

**PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
– PROPOSITION DE RÉSOLUTION « VISANT À GÉNÉRALISER
LA RÈGLE DU “SILENCE VAUT ACCEPTATION”
DANS LES RELATIONS ENTRE L’ADMINISTRATION
ET LES ADMINISTRÉS » ET RAPPORTS**

par

Patrick GOFFAUX, Hélène PAULIAT, David RENDERS et Jérôme SOHIER

Parl. Bru., session ordinaire 2019-2020, A-49/1
V. De Wolf et A.-C. d’Ursel

Parl. Bru., session ordinaire 2015-2016, A-239/1
V. De Wolf, A.-C. d’Ursel, A. Kanfaoui et
A. Destexhe

**Acte administratif – Silence de l’administration –
Décision implicite – Décision implicite de rejet – Refus
implicite – Acceptation implicite**

Une proposition de résolution « visant à généraliser la règle du “silence vaut acceptation” dans les relations entre l’administration et les administrés » a été déposée au Parlement bruxellois en 2015 et redéposée plus récemment en novembre 2019. Elle tend à inverser la règle générale, consacrée par l’article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, suivant laquelle une abstention persistante de statuer dans le chef d’une autorité administrative est équivalente à une décision de « refus implicite » susceptible de recours.

Si cette proposition paraît, de prime abord, mieux défendre les intérêts des citoyens face à une inertie administrative, elle est également susceptible d’engendrer une série de difficultés en droit.

Le Parlement a souhaité entendre quatre experts à ce sujet, les professeurs Pauliat, Goffaux, Renders et Sohier.

Nous publions ci-après le texte de la proposition de résolution et les rapports soumis par les experts.

*
* *

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

DÉVELOPPEMENTS

En Belgique, en matière administrative, le silence de l’autorité est traditionnellement interprété comme un refus.

L’article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État du 12 janvier 1973 érige même ce principe en règle générale : « 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 ».

L’objectif d’une telle mesure étant d’octroyer aux administrés, confrontés à la lenteur de l’administration, les moyens de recours nécessaires contre cette dernière : le silence étant assimilé à une décision de refus, les administrés peuvent – après avoir mis l’autorité concernée en demeure – envisager l’introduction d’un recours pour la contester.

L’application généralisée de ce principe a pourtant généré quelques effets pervers, parmi lesquels on peut citer l’instauration d’une certaine inertie des administrations et services publics qui, confortés par l’idée qu’un recours n’est possible qu’après un laps de temps assez long, ne sont pas incités à une prise de décision rapide.

Une situation contraire au principe de « bonne administration », qui peut s’avérer être très préjudiciable pour les particuliers et les entreprises, puisqu’en l’absence de réponse de l’administration dans les délais impartis, ceux-ci voient, par exemple, la réalisation de leurs projets empêchée.

Convaincue par la nécessité d’un changement de paradigme, la France a d’ores et déjà inversé la signification donnée au silence de l’administration par sa loi du 12 novembre 2013 qui

habilite le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Désormais, la règle est qu'à la suite d'une demande d'un citoyen, adressée à une administration, le silence gardé par cette dernière pendant un délai de deux mois vaut acceptation.

Cette nouvelle règle – qui ne dispense pas pour autant l'administration de son devoir de répondre dans les meilleurs délais aux demandes qui lui sont adressées – fait l'objet d'un encadrement strict. Ainsi, le délai pris en compte ne court qu'à compter de la saisine de l'administration compétente et la décision concernée doit avoir un caractère individuel, s'inscrire dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire et ne pas présenter de caractère financier.

Sans oublier les exceptions assorties à la règle du « silence vaut acceptation » du fait des règles constitutionnelles et des engagements internationaux de la France ou encore pour des motifs tenant à l'objet de la décision.

En droit belge, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui énonce que le silence vaut habituellement rejet, indique aussi que ce principe ne porte pas préjudice « aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ». Ainsi, en matière administrative, le silence est dans certains cas déjà synonyme de décision favorable.

La présente proposition de résolution vise donc à ériger en règle générale le principe du « silence vaut acceptation » dans les relations entre l'administration et les administrés pour les procédures administratives qui relèvent des compétences régionales.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISANT À GÉNÉRALISER LA RÈGLE DU « SILENCE VAUT ACCEPTATION » DANS LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRÉS

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Considérant les effets pervers de la règle du « silence vaut refus », en ce compris l'inertie des administrations et services publics régionaux, ainsi que les préjudices pouvant être causés aux administrés ;

Considérant la nécessité de renforcer l'État de droit à travers l'instauration d'une véritable démocratie administrative ;

Considérant qu'une telle démocratie administrative passe impérativement par une meilleure

accessibilité, transparence et efficacité des administrations et services publics bruxellois ;

Considérant l'objectif du Gouvernement de tendre vers une plus grande simplification administrative en réduisant, d'une part, les contraintes administratives des administrés et en limitant, d'autre part, les conséquences néfastes de la lenteur de l'administration ;

Considérant l'article 14, § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui stipule que la règle du silence négatif « ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative » ;

Considérant ce même article qui fait mention d'un délai de quatre mois pour répondre à la demande d'un administré ;

Considérant les dispositions de la « Charte pour une administration à l'écoute de l'usager » qui stipule que toute demande introduite auprès d'un service public doit être traitée « dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, toutefois pas dépasser les quatre mois » ;

Demande au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- *de généraliser la règle du « silence vaut acceptation » dans les relations entre l'administration et les administrés pour les procédures administratives qui relèvent des compétences régionales ;*
- *de tenir compte, lors de l'instauration du délai maximal au-delà duquel la règle du « silence vaut acceptation » s'appliquera, du délai de quatre mois prévu par la « Charte pour une administration à l'écoute de l'usager », ainsi que par les lois coordonnées sur le Conseil d'État ;*
- *de procéder à un inventaire de l'ensemble des procédures administratives de compétences régionales, en vue d'identifier les décisions pour lesquelles cette règle ne peut s'appliquer, en raison des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la Belgique ou pour des motifs tenant à l'objet de la décision ou encore pour des raisons de « bonne administration » ;*
- *de créer une liste unique des exceptions identifiées à la règle du « silence vaut acceptation », afin de faciliter l'accès à l'information pour les citoyens ;*
- *de promouvoir de manière générale la « bonne administration » au niveau régional, en insufflant une nouvelle culture administrative qui*

se traduit par une plus grande rapidité dans le traitement des demandes des citoyens, afin de ne pas porter préjudice aux administrés et d'éviter toute acceptation implicite inopportune – voire illégale – d'une demande d'un administré.

