



**Séminaire organisé par la Cour suprême de la République de Lettonie en collaboration  
avec l'ACA-Europe**

**Riga, 27 avril 2023**

***Questionnaire***

***Le juge et l'administration inerte. Le pouvoir discrétionnaire administratif***

**Introduction**

Le séminaire abordera la question de l'administration inerte, ainsi que le rôle et la compétence des tribunaux à cet égard. L'inaction ou le silence des autorités, ainsi que ses conséquences, affectent les droits des individus de manière non moins significative que les actions administratives ou les actes administratifs des autorités. Si le silence institutionnel est principalement lié aux aspects managériaux de l'administration publique, il interagit et est également corrélé à des aspects juridiques, tels que les principes de sécurité juridique, de bonne administration et d'interdiction de l'arbitraire. L'objectif du questionnaire et du séminaire est donc de résumer et d'analyser la réglementation et la pratique des États membres afin de déterminer si les droits des individus dans le contexte du silence administratif convergent et sont comparables dans les différents systèmes juridiques.

Comme le silence administratif est principalement lié à l'absence d'action ou de réponse des autorités dans les délais de procédure prescrits, les questions de la première section du questionnaire fourniront un aperçu de la réglementation et de l'application des délais de procédure dans les États membres. Les sections suivantes du questionnaire contiennent des questions directement liées aux réglementations nationales actuellement applicables en matière de silence administratif. Les réglementations sont généralement classées en un modèle négatif (le silence est considéré comme le refus d'une demande) et un modèle positif (une demande qui n'est pas refusée dans les délais impartis est considérée comme accordée). La plupart des systèmes juridiques prévoient généralement les deux modèles et diverses combinaisons spécifiques. La compréhension et la réglementation de ces modèles, ainsi que les diverses exceptions et règles spécifiques, diffèrent toutefois d'un système juridique à l'autre. Le questionnaire cherche également à identifier les expériences nationales en matière de mise en œuvre de l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, conçu comme un mécanisme de simplification et d'accélération de l'activité administrative. Enfin, et c'est l'un de ses aspects les plus importants, le questionnaire clarifiera le rôle et la compétence des tribunaux dans le processus de recours contre les actes fictifs résultant du silence administratif, en identifiant également les voies de recours légales. Le questionnaire vise à identifier les aspects mentionnés en vue de discussions ultérieures dans le cadre d'ateliers.





Le séminaire a également pour but d'aborder des questions relatives au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Les aspects les plus ambigus de cette question ont trait à l'identification du pouvoir discrétionnaire dans chaque cas spécifique, ainsi qu'à la compétence du tribunal et aux limites du contrôle judiciaire de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire par l'autorité. Les États membres ont une pratique et une approche distinctes en la matière. Certains systèmes juridiques distinguent le pouvoir discrétionnaire au sens étroit et la marge d'appréciation dans l'interprétation de concepts juridiques non définis. La plupart des systèmes juridiques ne connaissent toutefois aucune distinction de ce type. Les méthodes, caractéristiques ou mécanismes qui permettent de déterminer si une autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans un cas particulier divergent également. Le questionnaire vise donc à identifier les réglementations et pratiques nationales sur les questions mentionnées.

### Délais administratifs

1. Votre système juridique prévoit-il des délais administratifs spécifiques dans lesquels les autorités doivent adopter des décisions administratives ou accomplir des actions administratives ?

- Oui
- Non
- Seulement dans certains domaines du droit

Veillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire : chaque législation (ou, sur habilitation, ses arrêtés d'exécution) peut, matière par matière, prévoir un délai pour adopter des décisions administratives ou accomplir des actions déterminées. À défaut d'indication d'un délai, l'autorité administrative est censée devoir statuer dans un « délai raisonnable ».

2. Où sont fixés les délais administratifs ?

- Dans la Constitution
- Dans le code général de droit administratif ou le droit de la procédure administrative
- Dans des lois spéciales
- Ailleurs

Veillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire :

Voir ci-dessus. Il n'y a pas une disposition générale applicable à tout acte administratif, mais des législations et/ou réglementations spécifiques, prévoyant le cas échéant des délais.





3. La notion de « délai raisonnable » pour la fixation des délais administratifs est-elle définie et appliquée dans votre système juridique ou votre jurisprudence ?

Elle est définie et appliquée par la jurisprudence. Sa définition est « large » et ses implications concrètes peuvent varier, selon la matière concernée.

Le principe du délai raisonnable, qui est dérivé des principes généraux de bonne administration et de sécurité juridique, est susceptible d'être appliqué à l'ensemble des décisions administratives. Le délai raisonnable dans lequel toute autorité administrative doit veiller à prendre une décision ne commence à courir qu'à partir du moment où elle est en mesure de le faire.

L'appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce ; le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'administré concerné et de celui de l'autorité<sup>1</sup>. Dans ce cadre, entre particulièrement en ligne de compte la possibilité, pour l'autorité, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en pleine connaissance de cause<sup>2</sup>.

Le principe général du délai raisonnable s'est surtout développé en matière disciplinaire mais son application générale est globalement admise.

À titre illustratif, en matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir par exemple C.E., n°254.469 du 13 septembre 2022, A.S.B.L. ENSEIGNEMENT CONFESSIOINNEL ISLAMIQUE EN BELGIQUE ; C.E., n°254.053 du 21 juin 2022, LARABI.

<sup>2</sup> Voir par exemple C.E., n°242.225 du 23 août 2018, DREAU ET CONSORTS ; C.E., n°241.363 du 2 mai 2018, MOUREAUX ; C.E., n°237.115 du 24 janvier 2017, GOFFIN.

<sup>3</sup> C.E., n°254.230 du 6 juillet 2022, XXXX.





Le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires. Par conséquent, le vice relatif à un éventuel dépassement du délai raisonnable par l'autorité de première instance n'est pas nécessairement couvert par l'effet dévolutif d'un recours en réformation<sup>4</sup>.

