

PRÉFACE

1. La vie est incertaine. Le droit est incertain. L'État de droit est incertain.

Comment diable se pourrait-il, dans un contexte aussi aléatoire, que la sécurité en général et la sécurité juridique en particulier soient de ce monde ?

2. Nous vivons, pour l'heure, dans un État de droit, ce qui ne fut pas toujours le cas et ce qui ne le sera peut-être pas toujours.

Par nature, l'État de droit implique l'adoption de normes. Tant que faire se peut, ces normes sont faites pour anticiper les conflits. Au besoin, elles sont là pour les résoudre.

Par nature, l'État de droit implique aussi que l'adoption de ces normes s'opère dans le respect du droit auquel l'État lui-même est assujetti, au même titre que les autres sujets de droit.

3. Au cœur de l'État de droit, une structure institutionnelle requiert d'être édifiée en vue d'assurer l'exercice de la fonction d'administrer qui implique l'adoption de mesures générales et abstraites, autant que celle de décisions individuelles et concrètes. Cette structure porte un nom : celui d'administration.

Si l'administration est essentielle, c'est parce que la prise en compte exclusive des intérêts particuliers ne saurait suffire à permettre une vie harmonieuse en société. Pour garantir l'harmonie recherchée, il s'impose de faire appel à un appareil dont le rôle consiste à transcender les intérêts particuliers pour servir et préserver l'intérêt général.

4. *Dans l'exercice de cette mission, qui est, pour l'administration, sa raison d'être, un impératif est immuable autant qu'inaltérable. Il se présente comme la contrepartie indissociable des pouvoirs exorbitants que l'administration se voit reconnaître pour mener à bien l'entreprise qui lui est confiée.*

L'impératif en cause s'exprime sous la forme d'un devoir : il s'agit, pour l'administration, d'agir dans le respect de la légalité, autrement dit dans le respect des règles et principes qui s'imposent à elle au moment où elle exerce son action.

5. *Parce qu'agir dans le respect de la légalité est ce qui confère à l'action administrative son caractère démocratique, il ne saurait être question d'une obligation de moyen. L'enjeu est si crucial que l'administration d'un État qui se soumet à la règle de droit est tenue au respect de cette règle au nom d'une obligation de résultat.*

Ainsi la donne est-elle simple. L'administration d'un État démocratique dispose de pouvoirs exorbitants, au nom de l'intérêt général qu'elle a pour mission de servir. Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont consentis, l'administration doit respecter les contraintes juridiques qui s'imposent à son action. Si l'administration ne respecte pas ces contraintes, elle méconnaît le devoir qui est le sien et rend son action irrégulière.

6. *Pour exister, l'État de droit ne saurait compter sur la seule administration. Dès lors que celle-ci est tenue au respect de la légalité, il s'impose notamment que des contrôles puissent être opérés à l'égard de l'action administrative. Parmi eux, certains sont d'ordre juridictionnel.*

Dans l'exercice des missions de contrôle qui leur reviennent, les juridictions sont susceptibles d'être confrontées à des situations qui les convainquent de devoir consacrer, en marge des règles écrites qu'elles ont pour fonction d'appliquer, des préceptes non écrits destinés à compléter l'arsenal juridique existant qui ne leur paraît pas, comme tel, totalement satisfaisant. Ces préceptes non écrits ont, eux aussi, un nom : celui de principes généraux du droit.

Par essence, les principes généraux du droit n'ont pas vocation à être neutres : ils sont, par nature, dotés d'un contenu. Dans tous les contentieux, les contenus attachés à ces principes sont, cela va sans dire, susceptibles de participer à la solution du litige. Le

contentieux administratif n'échappe évidemment pas à ce constat. Quand le juge se demande si l'acte administratif déféré à sa censure respecte la légalité et qu'il prend en compte les principes généraux du droit dans l'examen de légalité qu'il est invité à pratiquer, le résultat de cet examen s'en trouve inévitablement altéré.

La sécurité juridique – qui ne ménage pas ses efforts pour s'inviter dans tous les contentieux – compte parmi les principes généraux du droit et trouve, en droit administratif, un terreau fertile.

7. Le droit administratif et la sécurité juridique font-ils, pour autant, bon ménage ?

À dire vrai, si l'administration est tenue au respect de la légalité en contrepartie des pouvoirs exorbitants qui lui sont consentis, comment se pourrait-il qu'un principe de sécurité juridique puisse venir perturber cette légalité ?

