



ASSOCIATION
HENRI CAPITANT
DES AMIS DE LA CULTURE
JURIDIQUE FRANÇAISE

JOURNEES PAYS-BAS / BELGIQUE

Amsterdam et Liège
3 – 7 juin 2013

LA PREUVE

Questionnaire relatif au thème II : Preuve et pouvoirs exorbitants de la puissance publique

Rapporteur général : Juan Carlos HENAO ; Recteur de l'Université Externado de Colombia, Bogotá D.C. (Colombie)

Courriel : jchenao@telmex.net.co

En matière de preuve, les autorités administratives disposent tant des prérogatives, que des privilèges exorbitants. Il s'agit d'une prérogative quand le pouvoir reconnu à l'administration a une justification suffisante à l'égard de sa fonction dans l'intérêt général¹. En revanche, il s'agit d'un privilège lorsque le pouvoir exorbitant n'a pas de justification : Il s'agit d'une compétence ne visant pas à des finalités d'intérêt général². Le privilège est un attentat injustifié au principe d'égalité. Or, dans ce questionnaire nous incluons certaines hypothèses qui pourront, le cas échéant, être considérées soit comme des prérogatives soit comme des privilèges. Pour cela, chaque question devra prendre en considération la raison d'être du pouvoir exorbitant, tout en cherchant sa justification, voire son utilité dans chaque système juridique.

Les questions sont posées à partir d'idées générales, pouvant être répondues à partir du droit positif de chaque pays.

En cherchant la clarté du questionnaire, nous prendrons en considération, d'un part, les pouvoirs exorbitants dont dispose la puissance publique en matière des preuves dans l'instance

¹ La prérogative est « (...) un pouvoir de décision destiné à satisfaire les exigences de l'intérêt général », René CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, 15^e éd. Montchrestien, Paris, 2001, p. 537.

² « En réalité, le droit administratif n'est pas un droit de privilèges ; c'est un droit de soumission. Jamais, historiquement, des privilèges n'ont été octroyés à l'administration », Francis-Paul BENOIT, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, p. 76.

juridictionnelle et, d'autre part, les pouvoirs exorbitants en matière des preuves en dehors de l'instance juridictionnelle.

I. PREUVES ET POUVOIRS EXORBITANTS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE :

L'instance juridictionnelle est, en principe, un espace d'égalité des parties. Même les juridictions compétentes dans le contentieux administratif ne sont pas des privilèges pour protéger l'administration, mais, des garanties pour les administrés. Néanmoins, il faut reconnaître que lorsqu'une des parties dans le procès juridictionnel est l'administration publique, celle-ci peut rompre l'égalité des armes dans le procès, en raison de ses prérogatives. Dès lors, nous présentons quelques questions visant à établir, dans quelle mesure, la puissance publique des États participant à ces Journées dispose-t-elle des prérogatives en matière des preuves, les faisant valoir lors du procès juridictionnel.

