

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

L'application du principe du silence de l'administration valant accord

- Le principe selon lequel « le silence vaut acceptation » est désormais applicable aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.
- Au niveau local, les craintes de son application demeurent en raison de la définition d'un très grand nombre d'exceptions dérogeant à ce principe (I) et des risques contentieux qui lui sont d'ores et déjà inhérents (II).

Depuis le 12 novembre 2015, conformément au délai d'entrée en vigueur défini par le III de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, le principe selon lequel « le silence vaut acceptation » est applicable aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Les collectivités territoriales et les personnes morales précitées rejoignent ainsi les administrations et établissements publics d'Etat soumis à ce principe depuis le 12 novembre 2014.

L'année dernière déjà, au moment de l'entrée en vigueur de ce principe pour les administrations d'Etat, il avait été maintes fois relevé le paradoxe d'un dispositif présenté comme tendant à la simplification des relations entre les citoyens et les administrés et qui comptait finalement davantage de cas d'exception que d'hypothèses d'application.

Au moment de l'entrée en vigueur de ce principe au niveau local, les craintes d'application identifiées il y a un an sont sensiblement les mêmes, à raison de la définition – qui plus est très tardive – d'un très grand nombre d'exceptions dérogeant à ce principe (I), et des risques contentieux qui lui sont d'ores et déjà inhérents (II).

I. Un principe aux faux airs d'exception

• **Avant le 12 novembre 2015.** A titre liminaire, il semble nécessaire de rappeler que l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, tel qu'il s'appliquait pour les administrations locales avant le 12 novembre 2015, prévoyait que « le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande va[lait] décision de rejet ».

En pratique, ce principe impliquait que, à compter de la réception de la demande, l'autorité administrative fasse droit ou rejette par une décision explicite motivée les sollicitations des citoyens dans ce laps de temps de deux mois.

Toutefois, si au terme de ce délai de deux mois, aucune réponse n'était apportée, l'administré était alors titulaire d'une décision implicite de rejet, qui pouvait alors être déferée à la censure du juge de l'excès de pouvoir dans un nouveau délai de deux mois.

Pour autant, il existait déjà des exceptions à ce principe et, au-delà, des exceptions à ces exceptions.

Ce sont ces dernières situations que le législateur entendait démêler par l'inversion du principe.

• **Depuis le 12 novembre 2015, la règle pour l'ensemble des administrations est la suivante:** « Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation ».

Cependant, à raison des très nombreux domaines dans lesquels il a été considéré que ce principe ne devait s'appliquer, le constat est aujourd'hui celui d'une règle qui a valeur proclamée de principe alors qu'elle ne trouve pas nécessairement à s'appliquer ni de façon générale, ni dans une majorité des cas.

En définitive, si l'on a peut-être permis la suppression des exceptions aux exceptions, c'est au prix d'une relativisation de la portée même du principe inversement défini. La complexité est encore accrue par le fait que les exceptions sont de plusieurs ordres et prévues par des textes distincts. A cet effet, il importe de distinguer les exceptions définies par la loi et applicables à toutes les administrations, des exceptions définies par décrets propres à chaque personne publique.

1. Les exceptions légales à l'application de ce principe

La loi du 12 novembre 2013 a entendu tout d'abord écarter l'application de la règle silence vaut acceptation à un certain nombre de situations expressément visées au sein de l'article 21 ainsi modifié de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Ces exceptions sont dès lors pleinement applicables aux collectivités territoriales et autres administrations locales. [...]

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens
- Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Les décrets relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » : n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 ; n° 2015-1460 du 10 novembre 2015 ; n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 ; n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 ; n° 2014-1264 du 23 octobre 2014
- Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du Code des relations entre le public et l'administration

Collectivités et établissements publics locaux: l'application du «principe» du silence de l'administration valant accord

● **Le silence vaut rejet.** Ces hypothèses pour lesquelles le silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois vaut toujours décision de rejet sont caractérisées 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 ou 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.

À NOTER

Dit autrement de façon explicite, le principe du silence vaut accord, ne s'applique, à raison des exceptions définies par la loi, que dans la mesure où l'acte administratif en cause n'a pas pour objet l'adoption par l'administration d'une décision individuelle prévue par un texte, n'a pas de caractère financier, ne concerne pas les relations qu'entretient un agent avec son administration et ne contrevient pas à des obligations supra législatives (1).

Les exceptions de nature légale sont donc d'ores et déjà extrêmement nombreuses.

