

100.2024.112

TIC/BOR

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

Jugement du juge unique du 25 juin 2024

Droit administratif

C. Tissot, juge
D. Borel, greffier

A. _____
représenté par Me B. _____
recourant

contre

**Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton
de Berne**
Service juridique, Münsterplatz 3a, case postale, 3000 Berne 8

relatif à une décision incidente de cette dernière du 28 mars 2024
(refus d'assistance judiciaire)



En fait:

A.

A._____ est indépendant et exploite une entreprise agricole dans laquelle il élève des animaux. Par décision du 21 juin 2023, l'Office des affaires vétérinaires du canton de Berne (ci-après: l'Office) a notamment ordonné à l'intéressé de cesser la détention d'animaux de rente avant le 31 août 2023 et interdit à celui-ci de détenir de tels animaux dès le 1^{er} septembre 2023.

B.

A._____, agissant par un mandataire professionnel, a contesté ce prononcé auprès de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne (ci-après: la Direction) par acte du 17 juillet 2023. Il a en outre requis d'être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire et que son mandataire soit désigné en tant qu'avocat d'office. Après avoir invité à plusieurs reprises l'intéressé à lui remettre des documents pour pouvoir statuer sur cette requête, la Direction, par décision incidente du 28 mars 2024, a rejeté celle-ci, dans la mesure de sa recevabilité.

C.

Par acte du 11 avril 2024, A._____, par son mandataire, interjette recours auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le Tribunal administratif). Il demande, sous suite de frais et dépens, outre l'assistance judiciaire, d'annuler la décision incidente du 28 mars 2024 de la Direction, et de l'admettre à l'assistance judiciaire pour la procédure devant cette autorité, son mandataire devant en outre être désigné en tant qu'avocat d'office pour cette procédure. La Direction conclut au rejet du recours. Le 3 juin 2024, le mandataire de A._____ a produit sa note d'honoraires.

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 l'interdiction, pour le recourant, de détenir des animaux de rente, prise en application de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA, RS 455). La décision sur recours à rendre sur cette question par la Direction étant susceptible de recours auprès du Tribunal administratif (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. 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, dans les formes prescrites et par un mandataire dûment légitimé (art. 15 al. 1, 32 et 81 LPJA), est recevable.

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

1.3 Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif porte sur la constatation inexacte ou incomplète des faits et sur d'autres violations du droit, y compris celles qui sont commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation (art. 80 let. a et b 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 LPJA; voir aussi art. 117 du Code de procédure civile fédéral du 19 décembre 2008 [CPC, RS 272]). Aux mêmes conditions, une avocate ou un avocat peut en outre être désigné à une partie si les circonstances de fait et de droit le justifient (art. 111 al. 2 LPJA). 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 (Cst., RS 101; JAB 2016 p. 369 c. 3.1 et les références).

2.2 D'après la jurisprudence, 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 2016 p. 65 c. 3.2.2 et les références; LUCIE VON BÜREN, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, art. 111 n. 19).

3.

3.1 Dans la décision incidente contestée, l'autorité précédente a tout d'abord constaté que le recourant avait produit divers documents difficilement lisibles pour attester de ses revenus, notamment sa taxation pour la période fiscale 2021. Considérant que ces documents étaient insuffisants, elle en a demandé d'autres, et en particulier la comptabilité établie pour l'année 2022. A défaut de production de ces documents, la Direction a jugé que ni la fortune, ni les revenus n'étaient suffisamment

établis, si bien qu'il convenait de ne pas entrer en matière sur la requête d'assistance judiciaire. A titre complémentaire, l'autorité précédente a retenu que s'il fallait juger de cette requête sur la base des pièces à sa disposition, celle-ci devrait être rejetée.

3.2 Pour sa part, le recourant, qui produit ses comptes 2022 à l'appui de son recours, est d'avis que ses revenus ne lui suffisent pas pour procéder devant l'autorité précédente. Selon lui, ceux-ci ont diminué entre 2021 et 2022 en raison des sanctions prises à son encontre, notamment par l'Office. Il ajoute en particulier, pièce à l'appui, que l'assistance judiciaire lui a été octroyée dans le cadre de sa procédure de divorce, par décision du 16 janvier 2023. Il fait en outre référence à une attestation de son fiduciaire du 16 décembre 2023, présentant l'état de sa fortune au 31 décembre 2022.

4.

L'autorité précédente a ainsi tout d'abord considéré que le recourant n'avait pas collaboré dans l'établissement des faits et, partant n'avait pas démontré à suffisance sa fortune et ses revenus.

