

N° 435621

Commune de Strasbourg

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 30 juin 2021

Lecture du 16 juillet 2021

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, Rapporteur public

Cette affaire vous conduira seulement à rappeler une évidence : devant le juge administratif, la preuve est libre, en principe, et le demandeur peut donc, en principe, apporter par tout moyen celle du bien-fondé de sa demande.

Il existe certes des exceptions. Ainsi, à l'article L. 223-1 du code de la route, le législateur a défini les seules modalités selon lesquelles la réalité d'une infraction au code de la route entraînant retrait de points du permis de conduire est établie : par le paiement d'une amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, l'exécution d'une composition pénale ou par une condamnation définitive. De même, la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations* institue, en application du droit communautaire, pour établir la réalité d'une discrimination invoquée par sa victime, un régime particulier de dialectique de la preuve devant la juridiction compétente. Par votre décision d'Assemblée du 30 octobre 2009, *Mme P...* n° 298348, p. 407, vous vous êtes appropriés cette méthodologie particulière d'instruction d'une demande faisant valoir une discrimination même pour la période antérieure à la loi du 27 mai 2008, convaincus par votre rapporteur public, Matthias Guyomar, que cet aménagement de la charge de la preuve était rendu nécessaire par les difficultés propres à ce contentieux.

M. Guyomar rappelait à cet égard :

« En contentieux administratif, il n'existe pas, à proprement parler, de charge de la preuve. Bernard Pacteau explique, dans son fascicule sur « La preuve » au répertoire Dalloz, les raisons de la répartition, en contentieux administratif, des charges de la preuve entre les parties : si « le principe *actori incumbit probatio*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

se justifie de lui-même, y compris dans le procès administratif», il est nécessaire, en raison du « rapport d'inégalité qui caractérise les relations entre l'individu et la puissance publique », d'« aménager[et d'] assouplir le régime de la preuve, compte tenu des situations autant que des comportements des parties ». La situation intrinsèquement inégalitaire dans laquelle se présentent les litiges portés devant vous est compensée par le caractère inquisitorial de l'instruction qui vous laisse une réelle latitude pour recueillir, outre les pièces du dossier, les éléments propres à asseoir votre conviction. Pour tenter de résumer l'état de votre jurisprudence, nous ne saurions mieux faire que citer Jacques Arrighi de Casanova, dans ses conclusions sur votre décision précitée *Société Prodes International* lorsqu'il la présente comme « fondée en quelque sorte sur la nature des choses d'où il résulte que la charge de fournir les pièces et justifications nécessaires à la solution d'un litige ne peut incomber qu'à la partie qui est seule en mesure de le faire ». A cela s'ajoute la souplesse du droit de la preuve devant vous : vous acceptez de vous fonder sur toutes sortes d'éléments, de pièces ou documents, de sources, d'informations ou encore d'indices. Mais cette liberté que vous vous accordez de tenir compte de tous moyens de preuve trouve sa limite dans le respect du principe de loyauté de la preuve (voyez par exemple 28 septembre 2005 *S.A. Carto-Rhin et Me Mulhaupt* T. p.). »

Lorsque ce n'est pas par la jurisprudence, en fonction de la « nature des choses », mais par une norme préétablie que le régime de la preuve est réglé, c'est selon le contentieux en cause que cette norme doit relever de la compétence du législateur ou bien du pouvoir réglementaire. Le conseil constitutionnel juge ainsi que « si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de poser les règles concernant la procédure pénale ainsi que celles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions civiles ou administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent ni la procédure pénale ni l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement des impositions et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés dans le domaine de la loi par l'article 34 de la Constitution » (décision n° 80-116 L du 24 octobre 1980 ; 80-119 L, 85-139 L, 2010-604 DC ; 99-411 –DC). Et en matière pénale, le régime de la preuve trouve même sa source directement dans notre bloc de constitutionnalité. Ainsi, par sa décision n°2009-580 DC du 10 juin 2009, le conseil constitutionnel a déduit de l'article 9 de la Déclaration de 1789, qui garantit, la présomption d'innocence, l'interdiction faite au législateur, en principe, d'instituer de présomption de culpabilité en matière répressive, et la possibilité d'exceptions strictement encadrées, en énonçant que « toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans la présente affaire, nous ne sommes pas en matière pénale ou fiscale, mais dans le domaine des redevances pour occupation du domaine public. La commune de Strasbourg reproche, par un moyen d'erreur de droit, à la commission du contentieux du stationnement payant d'avoir retenu que l'automobiliste requérante établissait s'être acquittée de la redevance, alors que le justificatif de paiement qu'elle produisait ne comporte pas le numéro d'immatriculation exact de son véhicule, que les appareils de paiement déployés à Strasbourg demandent pourtant à l'automobiliste d'enregistrer au moment du paiement, mais un numéro tronqué des deux derniers chiffres.