Pour l'exprimer de façon plus brutale, la sécurité juridique que réclame le droit administratif, n'est-ce pas la légalité et elle seule ? Si tel n'était pas le cas, les interférences que pourrait provoquer la sécurité juridique sur les ondes de la légalité n'auraient-elles pas pour effet de rompre le pacte de l'État de droit qui veut qu'à des pouvoirs exorbitants consentis pour servir et préserver l'intérêt général répond l'obligation qu'a toute administration de se conformer au droit en vigueur qui s'impose à son action ? Une obligation, a-t-on dit, de résultat.

Au nom du romantisme administratif qui nous anime, l'on confessa volontiers qu'on aurait envie qu'il en soit ainsi et qu'au Royaume de la légalité, la sécurité juridique ne soit rien d'autre qu'un miroir renvoyant à la légalité sa seule et unique silhouette.

Mais la réalité juridique qui, comme la vie, éprouve un penchant pour l'incertitude, ne renvoie pas cette image simple et rassurante d'un État de droit fiable, où l'état du droit serait si bien assis qu'il pourrait repousser les ombres polymorphes de l'incertain.

8. Il y a, d'abord, que la norme produite par l'administration, qui se présente sous la forme de mesures générales et abstraites, n'offre pas le degré de sécurité juridique absolu qu'on aimerait pouvoir en attendre.

Bien sûr, il y a le règlement pur sucre dont on peut tout de même penser qu'il coïncide avec les exigences de prévisibilité que

tout un chacun est en droit d'espérer. Mais, déjà, l'image se fissure. La règle est-elle claire et précise ? Rend-elle les choses prévisibles ? Que penser des dérogations ? Que penser des exceptions ? S'agit-il de la même chose ? Jusqu'où va l'une et où commence l'autre ? Au travers de ces questions, c'est un archipel normatif qui s'esquisse...

9. *Une autre réalité se fait jour, quoique surgissant des mêmes eaux.*

Coincée dans les prévisions de la règle établie, l'administration se sent quelquefois à l'étroit et estime ne pas pouvoir atteindre, de la meilleure manière qui soit, l'objectif d'intérêt général qu'elle a en vue de satisfaire. La règle indicative – celle qui ne contraint pas – se présente alors comme un outil plus approprié.

Oui, mais... L'insécurité se fait d'autant plus grande, alors, pour l'administré. Que peut-il encore attendre de cette ligne de conduite certes formalisée a priori ? Parce qu'indicative seulement, cette règle cause-t-elle grief ? Et à qui, puisqu'on ne sait trop où elle entraînera l'administration qui peut toujours envisager un itinéraire bis ?

À la règle obscure, imprécise ou dérogatoire succède ainsi celle qui dit n'en être une que pour dire quelque chose, si l'administration décide de ne pas dire autre chose et pour autant qu'elle s'en explique...

À l'image de celui de Stockholm, l'archipel normatif en cours d'exploration est plus étendu qu'il n'y paraissait à première vue...

10. *Vient alors ce banc de normes qui ne sort plus de l'atelier de confection de la règle de droit, mais qui se présente comme le produit de l'industrie pratique, issu de l'irrépressible stimulation du réel.*

Avec, pour y donner corps, la ligne de conduite que l'administration formalise a priori, donc avant d'agir, en qualifiant celle-ci de directive ou, parfois, de circulaire. La sécurité juridique, si elle existe alors, doit surtout à la confiance que l'on voue à une administration d'autant plus à même de dévier de la trajectoire qui est la sienne que celle-ci doit l'existence, par nature éphémère, à la pratique et à elle seule.

Avec, pour épaissir ce corps, la norme souple issue d'une pratique a posteriori qui, tout comme la directive, ne procède pas de

l'exercice d'une attribution de pouvoir formalisée dans une règle de droit, mais qui, à la différence de la directive, n'est plus même formalisée avant de passer à l'action... Sur cet atoll, point n'est besoin de souligner qu'on empile, alors, les incertitudes, car il y va, cette fois, de la seule valeur d'un précédent dont l'administré ne pourrait plus se prévaloir qu'à la condition de démontrer qu'il aurait suscité, chez lui, une confiance légitime ou qu'il serait source de discrimination.

