

Sulgeneckstrasse 70
3005 Berne
Téléphone 031 633 84 31
Fax 031 633 84 62
www.erz.be.ch

4800.600.600.49/14 (666735v2)

Le 6 janvier 2015

Décision



Procédure de recours contre la décision du 13 mai 2014 (subside de formation)

A_____

contre

l'Office des services centralisés,
Section des subsides de formation, Sulgeneckstrasse 70, 3005 Berne

Etat de fait

1. Le 18 novembre 2013, A_____ dépose une demande de subside de formation pour l'année 2013-2014. Par décision du 13 mai 2014, la Section des subsides de formation (SSF) de l'Office des services centralisés de la Direction de l'instruction publique (OSC INS) n'entre pas en matière sur cette demande.
2. Le 2 juin 2014, A_____ forme un recours auprès de la Direction de l'instruction publique afin que la décision soit réexaminée.
3. Le 15 juillet 2014, la SSF prend position sur le recours, adresse le dossier de la cause au Service juridique de la Direction de l'instruction publique et demande le rejet du recours.
4. Par ordonnance de procédure du 16 juillet 2014, le Service juridique offre à A_____ la possibilité de déposer des observations ou de retirer son recours. Le 11 août 2014, A_____ fait parvenir ses observations à la Direction de l'instruction publique et maintient son recours.
5. Par ordonnance de procédure du 14 août 2014, le Service juridique informe les parties que le recours sera soumis à la décision du Directeur de l'instruction publique.

Examen juridique et motifs

1. Conditions de recevabilité du recours

La contestation porte sur la décision rendue par la SSF le 13 mai 2014 concernant l'octroi d'un subside de formation. En vertu de l'article 39 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur l'octroi de subsides de formation (OSF ; RSB 438.312), les collaborateurs et collaboratrices de la SSF rendent les décisions concernant les subsides indépendamment du montant. La SSF était donc compétente pour rendre la décision attaquée.

En vertu de l'article 21 de la loi du 18 novembre 2004 sur l'octroi des subsides de formation (LSF ; RSB 438.31) en corrélation avec l'article 62, alinéa 1, lettre a de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21), les décisions rendues par le service compétent de la Direction de l'instruction publique sont susceptibles de recours auprès de cette dernière. La Direction de l'instruction publique est donc compétente pour traiter le présent recours.

A_____ a pris part à la procédure devant l'instance précédente, est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce que la décision soit annulée ou modifiée (art. 65, al. 1 LPJA).

Le recours respecte les conditions de forme et a été déposé dans les délais (art. 67 LPJA). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

Le pouvoir d'examen de la Direction de l'instruction publique est étendu et se fonde sur l'article 66 LPJA.

2. *Considérations sur le fond*

Le litige porte sur la question de savoir si c'est à juste titre que la SSF n'est pas entrée en matière sur la demande de A_____. Il s'agit de vérifier si ce dernier est soumis à une obligation de collaborer et s'il a, le cas échéant, satisfait à cette obligation.

2.1 *Arguments de A_____*

Dans son recours, A_____ fait valoir que la SSF lui a octroyé des subsides de formation sans aucun problème pour les années de formation 2011-2012 et 2012-2013, bien qu'il n'ait alors déjà pas pu fournir des informations concernant la situation financière de ses deux parents. Il ne comprend donc pas pourquoi sa situation, identique à celle des années précédentes, s'oppose à l'octroi d'un subside de formation pour l'année de formation 2013-2014. Il indique en outre qu'il ne peut pas accepter le reproche qui lui est fait, selon lequel il n'a pas respecté son obligation de collaborer. Il a en effet fourni l'ensemble des documents et informations en sa possession. Il ajoute que, comme il l'a déjà expliqué dans son courrier du 24 avril 2014, personne ne sait où se trouve sa mère, qui l'a abandonné à la famille de son père quelques mois après sa naissance. Personne ne sait d'ailleurs si elle est toujours en vie. Il poursuit en expliquant qu'il ne sait pas comment, même avec la meilleure volonté, il pourrait se procurer les documents requis, tels qu'un contrat de bail et la taxation fiscale de sa mère, et obtenir d'elle qu'elle signe le formulaire de demande. Il estime que, même si l'on part du principe que sa mère vit encore au Kenya, il est très peu probable qu'elle soit en mesure de soutenir financièrement un de ses enfants en formation en Suisse, compte tenu du revenu moyen d'une kenyane. Il ajoute enfin que son frère a obtenu, le 6 février 2014, un subside de formation pour l'année de formation 2013-2014, bien qu'il n'ait pas pu fournir d'indications concernant la situation de leur mère.

