

1) La liaison du contentieux

La liaison du contentieux consiste à provoquer une décision de la part de l'administration, afin de pouvoir saisir le juge administratif. Si la liaison du contentieux est peu fréquente en matière de contentieux de l'annulation, elle est indispensable lorsqu'une demande tend au paiement d'une somme d'argent.

L'article R. 424-1 du CTA prévoit que lorsqu'il est le cas, il faut porter une demande en ce sens devant l'administration, laquelle devra en accuser réception (article R. 425 du CRPA) et devra prendre position dans un délai de 2 mois à compter de la réception. Le silence gardé par l'administration fait naître une décision implicite de rejet de la demande (article L. 231-4, CRPA) ce qui permet de lier le contentieux.

La règle de la liaison du contentieux s'applique également depuis le décret du 2 novembre 2016 (décret S.A.D.E) en matière de travaux publics (pour exemple, CE, *Ally*, *Communauté de communes du Centre Corse*, 2021).

Puisque le requérant saisit le juge d'une demande indemnitaire sans qu'il ait été de contentieux, il s'agit d'une irrecevabilité qui n'est pas régularisable. Toutefois, avant le décret du 2 novembre 2016, le juge administratif admettait que le fait pour l'administration de défendre au fond suffise à lier le contentieux (CE, *Ducieux*, 2005). Il admettait également le fait qu'il n'y ait pas de prise de position de l'admini-

- introduction au jour d'enregistrement de la requête : le requérant pouvait alors solliciter cette prise de position de l'administration, afin qu'une décision intervenue ne devienne pas définitive (CE, Établissement français du sang, 2008). Le recours contentieux était régularisé rétroactivement.

Depuis le décret du 2 novembre 2016, il a été tout d'abord exigé qu'il existe une décision au jour de l'introduction de la requête. Le Conseil d'État permet cependant depuis 2019 de solliciter une prise de position de l'administration en cours d'instance (CE, Conseils Rollot, 2019), ce qui réactive la jurisprudence Établissement français du sang. En revanche, la défense au fond de l'administration ne suffit plus à élire le contentieux.

La demande auprès de l'administration peut ne pas être chiffrée (CE, FPHP / Benoit, 2003), mais elle doit mentionner clairement le fait générateur et les chefs de préjudice. En contentieux, le juge permet que l'indemnité demandée soit rehaussée dans la requête par rapport à la demande préalable, notamment quand le préjudice s'aggrave ou ne pouvait pas être connu dans son existence (CE, AVIS, Sauvageot, 2011). Le juge admet également que des nouveaux chefs de préjudice soient invoqués dans la requête par rapport à la demande préalable s'ils se rattachent au même fait générateur (CE, AVIS, Sauvageot, 2019). La liaison du contentieux n'est donc pas stricte.

2) Les présomptions

Les présomptions visent à admettre l'existence d'un fait juridique, sans nécessairement que celui qui se prévaut de l'existence d'un tel fait ait à le prouver.

Elle existe en principe deux types de présomptions : les présomptions simples, qui peuvent être renversées lorsque le défendeur apporte la preuve contraire, et les présomptions irréfragables, qui ne peuvent pas l'être.

Les présomptions simples sont les plus courantes en droit public. Elles bénéficient majoritairement au requérant afin de pallier à l'inégalité de la procédure vis-à-vis de l'administration. Les présomptions de responsabilité administrative : en matière d'ouvrage public, le défaut d'entretien normal est présumé et c'est à l'administration de démontrer l'entretien effectif. La présomption de retenue en matière de lien de causalité : par exemple il y a une présomption de causalité pour les victimes de radiations nucléaires (loi du 5 janvier 2010). La présomption de retenue aussi pour certains préjudices : ainsi, lorsque la responsabilité de l'État est engagée pour défaut de jugement dans un dossier raisonnable, le préjudice moral est présumé (CE, Blich, 2007).

Les présomptions peuvent également se retrouver en matière d'exercice de pouvoir. Par exemple, en urbanisme, le voisin immédiat était présumé avoir intérêt pour agir pour contester des autorisations d'urbanisme (CE, Commune de Pierrefitte, 1999). Si l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme a restreint l'intérêt à agir en la matière, le juge a précisé que le voisin immédiat a en principe intérêt pour agir (CE, Bartoloméi, 2016). Les présomptions sont également présentes en matière de motivation des décisions administratives: ainsi un requérant qui allègue le fait qu'une décision ne lui a pas été notifiée, entraîne l'obligation pour l'administration d'apporter la preuve de la motivation (CE, Battain, 1973). Et de fait le requérant est présumé ne pas avoir été notifié.

Enfin, les présomptions en matière de pouvoir sont présentes au stade de la qualification juridique des faits. Ainsi, en matière de discrimination (CE, Renault, 2009) ou d'acte de violence moral (CE, Montant, 2014), le requérant qui allègue des faits circonstanciés bénéficie d'une présomption simple de qualification juridique des faits que l'administration peut combattre par la preuve contraire. Les présomptions se retrouvent aussi en matière de familles (CE, Poirin, 2022), mais ne s'appliquent jamais au bénéfice de l'administration (CE, Université de Poitiers, 2023). En cas de doute, le juge peut toujours utiliser les pouvoirs d'instruction pour faire sa conviction.

3) Police administrative générale et polices spéciales

La police générale et les polices spéciales se définissent par la poursuite de buts distincts. La première vise à sauvegarder l'ordre public (sécurité, salubrité, tranquillité), les secondes poursuivent des intérêts spécifiques (ex: la police de l'eau). Leurs détenteurs peuvent être différents. Le Premier ministre, les préfets et les maires sont les principales autorités de police générale. Parfois, les polices spéciales sont mises en œuvre par d'autres autorités (ex: le ministre de la culture pour les visas d'exploitation cinématographique).

Les différentes polices peuvent se recouper dans leurs missions en œuvre. Se pose alors la question des concours de police. Si la même autorité détient une police générale et une police spéciale, elle pourra agir dans le champ de la police spéciale via la police générale à condition qu'il n'y ait pas de détournement de procédure (CE, Commune de Carhouat en Provence, 1993). Il faut également vérifier si les polices spéciales ne sont pas exclusives, de sorte qu'elles n'admettent aucune interférence de la police générale. C'est le cas de la police des antennes téléphoniques (CE, Commune de St Denis, 2014) ou de la police des OGM (CE, Commune de Valence, 2012).

Si les deux polices ne relèvent pas de la même autorité, l'autorité de police générale peut aggraver la mesure de police spéciale, si elle n'est pas exclusive et qu'il existe des circonstances locales particulières (CE, Société des Films Lutetia, 1959).

Enfin, la police générale peut compenser la carence de l'autorité de police spéciale lorsqu'il existe un péril grave et imminent. C'est le cas en matière d'incendies menaçant mine (CE, Commune de Badonvillers, 2005), ou en matière de pollution d'une source d'eau (CE, Commune de Rarchevant sur Mosne, 2009).

Une nouvelle restriction du concours de police écrite en cas de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi l'autorité de police générale locale ne peut venir aggraver une mesure de police spéciale de niveau national, si cela compromet la cohésion de la mesure de police spéciale (CE, Commune de Sceaux, 2020). Ce fut le cas en matière de port du masque au début de la pandémie de covid-19.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

4) Le ministre

Le ministre est un membre du gouvernement, nommé par le Président de la République, sur proposition du premier ministre. Le ministre est soumis à diverses incompatibilités : ainsi, il est impossible d'être ministre et membre du Conseil constitutionnel simultanément (article 57 de la Constitution). De même, il est impossible d'être ministre et parlementaire simultanément (article 23 Constitution).

Il existe différents ministres : des ministres d'État, des ministres, des ministres délégués. Leur dénomination varie en fonction de la spécialité de leurs attributions et de l'importance de celles-ci.

En tant que membre du gouvernement, le ministre doit contresigner les actes du Président de la République et du Premier ministre lorsqu'il est chargé de leur exécution (articles 19 et 22 de la Constitution). Il est également le chef de son administration, compétent de direction, sous-direction et de bureau. À ce titre, il ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire général comme le Premier ministre (CE, Société des distilleries Brabant, 1969), il a toutefois un pouvoir réglementaire d'organisation des services en tant que chef de service (CE, Yamart, 1936). Il dispose également

du pouvoir hiérarchique sur les actes de ses agents et sur les agents. Il peut ainsi leur donner des ordres et diverses instructions, telles que des circulaires, des lignes directrices, voire des directives générales (CF, Chartes (Gutiz, 2015)). Il peut ainsi charger les agents dans son autorité de préparer un avant-projet de loi, qui sera soumis aux arbitrages ministériels. Le ministre siège au Conseil des ministres, présidé en principe par le Président de la République.

La notion de responsabilité, le ministre est justiciable du fait de ses fonctions devant la Cour de justice de la République (article 68 Constitution) composée de 12 parlementaires et de 3 magistrats de la Cour de cassation. Il ne peut pas être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière du fait de ses fonctions d'ordonnateur (y compris dans le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics).

En contentieux, les actes réglementaires des ministres (par exemple lorsqu'un décret prévoit qu'un arrêté ministériel approuvera des positions) relèvent de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat (article R. 311-1 CJA). Une voie de recours spécifique lui est également ouverte en sa qualité de ministre : le recours dans l'intérêt de la loi dont le seul Conseil d'Etat pourra connaître.