11. *Rien qu'à s'en tenir à la confection de la norme, que reste-t-il, déjà, du romantisme administratif si les préceptes normatifs peuvent se construire et se déconstruire en pleine traversée, rompant avec l'idée maîtresse suivant laquelle les pouvoirs de l'administration ne peuvent être exorbitants que parce qu'ils s'exercent dans l'orbite d'un droit prédéfini qui assigne à leur exorbitance ses limites ?*

12. *Au-delà de ce que la norme établie par l'administration est susceptible d'épouser des formes diverses et que l'intensité des effets de la norme peut s'avérer variable, il est temps, après l'avoir conçue, de la voir mise en application.*

Quand il est question, pour l'administration, d'appliquer une norme, plusieurs opérations sont de mise. Il y a, d'abord, que l'administration doit établir la matérialité des faits qu'elle appréhende, en vue de confronter ces derniers à la règle de droit en cause. Il y a, aussi, que l'administration doit, bien souvent, qualifier en droit les faits qu'elle a dument constatés. Il y a encore que l'administration doit réserver, à la situation factuelle dont elle a à connaître, un traitement adéquat qui, dans l'hypothèse où elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'appréhender, requiert alors qu'elle émette une appréciation.

13. *Si ces différentes opérations n'épuisent pas l'éventail de celles que l'administration est tenue d'entreprendre, elles n'en sont pas moins, à elles seules, génératrices d'incertitudes pour le juge qui doit en vérifier la correcte mise en œuvre au regard du droit.*

Tantôt l'incertitude peut jaillir de ce que le juge lui-même ne sait pas jusqu'où son contrôle s'étend. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que, par nature, il n'y a qu'une seule manière d'établir la matérialité des faits : c'est une question de vérité ; que, par nature, il n'y a qu'une seule manière de qualifier les faits en droit : c'est également une question de vérité ; que, par nature

encore, il n'y a qu'une seule manière de procurer, à la compétence liée que l'on s'est vu reconnaître, la translation adéquate : en tirant, de la règle de droit, la conséquence mécanique de ce que l'exigence qu'elle contient requiert, ce qui est encore une question de vérité.

Mais si l'incertitude peut jaillir de ce que le juge lui-même ne sait pas toujours jusqu'où s'étend son contrôle – c'est, hélas, parfois le cas dans le cadre des opérations qui viennent d'être pointées –, elle peut aussi surgir alors même que le juge en cernerait, peu ou prou, les côtés. Lorsque l'administration se voit reconnaître ce qu'il est convenu d'appeler un pouvoir discrétionnaire, la marge d'appréciation qui lui est par définition consentie, bien utile à l'administration pour retenir la meilleure manière possible de servir l'intérêt général au chevet duquel elle est vissée, rime aussi avec incertitude, à l'exacte mesure de la liberté que le pouvoir discrétionnaire abandonne.

Que doit alors faire le juge si une contestation lui est soumise à propos de la façon dont la marge d'appréciation en cause a été mise en œuvre ? Peut-il se substituer à l'administration et apprécier la situation à la place de celle-ci ? On pressent que la séparation des pouvoirs n'est pas de cet avis. Peut-il, à l'inverse, abandonner l'administration à sa liberté la plus absolue ? On pressent, cette fois, que l'État de droit – qui honnit l'arbitraire – ne saurait le tolérer.

Il faut donc – c'est inéluctable – naviguer entre les deux rives et trouver, dans l'espace qui les sépare, la voie étroite en mesure d'être empruntée. En géographie des eaux, on sait qu'il en existe de nombreuses : le Canal de Panama, le Détroit de Bérिंग, le Passage des Dardanelles ou encore le Cap Horn. Le vocabulaire du droit administratif incite, sans doute, à des voyages plus terre à terre, mais n'en regorge pas moins de caractéristiques physiques comparables : entre erreur manifeste d'appréciation, disproportion et disproportion manifeste, il offre, au droit, ses caps et ses détroits.

14. Pour le romantisme administratif dont on est empreint, la confection de la norme et le contrôle de son application par le juge ouvrent, on l'aura perçu, des océans d'incertitude qui ne se révèlent pas vraiment pacifiques. Le pacte idéal de l'État de droit qu'on voudrait tellement impossible à écorcher n'a pourtant pas fini d'être secoué.