Le moyen pris d'une violation du délai raisonnable n'est pas toujours opérant pour le requérant. Ainsi, il a déjà été jugé que le demandeur d'une carte d'identification **pour exercer la fonction** d'agent de gardiennage n'a pas intérêt à **solliciter une annulation du refus de délivrance de cette carte** qui serait prononcée sur le fondement d'un moyen pris du dépassement du délai raisonnable. En effet, en cas d'annulation de la décision de refus, l'autorité administrative serait tenue de se prononcer à nouveau sur la demande de carte par une décision qui sera nécessairement encore plus tardive. En d'autres termes, retenir le moyen pris du dépassement du délai raisonnable ferait obstacle à ce que l'autorité administrative puisse encore statuer sur ladite demande en telle sorte que le demandeur ne pourrait jamais obtenir la carte d'identification<sup>5</sup>.

De même, il a été jugé que la méconnaissance de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable ne peut affecter la légalité d'une décision lorsqu'en tout état de cause l'autorité est tenue de statuer, dès lors que l'annulation d'une décision pour ce motif aurait pour effet de contraindre l'autorité à prendre une décision encore plus tardive<sup>6</sup>.

4. Décrivez les délais généraux dans lesquels les décisions administratives sont rendues dans votre système juridique.

Il n'existe pas de délais généraux applicables à toutes les décisions des autorités administratives. L'élaboration d'un acte administratif unilatéral ne se conçoit cependant pas sans délais.

Soit la législation ou la réglementation applicable précise un délai dans lequel une autorité administrative peut ou doit agir ; on distinguera alors les délais d'ordre et les délais de rigueur. Constitue un délai de rigueur, le délai dont le dépassement entraîne, selon la norme applicable ou son interprétation, des effets de droit (ex. : décision réputée négative ou positive, dessaisissement ou incompétence de l'autorité administrative, etc.)<sup>7</sup>. Le délai d'ordre est, quant à lui, énoncé à titre indicatif ; son dépassement n'entraîne en soi aucun effet juridique<sup>8</sup>, sous réserve de l'application du principe du délai raisonnable.

Soit aucun délai n'est spécifié ; l'acte administratif unilatéral peut alors être pris sans limite dans le temps, mais dans le respect, en principe, du délai raisonnable.

<sup>4</sup> C.E., n°253.075 du 23 février 2022, de DIESBACH BELLEROCHÉ et C.E., n°254.053 du 21 juin 2022, LARABI.

<sup>5</sup> C.E., n° 254.167 du 30 juin 2022, XXXX.

<sup>6</sup> C.E., n°253.464 du 5 avril 2022, MARCOU.

<sup>7</sup> J. SALMON, J. JAUMOTTE, E. THIBAUT, *Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p 935.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 938.





5. Est-il possible de prolonger les délais administratifs ? Dans quelles circonstances ?

S'agissant d'un délai d'ordre, son dépassement n'est pas sanctionné en soi et une prolongation est donc possible sans qu'une décision expresse ne doive être prise à cet égard. L'autorité demeure cependant tenue d'agir dans un délai raisonnable.

La prolongation d'un délai de rigueur imparti à l'autorité administrative pour statuer n'est possible que si la législation (ou la réglementation) le permet et dans les circonstances prévues.

6. Une personne a-t-elle le droit de se plaindre de la décision de l'autorité de prolonger le délai ?

La réponse est complexe car, d'une part, il faut que le plaignant ait intérêt à invoquer le moyen (le cas échéant au titre de la violation du délai raisonnable) et, d'autre part, si la prolongation du délai est possible sur la base d'une disposition législative, en principe supérieure dans la hiérarchie des normes au principe général de la prise de décision dans un délai raisonnable, le moyen sera voué au rejet (sauf à contester la constitutionnalité de la disposition législative elle-même, ce pour quoi seule la Cour constitutionnelle est compétente). Par contre, si la possibilité de prolongation est prévue par un arrêté royal ou de gouvernement ou ministériel, la prolongation du délai pourrait être vue comme contraire au principe général du délai raisonnable mais toujours en tenant compte des circonstances de l'espèce.

7. Si une décision administrative est défavorable à la personne qui introduit la demande ou à son destinataire potentiel, peut-elle encore être rendue après l'expiration du délai ?

- Oui
- Non
- Non, sauf si le retard de l'institution est dûment justifié
- Autre réponse

Veuillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire :

Cela dépend de la nature du délai (délai d'ordre, délai de rigueur, délai raisonnable).

Pour un délai de rigueur, l'autorité aura de toute façon perdu sa compétence *ratione temporis* de sorte que la réponse est négative.

Pour un délai d'ordre, se posera alors la question du respect ou non du principe du délai raisonnable, conformément à la jurisprudence déjà évoquée ci-avant.

Ces principes valent indépendamment du caractère défavorable ou non de la décision administrative.





8. Le fait de ne pas respecter les délais administratifs établis est-il un problème courant dans votre pays ?
- Plutôt oui
  - Plutôt non

L'éventail des délais (délai d'ordre, délai de rigueur, délai raisonnable) est trop vaste que pour donner une réponse et cela varie selon les autorités administratives .

9. Quelles sont les principales raisons du non-respect des délais administratifs dans votre pays ?
- Manque de réglementation claire
  - Manque de capacité institutionnelle
  - Déficiences dans l'administration des autorités
  - Déficiences au niveau de la politique nationale
  - Autre réponse

Veuillez brièvement préciser votre réponse

Lorsque des décisions administratives sont rendues en dehors de délais prescrits, c'est souvent un « mixte » des causes spécifiées, auquel peut venir s'ajouter la complexité de la matière.

10. Existe-t-il des sanctions, une responsabilité disciplinaire ou pénale pour les autorités ou leur personnel s'ils ne respectent pas les délais ?

Il n'y a pas en droit belge d'incriminations pénales relatives au non-respect des délais.

Par contre, le fonctionnaire pourrait être poursuivi disciplinairement en raison du manque de diligence apporté à la gestion d'un dossier.

La responsabilité civile de l'autorité administrative pourrait être engagée sur la base d'une « faute » au sens de l'article 1382 du Code civil devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, qu'une décision ait ou pas été prise.

