



HAL
open science

La décision implicite d'acceptation en droit administratif français

Armand Desprairies

► **To cite this version:**

Armand Desprairies. La décision implicite d'acceptation en droit administratif français. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2019. Français. NNT : 2019PA01D075 . tel-02885755

HAL Id: tel-02885755

<https://theses.hal.science/tel-02885755>

Submitted on 1 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



École de Droit de la Sorbonne
École doctorale de Droit de la Sorbonne – Droit public et droit fiscal

Thèse de doctorat en droit public

LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS

Présentée par
M. Armand DESPRAIRIES

Dirigée par
M. le Professeur Fabrice MELLERAY

Soutenue publiquement le 12 décembre 2019

Devant le jury composé de :

M. Olivier LE BOT

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, *Rapporteur*

M. Fabrice MELLERAY

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, *Directeur de la recherche*

M^{me} Rozen NOGUELLOU

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M. Didier RIBES

Maître des requêtes au Conseil d'État

M. Bertrand SEILLER

Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, *Rapporteur*

LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION
EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS

Avertissement

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION GÉNÉRALE

**PARTIE I. L'IDENTIFICATION
DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION**

TITRE 1. LES PROCÉDURES INCLUSES

CHAPITRE 1. LE CHAMP D'APPLICATION ORGANIQUE
CHAPITRE 2 LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

TITRE 2. LES PROCÉDURES EXCLUES

CHAPITRE 1. LES EXCLUSIONS PRÉVUES PAR LE RÉGIME GÉNÉRAL
CHAPITRE 2. LES EXCEPTIONS AU RÉGIME GÉNÉRAL

**PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION**

TITRE 1. LA FORMATION DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION

CHAPITRE 1. LES OBLIGATIONS PROCÉDURALES
À LA CHARGE DU DEMANDEUR
CHAPITRE 2. LES OBLIGATIONS D'INSTRUCTION À LA CHARGE DE
L'ADMINISTRATION

**TITRE 2. LA PORTÉE LIMITÉE
DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION**

CHAPITRE 1. LA STABILISATION RELATIVE DE LA DÉCISION
À L'ÉGARD DU BÉNÉFICIAIRE
CHAPITRE 2. L'ACCÉLÉRATION MODÉRÉE DU TEMPS ADMINISTRATIF

CONCLUSION GÉNÉRALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INDEX

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord exprimer ma plus profonde reconnaissance au Professeur Fabrice Melleray pour avoir accepté de diriger cette recherche et pour l'avoir constamment accompagnée de ses conseils, de sa vigilance et de sa bienveillance.

Je tiens également à témoigner ma gratitude aux membres du jury qui ont accepté de lire et de juger ce travail.

Mes remerciements s'adressent ensuite à Messieurs David Sarthou et Stéphane Cottin, membres du secrétariat général du Gouvernement, et à Monsieur Bernard Robert, membre de la direction de l'information légale et administrative, qui m'ont intégré pendant plusieurs mois dans leur équipe chargée de la mise en œuvre de la réforme de 2013. Je remercie enfin l'ensemble des membres de l'administration qui ont accepté de s'entretenir avec moi de mon objet d'étude, et tout particulièrement Madame Célia Vérot. Leurs témoignages et leurs expertises ont été essentiels à cette recherche.

Je suis infiniment redevable et reconnaissant envers les collègues et surtout amis qui m'ont accompagné et épaulé durant ces années de thèse. Le temps que chacun m'a consacré pour relire ce travail est précieux ; les moments passés en leur compagnie, à Malher, à Gy, aux Rosiers, au Nyx, à Bauer ou ailleurs, sont inestimables.

À mes merveilleux camarades de travail : Alex, Anaïs, Ariane, Auriane, Béatrice, Benjamin, Brice, Léo, Nuria, Paolo, Théo, Thibaud, Thomas, Vanessa ; à mes courageux compagnons de lutte : Clément, Fabrice et Victor ; à mes splendides partenaires de pelote basque, Antonin et Thibault à Paris et Jean-Victor à Bayonne ; à mes frères et ma sœur ; à Chantal Sornat qui m'accompagne depuis longtemps.

Je mesure pleinement tout ce que mes proches et ma famille m'ont apporté ; ma reconnaissance et mon affection sont infinies. Je dédie enfin ce travail à Louise. Sa présence à mes côtés fut la plus grande réjouissance de ces années de thèse.

À mes parents,

Abréviations des principales références utilisées

AFDA	Association française pour la recherche en droit administratif
AFDI	<i>Annuaire français de droit international</i>
AJDA	<i>Actualité juridique de droit administratif</i>
AJDI	<i>Actualité juridique du droit de l'immobilier</i>
AJ famille	<i>Actualité juridique - famille</i>
AJFP	<i>Actualité juridique du droit de la fonction publique</i>
AJPI	<i>Actualité juridique de la propriété immobilière</i>
ANRT	Atelier national de reproduction des thèses
BDP	Bibliothèque de droit public
BOE	<i>Boletín oficial del Estado</i> (Espagne)
BJDU	<i>Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme</i>
BJS	<i>Bulletin Joly Sociétés</i>
Bull.	Bulletin
Bull. civ.	Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de Cassation
CDPK	<i>Chroniques de Droit public - Publiekrechtelijke Kronieken</i> (Belgique)
D.	<i>Recueil Dalloz</i>
Dr. adm.	<i>Revue Droit administratif</i>
Droits	<i>Droits. Revue française de théorie juridique</i> puis <i>Droits. Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique</i>
DS	<i>Droit social</i>
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
GACA	Les grands arrêts du contentieux administratif
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. Pal.	<i>Gazette du Palais</i>
GU	<i>Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana</i>
IFSA	Institut français des sciences administratives
Jcl.	<i>Encyclopédie JurisClasseur</i>
JCP A	<i>Juris-Classeur périodique – Édition Administrations et Collectivités territoriales</i>
JCP E et A	<i>Juris-Classeur périodique - Édition Entreprise et Affaires</i>
JCP G	<i>Juris-Classeur périodique - Édition générale</i>
JCP N	<i>Juris-Classeur périodique - Édition Notariale et Immobilière</i>
JORF	<i>Journal officiel de la République française</i>

<i>Just. et Cass.</i>	<i>Justice et Cassation. Revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation</i>
La doc. fr.	La Documentation française
LGDJ	Librairie générale du droit et de jurisprudence
<i>LPA</i>	<i>Les Petites affiches</i>
NBT	Nouvelle Bibliothèque de Thèses
<i>NCCC</i>	<i>Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
<i>RDBF</i>	<i>Revue de droit bancaire et financier</i>
<i>RDI</i>	<i>Revue de droit de l'immobilier</i>
<i>RDP</i>	<i>Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger</i>
<i>RDSS</i>	<i>Revue de droit sanitaire et social</i>
Rec.	Recueil Lebon ou Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rec. T.	Tables du Recueil Lebon
<i>Rep. cont. adm.</i>	<i>Répertoire Dalloz contentieux administratif</i>
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>RF sc. pol.</i>	<i>Revue française de sciences politiques</i>
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RJ</i>	<i>Repererio de jurisprudencia (Espagne)</i>
<i>RJEP</i>	<i>Revue juridique de l'économie publique</i>
<i>RJF</i>	<i>Revue de jurisprudence et des conclusions fiscales</i>
<i>RPDF</i>	<i>Revue pratique de droit français</i>
<i>RRJ</i>	<i>Revue de la recherche juridique et de droit prospectif</i>
<i>RDSS</i>	<i>Revue de droit sanitaire et social</i>
<i>RTD Civ.</i>	<i>Revue trimestrielle de droit civil</i>
<i>RTD Com.</i>	<i>Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique</i>
S.	Recueil Sirey
<i>TLFi</i>	<i>Trésor de la Langue Française informatisé</i>

Abréviations générales en langue française

aff.	affaire
al.	alinéa
art.	article(s)
Ass.	Assemblée du contentieux
avr.	avril
c/	contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CASF	Code de l'action sociale et des familles
C. Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
coord.	coordinateur(s)
com.	commercial
concl.	conclusions
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CCH	code de la construction et de l'habitation
CESEDA	code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CGPPP	code général de la propriété des personnes publiques
chap.	chapitre(s)
chron.	chronique(s)
civ.	civil(e)
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
coll.	collection
concl.	conclusions

cons.	considérant(s)
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CPCE	code des postes et des communications électroniques
CPI	code de propriété intellectuelle
CPP	code de procédure pénale
CRPA	code des relations entre le public et l'administration
CRPM	code rural et de la pêche maritime
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSI	code de la sécurité intérieure
CSP	code de la santé publique
CSS	code de la Sécurité sociale
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
déc.	décembre
dir.	sous la direction de
éd. ou rééd.	édition ou réédition
égal.	également
Ex.	Exemple
Fasc.	fascicule
fév.	février
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> , dans l'ouvrage ou article cité précédemment
janv.	janvier
juil.	juillet
n°	numéro(s)
not.	notamment
nov.	novembre
oct.	octobre
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i> , ouvrage cité
org.	organisé
p.	page
plén.	plénière
p.	page
pp.	pages
préc.	précité(es)
req.	requête
s.	suyant(es)

Sect.	Section
sept.	septembre
SGAE	secrétariat général des affaires européennes
SGG	secrétariat général du Gouvernement
SGMAP	secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
spéc.	spécialement
SVA	silence vaut accord
SVR	silence vaut rejet
SVR I-4°	silence vaut rejet en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du code des relations entre le public et l'administration)
SVR II	silence vaut rejet en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du code des relations entre le public et l'administration)
SVR législative	silence vaut rejet en tant qu'exception législative (art. L. 231-4-1° à 3° et 5° du code des relations entre le public et l'administration)
T.	Tome
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TGI	Tribunal de grande instance
Th. dactyl.	Thèse dactylographiée
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
trad.	traduction française
Univ.	Université
V.	Voir
vol.	volume(s)

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Seul le silence est grand ; tout le reste est faiblesse »

La mort du Loup, Alfred de Vigny (1797-1863)

1. Au regard de l'espérance placée en la réforme du 12 novembre 2013, le Gouvernement semblerait avoir fait siens les mots de ce poème de Vigny¹. La loi proclame le principe du « silence vaut accord »² et abolit la règle plus que centenaire selon laquelle « 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 [...] »³. Une formule laconique est substituée au principe historique : désormais, « le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation »⁴.

2. Les espoirs sont grands lors de la réforme et son entrée en vigueur a amplement servi la communication gouvernementale. Le nouveau principe est annoncé comme une « révolution administrative [et] juridique au profit des particuliers et des entreprises », lesquels « ne verront plus leurs droits limités par l'inertie administrative ». Le « silence vaut accord » témoigne d'une « avancée importante dans les relations entre les Français et leur

¹ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JORF*, n° 0263, 13 nov. 2013, p. 18407, texte n° 1.

² Par commodité de langage, sont utilisés comme synonymes tout au long de cette étude les termes et expressions « silence positif », « silence vaut acceptation », « silence vaut accord » et « décision implicite d'acceptation ». Il en sera de même des termes et expressions « silence négatif », « silence vaut rejet » et « décision implicite de rejet ».

³ Art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État, *JORF*, n° 193, 19 juil. 1900, p. 4741. Cette loi de 1900 a généralisé la règle déjà introduite par 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, *in* J.-B. DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435.

⁴ Le principe est désormais codifié à l'article L. 231-1 du CRPA.

administration » ; il est enfin qualifié de « puissant outil de réforme administrative et de modernisation de l'action publique »⁵.

3. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation s'inscrit, il est vrai, dans une tendance continue de renforcement des droits de l'administré vis-à-vis de l'administration⁶. Il s'en singularise toutefois puisqu'il ne s'agit plus uniquement de renforcer la position de l'administré, en lui concédant des prérogatives ou en lui ménageant une place dans le processus décisionnel administratif. La réforme du « silence vaut accord » participe, aussi, à une mise en cause de la toute-puissance apparente de l'administration. En effet, la décision implicite d'acceptation est avant tout pensée comme une sanction de « l'inertie administrative »⁷ visant à punir cette « mal-administration »⁸ qui a fait preuve d'une « résistance passive et volontaire »⁹ en s'abstenant d'agir.

4. Grâce à la réforme de 2013, le temps joue, enfin, en la faveur de l'administré. Le mécanisme historique de la décision implicite de rejet constituait pourtant déjà une avancée certaine. Il mettait fin au « privilège du silence »¹⁰ de l'administration, en l'interprétant, en lui donnant un sens nécessaire à la naissance d'une décision que l'administré pourrait par la suite contester¹¹. Toutefois, le principe demeurait favorable à l'administration en

⁵ CONSEIL DES MINISTRES, compte-rendu du 22 octobre 2014, accessible en ligne. M. Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, porteuse de l'amendement gouvernemental inversant le sens du silence de l'administration tient un discours similaire devant le Sénat : « Demain, le silence de l'administration sur une demande vaudra, en principe, acceptation. Cette révolution administrative, une révolution juridique, facilitera les projets de développement publics ou privés et améliorera la réactivité des services administratifs chargés de veiller au respect des procédures légales » in SÉNAT, Compte-rendu des débats parlementaires du 16 juillet 2013 sur le projet de loi portant simplification des relations entre l'administration et les citoyens, p. 7278.

⁶ Les précédents textes sont notamment le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*JORF*, 3 déc. 1983, p. 3492) et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF*, n° 0088, 13 avr. 2000, p. 5646). Sur ce sujet, V. not. : B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993 ; V. KAPSALI, *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse. Étude comparée des droits français et grec*, LGDJ, coll. « BDP », T. 291, 2015.

⁷ Terme employé par le Gouvernement dès la première phrase pour justifier la réforme : CONSEIL DES MINISTRES, compte-rendu du 22 octobre 2014, *op. cit.*

⁸ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979, pp. 419 et s.

⁹ « Inertie », *TLFi*.

¹⁰ J. LAFERRIÈRE, « Le recours contre le silence de l'administration », *Revista de Drept public*, 1930, pp. 297-335.

¹¹ R. GOUTTENOIRE, *Le silence de l'administration*, éd. P. Bossuet, 1932, pp. 5 et s. ; P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, Dalloz, 1950, p. 15.

l'encourageant dans son inertie. En inversant le sens du silence, la logique contentieuse est abandonnée au profit de la logique d'action¹². En effet, si la décision implicite de rejet a permis à l'administré de se voir progressivement « reconnaître le droit de mettre en marche l'appareil juridictionnel », la décision implicite d'acceptation lui a conféré « un moyen indirect de mettre en marche l'appareil administratif »¹³. Le mécanisme du « silence vaut accord » semble alors favoriser l'« hyper-subjectivisme »¹⁴ : les intérêts particuliers du demandeur sont privilégiés par rapport à l'intérêt général, ou encore à ceux des tiers.

5. Au regard de l'ampleur de la réforme, il n'est pas toujours évident de faire la part des choses entre sa portée réelle, les contraintes qu'elle entraîne pour l'administration et les administrés, ses incidences sur les autorisations administratives ou tout simplement sa pérennité comme principe dans la relation administré-administration. Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations, il convient, tout d'abord, de préciser les contours de la recherche (§ 1) pour justifier ensuite son intérêt (§ 2). À la suite de ces développements, seront exposés la méthode de recherche (§ 3) et enfin la problématique et le plan adoptés (§ 4).

§ 1. L'objet de la recherche

6. Cette recherche est consacrée au mécanisme de la décision implicite d'acceptation, tel qu'il résulte de la loi du 12 novembre 2013. La décision peut être considérée selon une approche matérielle et selon une approche instrumentale : elle est le produit d'une interprétation du silence administratif (A./) ; elle est aussi l'instrument du renouvellement de la relation de l'administré à l'administration (B./).

¹² P. DELVOLVÉ, « Le silence en droit public » in H. HOEPFFNER, L. JANICOT et A. ROBLLOT-TROIZIER (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDJ*, n° 4, 2012, p. 1175.

¹³ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDJ*, n° 6, 1975, p. 1546.

¹⁴ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, 5^e éd., 2017, p. 115.

A./ La décision implicite d'acceptation, produit d'une interprétation du silence administratif

7. Davantage que le constat du silence, c'est sa signification qui suscite des interrogations. Les difficultés d'interprétation des causes et des significations du silence (1°) rendent périlleuses toutes tentatives d'attribuer un sens à l'inertie administrative (2°), *a fortiori* lorsque l'administration a été sollicitée par une demande (3°).

1°) L'interprétation du silence

8. Le silence est imperceptible autant qu'il est polymorphe. Étymologiquement, le terme de « silence » provient du latin *silentium*, désignant tant « l'absence de bruit, de paroles » que « le repos, l'inaction, l'oisiveté », dérivé de *silere* signifiant « être silencieux, taire, se taire »¹⁵. Le silence désigne un état statique, l'absence de bruit, mais aussi un comportement volontaire, l'action et, plus précisément, le mutisme. Les deux acceptations peuvent cependant être conciliées. Le silence, état de néant sonore, résulte de l'arrêt de toute activité bruyante. Ce qui est en mouvement s'arrête, ceux qui parlent se taisent. Le silence ne peut naître que d'un état d'accalmie dans lequel les actions sont en suspens. Le constat du silence ne pose pas de problème ; c'est son interprétation qui intrigue. S'il faut s'inquiéter du silence de la nature, de ne plus entendre les oiseaux chanter ou les abeilles bourdonner dans les villes, c'est le silence gardé dans le cadre d'un échange qui est le plus perturbant.

Le sens du silence dépend du contexte dans lequel il se produit. Dans la communication, les significations du silence sont aussi variées que l'est la passion humaine. Le contenu du silence « dessine dans le fil du discours des figures lourdes de sens : clôture, ouverture, interrogation, attente, complicité, admiration, étonnement, interrogation, dissidence, mépris, soumission, tristesse, etc [...] Le silence prend une signification qui ne se conçoit pas hors des usages culturels de la parole, hors du statut de participation des locuteurs, hors des circonstances et du contenu de l'échange et de l'histoire personnelle des individus en présence »¹⁶. Le silence

¹⁵ A. REY (dir.), *Dictionnaire culturel en langue française*, Le Robert, 2005, vol. 4, p. 789.

¹⁶ D. LE BRETON, *Du silence*, coll. « Suites Essais », rééd. Métailié, 2015, p. 80.

peut aussi être gardé pour protéger un secret¹⁷, pour formuler une prière¹⁸, pour faire réagir¹⁹. L'état de silence suscite finalement moins de questions que le comportement silencieux dont les significations sont infinies. Le silence, en tant que comportement, doit donc être interprété.

2°) L'interprétation du silence de l'administration

9. La présente étude est consacrée à l'interprétation du silence de l'administration. Plusieurs travaux lui ont d'ores et déjà été consacrés, en traitant frontalement la notion de silence²⁰, ou en l'abordant par le biais de notions voisines, telles que l'obligation d'agir²¹, l'abstention²², l'inertie²³, l'inaction²⁴, la carence²⁵, la décision implicite²⁶, la lacune²⁷, le vide

¹⁷ O. BUI-XUAN, « Les secrets de l'administration », *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1119-1132.

¹⁸ A. CORBIN, *Histoire du silence - De la Renaissance à nos jours*, éd. Albin Michel, 2016, pp. 65-103 ; D. LE BRETON, *Du silence*, *op. cit.*, pp. 187-250. Par exemple, dans la religion chrétienne, certains ordres monastiques érigent le silence en principe absolu.

¹⁹ Par exemple, le morceau silencieux 4'33 de John Cage a été composé sans aucun son musical. En 1952, lors de la première représentation, le public était furieux. John Cage se justifie : « [les spectateurs] n'ont pas saisi. Le silence n'existe pas. Ce qu'ils ont pris pour du silence - parce qu'ils ne savent pas écouter- était rempli de bruits du hasard [...] léger vent dehors [...] gouttes de pluie [...] ce sont les gens eux-mêmes qui ont produit toutes sortes de sons intéressants en parlant ou en s'en allant » cité in J. MESTRE, « Propos introductifs » in N. MARTIAL-BRAZ et F. TERRY (dir.), *Le silence saisi par le droit privé*, T. 54, coll. « Bibliothèque de l'IRJS », André Tunc, éd. IRJS, 2014, p. 2.

²⁰ R. GOUTTENOIRE *Le silence de l'administration*, *op. cit.* ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*

²¹ J. BARTHÉLEMY, « L'obligation de faire en droit public », *RDP*, T. 29, éd. M. Giard et E. Brière, 1912, pp. 505-540 ; H. MOHAMADI, *L'obligation d'agir des personnes publiques*, Th. dactyl., Univ. Toulouse I, 2005.

²² G. JÈZE, note sous CE, 28 juil. 1905, *Mathieu et CE*, 7 août 1905, *Ducreux et Zill-Desilles*, *RDP*, T. 22, 12^e année, éd. M. Giard et E. Brière, 1905, pp. 764-785 ; G. GUIAVARCH, *Abstention et obligation d'agir en droit public. Recherche sur l'incomplétude du droit et l'obligation de création des normes*, Th. dactyl., Univ. Rennes I, 1995 ; D. FALLON, *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, LGDJ, Presses de l'Univ. Toulouse I Capitole, 2014.

²³ P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, *op. cit.*

²⁴ N. POLUBOSCKO, *L'inaction administrative*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1999.

²⁵ D. DORLENCOURT-DETRAGIACHE, *Contribution à une théorie de la carence en droit administratif français*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1972.

²⁶ J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, éd. Émile Larose, 1911 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, LGDJ, coll. « BDP », T. 166, 1992 ; P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, n° 31, 1979-1980, pp. 289-305 ; M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *op. cit.* ; A. BOUGASSAS, *Le régime juridique de la décision administrative implicite en droit français (éléments de comparaison avec le droit algérien)*, Th. dactyl., Univ. Paris I, 1985 ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, éd. ANRT, 2004 ; S. ROUX, *Le silence de l'administration : Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, éd. Anne Rideau, 2016.

²⁷ Définie comme un « point sur lequel la loi, muette ou insuffisante, a besoin d'être complétée par celui qui l'applique ou l'interprète ». De cette définition, on oppose la lacune *intra legem* à la lacune *praeter legem*. La

juridique²⁸ ou l'absence de divulgation d'une information administrative²⁹.

10. L'ensemble de ces travaux rend compte d'une interprétation duale du silence administratif. Quelques-uns abordent le silence sous l'angle de la lacune, du vide juridique. Le silence est celui des textes, « l'absence de règle écrite, de disposition expresse dans la loi [...] »³⁰ : il s'agit des situations pour lesquelles le droit écrit n'est d'aucun secours. Ces études sont minoritaires, la plupart sont en fait dédiées à l'étude du comportement d'abstention de l'administration. Le silence de l'administration est analysé sous l'angle de la volonté : il n'est plus question de faire le constat d'un manquement mais d'appréhender positivement le rôle du silence dans la formation des situations juridiques.

En consacrant ce travail à la décision implicite d'acceptation, seule une partie du silence de l'administration est envisagé. Il s'agit de celui de l'administration sollicitée.

À ce titre, Gaston Jèze a théorisé le silence comme un mode de manifestation de la volonté administrative afin de maintenir l'acte issu du silence de l'administration dans la catégorie des actes administratifs³¹. Il en déduit que si les administrateurs « s'abstiennent d'agir, c'est qu'ils estiment qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande »³². Dès lors, le silence doit être alors interprété comme étant négatif³³. Toutefois, la volonté dans le cadre de la décision

première est volontaire contrairement à la seconde : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, Coll. « Quadrige Dicos poche », 12^e éd., 2018. L'inexistence de la norme doit être « néfaste pour être qualifiée de lacune » : J. JEANNENEY, *Les lacunes constitutionnelles*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 154, 2016, pp. 3-4 et 44-48 pour une typologie des différentes notions de lacunes ; H. BUCHS, « Les lacunes en droit administratif » in C. PERELMAN (dir.), *Le problème des lacunes en droit*, Bruylant, coll. Travaux du Centre national de recherches de logique, 1968, pp. 441-462 ; O. PFERSMANN, « Lacunes et complétude », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige, Lamy », 2003, pp. 911-913.

²⁸ Défini comme une lacune non intentionnelle : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *ibid.*

²⁹ Par préméditation ou négligence, l'administration ne fournit pas l'information qu'elle détient. Cela rejoint la thématique de la communication des documents ou informations administratifs : J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 162-218. ; O. BUI-XUAN, « Les secrets de l'administration » et P. BLANC, « Le silence du juge » in H. HOEPFFNER, L. JANICOT et A. ROBLOT-TROIZIER (org.), *Le silence en droit public*, actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1119-1132 et 1133-1144.

³⁰ *Ibid.*

³¹ G. JÈZE, note sous CE, 28 juil. 1905, *Mathieu* et CE, 7 août 1905, *Ducreux et Zill-Desilles*, *RDP*, T. 22, 12^e année, éd. M. Giard et E. Brière, 1905, pp. 764-785

³² *Ibid.*, p. 776.

³³ La conception de Gaston Jèze est reprise par R. GOUTTENOIRE *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 77-113 et 120-121 et P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, *op. cit.*, pp. 15 et 398 ; G. BENEZRA, « Le silence de l'Administration. Vicissitudes de la réglementation française », *Rev. adm.*, 1967, pp. 540-546.

implicite, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, ne joue qu'un rôle limité car le mécanisme repose sur une fiction juridique.

3°) L'interprétation du silence de l'administration sollicitée

11. Reposant sur un mécanisme fictif, la volonté réelle de l'administration est exclue au stade de la formation de la décision implicite. Cela permet de distinguer la décision implicite d'acceptation de la décision tacite d'acceptation (a). Le mécanisme a été construit au profit exclusif du demandeur. L'exclusion de la volonté réelle de l'auteur dans la formation de la décision ainsi que du tiers constitue les prémisses d'un délicat équilibre entre la pérennité de la décision implicite d'acceptation et le respect de la légalité et du droit des tiers (b).

a) Un mécanisme fictif excluant la volonté réelle de l'administration

12. Il convient de distinguer les termes « implicite » et « tacite » pour souligner la négation de l'intention réelle de l'administration propre à la formation de la décision implicite.

Historiquement, le terme « tacite » est préféré à celui d'« implicite » pour désigner, au bout d'un certain délai, le silence positif de l'administration. Il est utilisé en matière d'approbation tacite par l'autorité de tutelle des actes des collectivités territoriales³⁴ et des organismes publics³⁵ ou privés³⁶. Le terme est également employé pour qualifier les autorisations tacites

³⁴ Le décret-loi de décentralisation et de déconcentration administrative du 5 novembre 1926 (*JORF*, 7 nov. 1926) met en place cette approbation tacite pour les délibérations des conseils municipaux. Ce mécanisme est étendu aux départements par l'ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale (*JORF*, 6 janv. 1959, p. 315). La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a mis fin en grande partie à ce mécanisme d'approbation (*JORF*, 3 mars 1982, p. 730).

³⁵ À titre d'exemple, pour l'établissement public Business France, l'article 12 du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France prévoit que : « [...] Les délibérations autorisant les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales, les acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers ne sont exécutoires qu'après approbation tacite au bout d'un mois du ministre chargé du budget et des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire [...] » (*JORF*, n° 0297, 24 déc. 2014, p. 22170).

³⁶ L'article R. 141-2 du CRPM prévoit que certaines missions confiées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : « ne peuvent être entreprises avant l'approbation expresse ou tacite [des] commissaires du Gouvernement ».

d'exercice d'activités économiques³⁷, les permis de construire, d'aménager ou de démolir tacites³⁸. De même, la jurisprudence³⁹ comme une partie de la doctrine⁴⁰ utilisent, comme synonymes, les termes de « tacite » et « implicite ». Pourtant, les deux notions méritent d'être distinguées en ce qu'elles ne confèrent pas à la volonté administrative le même poids.

13. En droit privé, le rôle de la volonté est l'une des préoccupations centrales dans l'interprétation du silence-acceptation⁴¹, qui a donné lieu à de nombreuses thèses⁴². Cela s'explique naturellement par la tradition civiliste qui érige l'échange des consentements

³⁷ C'est le cas, par exemple, des anciens régimes d'autorisation tacite d'exploitation de carrière ou d'autorisation tacite de licenciement : C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, op. cit., n° 193-205.

³⁸ Art. R. 424-1 du code de l'urbanisme.

³⁹ CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle et autres*, req. n° 386805, Rec. T. p. 530. Sur la base de données des décisions du Conseil d'État, accessible via *Légifrance*, on dénombre à la date de rédaction de cette étude 154 résultats avec les mots clés « tacite », « implicite » et « silence ». La plupart des décisions juridictionnelles confondent ces deux notions.