Parce que l'intérêt général est nécessairement mouvant, la norme conçue qui doit être appliquée suppose – c'est nécessaire – de pouvoir être modifiée. Il n'en est, du reste, pas seulement ainsi de la norme générale et abstraite : même si c'est dans une mesure incomparable, la décision individuelle et concrète doit, elle aussi, pouvoir être sujette à des variations.

15. *Légitimement, on pensera d'abord que le changement est celui que l'on décide d'opérer pour le futur. C'est une évidence. Mais dans quelle mesure un tel changement, qui n'est pas le plus surprenant, est-il acceptable ? Quel est le juste critère à retenir pour admettre, en droit, une telle opération ?*

L'accoutumance à une règle suscite nécessairement des croyances et des espoirs dans le chef de son destinataire. Mais toute la question est là : jusqu'à quel point le destinataire peut-il s'y accrocher quand il sait aussi que gouverner, ce n'est pas seulement prévoir mais changer ?

Entre liberté d'agir au gré de l'intérêt général et respect des attentes légitimes, on devine, dans ces flots tourmentés, la présence d'une troisième dimension, sans que la mesure du périmètre dans lequel celle-ci s'inscrit soit aisée à palper.

Dans un univers où tout est question de croyance, un message d'avertissement gagne à être jeté à la mer : il ne faut pas prêter au droit du jour un crédit trop entier... Le monde évolue et la règle de droit se doit, avec lui, d'évoluer, si bien que croire que l'état juridique d'aujourd'hui doit aussi être celui de demain conduira nécessairement à la déception, sauf bonne surprise à laquelle chacun sait qu'il ne faut jamais penser pour en être gratifié.

16. *Capable de changer l'avenir, le droit se croit parfois permis de franchir tous les ponts possibles jusqu'à revenir sur le passé. N'atteint-on pas, alors, les toits de l'incertitude ?*

Interrompre le cours d'une décision individuelle vouée à perdurer. Consolider une action administrative irrégulière pour en empêcher la censure ou pour la voir échapper aux effets d'une sanction juridictionnelle déjà prononcée, au point, s'il échet, d'en assurer la résurrection. Changer la norme pour l'avenir, en procurant à celle-ci un effet rétroactif. Tout cela est-il admissible et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?

Ici encore, le droit administratif explore des voies de compromis entre ce qui est voulu et ce qui doit, à tout prix, être préservé, se raccrochant aux îlots de terre ferme qu'il connaît – le droit au respect de la propriété notamment –, mais se noyant aussi dans les eaux troubles du motif d'intérêt général, tantôt ordinaire, tantôt impérieux, susceptible de justifier le tort occasionné par l'inattendu.

L'on ressent combien le juge doit être seul en nageant. La baignade collective est assurément plus rassurante. Si lourde soit-elle, la combinaison de plongée gagnerait alors sans doute à être enfilée pour atteindre l'abysse des pourquoi et des comment, tant il est vrai que changer le passé – ce qu'on souhaiterait tous parfois faire – peut, dans l'univers du droit, engendrer des dommages irréparables.

17. Si, comme on le voit, la sécurité juridique charrie la lecture romantique de l'État de droit sur bien des mers, y compris, donc, celle de tous les changements, l'on n'a pas, pour autant, accosté encore. Dans l'État de droit, la norme comme la décision de l'administration sont, on l'a vu, sujets à contrôle et, au besoin, à sanction. Mais à quel contrôle et à quelle sanction ?

Entre autres marqueurs, on reconnaît la véritable dimension d'un État de droit à la mesure dans laquelle il autorise et organise le contrôle des actes que son administration a fait siens. S'il n'est pas de contrôle, il n'est pas de sanction possible contre l'action administrative qui aurait franchi les bornes de la légalité et qui n'aurait, ainsi, pas respecté le pacte originel.

La question est donc cruciale de savoir quand, comment et devant qui une contestation peut être portée contre l'action de l'administration.

18. Sur ce terrain, on prêterait une attention particulière à la manière dont l'intérêt au recours et à la critique sont conçus. Qui est recevable à critiquer quoi et dans quelle mesure ? Voilà bien un sujet de réflexion qui n'est pas sans ménager la part belle à l'incertitude, en particulier si l'exigence de l'intérêt au recours s'impose jusqu'au terme d'une procédure parfois longue de plusieurs années.

