collection
LMD COURS

DROIT ADMINISTRATIF

• Cours • Thèmes de réflexion
• Commentaires d'arrêts • Questions à réponse courte
• Notes de synthèse

17e édition

Jacqueline MORAND-DEVILLER
et
Pierre BOURDON
Florian POULET

LGDJ
un savoir-faire de Lextenso

DROIT ADMINISTRATIF

COURS
RÉFLEXIONS ET DÉBATS

Jacqueline MORAND-DEVILLER
Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

et

Pierre BOURDON
Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise

Florian POULET
Professeur à l'Université Paris-Saclay (Évry-Val-d'Essonne)

17e édition

LGDJ un savoir-faire de Lextenso

© 2021, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
ISBN : 978-2-275-09188-4
ISSN : 1945-0450

Le Maître dit : « Étudier sans réfléchir est vain.
Méditer sans étudier est périlleux ».

Confucius, *Entretiens*, livre III

« J'ai répondu (aux juges) que le pauvre diable
victime de l'arbitraire administratif
c'était leur raison d'être et la principale justification
de leur existence, comme l'étudiant
était la principale raison
d'être du professeur ».

Jean Rivero

SOMMAIRE

Avant-propos 9
Liste des abréviations 11
Introduction générale 13

PARTIE 1. CADRE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE 17

Chapitre 1. La juridiction administrative 19
Chapitre 2. L'administration centrale 107
Chapitre 3. L'administration locale 165

PARTIE 2. FINS ET MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE 253

Chapitre 4. Le principe de légalité 255
Chapitre 5. Les actes administratifs unilatéraux 343
Chapitre 6. Les contrats de l'administration 419
Chapitre 7. Le service public 503
Chapitre 8. La police administrative 565

PARTIE 3. CONTRÔLE ET SANCTIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE 629

Chapitre 9. Les interventions du juge judiciaire dans le contrôle de l'action de l'administration 631
Chapitre 10. La procédure administrative contentieuse
Le recours pour excès de pouvoir 683
Chapitre 11. La responsabilité administrative 757

Index alphabétique 839
Index des principales décisions juridictionnelles 845
Bibliographie générale 851

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage trouve son inspiration dans une longue pratique de l'enseignement du cours de « Droit administratif général ». Il s'adresse avant tout aux étudiants et aux candidats aux concours de la fonction publique afin de les aider à surmonter ce qui paraît être leurs deux principales difficultés : d'une part, l'aptitude à dégager la quintessence, à capter l'*essentiel* afin de le mettre en valeur et de le compléter — ensuite seulement — par les développements qui s'imposent ; d'autre part, la difficulté à réussir une présentation claire des sujets à traiter, sous la forme d'un *plan* correctement structuré où les arguments s'enchaînent avec logique et donnent toute sa conviction à la démonstration.

Le choix a été fait :

— D'orienter le texte du cours vers ce qui a semblé *fondamental* — sélection qui ne peut se dispenser d'une certaine subjectivité –, de réduire à l'essentiel les références doctrinales et de renvoyer à la bibliographie générale en fin d'ouvrage et aux manuels plus spécialisés, sélectionnés à la fin de chaque chapitre. Les thèses récentes, souvent trop méconnues, sont aussi signalées.

— D'illustrer fréquemment ce texte d'exemples *«encadrés»* : tableaux, données statistiques, extraits de lois, de règlements et surtout de jurisprudence, tant manifeste est le caractère fortement prétorien de ce droit. Les extraits d'arrêts du Tribunal des conflits et du Conseil d'État doivent, en outre, permettre une bonne appréhension du langage savamment construit et de la démarche intellectuelle parfois énigmatique de ces Hautes juridictions.

— De faire suivre chaque chapitre de *thèmes de réflexion et commentaires d'arrêts* escortés de *corrigés* présentés sous la forme de plans schématiques. Les arrêts commentés ont le plus souvent été choisis parce qu'ils traitent de plusieurs grands thèmes du cours que l'étudiant doit être à même de dégager. Il s'agit de rendre vivante la matière par la réflexion et le débat.

L'essentiel étant maîtrisé, l'emprunt à la méthode systémique sera utile pour ramener à l'unité tant de diversité et tant de mutations, concilier un système hiérarchique et pyramidal avec l'essor des relations en réseaux et mettre en cohérence le droit administratif avec les autres droits.

