*Composition portant sur un sujet de droit public :*

*L’application du principe « silence vaut acceptation ».*

Lors d’une allocution télévisuelle de l’automne 2012, le président de la République François Hollande a annoncé l’inversion du principe selon lequel le " silence de l’acceptation vaut refus ". Inscrit dans la loi du 12 novembre 2013 autorisant le Gouvernement à codifier par ordonnance les règles régissant les rapports entre citoyens et administration, le principe " silence vaut acceptation " a pour ambition de fluidifier la relation entre les administrés et les administrations et se pose ainsi comme une mesure forte de simplification devant participer à " libérer la croissance ".

Tandis que l’ancien principe " silence vaut refus " comportait de nombreuses exceptions réglementaires, celles-ci pourraient être encore nombreuses avec le nouveau principe, eu égard notamment au fait qu’une acceptation a des conséquences beaucoup plus fortes qu’un refus. Dans ce contexte, il s’agit donc de s’interroger sur les conditions d’application de ce principe. Quels sont les domaines concernés et exclus ? Dans quels délais un silence vaut-il décision d’acceptation ? Quelles sont les garanties apportées aux administrés et aux administrations ? Le bilan coût / avantage est-il nécessairement positif ? Des zones grises ne demeurent-elles pas encore ?

Force est d’abord de constater que le principe a été posé par la loi afin de pouvoir s’appliquer aux collectivités territoriales et à leurs groupements, à l’instar de toute mesure pouvant restreindre leur libre administration. Néanmoins, des décrets d’application sont en cours d’adoption ou ont été adoptés à la fin de l’été 2015 afin de préciser les modalités et les champs d’application du principe.

En tout état de cause, il apparait que l’inversion du principe ne modifie pas les droits des administrés à l’égard de ce nouveau type de décisions administratives, et que dans une certaine mesure il les renforce. Du côté de l’administration, une décision implicite d’acceptation via le silence n’empêche pas le retrait voir l’abrogation de celle-ci dans les conditions et les délais habituels.

Il n’en demeure pas moins que l’application de ce nouveau principe est encore incertaine. Du point de vue de l’administration, le bilan coût / avantage ne pourra être établi qu’à l’issue d’une certaine période de mise ne œuvre. Du point de vue de l’administré, les incertitudes sont nombreuses, tant en matière de sécurité juridique que d’effectivité du principe.

Dans ce contexte, il sera sans doute nécessaire que la portée et les modalités de l’application du principe puissent être précisées dans le code régissant les relations entre citoyens et administrations. En outre, si ce nouveau principe n’offre qu’une possibilité restreinte de simplification administrative, d’autres pistes sont à explorer.

Tandis que le principe de valeur législative " silence vaut acception " doit voir son application précisée par décret, il apparait qu’il ne modifiera pas tant les droits des administrés que les possibilités offertes à l’administration relatives aux actes administratifs unilatéraux implicites. (I)

Compte tenu du fait que ce nouveau principe va nécessiter une forte adaptation de l’administration et pourrait s’avérer porteur de risques juridiques, les modalités de son application devront encore être précisées, tandis que d’autres mesures de simplification pourraient l’accompagner. (II)

**\***

**\* \***

De valeur législative afin de pouvoir s’appliquer aux collectivités territoriales et à leurs groupements, les modalités et champs d’application du principe " silence vaut acceptation " sont en cours de précision par décrets. (A)

Un principe posé par la loi afin de pouvoir s’appliquer aux collectivités territoriales. (1) Bien que la fixation des règles touchant aux relations entre citoyens et administrations se trouve en dehors du champ de l’article 34 de la constitution, l’article 72 alinéa 3 impose que toute restriction à la libre administration des collectivités soit fixée dans la loi. Ce principe est reconnu comme une liberté fondamentale au sens du référé liberté (CE, 2001, commune de Venelles) ou encore par le Conseil Constitutionnel (CC, 2010, commune de Dunkerque).

Dans ce contexte et à l’instar de la loi du 12 avril 2000 fixant les droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration, dite " DCRA ", le principe " silence vaut acceptation " a été inscrit dans la loi du 12 novembre 2013 afin de pouvoir s’appliquer aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Des décrets d’application sont en cours d’adoption afin de fixer les modalités et les champs d’application du principe (2).

