



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

n° 5749/SG

Paris, le 12 novembre 2014

À

Mesdames et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : Entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation ».

Conformément à la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration sur une demande vaut acceptation, entre en vigueur pour l'Etat et ses établissements publics le 12 novembre 2014. La règle ne s'appliquera aux collectivités territoriales, à leurs établissements et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif qu'à compter du 12 novembre 2015.

1° Le champ des procédures concernées est précisé dans une liste publiée sur Légifrance.

Pour les administrations de l'Etat et de ses établissements publics, la règle nouvelle s'applique aux demandes adressées à l'administration à compter du 12 novembre 2014. Pour les procédures qui sont soumises au délai de droit commun de deux mois, cela signifie que les premières décisions implicites d'acceptation résultant de la loi du 12 novembre 2013 interviendront à partir du 12 janvier 2014. L'ancienne règle du silence vaut rejet ne s'appliquera plus qu'aux demandes relevant de l'une des exceptions prévues par l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée ou par les décrets pris en application de ce même article.

Des décrets publiés au journal officiel du 1^{er} novembre ont adopté deux listes d'exceptions au principe du silence vaut acceptation : une liste des procédures dans lesquelles 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 et une liste des procédures dans lesquelles des considérations tirées de l'objet de la décision ou des motifs de bonne administration justifient qu'il soit dérogé au principe du silence vaut acceptation. Cette seconde liste sera réexaminée régulièrement dans le but de réduire le nombre des exceptions à la règle du silence vaut acceptation. Il est à noter qu'outre ces listes, d'autres exceptions peuvent résulter de la loi elle-même ou de décrets qui remplissent les conditions auxquelles la loi subordonne l'adoption de telles exceptions.

.../...

C'est notamment parce que les décrets n'ont pas pour objet de dresser la liste complète des exceptions que, comme le prévoit l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, la liste des procédures pour lesquelles la règle du « silence vaut acceptation » est publiée sur le site Légifrance (<http://legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA>). Cette liste destinée à l'information du public n'a pas par elle-même de valeur juridique mais le plus grand soin a été apporté à son élaboration par l'ensemble des ministères concernés afin d'en assurer la fiabilité. Elle sera régulièrement mise à jour en fonction de l'évolution de la réglementation applicable aux diverses procédures concernées.

2° L'obligation de répondre aux demandes est renforcée.

La généralisation de la règle selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation ne doit pas être comprise comme dispensant l'administration de l'examen particulier de chaque dossier ni même d'apporter une réponse expresse aux demandes qui lui sont adressées. Il lui incombe, au contraire, de faire ses meilleurs efforts pour procéder à cet examen et répondre aux demandes dans des délais aussi brefs que possible.

L'entrée en vigueur de la règle du silence vaut accord doit ainsi être l'occasion, pour chaque service, de réexaminer les méthodes de traitement des demandes afin de simplifier les procédures.

3° Les règles applicables aux procédures dans lesquelles le silence valait déjà acceptation demeurent applicables.

L'entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation » ne modifie pas les textes et les règles jurisprudentielles qui régissaient déjà les procédures dans lesquelles le silence valait acceptation. Si l'exception devient le principe, les règles applicables ne sont pas bouleversées et il conviendra de se référer aux règles préexistantes pour la mise en œuvre du principe selon lequel le silence vaut acceptation.

- Demeurent ainsi applicables les règles dégagées par la jurisprudence telle que celle qui précise que, dans le cas où l'administration a notifié au demandeur, postérieurement à la date de naissance d'une décision implicite, une décision expresse de rejet, cette décision, quelle que soit la date qu'elle porte, s'analyse comme une décision de retrait, soumise aux règles du retrait des actes administratifs (CE, 30 mai 2007, SCI AGYR n° 288519).

- Les règles relatives au retrait des décisions implicites d'acceptation, définies par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 n'ont pas été modifiées : les décisions implicites d'acceptation ne peuvent être retirées que pour illégalité et pendant un délai de deux mois suivant leur naissance, ce délai étant prolongé jusqu'à l'expiration du délai de recours lorsqu'elles ont fait l'objet d'une mesure d'information des tiers et pendant toute la durée de l'instance lorsqu'un recours contentieux a été formé. Lorsque la décision implicite est une décision créatrice de droits, la décision la retirant doit être motivée comme l'exige l'article 24 de la même loi.