— De suivre, au cours des rééditions, les *mutations constantes* d'une matière marquée par l'enrichissement des sources du droit administratif, la conviviale pression des droits constitutionnel et européen, les phénomènes de dérégulation, de contractualisation et la nouvelle approche de la démocratie locale et participative. L'accélération du temps, marque de notre époque, atteint le temps de la norme, frappée d'instabilité, ce qui impose à la doctrine un devoir d'explication simple et intelligible. Plus que jamais, le droit atomisé et éclaté requiert l'art de l'*épure* et de la *simplicité*.

— De mêler une *approche conceptuelle première* : « le tout vient avant les parties » (Bergson) et une *approche pragmatique* sinon anecdotique pour convaincre de la quotidienneté vivante de ce droit, « force vive et non pure Théorie » (Jhering).

— D'inciter les étudiants à une perception dynamique des thèmes abordés en insistant sur *trois approches méthodologiques* essentielles : d'abord le *questionnement*, à partir d'interrogations qui appellent un débat et des propositions de réponse suivies de nouvelles interrogations sur un droit en mouvement et en perspective. La vraie difficulté, n'est pas de trouver les réponses (elles sont dans les livres et sur internet), mais de trouver les questions. C'est ensuite la rigueur des analyses et des démonstrations par une bonne *maîtrise du langage* (forme servante du fond). La méthode de la « glose » (le mot), née dans les Écoles de droit de Bologne à la fin du XIe siècle pour expliquer le droit romain selon les règles de la grammaire garde tout son intérêt : la lecture du texte ne peut se dispenser du sens à donner aux mots importants ou difficiles. C'est enfin la mise en *cohérence*, faisant ressortir les interdépendances, les analogies, les leçons de l'Histoire, les enjeux à venir.

Cette approche permet d'éviter le double écueil de l'aimable dilettante : savoir peu sur tout, et du spécialiste : savoir tout sur peu.

Aristocratique, secret, ésotérique, le droit administratif a la réputation d'être réservé à des initiés patiemment instruits de ces mystères.

Puisse cet ouvrage persuader les lecteurs que cette matière riche, subtile, cette discipline formatrice, ouverte à la réflexion, peut leur devenir familière et séduisante. Puisse-t-il les aider à comprendre les structures et les mécanismes de l'administration des hommes et des choses, afin qu'ils participent pleinement à son apprentissage et à son exercice.

JMD

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAI	Autorité administrative indépendante
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CC	Conseil constitutionnel
C. civ.	Code civil
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	Code des marchés publics
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
Const.	Constitution
CPC	Code de procédure civile
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DDCH	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
EP	Établissement public
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public, industriel et commercial
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GIP	Groupement d'intérêt public
JO	Journal officiel
PFRLR	Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
PGD	Principes généraux du droit
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
REP	Recours pour excès de pouvoir
SEML	Société d'économie mixte locale
SP	Service public
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

INTRODUCTION GÉNÉRALE

- **Définition : *« Né d'un miracle »***

— L'existence d'un droit administratif autonome est une caractéristique du droit français, il faut admettre cette situation et sa survie. Le droit administratif est « né d'un miracle », comme l'exprime subtilement P. Weil, et le miracle se constate sans avoir à chercher d'explication. Il faut néanmoins s'interroger sur cette résistance au temps en dépit des critiques et des crises, et tenter de lui donner une définition.

— Comme les autres droits, le droit administratif se définit à partir de plusieurs approches. On peut le présenter d'abord comme le droit appliqué à l'action de l'administration, approche *matérielle* qui met en valeur son caractère dynamique et évolutif On peut ajouter une approche *organique* en constatant que l'action administrative est confiée aux personnes publiques et, dans certaines hypothèses, à des personnes privées, une approche *finaliste* en insistant sur le but d'utilité publique et d'intérêt général et une approche *fonctionnelle* ainsi résumée : « Il *détermine l'organisation administrative, délimite l'action administrative, innerve la justice administrative autant que celle-ci la nourrit* » (P. Delvolvé, *Le droit administratif*).