*
* *

**RAPPORTS PRÉSENTÉS AU PARLEMENT
BRUXELLOIS, EN COMMISSION
« FINANCES ET AFFAIRES GÉNÉRALES »,
LE 22 MARS 2021 PAR LES PROFESSEURS
GOFFAUX, PAULIAT, RENDERS ET SOHIER**

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR PATRICK GOFFAUX
*Professeur ordinaire à l'Université libre
de Bruxelles et avocat honoraire*

Je remercie le Parlement de m'avoir fait l'honneur de solliciter mon avis.

Mon exposé sera divisé en trois parties.

**1) MON AVIS SUR LE PRINCIPE DU SILENCE
VAUT ACCEPTATION OU SILENCE POSITIF**

Cette proposition revient à inverser le principe consacré en droit belge par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Actuellement, en effet, sauf prévision spéciale contraire, le silence de l'administration est réputé être une décision implicite de refus et ce, à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui a été envoyée par l'administré intéressé. Cette disposition n'est bien entendu applicable que dans les cas où l'administration a l'obligation de statuer. Ainsi n'est-elle par exemple pas applicable lorsque le citoyen a introduit un recours administratif dit inorganisé.

Il est à noter que cette prévision des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui date de 1971 est directement inspirée d'une loi française du 17 juillet 1900 qui elle-même généralisait une solution initialement consacrée par un décret impérial du 2 novembre 1864 pour les cas de recours à un ministre.

La proposition de résolution des députés De Wolf et d'Ursel est elle aussi reprise du droit administratif français. Adoptée sous le Gouvernement Ayrault, une loi française n° 2013-1005 du 12 novembre

2013 a en effet inversé la règle en droit français. En France, sauf exceptions, le silence vaut désormais acceptation. De la règle du silence négatif, on est ainsi passé à celle du silence positif. Je laisse bien entendu à ma collègue Pauliat le soin de vous exposer les détails de cette réforme française. Je noterai simplement que si le Parlement bruxellois devait adopter la résolution qui lui est proposée, il tirerait, comme son prédécesseur de 1971, profit de l'expérience française.

Mon opinion est quant à elle globalement positive sur ce renversement de la règle du silence négatif et ce, pour trois raisons au moins. Premièrement, la solution actuelle donne une prime à l'inertie de l'administration et place l'administré dans une position plus qu'inconfortable. Alors qu'il a pourtant introduit un dossier complet et dans les délais, il se retrouve confronté à une décision implicite négative qu'il doit attaquer (en principe au Conseil d'État) ce qui le contraint le plus souvent à devoir exposer des frais d'avocat et il est en outre dans une situation guère enviable tant il est juridiquement peu commode d'attaquer une décision implicite. Tout praticien du droit sait en effet combien il est ardu de trouver un angle d'attaque juridique contre une décision implicite de refus (sauf cas de compétence liée). Deuxièmement, l'inversion de la règle renverrait aux administrés une image plus positive de l'administration. Enfin, troisièmement, il y a tout lieu de penser qu'elle inciterait l'administration à ne pas laisser traîner sans raison valable le traitement de dossiers dont elle est saisie.

Évidemment, comme à chaque réforme d'envergure, il y aura des craintes ou des résistances. On connut une semblable situation lors des grandes réformes intervenues en droit administratif dans les années 1990. Pensez à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, aux différentes législations sur la publicité de l'administration ou encore à l'article 1412*bis* du Code judiciaire qui, en 1994, a fortement tempéré la règle de l'insaisissabilité des biens des personnes morales de droit public. À chaque fois, il s'en est trouvé pour crier au loup, à la paralysie prochaine de l'administration. En pratique, il n'en fut toutefois rien et ces trois législations ont incontestablement donné une tournure plus démocratique à notre droit administratif et ont finalement amélioré le fonctionnement de nos administrations. La présente résolution s'inscrirait, à mon sens, dans la même voie.

2) QUELLE VOIE SUIVRE POUR CONCRÉTISER CETTE ÉVOLUTION DU DROIT ADMINISTRATIF BRUXELLOIS ?

À ce stade du moins, je ne pense cependant pas qu'il soit pertinent de procéder d'emblée comme en droit français et d'inscrire dans le droit positif bruxellois une disposition de portée générale qui consacrerait la règle du silence positif sauf exceptions. Je pense que dans un premier temps, il est préférable d'ériger ce principe général, non en règle de droit, mais plutôt en un principe politique et plus exactement en une ligne de conduite législative et réglementaire que Parlement et Gouvernement appliqueraient au cas par cas.

Ainsi, lors de l'adoption de chaque nouveau texte législatif ou réglementaire, Parlement et Gouvernement vérifieraient s'il y a lieu de suivre ou non cette ligne de conduite. En outre, il s'agirait aussi de faire progressivement l'inventaire des textes existants et de vérifier, procédure par procédure, s'il n'y a pas lieu de les modifier afin d'instaurer la règle du silence positif.

Deux raisons me paraissent justifier une telle approche.

La première est de pure opportunité. Il s'agit d'éviter un bouleversement trop radical, qui intervenant de manière automatique pourrait préjudicier l'intérêt général. Il s'agit en quelque sorte de prévoir un garde-fou.

L'expérience française est à cet égard éloquent. M. Armand Desprairies a soutenu en décembre 2019 une thèse de doctorat sur la réforme française (*La décision implicite d'acceptation en droit administratif français*, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2019, 599 p.). Il a constaté qu'avant la réforme législative de 2013, il y avait un peu moins de 400 procédures qui étaient régies par la règle du silence positif, alors qu'après la réforme, ce sont désormais environ 1400 procédures qui tombent sous l'application de cette règle. Il relève aussi que la règle du silence négatif demeure d'application pour quelque 1700 procédures administratives.

C'est éclairant à un double titre. D'une part, on voit que l'inversion de la règle a eu un effet positif ; cela a incité les autorités à reconsidérer les situations existantes, ce qui a eu pour effet d'augmenter considérablement les cas de procédures sanctionnées par un silence positif : on est passé de 400 à 1400 ! D'autre part, on constate que l'exception concerne plus de procédures que le principe, qu'il y a 1700 procédures pour lesquelles

prévaut le silence négatif et 1400 qui sont régies par le nouveau principe du silence positif. Cela peut *a priori* surprendre, mais à bien y réfléchir, cela ne doit en rien vous décourager de vous inscrire dans cette voie. Cela montre en effet que la prévision d'exceptions permet de sauvegarder l'intérêt général lorsque c'est justifié et ce, en évitant de délivrer tacitement des autorisations sans que le dossier ait pu être examiné *in concreto*.

