

Introduction5

Première partie – Les effets juridiques du silence de l’administration .9

1.1. Le silence valant refus.....	9
1.1.1. Une règle contentieuse garantissant l’accès de l’administré au juge..	9
1.1.2. Un principe général du droit	11
1.2. Le silence valant acceptation	12
1.2.1. Un silence créateur de droits pour les administrés	12
1.2.2. Des régimes spécifiques mis en place au cas par cas	12
1.2.3. La décision implicite d’acceptation, outil de réforme des administrations	13

Deuxième partie – Le cadre général d’application du nouveau principe « silence vaut acceptation »19

2.1. Les nouvelles dispositions législatives	20
2.2. Le champ d’application des dispositions du chapitre II du titre II de la loi du 12 avril 2000.....	27
2.2.1. Le champ d’application organique	27
2.2.2. Le champ d’application matériel	29
2.3. Les modalités d’entrée en vigueur des modifications apportées par la loi du 12 novembre 2013.....	31
2.4. L’effet de la loi du 12 novembre 2013 sur les régimes existants de décision implicite	33
2.4.1. La prise en compte des dérogations prévues par des lois spéciales .	33
2.4.2. La prise en compte des régimes d’autorisation créés par les règlements de l’Union européenne	37
2.4.3. Le maintien ou l’abrogation des règlements existants	38
2.5. L’application des nouvelles dispositions aux collectivités territoriales .	40
2.6. Les conditions de mise en œuvre du nouveau principe	43

Troisième partie – Les exceptions au nouveau principe « silence vaut acceptation » prévues par la loi du 12 avril 200047

3.1. Les exceptions définies par le législateur.....	48
3.1.1. Les demandes qui ne tendent pas à l’adoption d’une décision présentant le caractère d’une décision individuelle	48
3.1.2. Les demandes qui ne s’inscrivent pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou qui présentent le caractère d’une réclamation ou d’un recours administratif.....	51
3.1.3. Les demandes qui présentent un caractère financier	57
3.1.4. Les relations entre les autorités administratives et leurs agents	59

3.2. Les exceptions de droit, précisées par décret en Conseil d’État	61
3.2.1. La protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle	62
3.2.2. La sauvegarde de l’ordre public	66
3.2.3. La protection de la sécurité nationale	67
3.2.4. Le respect des engagements internationaux et européens de la France	68
3.3. Les exceptions laissées à l’appréciation du Gouvernement	74
3.3.1. Limites et contrôle des exceptions décidées par le Gouvernement	74
3.3.2. Les catégories de décisions susceptibles de relever des exceptions prévues au II de l’article 21 de la loi du 12 avril 2000	75
3.3.3. Les catégories de décisions qui ne paraissent pas susceptibles de relever des exceptions prévues au II de l’article 21 de la loi du 12 avril 2000	80
3.4. La modulation du délai de droit commun	81
3.4.1. La jurisprudence applicable	82
3.4.2. Le maintien des dispositions dérogatoires antérieures à la loi du 12 novembre 2013	83
3.4.3. La possibilité de prorogation du délai en cours d’instruction	84
Conclusion	85
Annexes	87
Annexe 1 – Lettre de mission du Premier ministre	89
Annexe 2 – Composition du groupe de travail	93
Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées	95
Annexe 4 – Recensement des régimes existants de décision implicite d’acceptation	101
Annexe 5 – Les décisions implicites d’acceptation en droit comparé	115



Première partie

Les effets juridiques du silence de l'administration

Le silence gardé par l'administration face à une demande qui lui est adressée a un sens juridique. Il équivaut, selon les cas, à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation.

Il s'agit là d'une **fiction juridique** – mais d'une fiction utile voire nécessaire. La décision implicite de refus, en liant le contentieux, permet à l'administré d'avoir accès au juge en cas de silence prolongé de l'administration sur sa demande. La décision implicite d'acceptation, en créant des droits au profit de l'administré, incite les administrations à répondre dans les délais impartis aux demandes qui leur sont adressées.

Ces deux logiques, bien distinctes, ont fait l'objet de diverses consécutions textuelles et interprétations jurisprudentielles. La première partie de ce rapport a pour objet de fournir, sur un double plan théorique et historique, des éléments de contexte sur les effets juridiques qui s'attachent au silence de l'administration.