— Par rapport au droit civil et au droit pénal, son existence est jeune, comme l'est son autonomie au sein du droit public. Lorsque, au tout début du XIXe siècle, les premiers enseignements en sont donnés dans les universités françaises et italiennes, il s'agit du droit public au sens large et il faudra attendre la fin du siècle, avec la consécration de l'autonomie du Conseil d'État dans sa fonction de juge, pour que le droit administratif *stricto sensu* fasse l'objet d'un enseignement spécifique. Progressivement, le droit positif occupe une place dominante dans son enseignement et on peut regretter que, à la différence d'autres pays, les programmes des premières années de droit accordent peu de place à des enseignements de théorie générale du droit public. Une démarche rythmée qui commence par l'interrogation, continue par le débat, parvient à des conclusions provisoires et rebondit vers d'autres interrogations convient bien à l'étude, qui peut devenir ludique, d'un droit réputé austère et rigide.

- **Identité : *« Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre »***

— L'identité du droit administratif porte à s'interroger sur les raisons qui justifient son autonomie par rapport au droit commun. Il faut alors évoquer le singulier et le similaire, l'*ipse* et l'*idem*, appeler à la rescousse le philosophe qui identifie « *Soi-même comme un autre* » (P. Ricoeur) et le poète pour lequel « *Je est un Autre* » (A. Rimbaud) : confronté avec le droit privé, le droit administratif n'est « *ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre* » (P. Verlaine).

— La *singularité* du droit administratif par rapport au droit privé n'est acceptable que si elle trouve des justifications et celles-ci ne manquent pas. On pense, bien évidemment, à des finalités différentes : ici l'intérêt particulier, là l'intérêt général, ce qui est trop sommaire comme le montre, par exemple, la gestion des biens publics et des services publics. Il faut alors rappeler l'aspect généreux, altruiste du droit administratif, sa mission protectrice de l'égalité et des libertés, celle de maintien de l'ordre public au nom de la sécurité des citoyens, celle de promotion de la solidarité ; autant de différences avec les missions du droit privé, même si les frontières sont poreuses. Si le droit commun innerve de larges domaines de l'action administrative, si certains principes et modalités du droit administratif sont repris par le droit commun, ce nomadisme et sa perte d'exclusivité n'affectent nullement sa singularité.

— Sans doute peut-on redouter les prérogatives « exorbitantes du droit commun » et les manifestations de la puissance publique, premier critère du droit administratif dont l'administration pourrait abuser.

Mais, d'une part, l'autre critère de reconnaissance du droit administratif, celui du *service public*, vient opportunément apporter un contre-poids, d'autre part les manifestations de « puissance » doivent être perçues non comme des privilèges mais comme des devoirs. L'autorité de la règle, nécessaire à la cohésion des

sociétés, est mise au service des droits et libertés des citoyens, de même que les biens publics sont au service du Bien commun. En quelque sorte, les privilèges des personnes publiques sont des privilèges pour les citoyens. Idéalement, dans le face-à-face entre l'administration et les administrés, la première ne concevrait ses prérogatives que liées à son devoir de rendre des comptes et les seconds, devenus pleinement citoyens, ne sépareraient pas leurs droits de leurs devoirs envers la chose publique.

• Mutations : *« De la façon dont croît un massif de corail »*

— Lorsque, le droit administratif vivait son « âge d'or », ses thuriféraires eurent tendance à le sanctuariser, ce qui lui faisait courir des risques d'immobilisme. En fait, la matière n'a cessé d'évoluer et si son autonomie a pu subsister, c'est à sa capacité d'adaptation qu'elle le doit. Comme les autres droits, le droit administratif est contraint au mouvement. Longtemps, les *mutations* se sont faites sans précipitation, ni brutalité, s'avançant « *de la façon dont croît un massif de corail* », comme le disait joliment M. Hauriou qui vantait aussi les mérites de « *faire du neuf avec du vieux* ». Celles de ces dernières années, poussées par l'accélération du temps et les pressions extérieures, sont advenues avec une intensité jamais atteinte auparavant : ainsi des changements ayant affecté le contentieux administratif entre 1980 et 2000.