4.1 Dans le cadre d'une requête d'assistance judiciaire, il incombe au requérant de prouver l'insuffisance de ses ressources (JAB 2010 p. 283 c. 2.2 et les références; LUCIE VON BÜREN, op. cit., art. 111 n. 28). 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 IV 161 c. 4a; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 7B_170/2024 du 14 mai 2024 c. 2.2.2). Il convient ainsi 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 déterminant 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 130 I 180 c. 3.2, 125 V 193 c. 2; TF 8C_309/2015 du 21 octobre 2015 c. 6.2). Ce devoir de collaborer s'applique même lorsqu'il s'agit de faits susceptibles d'avoir des conséquences défavorables à la personne concernée (ATF 140 II 384 c. 3.3.1 et les références; JAB 2016 p. 65 c. 2.3). 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 la partie connaît mieux que l'administration et que celle-ci, à défaut de collaboration de l'intéressé, ne pourrait pas du tout établir elle-même, ou seulement au prix d'efforts disproportionnés (ATF 143 II 425 c. 5.1; MICHEL DAUM, in Herzog/Daum [éd.], op. cit., 2^e éd. 2020, art. 20 n. 5). Dans le domaine de l'assistance judiciaire, plus la situation financière du requérant est complexe, plus il y a lieu d'être exigeant quant à la présentation faite par celui-ci de sa situation. L'autorité est en droit d'attendre une présentation complète et claire (ATF 125 IV 161 c. 4a; JAB 2010 p. 283 c. 2.2). C'est ainsi tout particulièrement le cas des requérants indépendants, dont la présentation de la situation financière peut se heurter à des difficultés particulières (TF 5P.246/2006 du 23 août 2006 c. 3 et 4.1; LUCIE VON BÜREN, op. cit., art. 111 n. 28).

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 celui-ci, et quels moyens de preuve il doit produire (JAB 2009 p. 225 c. 3.1; ATF 132 II 113 c. 3.2). 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 tous 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). 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 (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; MICHEL DAUM, op. cit., art. 19 n. 7).

4.2 Il ressort du dossier de l'autorité précédente qu'avec sa requête d'assistance judiciaire, le recourant a produit diverses pièces, dont plusieurs sont de médiocre qualité et partiellement illisibles. Pour attester de son revenu, il a ainsi uniquement remis sa taxation pour l'impôt fédéral et pour l'impôt cantonal et communal de la période fiscale 2021, dont la partie relative aux éléments de la fortune n'était pas lisible. L'autorité précédente, constatant que les revenus et fortune n'étaient documentés qu'au moyen de la décision de taxation précitée, a demandé au recourant de compléter sa requête, par ordonnance du 21 juillet 2023. Dans le délai doublement prolongé, le recourant n'a pas donné suite à la demande de la Direction, produisant à la place, par courrier du 5 octobre 2023, un jugement pénal du 18 septembre 2023. Par ordonnance du 11 octobre 2023, l'autorité précédente a octroyé un ultime délai au recourant pour compléter sa requête d'assistance judiciaire, délai qu'elle a prolongé par ordonnance du 25 octobre 2023. Par courrier du 2 novembre 2023, le recourant a expliqué ne pas avoir bouclé ses comptes 2022 et ne pas avoir d'autres moyens de preuve que la décision de taxation de la période fiscale 2021 déjà déposée. Il a ajouté que sa situation s'était péjorée entre 2021 et 2022, à la suite de la suppression des paiements directs, et que 2023 était au mieux la même situation que 2021. Il a en outre produit une décision du 16 janvier 2023 lui accordant l'assistance judiciaire dans le cadre de sa procédure de divorce. Par ordonnance du 28 novembre 2023, la Direction a une nouvelle fois constaté l'insuffisance des informations relatives à la fortune et au revenu du recourant et a imparti un dernier délai à celui-ci pour compléter sa requête d'assistance judiciaire, à tout le moins en fournissant une copie lisible de la décision de taxation de la période fiscale

2021. Hors délai, le recourant a produit une attestation de son comptable du 7 décembre 2023, intitulée "Confirmation Fortune 2021 de A. _____, C. _____". Ce document faisait état d'une fortune totale de Fr. 82'506.02, constituée de Fr. 194'405.- d'immeubles commerciaux et installations (valeur officielle), d'une hypothèque de Fr. 232'500.-, d'actifs circulants de Fr. 17'161.02, d'actifs immobilisés de Fr. 105'640.-, de dettes de Fr. 2'600.- et de titres de Fr. 400.-.