Seront successivement examinées la règle du silence valant refus (1.1.) puis celle du silence valant acceptation (1.2.).

1.1. Le silence valant refus

1.1.1. Une règle contentieuse garantissant l'accès de l'administré au juge

Le principe selon lequel le silence de l'administration vaut décision de refus est avant tout de nature contentieuse. En vertu de la **règle dite de la « décision préalable »**, la juridiction administrative ne peut, sauf exceptions, être saisie que par la voie d'un recours formé contre une décision. La règle du silence valant refus permet dès lors au demandeur d'obtenir une décision implicite liant le contentieux et d'éviter ainsi que l'inertie de l'administration ne le prive indéfiniment du droit à un recours juridictionnel.

C'est ce qu'illustrent les premières consécutions textuelles de ce principe.

La première apparition du principe du silence valant rejet figure dans le décret impérial du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le Conseil d'État en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses. L'article 7 de ce décret prévoyait que le silence gardé pendant quatre mois par un ministre saisi d'un recours valait décision implicite de rejet et ouvrait ainsi droit à saisir directement le Conseil d'État : « *Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère. (...) Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État* ». La portée conférée à cette règle demeurait cependant restreinte : elle n'était applicable qu'aux recours devant les ministres contre les décisions de leurs subordonnés, dans le cadre de la théorie dite du « ministre-juge ».

La loi du 17 juillet 1900⁴, en son article 3, a étendu la portée de cette règle à l'ensemble des décisions administratives susceptibles d'être déférées au Conseil d'État : « *Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'État que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État* ».

La règle a ensuite été élargie, au-delà du Conseil d'État, à l'ensemble des recours formés devant les tribunaux administratifs par l'article 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif – repris, dans les mêmes termes, à l'article 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative.

Enfin, la règle du silence valant refus a été reprise à l'article 1^{er} du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative : « *Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet* ».

Il ressort ainsi de l'ensemble de ces textes que la fiction consistant à donner un sens au silence de l'administration a, historiquement, pour seul objectif de **garantir aux justiciables un accès au juge**.

Dans une décision du 30 juillet 1920, le Conseil d'État a d'ailleurs explicité cette finalité en jugeant que les dispositions de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 avaient été adoptées « *en vue de faciliter aux justiciables l'exercice des recours contentieux devant le Conseil d'État pour la défense de leurs droits, en empêchant que les administrations puissent, par leur silence sur les réclamations dont elles sont saisies, mettre les réclamants dans l'impossibilité d'introduire une action en justice* »⁵.

4 Loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 25 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État.

5 CE, 30 juillet 1920, *Servan*, n° 65585, Rec. p. 780.



1.1.2. Un principe général du droit

Le principe selon lequel le silence de l'administration vaut décision implicite de refus constitue-t-il une simple règle de procédure ou un principe général du droit ? Cette question a fait l'objet d'interprétations différentes de la part du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Par une décision du 26 juin 1969 dite *Protection des sites* (n° 69-55 L), le Conseil constitutionnel, saisi d'une demande de « délégalisation » sur le fondement du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, a jugé que le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet constituait un « *principe général de notre droit* » et, qu'en l'espèce, il ne pouvait y être dérogé que par une « *décision législative* » (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel estime ainsi, d'une part, que le principe selon lequel le silence de l'administration vaut décision implicite de rejet existe même sans texte et, d'autre part, que seul le législateur peut y déroger.

Par une décision d'Assemblée *Commune de Bozas* du 27 février 1970⁶, qui a été regardée comme une réponse à la décision précitée du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, en rejetant un recours en excès de pouvoir dirigé contre l'article 20 du décret du 13 septembre 1961 qui prévoyait un régime d'autorisation tacite pour la délivrance du permis de construire, a implicitement jugé que la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut rejet ne constituait pas un principe général du droit.

Par cette décision, le Conseil d'État estimait, d'une part, que la fiction juridique consistant à considérer que le silence de l'administration fait naître une décision n'existait pas sans texte et, d'autre part, que le pouvoir réglementaire pouvait, de lui-même et sans habilitation législative préalable, instituer par décret des régimes de décision implicite d'acceptation dans les matières relevant de sa compétence.