En matière d'intérêt, on ne saurait cacher l'existence de conceptions multiples qui, en pratique, peuvent conduire à des variations

considérables pour la vie de celui ou celle qui avait placé sa confiance dans les mains d'une justice parfois plus formaliste ou tatillonne que prévu ou espéré.

Entre ce que la doctrine française appelle le « moment 1900 » – entendez celui où le contrôle de la légalité d'un acte était plus ouvert que jamais – et ce qu'on appellera alors le « moment 2022 » – où nombre de contraintes sont sorties des cales –, on mesure que le temps qui passe n'est pas sans effet sur l'évolution du droit ouvert à critiquer l'acte administratif. Entend-on, toutefois, qu'à travers ce constat, c'est la dimension même de l'État de droit qui est en jeu ?

19. *L'intérêt n'est toutefois pas le seul objet d'étude à tenir à l'œil. Le délai dans lequel la critique est permise se présente assurément comme un baromètre au moyen duquel la vitalité de l'État de droit peut aussi se mesurer.*

À cet égard, l'on sait qu'au contentieux de l'excès de pouvoir, le délai de recours participe du temps court. Pour interpeller le juge, il faut se réveiller, et vite, encore que certains aménagements permettent de retarder l'échéance, pour autant qu'on en sache l'existence et qu'on en ait bien compris la notice d'utilisation.

Mais au contentieux de l'exception d'illégalité, l'horizon est tout autre. La critique est possible à tout instant si l'on frappe à la bonne porte : non pas à celle du Conseil d'État qui n'autorise la contestation intemporelle qu'à l'égard de l'acte réglementaire ; à celle des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire qui, eux, admettent, en tout temps, la remise en cause de la légalité de l'action administrative.

S'agit-il, là, d'un bien ou d'un mal ? Les avis sont partagés. Ce qui est certain, c'est que plus l'exception d'illégalité reste une option ouverte, moins l'action administrative est à l'abri, mais plus la protection juridictionnelle contre l'arbitraire de l'administration se montre généreuse.

Que faut-il préférer ? Dispose-t-on de statistiques à ce sujet, qui démontreraient qu'en autorisant, à tout moment, le recours à l'article 159 de la Constitution, la stabilité du pays serait à ce point menacée qu'il faudrait en finir avec ce que d'aucuns jugeront être l'opulence ?

20. Au-delà de la mesure dans laquelle l'acte administratif unilatéral peut être critiqué, il faut enfin se demander ce qui attend l'acte si la critique est fondée.

L'exception d'illégalité conduit, à cet égard, l'acte illégal à connaître la mise au coin, un doigt sur la bouche, en guise de punition. Mais l'annulation, elle, est ravageuse, tout comme, du reste, la suspension : l'une anéantit l'acte, au point qu'il est censé n'avoir jamais existé ; l'autre gèle l'acte pour en assurer la paralysie des effets en attendant l'examen au fond qui le conduit, le plus souvent, à chavirer.

Peut-on – c'est alors la question – édulcorer la sanction en vue, au point que celle-ci s'évapore en tout ou en partie ? Peut-on – c'est une autre manière de l'exprimer – donner à l'action administrative irrégulière la chance – au départ inespérée – de survivre au naufrage, en chantant Born to be alive ?

C'est la question que suggère le mécanisme de la balance des intérêts, au contentieux de la suspension, et celui de la modulation des effets de l'annulation, au contentieux du même nom.

Cette question, qui n'est pas seulement belge, pose, on l'aura compris, le problème pour le moins délicat de savoir si l'État de droit – celui qui, pour gagner son label, s'est soumis à la règle de droit et au contrôle de légalité – ne se ménage pas une porte de sortie en rupture frontale avec le pacte sur le fondement duquel il a reçu la vie.

On dira bien que ce n'est pas l'administration elle-même qui, sans contrôle, recourra à l'échappatoire ainsi ménagée, mais un juge indépendant et impartial. Certes, mais on peut aussi se demander comment il est possible de permettre au juge, dans le cadre du contrôle de légalité dont il a les clés, d'être en mesure de désactiver la sanction prévue au nom de considérations dont l'appréciation laisse largement place à la discrétion, dans un espace temporel qui intervient au bout d'une procédure longue, couteuse et, plus encore, justifiée compte tenu du caractère par hypothèse recevable et fondé de la critique qui était adressée à l'acte querellé.