4.3 En l'occurrence, le recourant est indépendant, si bien qu'en application de la jurisprudence présentée ci-dessus, l'autorité précédente pouvait exiger de lui qu'il démontre de manière claire et complète sa situation financière. Cependant, à l'appui de sa requête d'assistance judiciaire, pour démontrer ses revenus et sa fortune au moment du dépôt de sa requête, c'est-à-dire en juillet 2023, il n'a produit que sa décision de taxation pour la période fiscale 2021. Une telle décision de taxation reprend certes le résultat imposable de l'entreprise individuelle, ainsi que les éléments de la fortune privée et commerciale. Toutefois, ces éléments ne suffisent pas pour statuer valablement sur la requête d'assistance judiciaire d'une personne physique dont le revenu provient d'une activité indépendante. Ce sont bien plus les comptes annuels de la période fiscale signés ou les états des recettes et des dépenses, du patrimoine, ainsi que des apports privés de cette période (pour les contribuables qui tiennent une comptabilité simplifiée conformément à l'art. 957 al. 2 du Code des obligations [CO, RS 220]), produits au demeurant devant l'autorité de taxation (voir art. 171 al. 2 de la loi cantonale du 21 mai 2000 sur les impôts [LI, RSB 661.11] et art. 125 al. 2 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD, RS 642.11]), qui doivent être mis à disposition de l'autorité devant statuer sur la requête, afin que celle-ci puisse déterminer précisément le bénéfice net comptable (VGE 2010/422 du 3 mars 2011 c. 3.3.1; LUCIE VON BÜREN, op. cit., art. 111 n. 24) et la fortune disponible. C'est par conséquent à juste titre que l'autorité précédente a interpellé le recourant pour qu'il complète sa requête dans ce sens, ce d'autant plus que la copie de la décision de taxation fournie était à ce point de mauvaise qualité qu'elle ne permettait pas de lire les informations relatives à la fortune imposable. Or, le recourant, durant plus de huit mois et malgré la bienveillance de la Direction qui l'a relancé à

plusieurs reprises, n'a jamais fourni de documents permettant de statuer sur sa requête d'assistance judiciaire. Il n'a même pas pris la peine de transmettre une copie lisible de sa décision de taxation 2021, comme le lui avait demandé l'autorité précédente. Le seul document remis, au demeurant hors délai, est une "confirmation de fortune" qui, comme son intitulé l'indique, ne traite en rien des revenus et qui ne saurait remplacer les comptes 2021 qui devaient être inévitablement disponibles, puisqu'ayant été produits en vue d'être taxés. En outre, c'est à raison que l'autorité n'a pas pris en compte la décision du juge civil accordant l'assistance judiciaire au recourant dans sa procédure de divorce. Il faut en effet rappeler que le fait qu'une autre autorité que celle appelée à statuer sur la requête d'assistance judiciaire ait précédemment accordé une telle assistance ne lie en rien cette dernière (ATF 149 III 67 c. 11.4.2; TF 5A_210/2022 du 10 juin 2022 c. 2.4.2).

4.4 Sur le vu des éléments qui précèdent, c'est donc à juste titre que l'autorité précédente a jugé, en faisant référence à l'art. 20 al. 2 LPJA, que le recourant n'avait pas collaboré à la constatation des faits et que sa requête devait être déclarée irrecevable.

5.

La Direction, en plus de juger la requête du recourant irrecevable, a également rejeté celle-ci sur la base des pièces à sa disposition. On ne saurait donc se limiter à examiner l'absence de collaboration du recourant (voir c. 4 ci-dessus). Il faut en effet également déterminer si celui-ci réunit les conditions pour obtenir l'assistance judiciaire. Or, devant le Tribunal administratif, le recourant a produit ses comptes 2022.

5.1 Le Tribunal administratif se base en principe sur l'état de fait tel qu'il se présente au moment de son jugement. Ce principe sert en premier lieu à l'économie de la procédure et est en outre l'expression de la maxime inquisitoire applicable en procédure administrative (JAB 1999 p. 433 c. 6b; VGE 21576 du 5 mars 2003 c. 4b, non publié in JAB 2003 p. 412). Par conséquent, les parties peuvent, dans le cadre de l'objet du litige, invoquer de nouveaux faits et moyens de preuve en cours de procédure tant que la

décision, la décision sur recours ou le jugement n'ont pas été rendus ou que l'administration des preuves n'a pas été formellement close par une ordonnance de l'autorité qui dirige la procédure (voir art. 25 LPJA). Parmi les nouveaux éléments de fait ou moyens de preuve, on compte ceux qui se sont produits pendant la litispendance (vrais *nova*) et ceux qui ne sont pas nouveaux, mais n'ont pas encore été présentés ou déposés (faux *nova* ou pseudo-*nova*; MICHEL DAUM, op. cit., art. 25 n. 2). Cela peut avoir pour conséquence qu'un prononcé en soi correct d'une autorité inférieure doive être corrigé par le Tribunal administratif en raison d'un changement de circonstances (pour tout ce qui précède: MARKUS MÜLLER, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 3^e éd. 2021, p. 73 s.).