Le Conseil d'État a néanmoins évoqué, dans sa jurisprudence ultérieure, une « *règle générale relative à l'un des modes de liaison du contentieux devant les juridictions administratives* » – tout en veillant à identifier le fondement de cette règle dans les dispositions précitées de l'article 1^{er} du décret du 11 janvier 1965⁷. Il résultait par ailleurs de cette dernière décision, confirmée par la suite⁸, que seuls la loi et le décret pouvaient prévoir une exception à la règle selon laquelle le silence gardé par l'autorité compétente pendant un certain délai sur une demande dont elle est saisie vaut décision de rejet : un arrêté préfectoral ou ministériel prévoyant une telle dérogation sans trouver de fondement dans les dispositions particulières d'une loi ou d'un décret était entaché d'incompétence.

La qualification de principe général du droit a finalement été retenue par le Conseil d'État dans une décision du 14 février 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ M. Bouraïb*⁹.

6 CE, Ass., *Commune de Bozas*, 27 février 1970, n° 76380, Rec. p. 139.

7 CE, 23 avril 1975, *Sieur Vilain*, n° 88571, Rec. p. 248.

8 CE, 8 novembre 1995, *Association française des centres régionaux de formation professionnelle du barreau et autres*, n° 146666, T. p. 617.

9 CE, 14 février 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ M. Bouraïb*, n° 202830, T. pp. 793-955 : « *Considérant que les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'une décision implicite de*



1.2. Le silence valant acceptation

1.2.1. Un silence créateur de droits pour les administrés

Si le principe du rejet implicite trouve sa justification dans des motifs contentieux, tel n'est pas le cas du principe inverse du silence valant acceptation, traduction juridique de l'adage « qui ne dit mot consent ».

Ainsi qu'il vient d'être rappelé, la règle de la décision implicite valant refus a pour unique objet de faciliter les recours contentieux des administrés et d'éviter de subordonner l'accès au juge administratif à la diligence de l'administration à répondre à la demande qui lui est présentée. Il s'agit là, pour reprendre la formule de R. Denoix de Saint Marc, d'une « *règle du jeu contentieux [qui] ne touche pas le fond du droit* » : « *le fait que l'administration reste inerte, pendant le délai qui fait naître un refus, n'aboutit à aucun changement dans l'ordre juridique ; aucune modification dans les rapports entre l'administration, le demandeur et les tiers* »¹⁰.

La règle de la décision implicite d'acceptation obéit, quant à elle, à une logique distincte, tant dans ses effets que dans son objet.

Ses **effets**, d'une part, sont juridiquement beaucoup plus forts que ceux du rejet implicite, dès lors que la décision implicite d'acceptation aboutit à créer des droits au bénéfice de l'auteur de la demande : une absence de réponse de l'administration au terme du délai qui lui est imparti conduit ainsi à un changement dans la situation juridique du demandeur. Dans ce cadre juridique, l'administré ayant sollicité une autorisation l'obtient si l'administration ne lui répond pas au bout d'un certain délai.

D'autre part, en raison même de ses effets, l'**objet** de la règle du silence valant accord n'est pas d'assurer l'accès de l'administré au prétoire mais d'inciter l'administration à apporter des réponses aux demandes des citoyens dans les délais les plus brefs possibles.

En d'autres termes, alors que le rejet implicite répond principalement à une volonté de protection de l'administré face à l'inaction administrative, l'accord implicite s'inscrit dans une logique de stimulation de l'administration face au risque de sa propre inertie.

1.2.2. Des régimes spécifiques mis en place au cas par cas

Bien avant que le législateur, par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n'habilite le pouvoir réglementaire à instituer des régimes de décision implicite d'acceptation (voir *infra* point 1.2.3.2.), de tels régimes dérogeant à la règle du silence valant rejet avaient été mis en place au cas par cas par des textes spécifiques, législatifs ou réglementaires.

rejet soit acquise par application de l'article R. 102 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel alors applicable, issu du principe général du droit selon lequel le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet ; (...) ».

¹⁰ R. Denoix de Saint Marc, « Le silence de l'administration », in IFSA, Droits et attentes des citoyens, La documentation Française, 1998, p. 123.