

LA PREUVE DANS LA PROCEDURE
DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES
NEERLANDAISES

Rapport présenté par

M. J.M. KAN

Président de Section au Conseil d'Etat
des Pays-Bas

I.

Le rapporteur tient à souligner, au préalable, qu'aux Pays-Bas les manuels, traités et précis de droit administratif ne s'occupent guère du problème de la preuve. Ce n'est qu'incidemment que l'on trouve, çà et là, un article qui en traite, et encore se limite-t-il à certaines branches du droit administratif. La cause en réside principalement, semble-t-il, dans le fait que, mises à part quelques rares prescriptions relatives à l'audition des témoins et experts, à l'audition des "intéressés", à la production de certaines données et à la "descente en lieu", les lois administratives ne contiennent pas de dispositions en matière de preuve. Cela tient sans doute à ce que, dans la procédure administrative, il ne s'agit généralement pas, si nous ne nous trompons pas, de savoir si les faits en cause sont ou non établis, mais bien de les apprécier. A parcourir la jurisprudence de la Couronne qui - chose supposée connue - statue sur avis de la section Contentieux du Conseil d'Etat, dans de nombreux domaines du contentieux administratif (1), on constate que, dans la pratique, le problème de la preuve ne donne au Conseil d'Etat, sauf dans un cas spécifique, que bien peu de soucis : la Couronne se contente pratiquement toujours de formules comme "il ressort des documents produits...", "Il y a lieu d'admettre, sur la base des pièces et des exposés faits à l'audience publique que..." . La jurisprudence ne fournit jusqu'à présent aucune réponse claire et générale à la question de savoir suivant quelles modalités et par qui la preuve des faits doit être apportée.

Et il en est de même pour la jurisprudence administrative des juridictions spéciales, telles que le collège de recours pour l'économie, le juge des fonctionnaires, etc.,sauf une décision unique,mentionnée ci-après (2).

Pour ce qui est du recours administratif, la liberté de la Couronne sur le plan des modes de preuve à utiliser et de leur appréciation s'explique, de toute évidence, par le fait que la décision des différends en recours administratif revêt aussi, voire en premier lieu, un caractère administratif. De là, bien que cela se situe sur un autre plan, la liberté que la Couronne s'est plus spécialement attribuée de sortir, si besoin en est pour former sa décision, des limites du litige dont elle est saisie ; de là aussi, la pratique qui consiste à tenir compte, également dans les cas où elles sont défavorables à l'appelant, des circonstances telles qu'elles se sont modifiées après le moment où la

(1) Voir J.M. KAN : La fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat néerlandais : extrait d'Etudes et Documents, fascicule numéro 23 (1970) du Conseil d'Etat français.

(2) Une exception doit être faite pour le droit fiscal où la juridiction du "Hoge Raad" et des Cours a dégagé certaines règles. Voir P.MEYES, Fiscaal procesrecht, pp. 86 et suiv. et 139 et suiv. En raison du caractère spécifique du droit fiscal, dont la section Contentieux du Conseil d'Etat n'a pas à s'occuper, il en sera fait abstraction dans la suite du présent rapport.

décision incriminée est intervenue. On retiendra, dans cet ordre d'idées, la description que A.J. HAGEN a donnée de ce qu'il a appelé : "la quintessence de la jurisprudence de la Couronne" : La Couronne, dit cet auteur, apprécie si l'arrêté attaqué, compte tenu de toutes les circonstances relevant de la cause, se concilie avec une bonne application de la réglementation légale en question et annule ou modifie la décision attaquée lorsque, et dans la mesure où Elle estime qu'il n'en est pas ainsi. Les restrictions quant au mode de preuve admis seraient contraire à ce principe.

Mais qu'en est-il dans les cas de juridiction administrative - au nombre desquels, pour plus de commodité, l'auteur compte aussi le "beroep b-a-b", c'est-à-dire le recours contre des arrêts administratifs d'un organe de l'autorité centrale, un recours dit de légitimité -où la Couronne statue également sur avis de la section Contentieux du Conseil d'Etat (3) ? Bien que l'on puisse affirmer que le rôle du juge administratif n'est pas non plus passif, il faut bien constater qu'il lui revient moins de liberté que la Couronne a coutume de se permettre dans les recours administratifs.