Une seconde raison, à mes yeux, surabondante, pourrait militer en faveur de cette solution de la ligne de conduite politique à suivre ou non en fonction des caractéristiques de chaque procédure administrative envisagée. Elle est mêlée de droit et d'opportunité. Comme dit plus haut, la règle actuelle du silence négatif est inscrite dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Or modifier ces lois relève en principe de la compétence du législateur fédéral. Le Conseil d'État vient encore de le rappeler par son arrêt du 24 novembre 2020, n° 249.019, *Commune de Morlanwelz*, à propos d'une disposition régionale wallonne suspendant les délais de recours au Conseil d'État en raison de la crise sanitaire.

Le législateur régional pourrait certes faire appel aux compétences implicites, d'autant qu'à la différence de l'espèce *Commune de Morlanwelz*, la question ici en cause est à cheval entre l'organisation d'une procédure administrative dans des matières régionales (ce qui relève incontestablement de la compétence de la Région) et l'organisation du recours juridictionnel au Conseil d'État (ce qui est une compétence fédérale). Il me paraît cependant, d'un strict point de vue tactique, qu'il serait plus aisé de fonder le recours aux compétences implicites si la Région travaillait, comme je le suggère, au cas par cas, procédure administrative par procédure administrative plutôt qu'en énonçant une règle générale qui dirait exactement le contraire de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le choc avec l'article 14, § 3, des lois coordonnées serait moins frontal.

3) ENFIN, TROISIÈMEMENT, J'ABORDERAI QUELQUES DIFFICULTÉS PRATIQUES QUE POSE LA PROPOSITION DE M. DE WOLF ET DE MME D'URSEL, DONT CERTAINES ONT DU RESTE DÉJÀ ÉTÉ ÉVOQUÉES LORS DE LA RÉUNION DE VOTRE COMMISSION DU 2 MARS 2020

a) Comment concilier la règle du silence positif avec l'obligation de motivation formelle des

actes administratifs prescrite par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ?

À vrai dire, l'inversion de la règle ne changerait rien. Il est en effet de jurisprudence constante qu'un acte administratif implicite, qu'il soit négatif ou positif, n'est pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 (voy. not. C.E., 17 janvier 1996, n° 57.560, *Ovart* ; 14 octobre 1996, n° 62.548, *Simenon* ; 13 mars 2002, n° 104.643, *Grogna-Dehuy*).

Le principe général de droit de la motivation interne demeure quant à lui applicable tant aux actes implicites négatifs que positifs (C.E., 15 décembre 2015, n° 233.244, *Aoussar*).

Le régime juridique de la motivation, tant formelle qu'interne, ne serait donc pas affecté par un passage de la règle du silence négatif à celle du silence positif.

b) N'y a-t-il pas un risque que certains noient l'administration de demandes afin de la paralyser et d'obtenir ainsi des décisions implicites d'autorisation par suite du dépassement du délai ?

Le risque me paraît purement théorique. Non seulement encore faudrait-il qu'un administré ait les moyens humains et financiers de se livrer à ce petit jeu ; mais en outre, dans un tel cas de figure, de telles demandes ne pourront qu'être sommaires ou répétitives en sorte que l'administration pourra aisément y répondre dans les temps.

c) En revanche, il me paraît qu'il faudra veiller à organiser un mode de publicité des décisions implicites positives et ce, afin de permettre à d'éventuels tiers intéressés d'introduire un recours, administratif ou juridictionnel, contre ces actes implicites. Ce type de publicité devra être déterminé au cas par cas en fonction du type de procédure et d'autorisation envisagé. On pourrait par exemple prévoir la délivrance d'une attestation d'autorisation implicite qui serait ou bien publiée sur un site internet ou bien affichée sur les lieux concernés par l'autorisation.

d) Non seulement l'administration régionale au sens strict, mais aussi les organismes d'intérêt public de la Région et les administrations communales devraient être concernés par la réforme envisagée.

e) De manière générale, indépendamment même du renversement de la règle du silence négatif, il faudrait prévoir une procédure de délivrance systématique par l'administration d'un accusé de réception de toute demande reçue et ce, ne fût-ce que pour rassurer le citoyen sur la bonne réception

de son dossier et déjà établir un premier lien entre les deux parties.

f) Par ailleurs, je ne pense pas que cette règle du silence vaut acceptation serait de nature à léser l'intérêt général. Tout est en réalité question de procédure et d'espèce. Le demandeur d'une autorisation peut en effet très bien être une personne de droit public qui souhaite construire une école, une bibliothèque, un théâtre, une salle de sport ou un entrepreneur privé qui souhaite développer une activité économique pourvoyeuse d'emplois ou qui répond à des besoins essentiels de la population.

g) De la même manière, je ne suis pas d'avis qu'il faille d'office exclure du champ d'application du principe du silence positif les situations pour lesquelles des tiers seraient intéressés à introduire un recours contre l'autorisation sollicitée. En quoi l'intérêt d'un voisin qui souhaite qu'une parcelle demeure vierge serait-il préférable à celui de la personne qui veut y construire sa maison ou une école et qui, à cette fin, a déposé un dossier complet de demande en temps utile ?

Je vous remercie.

*
* *

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR HÉLÈNE PAULIAT

*Professeur à l'Université de Limoges
et membre du Conseil supérieur
de la magistrature (France)*

Le principe selon lequel le silence opposé à une demande d'un administré vaut acceptation est-il plus favorable au « public » que le principe selon lequel ce même silence vaut rejet ?

Alors que le principe était en France « le silence vaut rejet au bout de deux mois », la loi du 12 novembre 2013, désormais largement codifiée dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), a opéré un renversement du principe, mais un peu en trompe-l'œil, car le principe, applicable tant aux administrations de l'État qu'à celles des collectivités territoriales, comporte beaucoup d'exceptions.

L'enjeu en France était de remettre l'administré au cœur de la démarche des réformes administratives, dans une volonté de simplification : cela explique l'exception liée aux relations agents-administrations alors qu'il n'y a aucune logique juridique à écarter ce domaine (circulaire du

12 mars 2015 pour appliquer le principe à certains cas).