De toutes les incertitudes rencontrées sur l'itinéraire d'une préface presque arrivée à son terminus, c'est peut-être en ce lieu qu'on atteint les sommets les plus sensibles, où le droit au maintien de l'illégalité constatée est hissé plus haut que le droit de contester

la légalité d'un acte en tant que tel, avec cette circonstance aggravante que la bascule se produit à un moment qui ne participe pas du temps de l'a priori – donc du monde de l'avertissement – mais de l'a posteriori – donc de l'univers de la surprise –.

Et si, en plus, par l'effet des mécanismes en cause qui posent déjà tant question, l'on devait considérer que la possible mise en cause de la responsabilité civile extracontractuelle de l'administration était tenue en échec, que resterait-il alors du pacte de l'État de droit ?

21. *L'ouvrage que les présentes lignes sont amenées à préfacier est tout entier consacré aux questions que l'on a tout juste esquissées.*

Il tire sa substance de quatre des cinq conférences que son auteur a données, à l'Université catholique de Louvain, entre le mois de mars et le mois de mai 2020, pour s'être vu attribuer, par la Faculté de droit et de criminologie, la Chaire Francqui au titre belge, l'une des récompenses scientifiques les plus prestigieuses que le monde académique puisse décerner à l'un des siens.

22. *La lecture des pages qui se laisseront bientôt tourner démontre, si besoin en était encore, que l'attribution de cette Chaire ne devait rien au hasard, ni à la politesse.*

Au gré des chapitres, et des nombreux méandres dans lesquels leurs développements nous entraînent, on découvre à quel point la sécurité juridique en droit administratif est riche de sujets aussi divers que sensibles, qui, sans cesse, interrogent les espaces et les limites du plus précieux de nos trésors communs : l'État de droit.

23. *Le sujet – l'un des plus périlleux qui soit en droit public contemporain – conduit le lecteur au cœur du réacteur, ce qui, sous la plume éprouvée d'un amoureux du droit nucléaire comme d'un titulaire de permis poids lourd, ne surprendra guère.*

S'interroger sur les différents procédés de confection de la norme administrative et leurs nuances, se questionner sur la mesure dans laquelle le juge de l'acte administratif peut ou doit contrôler ce dernier et ses implications, examiner la voie des possibles quand le changement voudrait souffler sur la norme ou sur la décision, en ce compris pour le passé, ausculter les conditions à la réunion desquelles le droit de mettre en cause la légalité de

l'action administrative est envisageable comme celles au bénéfice desquelles la sanction qui s'abat sur l'acte administratif peut être polie, quand ce n'est pas gommée : toutes ces questions comptent non seulement parmi les plus ardues, mais aussi parmi les plus intimes que recèlent le droit et le contentieux administratifs.

La résolution de ces questions – si tant est qu'elle soit possible et incontestable – implique de pouvoir dominer les toundras les plus infinies du domaine de droit en cause, de parvenir à en épouser les plus fins reliefs des roches escarpées qui s'y puissent apercevoir, et d'en discuter, avec un recul panoramique, les racines, les articulations et les ressorts, ce dont seul est capable un esprit supérieur et aguerri, armé d'une maturité acquise grâce à l'expérience d'une croisière au long cours.

24. Cet esprit, c'est celui de Michel PÂQUES, professeur ordinaire puis extraordinaire à la Faculté de droit de l'Université de Liège dont il fut aussi doyen, conseiller d'État honoraire et, désormais, juge à la Cour constitutionnelle.

Fort du parcours prestigieux qui est le sien, notre illustre collègue, qui avait déjà offert à la science du droit nombre de contributions scientifiques des plus remarquables, parmi lesquelles une thèse admirable sur l'acte administratif et le contrat, et plusieurs précis aux contenus aussi denses que précieux – même allégés du patchwork coloré de l'éléphant Elmer –, livre ici une œuvre palpitante pour qui s'intéresse aux questions les plus essentielles et les plus inconfortables que pose l'action de l'administration dans l'État de droit.

Avec la dextérité qui est la sienne et un sens de l'observation comme de l'analyse hors du commun, Michel PÂQUES propose un nombre impressionnant de développements qui révèlent à quel point la sécurité juridique en droit administratif est à la fois omniprésente, rassurante et adaptable, autant que discutable, fuyante et réversible, ce qui fait d'elle l'une des figures les plus complexes, les plus mystérieuses, mais aussi les plus puissantes que compte, pour l'heure, le droit administratif.