Un tel principe ne peut se suffire à lui-même pour exister dans un Etat de droit où l’administration, dont " dispose le Gouvernement " (article 20 C), ne voit pas ses prérogatives restreintes au point de se laisser déborder par l’usager. Déjà le principe " silence vaut refus " connaissait plusieurs exceptions réglementaires, notamment en ce qui concernait des décisions liées à la souveraineté de l’Etat (visas, nationalités ...).

Dans le cadre du principe " silence vaut acceptation ", les exceptions doivent par nature être plus nombreuses puisque l’engagement de l’administration est beaucoup plus fort dans la mesure où désormais il octroie, laisse faire ou permet de faire. Dans ce contexte, un premier décret de septembre 2015 a été adopté et précise les champs d’application et les délais à partir desquels le silence de l’administration vaut pour une décision administrative d’acceptation. Ainsi, les décisions pouvant avoir un impact sur l’ordre public et la continuité du service public sont encadrées dans ce décret, comme par exemple pour ce qui concerne les permis de construire ou encore les autorisations d’occupation temporaires (AOT) du domaine public.

**\***

En théorie, l’inversion du principe n’induit pas de changement tant des droits des administrés que des possibilités de l’administration relatives aux actes administratifs unilatéraux implicites. (B)

Le nouveau principe ne modifie pas les droits des administrés à l’égard des décisions administratives, voire les renforce. (1)

Les délais de recours contre une décision implicite d’acceptation restent de 2 mois. Un administré peut en outre demander en urgence la suspension d’une décision prise sur ce principe par le biais d’un référé liberté, si celle-ci porte atteinte à une liberté fondamentale garantie par la constitution, ou d’un référé suspension, lorsqu’un doute sérieux existe sur la légalité de la décision (loi du 30 juin 2000).

De surcroit, on peut considérer que ce nouveau principe renforce les droits de l’administré dans la mesure où le principe " silence vaut refus " n’était pas compatible avec la loi du 17 juillet 1979 imposant à l’administration de motiver ses décisions de refus. Un refus doit aujourd’hui nécessairement donner lieu à une décision explicite donc à une motivation, ce qui constitue une garantie supplémentaire notamment au regard de l’article 681 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme (CEDH).

Du côté de l’administration, une décision implicite d’acceptation n’empêche pas le retrait, l’abrogation voire la modification de celle-ci dans les conditions et les délais habituels. (2)

Le retrait d’une décision administrative, prise sur le fondement du principe " silence vaut accord ", doit s’effectuer dans un délai de 4 mois, comme le prévoit la jurisprudence CE, 2004, Terhon. De même, un acte administratif pris sur ce principe et venant octroyer un droit intangible ne peut être abrogé par l’administration que dans ce même délai de 4 mois (CE, 2009, Coulibaly).

Par ailleurs, l’administration dispose toujours de la possibilité de retirer à tout moment un droit non intangible. De même, nul n’ayant le droit au maintien d’une réglementation, l’administration dispose toujours du privilège du préalable (CE, 1982, Huglo) pour modifier une décision implicite d’acceptation que ce soit pour faire face au progrès technique (CE, 1902, Gaz de Deville-Les-Rouen), dans l’intérêt de service (CE, 1910, Compagnie générale des tramways) ou encore face à l’imprévision (CE, 1916, Compagnie d’électricité de Bordeaux).

**\***

**\* \***

L’application du principe va nécessiter une forte adaptation de l’administration, tandis que des incertitudes juridiques et sur l’effectivité du principe demeurent. (A)

Le bilan coût / avantage pour l’administration de l’application du principe " silence vaut acceptation " est encore incertain. (1)

Ce nouveau principe va nécessairement imposer à l’administration de suivre de manière très sérieuse les demandes qui lui sont adressées, eu égard aux conséquences qu’un non traitement pourrait avoir. A ce titre, le principe doit permettre de répondre à l’exigence européenne de " bonne administration " posée à l’article 41 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Une réorganisation des services sera nécessaire, tout comme l’instauration d’un véritable contrôle-qualité du traitement des demandes des administrés.