La loi renvoie, en outre, à des décrets la définition des dérogations qui s'imposent, d'une part, en vertu des engagements internationaux et européens de la France, de la sécurité nationale, et de la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et d'autre part, pour des motifs de bonne administration.

2. Les exceptions réglementaires à l'application de ce principe

Lors de l'entrée en vigueur du principe «silence vaut accord» pour les administrations d'Etat, il a été recensé pas moins de 42 décrets publiés le 1^{er} novembre 2014 définissant autant de régimes dérogatoires à son application.

● **Défense et sécurité intérieure.** L'un d'entre eux s'applique aux collectivités et autres administrations locales. Il s'agit du décret n°2014-1264 du 23 octobre 2014 qui définit les cas de dérogations au principe «silence vaut acceptation» s'agissant des demandes d'accès aux documents et informations détenus par l'administration et de réutilisation de ces données, dérogations liées notamment à des raisons de défense et de sécurité intérieure.

● **Les quatre décrets dérogatoires.** Pour les administrations locales, la liste des décrets dérogatoires est cependant beaucoup moins longue que ne l'est celle des administrations d'Etat. Aujourd'hui quatre décrets définissent les exceptions applicables aux administrations locales:

– le décret n°2015-1155 du 17 septembre 2015 qui intègre à la liste des exceptions au principe silence vaut accord les demandes présentées par les ayants droit ou ayants cause d'agents publics territoriaux ainsi que les demandes s'inscrivant dans des procédures d'accès à un emploi public territorial;

– le décret n°2015-1459 du 10 novembre 2015 qui prévoit 44 exceptions déclinées en 86 hypothèses dérogatoires au principe 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»; les exceptions prévues par ce décret recouvrent des domaines d'intervention très variés des collectivités territoriales puisqu'elles concernent aussi bien les demandes de place au sein d'un port de plaisance public (*art. R.5314-31 du Code des transports*), les demandes de délivrance de permis de détention de chiens dangereux (*art. L.211-13 du Code rural et de la pêche*), les demandes d'agrément à l'adoption (*art. L.225-2 et R.225-41 du Code de l'action sociale et des familles/CASF*) ou encore les demandes de crémation (*art. R.2213-34 du CGCT*).

– le décret n°2015-1461 du 10 novembre 2015 qui définit 37 procédures pour lesquelles le silence vaut rejet pour «des motifs tenant à l'objet de la décision ou de bonne administration»; ce décret regroupe des exceptions à la fois à la règle silence vaut acceptation, mais également à celle du délai de deux mois faisant naître des décisions de rejet, à l'instar de la demande de communication d'archives publiques à une collectivité territoriale pour laquelle le silence gardé par l'administration pendant un mois fait naître une décision de rejet (*art. L.213-1 du Code du patrimoine*) ou encore de la demande de délivrance d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, en site classé ou en instance de classement, pour laquelle le silence gardé par l'administration pendant 8 mois fait naître une décision de rejet (*art. R.423-31 et R.424-2 du Code de l'urbanisme*).

– le décret n°2015-1460 du 10 novembre 2015 recense enfin 22 procédures administratives 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. Parmi ces hypothèses figurent la demande d'inscription d'un enfant à la cantine scolaire ou à l'accueil scolaire qui est réputée acquise au-delà d'un délai de 3 mois ou encore la demande de renouvellement d'assistant maternel acceptée à l'issue d'un délai de 3 mois (*art. D.421-21 du CASF*).

À NOTER

A la lecture de ces décrets, on prend la mesure de la complexité du système et de son caractère confinant à l'absurde. Il paraît donc malaisé et fastidieux, du fait de ces régimes dérogatoires épars et nombreux, de déterminer l'applicabilité de ces nouvelles règles comme cela se fait habituellement – en considérant que le principe s'applique après vérification de ce que le cas d'espèce ne figure pas parmi ses exceptions. Aussi, nous ne pouvons que conseiller aux administrations locales de considérer que le principe silence vaut accord n'est applicable que dans les cas listés comme tels par le gouvernement (listes publiées sur Légifrance).

● **260 procédures listées par le gouvernement.** Ainsi peut-on constater que cette règle s'appliquera pour les collectivités territoriales, selon le gouvernement, dans 260 procédures, soit dans près de 70 % des procédures éligibles (alors que cette proportion n'était que d'un seul tiers pour les administrations d'Etat).

D'aucuns ont d'ailleurs déjà déploré que certaines procédures n'aient pas été inscrites dans les procédures dérogatoires.

