pour l'année 2015 produites par le recourant en date du 11 avril 2018, a pris en compte un montant de Fr. 500.- représentant les comptes bancaires et titres, € 2'500 en tant qu'argent liquide, Fr. 20'000.- en tant que parts à des entreprises et communautés héréditaire, des dettes pour Fr. 161'000.- au total (prêt obtenu de Fr. 11'000.- et gage immobilier de Fr. 150'000.-), ainsi qu'une valeur vénale de Fr. 180'341.- de l'immeuble situé à B._____, selon l'indication de la taxation fiscale 2015 du canton de domicile du recourant. Sur cette base, la TTE a estimé qu'il serait loisible au recourant de contracter encore un crédit immobilier de Fr. 30'000.- sur l'immeuble de B._____, du fait que sa valeur vénale se monte à Fr. 180'341.- et qu'il est grevé d'un gage immobilier de Fr. 150'000.-. Ce faisant, la TTE a omis de tenir compte du fait que la décision de rétablissement de l'état conforme rendue par la commune de B._____ le 9 février 2018, contestée par le recourant dans la procédure principale, ordonne justement la démolition complète d'un immeuble d'habitation, d'une place de parc couverte pour trois voitures, d'un escalier, d'une place pavée et d'un mur de soutènement sur la parcelle en question, et que ces mesures de police des constructions auront manifestement pour conséquence de diminuer considérablement la valeur vénale du bien-fonds en question. Il s'avère en tous les cas illusoire de penser, au vu de la situation, qu'un crédit hypothécaire supplémentaire de Fr. 30'000.- puisse encore être obtenu sur cet immeuble, en particulier également au vu des modestes revenus déclarés par le recourant. Il y a donc lieu d'en faire abstraction. Cela étant, en se fondant sur les indications

mêmes du recourant, on peut retenir que le recourant dispose d'une fortune mobilière à prendre en compte de € 2'500 et Fr. 20'500.- (comptes bancaires et titres: Fr. 500.-; parts entreprise: Fr. 20'000.-). S'agissant de ces parts, il faut préciser que le recourant est associé et gérant avec signature individuelle de la société E._____ qui lui verse son salaire et qu'il détient la totalité des 20 parts de cette société (voir Registre du commerce de [...]). On ignore la valeur vénale réelle de ces parts. Toutefois, le recourant indique lui-même une valeur de Fr. 20'000.- dans la formule de demande du 11 avril 2018. Sur la seule base des montants indiqués par le recourant (en tout environ Fr. 23'300.-), il faut admettre que la TTE n'a pas violé le droit en estimant que, même en tenant compte de sa pratique consistant à soustraire de la fortune existante une "réserve de secours" de Fr. 10'000.- (voir Circ. n° 1 let. F), la fortune du recourant lui permet d'assumer les frais de procédure liés à la procédure de recours pendante devant elle. Le recourant n'avance aucunement qu'il ne pourrait réaliser une partie de ces parts, tout en conservant d'ailleurs la majorité au sein de sa société. Il n'a au demeurant détenu pendant un certain temps que 11 parts de sa société, avant d'acquérir les neuf dernières en mars 2017 (voir Feuille officielle suisse du commerce, FOOSC [...]). Enfin, il ne saurait invoquer d'éventuelles dépenses futures liées au rétablissement litigieux pour s'opposer à la réalisation d'une partie de ses parts sociales. Il avance d'ailleurs lui-même que les coûts des mesures à prendre dans ce contexte dépasseraient largement sa fortune, ce qui lui imposerait de se mettre en faillite.

5.

5.1 Au vu de ce qui précède, la TTE n'a pas violé le droit en rejetant la requête d'assistance judiciaire du recourant pour la procédure pendante devant elle. Le recours contre cette décision doit donc être rejeté, sans qu'il ne soit besoin d'examiner si la condition formelle posée à l'octroi de l'assistance judiciaire (chances de succès du recours) était remplie.

5.2 En vertu de l'art. 112 al. 1 et 3 LPJA, il n'est pas perçu de frais de procédure pour la procédure de recours contre une décision incidente de requête d'assistance judiciaire.

5.3 Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant qui succombe (art. 108 al. 3 LPJA), ni à la commune de B. _____ ou à la TTE (art. 104 al. 3 et 4 LPJA),

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens ou d'indemnité de partie.
3. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant,
 - à la TTE,
 - à la commune de B. _____,et communiqué:
 - à l'OACOT.

Le juge:
e.r.: C. Meyrat Neuhaus, Juge

Le greffier:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).