2.2 *Arguments de la SSF*

Dans sa prise de position, la SSF fait valoir que les autorités constatent en principe les faits d'office et que c'est donc le principe inquisitoire qui s'applique pour l'établissement des faits. Elle précise que, à côté de cela, une obligation de collaborer est établie pour les parties. Ainsi, quiconque revendique un droit est tenu de collaborer à la constatation des faits s'y rapportant. Si une partie refuse de collaborer, la conclusion prise est déclarée irrecevable. La SSF ajoute que, conformément à l'article 18, alinéa 1 LPJA, les personnes en formation qui ont fait une demande de subside doivent communiquer au service compétent de la Direction de l'instruction publique toutes les indications nécessaires au calcul des subsides, ces indications devant être conformes à la vérité. Selon elle, A_____ et ses parents sont par conséquent tenus de lui communiquer conformément à la vérité toutes les indications nécessaires au calcul des subsides de formation et de fournir les justificatifs nécessaires. Elle indique ensuite que le refus de fournir les justificatifs nécessaires doit leur être reproché et qu'il reste à vérifier si leur collaboration est nécessaire et acceptable. Elle poursuit en expliquant que le financement d'une formation incombe en premier lieu aux parents, aux tiers qui y sont tenus légalement et à la personne en formation elle-même. Les revenus et la fortune des parents de A_____ constituent donc selon elle une base de calcul nécessaire à l'octroi d'un subside de formation. En l'occurrence, il manque les données complètes relatives aux revenus et à la fortune de la mère. La SSF explique que, étant donné que cette dernière ne verse pas de contributions d'entretien, un budget séparé doit être établi pour elle conformément à l'article 14, alinéa 3 OSF. Comme elle n'est pas domiciliée dans le canton de Berne, il

n'est pas possible d'obtenir ses données en consultant le système d'information fiscale NESKO. La SSF déclare donc ne pas être en mesure de se procurer elle-même les données requises. Elle estime toutefois que A_____ devrait pouvoir prendre contact avec sa mère et, si le lieu de résidence de cette dernière devait s'avérer inconnu, elle aurait besoin d'un document officiel qui atteste de ce fait. Elle conclut que, compte tenu de ce qui précède, la collaboration de A_____ dans la procédure de demande était nécessaire et acceptable et qu'il a par conséquent manqué à son obligation d'informer en ne fournissant pas les documents nécessaires.

La SSF précise qu'il est vrai qu'elle n'a pas demandé les données relatives aux revenus et à la fortune de la mère du recourant dans le cadre des procédures de demande des deux dernières années. Selon elle, il s'agit là manifestement d'une erreur de sa part car un tel procédé ne se fonde sur aucune base légale. Elle explique que les décisions des années précédentes ont certes été rendues conformément à sa volonté, mais elles étaient basées sur une constatation erronée des faits et sur une application inexacte de la législation. La SSF ajoute que le fait qu'elle n'a pas procédé à un examen approfondi s'agissant de la demande du frère de A_____ constitue également une erreur de sa part. Elle indique ensuite que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'existe aucun droit à l'égalité de traitement dans l'illégalité. D'après elle, une décision erronée n'ouvre ainsi pas de droit à continuer d'être traité de manière non conforme à la législation et les décisions des années précédentes ne garantissent donc pas l'octroi de subsides pour l'année de formation 2013-2014. La SSF indique que les demandes de subsides de formation doivent être déposées pour chaque année de formation et que l'octroi d'un subside pour une certaine année de formation ne signifie donc pas que les demandes seront automatiquement acceptées pour toute la durée de la formation. Par conséquent, A_____ ne peut, selon elle, pas se prévaloir des décisions des années précédentes, qui ne lui donnent d'ailleurs pas non plus le droit de continuer à être traité de manière non conforme à la loi. La SSF conclut que la décision attaquée n'est pas contestable et que le recours doit être rejeté.