1. Dans votre État, la présomption de légalité des actes administratifs signifie-t-elle une présomption de véracité de l'ensemble des faits énoncés dans l'acte ? Cette présomption s'étend aussi aux faits n'ayant pas un rapport direct avec la décision administrative adoptée, notamment les constats réalisés par l'administration d'office et sans contradiction de la part de l'administré ?
2. Dans votre État, les juridictions chargées du contrôle de l'action administrative ont-elles développé des mécanismes visant à ce que, dans certains cas, l'administration doive démontrer les fondements de son action ? C'est-à-dire, existe-t-il des cas où l'administration n'est pas entièrement couverte par la présomption de légalité ?
3. Lors de l'exécution des contrats publics l'administration publique de votre État peut-elle déclarer unilatéralement l'inexécution du contrat ? Si tel est le cas, cette prérogative entraîne la charge pour le co-contractant de démontrer la bonne exécution de leurs obligations devant le juge ? Et, encore, quelle est la raison d'être de cette prérogative qui constitue préalablement la preuve de l'inexécution du co-contractant déclarée unilatéralement par l'administration, alors que l'administré doit prouver pleinement devant le juge que le contrat a été exécuté correctement ?
4. L'administration publique de votre État dispose-t-elle de la possibilité d'exécuter d'office ses décisions ? C'est-à-dire, sans l'intervention d'une autorité judiciaire ? Dans ce cas, les preuves obtenues lors d'une procédure administrative d'exécution d'office d'une décision administrative ont-elles de la validité devant le juge ? Sous quelles conditions ?
5. L'administration publique de votre État peut-elle refuser la communication aux administrés de certains documents dont la réserve est prononcée, par exemple, par une loi ? Si tel est le cas, lors de la présentation d'une requête juridictionnelle à l'encontre de l'administration, l'administré se trouve dans une situation plus difficile de celle de l'administration, car celle-ci connaît des éléments de preuve conservés secrets pour l'administré. Cette prérogative s'étend-elle aussi aux demandes juridictionnelles de communication des documents ? Des lors, existe-t-il des mécanismes juridictionnelles pour équilibrer l'instance processuelle et garantir la contradiction des preuves, tout en protégeant la confidentialité des documents ?

6. Concernant les mesures conservatoires juridictionnelles, le droit français prévoit la demande au juge de procéder à réaliser un constat sur un fait qui pourrait être l'objet d'une instance ultérieure³. Dans votre État, l'administration peut-elle réaliser par elle-même le constat ? Et dans ce cas, le constat réalisé par l'administration a-t-il la même valeur probante que le constat réalisé par le juge ?
7. Lorsque l'administré affirme que l'acte administratif est intervenu pour un détournement du pouvoir, compte tenu de la difficulté de la preuve d'une telle circonstance, peut le juge de votre État demander à l'administration de prouver qu'aucun détournement du pouvoir ne s'est matérialisé ?
8. Pour garantir l'égalité des armes dans un procès contentieux administratif, le juge de votre État est-il autorisé à relever d'office des moyens à l'encontre de l'acte administratif ?
9. Quelle est l'intensité du contrôle qui exerce le juge de votre État à l'égard de l'examen des preuves réalisé par l'administration ? Peut-il donner un sens différent à un moyen de preuve dont l'administration a tiré de conséquences entièrement différentes ? ou, en revanche, le sens donné aux moyens des preuves relève de l'autonomie de l'autorité administrative dans une compétence discrétionnaire ?
10. Dans votre État, l'administré dispose-t-il de demander le sursis à exécution d'un acte administratif dont la motivation soit fondée sur de preuves inexistantes ou appréciées d'une façon incorrecte ?
11. Dans votre État, existe-t-il des mécanismes constitutionnels ou légaux de protection directe des droits fondamentaux des administrés, pouvant être utilisés comme un moyen d'urgence pour arrêter l'action administrative lorsque l'administration démarre une procédure à l'encontre de l'administré, dépourvue des preuves réelles exigées par les normes ? Dans ce cas, ces mécanismes constitutionnels obligent-ils à l'administration à justifier devant le juge la réalité des faits donnant lieu à l'exercice de ses prérogatives exorbitantes ?
12. Dans votre État la Constitution prévoit des mécanismes constitutionnels ou légaux de protection directe de droits individuels ou de droits collectifs se trouvant menacés par l'action administrative ?

II. PREUVES ET POUVOIRS EXORBITANTS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN DEHORS DE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE

La procédure administrative non juridictionnelle est l'habitat naturel des prérogatives de puissance publique. L'obligation de faire valoir des preuves pour pouvoir imposer sa volonté aux administrés est, en soi, une garantie pour les administrés. Or, pour le recueil de tels moyens de preuve, l'administration publique dispose aussi des prérogatives exorbitantes. Voici quelques questions relatives aux preuves et les pouvoirs exorbitants de la puissance publique, en dehors de l'instance juridictionnelle.