Le principe du silence vaut acceptation est entré en vigueur le 12 novembre 2014 pour l'État, 12 novembre 2015 pour les collectivités et autres personnes publiques et organismes de sécurité sociale (art. L. 231-1 du CRPA).

1) UN PRINCIPE ASSORTI DE TRÈS NOMBREUSES EXCEPTIONS

Le silence gardé par l'administration sur une demande d'un administré vaut donc désormais acceptation au bout de deux mois.

Avant la réforme, il existait déjà beaucoup d'hypothèses dans lesquelles le silence valait acceptation alors que le principe était que le silence valait rejet, d'abord au bout de 4 mois puis au bout de 2 mois.

Le nouveau principe ne s'applique pas dans 4 cas :

- Édition, suppression, modification d'un règlement ou d'une décision d'espèce
- En cas de demande, de réclamation ou de recours administratif
- Si la demande présente un caractère financier
- Dans les relations entre administrations et agents

Le principe s'applique ainsi aux décisions individuelles essentiellement et dans certains domaines. Mais ce principe nécessite des précisions puisque, conformément à l'article D. 231-2 du CRPA, « La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise ». Le principe posé n'est donc pas aussi général que la loi pouvait le laisser supposer.

Les exceptions sont très nombreuses, elles représentent deux tiers des demandes.

Cela concerne les sujets les plus divers, beaucoup sont techniques.

Actuellement, la France compte 1508 procédures et démarches administratives, listées sur le site Légifrance (dans la rubrique « Autour de la loi »). Pour chacune, il est indiqué si le silence vaut acceptation, et au bout de quel délai. Cependant, cette liste n'a aucune valeur juridique... il est donc difficile de se fonder sur elle pour être certain du sort de la demande, d'autant que le Conseil d'État

a pu estimer qu'une procédure figurant sur cette liste avec Silence vaut acceptation doit en réalité se traduire par le Silence vaut rejet. Elle pose surtout un problème d'actualisation : à chaque fois qu'un texte législatif reconnaît par exemple un nouveau droit, il devrait s'en suivre logiquement une modification de la liste ; or, tel n'est pas le cas : ainsi de la demande d'inscription d'un enfant à une cantine scolaire. La loi du 27 janvier 2017 a consacré un droit : « L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ». Or, sur le site Légifrance, la rubrique n'a pas été immédiatement modifiée... il est donc nécessaire de mettre en cohérence en permanence la liste avec les textes susceptibles de reconnaître de nouveaux droits.

Il est à noter que les exceptions légales pour lesquelles le silence vaut rejet ne figurent pas dans la liste Légifrance ; seules y figurent les exceptions réglementaires. Il faut évidemment croiser avec les différents textes de simplification administrative, qui limitent le processus consultatif : or, certaines procédures sont différentes selon qu'il faut consulter un organisme national ou non ; il est alors nécessaire de s'assurer que ladite consultation n'a pas été purement et simplement supprimée... Il faut également veiller à chercher sur le site internet l'exacte formule : pour « autorisation de défricher », le site ne donne aucune réponse ; il faut rechercher « autorisation de défrichement »...

Il semble cependant qu'en France, la logique soit plutôt dans un cantonnement des cas dans lesquels le silence vaut acceptation ; on peut prendre l'exemple du décret du 21 août 2019 modifiant le code de la construction et de l'habitation : 6 hypothèses dans lesquelles le silence valait acceptation basculent dans le silence vaut rejet, dans des domaines très techniques pour lesquels les pouvoirs publics se sont rendus compte que le délai pour instruire la demande pouvait entraîner des risques, tant pour la sécurité que pour l'intérêt général de manière plus large.

2) UN PRINCIPE MODIFIANT LA CONCEPTION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Pour la France, cette inversion du principe a conduit à un changement de perspective : depuis l'entrée en vigueur des principes managériaux dans l'action publique, l'idée est que l'efficacité

est primordiale, tout comme la rapidité, la simplification. Il faut cependant être prudent car l'action publique ne se satisfait pas toujours de ses concepts.

Le SVA (silence vaut acceptation) change l'approche : il faut aller vite et on cherche à simplifier les démarches de l'administré : il formule une demande, l'absence de réponse vaut accord. Mais cela amène à

- privilégier, dans certains domaines, l'intérêt des particuliers au détriment de l'intérêt général : le principe présume en quelque sorte que la demande est légitime ou légale, en tout cas justifiée ; on présumerait ainsi que la demande respecte l'intérêt général alors que l'on sait que l'édiction d'une décision administrative nécessite toujours une mise en balance de l'intérêt général, de l'intérêt public et des intérêts particuliers ;
- remettre en cause certaines garanties car le fait d'accélérer la démarche peut conduire à limiter les garanties procédurales ; les tiers en particulier sont en effet, dans ces différents cas de figure, peu consultés ;
- faire peser sur les administrations un risque juridique ; elles n'ont pas les moyens appropriés pour traiter des demandes et le principe risque de conduire à mettre en jeu leur responsabilité au cas où une acceptation non instruite aurait entraîné un dommage.

3) UN PRINCIPE À EXPÉRIMENTER PRUDEMENT

Il est sans doute indispensable de conserver des domaines dans lesquels le principe ne joue pas alors qu'il s'agit d'une décision individuelle :

- la demande de la qualité de réfugié ou de demandeur d'asile ne donne lieu, par exemple, à aucune décision implicite en cas de silence gardé par l'administration

Il existe des domaines dans lesquels le principe selon lequel le silence vaut acceptation peut entraîner des contentieux importants :

- d'une part, de manière générale, parce que les demandes des administrés se font de plus en plus souvent par voie électronique, donc le risque est que l'administration ne traite pas en temps utile toutes les demandes correctement par cette procédure dématérialisée ;
- d'autre part, dans certains domaines, cela peut donner lieu à des effets d'aubaine :

le principe est ainsi applicable en matière pénitentiaire ; la loi prévoit une obligation d'activité du détenu pour lui permettre de se réinsérer socialement plus facilement ; il peut donc demander à bénéficier de formations ou à se présenter à un examen ; en ce domaine, le silence vaut accord et l'administration pénitentiaire devra assurer la suite !

