



CRFPA

PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET MODES AMIABLES DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS

Michaël POYET

4^e édition

Examen
national
Session
2021

LGDJ

un savoir-faire de
Lextenso

PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET MODES AMIABLES DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

Michaël POYET

Magistrat administratif

Enseignant associé à l'université Paris-Saclay

Intervenant à l'IEJ de la faculté Jean Monnet,

au Centre de formation de la juridiction administrative

et à l'Institut régional d'administration de Bastia

Membre associé de l'IEDP (EA 2715)

Docteur en droit

4^e édition

LGDJ

un savoir-faire de
lextenso

Dans la même collection

Boris BERNABÉ, Michael POYET, *La note de synthèse*, 10^e éd., 2021.

Nathalie BLANC, Anne-Valérie LE FUR, Thomas LE GUEUT, Anne-Cécile MARTIN, *Droit des affaires*, 4^e éd., 2021.

Nathalie BLANC, Mathias LATINA, Denis MAZEAUD, *Droit des obligations*, 2^e éd., 2021.

Romain BOFFA, *Droit civil*, 5^e éd., 2021.

Céline LARONDE-CLÉRAC, Agnès DE LUGET, *Méthodologie des épreuves écrites et de l'exposé-discussion*, 2^e éd., 2018.

Marine MICHINEAU, *Droit fiscal*, 2^e éd., 2020.

Henri OBERDORFF, Jacques ROBERT, *Libertés fondamentales et droits de l'homme, Recueil de textes français et internationaux*, 19^e éd., 2021.

Michaël POYET, *Procédure administrative et modes amiables de résolution des différends*, 4^e éd., 2021.

Michaël POYET, *Droit administratif*, 2^e éd., 2020.

Michaël POYET, *Un an d'actualité des libertés fondamentales*, 2^e éd., 2020.

Thierry REVET, François-Xavier LUCAS (dir.), *Précis de culture juridique*, 5^e éd., 2021.

Corinne ROBACZEWSKI, *Procédure pénale*, 5^e éd., 2021.



© 2021, LGDJ, Lextenso
1 Parvis de La Défense
92044 Paris – La Défense
www.lgdj-editions.fr
ISBN : 978-2-275-09156-3

SOMMAIRE

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	9
INTRODUCTION	13
LEÇON 1	
Les juridictions administratives : statut et organisation	27
Section 1 – Origine et évolution de la juridiction administrative	29
Section 2 – Le Conseil d’État	35
Section 3 – Les tribunaux administratifs et les cours administratives d’appel	40
Section 4 – Les juridictions administratives spécialisées	49
LEÇON 2	
Le partage des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires	53
Section 1 – La répartition des compétences	54
Section 2 – Les questions préjudicielles	57
Section 3 – Le Tribunal des conflits et le règlement des conflits entre les deux ordres de juridiction	62
Section 4 – La compétence judiciaire en matière administrative	67
LEÇON 3	
Les principes directeurs du procès administratif	79
Section 1 – Une procédure inquisitoire et écrite	81
Section 2 – Le principe de la collégialité et le secret du délibéré	82
Section 3 – L’indépendance et l’impartialité	85
Section 4 – L’égalité des armes et la publicité	89
LEÇON 4	
La compétence au sein de la juridiction administrative de droit commun	91
Section 1 – La compétence des tribunaux administratifs	91
Section 2 – La compétence des cours administratives d’appel	97