— Les mutations s'observent dans tous les secteurs du droit administratif. S'agissant des *sources du droit*, on retiendra la place prise par les normes affaiblissant l'image traditionnelle d'un droit essentiellement prétorien ; la complexification des sources du droit, nationales et de plus en plus européennes ; la constitutionnalisation du droit administratif ; le développement des sources contractuelles. S'agissant de l'organisation et du fonctionnement des *juridictions administratives*, on retiendra le « chœur à plusieurs voix » des cinq juridictions suprêmes dans l'interprétation du droit et leur travail d'unification ; les réformes destinées à répondre à l'« office du juge » ; un assouplissement du partage des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire pour répondre au droit d'accès au juge et aux exigences du procès équitable ; une redistribution des cartes entre le contentieux de l'excès de pouvoir et le plein contentieux. S'agissant du *fond du droit*, on retiendra la progression de la reconnaissance des droits subjectifs dans le contentieux de la légalité ; l'émergence d'un droit public européen ; l'unification des droits fondamentaux ; la progression du droit public économique, rebaptisé, pour faire mode, « droit des affaires publiques » ; la progression du consensualisme ; l'objectivisation et la victimisation en matière de responsabilité administrative. C'est par son habileté à s'adapter au mouvement de la vie en société que le droit administratif a préservé son identité.

— *D'autres mutations sont en cours* dont celles liées aux nouvelles technologies, à la bioéthique, aux préoccupations environnementales. Une redistribution des pouvoirs pourrait se concevoir avec l'avènement de la démocratie participative, la redistribution des normes et de leur portée, l'émergence de nouveaux « territoires », l'apparition du « collectif », concept intermédiaire entre les sphères publique et privée et les droits publics subjectifs. Les mutations de la fin du XXe siècle ont été décrites par les administrativistes comme une période de *post-modernisme*. Le XXIe siècle connaît déjà un post-post-modernisme dont les caractéristiques seraient, en réaction contre les excès de la période précédente, une nouvelle approche plus souple de la normativité comme contrepoids aux excès de la régulation, l'expérimentation, l'anticipation, la précaution, une nouvelle manière de concevoir les relations sociales en humanisant le consensualisme par le convivialisme et une autre manière de concevoir les droits en les liant à des devoirs.

• Métissage, métamorphose, transfiguration

D'une manière générale le droit administratif, sans perdre son identité, connaît de plus en plus le *métissage*, c'est-à-dire une cohabitation, sinon une fusion avec les autres droits. Cette évolution serait une métamorphose, c'est-à-dire l'art de s'adapter aux circonstances et une transfiguration, c'est-à-dire l'embellissement dans le nouvel état. Idéalement, l'obligation et la contrainte se transformeraient en un consentement volontaire à assumer ses responsabilités.

— La constitutionnalisation et, surtout, la conventionnalisation du droit administratif, ont pour origine la place devenue foisonnante des normes constitutionnelles et surtout européennes. Si l'Europe politique a du mal à se réaliser, l'intégration des droits des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe connaît une telle progression qu'on peut parler d'un *fédéralisme juridique européen*, dû au travail des deux juridictions européennes suprêmes que sont la CJUE et la CEDH. Trois cercles s'entrecroisent, celui du droit de la Convention européenne des droits de l'homme, celui du droit de l'Union européenne, et celui des droits nationaux, confluence qui favorise l'émergence d'un « droit public européen » (B. Stirn) et d'un ordre juridique qui a sa spécificité au sein de l'ordre juridique international.

Le droit administratif français a eu d'abord des difficultés à se « soumettre ». Désormais, les tensions, si elles peuvent ici et là resurgir, se sont apaisées, et il ne s'agit ni de soumission, ni de compromis, mais d'une quête commune en faveur d'un *droit public unifié*, travail de reconstruction et d'unification autour de grands principes fédérateurs qui permet, par la connaissance de l'autre, d'éviter les malentendus et de construire ensemble. La même marche à pas feutrés vers l'unification du droit s'observe s'agissant de la constitutionnalisation du droit administratif.

— Norme suprême, au sommet de l'ordre juridique, la *Constitution* s'impose de manière immédiate aux autorités administratives comme au législateur. Si une décision de l'administration est contraire à la Constitution, le juge administratif l'annule. Comme le juge judiciaire, il est le *juge de droit commun de la Constitution*. La mise en œuvre, depuis mars 2010, de la question prioritaire de constitutionnalité donne une envergure nouvelle à la constitutionnalisation du droit administratif. *L'autorité de chose jugée* de la *décision* rendue par le Conseil constitutionnel s'impose aux juridictions (motifs et dispositif), et le Conseil d'État s'y réfère parfois expressément tout en gardant sa liberté à l'égard de la *chose interprétée*. Les divergences, beaucoup plus rares qu'avec le droit de l'Union, s'apprécient comme les termes d'un débat constructif où l'on cherche moins à croiser le fer qu'à trouver l'adhésion.