On ne note pas actuellement une importante augmentation du contentieux, mais cela pose quand même question :

- Un dispositif de publicité de la décision implicite à l'égard des tiers a été mis en place pour garantir leurs droits et éviter qu'ils ne soient totalement en dehors de la procédure ;
- Il faut permettre à l'administration de retirer un acte qui s'avèrerait illégal (4 mois en France) : la décision d'acceptation est acquise, mais son illégalité autorise l'administration à la retirer dans un certain délai. Il ne faudrait pas que le principe selon lequel le silence vaut acceptation remette en cause le principe de légalité ;
- En amont, il est nécessaire que l'administration veille à bien indiquer, lors de la réception de la demande, l'accusé de réception dans lequel elle indique le délai à l'expiration duquel le demandeur sera titulaire d'une décision implicite d'acceptation (ou de refus), ce qui est important en cas de contentieux, pour la preuve et le délai de recours ;
- Ce principe fait peser une contrainte particulière sur les administrations : elles doivent traiter très rapidement les demandes pour lesquelles le silence vaut acceptation. Cela implique un changement d'organisation et de méthode. Cela implique aussi que, si elles ne traitent pas dans le délai la demande, l'accord est implicite ; cet accord peut être illégal et générer des préjudices, entraînant la responsabilité de l'administration qui devra indemniser les préjudices ;
- Il faut être prudent, car si le législateur pose bien le principe, les exceptions relèvent largement du pouvoir réglementaire, qui détermine donc lui-même l'étendue du pouvoir de l'administration ;
- Quant à la conception même de l'intérêt général et de la transparence, ce principe peut remettre en cause le principe d'égalité entre demandeurs, selon que l'administration aura du temps ou non pour traiter la demande (il n'existe pas d'étude à ce jour en France).

Elle remet en cause également une part du dialogue qui existait entre administrations et demandeurs : demande d'explications, demande d'information ;

- S'agissant enfin de la motivation, qui semble poser problème en Belgique, la question ne s'est pas posée en France de la même manière. Selon les textes en effet, seules doivent être motivées certaines décisions administratives (et non pas toutes), essentiellement les décisions administratives individuelles défavorables. Les décisions réglementaires ne doivent être motivées que si un texte le prévoit.

Le principe a donc changé les méthodes de l'administration ; mais il conduit à revoir la conception de l'intérêt général. Le choix a été fait de privilégier l'efficacité et la rapidité au détriment de la sécurité juridique et de la protection de l'intérêt public. Il sera extrêmement utile d'étudier concrètement, sur une dizaine d'années, les conséquences de ce choix !

*
* *

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR DAVID RENDERS

*Professeur à l'Université catholique de Louvain
et avocat au barreau de Bruxelles*

1. Au sujet de la proposition de résolution à l'examen, je souhaiterais présenter des éléments de contexte (1), des éléments de réflexion (2) et des éléments de conclusion (3).

1) DES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

2. Il importe de rappeler que la question du « silence valant refus » ou « acceptation » faisant suite à une mise en demeure ne se présente, dans le cadre de la proposition de résolution envisagée, qu'à la double condition cumulative suivante :

- L'administration a reçu la demande d'un administré vis-à-vis de laquelle elle est tenue de statuer – la compétence est, en d'autres termes, « obligatoire » ;
- Sans que le texte qui impose à l'administration de statuer ne frappe l'absence de décision de l'administration d'une sanction au terme d'un délai alors fixé par ce texte – par exemple l'approbation directe ou le refus direct de ce

qui est demandé par l'administré à l'issue du délai alors fixé par le texte –.

La question du « silence valant refus » ou « acceptation » ne se pose donc pas :

- Lorsque l'administration n'est pas tenue de statuer au sujet de la demande formulée par un administré – la compétence est, en d'autres termes, « facultative » – ;
- Ni lorsqu'un texte oblige l'administration à statuer dans un certain délai au terme duquel, en l'absence de décision de l'administration, une sanction s'applique déjà – par exemple l'approbation directe ou le refus direct de ce qui est demandé par l'administré –.

3. La proposition de résolution à l'examen, qui entend encourager, tant que faire se peut, l'émergence de la règle suivant laquelle le « silence vaut acceptation » plutôt que « le silence vaut refus » à la suite d'une mise en demeure, peut se lire de diverses manières.

- Une première lecture conduirait à substituer au « silence valant refus » consacré par l'article 14, § 3, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » le « silence valant acceptation » pour les administrations de la Région bruxelloise, autrement dit conduirait à renverser les paradigmes ;
- Une deuxième lecture conduirait, plutôt que de renverser les paradigmes, à maintenir la règle générale suivant laquelle le « silence » vaudrait « refus », tout en multipliant les situations particulières dans lesquelles le « silence » vaudrait « acceptation » à la suite d'une mise en demeure ;
- Entre les deux premières lectures, une troisième lecture reviendrait à renverser les paradigmes, en érigeant, en règle, le « silence valant acceptation », mais en faisant de cette règle, une règle non contraignante, c'est-à-dire une sorte de ligne de conduite devant amener le législateur bruxellois à toujours tenter de favoriser le « silence valant acceptation » quand la situation le permet, un bilan « coût-avantage » devant, dans cette perspective, précéder le choix opéré par le législateur entre « silence valant acceptation » et « silence valant refus ».

4. L'actuel système du mécanisme de « silence valant refus » est inscrit dans une loi fédérale – les lois coordonnées « sur le Conseil d'État » – et ce, depuis le 3 juin 1971.

Malgré ce constat, il me semble que chaque Région et chaque Communauté sont compétentes

pour adopter des dispositifs législatifs en la matière, que ces dispositifs législatifs soient généraux ou particuliers.

- L'on peut, en effet, appréhender un mécanisme de mise en demeure suivi d'un silence valant acte administratif – de refus ou d'acceptation – susceptible de recours au Conseil d'État comme un point de droit touchant à la compétence du Conseil d'État, ce qui ferait, dans ce cas, relever ce point de droit d'un chef de compétence fédéral, la loi organisant le Conseil d'État ressortissant à la compétence du législateur fédéral, sous la réserve de l'exercice des pouvoirs implicites consacrés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles ».
- Je pense toutefois plus exact de considérer qu'il y va d'un point de droit relatif aux procédures d'adoption d'actes administratifs, ce que chaque niveau de pouvoir – fédéral, régional et communautaire – est compétent pour régler, chacun pour ce qui concerne son action administrative, par la voie de dispositifs généraux ou particuliers.

S'ajoute à cette considération, le constat suivant lequel l'article 14, § 3, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » se présente, lui-même, comme un mécanisme résiduel. L'article 14, §3, deuxième phrase, précise, en effet, qu'il :

« [...] ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

Sur la base de l'article 14, §3, deuxième phrase, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », divers dispositifs législatifs ont été adoptés qui, sans nécessairement toujours imposer une mise en demeure – mais qu'importe – ont excepté à l'article 14, § 3, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État ».