Si le Conseil d'État annule la décision prise en violation du délai raisonnable, il peut octroyer une indemnité réparatrice sur la base de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État.





## Silence administratif

1. Le « silence administratif » est-il défini en tant que concept juridique dans votre législation nationale ? Veuillez préciser.

Oui, en ce que des dispositions légales ou réglementaires attachent des effets juridiques à ce silence, soit pour réputer une demande refusée, soit pour la réputer accordée.

D'une manière générale, il s'agit de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui dispose :

*« § 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. ».*

Parfois, des législations spécifiques, fédérales, communautaires ou régionales mettent en place un régime particulier applicable à une matière déterminée et qui se substitue au régime général « de droit commun ». Il existe des dispositions réputant refusée une demande pour laquelle aucune décision expresse n'est prise dans le délai imparti à l'autorité compétente (tel est le cas dans la matière de l'urbanisme où les permis tacites ne sont plus autorisés comme indiqué ci-après). Mais il existe également des dispositions en sens inverse dans d'autres domaines.

2. Un modèle négatif de silence administratif (refus présumé d'une demande) est-il prévu dans votre système juridique ?

Oui, il s'agit du régime de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, applicable en toute matière lorsque l'autorité administrative est tenue de statuer.

3. Un modèle positif de silence administratif (une demande non refusée dans les délais impartis est présumée acceptée) est-il prévu dans votre système juridique ?

Il n'y a pas de « modèle », entendu comme un régime général.

Il existe en revanche des dispositions particulières, réputant une demande approuvée à défaut de décision adoptée par l'autorité compétente dans le délai (de rigueur) qui lui était imparti pour ce faire. Ce qui suit est renseigné à titre illustratif.

L'article 55, § 2, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, modifié par l'article 12 de la loi du 22 décembre 1970, entendait ne pas pénaliser l'administré pour la passivité, voire l'incurie ou la mauvaise volonté, de l'administration. Cette disposition a ensuite été intégrée à l'article 137, alinéa 2, de l'ordonnance du Conseil de la





Région de Bruxelles-capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et permet au demandeur de permis, à défaut de notification de la décision du gouvernement régional dans un délai déterminé et après envoi d'un rappel, de passer à l'exécution des travaux faisant l'objet de la demande. La Cour constitutionnelle (d'arbitrage, à l'époque) a été interrogée sur l'admissibilité au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination) de ce régime qui ne générerait pas de décision administrative contrôlée par un juge et a conclu à la violation des dispositions constitutionnelles, tout en insistant sur l'aspect particulier du contentieux de l'urbanisme<sup>9</sup>.

Une semaine après cet arrêt, la CJUE a considéré qu'un système d'autorisations tacites ne saurait être compatible avec les exigences des directives visées par le présent recours, car celles-ci prévoient soit, pour les directives 75/442, 76/464, 80/68 et 84/360, des mécanismes d'autorisations préalables, soit, pour la directive 85/337, des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation. Les autorités nationales sont donc tenues, en vertu de chacune de ces directives, d'examiner au cas par cas toutes les demandes d'autorisation introduites. Cette affaire<sup>10</sup> concernait des mécanismes d'autorisations tacites dans les droits régionaux flamand et wallon.

Des législations spécifiques actuelles attachent des effets positifs à l'écoulement du temps sans qu'une décision formelle positive ne soit nécessaire. Il n'est pas toujours évident de déterminer si ces autorisations tacites constituent bien des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours.

Ainsi, par exemple, l'article 140, § 3, du Code de la fonction publique wallonne prévoit qu'à défaut d'avis émis dans un délai de deux mois sur une demande de cumul d'activités, l'avis du Comité de direction est réputé favorable et qu'à défaut de décision du directeur général du Service public de Wallonie dans un délai de 60 jours, le directeur est censé se ranger à l'avis (favorable) du Comité de direction.

En matière de provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires<sup>11</sup>, si la Commission des provisions nucléaires sur la demande n'intervient pas dans le délai fixé, l'autorisation est réputée acquise.

En matière de contrôle des établissements de crédits<sup>12</sup>, si la Banque nationale ne s'est pas opposée à l'acquisition envisagée au terme de la période d'évaluation d'au maximum trois mois, l'acquisition est réputée approuvée.

---

<sup>9</sup> C.C., n°78/2001 du 7 juin 2001.

<sup>10</sup> CJUE, arrêt du 14 juin 2021, Commission c/Belgique, C-230/00, ECLI:EU:C:2001:341.

<sup>11</sup> Art. 6 de la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires.

<sup>12</sup> Art. 27 de la loi du 11 mars 2018 relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement.







En matière d'aménagement du territoire, conformément à l'article D.II.12, §5, du Code wallon du Développement territorial (« CoDT »), la décision du conseil communal adoptant définitivement un schéma de développement communal ou d'orientation local est réputée approuvée par le Gouvernement wallon à défaut pour ce dernier de l'approuver ou la refuser par arrêté motivé envoyé dans les nonante jours de la réception du dossier.

4. Quel modèle réglementaire de silence administratif est-il le plus typique dans votre système juridique ?

Compte tenu du caractère de régime général de l'article 14, §3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il s'agit du modèle négatif.

Si, comme il a été exposé ci-avant, des dispositions particulières prévoient des cas d'application du modèle positif, il ne s'agit pas d'un modèle « réglementaire » et il semble qu'elles demeurent assez exceptionnelles, au regard également des nombreuses dispositions particulières faisant application d'un modèle négatif.

### Le modèle négatif

1. À quels types de procédures administratives le modèle négatif peut-il être appliqué ?
- Les procédures initiées sur la base d'une demande ou d'une réclamation d'une personne
  - Les procédures d'office
  - D'autres procédures

Veuillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire

2. Le modèle négatif signifie-t-il que la demande ou la réclamation d'une personne est automatiquement considérée comme rejetée, ou bien des actions supplémentaires sont-elles nécessaires pour qu'elle puisse introduire un recours contre le rejet (la personne doit-elle, par exemple, fournir la preuve que l'autorité ne s'est pas prononcée sur la question particulière pour pouvoir introduire un recours contre le rejet) ?