Section 3 – La compétence du Conseil d’État.....102

Section 4 – La question prioritaire de constitutionnalité107

LEÇON 5

La distinction des recours contentieux.....111

Section 1 – Le recours pour excès de pouvoir112

Section 2 – Le recours de plein contentieux.....129

LEÇON 6

La recevabilité.....139

Section 1 – Les conditions de recevabilité relatives à la décision attaquée140

Section 2 – Les conditions de recevabilité relatives au requérant.....150

Section 3 – Les conditions de recevabilité relatives à la requête.....163

LEÇON 7

Les délais de recours167

Section 1 – Typologie et durée des délais de recours169

Section 2 – La technique des délais de recours.....174

Section 3 – Les effets de l’expiration du délai de recours183

LEÇON 8

Le déroulement de l’instance.....189

Section 1 – Le déroulement normal de l’instance.....190

Section 2 – Les incidents de l’instruction.....204

Section 3 – Les mesures d’investigation211

LEÇON 9

Le jugement ou l’arrêt217

Section 1 – Le délibéré217

Section 2 – Le prononcé du jugement ou de l’arrêt218

Section 3 – L’autorité et les conséquences de la décision juridictionnelle225

Section 4 – L’exécution des décisions juridictionnelles.....227

LEÇON 10

L’office du juge.....233

Section 1 – Les obligations du juge.....234

Section 2 – Les pouvoirs du juge.....237

LEÇON 11

Les voies de recours.....249

Section 1 – Le recours en appel250

Section 2 – Le pourvoi en cassation	253
Section 3 – Les autres voies de recours.....	257

LEÇON 12

Les référés	263
Section 1 – Les référés d'urgence	264
Section 2 – Les référés ordinaires	274
Section 3 – Les référés spéciaux	276

LEÇON 13

Les modes amiables de résolution des différends	285
Section 1 – Les recours administratifs gracieux et hiérarchiques	286
Section 2 – Les recours administratifs préalables	290
Section 3 – La transaction	302
Section 4 – La médiation	304

CONCLUSION	309
-------------------------	-----

EXAMEN PROFESSIONNEL DU CRFPA	313
--	-----

LES DOCUMENTS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE UTILISÉS OU INTERDITS LORS DES ÉPREUVES D'ADMISSIBILITÉ DE L'EXAMEN DU CRFPA	315
---	-----

JURISPRUDENCES ESSENTIELLES DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	321
---	-----

EXAMEN CRFPA : SESSION 2020	347
--	-----

EXAMEN CRFPA : SESSION 2019	355
--	-----

EXAMEN CRFPA : SESSION 2018	361
--	-----

EXAMEN CRFPA : SESSION 2017	367
--	-----

EXERCICES CORRIGÉS	373
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	541
-------------------------------------	-----

INDEX ALPHABÉTIQUE	543
---------------------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES	547
---------------------------------	-----

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

Aff.	Affaire
AJDA	Actualité juridique droit administratif
AJFP	Actualité juridique fonctions publiques
Al.	Alinéa
Art.	Article
Ass.	Assemblée (du contentieux du Conseil d'État)
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile
C. civ.	Code civil
C. urb.	Code de l'urbanisme
CAA	Cour administrative d'appel
CASF	Code de l'action sociale et des familles
Cass. 1 ^{re} civ.	Arrêt de la Cour de cassation, 1 ^{re} chambre civile
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHR	Chambres réunies
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJF	Code des juridictions financières
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne

CNDA	Cour nationale du droit d'asile
COJ	Code de l'organisation judiciaire
Concl.	Conclusions
Cons.	Considérant
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CPC	Code de procédure civile
CRA	Centre de rétention administrative
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSP	Code de la santé publique
<i>D.</i>	Recueil Dalloz
Déc.	Décision
Dir.	Sous la direction de
Doc.	Doctrine
Éd.	Édition
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
Ex.	Exemple
Fasc.	Fascicule
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
HAS	Haute Autorité de santé
IA	Intelligence artificielle
<i>JCP A</i>	JurisClasseur périodique, édition Administration et collectivités territoriales
<i>JCP G</i>	JurisClasseur périodique, édition générale
<i>JORF</i>	Journal officiel de la République française
<i>JOUE</i>	Journal officiel de l'Union européenne
Lebon T.	Tables du recueil Lebon
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPF	Livre des procédures fiscales
MOP	Moyen d'ordre public
n°	Numéro
Obs.	Observations
OFPPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides

OQTF	Obligation de quitter le territoire français
Ord.	Ordonnance
P.	Page
POS – PLU	Plan d’occupation des sols – plan local d’urbanisme
Préc.	Précité
PUF	Presses universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
<i>RDF</i>	Revue de droit fiscal
<i>RDI</i>	Revue de droit immobilier
<i>RDP</i>	Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger
<i>RDSS</i>	Revue de droit sanitaire et sociale
Rec. Lebon	Recueil Lebon (Recueil des décisions du Conseil d’État depuis 1821)
REP	Recours pour excès de pouvoir
Req.	Requête
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RGPD</i>	Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence sociale
RPC	Recours de plein contentieux
RTS	Refus de titre de séjour
Sect.	Section
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SSR	Sous-sections réunies
T. confl.	Tribunal des conflits
TA	Tribunal administratif
UE	Union européenne
V.	Voir

INTRODUCTION

1. En premier lieu, l'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des Solidarités et de la Santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion.

Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020, puis, par l'article 1^{er} de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Au vu de l'évolution de la situation sanitaire, les mesures générales adoptées par décret ont assoupli progressivement les sujétions imposées afin de faire face à l'épidémie avant que cette dernière progresse de nouveau.

L'année 2021 a débuté en état d'urgence sanitaire en application de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 qui a autorisé sa prorogation jusqu'au 16 février 2021 inclus et a pris diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. Le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire de la République, à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure. L'article 2 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2021 l'état d'urgence sanitaire déclaré pour lutter contre l'épidémie de Covid-19. Le premier article reporte au 31 décembre 2021 la date de sortie de vigueur, initialement fixée au 1^{er} avril 2021, des trois régimes juridiques suivants : le régime de l'état d'urgence sanitaire, dans le cadre duquel l'état d'urgence sanitaire a été déclaré pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 (régime qui a été créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, et qui figure au chapitre 1^{er} bis du titre III du livre 1^{er} de la troisième partie du Code de la santé publique – articles L. 3131-12 à L. 3131-20); le cadre législatif spécifique, défini par l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, visant à autoriser la création de traitements de données à caractère personnel relatives aux personnes infectées par le virus SARS-CoV-2 et aux personnes ayant été en contact avec elles; le régime de sortie de l'état d'urgence, créé par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

La procédure administrative contentieuse des juridictions administratives a été adaptée au contexte de la crise sanitaire par l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif et le décret

n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 18 novembre 2020 prévoit que sauf lorsqu'elles en disposent autrement, les dispositions de cette ordonnance sont applicables à l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif jusqu'à la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret du 14 octobre 2020, prorogé dans les conditions prévues par l'article L. 3131-13 du Code de la santé publique (CSP).

Les principales mesures prises sont les suivantes :

- la réouverture d'une faculté généralisée de recourir à des visio-audiences : sur décision du président de la formation de jugement insusceptible de recours, les audiences des juridictions de l'ordre administratif peuvent se tenir en utilisant un moyen de télécommunication audiovisuelle permettant de s'assurer de l'identité des parties et garantissant la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats. En cas d'impossibilité technique ou matérielle de recourir à un tel moyen, le juge peut, à leur demande, décider d'entendre les parties et leurs avocats par tout moyen de communication électronique, y compris téléphonique, permettant de s'assurer de leur identité et de garantir la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats. Lorsqu'une partie est assistée d'un conseil ou d'un interprète, il n'est pas requis que ce dernier soit physiquement présent auprès d'elle. Dans ces cas, avec l'autorisation du président de la formation de jugement, les membres de la juridiction peuvent participer à l'audience depuis un lieu distinct de la salle d'audience en utilisant un moyen de télécommunication audiovisuelle permettant de s'assurer de leur identité et garantissant la qualité de la transmission. Le président de la juridiction peut tenir lui-même ou autoriser un magistrat statuant seul à tenir l'audience par un moyen de télécommunication audiovisuelle depuis un lieu distinct de la salle d'audience. Le président de la formation de jugement, présent dans la salle d'audience, organise et conduit la procédure. Il s'assure du bon déroulement des échanges entre les parties et veille au respect des droits de la défense et au caractère contradictoire des débats. Il s'assure également, le cas échéant, du caractère satisfaisant de la retransmission dans la salle d'audience des conclusions du rapporteur public ainsi que des prises de parole des parties ou de leurs conseils. Le greffe dresse le procès-verbal des opérations. Les moyens de télécommunication utilisés par les membres de la formation de jugement garantissent le secret du délibéré. Enfin, le rôle des audiences peut être publié sur le site internet de la juridiction (art. 2 de l'ord. du 18 nov. 2020) ;
- la possibilité de ne pas tenir d'audience en référé : outre les cas prévus à l'article L. 522-3 du CJA, il peut être statué sans audience, par ordonnance motivée, sur les requêtes présentées en référé. Le juge des référés informe les parties de l'absence d'audience et fixe la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Les décisions prises sans audience, dans ce cas, par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA peuvent, ainsi qu'il est dit à l'article L. 523-1 du même code, faire l'objet d'un appel, lorsqu'elles n'ont pas été rendues en application de l'article L. 522-3 du même code (art. 3 de l'ord. du 18 nov. 2020) ;
- la possibilité de juger les dossiers de « DALO injonction » par ordonnance, pour faire droit à la demande des requérants : lorsque, dans les cas prévus à l'article L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné peut y procéder par ordonnance, après avoir mis le représentant de