Tel est notamment le cas de textes adoptés par les régions et les communautés.

5. Des considérations qui précèdent, il me semble, donc, que la Région bruxelloise est compétente pour légiférer sur le point en discussion, que ce soit en adoptant un dispositif général ou des dispositifs particuliers en la matière.

2) DES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

6. Si l'objectif d'encourager la règle suivant laquelle le « silence vaut acceptation » est louable, en ce que cette règle pousse l'administration à devoir se pencher sur les dossiers avant une mise en demeure et, en tout cas, avant l'échéance de la mise en demeure qui serait, par hypothèse, lancée, et en ce qu'elle évite de pénaliser d'un refus implicite l'administré qui n'est pas responsable du non-traitement de son dossier, la prudence doit, à mon sens, être de mise.

7. Ce qu'il faut **éviter**, c'est :

- De violer des engagements internationaux et européens.

En droit de l'urbanisme et de l'environnement, notamment, de tels engagements existent qui imposent que les permis soient délivrés dans le respect de certaines formalités qu'un « silence valant acceptation » ne pourrait pas régulièrement éluder.

- De violer les droits des tiers ou des intérêts supérieurs.

En droit administratif, les relations sont bien souvent plus complexes que celles qui verraient aux prises un administré et une administration. Des tiers sont bien souvent intéressés par la situation qui devient ainsi triangulaire : le riverain d'une propriété pour laquelle un permis vient d'être obtenu ; le collègue déçu d'une promotion accordée à un autre fonctionnaire ; le soumissionnaire évincé d'un marché public attribué à un concurrent ; la personne dont il est question dans un document administratif et vis-à-vis de laquelle le droit au respect de la vie privée ou le respect du secret professionnel serait en cause ; etc.

Que la situation soit binaire – un administré et une administration – ou triangulaire – impliquant alors un tiers intéressé –, il faut encore observer que des intérêts supérieurs peuvent être en cause : les intérêts économiques et financiers de la Région ; les relations internationales de la Région, etc.

- D'empêcher les recours des tiers intéressés qui se sentiraient lésés par le « silence valant acceptation ».

Tout un chacun dispose du droit de contester une décision administrative. Empêcher l'exercice de ce droit reviendrait à courir le risque que le dispositif législatif instituant le silence valant acceptation ne soit contesté

devant la Cour constitutionnelle – via les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination combinées avec les règles garantissant l'exercice de ces droits de recours – et, le cas échéant, devant les juridictions européennes gardiennes des règles européennes garantissant l'exercice de ces droits.

8. Ce qu'il faut **assurer**, en vue d'accompagner quel que dispositif de « silence valant acceptation » que ce soit – que ce dispositif soit général ou particulier –, c'est :

- Un mécanisme d'accusé de réception de la part de l'administration vis-à-vis de l'administré demandeur, de façon à faire courir le délai de la mise en demeure au terme duquel, en l'absence de réponse de l'administration, le silence vaudrait acceptation ;
- Un mécanisme de publicité de ce que le « silence valant acceptation » est acquis à un administré.

Outre que cette publicité permet à l'administré de savoir, avec plus de certitude, que sa demande est acceptée, cette publicité doit permettre au tiers intéressé de contester cette « acceptation » et de pouvoir calculer le délai dans lequel cette contestation doit intervenir ;

- Une faculté de retrait au profit de l'administration, permettant à celle-ci de revenir sur un « silence valant acceptation » dans les conditions de la théorie du retrait d'acte ;
- Une publicité – sous forme de mise en ligne, comme en France – de toutes les procédures dans lesquelles le « silence vaut acceptation ». Cette publicité – qui doit être accessible à tout un chacun – devrait au moins comprendre les précisions suivantes : l'autorité à qui la mise en demeure doit être adressée ; son adresse exacte et complète ; le délai à l'expiration duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation.

Elle devrait être tenue à jour de manière particulièrement rigoureuse ;

- S'il n'existe pas déjà, un nécessaire logiciel de veille au profit de l'administration bruxelloise, autrement dit des moyens informatiques permettant à l'administration bruxelloise de pouvoir suivre, de très près, l'évolution d'un dossier, en vue d'être consciente que, passé un certain délai, le « silence » de l'administration vaudra « acceptation » ;
- Un nécessaire changement de mentalité dans le chef de l'administration qui devra intégrer

la règle « silence vaut acceptation », laquelle modifie en profondeur le rapport au travail administratif et à la défense de l'intérêt général ;

9. Ce qu'il faut **savoir**, c'est :

- Qu'on protège mieux l'intérêt général quand on prévoit que le « silence vaut refus ».
- Dans ce cas, en effet, l'administration n'a, à l'expiration de l'échéance fixée par la mise en demeure, rien accordé, donc, par hypothèse, rien accordé de contraire à l'intérêt général ;
- En soi, il n'est pas heureux d'accorder ou de refuser quelque chose à l'administré sans que cette acceptation ou ce refus ne soit justifié en droit et en fait, autrement dit sans causes et motifs légalement admissibles dûment identifiés, ni motivation formelle qui les identifierait dans l'acte.

De façon générale, la transparence dans l'action administrative et l'égalité de traitement dans l'exercice de cette action doivent être de mise.

À cet égard, le fait d'accorder quelque chose à un administré sans justification est probablement plus problématique encore que le fait de refuser quelque chose à un administré sans justification : pas pour l'administré qui reçoit ce qu'il a demandé, lequel sera, à l'évidence, satisfait ; mais pour tous les administrés qui ne bénéficieront pas d'un « silence valant acceptation », étant pourtant placés – en tout cas par hypothèse – dans les mêmes circonstances ; ou pour tous les administrés qui devront subir l'acceptation non justifiée accordée à autrui ; la disparité de traitement va inévitablement susciter de la rancœur, pourquoi pas de la jalousie et, potentiellement, un certain désordre social, correspondant à l'importance de ce qui est acquis à l'un et refusé aux autres ;

- Indépendamment de tout ce qui précède, le « silence valant acceptation » ne résout pas tout, même quand cette acceptation ne ferait de mal à personne et ne ferait du bien qu'à la personne qui bénéficie de l'acceptation silencieuse.

