

TABLE DES MATIÈRES

(Les chiffres renvoient aux numéros de l'ouvrage)

REMERCIEMENTS

PRÉFACE

INTRODUCTION 1 à 10

PREMIÈRE PARTIE

**Etude préliminaire des principales règles
pouvant régir la matière** 11 à 19

DEUXIÈME PARTIE

Les différents types de concours 20 à 73

CHAPITRE I. – Les relations entre la tutelle générale et les tutelles spéciales d'autorisation et d'approbation 20 à 43

Section 1. La tutelle générale et l'autorisation 21 à 26

Section 2. La tutelle générale et l'approbation 27 à 43

§ 1. Avant que la tutelle d'approbation ait été exercée 29 à 34

A. Tutelle d'approbation et tutelle de suspension 30 et 31

B. Tutelle d'approbation et tutelle d'annulation 32 à 34

§ 2. Après que la tutelle d'approbation a été exercée 35 à 43

A. Annulation d'un acte approuvé par une autre autorité de tutelle ? 36 à 38

B. Annulation par l'autorité d'un acte qu'elle aurait précédemment approuvé ? 39 et 40

C. Annulation d'un acte approuvé par l'effet de la loi ? 41 et 42

D. Annulation d'un acte déjà improuvé ? 43

CHAPITRE II. – La tutelle générale en présence d'une tutelle spéciale d'annulation 44 à 47

CHAPITRE III. – La tutelle générale et la tutelle coercitive 48 à 50

CHAPITRE IV. – La tutelle générale face à la réformation sur recours	51 à 53
CHAPITRE V. – Le concours de tutelles spéciales	54 à 56
CHAPITRE VI. – L'exercice de la tutelle sur des actes composites	57
CHAPITRE VII. – La conversion des actes de tutelle illicites ?	58 à 73
Section 1. <i>Position du problème</i>	58 à 61
Section 2. <i>Conditions requises par cet expédient</i>	62 à 72
§ 1. La concentration dans les mains d'une seule autorité des pouvoirs de tutelle générale et spéciale	63
§ 2. L'identité des effets de la tutelle générale et du procédé spécial de contrôle	64 à 72
A. Comparaison des effets de l'annulation et de la réformation sur recours	65
B. Comparaison des effets de l'annulation et de l'improbation	66 à 71
C. Comparaison de l'approbation et de la « décision » de ne pas exercer la tutelle générale	72
Conclusion	73

TROISIÈME PARTIE

Deux cas de concours particuliers 74 à 89

CHAPITRE I. – La tutelle générale face aux contrôles organisés par la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire	74 à 83
Section 1. <i>Le régime de la loi du 29 mars 1962</i>	75 à 77
Section 2. <i>Le régime de la loi du 22 décembre 1970</i>	78 à 81
Section 3. <i>Le régime du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme</i>	82
Conclusion	83

CHAPITRE II. – La tutelle générale face aux contrôles organisés par la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes	84 à 89
--	---------

QUATRIÈME PARTIE

Incidences de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles	90 à 123
---	----------

CHAPITRE I. – Définition des concepts de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique	91 à 112
Section 1. <i>La notion de tutelle dans l'article 7 de la loi spéciale</i>	91 à 96
Section 2. <i>Les définitions données des concepts de tutel- le ordinaire et spécifique sont-elles adéqua- tes ?</i>	97 à 108
§ 1. Premier critère : Le caractère plus rigoureux des tutel- les spécifiques	100 à 103
§ 2. Deuxième critère : La nature de l'intérêt poursuivi	104 à 108
Section 3. <i>Une autre approche de ces concepts</i>	109 à 112

CHAPITRE II. – Incidences de l'article 7 sur le choix de la tutelle applicable	113 à 123
Section 1. <i>La tutelle spécifique prime la tutelle ordinaire</i>	114 à 119
Section 2. <i>Le rôle subsidiaire de la tutelle ordinaire</i>	120 à 122
Conclusion	123

CONCLUSIONS GÉNÉRALES	124
-----------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE

INDEX DES ABRÉVIATIONS

INDEX ALPHABÉTIQUE

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

On a souvent souligné le rôle de la jurisprudence en tant que source du droit administratif. Il est devenu banal de constater que son importance tient à un décalage plus grand que dans d'autres branches du droit entre la profusion des situations et la sobriété des textes. Mais, épousant avec pragmatisme cette profusion des situations, la jurisprudence ne devient-elle pas elle-même une source profuse dont les eaux semblent parfois s'écouler au gré de pentes hasardeuses ?

Le rôle de la doctrine consiste à faire une sorte de relevé hydrographique de ce bassin jurisprudentiel, à y mettre en somme de l'ordre. Voilà notamment pourquoi on ne saurait trop insister sur la nécessité de sa fonction dans l'élaboration et le progrès du droit administratif. Entretenant une relation dialectique avec la jurisprudence, non seulement elle éclaire ceux qui s'en trouvent responsables sur des incidences de leurs décisions, qu'ils n'ont peut-être pas toutes exactement perçues, mais elle peut aller jusqu'à les mettre publiquement en garde contre des risques de déviations institutionnelles. Ce n'est point confondre les responsabilités des uns et des autres que de dire combien une doctrine juridique vigilante aide à combattre l'arbitraire d'où qu'il vienne.