⁴⁰ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », T. 1, 15^e éd., 2001, n° 674 ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, op. cit., pp. 431-432 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, op. cit., pp. 23-26 ; P. CASSIA, « La décision implicite en droit administratif français », *JCP A*, n° 27, 29 juin 2009, 2156, n° 1 ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, op. cit., n° 147 ; C. BERTRAND, *L'agrément en droit public*, LGDJ, Presses Universitaires de la Faculté de Droit - Université d'Auvergne, coll. des Thèses, vol. 6, 1999, n° 157-159 ; S. SAUNIER, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Centre de Recherches Administratives », T. 2, 2007, pp. 658-661 ; M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », op. cit., pp. 1552-1553 ; P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », op. cit. ; V. PARISIO, « Procédure administrative et silence de l'administration publique en Italie : à la recherche d'un difficile équilibre entre célérité et légalité » in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, 2007, pp. 497-507. Pour un exemple en droit privé, A. BÉNABENT, *Droit des obligations*, 18^e éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2019, n° 76. En revanche, des auteurs font clairement la distinction entre les décisions tacites et les décisions implicites, telle qu'elle défendue ici : A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Lille 2, 2007, pp. 52 et s. ; B. DEFOORT, *La décision administrative*, op. cit., n° 586-590 ; D. FALLON, *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, op. cit., n° 403-449 ; C. GALLO, *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 184, 2019, n° 218 ; J.-F. LAFAIX, « Le sens du silence », *RDP*, n° 4, 2012, n° 14-15.

⁴¹ L'acte juridique unilatéral ou l'offre nécessite avant tout une initiative extériorisée et ne peut naître d'un silence. C'est pourquoi le silence est plutôt étudié sous le prisme de l'acceptation. Sont également écartés de notre exposé, le silence-dissimulation avec la notion classique de dol et le silence-protection d'un secret. Sur ces points, V. not. P. DIENER, *Le silence et le droit (Essai sur le silence en droit privé)*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1975, pp. 238 et s.

⁴² J. BARRAULT, *Essai sur le rôle du silence créateur d'obligations*, Imprimerie Darantière, Dijon, 1912. ; P.-M. LÉVY, *Des manifestations tacites de volonté en matière civile et commerciale*, éd. Bosc frères et Riou, Lyon, 1927, pp. 75-78 ; M.-R. COHIN, *L'abstention fautive en droit civil et pénal*, Librairie du Recueil Sirey, 1929, n° 30-38 ; J. CHABAS, *De la déclaration de volonté en droit civil français*, Librairie du Recueil Sirey, 1931, pp. 54-73 ; A. RIEG, *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit civil français et allemand*, LGDJ, 1961, n° 34-47 ; C. NAJM-MAKHLOUF, *Tacite reconduction et volonté des parties*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », T. 52, 2013, n° 67-99. Le rôle de la volonté dans l'interprétation du droit international a également été étudié. V. not. A. MARIE, *Le silence de l'État comme manifestation de sa volonté*, éd. Pédone, coll. « Publications de la Revue générale de Droit international Public », n° 63, 2018.

comme condition à la formation de l'acte juridique. En droit privé, contrairement à l'adage « Qui tacet consentire videtur »⁴³, le silence ne peut donner lieu en principe à une acceptation car il n'y a pas de déclaration de volonté⁴⁴. Au mieux, bien que non extériorisé, l'acceptation peut être caractérisée en raison des circonstances et de faits précis. On parle alors de volonté tacite⁴⁵ ou de silence circonstancié⁴⁶, qu'il faut différencier de la volonté fictive.

14. La volonté : critère de distinction entre « tacite » et « implicite ». Dans le rapport au silence, la distinction entre les deux notions tient à la place accordée à la manifestation de volonté. Centrale pour la décision tacite, l'intention de l'auteur est ignorée avec la décision implicite. En effet, le sens du silence est déterminé par un texte.

Pour la clarté de la démonstration, il faudra entendre par décision administrative tacite toute décision administrative « lacunaire sur la forme mais dont la volonté réelle a été exprimée. Elle est relevée par un comportement donné »⁴⁷, par les circonstances dans lesquelles survient ce silence administratif. À défaut de volonté formellement exprimée, le juge administratif recherche la volonté réelle de l'administration en prenant en compte son comportement et le contexte dans lequel cette décision a été prise. Les exemples classiques de décisions tacites qualifiées comme telles par le juge administratif peuvent être, d'une part, les décisions qui

⁴³ « Qui ne dit mot semble consentir ».

⁴⁴ C. Cass., civ., 25 mai 1870, *Guilloux*, DP, 1870.I.257 : « en droit, le silence de celui qui prétend obliger ne peut suffire, en l'absence de toute autre circonstance, pour faire preuve contre lui de l'obligation alléguée ». V. notamment Ph. MALAURIE, L. AYNÈS, Ph. STOFFEL-MUNCK, *Droit des obligations*, LGDJ, 10^e éd., 2018, n° 479.

⁴⁵ P. GODÉ, *Volonté et manifestations tacites*, PUF, 1977 ; L. AYMA, *L'acte tacite*, Th. dactyl., Univ. Paris X, 2004, 357 p.

⁴⁶ C. Cass., 1^{ère} Ch. civ., 24 mai 2005, n° 02-15188 ; *RTD civ.* 2005, 588, obs. J. MESTRE et B. FAGES : « il n'en est pas de même lorsque les circonstances permettent de donner à ce silence la signification d'une acceptation ».

⁴⁷ B. DEFOORT, *La décision administrative*, *op. cit.*, n° 587.

sont mentionnées dans des courriers⁴⁸, une note⁴⁹ ou encore un communiqué de presse⁵⁰, et d'autre part, les décisions relevées par un commencement d'exécution⁵¹ ou une condition suspensive tacite⁵². L'intention réelle est centrale dans ces situations de silence de l'administration.

La décision tacite repose sur un mécanisme présomptif : le juge cherche, par la technique du faisceau d'indices, des éléments traduisant la volonté réelle de l'administration. La décision tacite appartient à la catégorie des décisions explicites⁵³. À la différence de la décision écrite, orale ou gestuelle, la décision tacite est déduite des circonstances particulières dans lesquelles la décision a été prise. Il s'agit alors de combler une lacune de forme (*instrumentum*) et non une lacune de fond (*negotium*), caractéristique de la décision implicite. La décision tacite est « celle qui, sans avoir été formalisée, est révélée par des agissements ultérieurs »⁵⁴. Le juge tente donc d'interpréter la volonté non extériorisée de l'administration par le mécanisme de la présomption. L'intention réelle reste ainsi au cœur de la formation de la décision tacite.

Il en est autrement de la décision implicite de l'administration. La recherche de volonté réelle n'a pas lieu d'être, car la décision de l'administration naît automatiquement de l'écoulement

⁴⁸ CE, ord., 27 juin 2018, *Mme B c/ Commune de Villejuif*, req. n° 415374, Rec. T. pp. 726 et 731 : le terme employé est la décision implicite mais il s'agit en l'espèce de déterminer si les courriers de l'administration caractérisent une volonté tacite de l'administration de nommer l'agent au poste de responsable du service des affaires sociales de la commune. Le Conseil d'État considère que le juge des référés de première instance a commis une erreur de droit en admettant que les courriers traduisent l'existence d'une décision tacite. Cette jurisprudence est symptomatique de l'assimilation des termes « tacite » et implicite ».

⁴⁹ CE, Ass., 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 74361, Rec. p. 2 : la décision tacite du Premier ministre de retenir le site de Grenoble au détriment de Strasbourg pour l'implantation d'un laboratoire européen est révélée dans la lettre adressée par le Premier ministre au président du conseil général de l'Isère.

⁵⁰ CE, Ass., 3 mars 1993, *Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)*, req. n° 132993, Rec. p. 41 : la décision tacite de délocaliser le site de SEITA est révélée par un communiqué de presse publié par le Premier ministre.

⁵¹ CE, 12 mars 1986, *Ministre de la Culture c/ Mme Cusenier et autres*, req. n° 76147, Rec. T. pp. 403 et 661-662 : le commencement des travaux de rénovation de la cour d'honneur du Palais Royal pour l'installation des futures colonnes de Buren permet de qualifier la décision tacite du ministre de la Culture d'entreprendre lesdits travaux.

⁵² CAA Lyon, 10 fév. 2010, *SCI du domaine Voissant c/ Département de l'Isère*, req. n° 08LY01384 : « cette décision d'attribution, doit être regardée comme ayant pu subordonner implicitement le versement de la subvention à la condition que les travaux engagés ne portent pas atteinte à l'intérêt patrimonial de l'édifice ». Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une subvention départementale qui est conditionnée à la réalisation de travaux spécifiques. Il s'agit donc d'une condition tacite et non implicite car elle a été voulue par le Département.

⁵³ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 646-3° ; J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, pp. 131-132 ; B. SEILLER, *Rép. Cont. adm. Dalloz*, V° « Acte administratif : Régime », 2015, n° 226-227 ; J.-F. LAFAIX, « Le sens du silence », op. cit., n° 11-15.

⁵⁴ CE, Avis, 3 mai 2004, *M. Fort*, n° 262074, note de S. HUL, « Décisions créatrices de droits : deux avis valent mieux qu'un », *AJDA*, n° 28, 2004, p. 1530.

du temps, selon une procédure définie par un texte. Peu importe ce que l'administration a souhaité exprimer ou ce qu'elle a pu partiellement ou postérieurement⁵⁵ exprimer : si elle ne s'est pas exprimée par une réponse expresse dans le délai imparti, un sens est fictivement attribué à son silence. L'intention réelle de l'administration est neutralisée au profit d'une volonté prédéterminée. Cette fiction juridique du silence a été confirmée par de nombreux auteurs⁵⁶. La volonté est neutralisée, objectivée dans le mécanisme de la décision implicite par la « méthode de l'implication nécessaire »⁵⁷. L'effet automatique du mécanisme lui confère son caractère fictif : le respect de la procédure avec la demande comme élément déclencheur suffit à créer la décision implicite. Un simple texte permet de transformer le silence, fait juridique, en une décision administrative. Ainsi, le rapport à la vérité est fondamentalement différent : l'un tend à s'en rapprocher à travers une méthode indiciaire, l'autre exclut la vérité de fait en reposant sur un « paradigme contre-factuel »⁵⁸. La fiction ne s'inscrit pas dans une démarche cognitive et explicative. Elle l'ignore totalement.

L'utilisation exclusive de l'adjectif « implicite » au lieu de « tacite » va au-delà de la sémantique. Il met en lumière la spécificité de la décision implicite dans laquelle la volonté réelle de l'administration est ignorée au stade de l'édiction de la décision administrative. Ce constat a peu de conséquences en cas de signification négative attribuée au silence de l'administration, car l'état du droit se trouve inchangé pour l'administré. La décision favorable pour l'administré ne peut être octroyée qu'explicitement que ce soit par elle ou par le juge en cas de recours contentieux. Avec la décision implicite d'acceptation, le « rapport

⁵⁵ CE, 30 sept. 2005, *M. Ilouane*, req. n° 280605, Rec. p. 402 : « [...] le silence gardé par le préfet de l'Ain pendant quatre mois à compter de la réception des demandes présentées par M. X a fait naître des décisions implicites de rejet susceptibles de recours ; qu'il en va ainsi alors même que le préfet de l'Ain a indiqué à M. X, le 20 juin 2003, qu'il n'avait pas entendu prendre de décision, implicite ou non, le concernant [...] ».

⁵⁶ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », 13^e éd., 2008, n° 644-1° ; J.-J. BIENVENU, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois : sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, Th. dactyl., 2 vol., T. 1, 1979, pp. 172-173. ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, p. 375 ; D. COSTA, *Les fictions juridiques en droit administratif*, LGDJ, coll. « BDP », T. 210, 2000, pp. 246-249 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, *op. cit.*, pp. 60-63, pp. 101-103 et 129-150 ; N. POLUBOSCKO, *L'inaction administrative*, *op. cit.*, n° 595-597. D. FALLON, *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, *op. cit.*, n° 429-432 ; B. DEFOORT, *La décision administrative*, *op. cit.*, n° 587-590 ; J.-G. SORBARA, « Le silence de l'administration », *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1082-1084.

⁵⁷ « La décision implicite de rejet ou d'acceptation est le résultat d'une implication dictée par un texte. Elle existe donc non pas parce qu'elle a été prise, mais parce que le silence de l'administration a rempli toutes les conditions posées par le texte » in A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, *op. cit.*, p. 131.

⁵⁸ A.-B. CAIRE, « Fictions et présomptions », in A.-B. CAIRE (dir.), *Les artifices du droit : les fictions*, Actes du colloque du 20 mai 2014, Centre Michel de l'Hospital, Univ. Clermont Auvergne, 2015, pp. 135-141.

de force » est inversé. Le temps administratif agit contre l'administration, car à défaut de répondre dans le délai imparti, sa volonté est automatiquement interprétée comme octroyant ce que l'administré a demandé.

b) L'administré, bénéficiaire exclusif de la décision implicite d'acceptation

15. L'objet de la recherche est précisément délimité. Il s'agit de présenter la décision implicite d'acceptation qui naît à la suite d'une demande d'autorisation (*ii*) d'un administré à l'administration (*i*).

i) Les protagonistes

16. La notion d'administration. Au sens de l'article L. 100-3-1° du Code⁵⁹, l'administration est entendue comme comprenant : « les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ». Est ainsi exclu l'ensemble des personnes morales de droit public ou de droit privé dès lors qu'elles sont chargées d'une mission de service public industriel et commercial ou, bien sûr, si elles ne sont pas chargées d'une mission de service public. L'emploi du singulier par le Code est conservé, malgré la diversité des organes visés sous ce qualificatif. De plus, le terme d'administration a remplacé celui d'autorité administrative issu de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁶⁰. La référence à un rapport inégalitaire entre les deux parties disparaît au profit d'une notion plus neutre. Toutefois, le Code fait référence plus d'une dizaine de fois au qualificatif d'autorité administrative. Ce dernier a l'avantage d'insister plus fortement sur l'habilitation par la personne morale — l'Administration — du pouvoir de décision à l'organe — autorité administrative⁶¹. Dans l'étude, les notions d'administration, d'autorité administrative ou de service instructeur sont considérées comme

⁵⁹ Le terme « Code » désigne le code des relations entre le public et l'administration.

⁶⁰ Art. 1^{er} de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF*, n° 0088, 13 avr. 2000, p. 5646, texte n° 1.

⁶¹ T. BOUSSARIE, *La codification de la procédure administrative*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020, n° 817-829.

équivalentes. Au mieux, elles traduisent une différence par ordre décroissant de précision quant à l'identité de l'organe compétent dans le traitement de la demande.

17. Un vocable varié pour désigner le demandeur. L'emploi indifférencié des termes « administré », « citoyen », « usager », « public », « personne » semble *a priori* envisageable du moment que ces termes désignent, et de manière identique, le demandeur précédemment évoqué. Le Code opte pour une logique d'équivalence. À titre d'exemple, sont utilisés dans les articles du Code plus de soixante-dix fois le terme « public », huit fois le terme d'« usager », une fois le terme d'« administré »⁶² et une autre fois le terme de « citoyen », mais uniquement par renvoi à la loi du 12 avril 2000. L'utilisation de ces différentes notions et le sens que les pouvoirs publics leur attribuent ont varié au cours de l'histoire⁶³. En se concentrant sur les textes portant sur la procédure administrative - dite non contentieuse -⁶⁴, l'administré est devenu « usager »⁶⁵ puis « citoyen »⁶⁶ et enfin « public » avec le code des relations entre le public et l'administration.

18. Il convient de présenter ces différentes notions pour justifier le choix de la terminologie employée.

Tout d'abord, la notion de « citoyen » fait l'objet d'un « grand nombre de langages différents – politique, philosophique, moral, juridique, médiatique – [qui] se servent du mot “citoyenneté”, sans en retenir le même sens »⁶⁷. Historiquement liée au critère de nationalité, la citoyenneté renvoie avant tout à l'exercice de droits civiques par une personne physique⁶⁸. En utilisant le terme de « citoyen » comme bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation à la suite du silence de l'administration à sa demande, il pourrait être considéré, à tort, que

⁶² Art. R. 312-8 du CRPA.

⁶³ Par exemple, au XIX^e siècle, les notions d'« administré » et de « citoyen » sont considérées comme synonymes. Cette assimilation correspond à la théorie républicaine de la citoyenneté : « citoyen et administré sont le revers et l'avant d'une même pièce » : R. DARNOUX, *L'évolution du statut de l'administré en droit administratif français*, Th. dactyl., Univ. Lyon, 1992, p. 12-13 cité in G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 2002, pp. 63-76.

⁶⁴ La notion de « procédure administrative » est entendue comme équivalente de « la procédure administrative non contentieuse ».

⁶⁵ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, *op. cit.*

⁶⁶ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

⁶⁷ É. PICARD, « La notion de citoyenneté » in Y. MICHAUD (dir.), *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, p. 712.

⁶⁸ A. LE PORS, *La Citoyenneté*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 4^e éd., 2011, pp. 55 et s.

certaines catégories de personnes sont exclues du mécanisme, par exemple les étrangers⁶⁹, ceux qui sont privés de leurs droits civiques, ou encore les personnes morales. La notion de « citoyen » ne sera donc pas employée dans la thèse.

19. Le terme d'« usager » est également ambigu, car il fait nécessairement référence à la notion d'usager du service public⁷⁰. L'usager est lié au gestionnaire du service public par un lien de droit⁷¹. Par exemple, le référentiel Marianne, qui a remplacé la Charte Marianne en 2007, a pour objet l'amélioration de la qualité d'accueil et d'accompagnement des usagers dans le service public. La dernière version du référentiel de 2016 utilise quarante-six fois le terme « usager », tandis que les autres notions n'apparaissent pas ou de manière très résiduelle⁷². Or, l'étude de la décision implicite d'acceptation ne peut être réduite aux demandes dont l'objet porte sur une mission de service public. Certaines autorisations administratives, pour lesquelles le principe silence vaut acceptation s'applique, n'ont pas pour objet la prestation de services publics. Le demandeur d'un permis de construire ou d'une autorisation pour l'exercice d'une activité professionnelle n'agit aucunement comme un usager de service public. Toutefois, comme le fait remarquer le professeur D. Maillard Desgrées du Loû, « l'évolution commune du sens du mot usager va faire disparaître cette restriction »⁷³. L'usager n'est pas uniquement celui qui bénéficie de prestations matérielles, mais aussi « celui qui crée un lien avec un service de prestations juridiques (en demandant, par exemple, une autorisation ou la modification d'un règlement) »⁷⁴. Si cette conception large

⁶⁹ Saisi d'un projet de loi égalité et citoyenneté visant notamment à généraliser le service civique et créer la réserve citoyenne, le Conseil d'État propose de remplacer « citoyen » par « républicain » car le terme de citoyen est « source d'ambiguïté et de confusion » et semble laisser croire que ces réserves ne sont pas ouvertes aux ressortissants étrangers *in* CE, Rapport public de 2017 sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, 9 mars 2017, p. 234.

⁷⁰ L. DUGUIT, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public, » *in Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, pp. 253-284.

⁷¹ Art. 25 portant sur *Le statut de l'administré* de la Constitution administrative de la France, définition proposée par S. NICINSKI *in* J.-J. BIENVENU, J. PETIT, B. PLESSIX, B. SEILLER (dir.), *La Constitution administrative de la France*, actes du colloque organisé par le CRDA de l'Université Paris II du 28 au 30 septembre 2011, Dalloz, 2012, pp. 369-379.

⁷² Le qualificatif « public » est employé uniquement pour désigner les horaires et capacités d'accueil des bureaux : SGMAP, référentiel Marianne, sept. 2016.

⁷³ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », 2000, n° 16 et s.

⁷⁴ *Ibid.* Dans le même sens : « Dans l'esprit du Code, administration/fonction publique/service public sont des notions qui entretiennent une telle proximité dans le cadre des relations avec les usagers qu'il est préférable de ne pas les distinguer [...] Ici, administration et service public sont liés, l'administration englobant le service public, à condition toutefois qu'il soit administratif [...] » *in* D. ESPAGNO, « Le service dans le Code : un

de l'usager peut être admise, son lien originel avec le service public invite à écarter cette notion.

20. Les termes de « public » ou « personne » ne renvoient à aucune terminologie précise en droit administratif. Selon le dictionnaire du Centre national de ressources textuelles et lexicales, le « public » est défini comme « l'ensemble de la population, la masse des gens, la foule » tandis que la « personne » est « l'individu de l'espèce humaine, sans distinction de sexe ». Par leur généralité, ils occultent le rapport de dépendance dans lequel se trouve le demandeur dans sa relation avec l'administration. L'objectif de la réforme de 2013 est justement d'améliorer la relation entre ces deux protagonistes, ce qui passe par un rééquilibrage de ce rapport de dépendance.

La différence de situation dans laquelle se trouve le demandeur par rapport à l'administration ne doit pas être évincée. C'est la raison pour laquelle la notion d'« administré » est privilégiée. Elle est définie par le dictionnaire comme désignant « la personne soumise à une autorité administrative publique ». Si cette logique de sujétion explique sa moindre utilisation par les pouvoirs publics au profit de termes comme « usager », « citoyen », « public », elle semble néanmoins la plus appropriée juridiquement. Elle désigne clairement le rapport inégalitaire dans lequel se trouve l'administré vis-à-vis de l'administration⁷⁵. Ce rapport de dépendance n'exclut pas en tant que tel l'existence de droits de l'administré sur l'administration. D'ailleurs, la réforme du silence vaut accord participe à ce mouvement d'amélioration de la procédure administrative au profit de ce dernier.

silence valant rejet ? », D. ESPAGNO, « Le service dans le Code : un silence valant rejet ? » in G. KOUBI, L. CLUZEL-METAYER, W. TAMZINI (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, p. 106.

⁷⁵ Le terme d'administré véhicule un « paternalisme », « un modèle d'administration à base d'autorité, d'éloignement et de contrainte » : J. CHEVALLIER, « Figures de l'usager », in *Psychologie et science administrative administrative*, CURAPP, PUF, 1985, p. 37. V. égal. D. TRUCHET, « Le point de vue de juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in IFSA, Actes du colloque « Administration : droits et attentes des citoyens », organisé les 4 et 5 décembre 1997, La doc. fr., 1998, pp. 25-36.

Dans le cadre de l'étude sont donc privilégiés les termes d'« administré » et de « demandeur ». Sont ainsi comprises toutes les personnes physiques (particuliers) ou les personnes morales de droit privé (notamment entreprises, associations)⁷⁶.

ii) Une demande d'autorisation entendue au sens large

21. La décision implicite d'acceptation désignée par une multitude d'expressions. La grande diversité des décisions administratives soumises au principe « silence vaut acceptation » explique l'emploi d'une très grande variété de termes pour les désigner.

Au sein des 1508 procédures soumises au principe du « silence vaut accord » listées par *Légifrance*⁷⁷ et accessible sur le site internet *Service-public.fr*⁷⁸, une variété de dénomination est employée pour désigner les procédures. Par exemple, peuvent être cités les termes d'autorisation, agrément, dérogation, inscription, dispense, approbation, certificat, habilitation, déclaration, attestation, permis, enregistrement, carte, homologation, licence, quota, classement, affiliation, visa⁷⁹. L'expression la plus usitée est celle d'autorisation administrative. Le dictionnaire Cornu la définit comme « [l'] acte par lequel une autorité administrative permet à son bénéficiaire d'exercer une activité ou de jouir de droits dont l'exercice ou la jouissance sont subordonnés à son obtention »⁸⁰. Cette définition large est

⁷⁶ Toutes les personnes morales de droit privé sont concernées, sauf lorsque la demande porte sur une mission de service public dont elles ont la charge (art. L. 100-3-1° du CRPA).

⁷⁷ Tableaux accessibles sur *Légifrance*. La dernière mise à jour date de juin 2016.

⁷⁸ Moteur de recherche mis en place par *Service-public.fr*. Il a été mis en place sur la base des tableaux *Légifrance* « silence vaut accord ».

⁷⁹ Sur la base du moteur de recherche *Service-public.fr*, les données chiffrées suivantes sont ressorties : 446 procédures sont désignées sous le terme d'autorisation, 216 sous le terme d'agrément, 110 sous le terme de dérogation, 96 sous le terme d'inscription, 68 sous le terme de dispense, 58 sous le terme d'approbation, 49 sous le terme de certificat, 49 sous le terme d'habilitation, 30 sous le terme de déclaration, 29 sous le terme d'attestation, 22 sous le terme de permis, 16 sous le terme d'enregistrement, 10 sous le terme de carte, 10 sous le terme d'homologation, 10 sous le terme de licence, 7 sous le terme de quota, 6 sous le terme de classement, 5 sous le terme d'affiliation, 5 sous le terme de visa

⁸⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 107. On peut également citer la définition donnée par la directive du 12 décembre 2006 dans son considérant n° 39 : « les procédures administratives par lesquelles sont octroyés des autorisations, licences, agréments ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle » : directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *JOUE*, 27 déc. 2016, L. 376/36.

reprise en restreignant la qualité de bénéficiaire à l'administré⁸¹. Elle permet ainsi d'intégrer l'ensemble des procédures administratives pour lesquelles le principe silence vaut accord trouve à s'appliquer. Si de nombreuses autres dénominations sont utilisées par les pouvoirs publics pour désigner la demande ou la procédure, elles sont considérées comme équivalentes du moment qu'elles rentrent dans la définition. Dans le cadre de la présente recherche sont employés de manière fonctionnelle, les termes de demandes, procédures et autorisations.

22. La doctrine, en revanche, distingue certains de ces termes. Le professeur Laurent Seurot⁸², exclut dans la définition de l'autorisation les notions telles que l'homologation, la tolérance, la dispense et la dérogation. L'exclusion s'explique par une approche plus restrictive de la définition de l'autorisation que celle proposée par le vocabulaire Cornu et reprise dans l'étude. En effet, selon le professeur Seurot, l'autorisation « a pour objet de permettre l'exercice d'une action ou d'une activité qui, sans l'intervention de l'administration, serait interdite »⁸³. L'homologation n'empêche pas l'exercice d'une activité préexistante, mais lui octroie un droit supplémentaire. Elle est ainsi écartée de sa définition. Quant à la dispense et à la dérogation, elles en sont exclues car elles permettent, à titre exceptionnel, de se soustraire à la règle de droit applicable. Or, pour l'étude, de telles exclusions ne sont pas opérées dès lors que l'autorisation a été définie au sens large comme un acte nécessaire pour « exercer une activité ou jouir de droits ». Ces différentes dénominations sont ici retenues⁸⁴, du moment qu'elles rentrent dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation. En effet, l'objectif de la décision implicite d'acceptation est de tenir en échec le silence de l'administration en ce qu'il fait obstacle à la demande de l'administré. Le mécanisme du silence vaut accord a une utilité si l'exercice d'une activité ou la jouissance de

⁸¹ Ce qui exclut les demandes d'approbation des décisions de tutelle entre deux autorités administratives. Historiquement, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est développé pour ces décisions. V. G. de BEZIN, *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, éd. J. Fournier, Toulouse, 1906 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, op. cit., pp. 47-66.

⁸² L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, Th. dactyl., Univ. Lorraine, 2013, n° 17 à 22. Dans le même sens : J.-V. MAUBLANC, *Le marché des autorisations administratives à objet économique*, LGDJ, coll. « BDP », T. 311, 2019, n° 40.

⁸³ *Ibid.*, n° 19.

⁸⁴ « Les textes parlent indifféremment d'autorisation, de licence, de carte professionnelle, d'inscription préalable ou d'agrément [...]. Les agréments, quant à eux, traduiraient une forme de collaboration plus étroite de l'entreprise à la réalisation d'un service public. Ces distinctions paraissent, en réalité, bien incertaines. Il est, à notre sens, préférable de considérer que les notions d'inscription préalable, de licence, de carte professionnelle ou d'agrément prennent place dans un vaste ensemble d'autorisations administratives [...] lesquelles se distinguent simplement des régimes de déclaration préalable » in G. ECKERT, *Droit administratif et commercialité*, Th. dactyl., Univ. Strasbourg III, 1994, p. 463.

droits pour l'administré est subordonné à un accord de l'administration. Dans le cas contraire, il s'agit d'une « fausse » autorisation, car l'administré n'a pas besoin de l'aval de l'administration pour l'obtention de ce qu'il demande.