2.3 Bases légales

En principe, les autorités constatent les faits d'office (art. 18, al. 1 LPJA). C'est le principe inquisitoire qui s'applique donc pour l'établissement des faits. Cela signifie que les faits juridiquement pertinents doivent être établis d'office de manière correcte et complète. Les éléments manquants doivent être demandés. L'autorité doit rechercher la vérité matérielle (les faits réels) et ne doit pas se contenter de la vérité formelle (celle que l'on peut déduire des informations fournies) (*Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog*, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne, 1997, n. 1 ad art. 18).

A côté de cela, une obligation de collaborer, qui restreint le principe inquisitoire, est établie (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 1 ad art. 20). Quiconque revendique un droit est tenu de collaborer à la constatation des faits s'y rapportant (art. 20, al. 1 LPJA). Si la personne refuse de collaborer, la conclusion prise est déclarée irrecevable, à moins qu'un intérêt public n'en requière l'examen (art. 20, al. 2 LPJA). Au surplus, il convient d'observer les devoirs de collaborer particuliers prévus par la législation (art. 20, al. 3 LPJA).

Conformément à l'article 18, alinéa 1 LSF, les personnes en formation qui ont fait une demande de subside doivent communiquer au service compétent de la Direction de

l'instruction publique toutes les indications nécessaires au calcul des subsides. Ces indications doivent être conformes à la vérité. L'article 37 OSF précise l'obligation de collaborer dans le cadre de la procédure de recours comme suit : toute personne qui effectue une demande a l'obligation, tout comme ses parents ou d'autres obligés, de communiquer conformément à la vérité tout élément pertinent pour l'examen du droit aux subsides et pour le versement d'un subside de formation et de fournir les justificatifs nécessaires.

Les autorités n'ont donc pas besoin de rechercher des faits ne ressortant pas du dossier si l'on peut, en fonction des circonstances, attendre de la part des particuliers une déclaration ou une action. La collaboration doit être nécessaire et acceptable (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^e édition, Zurich/Bâle/Genève, 2010, n. 1630). L'obligation de collaborer s'applique justement pour les faits qu'une partie connaît mieux que les autorités et que ces dernières ne peuvent pas du tout clarifier ou ne le peuvent pas avec des moyens raisonnables si la partie ne collabore pas (ATF 124 II 361 consid. 2b). Ainsi, la collaboration est régulièrement dans l'intérêt de la partie car celle-ci doit, en vertu du principe du fardeau de la preuve, supporter les conséquences de l'absence de preuves (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 2 ad art. 20). Il n'est pas possible de contraindre une partie à collaborer ni de l'empêcher de se soustraire à son obligation de collaborer, si elle-même n'a pas d'intérêt à ce que les faits soient constatés (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 3 ad art. 20). Des omissions ou des manquements à des prescriptions d'importance secondaire n'entraînent pas de décision de non-entrée en matière, mais doivent être pris en compte dans l'appréciation des preuves (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 4 ad art. 20).

2.4 Violation de l'obligation de collaborer dans le cadre de la procédure de demande

Au vu de la situation de droit décrite, A_____ est tenu de fournir à la SSF les pièces utiles pour l'examen de sa demande et de lui communiquer conformément à la vérité les informations nécessaires au calcul du subside. Cette obligation de collaborer ne concerne pas seulement A_____, mais l'ensemble des obligés, ce qui inclut donc ses parents. Compte tenu de son obligation de collaborer, A_____ est en principe tenu de transmettre, entre autres, les documents relatifs au revenu et à la fortune de sa mère, qui vit à l'étranger. En l'espèce, il a manqué à cette obligation. Conformément à l'article 18, alinéa 1 LSF en corrélation avec l'article 37 OSF, ce manquement est à lui imputer.