Un exemple :

Imaginons une demande de documents administratifs qui ne serait, par hypothèse, sujette à aucune exception de nature à justifier le refus d'accès au document en cause. Le « silence » vaudrait, au terme de l'échéance fixée par une mise en demeure, « acceptation ».

Questions :

- De preuve, d'abord. Comment vais-je pouvoir prouver à l'administration que je bénéficie d'un « silence valant acceptation », me permettant de démontrer que j'ai le droit d'accéder au document administratif en cause ? Cette question doit impérativement être résolue ;
- D'accès au document, ensuite. Où dois-je me rendre pour accéder au document administratif que j'ai sollicité ? Et à quelle heure ? Cette question doit, elle aussi, impérativement être résolue.

Parce que ces questions doivent être résolues pour assurer l'effectivité du « silence valant acceptation », l'administration doit ainsi explicitement réagir d'une manière ou d'une autre :

- Soit en écrivant à l'administré pour le lui dire ;
- Soit en prévoyant la chose dans un dispositif général et abstrait, mais, dans cette hypothèse, si l'administré peut se rendre à un guichet avec sa demande, il faudra, par essence, à l'administration, qui découvre la demande, le temps de mettre la main sur le document administratif souhaité, ce qui, en pratique, impliquera un temps de réaction plus ou moins long, qu'il ne sera peut-être pas possible de prendre sur-le-champ.

3) DES ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

10. Si l'objectif de la proposition est louable, je plaide la grande prudence et considère :

- Qu'il n'est sans doute pas prudent de renverser, purement et simplement, les paradigmes et d'imposer, dans une règle de principe contraignante le « silence valant acceptation ».

Pratiquée de cette façon, cette règle pose un certain nombre de problèmes importants et délicats : elle mobiliserait une grande énergie ; elle pourrait être source d'irrégularités ; elle pourrait se retourner contre l'intérêt général ; elle pourrait, du coup, induire un comportement inverse à celui attendu qui serait que l'administration refuse explicitement, le cas échéant de façon injustifiée, un certain nombre de demandes pour éviter d'atteindre l'échéance d'un délai où le « silence » vaudrait « acceptation » ; elle pourrait aussi se

retourner contre le trésor public de la Région bruxelloise si des dommages sont causés à des tiers qui, en ce cas, n'hésiteraient sans doute pas, tout au moins pour certains d'entre eux, à demander réparation de ces dommages, en nature ou par équivalent ;

- Qu'il est sans doute plus prudent :

- Soit de maintenir le paradigme du « silence valant refus » et d'accroître le nombre de dispositifs dans lesquels le « silence » vaudrait « acceptation » quand c'est possible ou, mieux, souhaitable ;
- Soit – c'est une alternative – de renverser les paradigmes, mais de faire du « silence valant acceptation » une ligne de conduite plutôt qu'une règle contraignante, étant, concrètement, d'inviter le législateur bruxellois à évaluer, chaque fois qu'il est amené à établir un dispositif de l'ordre de celui en cause, s'il est préférable d'opter pour un « silence valant acceptation » ou pour un « silence valant refus ».

*
* *

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR JÉRÔME SOHIER

Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles et avocat au barreau de Bruxelles

1. De prime abord, l'intention des auteurs de la proposition paraît parfaitement louable, puisqu'il s'agit d'améliorer la situation des particuliers confrontés à une carence dans le chef de l'autorité.

En l'état, la règle suivant laquelle une abstention persistante de statuer dans le chef d'une autorité administrative est équivalente à une décision de « refus implicite » est consacrée par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, suivant lequel « lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de 4 mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par l'intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputée constituer une décision de rejet susceptible de recours »¹.

¹ Cette disposition ne s'applique cependant que lorsque l'autorité est « tenue de statuer », c'est-à-dire lorsque la prise d'une décision, dans un sens ou l'autre, est obligatoire (*cf.* not. à ce sujet M. LEROY, « Une arme nouvelle contre l'inertie au pouvoir : le recours contre la carence réglementaire », obs. sous C.E. 6 novembre 1985, Boitquin n° 25.814, *A.P.T.*, 1986, p. 80 ; 14 septembre 1993, S.A. Flanders Life, n° 44.012). S'il s'agit, en revanche, de

En pratique, la situation du particulier face à une telle carence de l'autorité est assez délicate, puisqu'il lui revient, dans un premier temps, de mettre en demeure l'autorité de prendre telle ou telle décision, puis d'attendre encore un délai d'au moins 4 mois pour considérer, seulement alors, que s'il n'est pas intervenu de décision à ce moment, il pourra attaquer la décision de rejet implicite qui en résulte, sans, par ailleurs, aucune garantie de succès d'une telle procédure qui pourrait encore durer plusieurs mois, voire des années...

En toute hypothèse, l'efficacité d'un arrêt d'annulation prononcé en application des dispositions de l'article 14, § 3 précité, sera assez limitée, puisque l'annulation du refus implicite ne procurera pas nécessairement au requérant la décision positive qu'il espère. Tout au plus, en cas d'inertie persistante de la part de l'autorité, le requérant pourrait alors demander au Conseil d'État d'ordonner une astreinte à sa charge, conformément à l'article 36 des lois coordonnées, ou engager une nouvelle action, en responsabilité devant le juge civil.

Il est fait exception à ce système, lorsque le silence persistant de l'autorité est régi par une disposition légale expresse, qui donne à une telle abstention un effet positif en faveur du requérant².

2. Il convient de s'interroger également sur la compétence du Parlement bruxellois pour adopter la résolution proposée en l'espèce, dès lors qu'il s'agirait de déroger aux dispositions d'une loi fédérale (en l'occurrence, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précité).

Sur ce point, il apparaît que les entités fédérées (en l'occurrence la Région de Bruxelles-Capitale) sont bien compétentes pour adopter une telle résolution, voire pour légiférer par ordonnance sur ce point, dès lors qu'il ne s'agit pas ici de toucher directement à la compétence du Conseil d'État, mais uniquement de régler les effets de l'action

– ou plutôt ici de l'inaction – administrative des autorités régionales, ainsi que le cas échéant, d'autres autorités décentralisées soumises à leur tutelle, sans qu'il n'y ait encore à ce stade aucun contentieux administratif proprement dit.

D'autre part et surtout, il convient de relever que l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précité, énonce que 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 ». Rien, à mon sens, ne permettrait d'interpréter cette dernière faculté de dérogation comme réservée aux seules autorités fédérales en l'espèce.