À NOTER

En tout état de cause, la publication extrêmement tardive de ces décrets a suscité de vives inquiétudes au sein des collectivités et administrations locales. D'autant qu'au-delà des inquiétudes portées sur le périmètre d'application de cette règle, lequel est par ailleurs susceptible d'évoluer, celle-ci est intrinsèquement vectrice de plusieurs risques juridiques.

II. Un principe porteur de plusieurs difficultés d'application

Une analyse superficielle de l'entrée en vigueur de la réforme pour les administrations locales permet immédiatement d'identifier plusieurs inconnues dans l'application de cette réforme.

● **Comment gérer les demandes?** L'une des premières interrogations tient naturellement à la possibilité des collectivités territoriales d'adapter rapidement leurs pratiques et, par suite, de réorganiser la gestion des demandes. Se pose alors de façon tout à fait pragmatique la question de la suffisance des moyens matériels des collectivités territoriales, a fortiori dans un contexte de réforme territoriale qui suscite d'ores et déjà de nombreuses incertitudes et des restrictions budgétaires.

Se pose surtout la question de la meilleure stratégie à adopter lorsque les échéances approcheront et que les collectivités seront forcées d'admettre ne pas être en mesure de les examiner attentivement.

● **Le choix de la réponse favorable.** Les administrations locales, pourront décider, d'une part, d'apporter une réponse favorable à ces demandes.

Il devra être pris en compte cependant que, conformément à l'état de la jurisprudence (2) et dans le sens des dispositions des articles L.242-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration, qui entreront en vigueur au 1^{er} juin 2016, l'abrogation ou le retrait d'un acte créateur de droit ne sera permis que dans certaines conditions.

À NOTER

Sauf dans certains cas limitativement énumérés, l'abrogation ou le retrait d'un acte créateur de droit ne pourra intervenir qu'à raison de son illégalité et non pour des considérations d'opportunité et dans un délai de 4 mois.

● **Le choix du rejet systématique.** Les administrations locales disposeront, d'autre part, de la faculté d'opposer des décisions de rejet systématiques. Il va sans dire ce-

pendant qu'une telle position aura pour effet d'accroître sensiblement les procédures contentieuses, lesquelles peuvent s'avérer coûteuses.

● **Trier les demandes, former les agents.** A notre sens, cette question ne pourra en réalité appeler une réponse uniforme et devra être fonction des effets juridiques attachés à l'acceptation des demandes, à l'existence d'une procédure de recours administratif préalable obligatoire, à la complexité de la demande.

Aussi, les enjeux actuels des collectivités territoriales sont inmanquablement ceux de la définition des critères et d'une procédure de tri des demandes adaptées à ces nouvelles dispositions, ainsi que de la formation des agents. Il sera noté au demeurant que la mise en place de ce principe interviennent dans le contexte de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 du Code des relations entre le public et l'administration, issu de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, prise en application de l'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 relative aux dispositions législatives du Code des relations entre le public et l'administration, et pour ses dispositions réglementaires du décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015.

Il paraît en cela opportun d'envisager cette refonte de l'examen des procédures en y intégrant la nouvelle numérotation émanant de ce nouveau code, afin de prendre en compte de façon exhaustive l'ensemble des dispositions qu'il comprend, de la systématisation d'un accusé de réception aux demandes prévue par le futur article L.112-11 de ce code au nouveau régime des décisions implicites créatrices de droit pouvant être opposées à l'administration dans un délai variable.

Il sera d'ailleurs noté, sur ce dernier élément, l'entrée en vigueur, différée au 1^{er} juin 2016, du titre IV du livre II de ce code, relatif à la sortie de vigueur des actes administratifs.

● **En conclusion.** Il apparaît en définitive, que le choc de simplification appelle à l'heure actuelle essentiellement une technicisation accrue des services de gestion des demandes des administrations locales, lesquels sont appelés à modifier sensiblement leurs modes opératoires et en tout état de cause à prendre toutes les mesures nécessitées par l'entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration.

A défaut de la possibilité de toute anticipation par ces administrations liée à la publication très tardive des décrets fixant la liste des procédures dérogatoires, on peine également à voir la sécurité juridique gagnée par les administrés qui, de toute évidence, auront bien du mal à identifier le régime réellement applicable à leurs demandes et ne pourront déceler les éventuelles erreurs de rodage de l'administration. Nul doute que certains croiront d'ailleurs un peu vite avoir obtenu une décision positive...

(1) Formule issue de l'article « Silence vaut acceptation pour les collectivités territoriales, les mots pour le dire », Pierre Villeneuve, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales n° 49, 7 décembre 2015, 2356.

(2) CE, 6 mars 2009, Coulibaly, n° 06084.