Il reste donc à vérifier que la collaboration de A_____ était nécessaire et acceptable. Le financement d'une formation incombe en premier lieu aux parents, aux tiers qui y sont tenus légalement et à la personne en formation elle-même (art. 1, al. 2 LSF). Si les moyens de la personne en formation, de ses parents, de son conjoint, d'autres personnes qui sont tenues légalement au financement de la formation ainsi que les prestations fournies par des tiers ne suffisent pas à couvrir les frais de formation et d'entretien de la personne en formation, le canton finance, sur demande, les besoins reconnus par le biais de bourses ou de prêts (art. 15, al. 1 LSF). Dans le cas présent, cette obligation s'applique en premier lieu à A_____ et à ses parents. La participation qui peut être exigée est établie sur la base du revenu, de la fortune et des frais d'entretien reconnus des personnes qui y sont tenues légalement (art. 17, al. 1 LSF). Le revenu et la fortune des parents sont en règle générale calculés en fonction des données fiscales (art. 17, al. 2 LSF). Dans le budget de la personne en formation sont pris en compte le revenu perçu en cours de formation et la fortune déclarée (art. 17, al. 3 LSF). A_____ et sa famille sont soutenus financièrement pas le Service social régional de ... depuis environ dix ans. Il est

ainsi établi que celui-ci n'est pas en mesure de financer lui-même sa formation. Les revenus et la fortune de ses parents constituent donc une base de calcul nécessaire à l'octroi d'un subside de formation. Il n'est pas possible de calculer le montant du subside de formation sans disposer de ces données.

La SSF motive sa décision de non-entrée en matière en faisant valoir que A_____ n'a pas respecté son obligation de collaborer. Le dossier permet d'établir que celui-ci a indiqué dans sa demande de subside de formation pour l'année de formation 2013-2014 que sa mère vivait au Kenya, qu'elle n'avait jamais vécu en Suisse et qu'il n'existait aucune donnée la concernant. A_____ avait fourni les mêmes informations dans sa demande de subside de formation pour l'année de formation 2012-2013. Il ressort également du dossier que, concernant la demande de subside récente, la SSF a exigé par courrier du 3 avril 2014 que A_____ lui transmette des documents supplémentaires. Elle a ainsi demandé une copie de la convention de séparation de corps ou de divorce autorisée par voie judiciaire, une copie du contrat de bail ou justificatif de l'intérêt hypothécaire versé par les parents durant l'année écoulée, une copie de la taxation fiscale de la mère vivant au Kenya, indiquant ses revenus nets et sa fortune imposable ainsi que des justificatifs des impôts versés en 2013 et la signature de la mère sur la demande. Par courrier du 24 avril 2014, le Service social régional ... a informé la SSF, au nom de A_____, que ce dernier ne pourrait pas fournir de données concernant sa mère biologique. Il a expliqué que celle-ci avait abandonné son fils à la famille de son père quelques mois après sa naissance et que ce dernier avait été élevé par ses grands-parents et sa tante paternels. Il a ensuite précisé que A_____ n'avait plus vu sa mère depuis et que personne ne savait où elle résidait ni si elle était encore en vie. Suite à ce courrier, la SSF a rendu, le 13 mai 2014, une décision de non-entrée en matière sur la demande de subside de formation déposée par A_____.