Il importe, en revanche, de relever que le juge administratif est bien moins passif, sur le plan de la preuve, que le juge civil. C'est ainsi que, dans une procédure civile, le juge ne peut pas asseoir sa décision sur des faits non articulés par les parties, sauf s'il s'agit de faits de notoriété publique ou d'appréciations fondées sur l'expérience. En cette matière, le juge administratif est généralement libre. La procédure civile est par ailleurs basée sur une certaine répartition du fardeau de la preuve entre les parties. Si le juge civil estime qu'un fait n'est pas établi et que le contraire ne l'est pas davantage, le risque qu'entraîné cette situation est pour le compte de celui à qui la preuve incombe. Dans la procédure administrative, en revanche, le juge a coutume de se livrer, de manière autonome, à un examen des faits jusqu'à ce qu'il ait acquis un degré suffisant de certitude. On peut affirmer que le juge administratif examine généralement lui-même.

La preuve des faits est fournie, dans une procédure civile, de la manière réglée par le législateur. Il est vrai que le juge ne dépend pas entièrement à cet égard de l'action des parties (4). Mais il n'est pas en son pouvoir, par exemple, d'ordonner aux parties de convoquer certaines personnes comme témoins (5). Il ne lui est pas non plus loisible de faire usage, quant aux faits, de ce qu'il sait de science personnelle. A cet égard, la liberté entière est, au contraire, laissée généralement au juge administratif.

Enfin, dans une procédure civile, le juge n'a pas toujours, comme dans une procédure administrative, la libre appréciation des modes de preuve utilisés (par ex. la preuve par voie d'acte, article 1942 C.C., le serment judiciaire). Les parties peuvent même, en vue d'une procédure civile, conclure des accords dits de preuve, chose impossible en droit administratif.

(3) O.C., pages 230 et 231.

(4) Voir, par exemple, l'article 8 du Code de commerce et l'article 103, alinéa 2, du Code de procédure.

(5) A la différence de la procédure sur requête, article 429 du Code de procédure civile.

Comment expliquer ces différences ? L'argument que le litige administratif plonge ses racines dans le droit public, c'est-à-dire que, tout comme la procédure pénale, cette procédure touche l'intérêt général, ne suffit pas, en soi, à les expliquer, encore que l'intérêt général, dont les autorités administratives ont la charge, influe indubitablement sur le litige administratif. Mais il existe aussi certains litiges de droit familial, par exemple, les décisions relatives à la légitimité d'un enfant, qui mettent en cause les intérêts de tiers et l'intérêt général, bien qu'en cette matière des dispositions spéciales aient été prises en raison de cette implication. Il est douteux que la liberté du juge sur le double plan des modes de preuve et de leur appréciation puisse trouver son explication dans le seul fait que, dans un litige administratif, c'est l'autorité, agissant comme telle, qui est partie à la cause.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue que la procédure administrative ne met pas le citoyen sur pied d'égalité avec l'administration, plus particulièrement en ce qui concerne la preuve, la plupart des pièces utiles à la cause étant détenues par les services intéressés. On peut donc uniquement exiger du demandeur qui s'estime lésé par un acte administratif, qu'il communique à la juridiction tous les éléments qu'il est en son pouvoir de rassembler et cela concurremment avec l'organe qui a pris la décision attaquée. En d'autres termes : le demandeur n'a, dans cet ordre d'idées, qu'un devoir d'"adstruction", celui de rendre ses affirmations à ce point plausibles qu'elles offrent au juge des rapprochements suffisants pour son instruction personnelle, le devoir aussi de fournir au juge administratif des renseignements. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, le plus souvent, les éléments de fait produits ne sont pas contestés par l'autre partie et que, dès lors, la "preuve" ne joue un rôle, dans la pratique, que si, et dans la mesure où les éléments produits sont mis en cause par l'une des parties quant à l'exactitude des faits et/ou ne procurent à la décision attaquée qu'un fondement de fait insuffisant. C'est ainsi que la section Contentieux du Conseil d'Etat estime généralement de son devoir de rassembler elle-même, autant que possible, les éléments qui font défaut, lorsque ceux-ci s'avèrent indispensables à une décision exacte (6). Il convient de signaler, à cet égard, l'article 61 de la loi sur le Conseil d'Etat, qui permet de réviser la décision de la Couronne sur la base de faits ou de circonstances qui sont apparus par la suite et qui, s'ils avaient été connus plus tôt, eussent conduit à une décision différente. On remarquera que les articles 382 et suivants du Code de procédure civile n'autorisent la révision d'un jugement civil par voie de requête civile que dans une mesure fort limitée.