Dans le modèle négatif classique (article 14, §3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État), il faut :

- une mise en demeure adressée à l'autorité administrative compétente, notifiée par un intéressé ;
- que l'autorité administrative soit tenue de statuer ;
- qu'elle garde un silence de quatre mois.

Une fois ces conditions satisfaites, la décision implicite de rejet est susceptible de recours, y compris d'une demande de suspension de l'exécution.





S'agissant des dispositions particulières faisant application d'un modèle négatif, des modalités préalables sont également parfois requises pour qu'une décision implicite de rejet puisse être réputée exister. Le plus souvent, il s'agira d'une forme de mise en demeure, comme l'envoi d'un courrier de rappel<sup>13</sup>. Une fois la décision implicite de rejet réputée exister par l'effet d'une disposition de nature législative, la possibilité d'introduire un recours existe elle aussi par le seul effet de la disposition de nature législative.

3. La procédure de recours contre un « refus fictif » résultant d'un silence administratif diffère-t-elle de la procédure de recours générale (le délai ou l'organe de révision différent-ils par exemple de ceux de la procédure de recours générale) ? Veuillez décrire les principales différences.

Non.

4. Le « refus fictif » résultant d'un silence administratif peut-il faire l'objet d'un recours judiciaire ?

Oui, en entendant « judiciaire » comme juridictionnel, visant ainsi tant le juge judiciaire que le juge administratif, et pour autant que l'administré ait bien mis en œuvre les modalités préalables d'application requises (mise en demeure, ...), ce que l'instance juridictionnelle examinera.

5. Quelle est la compétence du tribunal si le « refus fictif » est jugé injustifié ?

- ~~Le tribunal peut ordonner à l'autorité administrative de rendre une décision, mais ne peut lui imposer de délai spécifique~~
- ~~Le tribunal peut ordonner à l'autorité administrative de rendre une décision dans un certain délai~~
- ~~Le tribunal peut trancher lui-même l'affaire~~
- Autre réponse

Veuillez brièvement préciser votre réponse

Le refus implicite injustifié peut être suspendu et annulé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Cette dernière pourra, sur demande, octroyer une indemnité réparatrice (art. 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État) ou (inclusif) préciser les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation (art. 35/1) ou (inclusif) ordonner que la décision nouvelle à prendre intervienne dans un délai déterminé (art. 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>) ou, en cas de compétence liée, l'arrêt peut se substituer à la nouvelle décision à prendre (art. 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2), le cas échéant, sous astreinte (art. 36, § 2).

---

<sup>13</sup> Voir par exemple l'article D.II.47, § 3, dernier alinéa, du CoDT.





6. Quelles sont les voies de recours ouvertes dans votre système juridique si une autorité ne s'est pas conformée correctement à l'injonction d'un tribunal de prendre une décision ?

Voir réponse au 5.

Si l'autorité ne s'y est pas conformée en ce qu'elle persiste dans son silence, voir l'astreinte précitée.

Si une décision a été prise mais ne respecte pas les mesures visées pour remédier à l'illégalité, cette nouvelle décision est elle-même un acte susceptible de recours et une violation de l'autorité de chose jugée pourrait être invoquée à l'occasion dudit recours.

À cela peut s'ajouter un éventuel recours (en responsabilité) devant les juridictions de l'ordre judiciaire pour « faute », basé sur l'article 1382 du Code civil, la faute consistant dans la non-exécution ou l'exécution incorrecte de l'arrêt d'annulation du Conseil d'État.

7. Dans quels cas le tribunal est-il compétent pour trancher en lieu et place de l'autorité « silencieuse » ?

- Dans tous les cas
- ~~Seulement dans les cas d'urgence objective~~
- ~~Seulement dans les cas qui concernent des droits importants de la personne~~
- Seulement dans les cas où l'autorité n'a pas de pouvoir discrétionnaire ou si celui-ci est limité à zéro
- ~~Jamais, car seule l'autorité peut prendre une décision~~
- ~~Autre réponse~~

### **Le modèle positif**

Comme expliqué ci-dessus (voir sous le titre « Silence administratif »), le modèle belge est très majoritairement négatif. Il n'y a pas de « modèle » positif entendu comme un régime général.

S'il existe des dispositions particulières faisant application d'un tel modèle, elles sont cependant disparates. Eu égard à la disparité des matières le cas échéant concernées et à la diversité des législateurs concernés (autorité fédérale ou entités fédérées), il ne peut être tiré d'enseignements généraux.

C'est sous cette importante réserve qu'il est répondu aux questions qui suivent.





1. Quel est l'objectif principal du modèle positif dans votre système juridique ?
  - Simplifier certaines procédures administratives
  - Protéger les droits des individus dans le cas où une autorité ne respecterait pas les délais administratifs

Veillez brièvement préciser votre réponse

Il n'y a pas UN modèle positif en droit belge et les objectifs poursuivis par les dispositions particulières qui en font application peuvent varier entre ces deux options.

2. Dans votre système juridique, l'application du modèle positif est-elle interdite ou restreinte dans certains domaines du droit ?

Comme indiqué ci-dessus, la Cour constitutionnelle considère avec difficulté un modèle positif ne générant aucun acte susceptible de recours.

En matière d'environnement, un système de permis d'environnement tacite n'apparaît pas admissible, particulièrement eu égard au droit européen (voir également ci-après).

3. À quel moment (un moment précis ou des circonstances particulières) la demande de la personne est-elle considérée comme ayant été accordée ?

Il faut chaque fois examiner la législation ou la réglementation mise en œuvre.

4. Faut-il que la personne obtienne une confirmation ou une preuve quelconque que sa demande a été accordée ? Où et dans quel délai doit-elle être reçue ?

Il faut chaque fois examiner la législation ou la réglementation mise en œuvre.

5. Les tiers affectés par la « décision fictive » d'octroi d'une demande disposent-ils de recours juridiques, si nécessaire ?

