

ADMINISTRATION LOCALE ET USAGERS

Un an et demi après, le silence vaut-il toujours acceptation ?

Le principe « Silence vaut acceptation » (SVE) s'est imposé aux collectivités depuis le 12 novembre 2015. Déjà lesté de nombreuses exceptions à son lancement, cette inversion du principe du droit administratif s'est accompagné durant son application de nouvelles dérogations légales et réglementaires, interrogeant l'objectif initial de simplification des démarches administratives.

1 MODERNISER LES SERVICES PUBLICS

Le principe selon lequel « le silence de l'administration vaut acceptation » s'applique aux collectivités territoriales depuis le 12 novembre 2015, ainsi qu'à leurs établissements publics dans leurs relations avec les usagers.

L'Etat précurseur

Ce principe, déjà en vigueur depuis le 12 novembre 2014 pour tous les actes relevant de la compétence de l'Etat ou de ses établissements publics administratifs, a été étendu aux organismes de sécurité sociale et, plus généralement, à tous ceux chargés d'un service public.

Il s'agit d'une inversion du principe initial, en vertu duquel le silence gardé par l'administration vaut rejet de la demande. Dans le même temps, l'article premier de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitait le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, ce qu'il a fait en modifiant

la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, aujourd'hui codifiée dans le nouveau Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Réactivité et simplification inscrites dans une loi complexe

Présentée comme un moyen de moderniser l'administration et d'améliorer ses relations avec les usagers en l'incitant à répondre avec diligence et en simplifiant les démarches administratives, cette réforme s'est révélée pour le moins complexe à mettre en œuvre, en raison principalement du nombre très important d'exceptions prévues par les textes – légaux et réglementaires.

2 UNE LOI QUI TOLÈRE DES EXCEPTIONS

La loi elle-même fixe certaines exceptions. Ces exceptions légales sont codifiées, depuis le 1^{er} janvier 2016, au sein du CRPA, à l'article L.231-4.

Cinq critères d'exception à la règle du silence de deux mois

Le silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois vaut ainsi toujours décision de rejet dans les cas suivants :

- lorsque la demande du citoyen ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;
- lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ;
- lorsque la demande présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;
- lorsque la demande présente un caractère financier ;
- dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

Les personnes publiques et privées exclues

On relève que les personnes publiques sont également exclues du champ d'application de ces dispositions, celles-ci n'ayant pas pour objet de régir les rapports entre administrations (art. L.100-1 du CRPA). Il en est de même des personnes privées chargées d'une mission de service public lorsque est en cause l'exercice de cette mission, pour lesquelles le CRPA n'est pas applicable (article L.100-3 du CRPA).

3 DES EXCEPTIONS RÉGLEMENTAIRES

Les exceptions de nature légale sont donc d'ores et déjà extrêmement nombreuses, comme l'avait déjà relevé « Le Courrier des maires » n° 298, qui avait listé, en février 2016, celles applicables aux collectivités et établissements publics locaux.

La loi renvoie, en outre, à des décrets le soin de définir d'autres dérogations, qui figureront au titre d'exceptions réglementaires.

Il est tout d'abord prévu que des décrets peuvent écarter l'application du principe lorsqu'une acceptation

implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public (art. L.231-4 du CRPA). Cette exception, comme celle relative aux demandes présentant un caractère financier, était déjà mentionnée par l'ancien article 22 de la loi du 12 avril 2000 en tant qu'exception à l'exception au principe du « silence vaut rejet ».

Il est ensuite prévu que des exceptions peuvent être portées au principe du « silence vaut acceptation » eu égard à l'objet de certaines décisions et pour des motifs de bonne administration (art. L. 231-5 du CRPA).

Pas moins de 37 exceptions sont définies pour lesquelles le silence vaut rejet eu égard à l'objet de certaines décisions et pour des motifs de bonne administration.

Il est enfin prévu que des décrets peuvent fixer un délai différent du délai de principe de deux mois (art. L.231-1 du CRPA), lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie (art. L.231-6 du CRPA).

La demande d'accès aux informations détenues par l'administration

Outre le décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014, qui est applicable à toutes les administrations, on recensait, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, quatre décrets définissant les exceptions applicables aux administrations locales.

Le décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014 définit, tout d'abord, pour des motifs de bonne admi-

nistration, les cas de dérogations au principe « silence vaut acceptation » en matière de demandes d'accès aux documents et informations détenus par l'administration et de demandes relatives à la réutilisation de ces données.

Ce décret prévoit, d'une manière générale, que le silence vaut rejet pour les demandes d'accès aux documents ou informations détenus par les administrations.

Régime dérogatoire pour la fonction publique territoriale

Le décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 intègre ensuite, à la liste des exceptions au principe du silence vaut accord, les demandes présentées par les ayants droit ou ayants cause d'agents publics territoriaux, ainsi que celles qui s'inscri-

vent dans des procédures d'accès à un emploi public territorial.