On comprendra par ailleurs toute l'importance que le juge administratif devra attacher à la constatation exacte des faits lorsque le demandeur nie les faits que l'administration a tenus pour établis dans l'acte administratif ; le rapporteur songe, par exemple, au cas où une autorisation a été retirée pour prétendue inobservation des conditions dont elle était assortie, et au cas où l'administration a refusé une autorisation parce que, à son estime, le demandeur ne remplirait pas les conditions d'octroi. Si, en pareille occurrence, soit l'instance administrative d'appel, soit le juge administratif compétent, arrive à la conclusion que, considérés également à la lumière des dispositions légales régissant la matière, les faits tenus pour acquis par l'administration ne sont

(6) Voir l'article 53 de la loi sur le Conseil d'Etat : éléments "de fait".

pas suffisamment prouvés pour fonder le retrait ou le refus de l'autorisation, l'acte administratif sera annulé parce que contraire à la loi.

Il convient de souligner dans la partie générale du rapport que la question de savoir à qui —au justiciable ou à l'autorité— la production des éléments nécessaires incombe dans les cas susceptibles d'être envisagés à cet égard, joue un rôle de premier plan, voire essentiel dans la phase préparatoire de la décision mais seulement un rôle secondaire dans le recours de droit administratif, formé contre l'acte administratif en cause. La distinction établie en droit administratif entre l'acte qui accorde une faveur et l'acte qui impose une charge, exerce également une certaine influence à cet égard. S'il s'agit d'obtenir une décision accordant une faveur, c'est généralement au demandeur qu'il appartient de produire à l'organe compétent de l'autorité, les éléments nécessaires et d'établir la crédibilité des faits qui en sont la base. S'il n'y parvient pas, il verra, en règle générale, sa demande refusée. En appel il pourra encore, dans le cas d'un recours administratif, produire des éléments complémentaires et, dans les cas de juridiction administrative, chercher à établir qu'il remplit bien les conditions requises. Inversement, s'il s'agit d'un acte imposant une charge, c'est à l'administration qu'il incombe généralement (7) d'apporter les éléments —même dans le recours (de droit) administratif— qui peuvent soutenir la décision, celle-ci étant, par exemple, le retrait d'un permis.

Signalons enfin, pour être complet, que l'entrée en scène des ordinateurs dans le domaine de l'octroi, du refus, etc. de l'acte administratif, ne manquera pas de marquer de son empreinte la réglementation de la preuve.

II

Analysons maintenant les dispositions de la loi sur le Conseil d'Etat néerlandais qui jouent un rôle direct ou indirect sur le plan de la fourniture de la preuve dans les procédures devant la Section Contentieux du Conseil d'Etat.

Autrement que dans le cas de litiges découlant de l'application de la "wet b.a.b" (loi recours décisions administratives) (8), la section contentieux ne prend connaissance des recours "administratifs ordinaires" qu'après que la Couronne l'a saisie du litige (article 26, jjs, article 32 et article 20 de la loi sur le Conseil d'Etat). La saisie est le fait du Ministre intéressé, agissant en vertu d'une autorisation accordée par

-
- (7) Il arrive - voir par ex. l'article 82 g, du "Inkwartieringsbesluit" - qu'une réglementation soit prise quant aux éléments que le citoyen doit produire pour permettre à l'autorité de lui "imposer une charge". De même, de nombreuses lois fiscales obligent les citoyens à faire une déclaration destinée à mettre l'administration en mesure d'établir une imposition.
- (8) Dans ces litiges, la requête doit être introduite auprès du président de la section contentieux qui, aux termes de l'article 12 de la "wet b.a.b", recueille lui-même les informations administratives nécessaires. Pour le surplus, après l'enquête, l'instruction des litiges découlant de la "wet b.a.b." se poursuit grosso modo

la Reine. L'article 32, alinéa 2, de la loi ajoute que "les informations administratives recueillies sont, par la même occasion, communiquées à la section".

