

① La liaison du contentieux

La liaison du contentieux est le fait pour une personne souhaitant former un recours contentieux, de demander préalablement à l'Administration d'arrêter sa position avant de saisir le juge.

Cela permet d'éviter les recours inutiles et sert à circonscrire le litige, ce qui facilite le travail du juge.

Pourtant de cette définition, cette notion inclut à la fois : la règle de la décision préalable, dans les contentieux objectifs (art. R 21-1 du code de justice administrative, premier alinéa, et art. R 21-2 du même code) et la règle de la demande indemnitaire préalable, dans le contentieux indemnitaire (art. 421-1 CJA, al. 2.).

En effet, devant le juge administratif, la liaison du contentieux est obligatoire à peine d'irrecevabilité de la requête, de puis le décret JADE de 2016, dans tous les contentieux au fond (sauf même en matière de travaux publics).

Le contentieux peut être lié par une décision explicite ou par une décision implicite (bien que dans certains cas, seule une décision explicite fasse courir le délai de recours : art. 421-3 du CJA : s'agissant des décisions nécessitant l'intervention d'un organe collégial ou d'une assemblée délibérante, ou pour les refus d'exécution d'une décision de justice).

Le caractère obligatoire de la liaison du contentieux

connaît de rares exceptions, en cas d'urgence, notamment s'agissant de référer à la liberté prévue à l'article L 521-2 du CSA en cas d'atteinte grave et manifestement illicite à une liberté fondamentale.

S'agissant d'un condition de recevabilité de la requête, le juge l'examine d'office: il s'agit d'un moyen d'ordre public (art R 611-7 du CSA).

Lorsque le requérant ne produit pas de décision préalable, le juge doit l'inviter à régulariser sa requête, en lui laissant un délai ne pouvant être inférieur à quinze jours, sous le fondement de l'article R 612-1 du CSA en explicitant les conséquences d'une absence de production (la communication d'un MOP ne suffit pas: CE 2016, Delhaye).

S'agissant des litiges indemnitaires, le Conseil d'Etat a précisé le régime de cette obligation postérieurement au décret JADE, modifiant l'article R 421-1 du CSA.

ainsi, le requérant a jusqu'au jugement pour être contentieux. Il peut donc demander à l'Administration une indemnité après l'introduction de la requête: tant que la décision de l'Administration intervient avant le jugement, la requête est recevable (CE 2013, Casati Rollat; CE 2021, Monigny-lès-Metz).

En revanche, la simple production d'un mémoire en défense dans lequel l'Administration défend au fond sans opposer au préalable l'irrecevabilité ne lie plus le contentieux (mêmes arrêts, bien que la rédaction de l'arrêt Monigny-lès-Metz ait pu laisser penser le doute).

② Les présomptions

Présumer, c'est tenir pour acquis quelque chose qui n'est pas établi par les pièces du dossier.

Il existe, devant le juge administratif, deux régimes de présomptions :

- les présomptions réfragables, qui sont les plus courantes : ce sont les présomptions qui peuvent être renversées lorsque les faits tenus pour acquis sont contredits par les pièces du dossier.

Ce type de présomption est instauré à la faveur du requérant. Il permet de renverser la charge de la preuve (notamment dans les cas où la preuve n'est pas objective, comme en indemnitaire mais pas seulement. De tels aménagements visent également en excès de pouvoir)

- les présomptions irréfragables : cas rares. Lorsque la présomption ne peut être renversée.

Il existe plusieurs types de présomptions.
En matière de responsabilité administrative, il peut être fait mention des présomptions de faute (CS, 1982, Royer : présomption de défaut d'entretien normal d'un ouvrage public en cas de dommage subi par un usager. Il s'agit d'une présomption réfragable ; Présomption de faute de l'Administration s'agissant d'une femme ayant accouché sous X et ayant eu connaissance d'information sur son enfant biologique et ses parents adoptifs), mais également des présomptions de préjudice (CS 2017, Coenen

et CE, 2018, Bernard) présomption de préjudice en cas de conditions de détention contraires à la dignité humaine).

Il existe également s'agissant des référés urgences, des présomptions d'urgence. Par exemple, en cas d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (CE, 2015, Dumenyoud), ou s'agissant des référés-suspension contre les permis de construire (pris par le code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat ayant cependant précisé que cette présomption était réfragable), ou s'agissant des décisions prises en matière d'ITCE alors que le commissaire enquêteur avait rendu un avis défavorable.

