Paris, le 16 décembre 2015

Département du Conseil Juridique
N/Réf: AP/LD/SC – Note n° 31
Dossier suivi par Annick PILLEVESSE

Procédure administrative : le silence vaut acceptation
Incidence pour les communes et EPCI

I Mise en œuvre du principe : « le silence vaut acceptation » pour les collectivités territoriales à compter du 12 novembre 2015.

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens pose le principe selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord. Auparavant le silence de l'administration à une demande devait être considéré comme un refus.

A titre informatif, un tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités territoriales sur une demande vaut accord est disponible sur légifrance, toutefois, cette liste n'est pas exhaustive puisqu'elle ne recense que les procédures qui n'entrent dans aucune des exceptions prévues par la loi ou par les **décrets** qui prévoient, dans les conditions fixées par la loi, des dérogations au principe du « silence vaut accord » www.legifrance.gouv/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Silence-vaut-SVR-rejet).

Certaines décisions, par leur nature, échappent au principe du silence vaut acceptation et d'autres peuvent faire l'objet de décrets permettant de déroger au principe du silence vaut acceptation.

1) LES DECISIONS QUI PAR LEUR NATURE NE SONT PAS SOUMISES AU PRINCIPE

Il s'agit des demandes suivantes :

- **demande qui ne tend pas à l'adoption d'une décision individuelle** : la réforme porte sur les décisions rendues par l'administration, et non à titre d'exemple les renseignements et informations qu'elle peut transmettre et qui ne tendent pas à l'adoption d'une décision. Ainsi, les déclarations d'utilité publique ou l'arrêté autorisant la constitution d'une association foncière urbaine, ne rentrent pas dans le champ d'application de la réforme car n'étant ni générale, ni individuelle, elles ne constituent pas des décisions individuelles même si elles peuvent être prises à la demande d'une personne.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr

- **demande qui ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par une loi ou un règlement** : l'objectif principal du législateur est d'éviter la création de décisions implicites d'acceptation sur des demandes fantaisistes ou de pur confort. Le principe « silence vaut acceptation » ne peut valoir que pour autant qu'un texte prévoit cette demande et l'autorité compétente par exemple, la demande d'un administré tendant à ce que la commune prenne en charge le goudronnage de sa voie privé.
- **réclamations ou les recours administratifs** : le seul silence gardé par l'administration sur les recours administratifs (recours gracieux, recours hiérarchiques et recours administratifs préalables obligatoires) ne pourra transformer en décision favorable une première décision qui, par essence, ne l'aura pas été. Le législateur y a adjoint les réclamations des administrés contre les décisions individuelles qui leur sont défavorables.
- **demande qui présente un caractère financier** : cette demande tend directement à faire naître une dette, ou une créance, pour l'autorité administrative ou à modifier leur montant : indemnisation pour préjudice, allongement d'un délai de paiement, remise de dette, délivrance d'une aide ou d'une subvention.
- **demande qui s'inscrit dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents** : le champ de cette exception vise strictement les relations entre un agent et son administration d'emploi. Les procédures de recrutement ne rentrent pas dans le champ de l'exception (comme l'admission à se présenter à un concours). Ce point est pris en compte dans le cadre des décrets portant dérogation au principe du silence vaut acceptation.

2) Les décisions non soumises au principe nécessitant la publication d'un décret

Des décrets publiés au JO du 1er novembre 2014 listent un certain nombre d'exceptions à l'application de ce principe (liste d'exceptions disponible sur : www.legifrance.gouv/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Silence-vaut-SVR-rejet).

Concernant plus particulièrement les collectivités territoriales, trois décrets fixant les exceptions au principe "silence vaut acceptation" pour les procédures ont été publiés au Journal officiel du 11 novembre 2015.

- Le décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 précise la liste des procédures, relevant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, pour 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 que la loi exclut, pour ce motif, du champ d'application du principe silence vaut acceptation : on y trouve par exemple, l'autorisation d'utilisation des locaux par les associations, syndicats ou partis politiques; la demande d'inhumation dans un cimetière ; la crémation ; la demande d'exhumation à la demande du plus proche parent ; la demande d'utilisation des locaux scolaires par la commune ou par d'autres personnes physiques ou morales la demande d'autorisation de stationnement délivrée par le maire aux taxis, la demande d'autorisation d'occupation du domaine public routier etc…

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr

- Le décret n° 2015-1460 du 10 novembre 2015 précise la liste des procédures, relavant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, pour lesquelles une acceptation implicite de l'administration est acquise dans un délai différent de celui de deux mois : y figurent notamment, l'inscription d'un enfant à la cantine scolaire ou à l'accueil périscolaire organisé par la commune (3 mois) ; l'inscription d'un enfant d'âge préscolaire en école maternelle(3 mois) ; la demande d'autorisation de cession de petites parcelles dans un périmètre concerné par une opération d'aménagement foncier etc…

- Le décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 fixe la liste des procédures relevant des collectivités territoriales et leurs établissements publics dans lesquelles le silence de l'administration continuera de valoir décision de rejet : branchement au réseau d'eau, demande d'encarts ou de parution sur les supports de communication, petites annonces (journal municipal, site internet) ; autorisations dérogatoires temporaires à l'interdiction de vente à consommer sur place dans les lieux sportifs ;etc…

3) Le cas particulier des décisions relevant du pouvoir réglementaire des collectivités locales

Les différents ministères ont été chargés de recenser toutes les procédures existantes dans les collectivités susceptibles de donner lieu à une décision. Ce recensement dure depuis 2 ans et l'AMF a été sollicitée par l'Etat pour participer à celui-ci. En effet, toutes les décisions qui ne seraient pas listées parmi les exceptions au principe du silence vaut accord seront automatiquement soumises à ce principe.