La section est donc tribunaire, dans les recours ordinaires, des "informations administratives" que le ministre a recueillies d'initiative. S'il est vrai que l'article 35, alinéa 1er, de la loi sur le Conseil d'Etat habilite le président de la section à recueillir, soit à l'intervention du ministre, soit directement, auprès des autorités intéressées des informations administratives complémentaires qui, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 35, doivent être parvenues à la section par le canal du Ministre, il n'en est pas moins évident que la question de savoir si un complément d'information est requis ne peut être résolue qu'après une étude approfondie de la cause. Aussi, dans la pratique, la section a-t-elle coutume de procéder, dès après la saisine, à la seconde phase de la procédure, celle de l'instruction du litige. Celle-ci comporte en premier lieu l'invitation adressée aux "intéressés" de déposer, dans un délai à fixer par le président, les mémoires et documents qu'ils jugent nécessaires au règlement du litige" (article 34, alinéa 1er, de la loi sur le Conseil d'Etat). Ce délai, qui peut éventuellement être prorogé, est généralement fixé à la suite d'une mise en balance de l'intérêt qu'il y a à instruire avec célérité et de l'intérêt qu'ont les intéressés à pouvoir présenter leur point de vue dans les meilleures conditions.

De plus, ainsi s'exprime l'article 36 de la loi, tous les documents se rapportant à la cause et détenus par la section sont déposés au greffe du Conseil d'Etat, aux fins de consultation par les intéressés ou leurs mandataires. Ici encore, le président détermine le délai pendant lequel ces documents peuvent être consultés.

Il convient de soulever à présent - avec, en toile de fond, la non-passivité de la section contentieuse - la question de savoir dans quelle mesure l'autorité administrative qui est partie à une affaire de recours administratif est tenue de produire tous les documents en sa possession. Vainement chercherait-on dans la loi sur le Conseil d'Etat quelque obligation *expresse* de ce genre. On peut cependant affirmer, à notre avis, que le législateur est parti du point de vue que l'organe administratif dont la décision fait l'objet d'un recours doit produire tous les documents qu'elle détient relativement à cette affaire, y compris les documents "à l'envoi desquels s'oppose, plus spécialement, l'intérêt général". Ces derniers documents doivent, eux aussi, être produits devant la section. Le ministre que l'affaire intéresse peut toutefois, lorsqu'il s'agit d'informations à l'égard desquelles des motifs impérieux imposent le secret, décider qu'elles ne seront pas déposées au greffe, qu'il n'en sera pas donné communication ni copie, ni qu'elles ne pourront être révélées d'aucune autre manière directe ou indirecte (article 37).

En vertu de la dernière phrase de l'article 37, la section détermine dans quelle mesure elle tiendra compte, pour élaborer son avis, des informations qui n'auront pas été déposées aux fins de consultation.

conformément aux dispositions que la loi sur le Conseil d'Etat prévoit pour les recours "ordinaires" et que la "wet b.a.b." rend applicables en la matière.

Mais on peut franchement admettre que le prononcé s'en ressentirait si l'organe administratif partie à un recours administratif, retenait par devers lui des documents dont, après instruction de l'affaire, la section estimerait la connaissance indispensable à une bonne appréciation.

Si le dépôt a eu lieu, avec faculté d'introduire des mémoires complémentaires, et que le président n'a pas cru devoir recueillir de plus amples informations, il est procédé à l'instruction publique de l'affaire à laquelle les intéressés sont convoqués (article 38) "afin, s'ils le désirent, d'exposer leur point de vue personnellement ou par leurs mandataires". Les intéressés peuvent donc, soit comparaître en personne soit se faire représenter par un mandataire, qui doit produire un mandat écrit, à moins qu'il ne soit avocat ou avoué ("procureur") ou qu'il ne soit "amené" par la partie. Eu égard au rôle souvent important que l'opportunité joue dans les recours "ordinaires" et au fait qu'il s'agit de dégager la "vérité matérielle", il va de soi que la comparution personnelle des parties revêt un grand intérêt. Aussi l'article 40 de la loi sur le Conseil d'Etat attribue-t-il au président le pouvoir d'ordonner la comparution personnelle d'un intéressé afin que celui-ci fournisse les renseignements nécessaires.

