

CONCLUSIONS DU COLLOQUE

I. La preuve dans la procédure des juridictions administratives.

Le Colloque ayant pris connaissance des rapports nationaux et du rapport général sur la preuve, a constaté, dans ses délibérations, que les systèmes de preuve existant dans chacun des pays ne diffèrent pas fondamentalement les uns des autres, s'inspirent tous de la procédure inquisitoire et laissent en général une grande liberté au juge.

Cette procédure inquisitoire, à l'estime de toutes les délégations, trouve son origine et sa justification dans l'inégalité du citoyen et de l'administration en présence de laquelle il se trouve dans le procès administratif.

Des divergences se manifestent non sur ce principe fondamental, mais sur des questions de procédure ou d'application.

Les débats ont fait apparaître des conceptions différentes en ce qui concerne la loi étrangère. Pour certains, une telle loi est un élément de fait dont la preuve doit être apportée comme pour tout élément de fait, parce que le juge n'est pas présumé en avoir connaissance. Pour d'autres, elle est un élément de droit qui s'impose comme tel. Cette divergence ne concerne pas les lois étrangères, les conventions internationales ou les actes des institutions non purement nationales qui, par un quelconque procédé, sont incorporés au droit interne.

Au sujet des moyens de preuve, une délégation a soulevé la question de savoir si le juge administratif pourrait, pour la solution d'un litige qui lui est soumis, se faire communiquer un dossier autre que celui qui est l'objet du litige mais dont il estimerait utile de prendre connaissance. Cette question a reçu une réponse affirmative dans différents pays représentés. Il paraît dans la logique du système général de la procédure inquisitoire que l'évolution de la jurisprudence se fasse en ce sens.

Dans un cadre plus large, certaines délégations ont soulevé la question de savoir si la recherche de preuves peut porter non seulement sur la matérialité des faits, mais également sur la manière dont ils ont été appréciés par l'administration.

Il est apparu que ce problème concerne surtout la nature et l'étendue mêmes des pouvoirs du juge administratif et qu'il mériterait d'être repris à l'occasion d'autres travaux.

II. La sanction en matière administrative.

Il est apparu impossible, en l'état actuel du droit positif des différents pays membres, de donner une définition matérielle de la sanction administrative, ni de tracer une frontière précise entre son domaine et celui des sanctions pénales.

La sanction administrative au sens strict doit donc être définie à partir d'un critère *organique* : c'est la mesure prononcée par une autorité administrative et destinée à réprimer un manquement à une règle de droit public. Certaines délégations prennent soin d'isoler, au sein de cette définition, le cas particulier des sanctions disciplinaires, c'est-à-dire celles qui sont prononcées au sein d'un groupe fermé (un ensemble de fonctionnaires, une profession réglementée).

A côté des sanctions administratives au sens strict, il convient de mentionner, dans une perspective plus large, l'existence de sanctions non pénales prononcées par des organismes juridictionnels, qui peuvent relever de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, ou constituer un ordre juridictionnel autonome. Elles ne diffèrent pas, par leur nature, de la sanction administrative stricto sensu : le caractère juridictionnel de l'organisme qui les prononce est simplement une garantie donnée aux intéressés.

Ainsi définies, les sanctions administratives existent dans tous les pays représentés, y compris les nouveaux adhérents à la Communauté. La plupart des participants signalent un développement notable de ce genre de système répressif : l'intervention de l'Etat dans l'économie, une certaine inadaptation de la sanction pénale, le caractère plus simple des incriminations et moins infamant des peines prononcées expliquent sans doute ce développement.

Certains pays se sont donné une codification législative partielle portant notamment sur les amendes administratives. Mais le développement de ce genre de répression a conduit tous les pays à dégager un minimum de garanties au profit des justiciables et à resserrer leur contrôle sur les sanctions prononcées.

Aux Pays-Bas ce contrôle est confié dans certains cas à une autorité administrative supérieure et peut alors porter sur l'opportunité.

Lorsque ce contrôle est confié à un juge administratif, un juge judiciaire, ou partagé entre l'un et l'autre, il est presque toujours un contrôle de légalité, portant au minimum sur la compétence de l'auteur de l'acte, le respect des procédures et, tout spécialement, de la règle "Audi alteram partem", et le détournement de pouvoir. Quant au contrôle de la qualification (les faits sont-ils ou non "de nature" à justifier une sanction ?), il est bien entendu essentiel et existe dans tous les pays représentés ; il apparaît cependant que la frontière entre le droit et l'opportunité n'est pas la même partout, certains pays pratiquant un contrôle très poussé et d'autres faisant une part plus large à l'appréciation qui appartient à l'Administration. Chacun convient, toutefois, que le juge ne saurait aller jusqu'à faire acte de supérieur hiérarchique et qu'il faut laisser une certaine marge de liberté à l'administration active en pareil domaine : c'est ainsi que l'adéquation de la sévérité de

la peine à la gravité des faits reprochés relève de l'appréciation de l'autorité disciplinaire, sauf peut-être si cette appréciation est jugée "déraisonnable" ou encore entachée d'"erreur manifeste". Bien entendu, le juge a la pleine appréciation de la peine lorsqu'il prononce la sanction lui-même ou qu'il est appelé à rendre exécutoire une sanction prononcée par l'Administration (loi belge du 30 juin 1971). Mais le juge supérieur, saisi en pareil cas par la voie de la cassation, ne connaît que de la légalité.

Pour l'avenir, il apparaît que la technique de la sanction administrative est appelée à se développer encore. C'est pourquoi les juridictions chargées du contrôle de ces sanctions se préoccupent d'améliorer l'efficacité de ce contrôle. Ces préoccupations portent notamment sur :

- la rapidité de l'instruction et du jugement
- le renforcement du contrôle de la qualification là où il est moins développé, et l'institution d'un contrôle "restreint" de l'adéquation de la peine ;
- l'amélioration des procédures contradictoires, la motivation des sanctions, une définition plus précise des infractions lorsque la nature des choses le permet.