l'État en mesure de présenter ses observations en défense et clôturé l'instruction (art. 4 de l'ord. du 18 nov. 2020);

- la communication des pièces, actes et avis aux parties peut être effectuée par tout moyen (art. 2 du décret du 18 nov. 2020);
- l'élargissement du nombre de magistrats susceptibles de prendre des ordonnances de tri sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA dès lors que les magistrats ayant le grade de conseiller et une ancienneté minimale de deux ans peuvent être désignés par le président de leur juridiction pour statuer par ordonnance dans les conditions prévues à l'article R. 222-1 du CJA (art. 3 du décret du 18 nov. 2020);
- sursis à exécution sans audience : par dérogation à l'article R. 222-25 du CJA, le président de la cour ou le président de chambre peut statuer sans audience publique sur les demandes de sursis à exécution mentionnées aux articles R. 811-15 à R. 811-17 du même code (art. 4 du décret du 18 nov. 2020);
- la signature de la minute des décisions par le seul président de la formation de jugement dès lors que par dérogation aux articles R. 741-7 à R. 741-9 du CJA, la minute de la décision peut être signée uniquement par le président de la formation de jugement (art. 5 du décret du 18 nov. 2020);
- la notification à un avocat vaut notification à la partie qu'il représente dès lors que lorsqu'une partie est représentée par un avocat, la notification prévue à l'article R. 751-3 du CJA est valablement accomplie par l'expédition de la décision à son mandataire et lorsqu'une partie n'est pas représentée par un avocat et n'utilise ni l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1 du CJA ni le téléservice mentionné à l'article R. 414-2 du même code, la notification peut être valablement accomplie par tout moyen de nature à en attester la date de réception (art. 6 du décret du 18 nov. 2020);
- la possibilité de ne pas prononcer à l'audience les jugements relatifs aux mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers placés en rétention, par dérogation à l'article R. 776-27 du CJA, étant précisé que le dispositif du jugement doit être notifié dans les meilleurs délais (art. 7 du décret du 18 nov. 2020).

En deuxième lieu, depuis le 20 novembre 2020, en application du décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'État des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le CJA, le Conseil d'État peut expérimenter les échanges oraux avant les audiences. La durée de cette expérimentation est de dix-huit mois. Elle sera évaluée par un comité comprenant des membres du Conseil d'État, des avocats et des fonctionnaires ayant participé à l'expérimentation et fera l'objet d'un rapport d'évaluation remis au garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui préconisera le maintien, l'ajustement ou l'abandon des mesures expérimentées. Ainsi, les affaires les plus complexes et sensibles pourront être complétées par un échange oral entre les juges et les parties, en amont de l'audience de jugement. Alors que la procédure était jusqu'ici écrite, l'ajout de séances d'instruction orales a pour objectif de permettre aux juges de se rapprocher le plus possible de la réalité afin de rendre les décisions les plus justes et les plus pragmatiques en s'inspirant des affaires jugées en urgence (cf. référés).