25. En découvrant la quadrilogie de thèmes abordés et les partitions qui la composent, il ne faut pas s'attendre à trouver à des questions précises et trop bien ordonnées, des réponses abruptes

et toutes prêtes à l'emploi : telle n'est pas l'ambition de ce Cru de Bourgogne d'exception qui vole, à dire vrai, beaucoup plus haut.

Ce que le lecteur trouvera, au gré des sujets abordés avec la plus grande rigueur scientifique, la plus subtile des chirurgies doctrinales et le plus garni des supports bibliographiques, s'apparente davantage à ce qu'on pourrait décrire comme étant un jardin administratif dans les allées duquel une collection d'arbres soigneusement répartis s'offre au visiteur ; comme des sillons juridiques délicatement tracés sur une terre de Condroz tout juste arrosée par la pluie ; comme la Ligne Claire d'une belge bande dessinée aux bulles jurisprudentielles soigneusement alignées ; ou, mieux encore, comme une œuvre de Bach, logique, sans faille, mais si naturelle, où la symphonie proposée se suffit à elle-même, pour, se refermant, donner l'œuvre parfaite.

Pour sublimer le thème de la sécurité juridique en droit administratif, il fallait bien autre chose que des catégories simplificatrices ou approximatives. Il fallait une réflexion, une interrogation, de la nuance, de l'étonnement, des frontières mais aussi des flous, du blanc, du noir et surtout du gris. Il fallait de l'exaltation et de la déception, du bonheur et de la désillusion, de l'idéal et de la beauté, du naturel et de l'artificiel, de la candeur et du réel, des mots et du silence, du paradoxe et de la fluidité. Le tableau contient toutes ces teintes, celles qui composent la vie, incertaine, et le droit, à l'image de la vie, pour épouser les mouvements contradictoires de l'État de droit que l'auteur décrit, commente et critique avec prudence, mais aussi conviction.

26. *Même doté d'un esprit supérieur et aguerri, même armé d'une maturité puisée dans l'expérience d'une croisière au long cours, on ne peut se payer le voyage de la sécurité juridique en droit administratif que si l'on est, par ailleurs, pourvu de la couverture omnium.*

Une couverture omnium acquise grâce à la joie que procure une famille en or, avec Anne, Florence, Simon, Mathilde et tous les autres. Une couverture omnium obtenue grâce au refuge qu'offre la lecture de Chateaubriand, de Tolstoï, de de Gaulle, d'Auster, d'Austen, de Saint-Simon et de qui encore ? Une couverture omnium gagnée par la quiétude qu'apporte un antre inondé de musique où se côtoient Mozart, Bach, Elgar, Purcell, Lully... et Johnny. Une

couverture omnium assurée par la grâce d'une nature calme et apaisante : celle que peut offrir un jardin minutieusement pensé et délicatement entretenu, là-bas, en Province de Liège, entre Esneux et Nandrin, entre Neupré et Anthisnes.

C'est alors que le grand voyage devient possible. Un voyage dans l'archipel des normes administratives. Un voyage dans le Canal de Panama, dans le Détroit de Béring, dans le Passage des Dardanelles ou au Cap Horn. Un voyage vers le futur ou dans la machine à remonter le temps. Un voyage au Pays du droit de critique mesuré ou dans les Cercles marins de la sanction disparue.

27. La vie est incertaine. Le droit est incertain. L'État de droit est incertain. Et si même la sécurité juridique était incertaine ?

Ce qui est sûr, par contre, c'est qu'en recourant à la terminologie d'un autre Grand Guide que celui dont on a l'honneur d'inaugurer les pages, le petit chef-d'œuvre qu'on a eu l'honneur de voir naître sous nos yeux, puis de déguster en primeur n'est pas intéressant ; il ne mérite pas même le détour ; il vaut le voyage.

Ce qui n'est pas moins sûr, c'est qu'en discernant à Michel PÂQUES l'une des récompenses scientifiques les plus prestigieuses que le monde universitaire belge puisse attribuer à l'un des siens, la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain ne s'est pas trompée. C'est qu'en nous gratifiant de ce festin de pensées qui piaffe d'impatience de gagner les appétits, son compositeur, qui a magistralement honoré la Chaire Francqui dont il est désormais titulaire, fait grand honneur à la science du droit. Et à l'intelligence humaine.

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles