



**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



**Cofinancé par
l'Union européenne**



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

Veuillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire

Oui, le système juridique roumain prévoit des délais administratifs spécifiques dans lesquels les autorités de l'administration publique et les institutions publiques doivent adopter certaines décisions ou effectuer des actions administratives.

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

Veuillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire

Les délais administratifs sont fixés, à partir de la Constitution, dans différents textes législatifs de droit public et privé.

La Constitution de la Roumanie contient des réglementations qui définissent la relation entre le citoyen et l'autorité à laquelle il a été attribué des prérogatives de puissance publique, par lesquelles il peut adopter certaines décisions ou effectuer des actions administratives **dans certains délais**.





Nous avons à l'esprit le droit fondamental établi par le texte constitutionnel à l'article 51 "**Le droit de pétition**", selon lequel :

- "(1) Les citoyens ont le droit de s'adresser aux autorités publiques par des pétitions formulées uniquement au nom des signataires.
- (2) Les organisations légalement constituées ont le droit d'adresser des pétitions exclusivement au nom des collectifs qu'elles représentent.
- (3) L'exercice du droit de pétition est exempt de taxe.
- (4) Les autorités publiques sont tenues de répondre aux pétitions **dans les délais** et les conditions établis conformément à la loi."

Le droit de pétition est consacré par l'**Ordonnance gouvernementale n° 27/2002 sur la réglementation de l'activité de résolution de pétitions**.

Selon l'article 8 para. (1) de l'Ordonnance gouvernementale n° 27/2002 :

"(1) Les autorités et institutions publiques saisies d'une pétition sont tenues de communiquer au pétitionnaire, dans un délai de 30 jours à compter de la date d'enregistrement de la pétition, la réponse, que la solution soit favorable ou défavorable".

Un autre droit est "**Le droit fondamental d'une personne lésée par une autorité publique**", inscrit à l'article 52 de la Constitution.

Selon l'article 52 de la Loi fondamentale :

"(1) Toute personne lésée dans un de ses droits ou dans un intérêt légitime, par une autorité publique, par un acte administratif ou par le manque de solution d'une requête dans le délai prévu par la loi, a le droit d'obtenir la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte et la réparation du dommage subi.

(2) Les conditions et les limites de l'exercice de ce droit sont établies par la loi organique.

(3) L'État est matériellement responsable des dommages causés par des erreurs judiciaires. La responsabilité de l'État est établie dans les conditions prévus par la loi et n'écarte pas la responsabilité des magistrats qui auraient exercé leur fonction de mauvaise foi ou manifestant une grave négligence".

Sur la base de la Constitution, nous rappelons que **La loi sur le contentieux administratif n° 554/2004**, qui régit le droit de toute personne qui considère qu'une autorité publique a porté atteinte à son droit ou à son intérêt légitime en ne résolvant pas une demande dans le délai légal. Dans ce cas, la personne concernée peut demander à la juridiction administrative compétente l'annulation de l'acte, la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime ou la réparation du préjudice causé.





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

-

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

Le délai général dans lequel les autorités et institutions publiques prennent des décisions administratives dans le système juridique roumain est de **30 jours**.

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

Chaque fois que le législateur a souhaité avoir la possibilité de prolonger les délais, il l'a expressément prévu. En règle générale, la prolongation des délais administratifs est réglementée pour des raisons dûment justifiées.

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

-

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

La loi n'interdit pas aux autorités publiques de prendre des décisions après l'expiration du délai légal, que cette décision soit favorable ou défavorable. Dans la pratique administrative, il arrive que l'autorité publique réponde explicitement après l'expiration du délai de 30 jours prévu par **La loi sur le contentieux administratif n° 554/2004** (ou un autre délai prévu par des lois spéciales).

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

- Plutôt oui
- Plutôt non





Nous ne sommes pas en possession de données statistiques spécifiques.

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

Veillez brièvement préciser votre réponse

Cet aspect ne relève pas de la compétence du Conseil Législatif. On ne peut pas apprécier cet aspect.

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

Oui, il existe des sanctions, qui sont appliquées selon que l'acte de non-respect des délais est commis par des fonctionnaires ou par contractuel personnel.

Cela peut donner lieu à une responsabilité civile, financière ou pénale, selon le cas.

Silence administratif

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

Non, le silence administratif n'est pas explicitement défini dans le droit national, mais cette notion est utilisée par la doctrine pour illustrer ce que la loi appelle actuellement l'absence de réponse dans le délai légal.

A partir des dispositions de l'art. 52 para. (1) et (2) de la Constitution roumaine, le silence de l'administration est sanctionné par la Loi du Contentieux Administratif no. 554/2004, qui développe les dispositions constitutionnelles, en prévoyant dans l'art. 1 para. (1) que toute personne qui estime qu'une autorité publique a violé un droit ou un intérêt légitime, notamment "en ne résolvant pas une demande dans le délai légal", peut s'adresser au tribunal administratif compétent.

Mais d'après la règle contenue dans l'art. 2 para. (2) de la Loi 554/2004, il existe également une exception, à savoir la procédure d'approbation tacite, réglementée par l'**Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 27/2003**.





En conclusion, le fait de ne pas statuer sur une demande dans le délai légal constitue un refus au sens de la Loi n° 554/2004, mais est réputé constituer une acceptation dans le cas de la procédure d'approbation tacite.

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

Oui, selon l'art. 2 para. (1) lettre i) de la Loi sur le contentieux administratif n° 554/2004, elle régleme le refus injustifié de résoudre une demande, qui se définit comme l'expression explicite, avec un pouvoir excessif, de la volonté de ne pas résoudre la demande d'une personne ; elle est assimilée au refus injustifié et à la non-exécution de l'acte administratif émis à la suite de la résolution favorable de la demande ou, le cas échéant, de la réclamation préalable.