En l'affirmant comme principe en 2013, les pouvoirs publics ont entendu poursuivre un objectif de facilitation des démarches des administrés en luttant contre le silence de l'administration. Ce mouvement n'est pas propre au droit administratif français et s'observe dans d'autres États.

B./ La décision implicite d'acceptation, instrument d'une réduction du temps administratif

23. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est l'un des rouages d'une rénovation d'ensemble de la relation de l'administré à l'administration. La réforme de 2013 cible la réduction du temps administratif. L'objectif n'est pas nouveau : l'avènement d'une économie mondialisée et la comparaison induite des systèmes juridiques et administratifs ont attiré l'attention sur la nécessité de mettre en place une « bonne gouvernance publique ». Or, celle-ci repose, entre autres, sur la célérité administrative, c'est-à-dire sur l'aptitude de l'administration à faire vite et bien afin de satisfaire les attentes des administrés. La réforme de 2013, décidée en réaction aux charges multiples contre l'organisation et le fonctionnement administratif français, poursuit l'ambition d'une amélioration de cette célérité (1°). Dans de nombreux États européens, l'attribution d'un sens positif au silence administratif a été pensée à cette fin (2°).

1°) L'ambition affichée d'un renforcement de la célérité administrative

24. Le développement de la décision implicite d'acceptation s'inscrit avant tout dans un mouvement de réforme de l'appareil administratif en obligeant l'administration à traiter les demandes des administrés dans un délai de plus en plus restreint.

25. La signification différente attribuée au silence de l'administration répond à deux logiques qui ne doivent pas être opposées. Elles sont même complémentaires. La décision implicite de rejet s'inscrit dans une logique contentieuse. L'objectif est historiquement apparu

afin de lutter contre le « déni de justice »⁸⁵ et de favoriser l'extension du recours pour excès de pouvoir. Ainsi le rejet des décisions des administrés en cas de silence du ministre au bout de quatre mois statuant sur « des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnés » a été consacré par le décret impérial du 2 novembre 1864⁸⁶. Cette règle est ensuite étendue, par la loi du 17 juillet 1900⁸⁷, à l'ensemble des refus des administrations de répondre aux réclamations relevant de la compétence du Conseil d'État puis, par la loi du 7 juin 1956,⁸⁸ à l'ensemble de la juridiction administrative.

La décision implicite d'acceptation s'inscrit pour sa part dans une logique d'action. Le mécanisme a pour but d'inciter l'administration à répondre explicitement aux demandes dans les meilleurs délais. Si elle renforce indéniablement les droits de l'administré-demandeur, la décision implicite d'acceptation ne constitue pas, pour autant, une rupture fondamentale au profit d'un droit subjectif au détriment de l'intérêt général ou des droits des tiers. Déjà présente dans certains domaines comme l'urbanisme où elle est le principe depuis 1970⁸⁹, la consécration de la décision implicite d'acceptation en tant que principe pour l'ensemble des démarches administratives traduit plutôt une évolution naturelle du mécanisme vers une plus grande prise en compte du temps administratif. Elle constitue une contrainte supplémentaire à la charge de l'administration de traiter la demande dans un délai raisonnable fixé, en principe à deux mois.

Le nombre de demandes soumises au principe du « silence vaut accord » a alors progressivement augmenté. L'article 22 de la loi du 12 avril 2000⁹⁰ reconnaissait, dans sa version initiale, la possibilité au pouvoir réglementaire d'instaurer des décisions implicites d'acceptation par décret en Conseil d'État. De même, la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 prévoyait qu'en cas de saisine par voie électronique, l'administration d'État

⁸⁵ E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2e éd., 1896, T. 2, p. 433.

⁸⁶ 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, *op. cit.*

⁸⁷ Loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État, *op. cit.*

⁸⁸ Loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, 10 juin 1956, p. 5327.

⁸⁹ Décret n° 70-446 du 28 mai 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 87 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif au permis de construire, *JORF*, 31 mai 1970, p. 5064.

⁹⁰ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *op. cit.*

doit donner, en principe, une réponse de « qualité [et] personnelle dans le délai d'une semaine ». Préconisée par le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative de mars 2013⁹¹, la décision implicite d'acceptation est alors naturellement consacrée, par la loi du 12 novembre 2013 et au nom de l'objectif de célérité administrative, en principe.

La critique de la lenteur administrative est loin d'être récente. Des auteurs du XIX^e siècle⁹² ou du début du XX^e siècle⁹³ l'ont exprimée. Toutefois, il convient de distinguer au sein des critiques relatives au système bureaucratique celles relatives à la « maladministration » supposée ou fantasmée, liée au caractère « autoritaire » et « inefficace »⁹⁴ de l'action administrative et celles ciblées sur la lenteur de l'administration dans le traitement des demandes des administrés. Les premières critiques sont consubstantielles au développement du pouvoir de l'administration⁹⁵ et à la crise du modèle de l'État-providence. Elles

⁹¹ A. LAMBERT et J-C. BOULARD, « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative », 26 mars 2013, p. 89.

⁹² « [...] On ne peut dissimuler combien l'administration française est lente, embarrassée, chargée de complication [...] On prodigue la correspondance et les écritures. La signature seule de ces myriades de pièces consume un temps énorme [...] Pour la moindre difficulté, l'instruction d'une affaire est suspendue ; les pièces sont renvoyées, des explications demandées, de nouvelles formalités prescrites [...] C'est ainsi que le temps se perd, que les dossiers s'enflent et que des légions de commis deviennent nécessaires. On se ferait difficilement une idée des lenteurs qui résultent de cette organisation, et des précautions minutieuses qui viennent encore les prolonger [...] Un temps considérable se perd dans le voyage des dossiers. Il faut calculer par mois, si ce n'est pas année, la durée d'une affaire [...] Les communes, les particuliers qui ne peuvent se plier à ces lenteurs finissent par ne plus prendre souci de l'administration ; on passe outre, et on la laisse délibérer gravement sur des questions qui sont résolues en fait. Plus d'une fois, on l'a vue examiner encore si une construction serait autorisée, une rue ouverte, longtemps après que la dernière pierre avait été posée ou que le public circulait librement. Voilà où conduit l'abus des écritures et la longueur des formalités. » in A-F. VIVIEN, *Étude administratives*, T. 1, Librairie de Guillaumin et Cie, 3^e éd., 1859, pp. 343-349.

⁹³ « Combien de fois arrive-t-il que l'administré erre, pendant de longues heures ou des journées consécutives à travers les couloirs renvoyé de bureau en bureau, sans arriver à rencontrer ou à trouver le fonctionnaire qui doit l'entendre ! » in J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, éd. Émile Larose, 1911, p. 20.

⁹⁴ Pour reprendre la terminologie économique communément employée par des organismes internationaux comme la Banque mondiale ou l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx> - home.

⁹⁵ H. de BALZAC, *Les employés*, 1838, éd. Livres & Ebooks, p. 10 : « Ainsi s'établissait lentement la médiocrité de l'Administration française. Entièrement composée de petits esprits, la bureaucratie mettait un obstacle à la prospérité du pays, retardait sept ans dans ses cartons le projet d'un canal qui eût stimulé la production d'une province, s'épouvantait de tout, perpétuait les lenteurs, éternisait les abus qui la perpétuaient et l'éternisaient elle-même » ; A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, éd. Institut Coppet, T. 4, 1848, rééd. 2012, p. 606 : « ce despotisme administratif [...] au-dessus [des administrés], s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leurs jouissances, et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux [...] Après avoir pris ainsi tour à tour dans ses puissantes mains chaque individu, et l'avoir pétri à sa guise, le souverain étend ses bras sur la société tout entière ; il en couvre la surface d'un réseau de petites règles compliquées, minutieuses et uniformes, à travers lesquelles les esprits les plus originaux et les âmes les plus vigoureuses ne sauraient se faire jour pour dépasser la foule ; il ne brise pas les volontés, mais il les amollit, les

s'expriment notamment avec la théorie du *new public management*, dont le programme de Révision générale des politiques publiques est le symbole⁹⁶. Les critiques relatives au délai d'instruction des administrations sont plus spécifiques. Elles s'inscrivent dans la recherche de l'optimisation du temps administratif devenue de plus en plus centrale dans une logique de compétitivité mondiale entre États. Ce mouvement se rattache à un « nouveau terrain d'étude de la science administrative [que] serait la « chrono-administration », consacrée à l'étude des rapports entre l'administration et l'écoulement du temps »⁹⁷. La décision implicite d'acceptation semble, à première vue, répondre à cette exigence. Elle apparaît comme l'un des mécanismes visant à « accélérer les délais d'instruction de la part des services administratifs puisque le temps ne travaille plus pour eux »⁹⁸. À défaut de réponse dans un délai précis, un accord est automatiquement délivré par l'administration. Cette pression sur l'administration doit l'inciter à une plus grande réactivité.

26. La réduction du temps administratif constitue plus encore une priorité pour les administrés professionnels.

H. Rosa observe la nouvelle « accélération sociale »⁹⁹ de notre économie mondialisée. Si la révolution des transports a constitué la première étape de ce phénomène d'accélération, étudiée sous le concept de « dromologie » par P. Virilio¹⁰⁰, la révolution numérique entraîne

plie et les dirige ». Il pourrait être multiplié les exemples d'auteurs critiquant les méfaits du phénomène bureaucratique. Cette critique « relève pour une large part d'une mythologie inhérente aux relations avec le pouvoir. Elle reste probablement inévitable quel que soit le comportement des fonctionnaires » in P. CHRÉTIEN, « 1973-1983, dix ans de médiation », *RDP*, 1983, n° 5, pp. 1276-1277.

⁹⁶ Pour plus de développements sur cette question : P. BEZÈS, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Coll. « Le lien social », 2009 ; Dossier spécial *La révision générale des politiques publiques*, *RFAP*, 2010, n° 136, pp. 857-918 et pp. 985-994.

⁹⁷ C. DEBBASCH, « Le temps et l'administration : vers une chrono-administration ? », *RFAP*, 1982, n° 23, p. 481.

⁹⁸ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, 1975, n° 6, 1975, p. 1545.

⁹⁹ H. ROSA, *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, La Découverte, 2012, pp. 13-32.

¹⁰⁰ Il s'agit d'étudier le rôle joué par la vitesse dans la société. Le concept a été développé in P. VIRILIO, *Vitesse et Politique. Essai de dromologie*, éd. Galilée, 1977.

une accélération combinée de la technique¹⁰¹, du changement social¹⁰² et du rythme de vie¹⁰³. L'importance de la gestion du temps est au cœur de la croissance économique. « L'homme occidental est apparu supérieur et dominant malgré une démographie peu nombreuse, parce qu'il est apparu *plus rapide* [...] Ainsi, la logique rapprochée du savoir/pouvoir est éliminée au profit du pouvoir/mouvoir »¹⁰⁴. Historiquement, l'État a joué le rôle d'accélérateur du développement scientifique, technique, économique et industriel en créant les conditions d'une planification à long terme¹⁰⁵. La gestion du temps administratif est capitale, surtout lorsque l'accord de l'administration est nécessaire pour l'exercice de certaines activités économiques. Et, avec la seconde mondialisation, symbolisée par internet et les marchés financiers¹⁰⁶, le temps est devenu la clé de l'innovation. « À l'échelle du globe, il aura fallu trente-huit ans pour que 50 millions de personnes utilisent la radio, treize ans pour la télévision, quatre ans pour le net, trois ans pour l'iPhone et... quatre-vingts jours seulement pour l'iPad ! »¹⁰⁷. Dans cette course à l'innovation, le temps administratif ne doit pas freiner inutilement l'exercice d'activités économiques¹⁰⁸. Cette injonction « managériale »¹⁰⁹ à instruire rapidement est étendue à l'ensemble des domaines de l'administration.

¹⁰¹ Elle correspond à une « accélération intentionnelle de processus orientés vers un but dans le domaine des transports, de la communication et de la production » in H. ROSA, *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, op. cit., p. 18.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 20-24. L'accélération du changement social s'entend comme « la transformation grandissante des modes d'association sociale ». Elle se traduit par une réduction croissante de la durée des cycles de vie familiaux (mariage, métier).

¹⁰³ *Ibid.*, p. 25 : cette accélération est définie comme « l'augmentation du nombre d'épisodes d'action ou d'expérience par unité de temps, c'est-à-dire qu'elle est la conséquence du désir ou du besoin ressenti de faire plus de choses en moins de temps ».

¹⁰⁴ P. VIRILIO, *Vitesse et Politique. Essai de dromologie*, éd. Galilée, 1977, p. 54.

¹⁰⁵ H. ROSA, *Accélération, une critique sociale du temps*, La découverte, 2005, trad. D. Renault, 2010, pp. 241-255.

¹⁰⁶ L. FERRY, *Révolution des valeurs et mondialisation*, éd. Fondapol, janv. 2012, p. 19 : « L'impératif de l'innovation [...] n'est plus une question de goût, un choix parmi d'autres possibles, mais une nécessité indiscutable si l'entreprise veut, tout simplement, ne pas faire faillite ». L'auteur reprend les analyses marxistes du temps comme moteur économique : K. MARX, *Fondements de la critique de l'économie politique. 1. Chapitre de l'argent*, Union générale d'éditions, coll. « 10-18 », 1972, pp. 180-181.

¹⁰⁷ Selon le dirigeant de Google Autriche K. Pall, cité in G. POITRINAL, *Plus vite ! La France malade de son temps*, éd. Grasset et Fasquelle, 2012, p. 35.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 81 : « Clara Gaymard, qui dirige les intérêts de General Electric en France, n'hésite pas à s'attaquer aux idées reçues. Pour elle, ce ne sont ni les charges sociales, ni les indemnités de licenciement qui freinent l'ouverture d'usine et l'embauche des salariés. Un des principaux handicaps de la France, c'est la durée nécessaire pour faire aboutir un plan social, en cas d'échec du projet industriel ».

¹⁰⁹ P.-Y. BAUDOT, « L'invention des délais. Pourquoi l'administration doit-elle répondre dans les temps ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 119, 2015, p. 10.

27. La performance de la « gouvernance publique » des États fait alors l'objet de nombreuses évaluations, produites par des organismes internationaux¹¹⁰. La France est historiquement mal classée. Selon le *Global Competitiveness Report* de 2019, la France se classe à la 65^e place (sur les 141 pays étudiés)¹¹¹ en termes de « complexité administrative »¹¹² et elle était en 2013 à la 121^e place¹¹³.

28. Face à ce constat, les pouvoirs publics mènent des politiques de « modernisation » et de « simplification » de l'action publique depuis les années 1990¹¹⁴. À ce titre, la circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État¹¹⁵ prévoit deux axes de réforme : la suppression de certaines autorisations et la simplification des autorisations existantes. Il est alors prévu de réduire le délai d'instruction de quatre à deux mois et de mettre en place « la règle selon laquelle le silence gardé par [l'administration] pendant un certain délai sera considéré comme valant acceptation de la demande »¹¹⁶.

¹¹⁰ Ce sont notamment la Banque mondiale (KAUFMANN D. et KRAAY A., *Worldwide governance indicators*, 1996-2015) et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation).

¹¹¹ K. SCHWAP, *The Global Competitiveness Report 2018 World Economic Forum*, p. 223. Au regard de l'ensemble des critères de « performance », la France est classée 15^e.

¹¹² *Ibid.*, p. 631. Le critère du Burden of government regulation [poids de la réglementation administrative] est défini comme « In your country, how burdensome is it for companies to comply with public administration's requirements (e.g., permits, regulations, reporting) ? [Dans votre pays, dans quelle mesure, les entreprises doivent se conformer aux exigences de la réglementation administrative (autorisations, réglementation, enquêtes, etc.)] » : K. SCHWAP, *The Global Competitiveness Report 2019 World Economic Forum*, p. 631.

¹¹³ K. SCHWAP, *The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum*, p. 198. Elle est 23^e au classement global. En revanche, la France est mieux classée en matière de qualité des services administratifs en ligne. En 2014, elle était au 4^e rang dans le classement général « e-government », in UNITED NATIONS, *e-Government Survey*, 2014, pp. 15 et 47 (version anglaise).

¹¹⁴ Par exemple : Création du 16 juillet 1984 au 20 mars 1986 d'un Secrétariat d'État à la fonction publique et des simplifications administratives, information disponible en ligne ; circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public ; circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. À compter des années 2000, l'axe de réforme est essentiellement concentré sur la simplification des normes : loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ; création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avec le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, *JORF* n° 0254, 31 oct. 2012. Pour des développements sur ce sujet et la bibliographie abondante fournie par ces auteurs : S. DYENS, « Normes : vers une réelle simplification ? – La simplification : actualité d'une vieille idée », *AJCT*, n° 2, 2015, pp. 62-66. ; V. KAPSALI, *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse (Étude comparée des droits français et grec)*, *op. cit.*, n° 4. ; B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 163, 2017, pp. 253 et s.

¹¹⁵ Circulaire n° 4360/SG du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, *JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922.

¹¹⁶ Elle avait déjà été annoncée lors d'un séminaire gouvernemental le 14 septembre 1995 : M. COLLIN-DEMUMIEUX, « Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation », *LPA*, n° 12, 26 janv. 1996, pp. 14-17. La dissolution par le Président J. Chirac en avril 1997 met fin à ce projet.

Cet objectif de « simplification » administrative est directement influencé par ces études internationales. Le « choc de simplification » annoncé par le Président de la République le 28 mars 2013¹¹⁷, qui a donné lieu à la réforme du « silence vaut accord », s’appuie directement sur le classement *Global Competitiveness Report*¹¹⁸. De même, l’OCDE a salué le travail de la France ces dernières années. Elle juge que cette initiative a « déployé d’importants efforts pour placer la qualité de sa politique au premier plan de ses priorités. [...] Parmi ces mesures figure le programme “dites-le nous une fois”, qui vise à réduire les demandes redondantes d’informations aux entreprises et le principe du “silence vaut accord” applicable dans un premier temps à 1200 procédures »¹¹⁹.

29. Le constat d’insatisfaction des administrés dans le traitement de leurs demandes ressort enfin d’études internes. Selon un rapport du SGMAP, en mars 2011, seulement 50 % des Français étaient satisfaits du « délai de réponse lors du dernier contact par courrier [et] par contact téléphonique » avec l’administration. En revanche, le taux de satisfaction est plus élevé en cas de contact « par mail » (66 %) ou « au guichet » (60 %)¹²⁰. Ces chiffres sont confirmés par le baromètre de l’institut Paul Delouvrier de 2014 dans lequel les taux d’insatisfaction les plus élevés pour les usagers portaient sur « la rapidité de traitement des dossiers et de réponse aux demandes » (56 %) et sur « la simplicité des démarches » (55 %)¹²¹, ainsi que sur les besoins « d’assurance et de réassurance de bonne fin » du traitement de leur demande¹²².

¹¹⁷ F. HOLLANDE, Discours du Président de la République sur France 2 le 28 mars 2013, disponible à l’adresse suivante : <http://discours.vie-publique.fr/notices/137000773.html>.

¹¹⁸ Exposé du projet de « choc de simplification » sur le site du Gouvernement, disponible en ligne. « La simplification administrative répond ainsi à une forte attente des usagers et constitue l’un des principaux axes d’amélioration de la qualité du service public. Selon le classement *Global Competitiveness Report* (2014-2015) du Forum économique mondial, la France occupe le 121^e rang mondial sur 144 en termes de fardeau administratif ».

¹¹⁹ OCDE, Perspectives de l’OCDE sur la politique de la réglementation 2015, éd. OCDE, mars 2016, p. 182.

¹²⁰ SGMAP, Baromètre de la qualité des services publics, 2^e éd., mars 2011.

¹²¹ INSTITUT PAUL DELOUVRIER, Baromètre « Les services publics vus par leurs usagers », Vague 16, TNS SOFRES, janv. 2015, p. 23.

¹²² SGMAP - TNS, Baromètre de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, juil. 2015. Le tableau de bord des usages du numérique chez les chefs d’entreprise, mai 2016 cité in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspections portant évaluation de la mise en œuvre du principe du silence vaut acceptation, fév. 2017, p. 39. Il peut être également cité l’étude réalisée pour le Défenseur des droits en mars 2017 qui souligne que plus de la moitié des administrés rencontrent des difficultés avec une administration ou un service public et, pour 29 % d’entre eux, cela résulte d’une absence de réponse à leur demande (DÉFENSEUR DES DROITS, « Enquête sur l’accès aux droits. Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque du non-recours », vol. 2, 2017, 40 p., p. 9 et p. 23).

30. S'il ne s'agit pas de porter un jugement sur la pertinence de ces évaluations, il convient de souligner que celles-ci restent très généralistes et sont émises à des périodes très irrégulières. Il est très difficile, à partir de ces chiffres, d'avoir une appréciation d'ensemble des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics et de leurs impacts réels dans la relation entre les administrations et les administrés¹²³. Cependant, l'influence certaine de ces indicateurs sur la réforme du « silence vaut accord » ne peut être niée. Le culte de la vitesse et la critique partagée des lenteurs administratives sont donc à l'origine du « choc de simplification » décidé par le Président F. Hollande en 2013¹²⁴.

31. La réforme de 2013 est d'abord une réponse proposée à l'exigence d'un meilleur traitement des demandes des administrés. Elle se traduit par deux mesures principales : la réforme du silence vaut accord en novembre 2013 ainsi que la réforme de novembre 2014 permettant à tout administré de saisir l'Administration par voie électronique¹²⁵. La mise en œuvre conjointe de ces deux innovations doit contraindre les services instructeurs à s'adapter aux exigences de traitement des demandes des administrés dans un délai raisonnable.

L'objectif de réduction du temps administratif et d'amélioration de la relation de l'administré à l'administration a également dicté la mise en place du mécanisme de la décision implicite d'acceptation dans une partie des États européens.

2°) L'influence européenne dans l'instauration du « silence vaut accord »

32. Le droit de l'Union européenne impose également l'amélioration des démarches administratives, à travers, notamment, l'affirmation des principes généraux de bonne administration à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et l'élaboration, en 2001, d'un code européen de bonne conduite administrative. De même, en janvier 2013, le Parlement européen a transmis des recommandations à la Commission en vue de la rédaction

¹²³ Dans le même sens : J. PISANI-FERRY (dir.), *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, Rapport au Président de la République, France Stratégie, juin 2014, p. 115.

¹²⁴ Le Président de la République F. Hollande se serait inspiré de l'ouvrage de G. POITRINAL *Plus vite ! La France malade de son temps*, éd. Grasset et Fasquelle, 2012. Cette information a été obtenue lors de l'entretien réalisé le 5 décembre 2016 avec C. VÉROT, directrice adjointe du secrétariat général du Gouvernement en charge de la simplification des normes à l'époque de la réforme.

¹²⁵ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *JORF*, n° 0258, 7 nov. 2014, p. 18780, texte n° 8.

d'un droit de la procédure administrative de l'Union européenne. La recommandation 4.6 précise, en particulier, que « les décisions administratives sont prises dans un délai raisonnable et sans retard. Des délais sont fixés dans la règle applicable régissant chaque procédure spécifique. Si aucun délai n'est établi, il ne devrait pas dépasser trois mois [...] à partir de la date de la demande de la partie intéressée »¹²⁶. De manière encore plus significative, la directive « services » n° 2006/123 du 12 décembre 2006¹²⁷ a pour objectif de renforcer le principe de libre accès aux activités de services et la liberté d'établissement sur le marché intérieur. À ce titre, la directive impose aux États membres de réduire le nombre d'autorisations administratives préalables à l'accès aux activités de services¹²⁸ et, à titre subsidiaire, de mettre en place le mécanisme du silence positif de l'administration pour l'octroi des autorisations maintenues au nom de l'intérêt général¹²⁹. La philosophie est toujours la même : lutter contre la complexité de la réglementation pesant sur les administrés (prestataires de services pour la directive) et resserrer le délai de réponse de l'administration.

33. Un bref panorama des États européens démontre que le silence de l'administration sollicitée peut être également interprété comme un acquiescement à la demande qui lui est adressée¹³⁰.

¹²⁶ Recommandation 4.6, annexe de la résolution n° 2012/2024(INL) du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne.

¹²⁷ Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *op. cit.*

¹²⁸ L'article 9 § 1 de la directive prévoit que : « [l]es États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies : a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ; b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ; c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

¹²⁹ L'article 13 § 4 de la directive prévoit qu'« en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé [...] l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ».

¹³⁰ J.-B. AUBY, « Les difficultés du traitement du silence administratif », *Dr. adm.*, n° 8-9, 2014, repère 8 ; P. GONOD, « Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères », *RFDA*, 2014, n° 1, pp. 43-46 ; A. JACQUEMET-GAUCHE ET U. STELKENS, « Le traitement du silence de l'administration et de l'inertie administrative en droit allemand », pp. 653-654 in J.-B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, *op. cit.* Hors de l'Union européenne, le silence positif de l'administration est consacré comme principe au Chili, au Pérou et dans cinq États fédérés du Mexique, O. JANSEN, *Comparative inventory of Silencio positivo*, *Institute of Constitutional and Administrative Law*, Utrecht School of Law, sept. 2008, p. 4 et dans les Appendices : Chili (pp. 58-74), Mexique (pp. 100-113), Pérou (pp. 114-128).

La réforme française du silence positif de 2013 n'a donc rien de particulièrement novateur à l'échelle européenne. Ainsi, le droit administratif allemand connaît le mécanisme des « autorisations positives fictives », prévues à l'article 42a de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* ; le droit espagnol proclame le principe du « silence vaut accord » à l'article 24 *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)*¹³¹ et le droit italien le consacre avec le décret-loi n° 35 du 14 mars 2005¹³². La loi du 12 novembre 2013 procède à un alignement de la France sur ces États.

Le principe du « silence vaut accord » devient donc un principe commun. Pourtant, sa portée varie. Si des États limitent l'application du silence positif à la relation de l'administré à l'administration¹³³, certains l'ont étendue à l'ensemble de l'action administrative¹³⁴. D'autres, enfin, ne prévoient pas en tant que telle une signification au silence mais confient à une autorité indépendante comme l'*Ombudsman* en Suède ou le juge en Angleterre d'agir directement contre l'administration silencieuse¹³⁵.

§ 2. L'intérêt de la recherche

34. Consacré en 2013, mis en œuvre à partir de 2014, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation a récemment entraîné une refonte du régime juridique de l'octroi des

¹³¹ Article 24 de la loi n° 39/2015, du 1^{er} octobre 2015, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)*, *BOE*, 2 octobre 2015, n° 236, p. 89343. Cet article remplace à compter du 2 octobre 2016 l'article 43 de la loi n° 30/1992, du 26 novembre 1992, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPC)*, *BOE*, n° 285, 27 nov. 1992, p. 40300.

¹³² Décret-loi n° 35 du 14 mars 2005, *disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*, *GU Serie Generale*, n° 62, 16 mars 2005, ratifié par la loi n° 80 du 14 mai 2005, *GU*, n° 111, 14 mai 2005. Ce décret-loi modifie l'article 20 de la loi n° 241 du 7 août 1990, la loi générale sur la procédure administrative : *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *GU* n° 192, 18 août 1990.

¹³³ Comme la France, l'Italie et l'Espagne restreignent ce principe à la relation administration-administré.

¹³⁴ Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, de la Pologne, des Pays-Bas et du Portugal. V. not. P. GONOD, « Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères », *op. cit.*

¹³⁵ P. JONASON, « Le traitement de l'inertie administrative en droit suédois », pp. 727-734 et G. ANTHONY, « Administrative silence- United Kingdom », pp. 713-726 in J.-B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, *op. cit.*

autorisations administratives. Il est nécessaire de déterminer la portée du nouveau principe (A./), afin de porter sur la réforme un regard critique (B./).

A./ La détermination de la portée de la réforme du « silence vaut accord »

35. La réforme de 2013 inversant le sens du silence administratif a entraîné une refonte du régime juridique des autorisations administratives. D'un simple point de vue comptable, les données chiffrées officielles révèlent que plus de 1500 procédures administratives relèvent désormais du principe du « silence vaut accord »¹³⁶. Pourtant, le recensement, nécessaire, de l'ensemble des autorisations administratives existantes atteste du maintien d'un grand nombre de procédures pour lesquelles le silence vaut rejet.

36. Cette étude se propose tout d'abord de déterminer le champ d'application réel du nouveau principe du « silence vaut accord ». À cette fin, l'ensemble des procédures administratives doivent être compilées, recensées et analysées. Il s'agit d'identifier les procédures auxquelles le nouveau principe s'applique, celles auxquelles il est applicable, mais avec un délai dérogatoire, et celles exclues du domaine du « silence vaut accord ».

