

1. La liaison du contentieux

Le principe de la liaison du contentieux en contentieux administratif est une reminiscence de la justice retenue issue des origines de la juridiction administrative. Avant le passage à une justice déléguée permis par la loi Dufau et consacré par le Conseil d'Etat dans sa décision Cadot de 1883, le justiciable était ainsi tenu de saisir le ministre avant de s'adresser aux conseils de préfecture ou au Conseil d'Etat.

Désormais, le principe de "liaison du contentieux" désigne l'obligation pour le requérant de ne saisir la juridiction qu'en faisant état de l'existence de prétentions opposées, c'est à dire en produisant une décision administrative établissant le différend. Cette obligation figure à l'article R.421-1 du code de justice administrative qui dispose que la juridiction doit être saisie d'une décision administrative et que, même en cas de demande de nature pécuniaire, une décision administrative préalable ou cette demande doit avoir été prise. Le maintien d'une telle obligation, au-delà de ses origines historiques, s'explique par la possibilité de voir le litige réglé avant la saisine du juge en permettant à l'administration de revoir sa position.

En pratique, l'absence de liaison du contentieux constitue une cause d'irrégularité de la requête. Initialement, le Conseil d'Etat considérait toutefois que l'intervention d'une défense qui se contentait de répondre sur le fond sans soulever une telle fin de non recevoir permettait une liaison implicite du contentieux (CE, 1965, Ducroux). Cette solution a toutefois été en grande partie abandonnée par l'intervention du décret JADE du 2 novembre 2016 qui a instauré l'article R.421-1 du code de justice administrative et l'obligation de liaison dans les litiges à objet pécuniaire. Il conviendra toutefois de souligner qu'une telle obligation ne concerne pas

l'administration puisqu'elle est requérante.

En outre, le Conseil d'État a précisé d'abord en 2008 (EFS) puis en 2013 (avis, consult. Rollet) que la matérialité de la décision préalable n'est pas nécessaire avant la saisine mais uniquement avant que le juge ne statue. Plus précisément, en matière de référé-suspension, la survenance de la décision préalable n'est pas nécessaire à la saisine du juge au fondement de l'article L.521-1 du CTA tant que le requérant établit en avoir fait la demande avant (voir CE, 2001, société produits Roche). Enfin, en cas de difficulté à produire la décision liant le contentieux, le requérant est recevable tant qu'il établit ses difficultés a) de la prouver (article R.421-4 du CTA et CE 2010), cette décision pouvant être explicite ou implicite (article R.421-2 du CTA).

À défaut de liaison, la requête sera irrégulière et pourra être rejetée selon la procédure prévue à l'article R.222-1 alinéa 4 du CTA, par un magistrat statuant seul et par ordonnance, sans audience publique. La juridiction est toutefois tenue d'inviter le requérant à régulariser sa requête.

Le sort de la décision préalable liant le contentieux diffère enfin selon les litiges. En responsabilité, elle-ci n'ayant qu'une fonction de liaison, elle ne peut être contestée en ses vices propres. En excès de pouvoir, soit la décision contestée est directement celle dont le juge est saisi, soit un recours préalable est obligatoire. Dans ce cas, celui-ci sera substitué à la décision initiale (CE, propriétaires du Chêne, 1957) et seuls ses vices sont contestables, sauf si sa procédure d'adoption n'est pas identique à celle de la décision initiale (CE, 2005, Houlbergue et CE, 2011, Fédération française d'athlétisme).

2. Les présomptions

Classiquement, en contentieux administratif la charge de la preuve, c'est à dire la charge de démontrer la validité de ce qui est avancé, pèse sur le requérant. Comme l'explique Santelli, le requérant a donc un "virgule de doute" qui pèse sur lui puisque, s'il ne parvient pas à prouver ce qu'il soutient, sa demande sera rejetée.

Cependant, dans certains cas, des mécanismes de présomption renversent cette logique de droit commun. En effet, dans certains litiges identifiés soit par le législateur, soit par la jurisprudence, il est tenu pour établi ce qui est avancé par le requérant tant que la preuve du contraire n'est pas apportée par l'administration. Cela signifie que les présomptions ne sont pas inébranlables.