Il n'en demeure pas moins que comprendre les subtilités du « chœur à cinq voix », entonné par les cinq juridictions suprêmes, ayant chacune leur partition et dépourvues de chef de chœur, n'est pas chose aisée, et que le métissage du droit administratif a compliqué son enseignement afin de le rendre accessible et intelligible.

— De tout temps, les *personnes privées* ont été associées, surtout dans le domaine économique, aux missions d'intérêt général selon des proportions variables, et la part de la *privatisation* du droit administratif s'accentue actuellement : privatisation des entreprises publiques, essor du partenariat et de la concession. Les relations droit public-droit privé et celles des juridictions restent courtoises avec une saine émulation pour honorer l'« office du juge », et les escarmouches ouvrent la voie à d'utiles réformes : ainsi observe-t-on le souci de simplifier les règles du procès en raréfiant les renvois préjudiciels d'un ordre de juridiction à l'autre, hors le cas de complexité particulière ; ainsi voit-on croître, à dose encore homéopathique, l'application du droit administratif par le juge judiciaire et celle du droit privé par le juge administratif ; ainsi voit-on la loyauté rejoindre la bonne foi en matière de contrat, la « garde » faire une intrusion dans la responsabilité administrative ; ainsi voit-on le Tribunal des conflits créer des blocs de compétence soit judiciaires, soit administratifs, pour traiter de sujets sensibles et éviter que les procès s'éternisent.

De son côté, le droit privé se publicise et ses acteurs affichent une volonté de coopération avec les acteurs publics, comme en témoigne le nouveau visage de l'entreprise privée. Voulant se présenter comme vertueuse, et pour répondre à une responsabilité sociale (RSE) et environnementale, elle se dote de codes de bonne conduite, joue les mécènes, promeut l'économie solidaire, allant jusqu'à se présenter comme une entreprise missionnaire, d'intérêt général. Métissage certes, mais avec la nécessité de conserver les deux langages du droit et la spécialisation des juges. Ni Esperanto, ni tour de Babel, cette dualité des langages enrichit l'interprétation.

La courtoisie ne perd jamais ses droits : saisie d'une question prioritaire qui osait mettre en cause la constitutionnalité de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790, règle fondatrice de la séparation des ordres de juridiction, la Cour de cassation l'a jugée dépourvue de moyen sérieux et a refusé de transmettre.

- **Administrer et juger, c'est « servir »**

— La locution latine *administrare* se traduit par « servir », raccourci résumant l'action de l'administration marquée à la fois par la modestie et par l'ambition. *Modestie* parce que l'administration « servante » est dans une position de subordination par rapport aux trois pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Elle prépare et exécute leurs décisions, le gouvernement « dispose » de l'administration, les relations sont hiérarchisées. *Ambition* parce qu'elle est au service d'intérêts généraux qui donnent à chacune de ses décisions, à chacune de ses actions, de la plus importante à la plus humble, ses lettres de noblesse. La tension entre la volonté de protéger les droits des individus et le besoin de maintenir l'ordre et la cohésion sociale disparaît si l'on présente l'action de l'administration comme *au service* de l'un et de l'autre.

« Servir ». Voici que s'impose comme un diable qui ne se résout pas à rester enfermé dans sa boîte, le fameux « *service public à la française* », « pierre angulaire » du droit administratif selon la formule de Gaston Jèze. S'il a connu bien des crises, si sa dimension éthique a été un peu malmenée à Bruxelles, il est moins un illustre vieillard qu'un fringant trouble-fête capable de ragaillardir un positivisme juridique qui manque souvent de souffle et de montrer la nécessité d'un mythe mobilisateur, contre-pouvoir aux excès de l'individualisme et du mercantilisme.

— À la différence du droit civil qui pouvait s'appuyer sur un texte fondateur : le Code civil, les grands principes du droit administratif sont et demeurent d'origine prétorienne. Il est « *fondamentalement jurisprudentiel* » (R. Chapus) et l'allégorie de l'œuf et de la poule trouve ici sa plus belle application, car bien malin serait celui qui pourrait dire qui du juge ou du droit administratif a engendré l'autre. Tout restait à construire, ce fut l'œuvre du juge et de ses « grands arrêts », la jurisprudence administrative se développant *praeter legem*, parallèlement à la loi. Profitant de la liberté dont il jouissait du fait du vide normatif sur les questions les plus fondamentales, le juge administratif a été conduit à faire un travail d'*interprétation — révélation — création* particulièrement fécond, sa proximité avec l'administration faisant de lui, un *juge-administrateur* assez habile pour ne pas devenir un « juge qui gouverne » (Jean Rivero).