37. Le silence de l'administration a d'ores et déjà fait l'objet de plusieurs travaux universitaires, toutefois ces recherches ont été réalisées avant la réforme de 2013¹³⁷. Si elles

¹³⁶ Le chiffre correspond au recensement de l'ensemble des procédures administratives soumises au « silence vaut accord », accessible sur *Légifrance*. Selon le Gouvernement, 1200 procédures sur les 3600 existantes sont désormais soumises au nouveau principe : CONSEIL DES MINISTRES, 22 octobre 2014, *op. cit.* Sans réellement faire l'objet de débat, ces chiffres sont repris par le Parlement : SÉNAT, Rapport d'information du Sénat sur le bilan d'application de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli, J.-P. Sueur, 15 juil. 2015, p. 19 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, Proposition de loi n° 3730 relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe du « silence de l'administration vaut accord », présentée par L. Tardy et autres, 10 mai 2016.

¹³⁷ La doctrine a d'abord envisagé la décision implicite de rejet en tant que mécanisme permettant d'obtenir la décision préalable nécessaire à l'exercice d'un recours devant le juge : J. LABAYLE, *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, éd. A. Rousseau, 1907 ; J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, *op. cit.* ; P. MINDU, *La règle de la décision administrative préalable*, *op. cit.* Certains travaux ont ensuite traité de façon indifférente la décision implicite de rejet et d'acceptation : J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.* ; A BOUGASSAS, *Le régime juridique de la décision administrative implicite en droit français (éléments de comparaison avec le droit algérien)*, *op. cit.* ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, *op. cit.* ; S. ROUX, *Le silence de l'administration : Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, *op. cit.* À l'inverse, certaines études sont dédiées à la décision implicite d'acceptation : M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence

permettent donc de comprendre la technique fictive de la décision implicite ainsi que les enjeux du silence positif, elles ne peuvent servir de fondement au recensement des procédures proposé.

38. En revanche, la décision implicite d'acceptation a fait l'objet de trois études postérieures à la réforme du 12 novembre 2013.

La première a été adoptée, le 30 janvier 2014, par l'assemblée générale du Conseil d'État. Il s'agit d'un « vade-mecum juridique » au profit des administrations, réalisé à la demande du Premier ministre afin que « le Conseil d'État l'éclaire sur les critères et la délimitation du périmètre ainsi exclu du champ du nouveau principe du "silence valant accord" »¹³⁸. Elle trahit le manque de préparation d'une réforme dont le Gouvernement souhaite connaître l'étendue, alors même qu'il en est, par le biais d'un amendement déposé un mois avant la sollicitation de l'étude¹³⁹, l'instigateur. Le rapport du Conseil d'État comble l'absence d'étude d'impact sur cet amendement, la réalisation d'une telle étude ne s'imposant qu'aux projets de loi initiaux¹⁴⁰. De manière plus fondamentale, l'étude apporte d'utiles précisions sur l'interprétation que pourrait faire la Haute juridiction administrative du périmètre de la réforme.

La deuxième étude est l'ouvrage de S. Roux consacré aux décisions implicites de rejet et d'acceptation publié en avril 2016¹⁴¹. L'objectif est de présenter, sous un angle pratique, les conséquences de la réforme du 12 novembre 2013. Les décisions implicites sont également recensées, sous l'angle de la saisine par voie électronique.

administrative », *op. cit.* ; P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *op. cit.* ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, *op. cit.* ; P. CASSIA, « La décision implicite en droit administratif français », *op. cit.*

¹³⁸ CE, « L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation », *op. cit.*, pp. 7 et 91.

¹³⁹ Amendement n° 3 déposé par le Gouvernement le 13 juillet 2013 à l'occasion de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, présenté au Sénat le 13 juin 2013.

¹⁴⁰ D'où la proposition de B.-L. Combrade d'actualiser l'étude d'impact après chaque lecture du projet de loi devant chacune des chambres, ce qui permettrait d'inclure dans l'étude d'impact les amendements adoptés : B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, *op. cit.*, pp. 365-366.

¹⁴¹ S. ROUX, *Le silence de l'administration : Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, *op. cit.*

Enfin, la réforme a fait l'objet d'un rapport, commandé par le Premier ministre aux inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales¹⁴². Réalisé en février 2017, le rapport n'a pas été officiellement publié¹⁴³. Si l'analyse ne porte que sur les administrations de l'État, les rapporteurs ont toutefois procédé à l'examen des contours des différentes exceptions et des limites opérationnelles de la réforme de 2013. À ce titre, ils proposent un certain nombre de recommandations pour améliorer le mécanisme de la décision implicite d'acceptation.

39. Ces trois travaux constituent une base de travail indispensable pour identifier le champ d'application de la décision implicite d'acceptation et de ses exclusions. Toutefois, aucun ne permet d'évaluer avec précision le nombre de nouvelles procédures concernées par le principe ni l'impact de la réforme sur le processus d'instruction des demandes.

40. Une recherche sur la décision implicite d'acceptation ne saurait se limiter à l'étude des critères d'identification de cette demande, ni à vérifier la pertinence de la liste officielle des autorisations administratives. Il convient, au-delà, de déterminer la raison d'être de ce mécanisme rénové, reposant sur la négation de la volonté réelle de l'administration. Il a ainsi été fait le choix d'aborder la décision implicite d'acceptation pour ce qu'elle est : un mécanisme de traitement des demandes adressées à l'administration reposant sur la négation de sa volonté ; mais aussi pour ce qu'elle incarne : une relation de l'administré à l'administration repensée par la réduction du temps administratif.

B./ L'appréciation critique des conséquences de la réforme

41. La réforme a largement été critiquée par la doctrine. Les expressions peu amènes ne manquent pas : « trou noir juridique [...] inquiétant oxymoron juridique »¹⁴⁴ ; « caractère démagogique propre à la faire plébisciter par le néophyte [...] logorrhée législative

¹⁴² T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*

¹⁴³ Il nous a été communiqué par le secrétariat général du Gouvernement en novembre 2018 à la suite de recours administratifs et contentieux.

¹⁴⁴ S. BRACONNIER, P. CASSIA, P. GONOD, J. PETIT, B. PLESSIX, B. SEILLER, « Le silence de l'administration vaudra acceptation : big bang ou trou noir juridique ? », *JCP G*, n° 51, 2013, 1324

contemporaine »¹⁴⁵ ; « principe en trompe-l'œil »¹⁴⁶ ; « réforme fastidieuse »¹⁴⁷ ; « trépas de simplification »¹⁴⁸ ; « principe largement factice »¹⁴⁹. Il est reproché à la réforme d'être vaine, complexe et contraire à toute la logique administrative.

42. Ce désamour contraste avec le discours gouvernemental. Le Gouvernement et les différents organes institutionnels chargés de la mise en œuvre du nouveau principe tels que le secrétariat général du Gouvernement, le secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la simplification, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique¹⁵⁰, et la direction de l'information légale et administrative ont très souvent communiqué en sa faveur. Ainsi le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a, en août 2016, fait réaliser une étude afin de mesurer la perception de la réforme auprès des administrés. Ces derniers, dans leur grande majorité, estiment que le principe du silence positif est « une bonne chose » et qu'il rend l'administration plus moderne et accessible¹⁵¹.

43. En réalité, l'appréciation critique de la réforme de 2013 ne peut être réalisée qu'en prenant parallèlement en compte sa portée et ses conséquences. C'est une chose d'admettre que la portée du principe du « silence vaut accord » est limitée et que ces restrictions nuisent probablement à l'intérêt et à la pertinence du nouveau mécanisme. C'en est une autre de lui dénier tout impact sur le fonctionnement administratif. Cette étude se propose donc également

¹⁴⁵ B. SEILLER, « Le silence de l'administration. Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA*, n° 1, 2014, p. 38.

¹⁴⁶ H. PAULIAT, « Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'œil ? », *JCP A*, n° 38, 2013, act. 737.

¹⁴⁷ J.-Ph. DEROSIER, « La nouvelle règle le silence vaut acceptation si rarement applicable », *JCP A*, n° 45, 2014, 2305.

¹⁴⁸ C. LANTERO, « Le silence est décrété ! », *JCP G*, 2014, n° 46-47, 1168.

¹⁴⁹ P. TERNEYRE et J. GOURDOU, « L'originalité du processus d'élaboration du code : le point de vue d'universitaires membres du "cercle des experts" et de la Commission supérieure de la codification », *RFDA*, n° 1, 2016, p. 11. V. égal. M. DEGUERGUE « Le silence de l'Administration en droit administratif français », *op. cit.*, p. 409. Parmi les articles moins critiques sur la réforme : D. RIBES, « Le nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *AJDA*, n° 7, 2014, pp. 389-394 ; J.-M. PONTIER, « La simplification des relations entre l'administration et les citoyens », *JCP A*, n° 50, 9 décembre 2013, 2355. ; O. LE BOT, « Le principe "silence de l'administration vaut accord" en droit français : mythe ou réalité ? », *CDPK*, 2014, pp. 677-682 ; V. de BRIANT, « Normes : vers une réelle simplification ? - Le silence éloquent de l'administration. La "révolution administrative" du silence valant acceptation », *AJCT*, n° 2, 2015, pp. 67-70.

¹⁵⁰ Sous la présidence d'Emmanuel Macron, certaines institutions ont changé. Le secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la simplification est supprimé à compter de mai 2017 et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est remplacé, en octobre 2017, par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

¹⁵¹ SGMAP, Étude sur la mise en œuvre du principe « Silence vaut accord », réalisée par l'Institut d'études de marché et d'opinion BVA, août 2016.

d'apprécier les conséquences réelles de l'introduction du principe du silence positif dans le traitement des demandes par les services instructeurs des administrations.

§ 3. La méthode de recherche

44. Les règles encadrant le principe de la décision implicite d'acceptation sont désormais codifiées aux articles L. 231-1 à L. 231-6 du Code. Ces articles constituent la « *lex generalis* des relations du public avec l'administration »¹⁵² ; le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est étudié à partir de ce nouveau régime général (A./). Une approche empirique est adoptée. Des sources diverses sont ainsi exploitées afin d'avoir une vision pratique de la portée du principe pour en déduire les conséquences théoriques (B./).

A./ Une étude à partir du régime issu de la loi du 12 novembre 2013

45. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est analysé à travers le régime général de la décision implicite, prévu par la loi du 12 novembre 2013, puis par le Code. Toutefois, la pleine appréhension du régime général exige de considérer, par contraste, les hypothèses dans lesquelles le régime est inapplicable, ou encore celles dans lesquelles il est concurrencé par des dispositions spéciales contraires. De même, si l'étude est centrée sur le régime de la décision implicite refondu par la loi de 2013, la compréhension des règles actuelles commande bien souvent d'examiner les règles antérieures. Ainsi l'approche chronologique des interprétations du silence administratif permet de constater que la révolution opérée par la loi de 2013 s'est paradoxalement parfois accompagnée de l'application du principe du « silence vaut rejet » à des procédures relevant autrefois du « silence vaut accord ».

46. Ce travail, sous l'angle de la loi du 12 novembre 2013, permet de mieux identifier le champ d'application du principe et de s'interroger sur sa portée. À ce titre, l'étude de

¹⁵² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JORF*, n° 0248, 25 oct. 2015, p. 19871, texte n° 1.

l'ensemble des procédures existantes n'exclut pas de faire référence à d'autres branches du droit telles que le droit constitutionnel, le droit de l'Union européenne et le droit pénal. En effet, parmi les exclusions au principe de la décision implicite d'acceptation, sont prévus les cas où : « l'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 [...] »¹⁵³. La délimitation du périmètre de la décision implicite d'acceptation implique de ne pas négliger ces autres références du droit.

47. Enfin, la question s'est posée d'une étude comparative du mécanisme français de la décision implicite d'acceptation au regard des autres systèmes juridiques. Les recherches ont en effet permis d'observer que de nombreux États européens avaient adopté des mécanismes équivalents à celui du silence positif. Toutefois, il a été fait le choix d'analyser le mécanisme de la décision implicite d'acceptation à partir du recensement, le plus exhaustif possible, des procédures administratives existantes. Dès lors, une étude comparative ne serait pertinente qu'à la condition d'opérer un recensement similaire des procédures administratives des États étudiés : une telle démarche a donc été abandonnée pour des raisons pratiques évidentes. L'étude de la décision implicite d'acceptation est centrée sur le dispositif juridique français. Les quelques exemples de droit étranger mobilisés permettent d'éclairer le propos et ne rendent pas compte d'une comparaison véritable des systèmes juridiques.

B./ Une étude empirique

48. Si la recherche a pour cadre le droit administratif français, elle n'écarte pas l'utilisation d'outils de science administrative.

En tant que réforme administrative, la décision implicite d'acceptation intéresse la sociologie administrative¹⁵⁴, ou science administrative, discipline au carrefour du droit public et de la science politique « dont l'objet est de décrire et d'expliquer les structures et les fonctions des

¹⁵³ Art. L. 231-4, 4° et 5° du CRPA.

¹⁵⁴ M. CROZIER, « Pour une sociologie de l'administration publique », *RF sc. pol.*, n° 4, 1956, pp. 750-769.

appareils administratifs»¹⁵⁵. Certains outils développés dans cette discipline ont été mobilisés.

49. Un recensement des procédures existantes. Tout d'abord, il a été procédé à un examen d'un nombre important de procédures administratives existantes. Sans prétendre à l'exhaustivité, plus de 3 400 procédures ont été recensées. Cette compilation s'est appuyée sur plusieurs sources primaires et secondaires. Par ordre chronologique, il s'agit d'abord des recensements effectués par la doctrine¹⁵⁶, du recensement effectué en 1996¹⁵⁷ à l'occasion du projet de loi de réforme administrative visant à étendre le nombre de décisions implicites d'acceptation¹⁵⁸, de l'ensemble des décrets prévoyant la mise en place d'une décision implicite d'acceptation sur le fondement de l'article 22 de la loi du 12 avril 2000¹⁵⁹. Il s'agit, ensuite, de la liste *Légifrance* des procédures « silence vaut accord » publiée en ligne¹⁶⁰, de l'ensemble des annexes des décrets portant exception de droit¹⁶¹ ou dérogation réglementaire¹⁶², des projets desdits décrets ouverts à la consultation publique ainsi que leurs

¹⁵⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, pp. 946-947.

¹⁵⁶ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *op. cit.* ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, annexe 2, pp. 544-552. Ces deux auteurs recensent une soixantaine de procédures soumises au silence vaut accord. V. annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du « silence vaut accord ».

¹⁵⁷ Circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, *JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922. L'inventaire des procédures, annexé à la circulaire, n'est pas accessible au Journal officiel. Il a été transmis, sur demande, par le secrétariat général du Gouvernement. 4 129 régimes d'autorisations ou de déclarations préalables relevant des administrations de l'État y sont recensés. En retranchant les procédures dont l'intitulé porte le terme de déclaration préalable, il y aurait 2 851 régimes d'autorisations. Ce chiffre est assez proche des 3 009 procédures comptabilisées. V. annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du « silence vaut accord ».

¹⁵⁸ Projet de loi n° 2992 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public présenté par D. Perben à l'Assemblée nationale le 11 septembre 1996. À la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale le 21 avril 1997, le projet de loi est abandonné. Toutefois, la loi du 12 avril 2000 reprend l'essentiel des dispositions relatives aux conditions de mise en œuvre de la décision implicite d'acceptation.

¹⁵⁹ « Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'État. [...] ».

¹⁶⁰ 1508 procédures sont recensées.

¹⁶¹ Art. L. 231-1-4° du CRPA. 740 exceptions de droit sont listées. V. annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit.

¹⁶² Art. L. 231-5 du CRPA. 849 dérogations réglementaires sont comptabilisées. V. annexe n° 3-3 : Catégorisation des dérogations réglementaires.

documents de synthèse¹⁶³, des documents de travail des ministères¹⁶⁴, et des rapports annuels du Conseil d'État sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de 2000 à 2018. Par ailleurs, la consultation régulière du Journal officiel de la République française a été nécessaire pour actualiser les modifications apportées aux procédures quant au sens du silence et au délai d'instruction.

50. Des enquêtes sur le terrain. L'une des hypothèses de cette recherche est que la mise en œuvre du nouveau principe du « silence vaut accord » entend modifier le processus du traitement des demandes par les services instructeurs des administrations. Seule une étude de terrain était susceptible d'infirmer ou de confirmer cette intuition.

Une première série d'entretiens a été réalisée auprès des structures chargées de la mise en œuvre de la réforme telles que le secrétariat général du Gouvernement, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, les ministères. Ont été ciblées, dans la mesure du possible, les personnes ayant un rôle stratégique dans la mise en œuvre de la réforme¹⁶⁵. Une seconde série d'entretiens a été menée auprès de services instructeurs appliquant la réforme.

Par ailleurs, une mission d'une durée de six mois a été effectuée au secrétariat général du Gouvernement et à la direction de l'information légale et administrative. Cette mission avait pour objectif de créer un moteur de recherche des procédures du « silence vaut accord » répondant à l'obligation légale d'information¹⁶⁶. La participation à cette mission a permis, notamment, de connaître les arbitrages opérés dans la présentation de la réforme et de

¹⁶³ Dans le cadre de la mise en œuvre des décrets d'application de la loi du 12 novembre 2013, le Gouvernement a fait le choix de mettre en œuvre une consultation « ouverte » à tous les administrés (art. L. 132-1 à R. 132-7 du CRPA). Cette consultation a eu lieu, en ligne, d'août à septembre 2014 pour les décrets relevant des administrations de l'État et ses établissements publics administratifs et en octobre 2015 pour les autres administrations.

¹⁶⁴ Ces documents de travail des ministères, ainsi que le rapport, ont été communiqués par le secrétariat général après recours administratif et contentieux.

¹⁶⁵ Les personnes ayant un rôle dans la réforme sont citées *in CE*, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, annexe 3. Lors des entretiens, il a pu être constaté de nombreux changements de service ou d'administration des acteurs de la personne. Il en découle une perte de mémoire administrative, notamment des documents de recensement, qui à ce jour, n'ont pas pu être récupérés intégralement.

¹⁶⁶ Cette obligation légale est étrangement devenue une disposition réglementaire lors de la codification : « La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise » (art. D. 231-2 du CRPA).

constater le peu de moyens mis à l'effort d'actualisation nécessaire d'un recensement en évolution permanente¹⁶⁷.

Enfin, un questionnaire a été soumis, de janvier à mars 2017, aux services instructeurs afin de connaître le point de vue sur la réforme « silence vaut accord » et le respect de certaines obligations procédurales propres au traitement des demandes¹⁶⁸. Ce questionnaire complète les questionnaires préexistants. En effet, il a été fait le choix de l'adresser aux services instructeurs des collectivités territoriales, dès lors que de précédentes études étaient dédiées aux administrés¹⁶⁹ ou aux autorités déconcentrées¹⁷⁰.

À partir de ces données, l'influence quantitative¹⁷¹ et qualitative¹⁷² de la réforme de 2013 sur le quotidien des administrés et des administrations a pu être mesurée. La démarche empirique a permis de mettre en lumière certaines limites de la réforme et donc de formuler quelques propositions d'amélioration.

51. Des propositions d'amélioration du mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Selon le professeur Chevallier, la doctrine juridique remplit quatre fonctions : celle d'interpréter, celle de systématiser, celle d'établir de nouvelles représentations et celle enfin de participer à l'élaboration de la norme¹⁷³. Dès lors que le contenu et la portée réelle du mécanisme de la décision implicite d'acceptation sont étudiés, des pistes d'amélioration

¹⁶⁷ En plus du sens du silence attribué aux procédures et du délai d'instruction, qui évoluent dans le temps, un travail légistique des références normatives est nécessaire.

¹⁶⁸ Annexe n° 6 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes portant sur le silence vaut accord et la saisine par voie électronique.

¹⁶⁹ SGMAP, Étude sur la mise en œuvre du principe « Silence vaut accord », réalisée par l'Institut d'études de marché et d'opinion BVA, *op. cit.* ; SGMAP, Enquête auprès des PME et TPE sur la perception du principe « Silence vaut Accord » - janv. 2017 ; SGMAP, Enquête auprès des particuliers sur les démarches administratives qu'ils réalisent, janv. 2017. Ces trois études sont référencées in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, annexe X.

¹⁷⁰ *Ibid.*, annexe IX. Le questionnaire a été adressé aux administrations préfectorales (30 réponses sur 101) et aux agences régionales de la santé (11 réponses sur 16).

¹⁷¹ Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du silence vaut accord.

¹⁷² Annexe n° 4-3 : Bilan de la réforme du silence vaut accord par volumétrie.

¹⁷³ J. CHEVALLIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, n° 50, 2002, p. 106.

du dispositif peuvent être proposées¹⁷⁴. La critique serait vaine et bien commode si elle ne s'accompagnait pas, en contrepartie, de pistes d'amélioration¹⁷⁵.

§ 4. Problématique et plan

52. Depuis cinq ans, la décision implicite d'acceptation est le principe applicable au silence de l'administration à une demande de l'administré adressée à une administration de l'État ou à l'un de ses établissements. Le principe s'applique depuis quatre ans pour les demandes adressées aux autres administrations. Les années passées ont donné le recul nécessaire à l'étude critique de la mise en œuvre de la réforme. Cette dernière peut désormais être confrontée aux objectifs qu'elle entendait poursuivre. Encore faut-il déterminer ces objectifs. Le principal et le plus tangible est celui de la réduction du délai de traitement des demandes des administrés. Toutefois, la portée de la réforme ne peut être réduite à une pure donnée statistique du délai de réponse à une demande. D'une part, la réduction de la célérité de l'action administrative à un délai d'action ne veut rien dire, car il existe de nombreuses procédures pour lesquelles la décision implicite d'acceptation se forme au terme d'un délai supérieur au délai de droit commun de deux mois. D'autre part, une réponse rapide ne préjuge aucunement de la légalité de la décision ni de son caractère favorable au demandeur. Si, pour respecter cette exigence de célérité et éviter qu'une décision implicite d'acceptation ne se forme, l'administration instructrice produit une décision explicite défavorable sans respecter les obligations d'élaboration de la décision, les droits du demandeur ne s'en trouvent aucunement améliorés. Enfin, l'amélioration de la relation entre l'administration et l'administré poursuivie par la réforme ne se limite pas à la satisfaction de l'intérêt du seul demandeur. Les intérêts des tiers doivent être pris en considération ; il en est de même de l'intérêt général défendu par l'administration.

53. La proclamation du principe général du « silence vaut accord » tente d'améliorer la relation de l'administré à l'administration au moyen de deux objectifs simultanés :

¹⁷⁴ Dans ce sens : B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, op. cit., pp. 43-44.

¹⁷⁵ Certaines propositions confirmeront celles émises in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), op. cit.

l'accélération du délai de traitement effectif de la demande de l'administré et le respect de la légalité et des intérêts en présence. L'étude du mécanisme de la décision implicite d'acceptation, tel qu'il résulte de la loi du 12 novembre 2013, conduit à se demander si cet objectif est atteint.

54. Pour le savoir, il convient de délimiter le champ d'application du principe du « silence vaut accord » ainsi que les conditions de sa mise en œuvre afin de déterminer les conséquences du mécanisme sur l'instruction des demandes. Il s'avère alors que le mécanisme est insuffisamment contraignant pour que l'objectif d'accélération du temps administratif puisse être pleinement rempli.

55. Le principe du « silence vaut accord » est un principe « fermé » qui ne s'applique qu'à certaines conditions. La « révolution juridique » annoncée par le Gouvernement doit être tempérée sur ce point : les conditions d'application du principe sont restrictives et il existe de nombreuses exceptions. Cependant, il ne faudrait pas considérer que la réforme n'a eu aucun impact. Tout comme le principe antérieur du silence négatif connaissait de nombreuses exceptions, il n'existe pas une interprétation du silence administratif, mais des interprétations du silence de l'administration¹⁷⁶. Parmi celles-ci, l'interprétation positive du silence a connu une nette extension depuis 2013, mais qui reste délimitée. Ce constat ne peut être fait qu'après avoir préalablement déterminé le sens du silence applicable à chaque procédure administrative. Il faut donc définir les critères d'application du « silence vaut accord », mais aussi déterminer le champ des exclusions au principe (**Partie I**).

56. À partir de l'identification des procédures soumises au silence positif, il peut être étudié les conditions de mise en œuvre du silence valant acceptation. Il ressort que l'application d'un régime juridique spécifique tente de maintenir un équilibre entre la protection tant de l'intérêt du demandeur que de celui de l'administration garante de l'intérêt général. Or, sous le prisme d'un objectif d'accélération, la survenance d'une décision implicite d'acceptation doit être suffisamment contraignante pour que l'administration instruisse la demande dans le temps imparti. Ce qui ne semble pas suffisamment le cas. Deux grilles de lecture sont possibles.

¹⁷⁶ P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, Dalloz, 1950, p. 22.

57. La première consiste à se limiter à étudier les conditions de formation de la décision implicite d'acceptation. Répondant à des conditions peu restrictives, elles sont à l'avantage du demandeur qui peut obtenir une décision favorable en cas de silence de l'administration. Toutefois, le développement de décisions implicites d'acceptation n'est pas un but en soi, d'autant plus qu'elles peuvent être illégales du fait d'une instruction partielle de l'administration.

58. Une seconde lecture du mécanisme doit être opérée. La décision implicite d'acceptation est avant tout un mécanisme incitant l'administration à traiter les demandes dans le délai imparti. Sans nier la possibilité qu'elle puisse être un mode de relation entre l'administré et l'administration, le comportement de cette dernière est essentiel pour permettre au mécanisme de se pérenniser. Sans réintégrer la volonté réelle dans le processus de formation de l'accord implicite, une certaine action de l'administration est nécessaire. L'effet contraignant du mécanisme passe alors nécessairement par un renforcement des règles d'instruction au bénéfice du demandeur (**Partie II**).

Partie I. : L'identification de la décision implicite d'acceptation

Partie II. : La mise en œuvre de la décision implicite d'acceptation

PARTIE I. L'IDENTIFICATION DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION

59. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est pas une innovation de la réforme de 2013 : il existait déjà de longue date dans certains domaines tels que la construction¹⁷⁷, le défrichement d'espace boisé¹⁷⁸ ou en matière d'exploitation agricole¹⁷⁹. L'innovation de la loi du 12 novembre 2013¹⁸⁰ réside plutôt dans l'extension *a priori* considérable des procédures dans lesquelles le silence est interprété positivement. Applicable à environ 400 procédures avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000¹, la décision implicite d'acceptation est désormais consacrée comme le principe au détriment de la décision implicite de rejet¹⁸¹. Toutefois, la signification attribuée au silence repose sur une fiction juridique que seul un texte peut organiser et le principe ne s'applique que dans le périmètre fixé par le texte le consacrant. Celui-ci est prévu à l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, dans sa version modifiée par la loi du 12 novembre 2013 désormais codifiée aux articles L. 231-1 à L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration¹⁸². En dehors du champ du

¹⁷⁷ Le célèbre décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris dispose à son article 4 alinéa 2 que : « Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux, d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction » (art. 4 al 2 du décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, *Sirey*, lois annotés 3^e série, 1848-1854, p. 108).

¹⁷⁸ Art. R. 311-6 de l'ancien code forestier : « En cas de défaut par l'administration de la notification [...] dans le délai de quatre mois [...] le propriétaire peut, conformément au quatrième alinéa de l'article L. 311-1, effectuer le défrichement » (version issue du décret n° 79-114 du 25 janvier 1979, *JORF*, 7 fév. 1979, p. 360).

¹⁷⁹ Art. 188-5 al 10. de l'ancien code rural : « L'autorisation est réputée accordée si la décision n'a pas été notifiée au demandeur dans un délai de deux mois et quinze jours à compter de la réception de la demande » (version issue de l'article 50 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, *JORF*, 5 juil. 1980, p. 1670).

¹⁸⁰ Art. 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, *JORF*, n° 0263, 13 nov. 2013, p. 18407, texte n° 1.

¹⁸¹ La décision implicite de rejet a été historiquement initiée par 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 (J.-B. DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435) et la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État (*JORF*, n° 193, 19 juil. 1900, p. 4741).

¹⁸² Pour faciliter la lecture, le terme « Code » et l'expression « au sens du Code » sans aucune autre précision désignent le code des relations entre le public et l'administration.