Il est d'ailleurs édifiant de constater qu'il existe toute une série de dispositions législatives – fédérales ou régionales – qui constituent déjà des exceptions au mécanisme prévu par l'article 14, § 3 précité, en attribuant un effet positif ou négatif à un silence persistant de l'autorité, sans que des contestations juridiques aient été formulées à ce propos.

3. Quant au fond, il faut constater que, dans la plupart des cas, une abstention persistante de statuer dans le chef d'une autorité est, en règle générale, considérée comme un refus implicite et que c'est précisément cette règle générale que la proposition de résolution tend à renverser, et ce dans l'intérêt des particuliers qui n'ont pas à être victimes d'une carence imputable à cette même autorité.

Il reste cependant que la règle suivant laquelle un silence équivaut à un refus, a aussi sa logique et paraît le plus souvent conforme au principe de sécurité juridique, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de conférer des droits subjectifs à des particuliers ou à des tiers.

Il conviendrait, à cet égard, d'opérer une distinction entre certains types de demandes et d'actes, pour lesquels un traitement différent en droit semble s'imposer :

- a) En ce qui concerne les demandes tendant à se voir octroyer un avantage, le plus souvent financier (par exemple des demandes de primes ou d'allocations, nombreuses dans le secteur du logement et de la rénovation urbaine), la proposition de résolution aurait pour effet de conférer d'office un droit subjectif à l'allocation ou la prime, dès lors que l'administration n'aurait pas répondu à la demande endéans un certain délai, et ce alors même que ces aides

¹ l'abstention d'user d'une *faculté*, elle ne peut en principe pas être considérée comme un acte susceptible de recours. Tel est le cas, par exemple, en cas d'abstention par l'autorité de tutelle d'user de son pouvoir facultatif d'annulation d'une décision prise par une autorité décentralisée (C.E. 24 septembre 1991, Goedhuys, *Pas.*, 1993, IV, p. 190).

² Par exemple, article 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, qui dispose que l'acte soumis à l'appréciation de l'autorité de tutelle est censé être accepté par celle-ci à défaut de réaction de sa part dans un délai fixé en principe à 40 jours ; art. 10, § 3, du Code bruxellois du Logement, selon lequel, à défaut de décision par le Gouvernement régional ou le Fonctionnaire délégué dans les 30 jours à dater de la réception du recours introduit contre une amende administrative infligée par le Service d'inspection régionale à un bailleur qui a mis un logement en location en violation des exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, « l'imposition de l'amende administrative est infirmée ».

sont en général soumises à une série de conditions de forme et de fond assez strictes.

Dans ce domaine, il serait inenvisageable d'assimiler un silence persistant de l'autorité à une acceptation, alors que le demandeur ne serait pas forcément dans les conditions pour bénéficier de l'aide en question et que cette aide serait alors illégale. Il n'est pas admissible, en droit, de conférer un droit subjectif à un avantage illégal.

- b) En ce qui concerne les recours administratifs contre une décision rendue en première instance, par hypothèse en défaveur du requérant, il me paraît également délicat qu'une abstention de la part de l'autorité sur recours puisse conduire à une acceptation implicite et, partant, à la réformation de la décision querellée. En effet, la décision de première instance est, par hypothèse, rendue après une appréciation de l'intérêt général et porte une motivation formelle exposant les raisons pour lesquelles l'intérêt général requiert une telle décision négative. Il serait pour le moins curieux que ces appréciations soient renversées, sans plus aucun examen particulier, ni aucune motivation, par le seul fait de l'écoulement d'un certain délai.

À titre d'exemple, si un citoyen introduit un recours de tutelle contre la décision d'une autorité communale qui lui est défavorable, il serait assurément inadéquat que l'expiration du délai imparti à l'autorité de tutelle pour se prononcer à ce sujet puisse, d'office, conduire à une annulation de la décision communale, alors même que la tutelle d'annulation est facultative.

- c) En ce qui concerne les décisions ponctuant une procédure à l'égard d'un particulier, qui intéressent également des tiers, la proposition de résolution pose également problème, puisqu'il s'agira ici d'une relation, non pas seulement bilatérale, mais au moins tripartite. À titre d'exemple, une décision de refus de délivrer un permis de bâtir, prise par un Collège communal, profite à des tiers (voisins) qui auraient émis des objections au projet dans le cadre de l'enquête publique et qui se verraient alors lésés à leur tour, de manière sans doute autrement plus choquante, par une simple abstention, non

motivée, de la part de l'autorité supérieure (Collège d'urbanisme ou Gouvernement régional) laquelle n'aurait effectué aucun examen de l'intérêt général.

Il en serait de même pour une procédure de nomination ou de promotion à une fonction publique, où l'un des candidats non classé ou moins classé par un conseil de direction aurait introduit un recours devant une autorité supérieure ou une chambre de recours et, en cas de silence persistant, verrait sa réclamation d'office acceptée, sans aucune motivation, avec un classement réformé en conséquence, au préjudice évidemment des autres candidats...

Dans toutes ces hypothèses, il m'apparaît que le renversement de la règle suivant laquelle une abstention vaut refus, serait générateur d'une insécurité juridique notable et que l'on risque de multiplier les recours, notamment dans le chef de tiers intéressés qui verraient leurs intérêts mis en péril par la seule application de cette nouvelle règle.

4. En réalité, la proposition de résolution en objet paraît plus pertinente pour toutes les décisions *négatives*, notamment les sanctions, qui constituent des actes non créateurs de droit.

À l'égard de telles décisions, une abstention de statuer sur une réclamation ou un recours ne profite, ni ne lèse aucun tiers, de telle manière que la généralisation d'une règle suivant laquelle le silence vaut acceptation n'engendre aucune insécurité juridique³. Tel sera le cas pour les amendes administratives, telles que, par exemple, prévues dans le Code bruxellois du Logement à charge de propriétaires de logements inoccupés ou de logements mis en location en violation des normes de sécurité, de salubrité ou d'équipement des logements. On relèvera, à cet égard, que tel est déjà le cas, au vu de l'article 10, § 3, du Code bruxellois du Logement, suivant lequel le dépassement du délai imparti à l'autorité de charger de statuer sur un recours a pour conséquence que « *l'imposition de l'amende administration est infirmée* ».

*

* *

³ C'est parce qu'ils ne sont pas créateurs de droits que certains actes, notamment les actes négatifs et les sanctions, peuvent être retirés sans aucune condition de délai, tant pour des motifs de légalité que d'opportunité, le principe de sécurité juridique n'étant pas mis en cause (cf. P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 591-592).