Nous en arrivons maintenant aux règles que la loi sur le Conseil d'Etat prévoit en matière d'audition de témoins et d'experts à l'audience de la section, règles dont voici la quintessence : le président peut soit d'office, soit à la demande des intéressés ou de leurs mandataires, faire convoquer certaines personnes comme témoins ou experts. De plus, la faculté est reconnue aux intéressés ou leurs mandataires d'amener, ou de faire convoquer par exploit d'huissier, les témoins et experts dont l'audition leur paraît souhaitable, pourvu qu'ils en informent le président en temps opportun. Dans la pratique, la convocation de témoins et experts par le président est chose exceptionnelle. En règle générale, les témoins ou experts sont soit convoqués par les intéressés ou par leurs mandataires, soit amenés par eux à l'audience.

Les témoins ou experts qui ont comparu à l'audience ne prêtent le serment que lorsque la section l'ordonne. La loi est muette quant à la force probante des déclarations faites par les témoins et experts.

Signalons, enfin, que les témoins ou experts convoqués comme tels sont obligés de donner suite à cette convocation et que, s'ils ne le font pas, ils peuvent, sur ordre de la section, être amenés devant elle par la force publique aux fins de remplir leurs obligations (article 42). En vertu de l'article 46, alinéa 4, de la loi, les témoins et experts sont entendus par le président ou par le rapporteur. Avec l'accord du président, les intéressés ou leurs mandataires peuvent également, à l'intervention du président, poser certaines questions aux témoins ou experts. Dans la pratique, du moins selon l'expérience de votre rapporteur, les choses se passent généralement dans l'ordre inverse. Les parties ont coutume de poser certaines questions aux témoins ou experts convoqués ou amenés par elles, et c'est ensuite seulement que le rapporteur et, le cas échéant, le président ou les autres membres de la chambre posent généralement aux témoins ou experts, s'il y a lieu, certaines questions complémentaires.

En ce qui concerne l'audition d'experts, il convient d'attirer l'attention sur le fait que, principalement dans des questions "techniques", les parties auront intérêt à faire combattre par leur "propre" expert le rapport d'expertise produit par la partie adver-

se ou l'avis que le ministre a recueilli, lors de l'enquête auprès du conseiller de son département expert en la matière, par exemple, l'avis du directeur général du travail, dans les recours formés en matière d'application de la loi sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes (la "Hinderwet"). Aussi le demandeur qui désire présenter sous un autre jour "le danger, le dommage ou l'inconfort" que la décision incriminée lui reproche de causer, devra-t-il bien souvent présenter un rapport d'expertise avant qu'il ne puisse parvenir à un "commencement de preuve". Cela lui occasionnera toutefois de gros frais qui, même s'il gagne la cause, ne lui seront pas remboursés, sauf la faculté, prévue par la "wet b.a.b.", d'obtenir l'application de l'article 14, alinéa 3, de la loi (possibilité, pour la Couronne, d'allouer une indemnité sur proposition de la section contentieux, en cas d'annulation d'une décision attaquée.)

Notons au passage les difficultés que suscite souvent, lors de l'application des lois sociales, la constatation du taux d'incapacité de travail, sur recours, par le "Raad van beroep" et, en degré d'appel, par le "C.R.V.B.". Les organes intéressés en sont réduits, à cet égard, à se fier aux médecins qui, en authentiques experts, ne seront pas toujours d'accord entre eux !

Pour établir objectivement, par exemple, qu'il y a eu lésion cérébrale, il sera alors souvent nécessaire de procéder à un examen approfondi de l'état du cerveau. Aussi, dans le contentieux de l'assurance sociale, le rapport d'expertise constitue-t-il le mode de preuve le plus important et le plus fréquemment utilisé, bien plus, proportionnellement, qu'il ne l'est dans les recours devant la section contentieux du Conseil d'Etat.