Code, le silence de l'administration peut faire l'objet d'une interprétation positive ou négative, mais la procédure ne correspond pas au régime général de la décision implicite.

60. L'entreprise d'une étude de la décision implicite d'acceptation, au sens du Code, exige tout d'abord d'identifier les demandes auxquelles le nouveau principe s'applique. La lecture de la liste *Légifrance* des procédures pour lesquelles le « silence vaut accord » et des procédures recensées comme exclusions par le pouvoir réglementaire donne l'impression d'un « inventaire à la Prévert »¹⁸³. Plus de 3 000 procédures sont énumérées sans qu'il soit possible de déterminer si ce recensement est opérant. Est-il exhaustif et fiable ? La note de présentation sur *Légifrance* ne dissipe aucunement les doutes sur ce point. En effet, il est précisé que « ces listes¹⁸⁴ [de procédures « silence vaut accord »] n'ont pas par elle-même de valeur juridique. Elles sont publiées aux fins d'information du public. Elles recensent 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 ». La valeur informative de cette liste, couplée à une actualisation datant de plus de quatre ans¹⁸⁵, ne rassure pas.

61. Par ailleurs, il est précisé que la décision implicite d'acceptation ne s'applique pas aux exceptions prévues par la loi ou par les décrets d'exclusions. Or, aucune liste de procédures visées par les exceptions législatives n'est fournie. Cette lacune justifie déjà un travail d'identification des procédures concernées. Quant aux procédures exclues par voie réglementaire, il convient de vérifier le bien-fondé du classement des 1 500 procédures énumérées par plus de quarante décrets.

¹⁸³ Un onglet spécifique sur *Légifrance* fournit le recensement de procédures « silence vaut accord » par catégorie d'administrations ainsi que la liste des décrets portant exclusion au principe. L'ensemble est accessible en ligne.

¹⁸⁴ Sur *Légifrance*, il existe quatre listes de tableaux de procédures « silence vaut accord » selon la catégorie d'administrations. Il a été fait le choix de les réunir dans une seule liste.

¹⁸⁵ La dernière mise à jour de la liste date de janvier 2016 mais pour les procédures relevant des administrations de l'État, soit plus de 80 % de l'ensemble des procédures, la dernière mise à jour date de septembre 2015.

62. Ce travail d'identification du champ d'application de la décision implicite d'acceptation permet alors de vérifier l'affirmation selon laquelle le principe de la décision implicite d'acceptation est « largement factice »¹⁸⁶.

63. Le Code expose, au chapitre premier du titre troisième, le principe puis ses exceptions. La démarche retenue reprend cette présentation. La portée du principe est appréciée au regard des procédures incluses (**TITRE 1**) et des procédures exclues (**TITRE 2**).

¹⁸⁶ Ph. TERNEYRE et J. GOURDOU, « L'originalité du processus d'élaboration du code : le point de vue d'universitaires membres du "cercle des experts" et de la Commission supérieure de la codification », *RFDA*, n° 1, 2016, p. 11.

TITRE 1. LES PROCÉDURES INCLUSES

64. Le principe de la décision implicite d'acceptation relève du champ d'application de la loi du 12 avril 2000, modifiée par la loi du 12 novembre 2013 et reprise par le code des relations entre le public et l'administration.

Le principe du « silence vaut accord » a été proclamé afin de moderniser les rapports entre l'administration et l'administré. Il s'agit de libérer ce dernier du poids de l'inertie administrative en incitant les administrations à traiter le plus rapidement possible les demandes qui leur sont adressées. La négligence de l'administration est sanctionnée durement par la naissance d'une décision favorable à l'administré demeuré dans l'attente. Le champ d'application de la décision implicite d'acceptation procède directement de l'ambition à l'origine de la réforme de 2013.

65. Puisque le silence positif doit servir à rééquilibrer la relation de l'administré à l'administration, il ne s'applique qu'à celle-ci. Le champ d'application organique du principe exclut dès lors toute demande d'une administration et se concentre sur les sollicitations des administrés (**CHAPITRE 1.**)

66. Parce que ces conséquences pour l'administration sont sévères, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est applicable qu'à certaines demandes répondant à des caractéristiques précises et strictes. Le champ d'application matériel du principe du « silence vaut accord » en limite considérablement la portée (**CHAPITRE 2.**)

CHAPITRE 1. LE CHAMP D'APPLICATION ORGANIQUE

67. La décision implicite d'acceptation naît à la suite du silence gardé par l'administration sollicitée au moyen d'une demande par l'administré. Deux acteurs sont donc clairement identifiables dans le processus de formation de cette décision implicite : l'administration et l'administré-demandeur. Le champ d'application organique du principe du « silence vaut accord » résulte de la façon dont la loi de 2013, puis le Code, ont envisagé les notions d'Administration et de demandeur.

68. Dans le cadre de l'étude spécifique du champ d'application organique du mécanisme de la décision implicite d'acceptation, le terme d'Administration est employé au singulier¹⁸⁷ et prend une majuscule¹⁸⁸. Cette forme terminologique entend rendre compte de la grande diversité d'administrations et d'autorités administratives auxquelles le principe s'applique. L'« Administration » comprend toutes les administrations, c'est-à-dire tout ce que l'on peut provisoirement qualifier d'organes, de droit public ou de droit privé, assumant une fonction administrative (**Section 1.**). Alors que l'Administration est envisagée de façon globale, il est fait le choix d'évoquer le « demandeur » plutôt que le « public ». S'il a déjà été souligné que la notion de « public », bien que mobilisée par le Code, ne renvoyait à aucune catégorie juridique spécifique, le terme de demandeur est aussi préféré car il exprime l'individualité de l'administré qui s'adresse à l'Administration. La qualité d'administré est en revanche inhérente à celle de demandeur puisque sont exclus du principe les agents de l'administration ou toute personne privée dans l'exercice de sa mission de service public (**Section 2.**).

¹⁸⁷ À l'origine, le terme est employé au pluriel : article 3 de la loi du 12 novembre 2013 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *op. cit.*

¹⁸⁸ La majuscule est employée pour désigner l'ensemble des organes qualifiés d'administratifs. La minuscule désigne l'organe administratif, l'autorité administrative habilitée à instruire les demandes des administrés.

Section 1. La notion d'Administration

69. La définition de la notion d'Administration est le produit d'évolutions textuelles successives. L'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 reprend ainsi, tout en l'élargissant substantiellement, la définition énoncée à l'article 4 du décret du 28 novembre 1983¹⁸⁹. Cette définition est ensuite abrogée par l'ordonnance du 23 octobre 2015¹⁹⁰ afin d'être intégrée dans le code des relations entre le public et l'administration. En compilant des sources textuelles multiples, le Code comporte en réalité plusieurs définitions de la notion d'Administration¹⁹¹.

Dans le cadre de cette étude, il convient de se référer à la définition prévue à l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, applicable au régime général de la décision implicite. Selon cet article, l'Administration comprend « les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ». Reposant sur une énumération, en apparence la plus « pédagogique »¹⁹² et certainement la plus large¹⁹³ possible,

¹⁸⁹ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, *JORF*, 3 déc. 1983, p. 3493 : « Les dispositions des articles 5 à 8 du présent chapitre sont applicables aux services administratifs de l'État et des établissements publics de l'État, à l'exception toutefois de ceux qui sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice. Elles ne concernent pas les relations du service avec ses agents ». Si le décret de 1983 ne traite pas directement de l'objet de la présente recherche, il présente pourtant deux intérêts pour notre étude. D'une part, ce décret définit, avec la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, le champ d'application de l'administration soumise à des obligations procédurales en faveur de l'administré. D'autre part, les articles 4 et 8 du décret de 1983 ont été abrogés et repris par la loi du 12 avril 2000 et son décret d'application n° 2001-492 du 6 juin 2001. Ainsi, la loi du 12 avril 2000 s'inscrit directement dans la continuité du décret.

¹⁹⁰ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JORF*, n° 0248, 25 oct. 2015, p. 19872, texte n° 2.

¹⁹¹ L'exemple le plus significatif est l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 juillet 1978 qualifiant d'administratifs les documents « [...] produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission [...] » (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal). Cet article est désormais codifié à l'article L. 300-2 du CRPA. La notion d'« Administration » (sans que le terme soit employé dans la loi) est donc plus large que la définition « générale » fournie à l'article L. 100-3 du CRPA, car elle y intègre les organismes assurant une mission de service public industriel et commercial. C'est le cas aussi des articles L. 113-4, L. 120-1, L. 211-1, L. 221-1, L. 240-2 du CRPA. À l'inverse, certaines dispositions sont plus restrictives et limitent la notion d'Administration à l'État et ses établissements publics administratifs : art. D. 113-1 du CRPA.

¹⁹² M. VIALETES et C. BARROIS de SARIGNY, « La fabrique d'un code », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 4-8.

¹⁹³ L'article 3 de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à adopter, par voie d'ordonnance, les dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration définit l'Administration comme :

cette définition témoigne de l'ambiguïté de la notion d'Administration. Confondant les approches organique et matérielle, l'article L. 100-3 du Code livre une définition de l'Administration aux contours incertains : les administrations d'État, les organismes et personnes de droit public, le service public administratif et les organismes de Sécurité sociale demeurent à identifier¹⁹⁴.

70. L'étude de l'application du nouveau principe du « silence vaut accord » constitue une occasion supplémentaire pour constater que « l'Administration n'est pas une notion juridique dont il soit possible de donner un critère, par définition unique, déclenchant l'identification, ni une liste de composantes précises »¹⁹⁵. Les listes *Légifrance* des procédures pour lesquelles le « silence vaut accord » et le « silence vaut rejet »¹⁹⁶ attestent de l'absence de critères précis d'identification de l'Administration. Une combinaison des critères organique et fonctionnel est toujours nécessaire pour déterminer le champ d'application organique du principe, qu'il s'agisse des administrations de l'État et des collectivités territoriales (§ 1), comme des autres entités énumérées à l'article L. 100-3 du Code (§ 2).

« les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public » (*JORF*, n° 0263, 13 nov. 2013, p. 18407, texte n° 1). L'intention du Gouvernement est bien d'opter pour une définition large de l'Administration, afin que le Code ait un champ d'application étendu. Les travaux parlementaires de la loi le confirment : « En ce qui concerne le champ du code relatif aux relations entre l'administration et les usagers, le Gouvernement demande une habilitation à codifier sur le champ de la loi relative à la CADA. Parmi les “grandes lois” à codifier, toutes n'ont pas le même champ, d'où l'obligation, pour nous, de retenir le champ le plus large » (SÉNAT, Compte rendu intégral, 17 juil. 2013, *JORF*, pp. 7278-7318, spéc. l'intervention de M. Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, p. 7293).

¹⁹⁴ L'absence de définition des notions a fait l'objet de nombreuses critiques : C.-A. DUBREUIL, « Le champ d'application des dispositions du Code », *RFDA*, n° 1, 2016, p. 18 ; D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Institutions administratives*, PUF, coll. « Thémis droit », 2^e éd., 2015, n° 30.

¹⁹⁵ G. J. GUGLIELMI, « Administration », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 26.

¹⁹⁶ La liste *Légifrance* «silence vaut accord » désigne la liste indicative, fournie par le Gouvernement, des procédures soumises au « silence vaut accord ». La liste *Légifrance* « silence vaut rejet » renvoie à l'ensemble des procédures soumises au « silence vaut rejet » prévues par décret. Cette seconde liste a été établie en reprenant les tableaux annexés dans l'ensemble des décrets portant exclusion au principe.

§ 1 L'identification organique des administrations de l'État et des collectivités territoriales

71. Le critère organique ne suffit pas à identifier les administrations de l'État et les collectivités territoriales soumises au principe du « silence vaut accord ». L'absence de consistance juridique de la définition organique de l'Administration¹⁹⁷ nécessite, en effet, de combiner les approches organique et fonctionnelle. Bien que présumée, la fonction administrative¹⁹⁸ assignée aux administrations de l'État et aux collectivités territoriales permet de clarifier le champ d'application organique du principe du « silence vaut accord » (A./). Une typologie des administrations étatiques et territoriales peut alors être retenue (B./).

A./ Un champ d'application incertain

72. Au sens du code des relations entre le public et l'administration, l'identification des administrations de l'État et des collectivités territoriales repose seulement sur un critère organique. Pourtant, l'exemple des administrations juridictionnelles rend compte de l'insuffisance de ce critère (1°). L'approche organique doit être associée à une approche fonctionnelle selon laquelle les administrations d'État et les collectivités territoriales sont considérées comme « Administration », au sens du Code, en raison de la fonction administrative qu'elles exercent (2°).

1°) L'insuffisance du critère organique

73. **Une identification reposant sur un critère exclusivement organique.** Une première lecture de l'article L. 100-3 du Code invite à penser que toute demande d'un administré, adressée à l'État ou une collectivité territoriale, serait susceptible de relever du champ

¹⁹⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, n° 186.

¹⁹⁸ G. TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, LGDJ, 1963, p. 248.

d'application du principe « silence vaut accord », indépendamment de l'activité assumée par l'administration sollicitée.

74. Le primat du critère organique conduit donc à inclure dans le champ d'application du nouveau principe les demandes adressées dans le cadre d'un service public industriel et commercial, comme dans le cadre d'une mission de gestion privée telle que la gestion du domaine privé, dès lors que ces demandes s'adressent à une administration de l'État ou à une collectivité territoriale.

75. À l'inverse, cette interprétation a pour effet d'exclure du champ d'application du nouveau principe les demandes adressées au Parlement et aux juridictions, puisque ces derniers ne sauraient être organiquement qualifiés d'Administration. Le Parlement et les juridictions assument, pourtant, des missions administratives. L'exemple particulier des administrations juridictionnelles témoigne de la nécessité de distinguer la fonction de l'organe, ainsi que de la faiblesse du critère organique.

76. **L'exemple des administrations juridictionnelles.** Dans l'étude consacrée à l'application du principe « silence vaut accord »¹⁹⁹, le Conseil d'État privilégie l'application du seul critère organique : les administrations juridictionnelles se trouvent exclues de la définition d'Administration, ainsi que du champ d'application organique du nouveau principe. Le rapport précise ainsi que « les juridictions et, dans l'exercice de leurs attributions de police judiciaire, les autorités compétentes, n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 12 avril 2000 [...] le législateur ne fait pas de distinction selon la nature juridictionnelle ou non de la mission exercée. Ainsi, à titre d'exemple, le traitement par les juridictions des autorisations de plaider [...], des demandes de récusation d'expert ou encore des demandes d'apostille [...], qui ne sont pas de nature juridictionnelle, ne relèvent pas pour autant du champ d'application de la loi du 12 avril 2000 »²⁰⁰.

Néanmoins, le rapport du Conseil d'État, relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015, entretient une certaine confusion sur le critère déterminant l'éviction des juridictions de l'application du nouveau principe. En effet, il

¹⁹⁹ CE, « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », La doc. fr., juin 2014.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 28.

semble, tout d'abord, exclure les administrations juridictionnelles au regard d'un critère organique. « Les magistrats de l'ordre judiciaire ne pouvant être regardés comme des autorités administratives au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 [définition de l'Administration], le Conseil d'État (section de l'intérieur) a écarté des listes d'exceptions [...] d'une part, la demande tendant à l'autorisation, délivrée par le procureur général près la cour d'appel, du groupement ou d'une association d'huissiers de justice et, d'autre part, la demande d'habilitation à participer, en qualité d'assesseur, à la commission de discipline d'un établissement pénitentiaire »²⁰¹. Puis, le Conseil d'État mobilise par la suite un critère fonctionnel afin de qualifier d'administratives les décisions conférant l'honorariat des professions de notaire, de commissaire-priseur judiciaire et d'huissiers de justice »²⁰², tout en admettant que ces décisions sont prises par le procureur général près une cour d'appel. Cette méthode semble surprenante. Il ne peut pas exclure certaines demandes du champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation en se basant sur un critère exclusivement organique pour admettre, ensuite, que certaines demandes relevant de la compétence d'une autorité juridictionnelle n'en sont pas exclues du fait de leur « caractère administratif ».

Plus fondamentalement, le pouvoir réglementaire n'a pas suivi l'interprétation selon laquelle les administrations juridictionnelles ne se rattachent pas à la catégorie d'Administration au sens du Code. Au contraire, l'ensemble des demandes citées par les deux rapports du Conseil d'État sont repris soit dans la liste indicative *Légifrance* « silence vaut accord », soit dans un décret d'exclusion au principe. Le critère fonctionnel est donc privilégié.

77. Les demandes d'autorisation de plaider et d'apostille. Le rapport de 2014 du Conseil d'État considère que les demandes d'autorisation de plaider et les demandes d'apostille²⁰³ se trouvent hors champ d'application du nouveau principe. Pourtant, les premières sont citées dans la liste *Légifrance* des procédures des collectivités territoriales pour

²⁰¹ CE, Rapport relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, 2015, Avis n° INT-389182 et INT-389172, p. 277.

²⁰² CE, Rapport relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, *op. cit.*, Avis n° INT-389173, p. 277.

²⁰³ Le troisième exemple cité par le rapport est la demande de récusation d'expert. Prévues aux articles R. 621-6 et suivants du code de justice administrative, elle n'est pas référencée par le pouvoir réglementaire car elle est justement de nature juridictionnelle. En ce sens : CE, 23 mars 2012, *Centre hospitalier d'Ales-Cévennes*, req. n° 355151, Rec. p. 118.

lesquelles le « silence vaut accord »²⁰⁴. En effet, si la collectivité territoriale rejette la demande, celle-ci relève de la fonction administrative du tribunal administratif²⁰⁵, intervenant comme Administration au sens du Code²⁰⁶.

Quant à la demande d'apostille c'est-à-dire l'authentification d'un acte officiel produit par un État étranger, elle semble relever de la fonction administrative de la Cour d'appel. Cette demande peut être comparée à celle d'établissement ou de délivrance d'un acte ou d'un titre officiel, régie par l'article 22-1 de la loi du 12 avril 2000 selon lequel le silence de l'administration pendant huit mois valait décision de rejet. La règle est reprise par un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres du 24 décembre 2015²⁰⁷.

78. Le recensement gouvernemental des demandes relevant de la fonction administrative des juridictions. Au sein des listes *Légifrance* « silence vaut accord » et « silence vaut rejet », des procédures relevant de la compétence d'une juridiction sont recensées. Les décrets du 23 octobre 2014 citent six demandes soumises au principe du

²⁰⁴ Tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités territoriales sur une demande vaut accord. Les intitulés exacts sont : « autorisation d'un contribuable local à plaider au nom de sa région » (p. 3) ; « autorisation d'un contribuable local à plaider au nom de son département » (p. 6) ; « autorisation d'un contribuable local à plaider au nom de sa commune » (p. 9).

²⁰⁵ Deux exemples peuvent être mentionnés : CE, 5 mai 2010, *Asselin*, req. n° 329021 : « [...] qu'il appartient au tribunal administratif statuant comme autorité administrative [...] » ; CE, 16 janv. 2004, *Méry*, req. n° 254839, Rec. p. 9 : « Considérant que le principe d'impartialité s'oppose à ce que la formation du tribunal administratif appelée à statuer, *en tant qu'autorité administrative*, sur la demande présentée par un contribuable en vue d'être autorisé à relever appel, au nom de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale auquel il entend se substituer, comprenne des magistrats qui ont siégé dans la formation juridictionnelle qui a rendu le jugement du tribunal administratif dont l'intéressé souhaite faire appel » (souligné par l'auteur) ; J. CHEVALLIER, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle » *in Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 287 : « Un Tribunal peut en effet être amené à faire des actes n'ayant pas pour objet de trancher un litige sur la base du droit ; ces actes, tels que par exemple les autorisations de plaider délivrées par le juge administratif, n'auront pas le caractère d'actes juridictionnels » ; A. BÉAL, *Autorisations de plaider*, Jcl Adm., Fasc. 1083, juil. 2016, n° 72-81.

²⁰⁶ La demande d'autorisation de plaider est bien une demande à objet administratif, adressée à une administration juridictionnelle. V. *infra* n° 77.

²⁰⁷ Art. 1^{er} du décret n° 2015-1740 du 24 décembre 2015 relatif aux modalités de vérification d'un acte de l'état civil étranger, *JORF*, n° 0299, 26 déc. 2015, p. 24020, texte n° 20.

« silence vaut accord »²⁰⁸, et neuf demandes soumises au principe du « silence vaut rejet »²⁰⁹. À la date de l'entrée en vigueur de ces décrets, l'autorité compétente était le procureur général de la Cour d'appel²¹⁰. Par ailleurs, la demande d'inscription au tableau des experts auprès des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, adressée au président de la Cour administrative d'appel, peut aussi être citée. L'article R. 221-50 du code de justice administrative prévoit, sur le fondement de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, puis sur celui de l'article L. 231-6 du Code, que le silence du président de la Cour administrative d'appel pendant un délai de 16 mois vaut acceptation de la demande d'inscription.

Fondées sur la loi du 12 avril 2000 ou sur le Code, le pouvoir réglementaire considère qu'elles répondent à la définition d'Administration. L'exemple des administrations juridictionnelles témoigne de l'insuffisance du critère organique dans l'entreprise d'identification des administrations de l'État et des collectivités territoriales soumises au nouveau principe du « silence vaut accord ». En réalité, c'est la nature de la demande de l'administré qui permet d'identifier si la juridiction agit dans sa fonction administrative ou juridictionnelle²¹¹.

²⁰⁸ Les six demandes soumises au « silence vaut accord », prévues par le décret n° 2014-1278 du 23 octobre 2014, sont : l'« honorariat pour les greffiers de tribunal de commerce » ; l'« honorariat de la profession de notaire » ; l'« honorariat des commissaires-priseurs judiciaires » ; l'« honorariat des huissiers » ; la « dispense de la condition de diplôme professionnel (notaires) » ; l'« inscription sur les listes des commissaires aux comptes par les commissions régionales d'inscription ». Elles sont citées alors qu'elles relèvent du principe car le délai applicable à chacune de ces procédures est dérogoire au délai de deux mois.

²⁰⁹ Les neuf demandes soumises au principe du « silence vaut rejet », prévues par le décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014, sont : la « nomination ou démission d'un greffier de tribunal de commerce exerçant à titre individuel » ; la « nomination d'une société titulaire d'un office de greffier de tribunal de commerce et de ses associés » ; le « retrait d'un associé d'une société titulaire d'un office de greffier de tribunal de commerce et demandes connexes » ; l'« autorisation d'un groupement ou d'une association d'huissiers de justice » ; la « nomination ou démission d'un commissaire-priseur judiciaire exerçant à titre individuel » ; la « nomination dans un office créé ou vacant de commissaire-priseur judiciaire » ; la « nomination ou démission d'un notaire exerçant à titre individuel » ; la « nomination ou démission d'un avocat au conseil d'État et à la Cour de cassation exerçant à titre individuel » ; la « nomination dans un office créé ou vacant d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ».

²¹⁰ En 2016 et 2017, de nombreux transferts de compétences ont eu lieu. En effet, dix des procédures mentionnées relèvent désormais des services du ministère de la Justice ou du Haut conseil du commissariat aux comptes.

²¹¹ Ce point est traité dans le cadre du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation : V. *infra* n° 120 et s.

2°) La combinaison des critères fonctionnel et organique

79. Le critère étendu du service public administratif. Le législateur comme la « doctrine autorisée »²¹² confirment la combinaison nécessaire des critères organique et fonctionnel dans la démarche d'identification des composantes de « l'Administration ».

Les six commentateurs du code des relations entre le public et l'administration, tous membres du Conseil d'État et parmi lesquels se trouvent deux rapporteurs du Code²¹³, considèrent ainsi que : « le mot "administration" [...] recouvre, en principe, l'ensemble des organismes et personnes, de droit public comme de droit privé, au niveau national comme local, dès lors qu'ils sont chargés d'une mission de service public administratif ».

80. Une interprétation était déjà présente sous l'empire de la loi du 12 avril 2000. En effet, il ressort clairement des travaux parlementaires du projet de loi de 1996²¹⁴ et de la loi du 12 avril 2000²¹⁵ que l'Administration s'entend uniquement comme tout organe public ou privé gérant un service public administratif²¹⁶.

²¹² L'expression désigne les membres du Conseil d'État : M. DEGUERGUE, « Le regard de la doctrine universitaire sur la doctrine autorisée ou organique », AFDA, in *La doctrine en droit administratif*, Actes du colloque des 11 et 12 juin 2009 organisé à la Faculté de droit de Montpellier sur la doctrine, Litec, coll. « Travaux de l'AFDA », 2010, pp. 41-57.

²¹³ Il s'agit de Maud Vialettes et Cécile Barrois de Sarigny. Leur participation à la rédaction du code des relations entre le public et l'administration a notamment fait l'objet de deux articles : « La fabrique d'un code », *op. cit.* ; « Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations », *AJDA*, n° 2, 2016, pp. 402-404.

²¹⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 3287 sur le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, M. Cazin d'Honincthun, 8 janv. 1997, p. 15 : « [...] cet article fait à la fois référence à des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé [...] assurant la gestion d'un service public administratif ».

²¹⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 1613 sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, C. Ledoux, 19 mai 1999, p. 13 : « Rompant avec cette conception restreinte de l'administration, l'article premier du projet de loi fait donc référence à toutes les personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, chargées d'assurer la gestion d'un service public administratif » ; ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral des débats, 3^e séance, 27 mai 1999, intervention d'Émile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, p. 5116 : « Je tiens donc à souligner que, s'agissant des relations entre citoyens et administrations, le texte ne concerne que les services publics administratifs qui sont énumérés dans l'article 1^{er} ».

²¹⁶ J. ARRIGHI de CASANOVA et S. FORMERY, « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens : la loi "DCRA" du 12 avril 2000 », *RFDA*, n° 4, 2000, p. 725 : « [...] Ces différentes mesures s'appliquent aux "autorités administratives", telles que les définit l'article 1^{er} [de la loi du 12 avril 2000] : il s'agit de l'ensemble des personnes publiques et privées qui assurent un service public administratif. La loi vise ainsi tout ce que l'on entend généralement sous le vocable de "l'Administration", quelle que soit la personne morale dont relève le service considéré. Cette définition large a pour but, et pour mérite, d'unifier le régime applicable aux relations entre les citoyens et les administrations quelles qu'elles soient, qu'il

81. Enfin, le Code reprend la définition de l'Administration formulée à l'article 4 du décret du 28 novembre 1983, lequel dispose que le décret est applicable «aux services administratifs de l'État et [aux] établissements publics de l'État». Si l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 et le Code utilisent par la suite l'expression d'«administrations d'État», il ne semble pas qu'il y ait une volonté d'inclure les services industriels et commerciaux dans la définition. Il faut considérer les notions de «services administratifs de l'État» et d'«administrations de l'État» comme équivalentes.

Il faut donc lire l'article L. 100-3 du Code comme désignant l'ensemble des entités publiques et privées gérant une mission de service public administratif. Afin d'éviter toute confusion sur ce point, le législateur pourrait rectifier la rédaction de l'article L. 100-3, du Code en ajoutant, avant l'énumération des types d'administrations visées, «dans le cadre de leur mission de service public administratif»²¹⁷. Cette modification rédactionnelle part du postulat que les rédacteurs ont commis une «erreur de plume». Or, il est tout aussi probable que cet «oubli» soit volontaire et permette ainsi de ne pas fixer de critères d'identification trop contraignants s'agissant des administrations d'État et des collectivités territoriales soumises au mécanisme de la décision implicite d'acceptation.

Il convient alors de présenter les différentes formes d'administrations étatiques et territoriales existantes.

s'agisse de règles nouvelles, ou de celles qui figuraient jusque-là dans le décret du 28 novembre 1983, mais dont le champ était limité à certaines administrations relevant de l'État, et qui se trouvent dorénavant étendues à l'ensemble des services publics administratifs [...].

²¹⁷ Les propositions de reformulation de l'article L. 100-3 du Code seront les suivantes : 1) «Administration : dans le cadre de leur mission de service public administratif, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes et personnes de droit public et de droit privé y compris les organismes de sécurité sociale»; ou alors 2) «Administration : les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé, chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale».