Le respect des engagements internationaux et européens de la France

Le décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 prévoit les exceptions au principe du silence vaut acceptation fondées sur « le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle, et la sauvegarde de l'ordre public ». A sa date d'entrée en vigueur, il fixait 44 exceptions déclinées en 86 hypothèses dérogatoires, recouvrant ainsi des domaines d'intervention très variés des collectivités territoriales.

Il convient dès lors de s'y reporter pour disposer d'un aperçu exhaustif des décisions concernées.

La « bonne administration », pierre angulaire de l'application locale

Un autre décret (n° 2015-1461 du 10 novembre 2015) définit les procédures pour lesquelles le silence vaut rejet pour « des motifs tenant à l'objet de la décision ou de bonne administration ». A sa date d'entrée en vigueur, il fixait ainsi 37 exceptions dans des domaines également divers et variés.

Délais différenciés

Un dernier décret, n° 2015-1460 du 10 novembre 2015, recense enfin les procédures administratives, au nombre de 22 à la date de son entrée en vigueur, pour lesquelles le délai à l'issue duquel le silence de l'administration vaut acceptation est différent du délai de droit commun de deux mois.

Il ne s'agit donc pas d'exceptions au nouveau principe « silence vaut acceptation », mais seulement d'une dérogation au délai de droit commun dans lequel intervient l'acceptation tacite.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

4 FUITE EN AVANT DU SYSTÈME DÉROGATOIRE

Si les exceptions légales n'ont pas fait l'objet de modifications depuis l'entrée en vigueur du principe, les exceptions réglementaires ont, elles, connu quelques évolutions.

Quatre décrets, d'inégale importance, sont venus modifier les décrets susmentionnés fixant, d'une part, les exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation et, d'autre part, les cas dans lesquels un délai dérogatoire s'applique pour la naissance d'une décision implicite.

A titre liminaire, mentionnons le décret n° 2016-308 du 17 mars 2016 relatif à la réutilisation des in- ●●●

●●● formations publiques et modifiant le CRPA, qui n'a ni ajouté ni supprimé d'exceptions, mais a néanmoins mis à jour les dispositions décrétales applicables à la suite de l'entrée en vigueur du CRPA. Les références à la loi du 12 avril 2000 ont ainsi été remplacées par les dispositions correspondantes du CRPA.

Les nouvelles exceptions

Deux décrets sont venus ajouter de nouvelles exceptions, l'un concernant des exceptions au principe même du « silence vaut acceptation », l'autre concernant des exceptions au délai de droit commun dans lequel intervient la décision tacite d'acceptation.

En premier lieu, le décret n° 2016-

- d'attribution de distinction honorifique ;
- de parutions ou d'encarts sur les supports de communication, petites annonces (journal municipal, site internet) ;
- de réalisation de prestations de service ou de travaux ;
- de délivrance de fournitures ou de matériels.

Le décret susmentionné, n° 2015-1461 du 10 novembre 2015, a été modifié en conséquence.

En effet, celui-ci prévoyait déjà que les demandes d'encarts ou de parution sur les supports de communication et petites annonces (journal municipal, site internet), fondées sur les délibérations des conseils municipaux, départementaux et régio-

Une seule exception a été prévue, mais elle recouvre diverses demandes. Ainsi, en application de ce décret, les décisions devant être prises après avis d'un expert ou d'un organisme consultatif, lorsque cet avis est prévu par une procédure instituée par un texte réglementaire adopté par les collectivités ou établissements susmentionnés, naissent implicitement dans un délai de quatre mois à compter de la demande.

Le périscolaire, ce cas particulier

De la même manière, le décret précité n° 2015-1460 du 10 novembre 2015 a été modifié en conséquence. Celui-ci prévoyait un délai dérogatoire de trois mois pour les décisions prises à la suite d'une demande d'inscription d'un enfant à la cantine scolaire ou à l'accueil périscolaire organisé par la commune, effectuée sur le fondement du règlement intérieur de ladite commune. Sur cette question, il convient de relever que les services publics de la cantine scolaire et du périscolaire sont des services publics facultatifs. Le Conseil d'Etat a déjà jugé, s'agissant des cantines scolaires, qu'un refus d'admission fondé sur un manque de places disponibles n'était pas illégal (CE, 27 février 1981, Guillaume et autres, n° 21987 et 21988).

Selon que la collectivité concernée est en mesure ou non d'accueillir l'ensemble des élèves le souhaitant, la demande pourra donner lieu à une décision implicite de rejet, sur le fondement du décret du 19 mai 2016, ou d'acceptation.

Dans les deux cas, si la procédure instituée par la collectivité nécessite l'avis d'un expert ou, d'avantage, d'un organisme consultatif, le délai à l'issue duquel la décision implicite pourra intervenir sera de quatre mois.