S'agissant de la procédure et de la juridiction administratives, la maxime d'office et le principe de la conduite de la procédure confèrent des compétences et des obligations procédurales étendues aux autorités. De ces éléments et des principes relatifs à l'interdiction du formalisme excessif qui sont posés dans la Constitution découle une obligation d'informer et de renseigner les parties, dont la violation peut, dans certaines circonstances, mener à une cassation d'office. L'article 33, alinéa 1 LPJA notamment oblige les autorités à attirer l'attention des parties sur les vices de forme et à leur offrir la possibilité d'y remédier. Les écrits présentant des vices et, en particulier, ne respectant pas suffisamment les conditions de forme fixées à l'article 32 LPJA peuvent en principe être corrigés. La nature des vices de forme n'entre pas en ligne de compte. L'obligation d'attirer l'attention des parties sur de tels vices et de leur offrir la possibilité d'y remédier incombe aux autorités notamment lorsque des éléments nécessaires font totalement défaut dans un écrit (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 1 s. ad art. 33). Il est exact que les parties doivent collaborer à la constatation des faits relatifs à un droit qu'elles revendiquent (art. 20, al. 1 LPJA). L'obligation de collaborer s'applique en particulier à l'obtention de documents que seule la personne requérante peut se procurer et à la constatation de faits que cette dernière connaît mieux que les autorités. Les prestations fournies par les pouvoirs publics sont régulièrement subordonnées au fait que la personne requérante doit fournir non seulement des renseignements, mais aussi des documents. La nature et l'étendue de l'obligation de collaborer sont définies en vertu du principe de proportionnalité. Si la personne requérante refuse de collaborer alors que cela est possible et peut être exigé de sa part, la conclusion prise est déclarée irrecevable, à moins qu'un intérêt public n'en requière l'examen. Une décision d'irrecevabilité doit en tous les cas être rendue lorsqu'il n'est pas possible de juger l'affaire sur le fond en se basant sur l'ensemble du dossier. L'obligation de collaborer des parties a cependant pour

corollaire l'obligation d'informer des autorités : ces dernières doivent ainsi indiquer aux personnes concernées en quoi consiste leur obligation de collaborer, quelle est la portée de celle-ci et en particulier quels moyens de preuve elles doivent présenter (JAB 2009, p. 227 s. avec renvois).

La demande de subside de formation déposée par A_____ était incomplète. Par courrier du 3 avril 2014, la SSF l'a donc à juste titre renvoyée à A_____ afin qu'il puisse la corriger, tout en indiquant quels documents et moyens de preuve il devait fournir. La SSF a en outre fixé un délai à cet égard, ce qui n'est pas non plus contestable. A_____ a donné suite dans les délais au courrier de la SSF en faisant parvenir plusieurs documents le 24 avril 2014. Dans son courrier de réponse, il a par ailleurs expliqué pourquoi il ne pouvait pas apporter les informations requises concernant sa mère. Il s'est ainsi exprimé sur son devoir de collaborer. La SSF n'a manifestement pas été satisfaite de ces explications. En l'espèce, au lieu de rendre immédiatement une décision de non-entrée en matière, elle aurait cependant dû prendre position sur les déclarations de A_____ et lui indiquer, lors d'une étape suivante, en quoi consistait son obligation de collaborer, quelle était la portée de celle-ci et en particulier quels moyens de preuve il devait présenter dans le cadre de la demande déposée. Comme mentionné précédemment, l'obligation de collaborer des parties a pour corollaire l'obligation d'informer des autorités. La SSF aurait par conséquent dû indiquer à A_____ quels moyens de preuve étaient requis. Il semble que la SSF n'ait pas réagi de façon appropriée au courrier du 24 avril 2014 en rendant immédiatement une décision de non-entrée en matière. La SSF aurait par exemple pu demander à A_____ de fournir un document justifiant des efforts qu'il avait fournis auprès d'autorités ou de particuliers en vue d'obtenir des informations quant au lieu de résidence de sa mère. En ne donnant aucune instruction supplémentaire à A_____ et en ne fixant pas de nouvelle étape dans la procédure de demande, la SSF ne s'est pas suffisamment acquittée de son obligation d'informer. Elle a ainsi rendu sa décision de non-entrée en matière trop tôt. Dans ces circonstances, la Direction de l'instruction publique ne peut pas vérifier si A_____ n'a effectivement pas collaboré, dans la mesure du possible et de l'acceptable, à la constatation des faits pertinents dans cette affaire.

Le recours est donc fondé et doit être admis.