Il existe de nombreux cas de présomptions qui touchent différents types de contentieux.

Tout d'abord, en matière de responsabilité, certains litiges connaissent des "présomptions de faute". Par exemple, lorsque une information uniquement détenue par l'administration a été divulguée à tort (à l'instar de l'identité d'un enfant adopté que sa mère biologique souhaitait ignorer), une présomption de faute est admise.

Ensuite, en matière de dommages d'ouvrages publics à caractère permanent, certains auteurs évoquent une "présomption" puisque la mise en cause de la responsabilité de la personne publique est admise sauf si elle parvient à démontrer l'entretien normal dudit ouvrage.

Surtout, le mécanisme des présomptions a été renforcé suite à l'intervention de la Loi du 30 juin 2000. En effet, dans le cadre des référés dit "d'urgence" prévus aux articles L.521-1 et L.521-2, ainsi que subsidiairement

ment à l'article L. 521-3 du code de justice administrative, une condition commune pour accueillir les conclusions est imposée, à savoir la condition d'urgence. Or, en regard de certaines situations constituant par nature des situations d'urgence au sens de ces articles, le Conseil d'État a progressivement dégagé des présomptions d'urgence dont les exemples sont nombreux. Ainsi, en matière de refoulement libéré (article L. 521-2 du CJA), dans le cas d'assignation à résidence, une telle présomption est retenue (CE, 2015, Dombate). Dans le cadre des refoulements suspension, une même reconnaissance a été effectuée concernant les étrangers s'étant vu retirer ou refuser de renouveler leur titre de séjour. Dans ces mêmes conditions, le Conseil d'État reconnaît l'urgence à solliciter un rendez-vous en préfecture pour se voir délivrer un titre à travers un refoulement mensuel-utile (CE, 2012, Dialiate).

Dans tous les cas, cela ne signifie pas que la présomption ne pourra jamais être renversée simplement que son caractère réfutable dépend des pièces et arguments produits par l'administration. Or, comme cela implique nécessairement une défense, cela signifie que dans les procédures de référé, la requête doit être communiquée selon la procédure prévue à l'article L. 522-1 du CJA de sorte que le juge des référés ne peut, d'office, rejeter la requête pour défaut d'urgence selon la procédure prévue à l'article L. 522-3 du même code, laquelle se prévoit pas de communication à l'administration défenderesse.

3. Police administrative générale et polices administratives spéciales

La police administrative désigne la prise de mesures à caractère préventif, là où à contrario la police judiciaire désigne les actes de répression et de poursuite d'infractions déjà commises. Dans ce cadre, la police administrative peut être soit générale, soit spéciale.

Premièrement, la police administrative générale peut être définie selon ses titulaires et son objet. En effet, les autorités détentrices d'un pouvoir de police générale le sont même sans textes. Elles prennent des actes visant à préserver l'ordre public tel qu'il résulte de l'article L. 2122-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est à dire dans une triple composante : la salubrité, la sécurité, la tranquillité publique. En clair, cela signifie qu'une autorité de police générale prend des actes de nature réglementaire ou individuelle de nature à préserver l'ordre public. Concrètement, cet ordre public peut avoir un caractère matériel ou immatériel. Dans le premier cas, cela peut avoir comme réalité des risques de violences suite à une réunion par exemple (CE 1933 Benjamin). Dans le second, l'ordre public matériel peut être moral (CE 1960 Jousseau) ou porter sur la dignité humaine (CE 1995 Commune de Jévaing sur Gize). Enfin, en matière de police administrative générale, les autorités compétentes sont le maire (CGCT article précité) sur le territoire de sa commune, le préfet en cas de carence du maire ou lorsque le trouble dépasse le territoire d'une commune et, pour finir, le chef de gouvernement. En effet, le Conseil d'Etat lui a reconnu un tel pouvoir dans une décision de 1919 Labonne.