B./ L'hétérogénéité des administrations de l'État et des collectivités territoriales

82. Le rôle central des administrations d'État dans la réforme de 2013. Les réformes des procédures administratives successives se sont concentrées sur les administrations de l'État. Le programme de simplification des formulaires administratifs, mis en œuvre avec le CERFA²¹⁸ à compter des années 1970²¹⁹ et cherchant à harmoniser et réduire les formulaires existants ne s'applique qu'aux organes d'État gérant un service public administratif. Afin de ne pas restreindre leur autonomie, les administrations territoriales ne sont pas soumises à l'obligation de transmission des formulaires qu'elles utilisent²²⁰. De même, le projet de réforme de réduction du nombre d'autorisations administratives en 1996 est pensé uniquement à travers les administrations de l'État²²¹.

La réforme de 2013 confirme cette tendance. Le travail de recensement de l'ensemble des procédures administratives auxquelles le nouveau principe serait applicable a été effectué par les ministères : une surreprésentation des administrations de l'État en a résulté. Selon les listes *Légifrance* actualisées²²², sur les 1376 procédures administratives relevant du « silence vaut accord », 1148 sont rattachées à une administration de l'État et ses établissements publics administratifs. Ces procédures représentent plus de 83 % de l'ensemble des procédures de silence positif. De même, sur les 1618 procédures relevant du principe du « silence vaut rejet », 1357 relèvent de la compétence de l'État et ses établissements publics administratifs, représentant alors près de 84 % de ces procédures.

²¹⁸ Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs.

²¹⁹ Circulaire interministérielle n° 9046 SG du 18 juillet 1966, *JORF*, 24 juil. 1966, p. 6355 ; Y. RAGUIN, « Faire connaissance avec le C.E.R.F.A. », *Rev. adm.*, n° 181, 1978, pp. 102-106 ; B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993, pp. 391-395. V. *infra* n° 371.

²²⁰ *Ibid.*, p. 394.

²²¹ Le recensement effectué par le ministère chargé de la réforme de l'État (commissariat à la réforme de l'État) ne concerne que les régimes d'autorisations ou de déclarations préalables relevant des administrations de l'État. 4 129 procédures sont listées *in* annexes 1, 2 et 3 de la circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, *JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922.

²²² Ces listes ont été actualisées en prenant comme base de données les listes *Légifrance*. L'actualisation porte sur le rajout des procédures non citées sur *Légifrance* et le retrait des procédures obsolètes ou qui sont en doublon. La dernière actualisation date d'août 2019 : annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du silence vaut accord et annexe n° 4-2 a) Nombre de décisions implicites d'acceptation par ministère.

83. Dans le cadre de la présentation des catégories d'administrations, les administrations de l'État, les collectivités territoriales ainsi que les autres organes administratifs sont distingués à partir du critère de la personnalité morale. Si une telle distinction n'est pas reprise par les listes *Légifrance*, privilégiant une distinction par ministère, celle-ci rend pourtant compte de l'effet différé de l'entrée en vigueur de la réforme de 2013²²³. Par ailleurs, le rattachement des autorités administratives aux différentes personnes morales de droit public permet d'envisager les cas de dédoublement fonctionnel de certaines autorités. Le critère de la personnalité morale conduit enfin à admettre les autorités administratives indépendantes dans la catégorie des administrations de l'État.

84. La grande diversité des administrations condamne la tentative de leur classement selon une typologie exhaustive. L'objectif est seulement de préciser la nature de certaines structures administratives ambivalentes relevant de l'administration de l'État (1°) ou des collectivités territoriales (2°) dans le but de prévenir certaines confusions sur le droit applicable.

1°) Les administrations de l'État

85. Le Code distingue, à partir du critère de la personnalité morale, les administrations de l'État de leurs établissements publics administratifs. Sur la base de ce critère simple, les autorités administratives indépendantes sont classées parmi les administrations de l'État. De même, les départements ministériels, ou administrations centrales, doivent être distingués, au sein de la catégorie générale d'administrations de l'État, des administrations déconcentrées.

86. **Les autorités administratives indépendantes : administrations de l'État.** Pour pouvoir rattacher les autorités administratives indépendantes à la catégorie d'administration d'État, il convient de procéder en deux temps. Il faut, tout d'abord, déterminer si l'autorité administrative indépendante est bien une Administration au sens du Code pour, ensuite, démontrer qu'elle est une administration d'État.

²²³ Elle s'applique à compter du 12 novembre 2014 pour les administrations d'État et ses établissements publics administratifs et du 12 novembre 2015 pour les autres types d'administration (art. 1^{er}-III de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *op. cit.*).

Le rattachement de l'autorité administrative indépendante à la catégorie d'Administration n'a pas toujours relevé de l'évidence. Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000, les travaux préparatoires²²⁴ et une partie de la doctrine²²⁵ ont écarté les autorités administratives indépendantes de son champ d'application. Ils ont considéré que ces autorités étaient régies par des dispositions spéciales. Le Conseil d'État n'a pas suivi cette interprétation. Il considère que la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance « doit être regardée comme une "autorité administrative" au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 »²²⁶. Cette qualification a ensuite été étendue à la commission nationale d'équipement commercial²²⁷, à la commission nationale d'aménagement foncier²²⁸, au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage²²⁹, à la Commission bancaire²³⁰, à l'autorité de la concurrence²³¹ et au conseil supérieur de l'audiovisuel²³². Certains de ces organismes ne sont plus des autorités administratives indépendantes, en raison de leur transformation en autorité publique indépendante, de leur fusion avec d'autres organismes ou tout simplement du fait qu'ils ne correspondent plus à la nouvelle définition de la notion d'autorité administration indépendante, posée par la loi du 20 janvier 2017²³³. Toutefois, l'essentiel est que les autorités

²²⁴ SÉNAT, Rapport n° 248 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.-P. Amoudry, 3 mars 1999, p. 11. L'exclusion des autorités administratives indépendantes était déjà prévue dans le projet de loi initial : SÉNAT, Rapport n° 218 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi n° 2992 du 11 septembre 1996 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, J.-P. Amoudry, 19 février 1997 : « Sont donc exclues de ce champ les autorités administratives indépendantes dont le régime des actes est fixé par les textes particuliers qui les régissent ».

²²⁵ P. FERRARI, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA*, n° 6, 2000, p. 472 ; B. DELAUNAY, « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *RDP*, n° 4, 2000, p. 1198.

²²⁶ CE, 12 juin 2002, *Caisse de décès « Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine »*, req. n° 240741, Rec. T. p. 593, note de P. CASSIA, *Dr. adm.*, n° 1, 2003, comm. 3.

²²⁷ CE, 5 nov. 2003, *M. Hugueny*, req. n° 238817.

²²⁸ CE, 15 oct. 2004, *GAEC du Colombier et autres*, req. n° 248289 et 248568.

²²⁹ CE, 26 juil. 2006, *M. Tissot*, req. n° 285247.

²³⁰ CE, 21 oct. 2011, *Banque Delubac & Cie*, req. n° 339207, Rec. T. p. 791 ; CE, 30 déc. 2003, *Soc. Arab Bank PLC*, req. n° 257546, Rec. p. 522.

²³¹ CE, Ass., 21 déc. 2012, *Soc. Groupe Canal plus*, req. n° 362347, Rec. p. 446.

²³² CE, 27 mars 2013, *Soc. Bourgogne Radios*, req. n° 353468 ; CE, 15 juin 2012, *Ass. Régionale d'animation (Radio Totem)*, req. n° 351892, Rec. T. p. 974.

²³³ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, *JORF*, n° 0018, 21 janv. 2017, texte n° 2. Par exemple, l'article 24 de la loi retire la qualité d'autorité administrative indépendante à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, désormais rattachée à la Banque de France v. T. SAMIN et S. TORCK, « Perte du statut d'autorité de contrôle prudentiel et de résolution », *RDBF*, sept. 2017, n° 5, comm. 197. La liste *Légifrance* « silence vaut accord » classe toujours les 64 procédures de cette autorité comme relevant des services de l'État. L'absence d'actualisation de la liste peut créer des confusions. Dans le cas présent, l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution est désormais un organe de la Banque de France, personne publique *sui generis* (TC, 16 juin 1997,

administratives indépendantes sont considérées comme une Administration au sens du Code²³⁴.

Il convient ensuite de s'interroger sur l'appartenance de l'autorité administrative indépendante à la catégorie d'administration de l'État. La liste *Légifrance* relative aux procédures pour lesquelles le « silence vaut accord » entretient une certaine ambiguïté sur ce point. Les « procédures relevant des autorités administratives indépendantes » sont classées dans la catégorie des autres organismes chargés d'un service public administratif et non dans la catégorie des services de l'État. Or les organismes visés par cette liste sont tous des autorités publiques indépendantes²³⁵. Toutefois, cette qualification devrait être rectifiée. En effet, les autorités administratives indépendantes sont bien rattachées à la catégorie d'administrations d'État car elles ne sont pas autonomes de ce dernier²³⁶.

Les procédures qui s'y rattachent doivent donc être dans la liste des services de l'État. Au contraire, les procédures des autorités publiques indépendantes doivent être classées dans la catégorie d'autres organismes publics gérant un service public administratif²³⁷. Le critère objectif de la personnalité morale²³⁸ permet de différencier l'autorité administrative indépendante de l'autorité publique indépendante. À ce titre, le Conseil d'État, dans son rapport sur l'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation »

Société La Fontaine de Mars, req. n° 03054, Rec. p. 532). Elle ne peut être qualifiée d'Administration au sens du Code qu'à la condition d'exercer une mission de service public administratif.

²³⁴ Dans le même sens v. CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 29.

²³⁵ Dans la liste *Légifrance* « silence vaut accord », il s'agit de l'Autorité des marchés financiers, de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, de la Haute autorité de la santé, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières et du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

²³⁶ O. BEAUD, « L'État » in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 239 : « En réalité, les AAI témoignent de l'adaptation des modes d'intervention de l'État à des nouvelles missions (J. Chevallier, *RFDA*, 2010, p. 900), mais elles ne se situent pas en dehors de l'État. Elles le représentent, étant investies des pouvoirs régaliens (pouvoir réglementaire, de décision individuelle et de contrôle) accordés à l'Administration classique de l'État (P. Sabourin, « Les autorités administratives indépendantes dans l'État », in C.-A. COLLIARD, G. TMSIT (dir), *op. cit.*, pp. 94 et s.). Ainsi, juridiquement, ce sont des *organes de l'État* qui relèvent du pouvoir exécutif ».

²³⁷ O. GOHIN, J.-G. SORBARA, *Institutions administratives*, LGDJ, 8^e éd., 2019, n° 691 : « L'indépendance de l'autorité publique indépendante résulte donc de son autonomisation administrative et financière par rapport à l'État dans les conditions voulues par le législateur ».

²³⁸ Art. 2 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, *op. cit.* : « Les autorités publiques indépendantes disposent de la personnalité morale », ce qui n'est pas le cas des autorités administratives indépendantes. V. not. J.-L. AUTIN, *Autorités administratives indépendantes*, Fasc. 75, *Jcl. Adm.*, LexisNexis, juil. 2010, n° 60 ; P. IDOUX, « Le nouveau statut général des AAI et API », *AJDA*, n° 19, 2017, pp. 1115-1120.

de 2014, considère que l'autorité administrative indépendante est une administration de l'État tandis que l'autorité publique indépendante appartient à la catégorie d'organisme public gérant un service public administratif²³⁹. Cette distinction est reprise par la liste *Légifrance*. En effet, les procédures relevant des autorités administratives indépendantes²⁴⁰ et celles relevant des autorités publiques indépendantes²⁴¹ sont classées dans des catégories distinctes.

87. Une classification nécessaire à la détermination de la date d'entrée en vigueur de la réforme. L'entrée en vigueur de la réforme du « silence vaut accord » est précisée au regard du critère de la personnalité morale distincte des administrations de l'État et des autres administrations. Ainsi, la réforme entre en vigueur le 12 novembre 2014 pour les autorités administratives indépendantes, alors qu'elle n'est applicable aux autorités publiques indépendantes qu'à partir du 12 novembre 2015. De même, le champ d'application de la réforme pour les collectivités d'outre-mer « spécialisées »²⁴² est distinct selon la catégorie d'administration concernée. Elle est applicable de plein droit à l'autorité administrative indépendante en tant qu'administration d'État, mais elle nécessite au contraire une mention expresse pour l'autorité publique indépendante, du moins avant l'entrée en vigueur du Code. C'est la raison pour laquelle les décrets n° 2015-1454 et n° 2015-1455 du 10 novembre 2015 portant exception à l'application du principe « silence vaut acceptation » pour les autorités publiques indépendantes ont prévu une telle mention expresse²⁴³.

88. Le dédoublement fonctionnel de la figure du maire influence également l'application de la réforme du « silence vaut accord ». Un tel dédoublement n'est cependant pas spécifique au maire. Les trois échelons de déconcentration de l'État²⁴⁴ que sont la région, le département

²³⁹ CE, « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 32.

²⁴⁰ V. par exemple le décret n° 2015-397 du 7 avril 2015 relatif au régime des décisions d'inscription sur la liste des organismes certificateurs et d'homologation de logiciel de jeux ou de paris prises par l'Autorité de régulation des jeux en ligne, *JORF*, n° 0083, 9 avr. 2015, p. 6422, texte n° 19. Il est classé dans la sous-catégorie Ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique sur le site *Légifrance*.

²⁴¹ Décrets n° 2015-1454 et n° 2015-1455 du 10 novembre 2015 relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, pp. 21038 et 21040, textes n° 9 et 10.

²⁴² Sont désignées ainsi la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles de Wallis-et-Futuna.

²⁴³ En revanche, le décret n° 2015-397 du 7 avril 2015 ne prévoit aucune mention mais cela n'est justement pas nécessaire. En effet, le décret concerne l'Autorité de régulation des jeux en ligne qui est une autorité administrative indépendante. Ainsi, en tant qu'administration d'État, le décret est applicable de plein droit à ces collectivités d'outre-mer.

²⁴⁴ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF*, n° 0107, 8 mai 2015, texte n° 23, commentaire d'H. PAULIAT, « La déconcentration nouvelle est arrivée ! », *JCP A*, n° 24, 2015.2179.

et l'arrondissement se caractérisent tous par un dédoublement fonctionnel. En effet, ces circonscriptions administratives de l'État servent aussi d'assises territoriales à la décentralisation. Toutefois, l'autorité compétente est souvent distinguée selon le caractère déconcentré ou décentralisé de l'administration. Aussi bien le président du conseil régional et le président du conseil départemental d'une part et le préfet de région²⁴⁵, le préfet de département²⁴⁶ et sous-préfet d'autre part. Or, pour le maire, le dédoublement fonctionnel a pu générer certaines confusions lors de la mise en œuvre de la réforme du « silence vaut accord ».

89. Le maire, agent de l'État. Le dédoublement fonctionnel du maire nécessite, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du « silence vaut accord », de distinguer la compétence étatique de la compétence communale dans les demandes formalisées par l'administré. En effet, la réforme du « silence vaut accord » s'applique le 12 novembre 2014 pour les demandes adressées au maire, agent de l'État, mais seulement un an après pour le maire, représentant communal. Indépendamment de cet effet différé, la dissociation « légistique » des compétences du maire selon l'autorité compétente dans les listes *Légifrance* laisse à désirer, créant une forte confusion dans la délimitation du champ d'application du principe du « silence vaut accord ».

90. Un champ d'application incertain des compétences étatiques du maire. Presque la totalité des procédures administratives citées par la liste *Légifrance* comme relevant de la compétence étatique du maire²⁴⁷ sont reprises comme compétence du maire en tant

Pour une présentation des différentes réformes de la politique de déconcentration : P. CHRÉTIEN, N. CHIFFLOT et M. TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, coll. « Université », 16^e éd., 2018, n° 270-294. De manière générale, les nombreuses réformes de la déconcentration et la décentralisation ne rendent pas toujours facile l'identification de l'administration ou service instructeur compétent dans le cadre de la réforme du « silence vaut accord ». Par exemple, le passage à 18 régions depuis le 1^{er} janvier 2016 s'est accompagné de nombreuses fusions de services administratifs déconcentrés. V. not. le décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement dans les régions de l'administration territoriale de l'État et des commissions administratives, *JORF*, n° 0293, 18 déc. 2015, texte n° 51.

²⁴⁵ Il existe également d'autres autorités régionales déconcentrées compétentes comme le recteur, le directeur régional des finances publiques, le directeur de l'agence régionale de santé. Ce dernier a un statut particulier car il agit aussi bien comme autorité déconcentrée qu'en tant que directeur d'un établissement public autonome (CE, 12 déc. 2012, *SYNERPA*, req. n° 350479, Rec. p. 414).

²⁴⁶ Au niveau des autorités départementales déconcentrées, il peut être cité le directeur départemental des finances publiques ou l'inspecteur d'académie.

²⁴⁷ La seule procédure non reprise est celle de l'« inscription dans une école en dehors du secteur scolaire » (art. L. 131-5 du code de l'éducation). Dans ce cas, en tant que service public national d'instruction obligatoire, le

qu'autorité communale. Le dédoublement fonctionnel du maire n'a été pris en considération que de manière lacunaire. Le Conseil d'État, dans le cadre des avis consultatifs sur les décrets portant exceptions réglementaires au nouveau principe, a bien vérifié qu'il n'y ait pas de confusion entre les compétences relevant des administrations de l'État et celles des administrations des collectivités territoriales. Il a ainsi supprimé des procédures administratives listées dans les projets de décrets portant exceptions au nouveau principe au motif qu'elles étaient classées à tort dans la catégorie d'autorité déconcentrée²⁴⁸ ou dans celle d'autorité décentralisée²⁴⁹. Si ce retrait des listes visées est justifié juridiquement dans une logique de recensement en deux phases, ces procédures administratives n'ont par la suite pas été reprises par un décret d'exclusion. Or, si cela a été fait pour la permission de voirie²⁵⁰, il n'en est rien pour les demandes adressées au maire, ou à son adjoint, comme officier de l'état civil. Il faut donc en déduire que, tant qu'aucun décret n'est pris sur ce point, les demandes de pièces d'état civil (extraits d'acte de naissance, de décès, livret de famille)²⁵¹ et les demandes d'autorisation de fermeture du cercueil funéraire²⁵², relevant de la compétence du maire en tant que représentant de l'État, sont soumises au nouveau principe du « silence vaut accord ». Ces oublis, que l'on imagine involontaires, participent d'une certaine confusion quant au champ d'application exact du nouveau principe.

maire est reconnu comme agissant au nom de l'État v. Circulaire du 10 septembre 2004 relative à l'entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, p. 18 ; CAA Nantes, 24 nov. 2017, req. n° 16NT00237.

²⁴⁸ Par exemple les demandes de permission de voirie citées *in* CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, 2015, p. 278.

²⁴⁹ Not. les demandes adressées aux services de l'état civil, V. CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015, 2016, p. 316.

²⁵⁰ La permission de voirie a été intégrée dans la liste « silence vaut rejet » relevant des collectivités territoriales par le décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21052, texte n° 21.

²⁵¹ Décret n° 97-852 du 16 septembre 1997 modifiant le décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil, *JORF*, n° 217, 18 sept. 1997, p. 13549.

²⁵² Art. R. 2213-17 du CGCT.

2°) Les administrations des collectivités territoriales

91. Exclues du champ d'application du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers²⁵³, les collectivités territoriales sont pleinement intégrées dans la définition d'autorité administrative au sens de la loi du 12 avril 2000²⁵⁴, puis dans celle d'Administration au sens du Code. Les catégories de collectivités territoriales énumérées à l'article 72 de la Constitution sont « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ». Si les quatre premières ne posent pas de difficulté spécifique dans l'identification de la notion d'Administration au sens du Code²⁵⁵, certaines collectivités d'outre-mer posent davantage de difficultés.

92. L'inclusion partielle des demandes adressées aux collectivités d'outre-mer. Les collectivités territoriales d'outre-mer sont énumérées à l'article 72-3 de la Constitution. Il s'agit de « la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française [al. 2] ; la Nouvelle-Calédonie [al. 3]²⁵⁶, les Terres australes et antarctiques françaises et [l'île] de Clipperton [al. 4] ».

Les lois et règlements sont applicables de plein droit aux collectivités d'outre-mer « assimilées »²⁵⁷, régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. Ces collectivités sont qualifiées d'autorités administratives au sens de la loi du 12 avril 2000, puis d'Administration au sens du Code. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Réunion y sont incluses en tant que collectivité territoriale d'outre-mer au sens de l'article 73 de la Constitution. Cela comprend également les collectivités régies par l'article 74 de la

²⁵³ Il existe des exemples de cette exclusion. V. not. CE, 27 juin 1997, *Soc. Lille Tax*, req. n° 1611412 ; CAA Marseille, 10 fév. 2001, *Soc. immobilière du Port de Miramar*, req. n° 00MA02080 ; CAA Paris, 5 déc. 2006, *EURL Mandon*, req. n° 03PA04132 ; CAA Marseille, 6 mars 2006, *Eurl Poul Parking*, req. n° 04MA01725.

²⁵⁴ En vertu de l'article 34 de la Constitution, une loi était nécessaire pour étendre la notion d'Administration aux collectivités territoriales.

²⁵⁵ Il peut y avoir des incertitudes sur certaines structures telles que la section de communes. Cette dernière n'a pas été considérée comme « une autorité administrative au sens des dispositions précitées de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 » (CAA Marseille, 5 juin 2015, req. n° 14MA01636).

²⁵⁶ La Nouvelle-Calédonie n'est pas, en tant que telle, une collectivité territoriale : elle n'est pas visée au Titre XII de la Constitution. Elle est une collectivité spécifique, régie par le Titre XIII de la Constitution. V. en ce sens CE, Sect., 13 déc. 2006, *Genelle*, req. n° 279323, Rec. p. 561.

²⁵⁷ O. GOHIN, « Le Code des relations entre le public et l'administration », *Dr. adm.*, n° 8-9, 2016, étude n° 8.

Constitution : Saint-Barthélemy²⁵⁸, Saint-Martin²⁵⁹ et Saint-Pierre-et-Miquelon²⁶⁰. Ces dernières peuvent bénéficier de dispositions spécifiques en cas de mention expresse. Le Code ne fait pourtant mention d'aucune spécificité dans l'application du nouveau principe du « silence vaut accord ». Ainsi, le principe législatif de la décision implicite d'acceptation et les exceptions réglementaires au délai de deux mois au terme duquel naît l'accord s'appliquent pour l'ensemble de ces collectivités d'outre-mer²⁶¹.

93. De même, les lois et règlements en matière de procédure administrative non contentieuse sont applicables de plein droit en Terres australes et antarctiques françaises et sur l'île de Clipperton en vertu du 8° de l'article 1-1 et de l'article 9 de la loi du 6 août 1955²⁶². Toutefois, ces deux collectivités ne sont pas directement concernées par notre champ d'étude : l'absence de population permanente installée, et donc d'administré en tant que tel, limite grandement l'effet de la décision implicite d'acceptation au sens du Code.

94. Les collectivités d'outre-mer « spécialisées »²⁶³, régies par l'article 74 et le titre XIII de la Constitution, se composent de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie. Pour ces dernières, il convient de distinguer trois types d'administrations : d'une part, les administrations d'État, communales et les établissements publics qui leur sont rattachés, d'autre part, les autres organismes de droit public ou de droit privé placés sous le contrôle de l'État ou des communes et enfin les administrations propres aux collectivités d'outre-mer « spécialisées » et les organismes qui leur sont rattachés²⁶⁴. Pour

²⁵⁸ Art. LO 6213-1 du CGCT.

²⁵⁹ Art. LO 6313-1 du CGCT.

²⁶⁰ Art. LO 6413-1 du CGCT.

²⁶¹ À l'exception de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin où les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile ne sont applicables que sur mention expresse. À ce titre, les décrets n° 2014-1292 et n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites ont prévu une telle mention. Leurs articles 3 et 4 prévoient leur application « à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin pour les demandes relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile » : décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1 nov. 2014, p. 18404, texte n° 60 ; décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014, [...] *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18409, texte n° 6.

²⁶² Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton, *JORF*, 9 août 1955, p. 7979 modifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF*, n° 0045, 22 fév. 2007, p. 3220, texte n° 2.

²⁶³ O. GOHIN, « Le Code des relations entre le public et l'administration », *op. cit.*

²⁶⁴ SÉNAT, Rapport n° 742 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi, habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli, 10 juil. 2013, p. 36 ; F. ROUSSEL, « Un code également innovant dans sa partie outre-mer », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 71-73.

les premières, le Code s'applique de plein droit. Pour les deuxièmes, il est expressément²⁶⁵ prévu que les dispositions sur les décisions implicites prévues au titre III du livre II du Code sont applicables en Polynésie française²⁶⁶, en Nouvelle-Calédonie²⁶⁷ et sur les îles de Wallis-et-Futuna²⁶⁸. Enfin, pour les administrations propres à ces collectivités²⁶⁹, les dispositions du Code relatives aux décisions implicites ne sont pas mentionnées. Par conséquent, elles ne sont pas applicables et les administrations visées ne sont pas, en l'état, concernées par les dispositions du Code relatives à la décision implicite. En revanche, au nom « du droit constitutionnel au recours »²⁷⁰, il a été admis par le Conseil d'État dans un avis contentieux du 23 octobre 2017 que la règle générale selon laquelle le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande vaut décision implicite de rejet, y est applicable.

Les administrations d'État et les collectivités territoriales²⁷¹ entrent dans le champ d'application des dispositions relatives aux décisions implicites prévues par le code des relations entre le public et l'administration. Leur identification repose sur un critère organique, l'appartenance publique, censé présumer *de facto* le critère fonctionnel de la réalisation d'un service public administratif ou d'une fonction administrative. En revanche, pour les autres administrations telles que les établissements publics, les autres organismes et personnes de droit public et de droit privé, dont les organismes de sécurité sociale, le critère fonctionnel du service public administratif est l'unique déterminant.

²⁶⁵ Cette mention expresse doit figurer dans chaque texte modificatif ou abrogatif ultérieur pour continuer à s'appliquer, d'où l'intégration dans le Code de la technique des « tableaux compteurs ». Ainsi, il est possible de déterminer la date à laquelle la mesure d'extension est applicable pour ces collectivités d'outre-mer. V. not. F. ROUSSEL, « Un code également innovant dans sa partie outre-mer », *ibid.*, p. 72.

²⁶⁶ Art. L. 552-6 et D. 552-7 du CRPA.

²⁶⁷ Art. L. 562-6 et 562-7 du CRPA.

²⁶⁸ Art. L. 573-2 et D. 573-4 du CRPA.

²⁶⁹ Par exemple les Provinces en Nouvelle-Calédonie.

²⁷⁰ CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, note d'E. MAUPIN, *AJDA*, n° 36, 2017, p. 2039. Dans cet avis, le Conseil d'État précise que la règle du silence vaut accord issue du code des relations entre le public et l'administration n'est pas applicable en Polynésie française « dans les matières relevant de sa compétence ». Cette solution peut être étendue aux deux autres collectivités territoriales spécialisées que sont la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

²⁷¹ À l'exception des administrations propres à la Polynésie, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

§ 2 L'identification fonctionnelle des autres administrations

95. La rédaction de l'article L. 100-3 du Code soulève certaines difficultés. La définition large de la notion d'Administration, et l'énumération adoptée, rend périlleuse toute démarche d'unification de la notion. Toutefois, le critère commun à l'ensemble des personnes morales de droit public ou privé est la réalisation d'une mission de service public administratif. Si le recours à un critère fonctionnel a été imposé, dans l'identification des administrations de l'État et des collectivités territoriales, en raison de l'insuffisance du critère organique, le Code le prévoit en revanche expressément s'agissant des autres types d'administration (A./). Il s'agit alors de rechercher la nature de l'activité gérée par l'organisme auquel la demande a été adressée (B./).

A./ L'exclusion confirmée du service public industriel et commercial

96. Les activités de service public industriel et commercial sont exclues du champ d'application de la loi du 12 avril 2000 dans sa version initiale²⁷². Dans la définition générale de l'Administration donnée le Code, l'exclusion est reprise « sauf disposition contraire de celui-ci »²⁷³. Or, aucune mention ne figure au livre II, titre III du Code, consacré aux décisions implicites. Dès lors, seuls les organismes ou personnes de droit public²⁷⁴ ou privé gérant des

²⁷² Les travaux parlementaires le confirment. V. ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 3454 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, A. Cazin d'Honintchun, 19 mars 1997, p. 15 ; SÉNAT, Rapport n° 248 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.-P. Amoudry, 3 mars 1999, p. 11 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, rapport de n° 1613 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, C. Ledoux, 19 mai 1999, p. 13.