La systématisation du droit administratif par la doctrine ne présente cependant pas le seul intérêt dialectique que je viens d'évoquer. Bien menée, elle permet aussi à l'administration elle-même de faire le point sur les règles qu'il lui incombe d'appliquer et ce rôle n'est pas moins essentiel que le premier car un beau litige n'est jamais qu'un litige c'est-à-dire la preuve d'un mauvais fonctionnement de la relation entre l'administrateur et l'administré. L'ignorance de la règle peut naturellement ne pas être étrangère à une telle perturbation de sorte que l'assistance didactique apportée à l'administrateur en vue d'une meilleure perception du sens de la décision à prendre sert l'intérêt général mieux sans doute qu'une sentence forcément tardive.

Aussi faut-il se réjouir de voir se lever un peu partout, à Louvain comme à Liège, à Gand comme à Bruxelles, une jeune génération d'administrativistes qui n'hésitent pas à s'attaquer vaillamment à des questions difficiles, à affronter une jurisprudence foisonnante, moins en spécialistes à la poursuite d'un bonnet carré, qu'en chercheurs soucieux

avant tout d'y apporter de la clarté. Pascal Gilliaux est de ceux-là, comme le lecteur le verra bien s'il prend soin de lire avec attention qu'elle mérite l'étude que son auteur m'a fait l'honneur, l'amitié et le plaisir de me demander d'introduire.

La tutelle administrative pose, en droit public en général et en droit administratif en particulier, de nombreux problèmes d'équilibre entre pouvoirs. Il n'est, pour s'en rendre compte, que de constater le volume du contentieux que son exercice engendre devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Le nombre relativement élevé d'annulations prononcées en la matière témoigne moins, me semble-t-il, d'un arbitraire croissant des autorités de tutelle que des difficultés réelles qu'elles rencontrent dans l'exercice d'attributions qui, du moins quant à l'appréciation de la conformité à l'intérêt général des décisions qui leur sont soumises, se sont trouvées particulièrement délicates à mettre en œuvre depuis que le délabrement à peu près général des finances des pouvoirs locaux a rendu de plus en plus difficile le respect effectif de l'autonomie de principe de ceux-ci. A cette complication des données propres à chaque acte vient cependant s'ajouter la multiplication des tutelles elles-mêmes, multiplication qui suit non seulement la tendance centralisatrice que je viens d'évoquer mais aussi la prolifération de l'interventionnisme administratif dans ses formes locales qui fait qu'aux bonnes vieilles tutelles classiques de la loi communale et de quelques grandes lois organiques sont venues s'en ajouter d'autres pour lesquelles il n'a pas toujours été facile de trouver un qualificatif adéquat et dont l'enchevêtrement complique encore la tâche de ceux qui en ont la charge. A quoi les réformes institutionnelles ont donné littéralement une dimension supplémentaire en superposant par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, tutelle ordinaire et tutelle spécifique aux notions classiques de tutelle générale et de tutelle spéciale.

C'est au nœud gordien du concours de ces différents types de tutelles, ou, comme il le dit, de ces différentes techniques de tutelles, que Pascal Gilliaux s'en est pris. Juriste et non militaire, il ne le tranche pas mais le défait patiemment en allant du plus simple au plus complexe avec le souci constant de ne pas perdre son lecteur en route. Bien que fondé sur une documentation remarquablement complète, recensée avec un sens critique toujours en éveil, parfois avec humour quand il s'agit, par exemple, du « caractère docile de nos communes (n° 49), l'exposé est toujours aussi clair que possible, soucieux de pragmatisme et d'utilité sans que la théorie, souvent originale, s'y trouve sacrifiée. On retiendra particulièrement en ce sens les définitions proposées pour la tutelle ordinaire et la tutelle spécifique.

Non sans ironie, l'auteur dénonce le manque d'esprit de système du législateur national, communautaire ou régional lorsque, notamment, il instaure une nouvelle tutelle. Du moins la loi ou le décret ne s'expose-t-il pas à commettre l'une ou l'autre erreur de qualification qui viendrait encore compliquer la tâche de l'interprète. La jurisprudence, essentiellement confrontée aux cas d'espèce, garde ainsi toute sa fonction de décantation des textes et le travail de systématisation revient à la doctrine qui, lorsque sa réflexion est bien conduite, peut ramasser toute la matière, si difficile soit-elle, en une synthèse lumineuse, comme le montre, après d'autres, l'ouvrage qu'on va lire. Pour cette raison et pour les autres que j'ai dites, je lui souhaite tout le succès qu'il mérite, c'est-à-dire celui d'un ouvrage de référence.

Paul TAPIE,

Président du Conseil d'Etat,

Président du Centre de droit public de

l'Université libre de Bruxelles.