Des séances voire des audiences publiques d'instruction pourront être organisées lors desquelles les parties pourront répondre aux questions que les juges se posent et auxquelles ils ne trouvent pas la réponse dans les mémoires écrits. Cela permettra, pour les affaires très techniques ou sensibles, de clarifier certaines situations, de disposer d'informations

complémentaires, de mieux comprendre certains points ou problématiques soulevés, et ce, avant que l'audience de jugement n'ait lieu.

Par ailleurs, les articles 8 et 9 du décret du 18 novembre 2020 modifient les conditions de prise de parole des avocats au cours des séances publiques au Conseil d'État ainsi que le prononcé des décisions juridictionnelles. La nouvelle rédaction de l'article R. 733-1 du CJA prévoit que les avocats au Conseil d'État représentant les parties peuvent présenter des observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public qui intervient dorénavant après le rapport du rapporteur de l'affaire appelée au rôle de l'audience. En outre, l'article R. 741-1 du CJA prévoit que sous réserve des cas où elle est lue sur le siège, la décision est prononcée par sa mise à disposition au greffe de la juridiction et la liste des décisions mises à disposition au greffe de la juridiction est affichée le jour même dans les locaux de la juridiction. Par conséquent, la notion de « lecture d'une décision de justice » disparaît. Enfin, la nouvelle rédaction de l'article R. 742-6 du CJA prévoit que sous réserve de l'application du dernier alinéa de l'article R. 522-13 du CJA et par dérogation à l'article R. 741-1 du même code, les ordonnances sont réputées prononcées dès leur signature.

En troisième lieu, le décret n° 2020-1245 du 9 octobre 2020 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs a modifié, à compter du 1^{er} janvier 2021, les règles de présentation des requêtes et mémoires sur les applications informatiques Télérecours et Télérecours citoyens. Sur la forme, il simplifie la structure du CJA en regroupant les dispositions communes aux deux applications Télérecours et Télérecours citoyens.

Sur le fond, il comprend différentes évolutions. D'une part, il a précisé à l'article R. 412-2 du CJA les informations que doit comporter l'inventaire détaillé, et notamment qu'il présente, de manière exhaustive, les pièces par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite¹, étant précisé que cet article concerne autant les téléprocédures que les dossiers « papier ». D'autre part, les évolutions spécifiques à Télérecours sont les suivantes : la suppression de la possibilité de regrouper dans un même fichier plusieurs pièces jointes identifiées par des signets, en application de l'article R. 414-5 du CJA, comme dans Télérecours citoyens, dès lors que cet article prévoit que le requérant transmet chaque pièce par un fichier distinct, à peine d'irrecevabilité de sa requête, et que cette obligation est applicable à la transmission des pièces jointes aux mémoires complémentaires, sous peine pour celui-ci de voir ces pièces écartées des débats après invitation à régulariser non suivie d'effet ; la possibilité, à partir du 1^{er} juin 2021, de bénéficier d'une génération automatique de l'inventaire détaillé, étant précisé qu'à la différence de Télérecours citoyens, cela demeure une option pour les utilisateurs de Télérecours ; s'agissant de l'intitulé des fichiers contenant les pièces jointes, obligation de le faire commencer par le numéro d'ordre de la pièce dans l'inventaire et, en cas de recours à l'inventaire automatique, obligation de faire suivre ce numéro d'ordre d'un libellé décrivant de façon suffisamment explicite le contenu de la pièce dès lors que c'est le nom donné au fichier qui sera repris par l'application pour établir l'inventaire. Enfin, il comprend des évolutions communes aux deux applications. D'abord, la possibilité de regrouper dans un même fichier plusieurs pièces jointes si elles constituent une « série homogène » au regard de l'objet du litige (par exemple justificatifs de résidence en France pendant une année donnée), à la condition que les pièces ainsi regroupées soient référencées dans l'inventaire

1. Codification de la jurisprudence du CE, sect., 5 oct. 2018, n° 418233, *M. S. et autres*.

détaillé². Ensuite, l'assouplissement des sanctions en cas de non-respect de l'obligation de produire un seul fichier par pièce jointe ou d'erreur de libellé des fichiers, après demande de régularisation. En effet, seules les pièces mal présentées sont écartées des débats et non plus, comme auparavant, l'ensemble des « écritures » des parties, c'est-à-dire mémoire et intégralité des pièces jointes, étant toutefois précisé que le défaut de production d'une seule pièce par fichier dans la requête initiale continue d'entraîner son irrecevabilité.

En quatrième lieu, le Conseil d'État a rendu une décision importante en juin 2020 en matière de protection des données à caractère personnel en jugeant qu'il résulte de l'article 82 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, éclairée par les dispositions respectives de la directive 2002/58/CE telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt C-673/17 du 1^{er} octobre 2019 et du RGPD, que pour que le consentement préalable puisse être regardé comme éclairé, l'utilisateur doit pouvoir disposer de l'identité du ou des responsables de traitement ainsi que de la liste des destinataires ou des catégories de destinataires de ses données. Qu'en particulier, si l'éditeur d'un site qui dépose des cookies doit être considéré comme un responsable de traitement, y compris lorsqu'il sous-traite à des tiers la gestion de cookies mis en place pour son propre compte, doivent également être considérés comme responsables de traitement les tiers qui déposent des cookies à l'occasion de la visite du site d'un éditeur dès lors qu'ils agissent pour leur compte propre. Qu'il résulte clairement de l'article 7, point 1, du RGPD que le responsable de traitement doit être en mesure, à tout moment, de fournir la preuve du recueil valable du consentement de l'utilisateur et que, par suite, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a pu légalement rappeler qu'une liste exhaustive et régulièrement mise à jour des entités ayant recours à des traceurs doit être mise à disposition de l'utilisateur directement lors du recueil de son consentement. Cette décision est à lire en lien avec la décision du Conseil d'État du 16 octobre 2019, n° 433069, *La Quadrature du net et Calipen*, relative au plan d'action de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en matière de publicité ciblée. Depuis lors, la CNIL a publié sa version définitive des lignes directrices modificatives que les organismes doivent respecter au plus tard à la fin du mois de mars 2021, accompagnée d'une recommandation qui est une aide pour les mettre en application.

Dans cette décision du 16 octobre 2019, le Conseil d'État a jugé que les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance. Ces actes peuvent également faire l'objet d'un tel recours, introduit par un requérant justifiant d'un intérêt direct et certain à leur annulation, lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent. L'acte révélé par deux communiqués de presse qui présentent le plan d'actions élaboré par la CNIL dans le domaine du ciblage publicitaire en ligne constitue une prise de position publique de la commission quant au maniement des pouvoirs dont elle dispose, en particulier en matière répressive, pour veiller au respect des règles applicables au recueil du consentement au dépôt de cookies et autres traceurs. Elle doit être regardée comme ayant pour objet d'influer sur le comportement des opérateurs auxquels elle s'adresse et comme étant de nature à produire des effets notables tant sur ces opérateurs que sur

2. Codification de la jurisprudence du CE, CHR, 14 juin 2019, n° 420861, *Mme T*.

les utilisateurs et abonnés de services électroniques. Compte tenu de leur objet social qui est la défense des libertés sur internet et la protection de la confidentialité des données personnelles, elle fait grief aux associations requérantes qui sont recevables à en demander l'annulation. Dans la même veine jurisprudentielle, le Conseil d'État a jugé en section du contentieux, le 12 juin 2020, dans une décision *G/STI*, n° 418142, que les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif, peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure. Par une décision rendue en chambres réunies (CHR), le 23 décembre 2020, n° 428284, *Association autisme espoir vers l'école*, le Conseil d'État a précisé le régime contentieux des recommandations de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé et, en particulier, les conditions auxquelles la légalité d'un refus du président de cette autorité de les abroger est soumise.

En cinquième lieu, par une décision du 21 décembre 2020³, fichée sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), portant notamment sur les possibilités de recours à la visio-audience dans le cadre de l'adaptation des règles de procédure devant la juridiction administrative afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, le Conseil d'État a jugé qu'il appartient au président de la formation de jugement de ne recourir à ces moyens dérogatoires de communication que pour autant que certaines parties ou leurs conseils ou encore certains membres de la formation de jugement ou le rapporteur public sont dans l'incapacité, pour des motifs liés à la crise sanitaire, d'être physiquement présents dans la salle d'audience et que la nature et les enjeux de l'affaire n'y font pas obstacle. Cette décision est à mettre en perspective, d'une part, avec l'objectif de modernisation progressive de la justice que le Conseil constitutionnel a dégagé en 2009 avec le concept de « bonne administration de la justice » afin de légitimer, à l'époque, la mise en œuvre de la QPC, alors innovation majeure en droit français⁴. D'autre part, dans une décision du 9 juin 2011 relative à la faculté de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) d'organiser des vidéo-audiences sans le consentement du requérant, demandeur d'asile, lorsque ce dernier se trouve hors du territoire métropolitain, le Conseil constitutionnel a estimé qu'« en permettant que des audiences puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics⁵ ». Par ailleurs, par une décision rendue sur QPC le 15 janvier 2021, le Conseil constitutionnel, qui statuait sur la constitutionnalité de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale dans le cadre de la pandémie de Covid-19, a accueilli l'argumentation des demandeurs qui considéraient que

3. CE, CHR, 21 déc. 2020, n° 441399, *Syndicat de la juridiction administrative*.

4. Cons. const., 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-I de la Constitution*.

5. Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*.

l'article 5 de l'ordonnance, en ce qu'il autorisait la chambre de l'instruction à se prononcer sur la détention provisoire d'un individu par visioconférence sans recueillir préalablement son consentement à ce mode d'audience, portait une atteinte disproportionnée aux droits de la défense que ne pouvaient justifier des « objectifs de bonne administration de la justice et de protection de la santé publique⁶ ».

En sixième lieu, par une décision du 21 janvier 2021⁷, le Conseil d'État a enjoint au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de prendre, dans un délai de trois mois à compter de la notification de sa décision, l'arrêté prévu à l'article 9 du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives qui renvoie à un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le soin de fixer « pour chacun des ordres judiciaire et administratif et le cas échéant par niveau d'instance et par type de contentieux, la date à compter de laquelle les décisions de justice sont mises à la disposition du public ».

En septième et dernier lieu, le juge des référés du Conseil d'État a déjà rendu plus de 1 000 décisions dans un cadre d'état d'urgence sanitaire dont certaines sont à connaître et listées dans le focus qui suit.



FOCUS

Les principales décisions rendues par le juge des référés du Conseil d'État dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à connaître

- Ordonnance n^{os} 447878, 447893 du 21 janvier 2021, *La Cimade, service œcuménique d'entraide et autres, L'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'exécution de la circulaire n° 6239/SG du Premier ministre du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour les bénéficiaires d'un visa au titre du regroupement familial ou de la réunification familiale ainsi que de l'instruction donnée par le ministre de l'Intérieur de ne pas délivrer les visas demandés dans le cadre de ces procédures et enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes bénéficiant des procédures de regroupement familial et de réunification familiale. Le juge des référés du Conseil d'État a ainsi suspendu la décision du Gouvernement d'interrompre, en raison de la pandémie, la délivrance de visas aux conjoints et enfants d'étrangers non européens résidant en France bénéficiant de la procédure de regroupement familial ou de réunification familiale. Il a relevé qu'aucun élément ne prouvait que le flux de personnes bénéficiant de ces procédures (de l'ordre de 60 par jour au plus) augmentait le risque de propagation de la Covid-19, compte tenu des mesures de dépistage et d'isolement appliquées.
- Ordonnance n^{os} 447900, 447935 du 24 décembre 2020, *Société des auteurs dans les arts graphiques et plastiques (ADAGP) et autres* et ordonnance nos 447698, 447783, 447784, 447785, 447786, 447787, 447791, 447799, 447839, du 23 décembre 2020, *M. M. et autres*, par lesquelles le juge des référés du Conseil d'État a estimé que la fermeture des lieux culturels (cinémas, théâtres et salles de spectacles) n'est justifiée que par la récente dégradation du contexte sanitaire et les incertitudes qui pèsent sur son évolution à court terme et que, dans un contexte plus favorable, leur fermeture ne pourrait être maintenue au seul motif qu'il existe un risque de transmission du virus aux spectateurs.