Les dispositions du décret du 25 mai 2016 sont également entrées en vigueur le 1^{er} juin 2016.

Le Conseil d'Etat a déjà jugé, s'agissant des cantines scolaires, qu'un refus d'admission fondé sur un manque de places disponibles n'était pas illégal.

625 du 19 mai 2016 a rallongé la liste des exceptions au principe en ce qui concerne les demandes adressées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux établissements publics de coopération, dans le cadre des procédures prévues par leurs délibérations.

Il est ainsi prévu que le silence vaut rejet dans cinq hypothèses, à savoir pour les demandes :

- d'inscription à un service public dont l'accès est limité par la prise en compte des capacités d'accueil, étant précisé que, dans ce cadre, un délai dérogatoire de quatre mois a par ailleurs été prévu lorsque la décision est prise après avis d'un expert ou d'un organisme consultatif, lequel doit être prévu par une procédure instituée via un texte réglementaire adopté par les collectivités ou établissements susmentionnés ;

naux, entraînent dans les exceptions au principe du silence vaut acceptation.

Cette exception a ainsi été supprimée du décret du 10 novembre 2015 dès lors qu'elle figure désormais, avec de nouvelles exceptions, au sein du décret du 19 mai 2016 dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juin suivant.

Décision après expertise

Dans le même ordre d'idée, le décret n° 2016-677 du 25 mai 2016 a étendu les exceptions à l'application du délai de deux mois implicite d'acceptation pour les demandes adressées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux EPCI, dans le cadre des procédures prévues par leurs délibérations.

5 DE RARES EXCEPTIONS SUPPRIMÉES

Un quatrième décret supprime des exceptions. Ainsi, de manière très ciblée, le décret n° 2017-244 du 27 février 2017 portant diverses dispositions relatives aux parcs nationaux et aux réserves naturelles, a supprimé les exceptions relatives aux demandes d'autorisations de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle en cours de classement par la région ou la collectivité territoriale de Corse, ainsi que de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle régionale ou classée par la collectivité territoriale de Corse en modifiant le décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 précité. Ainsi, désormais, le principe selon lequel le silence vaut acceptation s'applique à ces hypothèses.

6 LE PRINCIPE « SVE » À L'ÉPREUVE DE LA COMPLEXIFICATION

En conclusion, les exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation sont très nombreuses. Si celles applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements sont moins nombreuses que pour l'Etat, puisque le principe est applicable dans 70 % des cas, il n'en demeure pas moins que l'inversion du principe est source de complexification, tant pour les administrations que pour les administrés.

Tentative législative de simplification

Une proposition de loi relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe « silence de l'administration vaut accord » avait été déposée le 10 mai 2016 sur le bureau de l'Assemblée nationale à l'initiative de 58 députés, en vue de simplifier le nouveau régime jugé trop complexe.

Il était notamment prévu de supprimer les dérogations au principe fondées sur l'objet de la décision ou sur des motifs de bonne administration, mais aussi d'instaurer une règle selon laquelle pour toute nou-

Ainsi, à la complexité du mécanisme mis en place s'ajoute une interrogation quant à la fiabilité des solutions apportées pour tenter de fournir une indication claire aux administrés.

La proposition de loi de supprimer une exception pour toute nouvelle exception créée n'aurait pas facilité la compréhension générale du droit applicable.

velle procédure créée entrant dans le champ des exceptions, une autre procédure existante devrait alors basculer dans le droit commun, afin de ne pas alimenter le stock des exceptions existantes.

Cette proposition de loi n'a néanmoins pas été examinée avant la fin de la dernière session parlementaire en février 2017. En tout état de cause, la proposition tendant à supprimer une exception pour toute nouvelle exception ajoutée n'aurait pas été de nature à faciliter la compréhension générale du droit applicable.

Une actualisation défailante

L'objectif de simplification n'apparaît donc, à l'heure actuelle, toujours pas rempli. Au contraire, depuis un an, de nouvelles exceptions sont venues s'ajouter à celles déjà prévues, la suppression d'exceptions étant, elle, très limitée. Enfin, si les articles D.231-2 et D.231-3 du CRPA prévoient que la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur le site internet Legifrance, cette liste n'a pas été mise à jour depuis le 12 novembre 2015, selon les indications du site même. Il semble donc que les évolutions intervenues au cours de l'année 2016 n'aient pas été répercutées.

Finalement, l'inversion du principe initial selon lequel le silence de l'administration valait refus apparaîtrait inapplicable en pratique, et la seule mesure tendant réellement à la simplification du droit serait, à l'heure actuelle, de revenir à l'ancien principe, qui s'avère bien plus protecteur du droit des administrés.

Par Agathe Delescluse,
avocat à la cour,
cabinet Seban & associés