Relevons, en outre, pour ce qui est de l'instruction à l'audience, la disposition de l'article 50, alinéa 1er, de la loi selon laquelle les fonctionnaires d'Etat ("Ambtenaar van State") attachés à la section dressent procès-verbal de l'audience. Ce procès-verbal contient, entre autres, une relation succincte de tout ce qui se passe à l'audience relativement à la cause. En vertu de l'alinéa 4 de l'article 50 précité, il est signé par le président et par un fonctionnaire que celui-ci désigne. Suivant l'alinéa 5, la section peut décider d'office ou à la demande des parties que la déclaration d'un intéressé, d'un témoin ou d'un expert soit reproduite intégralement au procès-verbal de l'audience. La déclaration, poursuit l'alinéa 5, est alors actée séance tenante, lecture en est faite à l'intéressé, au témoin ou expert, et elle est signée par le président et par le fonctionnaire d'Etat qu'il désigne. A défaut de signature, le motif en est indiqué au procès-verbal. Ce cas, à la connaissance du rapporteur, ne se produit pratiquement jamais.

Afin de lui permettre après l'audience de se faire une opinion plus exacte, également en ce qui concerne les faits de la cause, la section a été habilitée à procéder à une "descente en lieu". Selon l'article 52 de la loi sur le Conseil d'Etat, celle-ci est effectuée soit par la section au complet, soit par une commission formée en son sein, ou par les fonctionnaires d'Etat désignés à cette fin par la section. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 52, les autorités locales et autres sont tenues, lorsqu'elles y sont invitées, de prêter tout le concours requis dans l'intérêt de l'enquête. L'alinéa 3 prescrit qu'il est dressé procès-verbal de la "descente en lieu".

Pour terminer l'examen de cette partie des dispositions légales, nous rappelons, pour être complet, qu'il est au pouvoir de la section, lorsqu'elle le juge nécessaire, de re-

cueillir, après l'instruction à l'audience, des informations complémentaires, soit à l'intervention du ministre intéressé, soit directement. Ces informations complémentaires sont, elles aussi, déposées, dès réception, au greffe du Conseil d'Etat, de sorte que les parties et leurs mandataires puissent les consulter, en prendre copie, s'il y a lieu, et introduire des mémoires complémentaires s'ils en éprouvent le besoin. Dans des cas particuliers, la section peut ensuite décider, si elle le juge nécessaire, qu'une nouvelle audience publique sera tenue. Mais c'est là, dans la pratique, une exception.

III

Essayons maintenant de résumer succinctement la situation actuelle en matière de fourniture de la preuve dans les litige devant la section contentieux du Conseil d'Etat.

Rappelant ce que nous avons déjà exposé au paragraphe I, nous croyons pouvoir affirmer que, dans cette procédure, la question de savoir à qui la preuve incombe n'a guère joué jusqu'à présent. Les Chambre intéressées apprécient, pendant l'instruction du litige à l'audience, selon les circonstances, dans quelle mesure les faits articulés par les deux parties sont établis à suffisance. Si les parties persistent à contester certains faits jugés essentiels, la Chambre délibère sur le point de savoir dans quelle mesure elle procédera à un complément d'information auprès des "autorités administratives intéressées à la cause", ce qui, en règle générale, se fait à l'intervention du ministre compétent, bien qu'il soit au pouvoir du président de la section contentieux, s'il y a lieu, de le faire lui-même (article 54, jo, article 35 de la loi sur le Conseil d'Etat). Or, dans la pratique, les choses se passent le plus souvent comme suit : lorsque, après les plaidoyers, certains points ne sont pas nettement dégagés, les parties, à l'occasion aussi de questions posées en cours d'audience, du côté de la Chambre, se déclarent disposées, soit spontanément, soit après y avoir été invitées, à communiquer à la Chambre des informations complémentaires, qui sont - cela va sans dire - échangées entre parties. S'il y a lieu, la chambre peut toujours, par la suite, faire application de l'article 54 précité de la loi sur le Conseil d'Etat.