C'est une condition qui semble être imposée par la Cour constitutionnelle, spécialement là où des actes administratifs sont susceptibles d'affecter la situation des tiers.

6. Une procédure particulière permet-elle d'annuler une « décision fictive » d'octroi d'une demande ? Dans l'affirmative, y a-t-il des différences par rapport à la procédure générale ?

Non, c'est la procédure générale.





7. Veuillez décrire la mise en œuvre du modèle de silence positif prévu à l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dans votre système juridique. Dans quels domaines juridiques a-t-il été mis en œuvre ? Sa mise en œuvre a-t-elle donné lieu à des difficultés ?

En droit belge, la directive 2006/13/CE a fait l'objet d'une transposition par chaque législateur (fédéral, régional et communautaire) pour ce qui concerne ses propres compétences. Dans différents outils de transposition (partielle), on peut retrouver une disposition relativement générale, étant abordée sous un chapitre consacré à la liberté d'établissement<sup>14</sup>.

Ainsi, par exemple au niveau fédéral, l'article 11 de la loi du 26 mars 2010 « sur les services » (M.B. 30 avril 2010), désormais abrogée, disposait en son dernier alinéa : « Sans préjudice des régimes légaux ou réglementaires particuliers justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, en l'absence de réponse dans le délai prévu par la loi ou le règlement, l'autorisation est considérée comme octroyée. ». Cette disposition est désormais reprise sous l'article III.9, dernier alinéa, du Code de droit économique.

Dans son avis sur la loi précitée du 26 mars 2010, la section de législation a souligné que certaines dispositions reproduisent plusieurs articles de la directive destinés au législateur ou d'autres autorités réglementaires et imposant à ces derniers des principes ou des interdictions qu'ils doivent respecter lorsqu'ils édictent des règles<sup>15</sup> ; « formuler ces principes et interdictions émanant de la directive services dans une loi-cadre nationale ne [...] dispense pas [le législateur] d'expurger dans les délais les lois particulières des dispositions qui seraient contraires à celles de la directive services ou de cette loi cadre et, de manière générale, de faire application des principes prescrits par la directive en élaborant une nouvelle législation ou en révisant l'ancienne »<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir not. article 11, dernier alinéa, du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 « visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (M.B. 24 décembre 2009) ; article 11, dernier alinéa, du décret de la Communauté française du 19 juillet 2010 « relatif aux services en Communauté française » (M.B. 31 août 2010) ; article 13, dernier alinéa, du décret de la Communauté germanophone du 15 mars 2010 « sur les services » (M.B. 13 avril 2010) ; article 8, dernier alinéa, des décrets de la Région flamande et de la Communauté flamande du 25 juin 2010 « portant la transposition partielle de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur » (M.B., 2 août 2010) ; article 13, §5 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mai 2011 « visant à transposer, partiellement, la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services en Région de Bruxelles-Capitale » (M.B., 8 juin 2011).

<sup>15</sup> Avis n° 47.084/1/V, donné le 8 septembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 26 mars 2010 « sur les services », pp. 3-4. Elle souligne encore : « Le projet de loi soumis pour avis contient - notamment aux chapitres II et III - un certain nombre de dispositions ayant un effet direct et qui ont trait aux régimes d'autorisation existants. Il semble que l'intention des auteurs du projet soit que ces dispositions complètent le régime existant en matière de procédures d'autorisation à titre de règles "de nature supplétive" dans la mesure où ces procédures ne régleraient pas certains points abordés dans le projet ».

<sup>16</sup> Ibid.





Malgré une disposition générale comme celle examinée ci-avant, il n'y a ainsi pas de mise en œuvre uniforme et harmonisée du modèle de silence positif prévu à l'article 13, paragraphe 4 de la directive 2006/123/CE. La question de sa mise en œuvre se pose plutôt au cas par cas, lorsque sont en cause des services et des mécanismes d'autorisation, de reconnaissance préalable ou d'agrément y relatifs. À titre purement illustratif, on relèvera l'exemple suivant.

Concernant un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté d'exécution du Code des droits et taxes divers en ce qui concerne le bureau compétent et la déclaration relative à la taxe sur les opérations de bourse et la possibilité pour les professionnels étrangers de nommer un représentant responsable dans le cadre de cette taxe », la section de législation du Conseil d'État a constaté que le projet ne prévoyait pas de délai dans lequel une décision doit être prise quant à la demande d'agrément du représentant responsable<sup>17</sup>. Rappelant les termes de l'article 13 de la directive 2006/123/CE, la section de législation a considéré qu'« (...) il s'impose de fixer un délai de décision » et qu'[i]l faudra en outre prévoir un agrément de plein droit dans l'hypothèse où ce délai arrive à échéance sans qu'une décision ait été prise. En effet, on n'aperçoit pas pourquoi on pourrait déroger dans ce cas à la directive « services ». ». Ce projet est devenu un arrêté royal du 16 février 2017 dans lequel il est expressément prévu que « Dans le cas où la notification n'a pas lieu dans le délai d'un mois qui suit l'accusé de réception de la demande visée à l'article 217/1 ou la réception des documents réclamés, l'agrément est considéré comme accordé à l'expiration de ce délai d'un mois ».

S'agissant d'éventuelles difficultés, il est renvoyé à ce qui sera dit ci-après quant à la jurisprudence y relative.

### Autres recours juridiques

1. Quels sont les recours juridiques prévus dans votre système juridique dans les situations de silence administratif où la loi ne régleme pas le silence administratif, ni selon le modèle positif ni selon le modèle négatif ?

L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a une vocation « universelle » et s'applique à défaut d'autres dispositions.

Face au silence de l'administration et à défaut d'une disposition réglementant ce silence, l'administré qui néglige à mettre en œuvre le régime visé à l'article 14, § 3, précité risque de se voir opposer un manque de diligence, une certaine responsabilité, de sorte qu'il ne pourrait par exemple pas se prévaloir d'un grief pris du dépassement du délai raisonnable<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Avis n° 60.740/3, donné le 25 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 février 2017 « modifiant l'arrêté d'exécution du code des droits et taxes divers en ce qui concerne le bureau compétent et la déclaration relative à la taxe sur les opérations de bourse et la possibilité pour les professionnels étrangers de nommer un représentant responsable dans le cadre de cette taxe » (M.B., 22 février 2017).