6. Cons. const., 15 janv. 2021, déc., n° 2021-872 QPC, *M. K., Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire*.

7. CE, 21 janv. 2021, n° 429956, *Association «Ouvre-boîte»*

- Ordonnance n° 447208 du 11 décembre 2020, *Domaines skiables de France et autres*, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État, dans le cadre de l'article L. 521-2 du CJA (référé-liberté), n'a pas suspendu la fermeture des remontées mécaniques en relevant que l'épidémie de Covid-19 se maintient à un niveau élevé, notamment dans les régions où se pratiquent les sports d'hiver, ce qui crée une forte pression sur le système de santé, et en constatant que si cette fermeture aura des effets économiques très importants pour les zones concernées, elle permet de limiter le brassage des populations, source de contaminations supplémentaires. Il juge ainsi qu'elle ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre notamment.
- Ordonnance n°s 446930, 446941, 446968, 446975 du 29 novembre 2020, *Association Civitas, Conférence des évêques de France et autres, Mgr A. et Association pour la messe*, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État a enjoint au Premier ministre de modifier, dans un délai de trois jours à compter de la notification de ladite ordonnance, en application de l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique (CSP), les dispositions du I de l'article 47 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 (limite de 30 personnes pour les rassemblements dans les lieux de culte), en prenant les mesures strictement proportionnées d'encadrement des rassemblements et réunions dans les établissements de culte, en les adaptant par exemple à la superficie des établissements ou à leur capacité d'accueil, afin que celles-ci soient strictement proportionnées au risque sanitaire.
- Ordonnance n°s 445883, 445886, 445899 du 13 novembre 2020, *Société Le Poirier-au-Loup et M. P. et autre*, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État, dans le cadre de l'article L. 521-2 du CJA, n'a pas suspendu la fermeture des librairies au public en relevant que les livres, s'ils ne sont pas des biens de première nécessité comme les produits alimentaires par exemple, présentent un caractère essentiel qui doit être pris en considération par le Gouvernement dans le cadre des mesures de confinement ou de déconfinement. Il a toutefois considéré que, dans le contexte sanitaire actuel, la mesure de fermeture au public répondait à l'objectif de limiter au maximum les interactions entre les personnes en précisant également que les librairies pouvaient rester ouvertes pour procéder aux activités de livraison et de retrait sur place des commandes, et bénéficiaient de mesures financières de soutien aux entreprises et de mesures complémentaires spécifiques.
- Ordonnance n°s 439904 et 439905 du 4 avril 2020, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État a jugé que pour l'application de l'article L. 521-2 du CJA, le droit au respect de la vie constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de cet article et qu'en outre, une carence caractérisée d'une autorité administrative dans l'usage des pouvoirs que lui confère la loi pour mettre en œuvre le droit de toute personne de recevoir, sous réserve de son consentement libre et éclairé, les traitements et les soins appropriés à son état de santé, tels qu'appréciés par le médecin, peut faire apparaître, pour l'application de ces dispositions, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle risque d'entraîner une altération grave de l'état de santé de la personne intéressée. En revanche, si l'autorité administrative est en droit, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées, l'existence de telles incertitudes fait, en principe, obstacle à ce que soit reconnue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, justifiant que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du CJA.
- Ordonnance n° 439888 du 4 avril 2020, par laquelle le juge des référés du Conseil d'État, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA (référé-liberté), a refusé de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel sur les interdictions, durant la crise sanitaire, des