Cependant, le coût de ces changements est difficilement évaluable. A cet égard, le président du Conseil National d’Evaluation des normes (CNEN), Alain Lambert, a estimé lors de la session d’examen du décret d’application que la sincérité de l’évaluation de cette mesure n’était pas totale. Or, une circulaire de 2014 du Premier ministre a fixé la règle selon laquelle toute nouvelle mesure impactant les dépenses des collectivités devrait être compensée par la suppression d’une autre norme. En outre, des difficultés d’application du principe se présenteront dans les mois et années à venir, ce qui nécessitera des ajustements.

Du point de vue de l’administré, les incertitudes sont nombreuses, tant en matière de sécurité juridique que d’effectivité du principe. (2)

L’administré pourrait d’abord considérer, qu’en l’absence d’acceptation explicite de l’administration, qu’il demeure un doute sur la légalité des actions qui seront effectuées sur la base d’une décision non explicite. De même, l’absence de publication de certaines décisions sur le principe fait peser un risque sur la date à partir de laquelle les délais de recours commencent à courir et dans quelle mesure un tiers pourrait s’en saisir.

D’autre part, l’effectivité du principe est en question. Dans le cadre du droit au logement opposable (DALO) introduit par une loi de 2007, une demande au préfet de relogement ne donnant lieu à aucune réponse ne vaut pas pour autant relogement. Certaines contingences s’opposent à une application parfaite du principe. De même, le principe s’applique-t-il dans le cadre d’un recours gracieux (CE, 1950, Quéralt), contre une sanction ou dans le cadre d’un recours administratif préalable (RAPO) ?

**\***

Les modalités d’application du principe " silence vaut acceptation " doivent encore être précisées, alors même que l’effort de simplification devrait passer par d’autres voies. (B)

La portée et les modalités d’application du principe devront encore être précisées, en fonction des retours d’expérience. (1)

Le code relatif aux relations entre administrations et citoyens, en cours de rédaction par le Gouvernement dans le cadre de la loi du 12 novembre 2013, devrait accueillir un mode d’emploi à destination des usagers et de l’administration sur l’application de ce principe. En complément des normes de droit souple, promues par le rapport 2013 du Conseil d’Etat, pourraient venir éclairer la pratique de ce principe dont l’essence semble évidente mais dont la mise en œuvre est tortueuse.

En tout état de cause, les modalités d’application du principe devraient évoluer en fonction des différents retours d’expérience. Une évaluation à N+1 ; N+2 ; N+3 pourrait avoir lieu afin d’évaluer son utilité ainsi que le coût induit par les différentes administrations, comme l’avait recommandé pour toute nouvelle mesure le rapport Lambert-Malvy de 2014.

A côté du principe " silence vaut acceptation ", d’autres pistes de simplification existent. (2)

L’ordonnance du 25 juillet 2015 venant transposer les directives 2014/23 et 24, relatives aux marchés publics, et bien que certains critiquent les nombreuses " sur-transpositions " qu’elle contient, élève le seuil au-dessous duquel une mise en concurrence n’est pas nécessaire (25 000 € au lieu de 15 000 €). Ce type de mesure profite directement aux collectivités, tout comme aux entreprises, qui s’évitent un formalisme excessif pour des sommes relativement faibles.

De la même manière, il est aujourd’hui question de réduire les possibilités et les délais de recours en matière de permis de construire. Une telle " simplification " pourrait permettre à de nombreuses opérations immobilières, notamment dans le sud de la France, de voir le jour à la fois dans l’intérêt public et pour l’intérêt privé.

**\***

**\* \***

" Le silence est d’or ". Ce dicton doit désormais s’appliquer à l’administration dans son rapport avec les administrés. Cela implique un quasi non droit à l’erreur pour elle, mais aussi la nécessité dans l’intérêt général d’exclure certains champs de ce principe. Si le gain de compétitivité de cette mesure pour l’économie française est difficilement évaluable, les gains et coûts pour l’administration le sont encore moins. De plus, de fortes incertitudes pèsent sur la réelle applicabilité du principe à un ensemble de domaines ou encore sur les garanties juridiques qui l’entourent. Dans ce contexte, le principe " silence vaut acceptation " devra sans doute évoluer et être constamment précisé, quand bien même il ne s’avérerait pas une mesure essentielle de simplification.