<sup>18</sup> Voir en particulier C.E., n° 242.903 du 9 novembre 2018, GUTMAN.





2. Une personne peut-elle demander une indemnisation pour les pertes financières ou les dommages non financiers causés par le silence administratif de l'autorité ?

Oui, voir les exemples donnés ci-dessus.

### **Jurisprudence et réglementation dans les secteurs non harmonisés du droit**

1. Disposez-vous de jurisprudence jugeant infondée ou inapplicable, dans un cas particulier, la réglementation nationale sur le silence administratif ?

Non, sous réserve de ce qui a été examiné sous le titre « Silence administratif », question n° 3, dont il résulte que cette réglementation n'est admissible que pour autant qu'elle n'exclut pas qu'un refus implicite puisse faire l'objet d'un recours en annulation ou en suspension.

2. Disposez-vous de jurisprudence sur l'application ou l'interprétation du modèle positif prévu à l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ? Dans l'affirmative, veuillez décrire la substance des affaires les plus pertinentes.

Un seul arrêt du Conseil d'État a abordé l'examen de l'article 13, paragraphe 4, précité et encore de manière incidente. L'arrêt n°235.278 du 30 juin 2016 (BVBA LUBERCO e.a. t/de GEMEENTE HAM en het VLAAMSE GEWEST) dispose que : "Noch artikel 13, vierde lid, eerste volzin, van de dienstenrichtlijn, aangenomen dat deze laatste te dezen toepassing vindt, noch artikel 8, § 3, van de handelsvestigingenwet, sluiten op enige wijze de toegang van derden tot de rechter tegen een stilzwijgend verleende vergunning uit, of blijken de bevoegdheid van de Raad van State om de interne en externe wettigheid van dergelijke vergunning te controleren, op enige wijze te beperken. Uit deze bepalingen volgt geenszins een "subjectief recht" op een vergunning in hoofde van de tussenkomende partij, bij ontstentenis van een tijdige betekening van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen over haar aanvraag."

Un arrêt de la Cour constitutionnelle peut également être renseigné, à savoir l'arrêt n°125/2016 du 6 octobre 2016. Dans cette affaire, les parties requérantes contestaient notamment le principe de rejet tacite du recours administratif portant sur une décision relative au permis d'environnement et soutenaient que le législateur décretaal flamand avait méconnu l'article 13, § 4, de la directive 2006/123/CE en ce que l'objet d'un permis d'environnement pourrait être lié aux motifs impérieux d'intérêt général et qu'il pourrait difficilement être contesté qu'un tel permis est susceptible d'avoir un impact négatif sur l'intérêt légitime d'une tierce partie. La Cour a répondu comme suit : « Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le permis d'environnement relève du champ d'application de la directive « services », il suffit d'observer que, conformément à l'article 13, paragraphe 4, de la directive « services », d'autres règles que l'octroi tacite sont autorisées « lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ». En vertu du considérant 40 et des définitions contenues dans l'article 4, point 8), de la directive « services », la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » couvre « l'ordre public, la sécurité publique et la santé





publique », le « maintien de l'ordre social » et la « protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire ». [...], il découle de plusieurs directives européennes en matière d'environnement qu'un système de permis d'environnement tacite n'est pas admissible, de sorte qu'il est tout à fait satisfait à l'exception mentionnée à l'article 13, paragraphe 4, in fine, de la directive « service ». ».

3. Avez-vous posé une question à la Cour de justice de l'Union européenne afin qu'elle rende une décision préjudicielle dans une affaire concernant une réglementation nationale sur le silence administratif ? Décrivez brièvement la demande et la teneur de l'arrêt.

Non

4. Décrivez brièvement la réglementation nationale sur le silence administratif dans les domaines juridiques suivants :

A défaut d'un modèle d'application générale et compte tenu de la répartition des compétences entre autorité fédérale et entités fédérées, il n'est pas possible de donner un aperçu exhaustif des dispositions existantes. Ce qui suit se veut dès lors exclusivement illustratif.

#### 4.1. Urbanisme, aménagement du territoire et protection de l'environnement

Cette matière a cessé d'être nationale (ou fédérale) et quatre entités de l'État (3 Régions et la Communauté germanophone) ont élaboré des règles autonomes et distinctes.

Seuls quelques exemples peuvent être donnés :

Un même type de décision peut faire l'objet de deux régimes de décision implicite « circonstanciée ».

En matière d'aménagement du territoire, il a d'ores et déjà été fait mention des dispositions de l'article D.II.12, §5, du CoDT (voir supra).

S'agissant d'une demande de permis d'urbanisme, les articles D.IV.47 à D.IV.50 du CoDT prévoient une série d'hypothèses dans lesquelles, à défaut de décision de l'autorité compétente dans le délai imparti, le permis est réputé refusé.

Le décret du Parlement wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose en son article 37, alinéa 1<sup>er</sup>, qu'à défaut de l'envoi de la décision dans le délai prévu à l'article 35 (90 ou 140 jours selon le type d'établissement), si le rapport de synthèse a été envoyé conformément à la législation et s'il comporte un avis favorable du fonctionnaire technique et, le cas échéant, des conditions particulières, la décision est censée être arrêtée aux conditions générales et sectorielles prévues et aux conditions particulières éventuellement formulées dans







le rapport de synthèse. Le même article 37, dispose, en son alinéa deux, que si ces conditions ne sont pas remplies (envoi non conforme ou avis favorable), le permis est réputé refusé.

L'article 36, alinéas 1<sup>er</sup> à 3, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT) dispose que le plan communal de développement est approuvé par le Gouvernement (régional) dans les deux mois de la réception du dossier complet, que ce délai peut être prolongé de deux mois par arrêté motivé et, qu'à défaut de notification de la décision du Gouvernement dans ces délais, le collège des bourgmestre et échevins peut, par lettre recommandée à la poste, adresser un rappel au Gouvernement. Si à l'expiration d'un nouveau délai de deux mois prenant cours à la date de dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le rappel, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas reçu notification de la décision du Gouvernement, le plan est réputé approuvé.