Deuxièmement, la police administrative spéciale désigne une multitude d'hypothèses dans lesquelles le législateur

a doté des autorités d'un pouvoir de police dans un but particulier. Les autorités peuvent être le maire, le préfet ou encore un ministre. C'est par exemple le cas de la police du cinéma confiée au ministre de la culture.

L'enjeu enfin est d'évoquer les concours entre ces polices. Une autorité de police locale et générale peut réglementer, en cas de circonstances locales particulières une activité réglementée par la police spéciale nationale (CE, 1902, Néris-les-Bains). Toutefois, cette intervention doit se faire dans un respect de la cohérence des mesures (CE, 2010, Commune de Sceaux).

Enfin, l'ensemble de ces mesures, qu'elles soient spéciales ou générales, peut être déféré à la juridiction administrative par la voie du recours en excès de pouvoir (CE 1960, Lamotte) ou par mettre en cause une responsabilité. La juridiction effectue alors un contrôle de proportionnalité. Pour vérifier si ces mesures sont nécessaires, adaptées et proportionnées (CC, 1985, feuilles de véhicule repris par le CE en 2013).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

4. Le ministre

Le ministre est un membre du gouvernement. Il est désigné, dans les conditions de l'article 9 de la Constitution, par le président de la République sur proposition du Premier ministre. Conformément à l'article 20 de la Constitution, son rôle est de conduire, conjointement avec le reste du gouvernement, la politique de la nation, sous l'autorité du chef du gouvernement, c'est-à-dire le premier ministre. Il est, dans ce cadre, responsable collectivement avec le reste du gouvernement (art 49 Constitution) la fonction pouvant prendre fin en cas de démission du Premier ministre, bien qu'il puisse également démissionner lui-même. Son rôle est à la fois politique, réglementaire et administratif.

Premièrement, en tant que membre du gouvernement, le ministre est au cœur des institutions. Siégeant au conseil des ministres, il participe au délibéré des propositions de loi (art 39 C), des ordonnances de l'article 38 et des décrets de l'article 37. Il a également un droit d'accès de plein droit au parlement pour défendre ses textes et la position du gouvernement et peut contresigner les actes pris par le président dont il doit assurer l'exécution.

Deuxièmement, le ministre dispose d'un pouvoir réglementaire. Bien qu'il n'en soit pas directement titulaire au regard de la Constitution, le Premier ministre, titulaire d'un pouvoir réglementaire autonome (article 21 et 37) peut lui déléguer. Le ministre prendra alors des arrêtés. Plus précisément, le ministre peut également se voir attribuer un pouvoir de police spéciale. C'est par exemple le cas du ministre chargé de la culture en matière de police du cinéma. De la même façon, la loi du 23 mars 2020 mettant en place l'état d'urgence sanitaire a attribué au ministre chargé de la santé un

puissance de police spéciale. Dans ce cadre, ces actes peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, compétent en premier ressort selon l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

Troisièmement, le ministre est une autorité administrative. A ce titre, il constitue un chef de service pouvant émettre des actes réglementaires d'organisation du service (CE 1936 Jamat). Il constitue également une autorité hiérarchique de sorte qu'il peut être saisi de recours administratifs au sens de la décision de 1950 du Conseil d'Etat "Quervault".

En pratique, le nombre et le portefeuille des ministres varient à chaque désignation du président sur proposition du Premier ministre. Leur ordre protocolaire dépend de l'ordre de leur désignation, le titre de "ministre d'Etat" n'étant d'ailleurs qu'honorifique. Par conséquent, les services administratifs sous leur autorité varient également à chaque période de nomination.

Enfin, il convient d'évoquer la responsabilité du ministre. Tout d'abord, il est responsable politiquement devant le Parlement, son contreseing compensant l'incapacité politique du Président de la République. Ensuite, il est responsable dans les conditions de droit commun pour les actes commis en dehors de ses fonctions mais ce peut faire l'objet, pendant cet exercice, d'une privation de liberté ou d'une rétention. Enfin, il est responsable à raison de ses actes hors de l'exercice de ses fonctions devant une juridiction dérogatoire : la Cour de justice de la République.

Ne rien inscrire dans cet emplacement