Par ailleurs, en cas d'abus de pouvoir, il existe des formes de présomptions (preuve aménagée) qui n'en portent pas le nom. C'est notamment le cas en matière de harcèlement (CE, 2011, Montaut) et de discrimination (CE, 2009, M^{re} Penneux) pour les agents publics. En effet, la preuve étant difficile à rapporter, elle est aménagée. Les requérants n'ayant qu'à apporter des éléments laissant présumer l'existence d'une discrimination ou d'un harcèlement.

Enfin, à la lumière de ces exemples, il apparaît qu'en contentieux administratif, si les présomptions peuvent résulter des textes, elles sont souvent l'œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

N° 5 1 7

③ Police administrative générale et polices administratives spéciales

La police administrative générale (PAG) a pour but de prévenir les atteintes à l'ordre public matériel (sécurité, tranquillité, santé : art L2212-2 (GCT)) immatériel (dignité humaine, moralité publique : respectement : CE 1995, Masary - sur - Orge, CE 1959, 5^{te} des filles Lutehia).

Outre des pouvoirs de PAGs le maire (en vertu de l'art. L2212-2 (GCT)), le préfet (lorsque les mesures à prendre dépassent le périmètre d'une commune, ou dans l'exercice de son pouvoir de substitution) et le Premier ministre (CE 1919, Labonne).

Les polices administratives spéciales (PAS) sont prévues par un texte, qui prévoit également l'autorité compétente, et concernent une matière précise: police de l'eau, police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), police des sols (urbanisme), police des déchets, des baignades, etc.

De nombreuses autorités ont des pouvoirs de PAS (ministre: par exemple pour accorder des visas aux filles ; maire: police des baignades par exemple, et même président d'EPCI par transfert de compétence des communes).

Des questions de concourance de police se posent souvent alors, s'agissant de concours de PAG (CE, 1902, Nons-le-buis) mais aussi de concours de PAGs avec des PAS.

En effet, les autorités locales vont notamment souvent souhaiter utiliser leur pouvoir de PAG pour réglementer ou interdire des activités qui entrent dans les compétences d'une autorité de PAS nationale.

Dans l'arrêt CE 1959 S^{rs} les fils Lubba, le maire avait ainsi interdit au nom de la moralité publique des films auxquels le ministre avait pourtant accordé un visa d'exploitation.

Le régime des concours de PAG / PAS a ainsi été posé et précisé par l'arrêt CE 2011, Commune de Saint-Denis (à propos d'antennes relais qui pourraient nuire à la santé).

Il faut d'abord rechercher si le législateur a entendu confier la compétence exclusivement à l'autorité de PAS.

Dans le cas contraire, l'autorité de PAG peut intervenir si des circonstances locales rendent nécessaires une mesure plus stricte.

— Dans CE 2020, Commune de Picau, le Conseil d'Etat a même exigé des raisons impérieuses liées à des circonstances locales qui ne doivent pas nuire à l'effectivité et à la cohérence des mesures nationales.

Une fois la question de la compétence réglée, le juge exerce son contrôle normal sur les mesures de police (CE 1933, Benjamin), sauf exceptions (PAS des étrangers par exemple car c'est une "haute police").

④ Le ministre

Le ministre est à la fois une autorité constitutionnelle et une autorité administrative.

Les ministres composent le Gouvernement, dont l'action est dirigée par le Premier ministre (art. 21 Constitution).

Ils sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre (art. 8 Constitution).

Ensemble, en tant que Gouvernement, ils disposent de l'Administration et sont responsables devant le Parlement (art. 20 de la Constitution).

Ils n'ont pas de pouvoir réglementaire propre constitutionnelle. Leur pouvoir réglementaire provient soit d'un renvoi de la loi à eux pour son application, soit à une délégation du Premier ministre, soit de leur pouvoir d'organisation de leur service en tant que chef de service (CCJ 1936, Tament).

En effet, les ministres ont, pour la plupart, sous leur ordre une administration centrale.

Les ministres sont également personnellement responsables (pour leurs crimes et délits) devant le Cour de justice de la

République (art 68-1 et survent de la Constitution)

En tant qu'autorité administrative, leurs actes sont contrôlés par le juge administratif et en particulier, par le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, s'agissant de leurs actes réglementaires et de leurs circulaires et instructions de portée générale (art R 311-1 du CSA).

Leurs fonctions sont incompatibles avec de nombreuses autres, notamment toute activité professionnelle, et, s'agissant d'un parlementaire nationalisé, de membre du Parlement (art 23 de la Constitution), sous la 12^{ème} République.