5.2 Il ressort pour l'essentiel du bilan de l'année 2022 du recourant que, pour cette période, celui-ci a fait une perte de Fr. 21'990.63, alors qu'il avait réalisé un bénéfice de Fr. 21'265.12 en 2021. Cette différence de plus de Fr. 40'000.- est essentiellement due à l'absence de paiements directs en 2022 (voir p. 2 sous la rubrique "Produits"). Ces paiements ont été réduits en 2022 par le Service des paiements directs de l'Office, par décision du 14 novembre 2022. Pour l'année 2023, le recourant n'a fourni aucune information précise quant à ses revenus et sa fortune. Il a toutefois affirmé, dans un courrier du 2 novembre 2023 adressé à l'autorité précédente, qu'en "2023, il se trouve au mieux dans la même situation financière que celle de 2021". Par un courrier spontané envoyé au Tribunal administratif, le recourant a encore produit une attestation de son comptable, datée du 15 avril 2024. Il ressort de celle-ci que c'est ce comptable qui tient les comptes du recourant et que "des suites des réductions des paiements directs et des difficultés rencontrées tant sur le plan personnel – familial que vis-à-vis de l'Office cantonal des affaires vétérinaires, [le recourant] est confronté à une situation financière difficile et problématique. En effet, ses revenus ont baissé de manière conséquente ainsi qu'en attestent les comptes 2022. [Le recourant] peine à tourner sur le plan financier. Il ne dispose d'aucune disponibilité quelle qu'elle soit provenant de ses revenus ou de sa fortune".

5.3 En l'occurrence, il convient de rappeler que le moment déterminant pour établir la situation financière du requérant est celui du dépôt de la

requête (voir c. 2.2 ci-dessus). Or, celle-ci a été déposée en juillet 2023, c'est-à-dire à une période durant laquelle, au contraire de 2022, le recourant n'a pas affirmé, ni démontré, ne pas percevoir de paiements directs. La décision du Service des paiements directs du 14 novembre 2022 prévoyait d'ailleurs une réduction (et pas une suppression) de ces paiements uniquement pour 2022. Au contraire, le recourant a expressément reconnu que sa situation financière était meilleure en 2023 qu'en 2022, l'estimant du niveau de celle de 2021 (voir courrier du 2 novembre 2023). Ainsi, les comptes du recourant pour 2022 ne sauraient être considérés comme étant suffisamment démonstratifs de la situation financière du recourant lors du dépôt de sa requête d'assistance judiciaire devant la Direction en juillet 2023. L'attestation du comptable de l'intéressé ne permet en outre pas de pallier ce manque, dès lors que celle-ci se réfère justement aux comptes 2022 et à la réduction des paiements directs intervenue durant cette année. Ce sont bien plus les comptes pour l'année 2023 que le recourant aurait dû produire pour démontrer sa situation financière pertinente. A ce propos, il convient de mentionner qu'en exploitant une entreprise individuelle réalisant un chiffre d'affaires inférieur à Fr. 500'000.-, le recourant peut se limiter à une comptabilité simplifiée, présentant ses recettes et ses dépenses, ainsi que son patrimoine (art. 957 al. 2 ch. 1 CO). Par conséquent, il n'est pas disproportionné d'attendre de lui la remise de la comptabilité 2023 au jour du présent jugement, c'est-à-dire près de six mois après la fin de l'exercice comptable, ce d'autant moins que le recourant était pleinement conscient de la nécessité de celle-ci.

6.

Sur le vu des éléments qui précèdent, le recours doit être rejeté.

6.1 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. Il n'est pas alloué de dépens (art. 104 al. 3 et 108 al. 3 LPJA).

6.2 Le recourant a également requis l'assistance judiciaire, y compris la nomination de son mandataire comme avocat d'office pour la présente

procédure (voir c. 2 ci-dessus). Or, comme cela ressort des considérants qui précèdent (en particulier du défaut de collaboration malgré de nombreux rappels de la Direction et de l'absence de production de comptes 2023 malgré une modification significative de la situation financière entre 2022 et 2023), les chances de perdre le procès introduit devant le Tribunal administratif étaient notablement plus élevées que les chances de le gagner, si bien qu'une personne raisonnable et jouissant des moyens financiers nécessaires aurait très vraisemblablement renoncé à l'introduire. Pour le surplus, le recourant n'a de toute façon pas démontré à suffisance son indigence. Partant, sa requête d'assistance judiciaire doit être rejetée.

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. La requête d'assistance judiciaire est rejetée.
3. Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant, par son mandataire,
 - à la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne,
 - au Département fédéral de l'intérieur.

Le juge:

Le greffier:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, 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).