2.5 Conclusion et suite de la procédure

L'instance de recours statue sur l'affaire ou, exceptionnellement, renvoie le dossier à l'instance précédente avec des instructions impératives (art. 72, al. 1 LPJA). En règle générale, l'instance de recours doit, dans le cadre de la procédure de recours, rendre une décision remplaçant la décision attaquée. Si le recours se révèle entièrement ou en partie fondé, l'instance de recours doit, dans la mesure du possible, régler à nouveau le rapport de droit attaqué en se basant sur ses propres connaissances. Ce procédé s'explique en premier lieu par un souci d'économie de procédure. Le recours administratif relève donc, en principe, des voies de droit à effet réformatoire. Est désignée comme réformatoire toute voie de droit qui permet à l'instance de recours non seulement d'annuler la décision attaquée, mais également de statuer sur l'affaire elle-même. La voie de droit a un effet cassatoire lorsque l'instance de recours ne peut qu'annuler la décision – pour autant que la contestation soit fondée – et doit renvoyer l'affaire à l'instance précédente afin qu'elle rende une nouvelle décision (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 2 ad art. 72). La loi n'interdit pas à l'instance de recours de rendre une décision à effet cassatoire. Cette dernière ne doit cependant user de la possibilité de renvoi qu'à titre exceptionnel. Des raisons particulières doivent plaider en faveur du renvoi, faisant passer au second plan les

considérations relatives à l'économie de procédure et justifiant que l'instance précédente soit appelée une nouvelle fois pour statuer sur le rapport de droit attaqué. L'instance de recours peut notamment renvoyer l'affaire lorsque l'instance précédente a rendu une décision de procédure sans se prononcer sur le fond et que cette décision n'a pas été confirmée par l'instance de recours (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 3 ad art. 72).

Dans le cas présent, ces conditions sont remplies. La décision attaquée doit donc être annulée et le dossier doit être renvoyé à la SSF afin qu'elle statue sur l'affaire (art. 72, al. 1 LPJA).

En vertu de l'article 72, alinéa 1 LPJA, l'instance de recours doit indiquer, dans les motifs de sa décision de renvoi, les instructions nécessaires ainsi que les principes déterminants et les marges de manœuvre pour que l'instance précédente, dans sa deuxième décision, ne commette pas (une nouvelle fois) d'erreur fondamentale. Ces instructions sont impératives tant pour l'instance précédente que pour l'instance de recours. Si les parties sont en désaccord avec les dispositions de la décision, elles doivent former recours contre la décision de renvoi par les voies ordinaires à leur disposition. Bien que la force de vérité légale d'une décision ne s'étende en principe pas aux motifs mais seulement au dispositif, des prescriptions de décision de ce type acquièrent force de chose jugée (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, n. 4 ad art. 72).

En vertu de ce qui précède, la SSF est enjointe de reprendre la procédure d'examen de la demande de subside de formation déposée par A_____ en se conformant aux considérants de la présente décision. Elle doit en particulier expliquer à A_____ quels moyens de preuve il est tenu de fournir concernant le lieu de résidence de sa mère, installée à l'étranger. Elle doit également examiner si A_____ a respecté son devoir de collaborer dans la limite du raisonnable et du possible et, le cas échéant, statuer sur la demande.

3. *Frais de procédure*

Etant donné l'issue de la présente procédure de recours, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 108, al. 1 LPJA en corrélation avec l'art. 108, 1^{re} phrase de l'al. 2 LPJA).

En raison de ce qui précède, la Direction de l'instruction publique décide :

1. Le recours est *admis* et la décision attaquée est annulée. Le dossier est renvoyé à la SSF pour qu'elle procède à une nouvelle évaluation conforme aux considérants de la présente décision.
2. Il n'est perçu *aucun frais de procédure*.

3. La présente décision est notifiée à :
- A_____ (courrier recommandé)
 - *Office des services centralisés*, Section des subsides de formation, Sulgeneckstrasse 70, 3005 Berne.

Le Directeur de l'instruction publique

Bernhard Pulver
Conseiller d'Etat

Voies de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours écrit et motivé *dans les 30 jours suivant sa notification*. Le recours doit être adressé au Tribunal administratif du canton de Berne, Cour des affaires de langue française, Speichergasse 12, 3011 Bern.