Le caractère du litige devant la section contentieux du Conseil d'Etat s'exprime, avant l'instruction à l'audience, dans l'enquête qui, nous l'avons déjà exposé, est effectuée, en matière de recours administratif, par le ministre intéressé *et*, dans les affaires découlant de l'application de la "wet b.a.b.", par le président de la section contentieux (à l'avenir, elle le sera probablement, pour les deux sortes de litiges, par le président précité).

Nous croyons, dès lors, pouvoir dire *grosso modo*, avec R. ODENT, que "tous ces cas de preuve sont réglés par le juge (en l'espèce la section contentieux du Conseil d'Etat) en tenant compte de ce qu'il est possible, dans chaque cas d'espèce, de demander raisonnablement à l'une ou à l'autre des parties en cause" (9). Nous n'en sommes pas en-

core au point, dans notre pays, de pouvoir en induire des règles de conduite d'application plus ou moins générale. C'est ainsi qu'à notre estime, il dépendra des circonstances de l'espèce si le refus - le cas ne s'est, à notre connaissance, jamais produit - opposé par l'organe administratif compétent de produire les données réclamées par la section contentieux ou de répondre à une question de la Chambre sera interprété "comme établissant l'exactitude des affirmations du requérant, dès lors que ces affirmations étaient suffisamment vraisemblables"(10).

Mais c'est, de toute évidence, l'interprétation la plus plausible.

IV

Il nous paraît utile à présent de nous arrêter quelques instants à deux problèmes importants sur lesquels la loi relative au Conseil d'Etat est muette.

Le premier est celui de l'attitude à adopter par la section contentieux à l'égard de ce qui a été décidé par un juge civil ou pénal. Il existe, sur ce point, une certaine jurisprudence du "Centrale Raad van beroep" à Utrecht, juridiction qui connaît en dernier ressort des litiges concernant les fonctionnaires et des litiges en matière de sécurité sociale. Signalons les décisions du 24 juillet 1959 (A.R.B. 1960, p. 62), du 6 octobre 1959 (A.R.B. 1960, p. 72, et du 15 janvier 1963 (A.R.B. 1964, p. 183). La première décision montre que le "Centrale Raad van beroep", ne s'estimant pas lié par certains modes de preuve, peut trouver suffisants en tant que preuve justifiant l'application des critères établis par les lois administratives, certains faits que le juge pénal n'a pas tenus pour établis.

Dans la seconde décision, le "Centrale Raad van beroep" s'est refusé à reconnaître "pleine force probante" à un jugement civil rendu par le "kantonrechter" - en ce sens que ce qui avait été décidé par ce jugement devait également s'imposer comme acquis au juge administratif - tout en y attachant "dans un litige administratif comme la présente cause" une importance particulière, plus spécialement dans la mesure où le jugement avait tranché des points de droit civil. Il s'agissait de savoir si un travailleur qui avait donné son congé sur-le-champ en raison d'un motif grave de la part de son employeur, était chômeur involontaire au sens de l'article 1 de la loi sur le chômage.

Dans la troisième décision, le "Centrale Raad" constata à nouveau que, de manière générale, le juge administratif n'est pas lié, dans la constatation et l'appréciation des faits utiles à sa décision, par le jugement d'un juge civil ou pénal, encore que, ainsi s'exprime le "Centrale Raad", ce jugement doit être considéré comme un élément particulièrement important. Dans le cas d'espèce, le comportement de l'intéressé fut qualifié de délit - le juge pénal l'avait acquitté - parce qu'il existait des indices clairs et nets qui n'étaient pas tous connus du juge pénal.

(10) R. ODENT, Op. cit., p. 605

Quant aux litiges tranchés par la section contentieux du Conseil d'Etat, il arrive plus d'une fois, par exemple à l'occasion de recours auprès de la Couronne formés par des étrangers, en vertu de la loi sur les étrangers, contre le retrait d'un permis de séjour pour cause d'atteinte à l'ordre public, que le fondement du retrait soit constitué par la condamnation qu'un jugement pénal passé en force de chose jugée a infligée à l'intéressé pour homicide, sévices graves, etc. Mais il n'est jamais arrivé, à notre connaissance, que des faits tenus pour établis dans le jugement aient été contestés par l'intéressé à l'audience de la section contentieux. On ne peut préjuger de l'attitude que la section adopterait si le cas se produisait, encore qu'il nous parait fort probable qu'elle s'inspirerait, par analogie, des dispositions de l'article 1955 du Code civil en vertu duquel, dans une affaire civile, un arrêt ou un jugement coulé en force de chose jugée portant condamnation pour un fait déterminé, tient lieu de preuve de ce fait, sauf preuve contraire. Toutefois, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte ci-dessus, le "Centrale Raad van beroep" adopte à l'égard d'un jugement d'acquiescement prononcé par le juge pénal une position d'entière liberté. Et il n'est nullement exclu, en soi, que la section contentieux n'adopte pas, le cas échéant, une position analogue.