- Restent également applicables les dispositions du décret n°2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives, qui s'appliquent aussi bien aux décisions implicites d'acceptation qu'aux décisions implicites de rejet. C'est au stade de l'émission de l'accusé de réception que doit être vérifié le caractère complet du dossier : si l'administration accompagne l'accusé de réception d'une demande de compléter le dossier, c'est seulement à compter de la réception des éléments complémentaires que court le délai de naissance de la décision implicite. La délivrance des attestations permettant aux particuliers de se prévaloir d'une décision implicite d'acceptation était déjà prévue par l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 dans sa rédaction d'origine. La réécriture de ces dispositions par la loi du 12 novembre 2013 n'a pas modifié leur portée.

4° Les demandes pouvant faire naître des décisions implicites susceptibles d'affecter les tiers doivent être publiées.

L'article 22 de la loi du 12 avril 2000, qui traite notamment de la publication des demandes susceptibles de donner naissance à une décision implicite d'acceptation, a été réécrit.

Il dispose désormais que : « Dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue. / La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative. / Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

Ces dispositions sont suffisamment précises pour être appliquées sans décret d'application.

S'agissant de la publication des demandes, le premier alinéa de l'article 22 a pour objet de préserver les droits des tiers en garantissant que, dans les cas où ils seraient informés de l'existence d'une décision expresse susceptible de les affecter, ils seront également informés, dans des conditions équivalentes, de la possible intervention d'une décision implicite d'acceptation. Il s'agit ainsi d'assurer l'information des tiers et non pas de modifier les conditions d'instruction des demandes en organisant l'intervention des tiers dans ce processus.

C'est au regard de cette finalité que ces dispositions doivent être interprétées et appliquées.

La loi prévoit que la publication doit mentionner la date à laquelle la demande sera réputée acceptée, ce qui suppose que la publication intervienne avant cette échéance, mais elle ne prescrit pas de délai pour la publication des demandes.

Elle laisse ainsi à l'administration la possibilité de s'organiser pour opérer un premier tri entre les demandes qui feront l'objet d'une décision rapide, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, celles qui donneront lieu à une demande de compléter le dossier, et celles pour lesquelles l'instruction se poursuivra dans des conditions susceptibles de déboucher sur une décision implicite d'acceptation.

Seule la publication de cette dernière catégorie de demandes est indispensable pour la correcte application de la loi.

La loi n'impose en effet la publication que des demandes qui sont susceptibles de donner naissance à une décision implicite d'acceptation ; l'administration n'est donc pas tenue de publier les demandes qui ont déjà fait ou qui feront de manière certaine l'objet d'un rejet avant l'expiration du délai de naissance de la décision implicite.

Pour les mêmes raisons, les demandes incomplètes n'ont pas à faire l'objet d'une publication.

En l'absence de texte particulier qui s'appliquerait à la procédure en cause, il appartiendra à l'administration de publier les demandes sur le même support que celui qui est utilisé habituellement pour publier les décisions expresses prises sur les mêmes demandes. A cet égard, les préfets ont toute latitude pour organiser le travail des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Il importe de souligner que la loi n'impose pas la publication intégrale de la demande.

Les modalités de publication devront assurer la publicité de l'ensemble des éléments qui figureraient dans la décision expresse si celle-ci était publiée. Elles devront en revanche préserver la confidentialité des informations qui ne sont pas publiées dans le cas où une décision expresse est prise.

Dans le cas où des demandes déjà publiées font l'objet d'une décision expresse avant la naissance d'une décision implicite, il est souhaitable que ces demandes soient retirées du support de publication lorsque celui-ci permet un tel retrait (affichage, publication sur Internet) et de publier cette décision expresse.

*

Les préfets qui seraient confrontés à des difficultés dans l'application des règles nouvelles pourront s'adresser aux secrétaires généraux des ministères compétents pour gérer les procédures concernées ou aux correspondants désignés par ces derniers pour répondre à leurs demandes d'éclaircissement. Le secrétariat général du Gouvernement veillera à la coordination et à la diffusion des réponses apportées aux questions qui présenteront un caractère général ou interministériel.



Serge LASVIGNES

Copies à : Madame et Messieurs les secrétaires généraux