³ Article R531-1 du Code français de la Justice administrative : S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction.

1. L'adoption de décisions exécutoires est la première des prérogatives de l'administration. De quelle façon la bonne foi et la présomption d'innocence limite cette prérogative dans votre État?
2. Dans les procédures administratives sanctionnatrices les autorités chargées d'adopter la sanction ont, par règle générale, la charge de prouver la faute de l'administré en raison de la présomption d'innocence. Dans votre système juridique existe-t-il des hypothèses où l'a charge de la preuve de l'administration (*onus probandi*) est-elle allégée, en présument la faute de l'administré ? De quelle façon les présomptions de faute sont-elles compatibles avec la présomption d'innocence ?
3. Quels sont les mécanismes de contrainte dont dispose l'administration publique de votre État pour recueillir des preuves lors de la procédure administrative ?
4. Quelles sont les limites constitutionnelles à l'exercice des prérogatives de la puissance publique pour le recueil des preuves ? En particulier, existe-t-il des hypothèses où l'autorité administrative doit-elle demander l'autorisation de l'autorité judiciaire pour pouvoir recueillir certaines preuves touchant à des droits constitutionnels fondamentaux ? Prendre en considération, notamment, l'accès au domicile, le secret professionnel, l'inviolabilité des communications privées.
5. Dans votre État, la constitutionnalisation du droit administratif a-t-elle entraîné une charge différente de motivation des actes administratifs ou une exigence majeure en matière des preuves nécessaires pour adopter la décision administrative ? Prendre en considération, notamment, les conséquences de la reconnaissance de droits collectifs et du principe de proportionnalité.
6. L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme disposent le droit au procès équitable ou à la procédure régulière du droit. De quelle façon ces normes limitent les prérogatives de la puissance publique de votre pays pour le recueil des preuves? Existe-t-il, dans votre État, un véritable droit à la preuve de la part des administrés limitant les prérogatives unilatérales de l'administration ?
7. Lors des procédures administratives les administrés de votre État disposent des mêmes moyens de preuve que ceux qui sont admis lors des procès judiciaires ?
8. Dans les procédures administratives se menant dans votre État, les autorités administratives ont-elles la possibilité de rejeter les demandes des administrés visant le recueil des preuves à l'appui de leurs intérêts ? Dans quelles conditions un tel refus constituerait une méconnaissance du droit au procès équitable ? Le refus de recueillir des preuves demandées par l'administré est-il l'objet d'un recours ?
9. Quels sont les mécanismes judiciaires et administratifs dont dispose l'administré pour contraindre l'administration à recueillir des preuves demandées par lui ?
10. L'administration publique de votre État a-t-elle la possibilité de constituer de titres juridiques pouvant donner lieu à l'exécution forcée à l'encontre d'un administré? Dans ce cas, quelles sont les preuves pouvant donner lieu à constituer l'administré en tant que débiteur de l'administration ?
11. Dans votre État, l'administration publique peut-elle mener de procédures administratives d'expropriation ? Dans ce cas, peut l'administré contredire, d'un point de vue des

preuves, les raisons ayant donné lieu à la déclaration d'utilité publique du bien objet de l'expropriation ?

12. Pour l'exercice des prérogatives exorbitantes, dans votre État, s'est présenté un conflit entre les intérêts privés et droits fondamentaux des personnes et les intérêts collectifs, méritant un débat contradictoire se menant devant l'administration ? Avec quel critère la jurisprudence de votre État a tranché ce conflit ?

CAS PRATIQUE

Méthode : Ce cas pratique ne se présente pas dans des termes simples. Les éléments donnés sont décrits de la façon dont l'administration a procédé dans le cas imaginé. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elle a agi de la façon correcte. Le cas permettra de discuter différentes possibilités de solution.