Il est fréquent aussi qu'en matière d'application de l'article 10, alinéa 2, de la loi sur l'enseignement primaire, en vertu duquel les "Gedeputeerde staten" peuvent déclarer déchu de sa capacité d'enseigner l'instituteur qui "s'est rendu coupable de comportements scandaleux", ce collège et, au degré d'appel, la Couronne fondent leur décision sur un jugement pénal qui a condamné l'intéressé pour cause, par exemple, de débauche de mineurs confiés à ses soins. Nous ne connaissons aucun cas où l'authenticité des faits a été contestée pendant la procédure administrative, bien qu'il soit parfaitement possible qu'un tel cas se produise un jour. Ici encore, il n'est pas improbable que les "Gedeputeerde staten" ou la Couronne suivront, dans des cas de ce genre, la même ligne de conduite que celle que le "Centrale Raad van Beroep" a coutume d'appliquer.

Le second problème sur lequel la loi relative au Conseil d'Etat garde le silence est celui de la force probante d'écrits, tels que les actes authentiques etc. Suivant l'article 184 du projet de loi déposé à la Chambre des députés ("Tweede Kamer der Staten-Generaal") et tendant à régler *la preuve en matière civile*, les actes authentiques font obligatoirement foi à l'égard de chacun des déclarations que l'officier public a faites, dans le cadre de ses attributions, quant à ses constatations et devoirs. En outre, l'acte authentique - et il en va de même pour l'acte sous seing privé - fait foi de la véracité des déclarations d'une des parties quant à la preuve que l'acte a pour objet d'apporter à l'intention de la partie adverse, à moins qu'il ne puisse en résulter des effets juridiques, qu'il n'appartient pas aux parties de déterminer librement.

Il n'existe aucune jurisprudence explicite de la Couronne relative à la force probante des écrits susvisés. Mais la Couronne a coutume d'admettre implicitement cette force probante.

V

Un mot enfin sur l'opportunité, pour le droit administratif, de s'accrocher, à l'avenir, à la liberté du juge tant sur le plan des modes de preuve à utiliser que de leur appréciation. Si, sur la base du projet relatif à la preuve, actuellement déposé à la "Tweede kamer", on devait en venir à une procédure civile moderne qui, rompant avec le principe dépassé de la passivité, s'engage plus avant dans la voie de l'adéquation maximale du procès à son but, c'est-à-dire la découverte de la vérité matérielle, il y aurait tout lieu, à notre avis, d'examiner dans quelle mesure les règles qui y sont prévues peuvent, au besoin en les adaptant, être rendues applicables aux litiges administratifs qui s'y prêtent. Quoi qu'il en soit, on ne pourrait plus, il nous semble, écarter cette idée en recourant à la devise que, dans le litige administratif, c'est l'autorité, agissant comme telle, qui est partie ! Il importera, il est vrai, de ne pas perdre de vue que l'intérêt général, dont l'autorité à la charge, joue et doit jouer un rôle bien plus important dans la procédure administrative que dans la procédure civile. De là, *la possibilité*, pour le juge civil, d'adopter plus facilement une attitude de passivité que le juge des litiges de droit public.

Nous osons espérer que les rapports déposés par les délégations des pays représentés à la prochaine conférence de Bruxelles, le rapport qu'établira sur cette base le rapporteur général et les échanges d'idées subséquents contribueront à une meilleure compréhension des problèmes. C'est dans cet espoir que la délégation néerlandaise a proposé à l'époque d'inscrire ce thème à l'ordre du jour. Elle sait gré à la conférence de Paris d'en avoir décidé ainsi.