Or, lister toutes les décisions prises dans une commune ou un EPCI est impossible dans la mesure où beaucoup d'entre elles relèvent de règlements propres aux collectivités, adoptées en assemblée délibérante (ex : inscription dans les activités sportives, dans les conservatoires à rayonnement communal, attribution de logement, etc).

Aussi, l'AMF a œuvré pour que le pouvoir réglementaire des collectivités soit exclu du principe du « silence vaut accord », les conséquences organisationnelles et financières étant non négligeables pour les communes et EPCI.

Toutefois, s'il n'est pas question d'exclure l'ensemble des décisions qui relèvent du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales du principe silence vaut accord, une réflexion est menée actuellement en collaboration avec la DGCL pour lister un certain nombre d'exceptions destinées à figurer dans un futur décret.

En d'autres termes, jusqu'à la publication de ce décret, les collectivités locales vont se trouver dans un régime d'autorisation tacite pour toutes les décisions relevant de leur pouvoir réglementaire, et il est recommandé de répondre par décision expresse aux demandes formulées dans ce cadre.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr

II Modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau principe

La règle s'applique aux collectivités territoriales, à leurs établissements et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif à compter du 12 novembre 2015.

Les règles dans lesquelles le silence valait déjà acceptation toujours en vigueur

Une circulaire en date du 12 novembre 2014 précise que l'entrée en vigueur du principe du silence valant acceptation ne modifie pas les textes et les jurisprudences applicables déjà en vigueur. Ainsi, dans le cas où l'administration a notifié au demandeur postérieurement à la date de naissance d'une décision implicite, expresse de rejet, cette décision, quelle que soit la date qu'elle porte, s'analyse comme une décision de retrait (CE, 30 mai 2007, SCI AGYR).

Les décisions implicites d'acceptation ne peuvent être retirées que pour illégalité et pendant un délai de deux mois suivant leur naissance. Lorsque la décision implicite est créatrice de droit, elle doit être retirée comme l'exige la loi du 12 avril 2000.

Concernant le caractère complet du dossier, il doit être vérifié au stade de l'accusé réception des demandes présentées à l'administration : si l'administration l'accompagne 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.

1) Les accusés de réception

L'accusé de réception doit contenir :

- La date de réception de la demande, la date à laquelle, sans décision expresse, elle sera réputée acceptée ou rejetée ;
- La désignation, l'adresse (postale voire électronique), le numéro de téléphone du service chargé du dossier, si la demande est incomplète, les pièces manquantes exigées par les textes et le délai fixé pour les transmettre (modèle disponible dans la circulaire du Premier ministre du 6 novembre 2015 pour l'entrée en vigueur du droit de saisir l'Administration par voie électronique);
- Les délais et les voies de recours contre la décision implicite de rejet ;
- La possibilité offerte au bénéficiaire d'une décision de se voir délivrer une attestation.

2) La publicité des décisions

La publicité des décisions implicites a été modifiée.

Désormais, 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

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr

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 (article 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Dans un objectif de préservation des droits des tiers, la loi prévoit que la publication doit mentionner la date à laquelle la demande sera réputée acceptée, supposant que la publication intervienne avant cette échéance, mais elle ne prescrit pas de délai pour la publication des demandes.

La loi n'impose en effet que la publication 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.

Ainsi, seules les demandes pouvant faire naître des décisions implicites susceptibles d'affecter les tiers doivent être publiées.

Par ailleurs, la loi n'impose pas une publication intégrale de la demande.

Recommandations

Il est préconisé une vigilance particulièrement importante sur les accusés de réception ;
Il est recommandé de répondre systématiquement (sous deux mois) aux demandes des administrés et par conséquent d'organiser des procédures de suivi des demandes ;
Concernant la publicité, la collectivité soit s'organiser pour opérer premier tri entre les demandes qui feront l'objet d'une décision rapide, quelle 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 d'aboutir sur une décision implicite d'acceptation (cette dernière catégorie de décision doit absolument faire l'objet d'une publication)

NB : Un moteur de recherche destiné à faciliter la vérification que la demande ne fait partie d'aucune dérogation prévue par la loi ou un décret est en cours d'élaboration à l'initiative des services de l'Etat. Nous vous informerons dès la mise en ligne de cet outil.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr

Sources :

- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

- Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe« silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Décret n° 2015-1459relatif aux exceptions à l'application du principe "silence vaut acceptation" pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article

- Décret n° 2015-1460 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics du délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- Décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe "silence vaut acceptation" ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- Circulaire du 12 novembre 2014 relative à l'entrée en vigueur du principe "Silence vaut acceptation"

- Circulaire du Premier ministre du 6 novembre 2015 pour l'entrée en vigueur du droit de saisir l'Administration par voie électronique

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / www.amf.asso.fr