Pour ce qui concerne, le plan particulier d'affectation des sols, le mécanisme est identique mais la réponse inverse : si à l'expiration d'un nouveau délai de deux mois prenant cours à la date de dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le rappel, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas reçu la décision du Gouvernement, le plan est réputé refusé (art. 50, § 2, du même code).

Pour ce qui concerne un permis d'urbanisme contesté auprès du Gouvernement bruxellois et traité par son collègue d'urbanisme, l'article 173 du COBAT prévoit ce qui suit :

*« À défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l'article 172, chacune des parties peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au Gouvernement.*

*Lorsque le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire délégué mettent le Gouvernement en demeure, ils en adressent simultanément copie au demandeur de permis. À défaut, la lettre de rappel ne porte pas d'effets.*

*Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. À défaut d'avis du Collège d'urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée. Dans le cas visé à l'article 164, alinéa 5, le permis est réputé refusé. ».*

#### 4.2. Sécurité sociale

La matière est particulièrement vaste et chaque décision prise par les organismes en charge de l'assurance-maladie est soumise à un régime propre, avec parfois des dispositions relatives au silence.

À titre non exhaustif, la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social fixe des délais aux institutions de sécurité sociale pour statuer sur certaines demandes de prestations (4 mois en général) mais l'absence de décision dans ce délai a pour seule conséquence que le demandeur doit être informé des raisons du retard.





#### 4.3. Liberté de l'information

La loi (donc fédérale) du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose, en son article 6, § 5, qu'en cas d'absence de communication dans le délai de trente jours des motifs de rejet de la demande d'accès, cette dernière est réputée avoir été rejetée. En cas d'absence de communication de la décision de l'autorité administrative fédérale dans le délai de quinze jours suivant la réception de l'avis de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs, l'autorité administrative fédérale est réputée avoir rejeté la demande (art. 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994). À la suite d'une procédure d'infraction entamée par la Commission européenne, la loi avait ensuite été modifiée<sup>19</sup> pour ce qui concerne l'accès à des documents administratifs à caractère environnemental (visés par la directive 90/313/CEE) et le mécanisme de décision implicite de rejet, abandonné.

Notons que, dans le même domaine, l'article 5, § 5, du décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 relatif à la publicité des documents administratifs dispose qu'en cas d'absence de communication de la décision de refus d'accès dans le délai prescrit (30 jours), la demande est réputée avoir été acceptée.

#### Pouvoir discrétionnaire administratif

1. Comment le pouvoir discrétionnaire administratif est-il défini dans votre système juridique ?

La notion de pouvoir discrétionnaire n'est pas définie en tant que telle par la législation ou la réglementation. Elle se dégage de la jurisprudence et de la doctrine.

On distingue classiquement **la** compétence liée et **la** compétence discrétionnaire pour déterminer l'étendue du pouvoir d'appréciation dont jouit une autorité administrative avant de prendre une décision<sup>20</sup>.

La compétence discrétionnaire est celle qui confère à l'autorité administrative une liberté d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de décision<sup>21</sup> ; « *les autorités disposent d'un [pouvoir discrétionnaire d'appréciation] lorsque, appelées à prendre une décision concernant des circonstances de fait déterminées, elles ont une certaine faculté d'appréciation : entre plusieurs solutions juridiquement fondées, elles peuvent opter pour celle qui leur semble la plus adéquate* »<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Par la loi du 26 juin 2000 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. La loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement règle maintenant la question.

<sup>20</sup> P. GOFFAUX, « C » in Dictionnaire de droit administratif, 3e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 212.

<sup>21</sup> D. RENDERS, « Chapitre III. - Le régime juridique de l'acte administratif unilatéral » in *Droit administratif général*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 410.

<sup>22</sup> P. GOFFAUX, *Op. cit.*, citant les conclusions de M. l'avocat général Bresselleers précédant un arrêt de la Cour de cassation du 13 juin 2003 (C.02.0557.N).





À l'inverse, la compétence liée est celle pour laquelle l'autorité ne dispose d'aucune marge d'appréciation.

2. Votre système juridique fait-il une distinction entre le pouvoir discrétionnaire (*discretion* en anglais, *Ermessen* en allemand) et la marge d'appréciation dans l'interprétation de concepts juridiques non définis (*scope of appraisal* en anglais, *Beurteilungsspielraum* en allemand) ?

Non. La compétence discrétionnaire peut être plus ou moins étendue (« *Plus la loi, les règlements ou les principes généraux de droit vont encadrer et limiter ce pouvoir d'appréciation, et plus la compétence de l'administration sera dite liée ; et moins ils le feront, et plus sa compétence sera dite discrétionnaire* »<sup>23</sup>) mais il en va de différents aspects d'une même notion.

Autre chose est la question d'une condition d'application qui ne serait par exemple pas claire ou complexe ; la circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas en soi qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire<sup>24</sup>.

3. Quels sont les caractéristiques, critères ou méthodes utilisés dans votre système juridique pour déterminer si une autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans un cas particulier ? Donnez les exemples les plus typiques de jurisprudence où le pouvoir discrétionnaire a été reconnu.

Le critère déterminant a déjà été mentionné ; il s'agit de la faculté d'appréciation. Entre plusieurs solutions juridiquement fondées, l'autorité peut choisir en opportunité celle qui lui semble la plus adéquate. La marge d'appréciation peut être large ou réduite mais dès qu'elle existe, il y a pouvoir discrétionnaire<sup>25</sup>.

La jurisprudence souligne constamment qu'il ne faut pas confondre pouvoir d'appréciation discrétionnaire et exercice arbitraire de ce pouvoir d'appréciation.