²⁷³ La notion d'Administration est étendue aux organismes chargés d'une mission de service public industriel et commercial pour certaines dispositions particulières comme celles relatives aux pièces justificatives dans le traitement des demandes des administrés (art. L. 113-4 du CRPA), au respect d'une procédure contradictoire préalable des décisions administratives (art. L. 120-1 du CRPA), à la motivation et la signature des actes administratifs (art. L. 211-1 du CRPA), à l'entrée (art. 221-1 du CRPA) et à la sortie en vigueur des actes administratifs (art. L. 240-2 du CRPA).

²⁷⁴ Ce qui comprend, comme cela a été vu, les administrations de l'État et des collectivités territoriales du fait du mécanisme de « présomption administrative » particulièrement commode juridiquement en cas de doute sur la réalité de certaines des missions qu'elles réalisent.

missions de service public administratif sont soumis aux dispositions relatives aux décisions implicites²⁷⁵.

L'exclusion du service public industriel et commercial s'inscrit dans la droite ligne des réformes de modernisation de l'administration. La réforme de simplification des formulaires administratifs CERFA, menée à partir des années 1970, exclut les formulaires rattachés à un service public industriel et commercial. La réforme administrative n'englobe pas encore les services publics reposant sur une logique commerciale. La notion d'entreprise, au cœur de l'identification jurisprudentielle du service public industriel et commercial²⁷⁶, est distinguée de celle d'administration dont on imagine nécessairement qu'elle gère un service public administratif. Une telle définition est reprise par les réformes ultérieures. Ainsi, le service public industriel et commercial est exclu de la définition de l'administration que retient le décret du 28 novembre 1983²⁷⁷, puis dans celle d'autorité administrative prévue par la loi du 12 avril 2000. Le code des relations entre le public et l'administration ne fait que confirmer cette approche.

²⁷⁵ Toutefois, il convient de noter que l'article 1-III-2° de la loi du 12 novembre 2013 prévoit que la réforme du « silence vaut accord » s'applique « dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics [...] ». Aucune distinction n'est donc faite entre la nature du service public. Dès lors, tant que le code des relations entre le public et l'administration n'est pas entré en vigueur, les établissements publics industriels et commerciaux des collectivités territoriales pourraient être soumis au champ d'application organique du « silence vaut accord ». Seraient ainsi concernées toutes les décisions implicites formées entre le 1^{er} novembre 2015 et le 1^{er} janvier 2016. Sauf en cas de dispositions transitoires, le droit applicable est celui qui existe, non pas à la date du dépôt de la demande, mais à la date où la décision implicite naît. Sur cette question, V. G. ÉVEILLARD, « Décision implicite d'acceptation : l'application dans le temps de la loi du 12 novembre 2013 », *Dr. adm.*, n° 2, fév. 2014, comm. 8. Toutefois, il s'agit – encore une fois – d'une maladresse rédactionnelle. La loi du 12 novembre 2013 modifie l'article 21 de la loi du 12 avril 2000. Or l'article 1^{er} de cette loi prévoit bien l'exclusion des EPIC de la notion d'autorité administrative.

²⁷⁶ Concl. LAURENT sur CE, Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques (USIA)*, req. n° 26549, Rec. p. 434, *D.*, pp. 760-761 : « À nos yeux, les développements de votre jurisprudence, comme ceux du droit positif d'ailleurs, conduisent à enrichir le critère tiré de la nature de l'activité considérée par l'adjonction de la notion d'«entreprise», inséparable du service industriel et commercial ». D'ailleurs, les critères jurisprudentiels d'identification du type de mission de service public reposent sur cette dichotomie Administration-Entreprise : l'objet de l'activité, son mode de fonctionnement (organisation, méthode de travail) et son financement. V. en ce sens B. SEILLER, « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA*, n° 8, 2005, p. 422. En revanche le professeur S. Braconnier invite à abandonner cette distinction devenue « obsolète en ce qu'elle correspond à une conception dépassée du droit administratif, reposant d'une part sur une imperméabilité absolue des catégories juridiques entre elles, d'autre part sur une méconnaissance, par l'action publique, de son environnement économique [...] ». L'auteur propose de la remplacer par la dichotomie, plus conforme au droit de l'Union, entre d'une part les services de puissance publique et les services économiques (S. BRACONNIER, *Droit public économique*, *op. cit.*, n° 643-646).

²⁷⁷ Les administrations territoriales sont également exclues.

Cette exclusion repose enfin sur la conception de l'Administration, ou de l'autorité administrative, habilitée à prendre des actes administratifs qui relèvent de la compétence du juge administratif. En revanche, les actes pris dans le cadre d'un service public industriel et commercial sont de droit privé²⁷⁸. Il existe néanmoins, par exception, des actes qui peuvent être administratifs lorsqu'ils sont relatifs à l'organisation du service public industriel et commercial²⁷⁹ ou lorsqu'ils portent sur des activités de réglementation, de police ou de contrôle qui traduisent par nature des prérogatives de puissance publique²⁸⁰. Dans ces deux cas, c'est justement du fait de la mission administrative exercée que ces entités relèvent alors de la compétence du juge administratif.

B./ La qualification de la mission de service public gérée par l'organisme

97. La recherche du type de service public confié à l'organisme est centrale dans l'identification de l'Administration au sens du Code. Elle est donc nécessaire afin de déterminer l'applicabilité du principe du « silence vaut accord ». La source de la qualification fait varier la marge de manœuvre du juge : s'il se range, en principe, derrière la qualification du législateur (1°), il n'hésite pas à modifier la qualification par le pouvoir réglementaire de l'activité exercée (2°).

1°) La qualification textuelle présument l'exercice d'une mission de service public

98. La qualification textuelle détermine la nature du service public exercé par l'organe. Toutefois, cette qualification peut être remise en cause par le juge pour définir

²⁷⁸ TC, 17 déc. 1962, *Dame Bertrand*, req. n° 1780, Rec. p. 831. V. not. B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., n° 835 ; P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, op. cit., n° 433.

²⁷⁹ TC, 15 janv. 1968, *Époux Barbier*, Rec. p. 789 avec concl. J. Khan. Les actes administratifs pris au nom de l'organisation du service public semblent être entendus de manière plus restrictive, car en sont désormais exclus les conventions collectives (TC, 15 déc. 2008, *M. Kim c/ Établissement français du sang*, req. n° 3652, Rec. T. p. 647) et les accords d'entreprise (TC, 15 déc. 2008, *M. Voisin c/ RATP*, req. n° 3662, Rec. p. 563).

²⁸⁰ TC, 29 déc. 2004, *Blanckeman*, req. n° C3416, Rec. p. 525.

l'Administration. Alors que le juge se range, en principe, derrière la qualification du service par le législateur, il tend en effet à revenir sur les qualifications réglementaires²⁸¹.

99. Une présomption forte en cas de qualification législative. Dans une décision *Blanckeman* du 29 décembre 2004²⁸², le Tribunal des conflits précise que la qualification législative attribuée aux établissements publics à caractère industriel et commercial détermine la compétence du juge judiciaire. La volonté du législateur l'emporte sur la nature réelle de la mission réalisée par l'établissement. Le juge administratif n'est compétent que par exception, lorsqu'il s'agit d'actes « relatifs [aux] activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique »²⁸³. Cette exception est interprétée strictement²⁸⁴ et suppose l'exercice de prérogatives de puissance publique²⁸⁵.

L'exception jurisprudentielle pourrait être étendue aux demandes des administrés portant autorisation d'une activité soumise à une réglementation et un contrôle restrictif. Elle se rattacherait aux activités de réglementation, de contrôle et de police²⁸⁶ de certains organismes gérant un service public industriel et commercial. Dès lors, dans ce cas spécifique, l'autorisation serait comprise dans le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation. L'organisme n'agit pas dans sa relation ordinaire de service public industriel et commercial, mais dans une relation de puissance publique du fait du caractère réglementé de l'activité. Cette hypothèse est loin d'être négligeable au regard de la nature de décisions implicites d'acceptation. Près du tiers d'entre elles concernent l'accès d'une activité

²⁸¹ TC, 4 juin 1968, *Société Distilleries Bretonnes*, req. n° 01917, Rec. p. 801, avec concl. Gégout ; CE, 24 avr. 1981, *FORMA*, req. n° 17038, Rec. 190.

²⁸² TC, 29 déc. 2004, *Blanckeman*, req. n° C3416, Rec. p. 525.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ « Le juge doit manifester une très grande prudence lorsqu'il s'écarte d'une qualification législative », propos attribués aux rapporteurs publics G. Bachelier sur TC, 29 déc. 2004, *Blanckeman*, *op. cit.* et de D. Commaret sur TC, 12 déc. 2005, *EURL Croisière Lorraine-La Bergamotte c/ VNF*, req. n° C3455, Rec. p. 670, cité in F. COLLY, « Quel juge est compétent pour engager la responsabilité de Voies Navigables de France ? », *op. cit.*, p. 1041.

²⁸⁵ TC, 12 déc. 2005, *EURL Croisière Lorraine-La Bergamotte c/ VNF*, req. n° C3455, Rec. p. 670 ; note de F. COLLY, *AJDA*, n° 19, 2006, pp. 1040-1044 ; TC, 20 mars 2006, *M. José A c/ VNF*, req. n° C3505, Rec. p. 626, note de G. DELALOY, *RFDA*, n° 6, 2006, pp. 1142-1146 ; TC, 28 mars 2011, *Groupement Forestier de Beaume-Haie c/ Office national des forêts*, req. n° C3787, Rec. T. p. 771 ; la Cour de cassation adopte la même solution : C. Cass., Ch. civ., 1^{er} mars 2017, n° 15-28664, Bull. civ. n° 53, p. 60 ; C. Cass., Ch. comm., 3 fév. 2015, n° 13-15455.

²⁸⁶ TC, 28 mars 2011, *Groupement Forestier de Beaume-Haie*, *op. cit.* : « la constatation et [...] la poursuite des infractions au droit forestier ainsi [que les] autorisations de défrichement » sont rattachées à « un régime administratif obligatoire fondé sur l'usage de prérogatives de puissance publique ».

économique réglementée et presque la moitié portent sur des secteurs professionnels ou associatifs à forte réglementation en raison des enjeux publics (agriculture et industrie, transports, santé, finances). Une telle interprétation jurisprudentielle tempèrerait une qualification législative excluant des autorisations fondamentalement liées à une logique de puissance publique.

100. Une présomption relative de la qualification attribuée par le texte réglementaire.

En cas de qualification réglementaire, les critères jurisprudentiels de distinction entre le service public administratif et le service public industriel et commercial²⁸⁷ s'imposent au pouvoir réglementaire. Dans le cadre de son office, le juge administratif peut même requalifier la nature de l'activité. Il ne faut cependant pas nier la présomption du caractère attribué à l'organisme sur la nature du droit applicable et, en particulier, sur la qualification d'Administration. Ainsi que l'a souligné le professeur Fatôme, dans de nombreuses décisions, le Conseil d'État et le tribunal des conflits se contentent de citer la dénomination réglementaire de l'établissement étudié pour en déduire le droit applicable et la juridiction compétente, sans rechercher le caractère réel du service géré par cet établissement²⁸⁸. À titre d'exemple, quand le Conseil d'État se prononce sur la date à prendre en compte pour déterminer le statut d'un établissement public, il semble ignorer le caractère du service géré : « l'office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture était un établissement public à caractère industriel et commercial auquel les dispositions précitées de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 ne trouvaient pas à s'appliquer, à la date à laquelle est née la décision implicite de rejet opposée à l'association CERAFEL, cet office avait été regroupé avec d'autres offices agricoles, par l'ordonnance du 25 mars 2009 visée ci-dessus, au sein de l'établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgrimer), qui est un établissement public administratif, auquel s'appliquent donc les dispositions précitées de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 »²⁸⁹.

²⁸⁷ CE, Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques (USIA)*, req. n° 26549, Rec. p. 434.

²⁸⁸ É. FATÔME, « À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial » in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 176.

²⁸⁹ CE, 22 juin 2011, *Ass. CERAFEL*, req. n° 330147, Rec. T. p. 732. Plus significatif, ce jugement peut être cité : « [...] qu'un titre exécutoire émis par une communauté d'agglomération, qui entre dans le champ d'application de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 dès lors qu'il s'agit d'un établissement public à caractère

La nature attribuée à l'établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, fait présumer le caractère du service public qu'il réalise. Cette présomption n'est pas critiquable en soi car elle devrait correspondre à la réalité : « la coïncidence entre ces deux éléments reste le principe »²⁹⁰. Toutefois, le juge n'est pas lié par la dénomination attribuée et il a pu renverser la présomption d'administrativité de la mission de service public exercée²⁹¹.

Malgré la qualification textuelle, il faut vérifier que la demande adressée par l'administré est bien, au cas particulier, relative à une mission de service public administratif. Si la présomption est plus forte en cas de qualification législative de l'organisme, cette dernière s'efface si la mission porte sur des activités régaliennes telles que la police, le contrôle ou la réglementation. Dans ce cas, l'organisme est considéré comme une Administration entrant dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation, alors même que la loi qualifie l'activité réalisée d'industrielle et commerciale.

2°) La qualification de la nature réelle de la mission gérée par l'organe

101. Ainsi, pour identifier l'Administration, le juge administratif recherche si l'activité relève bien d'un service public administratif. À ce titre, la jurisprudence a exclu la qualité d'autorité administrative au sens de la loi du 12 avril 2000 aux organismes gérant une mission de service public industriel et commercial tels que la Poste²⁹², l'Office national des forêts²⁹³, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture²⁹⁴,

administratif, et alors même que l'assainissement relève d'un service public industriel et commercial, constitue une décision administrative au sens de la loi du 12 avril 2000 » (TA Montpellier, 19 nov. 2009, req. n° 0800131). Le simple statut d'établissement public (de coopération intercommunale) suffit à lui donner la qualité d'autorité administrative, au sens de la loi du 12 avril 2000.

²⁹⁰ É. FATÔME, « À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial » *op. cit.*, p. 178.

²⁹¹ Il en est ainsi des organismes à « visage inversé », ou à « double visage », tels que La Poste ou l'Office national des forêts. Bien que qualifiés d'autorité administrative au sens de la loi du 12 avril 2000, le juge les a qualifiés à l'inverse. V. TC, 22 novembre 1993, *Matisse*, req. n° 02876, Rec. p. 410 ; TC, 9 juin 1986, *commune de Kintzheim c/ ONF*, req. n° 02428, Rec. p. 448 ; CE, 29 avr. 1994, *GIE Groupetudebois*, req. n° 91549, Rec. T. p. 786 ; C. Cass., Ch. civ., 10 avr. 2013, n° 12-13902, Bull. civ. n° 79, p. 76.

²⁹² CE, 23 mars 2009, *La Poste*, req. n° 314156.

²⁹³ CE, 12 mars 2003, *Syndicat national des agents forestiers de l'ONF*, req. n° 237613.

²⁹⁴ CAA Nantes, 10 avr. 2014, req. n° 10NT01574.

Réseau ferré de France et la Société nationale des chemins de fer français²⁹⁵, Électricité de France²⁹⁶, un syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable²⁹⁷. En revanche, ont été qualifiés d'autorité administrative les organismes gérant une mission de service public administratif tels que les opérateurs en charge de la fourniture d'électricité ou de la gestion du réseau²⁹⁸, les organismes certificateurs du label « Agriculture biologique »²⁹⁹, les fédérations sportives habilitées³⁰⁰, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé³⁰¹, une communauté d'agglomération³⁰², la Caisse d'allocations familiales³⁰³, le Conseil national des activités privées de sécurité³⁰⁴, Pôle emploi³⁰⁵, le Comité français d'accréditation³⁰⁶. Enfin, les organismes de Sécurité sociale gèrent bien des missions de service public administratif et sont donc intégrés dans la définition de l'Administration, bien qu'elles émettent des actes de droit privé³⁰⁷ dont le contentieux relève pour l'essentiel du juge judiciaire par détermination législative³⁰⁸.

Ces exemples jurisprudentiels doivent être maniés avec précaution au regard de la diversité des activités de service public gérées par les organismes de droit public ou privé et de l'évolution dans le temps des activités gérées par ces dernières. Il existe de nombreux organismes à « double visage », cumulant l'exercice d'activités administratives et d'activités industrielles et commerciales ainsi que des organismes à « visage inversé », qualifiés par décret ou par la loi d'industriels ou commerciaux alors qu'ils assurent essentiellement des

²⁹⁵ CE, 7 mai 2008, *Comité pour la réouverture de la ligne Oloron-Canfranc*, req. n° 299013, Rec. T. p. 645.

²⁹⁶ TA Rennes, 6 juil. 2017, req. n° 1601673 ; TA Orléans, 23 mars 2017, req. n° 1604047.

²⁹⁷ TA Nantes, 4 juil. 2017, req. n° 1410772.

²⁹⁸ CE, Sect., 22 juil. 2015, *Soc. Praxair*, req. n° 388853, Rec. p. 255.

²⁹⁹ CE, 20 oct. 2014, *Ass. « Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs »*, req. n° 365447, Rec. T. p. 515.

³⁰⁰ CAA Nantes, 18 nov. 2010, *Ass. L'Églantine Vierzon Football*, req. n° 09NT01342.

³⁰¹ CE, 3 avr. 2002, *Soc. Labo 'life España*, req. n° 232628, Rec. p. 120.

³⁰² TA Montpellier, 19 nov. 2009, req. n° 0800131.

³⁰³ CAA Paris, 20 janv. 2014, req. n° 12PA03924. En revanche, les caisses de retraites telles qu'ARRCO ou AGIRC ne sont pas considérées comme des autorités administratives *in J.C.*, « Subventions - Le point sur la notion d'« autorité administrative » », *Juris associations*, 2007, n° 365, p. 8.

³⁰⁴ TA Rennes, 14 fév. 2014, req. n° 1203298.

³⁰⁵ CAA Versailles, 30 déc. 2014, req. n° 13VE00324.

³⁰⁶ Du moins c'est ce qui ressort d'un avis du Conseil d'État (CE, Rapport relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, 2015, p. 276).

³⁰⁷ Art. L. 142-1 et 142-2 du CSS.

³⁰⁸ En effet, les organismes privés de Sécurité sociale font bien usage de prérogatives de puissance publique dans le cadre de leurs missions de service public administratif, ce qui devrait relever de la compétence du juge administratif. Le législateur en a décidé autrement. V. not. J.-J. DUPEYROUX, M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, 18^e éd., Dalloz, coll. « Précis », 2015, n° 1354-1368 ; M. BORGETTO, « Les juridictions sociales en question(s) », *Regards*, n° 47, 2015, pp. 19-31 ; G. ÉVEILLARD, « Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire », *AJDA*, n° 2, 2017, p. 104.

activités de service public administratif. D'une manière plus générale, l'identification du service public administratif pour certaines activités n'est pas toujours aisée comme dans le domaine médico-social.

102. La diversité du secteur médico-social, source de complexité pour l'identification de la nature des activités. En matière d'action sociale, les acteurs, que ce soient des personnes physiques ou morales, sont multiples. Sont recensés plus de 24 500 établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) comprenant plus de 400 000 salariés. Le secteur privé est majoritaire avec notamment les associations qui prennent en charge 60 % des personnes accueillies, mais aussi d'autres structures telles que les fondations, les mutuelles, les institutions de prévoyance, les comités d'entreprise et les sociétés à but lucratif³⁰⁹. Toutefois, les personnes morales de droit public sont également présentes en prenant la forme de services non personnalisés de l'État et des collectivités territoriales ou d'établissements publics ou groupements d'intérêt public³¹⁰. Par ailleurs, l'État et les collectivités territoriales interviennent en fixant de nombreuses sujétions aux acteurs concernés aussi bien sur le plan des objectifs à réaliser, du financement³¹¹ que du contrôle de leurs activités avec notamment l'octroi de nombreux agréments et autorisations administratives. À ce titre, les listes *Légifrance* citent cinq procédures soumises au « silence vaut accord »³¹² et dix-sept procédures soumises au « silence vaut rejet »³¹³ relevant du secteur médico-social. Ce recensement de *Légifrance* est incomplet aussi bien du fait du caractère approximatif du

³⁰⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information n° 1776 sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux, P. Morange, 28 juil. 2004, pp. 7 et 12.

³¹⁰ M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, op. cit., n° 115-118.

³¹¹ Le financement public représente 50 % du budget des associations intervenant en matière sociale et en santé. Encore plus révélateur de l'importance des collectivités publiques, ce financement public prend la forme à 35 % de subventions mais à 65 % de commandes publiques. Or, si la subvention publique a pour but de soutenir des initiatives privées, la commande publique est un outil de politique publique. L'association est alors financée en contrepartie de prestations prédéfinies par la collectivité publique (L. PROUTEAU et V. TCHERNONOG, « Évolutions et transformations publiques des associations », *RFAP*, n° 163, 2017, pp. 538-539).

³¹² Dans la liste des administrations de l'État et leurs établissements publics, il s'agit de l'« habilitation des centres d'information sur les droits des femmes ». Dans la liste des collectivités territoriales et leurs établissements publics, ce sont l'« autorisation d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale à se voir confier l'exploitation d'une autorisation détenue par un des membres », le « renouvellement de l'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux », l'« accord de l'autorité de tarification sur les emprunts d'une durée supérieure à un an des établissements et services sociaux et médico-sociaux ainsi que de leurs programmes d'investissement et leurs plans de financement », l'« approbation des délibérations relatives aux budgets et aux décisions modificatives des établissements publics sociaux et médico-sociaux ».

³¹³ Elles sont référencées dans les annexes des décrets n° 2014-1286 du 23 octobre 2014 et n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 à la rubrique du code de l'action sociale et des familles.

recensement des listes *Légifrance* dans son ensemble³¹⁴ que des nombreux cas de « silence vaut accord » déjà existants³¹⁵. Cependant, aussi incomplet soit-il, le recensement *Légifrance* semble intégrer les établissements et services sociaux et médico-sociaux dans le champ de la réforme « silence vaut accord », ce qui implique implicitement, mais nécessairement que ces établissements soient considérés comme Administration au sens du Code et plus précisément assurant une mission de service public administratif. Or, cette affirmation est loin d'être évidente.

Dans un célèbre arrêt du 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*³¹⁶, le Conseil d'État a considéré que « si l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées constitue une mission d'intérêt général, il résulte toutefois des dispositions de la loi du 30 juin 1975, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires de centres d'aide par le travail revête le caractère d'une mission de service public ». Ainsi, avant même de s'interroger sur la réalité du service public administratif, la qualité même de service public ne semble pas admise. Le législateur n'a pas qualifié de manière expresse les missions médico-sociales de service public³¹⁷. Il convient alors de distinguer dans ce domaine trois types d'autorité compétente dans le traitement de la demande donnant lieu à une décision implicite.

³¹⁴ À ce stade de l'étude, la critique semble familière. Au cas présent, il ressort, par exemple, que six procédures pour lesquelles le silence positif s'applique - soit plus que celles citées dans les listes *Légifrance* « silence vaut accord » - sont listées dans le décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014 qui prévoit un délai dérogatoire au délai de droit commun. Elles n'apparaissent pourtant pas dans la liste *Légifrance* des administrations de l'État. C'est d'autant plus préjudiciable que ce sont tous des nouveaux cas de « silence vaut accord ».

³¹⁵ Sur ce dernier point, la méthode adoptée par le Gouvernement étant d'exclure des listes *Légifrance* « silence vaut accord », les procédures déjà prévues par des dispositions législatives et/ou réglementaires qui sont conformes au nouvel état du droit. Cela concerne notamment l'ensemble des autorisations de création, d'extension, de transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux non soumis à la procédure d'appel à projets, d'autorisations de réouverture, de mutualisation de ces établissements ainsi que les approbations de certaines de leurs délibérations stratégiques. Ces autorisations administratives sont prévues aux articles L. 312-7, L. 313-2, L. 314-7, L. 315-15 et L. 322-6 du CASF.

³¹⁶ CE, Sect., 22 fév. 2007, *APREI*, req. n° 264541, Rec. p. 92, concl. C. VÉROT, *RDSS*, n°3, 2007, pp. 499-516, chron. F. LENICA et J. BOUCHER, *AJDA*, n° 15, 2007, pp. 793-799, note de G. KOUBI et G. J. GUGLIELMI, *RDSS*, n° 3, 2007, pp. 517-527.

³¹⁷ Art. L. 311-1 al. 1 du CASF : « L'action sociale et médico-sociale, au sens du présent code, s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale [...] ». Le qualificatif de service public n'apparaît aucunement, contrairement aux établissements de santé. La notion de service public apparaît 41 fois dans la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, *JORF*, n° 0167, 22 juil. 2009, p. 12184, texte n° 1.

103. Premièrement, l'État ou la collectivité territoriale est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation administrative qui a pour unique finalité d'assurer la bonne mise en œuvre du service public social³¹⁸. Dans ce cas de figure, la définition organique de la décision implicite d'acceptation est bien caractérisée, car l'État ou la collectivité territoriale est présumé agir « naturellement » au nom de sa mission de service public administratif qui lui est dévolue. Cela correspond aux vingt-deux procédures citées dans les listes *Légifrance* où en réalité l'établissement social et médico-social est dans la position de demandeur.

104. Deuxièmement, l'établissement social et médico-social a un statut public. Dans ce cas, le critère organique semble également présumer³¹⁹ la mission de service public administratif confiée. C'est en tout cas l'interprétation que semble donner le Gouvernement dans les listes *Légifrance*. En effet, les deux seules procédures citées dans lesquelles l'établissement social et médico-social est compétent sont la « demande inscrite dans une procédure prévue dans le règlement de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux sous statut public » et la « décision d'accueil dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale géré par une personne publique (centre communal d'action sociale) »³²⁰. Dans l'intitulé de ces deux demandes, il est bien précisé que les établissements sont publics. Or, les mêmes procédures ne sont pas citées pour les établissements privés, ce qui prouve que le Gouvernement considère que ces derniers n'appartiennent pas à la catégorie d'Administration au sens du Code. Seuls les établissements publics sociaux et médico-sociaux le sont en tant que gestionnaire de missions de service public administratif.

105. Troisièmement, l'établissement social et médico-social a un statut privé et dans ce cas, dans l'attente d'une clarification législative ou jurisprudentielle, il n'est pas considéré comme gérant un service public (administratif). Il n'est qu'associé au service public³²¹ et ne réalise,

³¹⁸ « Est-il nécessaire de rappeler que les autorisations administratives, et tout ce qu'on appelle à supprimer comme contrainte étatique n'ont pour finalité que d'assurer la sécurité des services aux personnes les plus vulnérables ? » in J.-M. LHUILLIER, « De quoi les établissements et les services sociaux et médico-sociaux sont-ils le nom ? », *RDSS*, n° 1, 2010, p. 129.

³¹⁹ Dans le même sens : L. SEUROT, *L'autorisation administrative, op. cit.*, n° 458.

³²⁰ Décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015 p. 21057, texte n° 23. Ce sont deux cas de « silence vaut rejet ».

³²¹ J. CHEVALLIER, « L'association au service public », *JCP*, 1974.2667. L'association au service public n'empêche pas l'établissement social et médico-social d'être soumis à des obligations de service public en tant que service d'intérêt général (SIG) au sens du droit de l'Union. Toutefois, cette qualification permet de déterminer les règles de concurrence applicable et non d'attribuer une qualification de service public au sens du droit interne. V. not. : L. SEUROT, *L'autorisation administrative, op. cit.*, n° 478-481.

à ce titre, que des missions d'intérêt général³²². N'étant pas une Administration au sens du Code, ils rentrent, en revanche, en tant que demandeur, dans le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation.

Pour conclure, l'appréciation du statut d'Administration au sens du Code aux organismes de droit public ou de droit privé dépend du critère fonctionnel. La qualification textuelle ne fait que présumer avec une intensité variable la nature de l'activité. En cas de qualification législative, la présomption est forte et ne peut être renversée que si l'activité porte sur une mission régaliennne de service public administratif. En cas de qualification réglementaire, la présomption est simple. Seul compte que l'activité soit un service public administratif.

106. La définition de l'Administration au sens du Code est d'une utilité relative. Le critère organique pour l'État et les collectivités territoriales, ainsi que la qualification textuelle de certains organes ne sont pas déterminants. Ils ne permettent pas de qualifier avec certitude la nature de l'activité qui dépend d'une analyse concrète. En tant que catégorie jurisprudentielle, le service public (administratif) est un « label »³²³ commode permettant de rattacher une grande partie des autorisations administratives dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation au sens du Code bien que l'organe compétent exerce principalement une mission industrielle et commerciale.