La ville de Beau-port-sur-le-fleuve est prise par un véritable chaos, d'un point de vue urbanistique. Depuis longtemps le développement urbanistique n'a pas suivi un plan clairement désigné et, dès lors, il n'existe pas d'espaces destinés au sport, les voies de communication sont chaotiques, les équipements d'assainissement basique sont insuffisantes pour répondre aux besoins de la ville et, pire encore, il existe des bâtiments construits sur des terrains qui n'assureraient pas la vie des personnes s'y trouvant. Compte tenu de cela, le Conseil municipal a décidé d'affronter le fond du problème en disposant un *Plan d'ordonnancement et d'aménagement de la ville* (P.O.A.V.), par la voie d'un acte administratif général. Le P.O.A.V. a été adopté dans un temps record d'une semaine. Cet acte a précisé quels sont les terrains dont la construction est interdite, les terrains destinés aux résidences des habitants, les terrains destinés à l'espace public, ceux destinés à l'assainissement basique et ceux destinés au commerce et au divertissement. Le Plan assure être motivé par d'études techniques commandées par le Conseil municipal et par des consultations réalisées dans la Ville aux différents citoyens.

Suite à l'adoption du Plan (P.O.A.V.), la mairie de Beau-Port-sur-le-fleuve a déployé tous ses moyens de contrainte visant à exécuter le Plan. De nombreux actes administratifs individuels ont été adoptés ordonnant aux citoyens occupant le nouvel espace public ou les territoires désormais considérés comme non constructibles de quitter les maisons qu'ils habitent, en moyenne, depuis plus de 20 ans, dans un délai de 24 heures. Il s'agit des décisions pouvant être exécutées d'office par les autorités administratives à l'aide de la force publique et pouvant aller jusqu'à la démolition des bâtiments. Certains des ordres de quitter les lieux ont été adoptés par écrit, mais, la plupart de ces décisions, ont été prises verbalement, sur le champ. La Révolution urbanistique est en marche et elle croit que rien ne pourra l'arrêter.

Certaines des personnes lésées affirment que les études techniques dont le Conseil municipal se serait appuyé pour adopter le P.O.A.V. sont inexistantes. Ils soutiennent que le Plan a été adopté en une semaine, ce qui rend impossible le déroulement d'études sérieuses. De même, ils affirment qu'aucune personne n'a été consultée pour l'adoption du P.O.A.V.

Les zones considérées désormais comme destinées aux résidences et au commerce coïncident avec des vastes terrains appartenant aux conseillers municipaux.

Les citoyens qui vont être expulsés par l'administration affirment qu'aucun nouveau foyer ne leur est proposé ; Qu'il n'y a que des documents qui leur ont été distribués proposant des maisons à vendre dans les quartiers autorisés, à des prix exorbitants.

Différents habitants de Beau-Port-sur-le-fleuve, lésés par l'action de la puissance publique, désespérés par l'absence de réponses juridiques en droit dans leur Pays, vous consultent pour savoir ce qu'ils pourraient faire si une telle situation arrivait dans votre État. (Vous êtes priés de donner des réponses propres au droit national de votre État).

1. Existe-t-il un moyen d'urgence pour protéger les droits fondamentaux de ces personnes ?
2. L'administration publique de votre État pourrait exécuter ce genre de décisions sans besoin de faire appel à l'intervention juridictionnelle ?
3. Comment peuvent-ils prouver l'existence des actes administratifs verbaux ?
4. Pour déclarer l'illégalité des décisions individuelles est-il nécessaire d'attaquer la décision générale ?
5. Lors de ces procès, l'administration publique devrait démontrer la réalité des faits justifiant le Plan P.O.A.V. ? ou, en revanche, en raison de la présomption de légalité des actes administratifs les citoyens devraient prouver l'inexistence matérielle des faits ?
6. Existe-t-il la possibilité de demander un sursis à exécution des décisions individuelles ? Dans ce cas, pour déclarer le sursis, le juge pourrait examiner des preuves ou s'agit-il seulement d'un constat d'une illégalité manifeste ?