Mais, d'une part, aucune des dispositions du code général des collectivités territoriales applicables ne régit l'administration de la preuve devant le juge et ne limite son pouvoir d'appréciation de la valeur probante des pièces qui lui sont présentées et des circonstances qui sont invoquées devant lui.

Si l'article R. 2333-120-3 prévoit que le paiement immédiat de la redevance de stationnement donne lieu à la délivrance d'un justificatif imprimé ou transmis par voie dématérialisée comportant certaines informations, le numéro d'immatriculation du véhicule n'est pas au nombre de ces informations. D'ailleurs, s'agissant même des informations énumérées par cet article, ce dernier ne paraît avoir ni pour objet ni pour effet de limiter le pouvoir d'appréciation du juge quant à la valeur probante d'autres éléments qui lui seraient fournis pour combler les lacunes ou corriger les erreurs, le cas échéant, du justificatif. Quant à l'article L. 2333-87, qui régit l'institution d'une redevance de stationnement par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, il n'habilite pas la collectivité à définir le régime de la preuve et ne saurait sans doute le faire sans méconnaître l'une des réserves de compétence du pouvoir réglementaire général des autorités de l'Etat.

D'autre part, « la nature des choses » ne commande en aucune façon au juge d'écarter nécessairement le justificatif qui ne fait pas apparaître exactement le numéro d'immatriculation du véhicule.

La commune de Strasbourg soutient avec vivacité que cela lui paraît indispensable dans le cas qui est le sien, où la durée de stationnement autorisée est limitée et où s'applique, à l'intérieur de la durée autorisée, un tarif progressif. L'enregistrement exact du numéro d'immatriculation permet en effet, au moment du paiement, la vérification automatique du début de la période de stationnement du véhicule et l'ajustement du montant demandé à la durée déjà écoulée. L'enregistrement d'un numéro tronqué ou modifié à la marge, au prétexte d'une erreur matérielle, permettrait à certains automobilistes de se procurer des justificatifs successifs au tarif d'entrée, en échappant tant à la progressivité du barème qu'à la limitation de la durée de stationnement dans le temps.

Mais si le dispositif est apte à comparer ainsi le numéro d'immatriculation composé par le redevable à l'historique d'enregistrement du même numéro, c'est que cet historique

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

doit être conservé en mémoire et donc accessible, ultérieurement, à des investigations humaines. Ainsi, en cas de contestation, l'administration détient les éléments qui lui permettraient d'établir la réalité de la manœuvre soupçonnée, en produisant, dès le stade de l'examen du recours administratif préalable obligatoire ou, au besoin, devant le juge, l'historique qui ferait apparaître l'enregistrement immédiatement antérieur de numéros d'immatriculation proches.

Nul besoin, par conséquent, pour faire barrage à quelques authentiques tricheurs, de faire supporter systématiquement à tous les automobilistes de bonne foi le coût de leurs erreurs de manipulation, bien faciles en présence d'appareils de maniement peu intuitif. Au contraire, puisque c'est l'administration qui détient ces éléments de preuve auxquelles l'automobiliste n'a pas directement accès, c'est bien à elle, selon les meilleurs principes, de les fournir.

Par ces motifs, je conclus au rejet du pourvoi.