Un pouvoir discrétionnaire est reconnu en de nombreuses matières. À titre illustratif :

- en marchés publics, il est par exemple constamment considéré que l'autorité dispose d'une large marge de manœuvre dans le cadre de la vérification des prix, tant sur la question de savoir si un prix doit ou non être considéré comme anormal que pour déterminer les prix à propos desquels elle estime opportun de solliciter des justifications et apprécier les justifications le cas échéant fournies par le soumissionnaire<sup>26</sup> ;

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Voir not. en ces termes, C.E., n° 248.300 du 18 septembre 2020, SOGESA et de DORLODOT. Voir également les conclusions de l'avocat général T. WERQUIN précédant un arrêt de la Cour de cassation du 15 novembre 2013, C.12.0291.F.

<sup>25</sup> D. RENDERS, *Op.cit.*, p. 410.

<sup>26</sup> C.E., n° 251.639 du 28 septembre 2021, SRL ALAIN BORDET.





- en droit des étrangers, s'agissant de la notion de « circonstances exceptionnelles » visée à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers<sup>27</sup> ;
- en fonction publique, par exemple, pour ce qui concerne le refus de nommer un stagiaire, ce qui implique un pouvoir d'appréciation quant au déroulement du stage et à son caractère probant<sup>28</sup> ;
- en matière disciplinaire, notamment quant à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire ou quant au choix de la sanction la plus adaptée<sup>29</sup> ;
- en matière d'urbanisme et d'environnement, voir par exemple : « Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité »<sup>30</sup> ; « L'autorité compétente pour statuer sur une demande de permis d'urbanisme dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer sa conception du bon aménagement des lieux, celle-ci devant toutefois s'inscrire dans le cadre des objectifs de développement territorial [...] »<sup>31</sup> ;
- en matière d'enseignement, le pouvoir offert à un pouvoir organisateur d'exclure un élève lorsqu'il a commis certains faits <sup>32</sup>;
- en droit des médias, concernant l'attribution des radiofréquences<sup>33</sup> ;
- en matière de subventionnement, par exemple des secteurs des arts de la scène ; « l'autorité dispose d'une marge d'appréciation importante pour évaluer les mérites des différentes demandes de contrat-programme qui lui sont soumises »<sup>34</sup>.

Si votre système juridique fait la distinction entre pouvoir discrétionnaire et marge d'appréciation, veuillez décrire les deux.

Non applicable.

---

<sup>27</sup> C.E., n° 250.863 du 10 juin 2021, XXX.

<sup>28</sup> C.E., n° 225.699 du 4 décembre 2013, BOULBOULLE.

<sup>29</sup> C.E., n° 236.715 du 9 décembre 2016, BERTRAND.

<sup>30</sup> C.E., n° 252.873 du 3 février 2022, JANSEN et EERDEKENS.

<sup>31</sup> C.E., n° 249.425 du 7 janvier 2021, LISOCHUB.

<sup>32</sup> C.E., n° 231.296 du 21 mai 2015, MAGHE et THIBAUT.

<sup>33</sup> Voir par exemple C.E., n° 212.003 du 14 mars 2011, A.S.B.L. IMAGINE FM.

<sup>34</sup> C.E., n° 250.363 du 21 avril 2021, ASBL LE THÉÂTRE POÈME et LES JEUNESSES POÉTIQUES.





4. Existe-t-il une limite au contrôle judiciaire de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire par l'autorité dans votre système juridique ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer les possibilités d'examen et d'évaluation par le tribunal dans un tel cas.

Si votre système juridique fait la distinction entre pouvoir discrétionnaire et marge d'appréciation, veuillez décrire ces deux notions.

Sauf cas exceptionnel d'un recours de pleine juridiction/de réformation, le contrôle juridictionnel de l'action administrative (en quelque sorte le contrôle « de droit commun ») est limité à un contrôle de légalité (par opposition à un contrôle en opportunité). Le Conseil d'État, le cas échéant la juridiction administrative compétente, ne peut ainsi se prononcer sur l'opportunité des mesures adoptées par l'autorité ni sur les alternatives qui auraient pu être préférées.

S'agissant d'une décision mettant en œuvre une compétence discrétionnaire, il est de jurisprudence constante que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle.

Sous réserve des précisions ci-dessous, l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout autorité administrative, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Ceci vaut bien sûr sous réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation des obligations de motivation formelle<sup>35</sup> ou des principes généraux du droit. Il convient donc, en tout état de cause, de vérifier la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments qui ont justifié la décision.

Comme il a déjà été souligné, pouvoir discrétionnaire ne signifie pas pouvoir arbitraire ; *« l'acte administratif unilatéral qui est le résultat de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire doit reposer sur des causes et des motifs légalement admissibles et ne saurait procéder d'une erreur manifeste d'appréciation ou, le cas échéant, constituer une mesure contraire au principe de proportionnalité »*<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Voir par exemple C.E., n° 251.724 du 1<sup>er</sup> octobre 2021, BREUER, PIROTTE et PIROTTE.

<sup>36</sup> D. RENDERS, *Op. cit.*, p. 411.





5. Le fait que le pouvoir discrétionnaire utilisé par l'autorité ait entraîné une restriction des droits de l'homme influe-t-il sur le contrôle juridictionnel ? L'intensité du contrôle juridictionnel dans un tel cas est-elle différente de celle en cas d'absence de pouvoir discrétionnaire de l'administration ?

Les principes demeurent les mêmes en toute matière.

Cependant, la jurisprudence répète de manière constante qu'une large marge d'appréciation emporte des obligations de motivation étendues. De même, s'il s'agit de prévoir une exception à un droit ou une liberté fondamentale, les conditions d'application de cette exception sont en principe d'interprétation restrictive et la motivation doit également être étendue.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé que « *qu'en égard au caractère d'ordre public des droits de la défense et de l'importance de leur strict respect dans le cadre d'une procédure disciplinaire, toute atteinte à leur exercice doit nécessairement faire l'objet d'une interprétation restrictive; qu'en écartant le mémoire de la requérante au seul motif qu'il n'était pas signé, la partie adverse a fait preuve d'un formalisme excessif en ajoutant une cause d'irrecevabilité de ce mémoire non prévue par les dispositions précitées* »<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> C.E., n° 236.823 du 19 décembre 2016, CONSTANT.