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 ?

Oui, la procédure d'approbation tacite, qui bénéficie d'une réglementation spéciale dans notre droit national, par l'**Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 27/2003**, selon laquelle un refus injustifié dans les cas expressément prévus par la loi vaut approbation de la demande.

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

Le modèle négatif est le plus typique dans le système juridique roumain.

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

Veillez brièvement préciser votre réponse, si nécessaire

Le modèle négatif peut s'appliquer aux procédures engagées sur la base d'une demande ou d'une plainte déposée par une personne.





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) ?

Selon l'article 12 de la Loi n° 554/2004, le plaignant joint à son recours une copie de l'acte administratif qu'il conteste ou, le cas échéant, la réponse de l'autorité publique l'informant du rejet de sa demande. Si le demandeur n'a pas reçu de réponse à sa demande, il doit présenter une copie de la demande, certifiée par le numéro et la date d'enregistrement auprès de l'autorité publique, ainsi que tout document prouvant que la procédure préalable a été accomplie, si celle-ci était obligatoire. Si le demandeur introduit un recours contre l'autorité qui refuse d'exécuter l'acte administratif pris à la suite d'une décision favorable sur la demande ou sur la réclamation préalable, il doit également déposer une copie certifiée conforme de l'acte administratif.

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.

-

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

-

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

-

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 ?

-





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

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

Veuillez brièvement préciser votre réponse

L'objectif principal du modèle positif dans le système juridique roumain est de simplifier certaines procédures administratives.

A titre d'exemple, selon l'art. 1 para. (1) de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement no. 27/2003 sur la procédure d'approbation tacite, les objectifs de l'émission de cet acte normatif étaient :

- a) supprimer les obstacles administratifs dans l'environnement des entreprises;
- b) de rendre les autorités de l'administration publique responsables du respect des délais fixés par la loi pour la délivrance des permis;
- c) stimuler le développement économique en offrant les conditions les plus favorables aux entrepreneurs, impliquant les coûts d'autorisation les plus bas possibles;
- d) lutter contre la corruption en réduisant l'arbitraire dans les décisions administratives;
- e) promouvoir la qualité des services publics en simplifiant les procédures administratives.





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

Oui, à titre d'exemple, nous précisons que, selon l'article 2 para. (1) et (2) de l'Ordonnance d'urgence gouvernementale n° 27/2003, la procédure d'approbation tacite s'applique à toutes les autorisations délivrées par les autorités de l'administration publique, à l'exception de celles délivrées dans le domaine des activités nucléaires, de celles concernant le régime des armes à feu, des munitions et des explosifs, le régime des drogues et des précurseurs, et des autorisations dans le domaine de la sécurité nationale. En même temps, il convient de noter que le Gouvernement peut établir, par décision, sur la base d'une proposition motivée de chaque administration publique concernée, d'autres exceptions à l'application de la procédure d'approbation tacite.

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

En vertu de l'article 6, paragraphe (1) de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 27/2003, l'autorisation est réputée avoir été accordée ou, le cas échéant, renouvelée si l'autorité de l'administration publique ne répond pas au demandeur dans le délai prescrit par la loi pour la délivrance ou le renouvellement de l'autorisation.

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 ?

Conformément aux articles 7 et 8 de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 27/2003, après l'expiration du délai prévu par la loi pour la délivrance de l'autorisation et en l'absence de communication écrite de l'autorité de l'administration publique, le demandeur peut exercer l'activité, fournir le service ou exercer la profession pour laquelle l'autorisation a été demandée. Afin d'obtenir le document officiel permettant d'exercer l'activité, de fournir le service ou d'exercer la profession, le demandeur peut s'adresser à l'autorité concernée ou directement au tribunal.

Lorsque le demandeur s'est adressé à l'autorité de l'administration publique concernée, il l'informe de l'existence d'un cas d'approbation tacite pour tout acte soumis à l'approbation tacite en vertu de la loi, et demande en même temps la délivrance, par l'intermédiaire du greffe de l'autorité concernée, d'un document officiel confirmant qu'aucune réponse à sa demande n'a été donnée dans le délai prescrit par la loi. Ce document permet au demandeur d'exercer une activité, de fournir un service ou d'exercer une profession. Il est délivré dans les 5 jours suivant la demande et tient lieu d'autorisation dans tous les cas, y compris devant les organismes de contrôle, à l'exception de l'autorisation qui n'est valable que sous une forme standard expressément réglementée par la loi. Si l'autorité de l'administration publique concernée ne répond pas ou refuse de délivrer le document en question, et si





l'autorisation n'est valable que dans la forme standard expressément réglementée par la loi, le demandeur peut s'adresser au tribunal.

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

Le 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 a été mis en œuvre dans l'ordre juridique roumain par l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 49/2009 sur la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre prestation des services en Roumanie, approuvée avec des modifications et des ajouts par la loi n° 68/2010, telle que modifiée, qui, à l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE, prévoit ce qui suit. (3) stipule que l'autorisation est réputée accordée si les autorités compétentes n'ont pas répondu dans un délai de 30 jours civils à compter de la date de présentation de la documentation complète.

Autres recours juridiques

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

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 ?





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.
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.
4. Décrivez brièvement la réglementation nationale sur le silence administratif dans les domaines juridiques suivants :
 - 4.1. Construction, aménagement du territoire et protection de l'environnement
 - 4.2. Sécurité sociale
 - 4.3. Liberté de l'information

Pouvoir discrétionnaire administratif

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

-
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) ?

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

-
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.





-

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 ?

-