De nos jours, la situation est inverse. Après le « trop peu », voici le « trop plein », avec la succession de lois bavardes et obscures se commettant dans le détail et le superflu. Le rôle du juge administratif n'en est pas amoindri car d'une part il apparaît, plus que par le passé, comme un conciliateur et un médiateur, d'autre part il doit se livrer à une tâche renforcée d'interprétation des textes et de leur sens caché. Rappelons-nous ces images de la Justice : la *balance* (l'équilibre), le *glaive* (la sanction) et le *bandeau* qui couvre ses yeux. Juger, c'est aussi servir l'équilibre, et par la révélation intuitive du sens caché des choses, les valeurs essentielles du Juste et de l'Utile.

PARTIE 1

CADRE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE 1

La juridiction administrative

«La justice doit être éclairée, prompte, point austère et universelle.»

Montesquieu

«L'art de juger n'est pas seulement l'art d'appliquer les textes mais l'art de faire dire aux textes ce qu'ils ne disent pas.»

Kant

PLAN

Préliminaire

A. À la recherche d'un juge administratif autonome
   1. L'existence de deux ordres de juridiction n'est pas une nécessité
   2. L'existence d'un juge administratif autonome n'est pas un hasard
   3. La lente conquête de l'autonomie et de la consécration constitutionnelle

B. À la recherche d'un droit administratif autonome : les critères du droit administratif
   1. La théorie de l'État débiteur et son abandon
   2. Le critère de la puissance publique : critère des moyens
   3. Le critère du service public : critère des finalités
   4. La complémentarité des critères : personne publique, service public, puissance publique et gestion publique
   5. L'omniprésence de l'intérêt général

I. Les juridictions administratives : historique

A. L'Ancien Régime : justice royale et justices spécialisées

B. La création du Conseil d'État et des conseils de préfecture

C. Vers la justice déléguée

D. Les divers « vents de réforme »

II. Le Conseil d'État
- A. Composition
- B. Organisation
- C. Attributions
  - 1. Attributions consultatives
    - a. Consultation obligatoire
    - b. Consultation facultative
    - c. Constitutionnalité et conventionnalité
    - d. Avis sur une question de droit nouvelle dit « avis contentieux »
    - e. La question prioritaire de constitutionnalité
  - 2. Attributions hiérarchiques. Études et rapports
  - 3. Attributions contentieuses
    - a. Le filtrage
    - b. L'étendue de la cassation
    - c. Les suites du pourvoi

III. Les tribunaux administratifs
- A. Organisation
- B. Attributions
  - 1. Attributions consultatives
  - 2. Attributions contentieuses

IV. Les cours administratives d'appel
- A. Organisation
- B. Attributions
- C. L'encombrement des juridictions administratives

V. Les juridictions administratives spécialisées

VI. Les modes alternatifs de règlement des conflits
- A. Médiation
- B. Transaction
- C. Arbitrage
- D. Le recours administratif préalable obligatoire

RÉSUMÉ

Le système français se caractérise par l'existence de deux ordres de juridiction : juridictions judiciaires chargées d'appliquer le droit privé, juridictions administratives se référant à un droit d'origine largement prétorienne quant à ses principes directeurs : le droit public.

La recherche d'un critère unique de compétence s'étant révélée vaine, on estime généralement que plusieurs critères conjuguent leurs effets, au premier rang desquels se placent le critère de la puissance publique et celui du service public, emportés par la finalité d'intérêt général.

L'autonomie de la justice administrative a des origines anciennes (cf. *loi des 16-24 août 1790*) mais ce n'est qu'au terme d'une lente évolution qu'elle s'est pleinement réalisée : justice retenue, puis déléguée en fait, et enfin déléguée en droit (*loi du 24 mai 1872*). La reconnaissance constitutionnelle de cette autonomie et de celle du droit administratif n'est intervenue que récemment (décisions du Conseil constitutionnel de 1980 et 1987).