Cela pourrait être le cas si l'administré, en tant que professionnel, formule une demande d'intervention dans un secteur réglementé au regard des enjeux qu'il comporte (santé, social, environnement, économique), cette demande est relative à une mission régaliennne de réglementation et de contrôle qui même gérée par un organe industriel et commercial, relève d'une mission administrative.

La définition générale d'Administration au sens du Code soulève des difficultés quant à l'identification de l'ensemble des organes administratifs compris sous cette qualité. Elles ne se rejoignent qu'à travers le critère du service public administratif.

De même, la notion d'administré doit être précisée car le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation ne concerne que la relation entre l'Administration et

³²² Art. L. 311-1 du CASF.

³²³ D. TRUCHET, « Renoncer à l'expression "service public" », *AJDA*, n° 11, 2008, p. 553.

l'administré. Formulant une demande, l'administré peut être désigné par le terme de demandeur.

Section 2. La notion de demandeur

107. Dans le cadre de la décision implicite d'acceptation, la notion de demandeur est déterminée grâce à la lecture combinée de deux dispositions du code des relations entre le public et l'administration. D'une part, l'article L. 100-3 du Code livre une définition de la notion de « public » comprenant « toute personne physique » et « toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ». D'autre part, l'article L. 231-4 alinéa 5° du Code précise que le silence de l'administration ne vaut pas acceptation, mais rejet « dans les relations entre l'administration et ses agents ». Ainsi le demandeur, personne physique (§ 1) ou personne morale (§ 2), doit agir, dans sa relation avec l'Administration, en tant qu'administré.

§ 1 L'administré personne physique

108. La personne physique n'est considérée comme un demandeur au sens du Code que lorsqu'elle agit en tant qu'administré : dès lors qu'elle n'est pas formulée en cette qualité par le demandeur, la demande est exclue du champ d'application du nouveau principe « silence vaut accord »³²⁴. Cette exclusion, limite majeure à la portée de la réforme de 2013, est issue de deux sources distinctes et complémentaires.

109. Une exclusion législative extensive. L'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration procède à une inversion du principe en affirmant que la décision implicite de rejet est applicable au bout de deux mois « dans les relations entre l'administration et ses agents »³²⁵. Cette règle était déjà prévue à l'alinéa 2 de l'article 18 de

³²⁵ Cette exclusion législative ne vaut que pour la signification du sens du silence administratif. En revanche, faisant partie du champ d'application du Code, le délai de droit commun de deux mois, au terme duquel naît une décision implicite de rejet, s'applique. Dès lors, tout délai différent suppose que « l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie » V. CE, 27 nov. 2002, *M. Bourrel et Association de défense des droits des militaires*, req. n° 234748, Rec. p. 412, concl. G. LE CHATELIER, *AJFP*, n° 2, 2003, pp. 50-53, note de J.-F. ROULOT, *AJDA*, n° 9, 2003, pp. 442-444 (solution applicable sous la loi du 12 avril 2000).

la loi du 12 avril 2000³²⁶. Si le code ne livre aucune définition de la notion d'agent³²⁷, la jurisprudence administrative l'a interprétée de manière extensive et inclut dans cette catégorie l'ensemble des personnes « qui interviennent dans le cadre d'une relation de travail donnant lieu à rémunération ou indemnisation au sein d'une autorité administrative »³²⁸. La notion d'agents englobe donc les agents publics titulaires et contractuels, mais également les agents privés³²⁹, les stagiaires, les vacataires, les collaborateurs occasionnels du service public, ainsi que les anciens agents tels que les retraités ou pensionnés³³⁰. Ainsi, toutes les demandes en lien avec la qualité d'employé de l'Administration sont comprises dans l'exclusion législative.

L'exclusion législative a été complétée par les décrets du 23 octobre 2014³³¹ et du 17 septembre 2015³³², prévoyant deux dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord » pour les ayants droit des agents et les candidats à un emploi relevant de l'Administration.

110. Une exclusion réglementaire étendue aux ayants droit ou ayants cause d'un agent. La demande adressée par un ayant droit ou un ayant cause d'un agent entre dans le

³²⁶ « À l'exception de celles de l'article 21 [qui prévoit que le silence de l'administration pendant plus de deux mois vaut décision implicite de rejet], les dispositions des articles 19 à 24 ne s'appliquent pas aux relations entre les autorités administratives et leur agents ». Pour un exemple récent v. CAA Marseille, 5 juin 2018, req. n° 18MA00469.

³²⁷ W. TAMZINI, « Les relations des agents avec l'administration ou avec "leur" administration » in G. KOUBI, L. CLUZEL-METAYER, W. TAMZINI (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 141-154.

³²⁸ La définition jurisprudentielle est notamment reprise par la circulaire du 12 mars 2015, relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État, NOR n° RDFS1501796C, p. 1.

³²⁹ Cela concerne, en principe, les agents des services industriels et commerciaux et les agents des caisses locales de Sécurité sociale.

³³⁰ Circulaire du 12 mars 2015 relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État, *op. cit.* ; CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 59-61.

³³¹ Décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut 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, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18440, texte n° 82.

³³² Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut 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, *JORF*, n° 0216, 18 sept. 2015, p. 16534, texte n° 24. Le Gouvernement avait initialement envisagé de ne prendre qu'un seul décret, s'appliquant aussi bien aux administrations de l'État et à leurs établissements administratifs, qu'aux collectivités territoriales et leurs établissements administratifs. Toutefois, en raison de l'entrée en vigueur échelonnée de la réforme selon les administrations, le Conseil d'État a donné un avis négatif au projet de décret unique : CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, 2015, p. 278.

champ d'application de la décision implicite de rejet. Le Gouvernement n'a fait que suivre la recommandation du Conseil d'État, exposée dans son rapport sur la mise en œuvre de la réforme³³³.

Cette exclusion réglementaire a mis fin à quelques incertitudes. En effet, par une décision du 26 octobre 2011³³⁴, le Conseil d'État a jugé qu'un ayant droit n'était pas, au sens de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000, un agent de l'administration. Par conséquent, la décision du ministre de la Défense, qui n'avait pas invité l'ayant droit à présenter au préalable ses observations en application des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, était illégale. Cette interprétation jurisprudentielle conviait à opérer une distinction entre l'agent et ses ayants droit. Seul le premier était hors champ de la loi du 12 avril 2000. Puisque le code des relations entre le public et l'administration reprend, sur ce point, les dispositions de la loi du 12 avril 2000, l'interprétation jurisprudentielle paraissait encore pertinente. En prévoyant, au nom de la bonne administration, une exclusion réglementaire pour l'ensemble des ayants droit, il a été fait le choix de favoriser une logique de blocs de procédure au profit de la décision implicite de rejet.

111. Une exclusion étendue aux candidats à un emploi relevant de l'Administration.

La deuxième exception réglementaire porte sur « la demande [qui] s'inscrit dans une procédure d'accès à un emploi ». Selon le rapport du Conseil d'État sur la mise en œuvre de la réforme, « les décisions prises par l'administration dans le cadre d'un concours d'accès à la fonction n'entrent pas dans le champ des relations entre l'administration et ses agents »³³⁵. Le rapport s'appuie sur une décision du 23 mars 2011³³⁶. Dans cette décision, le Conseil d'État considère que les dispositions relatives au droit de présenter des observations préalables avant toute prise de décision individuelle défavorable, prévues à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, ne sont pas applicables à une décision de refus d'admettre une équivalence de diplôme pour un candidat à un concours de la fonction publique territoriale. Or, l'article 24 de la loi n'est pas opposable pour les décisions individuelles résultant de la demande initiale d'un administré, ce qui est le cas en l'espèce. Dès lors, en rejetant le moyen

³³³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 61 et 80.

³³⁴ CE, 26 oct. 2011, *ministre de la défense c/ Mme Zaremba*, req. n° 340847, Rec. T. pp. 742.

³³⁵ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 60.

³³⁶ CE, 23 mars 2011, *M. Koeller*, req. n° 336869.

sur ce motif, la Haute juridiction administrative considère implicitement qu'un candidat à un concours de la fonction publique n'agit pas comme un agent public³³⁷. Il n'est donc pas visé par l'exclusion prévue à l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 et reprise à l'article L. 231-4-5° du Code.

Le Gouvernement décide d'intégrer l'ensemble des demandes portant sur l'accès à un emploi public dans le champ d'application de la décision implicite de rejet. Le mécanisme s'applique alors pour « les demandes présentées par les candidats dans le cadre des procédures d'accès aux emplois publics et qui portent sur l'admission à concourir, le recrutement sans concours en catégorie C et le recrutement par la voie du PACTE³³⁸ ainsi que les demandes portant sur l'admission par concours aux écoles du service public en vue d'intégrer la fonction publique »³³⁹. Les demandes des candidats aux concours de la fonction publique, ainsi que toutes les demandes d'accès à la fonction publique, y compris celles portant sur l'équivalence de diplômes, sont concernées, dès lors qu'elles présentent un lien avec l'accès à un emploi au sein d'une administration.

112. Des exceptions réglementaires inapplicables à certaines administrations. Les décrets du 23 octobre 2014 et du 17 septembre 2015 s'appliquent respectivement aux administrations et aux établissements publics administratifs de l'État et aux administrations des collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. Ainsi, les administrations visées n'englobent qu'une partie des structures définies comme « Administration » au sens du Code. Il en résulte que, tant qu'aucun décret n'est pris en ce sens, les ayants droit des agents et les candidats à un emploi qui adressent une demande aux « organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale », sont considérés comme

³³⁷ La solution est identique sous l'empire du décret du 28 novembre 1983 : CE, 17 déc. 2008, *M. Pratap*, req. n° 290494, Rec. T. p. 581.

³³⁸ « Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État » (PACTE) : il s'agit d'un recrutement spécifique pour un emploi de catégorie C, ouvert aux personnes peu ou non qualifiées.

³³⁹ Circulaire du 12 mars 2015, *op. cit.*, p. 3.

des administrés. Dès lors, leurs demandes sont comprises dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation³⁴⁰.

Si l'exclusion des demandes des agents du principe du « silence vaut accord » est étendue par son champ d'application, sa portée réelle doit être tempérée.

113. Une exclusion trompeuse. Apparemment très large, l'exclusion législative du principe du « silence vaut accord » aux agents dans leur relation avec l'Administration doit être nuancée s'agissant de sa portée réelle. Il existe des procédures impliquant les agents à l'occasion desquelles le silence administratif est interprété positivement. Cela est dû au fait qu'historiquement exclus de la catégorie d'administrés, les agents publics sont soumis à des dispositions spéciales qui sont des exceptions au régime général de la décision implicite au sens du Code.

Après avoir défini les contours de la notion d'administré en tant que personne physique, il convient d'identifier l'administré, personne morale.

§ 2 L'administré personne morale

114. L'article L. 100-3 du Code précise que la notion de public désigne : « [...] b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ». Toutes les demandes provenant d'une personne morale de droit public, et toutes celles formulées par une personne morale de droit privé investie d'une mission de service public dès lors qu'elles sont en lien avec cette mission, sont donc exclues du champ d'application de la réforme.

115. L'exclusion de la personne morale de droit public. Le champ d'application de la loi du 12 avril 2000 excluait, déjà, de son champ d'application la demande formulée par les

³⁴⁰ Sous réserve que la demande ne corresponde à aucune autre exception législative ou réglementaire. L'exception législative qui pourrait faire échec à la formation d'une décision implicite d'acceptation en la matière est celle de la demande à caractère financier, soumise à une décision implicite de rejet (art. L. 231-4-3° du CRPA).

collectivités territoriales à l'État³⁴¹, la demande formulée par un établissement public à son autorité de tutelle³⁴², ou encore celle d'une collectivité territoriale à un établissement public administratif³⁴³. La formule jurisprudentielle était sans équivoque : « Considérant que le législateur, qui a eu pour objectif d'améliorer l'accès des citoyens aux règles de droit et la transparence administrative, n'a pas entendu régir [...] les relations entre les personnes morales de droit public »³⁴⁴. Le Code la reprend, en évinçant de son champ d'application toute personne morale de droit public³⁴⁵. En revanche, les structures de droit privé à capital majoritairement public entrent dans le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation³⁴⁶.

116. L'exclusion de la personne morale de droit privé dans le cadre de ses missions de service public. Cette exclusion s'inscrit dans la continuité de la loi du 12 avril 2000, puis du Code, dont l'objectif est d'encadrer les relations entre l'administré et l'Administration. Les relations inter-administrations sont ignorées et le principe du « silence vaut accord » ne s'applique pas³⁴⁷. Si cette limitation organique retranche du champ d'application du Code les relations entre personnes publiques, elle exclut plus généralement toutes les relations entre « administrations ». Ici encore, le critère fonctionnel doit être couplé au critère organique. En effet, les personnes morales de droit privé sont considérées comme des administrations lorsqu'elles sont « chargé[e]s d'une mission de service public administratif ». Sous réserve des conditions matérielles d'application du principe, la règle du « silence vaut accord » leur est applicable. En revanche, les organismes privés chargés de services publics industriels et commerciaux sont totalement exclus du champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation. De même, selon l'article L. 100-3 du Code, les personnes morales de droit privé ne sauraient être assimilées au public, dès lors qu'elles « sont chargées

³⁴¹ CE, 1^{er} juil. 2005, *Ville de Nice*, req. n° 258509, Rec. T. 304 ; CE, 16 janv. 2006, *Région Haute-Normandie*, req. n° 269384, Rec. T. p. 698.

³⁴² CE, 26 juil. 2011, *Société Air France*, req. n° 329818, Rec. T. p. 734. Pour un exemple après l'entrée en vigueur du Code : CE, 26 avr. 2018, *Office public de l'habitat de Puteaux*, req. n° 409870 et 410106.

³⁴³ CE, 30 juil. 2010, *SDIS de la Charente*, req. n° 309578, Rec. T. p. 617.

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ Toutefois, la relation entre administrations est prévue par certaines dispositions spécifiques du Code. C'est le cas en matière de motivation des actes administratifs unilatéraux (art. L. 211-1 du CRPA) et pour les échanges électroniques entre personnes publiques (art. L. 112-14 du CRPA).

³⁴⁶ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 31.

³⁴⁷ La position contraire a pu être soutenue : T. BOUSSARIE, *La codification de la procédure administrative*, *op. cit.*, n° 959.

d'une mission de service public, lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ». Dans ce cas, ils ne sont jamais considérés comme des administrations et ne font pas partie du public³⁴⁸.

117. Une exclusion de la relation inter-administrations à contre-courant de la réalité de l'action administrative. L'inapplicabilité du mécanisme du « silence vaut accord » aux personnes publiques et aux personnes privées gérant une mission de service public semble s'opposer aux modalités actuelles de prise en charge des services publics. Dans de nombreuses hypothèses, les personnes publiques et les personnes privées gérant un service public sont placées en position de demandeur vis-à-vis d'une autre administration³⁴⁹. Leur ôter le bénéfice des protections mises en place par le Code paraît inapproprié. Ainsi, il faut systématiquement différencier la nature du demandeur pour déterminer si le principe général « silence vaut accord » du Code s'applique. Si l'acteur est une personne publique ou une personne privée gérant un service public, il est hors champ du Code. Cela concerne de nombreuses demandes d'autorisations pour les établissements sociaux ou médico-sociaux³⁵⁰, pour les établissements de santé³⁵¹, en matière culturelle³⁵² ou les demandes d'autorisations d'urbanisme³⁵³.

Les listes *Légifrance* comportent alors de nombreuses procédures inter-administrations³⁵⁴ qui ne devraient pas être recensées : elles sont hors champ de la loi du 12 avril 2000, modifiée

³⁴⁸ Toutefois, le service public industriel et commercial est prévu dans le champ de certaines dispositions spécifiques : art. L. 113-4, L. 120-1, L. 211-1, L. 240-2 du CRPA.

³⁴⁹ S. SAUNIER, « Un an de droit de la procédure administrative - Code des relations entre le public et l'administration », *Dr. adm.*, n° 1, janv. 2017, chron. 1 ; S. SAUNIER, « Caractères essentiels du droit français de la procédure administrative » in J.-B. AUBY et T. PERROUD (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative – Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, coll. « Droit administratif - Administrative Law », 2016, pp. 83-84.

³⁵⁰ Pour des exemples : V. *supra* n° 102.

³⁵¹ Les hôpitaux publics et les établissements de santé privé d'intérêt collectif assurent des missions de service public de santé : loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, *op. cit.*

³⁵² L'agrément des agents assermentés, chargés de rapporter la preuve de la matérialité de toute infraction aux dispositions du code de la propriété intellectuelle (art. R. 331-1 du CPI) rentrerait dans le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation lorsque la demande est formalisée par un organisme privé de gestion collective ou de défense professionnelle. En revanche, le Centre national du cinéma et de l'image animée en est exclu, en raison de sa qualité d'établissement public administratif.

³⁵³ Art. L. 421-1 du code de l'urbanisme. Les personnes publiques, comme les personnes privées gérant un service public, déposent de nombreuses demandes d'autorisations d'urbanisme. Cela concerne aussi les demandes d'autorisations d'occupation du domaine public, les émissions de quotas d'effet de serre. V. J. -V. MAUBLANC, *Le marché des autorisations administratives à objet économique*, LGDJ, coll. « BDP », T. 311, 2019, n° 551-552.

³⁵⁴ Par exemple, la procédure d'« approbation du dossier de définition de sécurité d'un système de transport guidé » implique une relation entre le préfet et l'autorité organisatrice de transport, personne publique (art. 26

puis du Code. Leurs régimes devraient alors relever d'une disposition indépendante³⁵⁵. Encore une fois, l'articulation entre la loi générale du Code et certaines dispositions préexistantes est incertaine pour le Gouvernement. En multipliant les exceptions au champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation, le recours aux dispositions spéciales (procédures dans le champ du Code) ou aux dispositions indépendantes (procédures hors champ du Code) apparaît nécessaire afin d'interpréter le sens du silence de l'administration. L'intelligibilité de l'application du principe ne peut qu'en souffrir.

du décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, *JORF*, n° 0077, 31 mars 2017, texte n° 8); De même, « [l'] homologation de décisions de l'autorité de sûreté nucléaire » est demandée, par une autorité administrative indépendante, au ministre de la Santé.

³⁵⁵ Annexe n° 1 : Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme du 12 novembre 2013. Les procédures prévues par une disposition indépendante sont représentées par les cases à fond bleu.

CONCLUSION DU CHAPITRE

118. Le champ d'application organique de la décision implicite d'acceptation est fondé sur la relation qu'entretiennent l'administration et l'administré. Même si ces deux protagonistes sont définis à l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, la disposition demeure bien trop générale pour réellement permettre d'identifier les contours du champ d'application organique de la décision.

119. Il s'est donc agi d'identifier, à partir de l'article L. 100-3 du Code, les entités incluses dans la notion d'Administration et les personnes physiques et morales susceptibles de s'incarner dans la figure du demandeur. L'énumération organique des entités, à laquelle procède l'article L. 100-3, a dû être dépassée par l'étude de leur fonction. En effet, seuls les organes qui réalisent la fonction administrative sont soumis au nouveau principe du « silence vaut accord ». Un tel critère conduit à l'exclusion de toute demande adressée à un organisme n'assumant pas une mission de service public administratif. Il permet, en revanche, d'inclure dans la notion d'Administration les demandes adressées à des administrations juridictionnelles, ce que n'aurait pas autorisé une approche exclusivement organique.

Si elle bénéficie d'une acceptation plus large, la notion de demandeur connaît également certaines limites. Pensé comme un instrument de rééquilibrage de la relation de l'administré à l'administration, le principe du silence positif est inapplicable aux demandes formées par des administrations. Ici encore, une approche fonctionnelle de l'administration aboutit à l'exclusion des personnes privées dans l'exercice de leurs missions administratives. En outre, les demandes des agents de l'administration ne peuvent donner lieu à une décision implicite d'acceptation. Cette restriction, interprétée extensivement, aboutit dans les faits à retrancher du champ d'application du silence positif une quantité importante de demandes.

Il ressort de cet examen que les définitions de l'Administration et de l'administré livrées par le Code créent plus de difficultés que de solutions et complexifient indéniablement la lecture du champ d'application organique de la réforme de 2013.

CHAPITRE 2 LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

120. Le principe selon lequel le « silence de l'administration vaut accord » est un principe « fermé »³⁵⁶. La décision implicite d'acceptation ne naît qu'à la condition que la demande présente certaines caractéristiques : il s'agit du champ d'application matériel du principe.

Pourtant, à la lecture du Code, ce champ d'application ne se dessine que par contraste : aucune disposition n'est consacrée à sa délimitation directe. En revanche, l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration énumère cinq hypothèses pour lesquelles le silence gardé de l'administration vaut rejet³⁵⁷. Certaines exclusions portent sur l'objet de la demande, d'autres sur ses attributs, certaines résultent enfin de l'incompatibilité d'une potentielle décision implicite d'acceptation avec des principes supérieurs. Une définition positive du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation peut être élaborée à partir de ces exceptions. En effet, les exceptions aux exceptions de l'article L. 231-4 du Code constituent les situations dans lesquelles le principe du « silence vaut accord » s'applique³⁵⁸.

121. Bien qu'indispensable, une telle démarche témoigne des limites de la réforme de 2013 : l'application du principe récemment consacré ne peut être appréhendée qu'au moyen de l'étude des situations pour lesquelles le principe est justement inapplicable. Le paradoxe de la réforme s'illustre ici. La consécration de la règle du « silence vaut accord » constitue une révolution symbolique d'ampleur. Pourtant, dès la première étape de sa mise en œuvre, au stade de la délimitation de son application, le nouveau principe n'est jamais conçu sans référence à l'ancienne règle du « silence vaut rejet ».

³⁵⁶ La formule fait écho à l'article de S. BRACONNIER, P. CASSIA, P. GONOD, J. PETIT, B. PLESSIX et B. SEILLER, « Le silence de l'Administration vaudra acceptation. Big bang ou trou noir juridique ? », *JCP G*, n° 51, 2013, 1324 : « Il crée enfin un inquiétant oxymoron juridique : poser une règle comme un principe et entendre en préciser strictement le champ d'application contrevient à un axiome fondamental de la logique juridique. Un principe est une norme "ouverte", destinée à régir tous les cas, imaginables ou non, ne rentrant pas dans les éventuelles exceptions aménagées ».

³⁵⁷ Disposition codifiée de l'article 21-I al. 3, points 1, 2, 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, dans sa version résultant de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013.

³⁵⁸ Sous réserve que la procédure ne corresponde à aucune des exclusions, étudiées au chapitre suivant.

Dans cette entreprise de délimitation, le recensement des procédures, réalisé par le Gouvernement, est d'un secours limité. Aucune liste des exceptions législatives n'a été publiée et seule la liste des procédures pour lesquelles le « silence vaut accord » a fait l'objet d'une communication gouvernementale. Il s'agit donc de procéder, à l'aide des documents ministériels internes³⁵⁹ et des listes *Légifrance*, à un nouvel inventaire des procédures concernées.

122. Le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation a ainsi été défini. Pour que le silence de l'administration vaille accord, la demande de l'administré doit être fondée juridiquement (**Section 1.**). Elle doit, en outre, donner lieu à une décision administrative individuelle ne présentant ni le caractère d'une réclamation ni un caractère financier (**Section 2.**).

³⁵⁹ Ces documents de travail recensent l'ensemble des procédures existantes, dont les exceptions législatives. Ils ont ensuite donné lieu, dans une version amputée des exceptions législatives, aux listes officielles *Légifrance*. Certains de ces documents ont été communiqués par le secrétariat général du Gouvernement.

Section 1. Une demande juridiquement fondée

123. La décision implicite d'acceptation ne peut naître que si la demande a pour finalité de déclencher une prise de décision de la part de l'administration (§ 1). Si cette condition n'est pas remplie, le silence de l'administration ne peut aboutir à la formation d'aucune décision implicite. La demande formulée doit ensuite s'insérer dans une « procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire »³⁶⁰. Dans le cas contraire, l'exception législative s'applique en donnant naissance à une décision implicite de rejet (§ 2).

§ 1. Une demande d'adoption d'une décision par l'administration

124. En formulant sa demande, l'administré souhaite une prise de décision de la part de l'administration (A./). L'absence de demande de prise de décision ne permet d'attribuer aucune signification juridique au silence de l'administration (B./).

A./ La nécessaire formalisation de la demande

125. Dans les cas où l'administré produit une offre (1°), ou déclare seulement une information (2°), le silence gardé par l'administration ne donne lieu à aucune décision.

1°) L'exclusion de l'offre

126. Dans sa relation avec l'administration, l'administré n'est pas toujours placé dans la position de demandeur. Il peut, en effet, formuler une offre dont la durée de validité est limitée. Lorsque celle-ci devient caduque, l'administration est dessaisie et ne peut statuer que si une nouvelle offre est faite. Les offres, exclues du champ d'application du code des relations entre le public et l'administration, sont régies par des dispositions indépendantes. Ainsi, l'offre de candidature à un contrat public, l'offre de vente comprise dans la déclaration

³⁶⁰ Art. L. 231-4-2 du CRPA.

d'aliéner et la procédure de démission d'un fonctionnaire constituent trois exemples de procédures exclues du champ d'application du principe du « silence vaut accord ».

127. Offre de candidature à un contrat public. Pour les nombreux besoins de son action administrative, l'administration se trouve en position de demandeur. Ainsi, dans une logique de commande publique³⁶¹ ou une collaboration économique³⁶², les administrés peuvent se comporter en tant qu'opérateurs économiques et déposer, à ce titre, des candidatures. Ces dernières ne constituent aucunement une demande au sens de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000, codifié à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration³⁶³. Il s'agit bien d'offres. Si les candidats sont tenus par leur offre durant leur durée de validité³⁶⁴, ils sont ensuite libérés de toute obligation dès son expiration³⁶⁵. Le silence de l'administration emporte alors extinction de l'offre du candidat. La procédure a d'ailleurs été exclue des projets de décrets portant exception au principe du « silence vaut accord » puisqu'elle se situe hors du champ d'application de la réforme³⁶⁶.

128. Offre de vente comprise dans la déclaration d'intention d'aliéner. En cas de projet d'aliénation d'un bien immobilier situé dans une zone de préemption, l'administré-vendeur est tenu de déposer, auprès de l'administration, une déclaration d'intention. Ainsi, limité dans

³⁶¹ La notion est employée, sans être définie, par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État. V. Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, *JORF*, 3 juil. 2003, p. 11205, Rec. p. 382 ; CE, 23 déc. 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, req. n° 328827, Rec. p. 502. L'article L. 2 du code de la commande publique définit les contrats de la commande publique comme : « les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques ».

³⁶² S. NICINSKI, *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. « Précis Domat. Droit public », 7^e éd., 2019, n° 944.

³⁶³ « Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration ».

³⁶⁴ CE, 9 déc. 1988, *Syndicat intercommunal pour le ramassage des ordures ménagères de Château-Salins et sa région*, req. n° 72465, Rec. T. p. 893.

³⁶⁵ CE, 27 juil. 1984, *Soc. Biro*, req. n° 44919, Rec. p. 303 ; CAA Nancy, 26 janv. 2006, *Société propreté environnement industriel*, req. n° 02NC00635 : « [...] si la Société propreté environnement industriel demeurait liée par son offre initiale pendant toute la validité annoncée dans l'avis de consultation, soit quatre-vingt-dix jours courant à compter de la date limite de remise des offres fixée au 5 janvier 1999, il est constant que le 13 avril 1999, date à laquelle le centre hospitalier de Haguenau a renoncé à l'augmentation de volume envisagée et accepté de conclure le marché aux conditions initialement prévues, le délai de validité de l'offre prévu à l'article 2.4 du CCAP était expiré ; qu'ainsi, la société requérante est fondée à soutenir que n'étant plus à compter de cette date, engagée vis-à-vis du centre hospitalier de Haguenau [...] ».

³⁶⁶ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Synthèse des observations du public dans le cadre de la consultation publique sur les trois projets de décret pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, 23 oct. 2014, accessible en ligne.

l'usage de son droit de propriété, le vendeur doit préalablement proposer à l'administration l'achat de son bien. La déclaration d'intention d'aliéner ne constitue pas une demande, mais bien d'offre³⁶⁷. Si une jurisprudence³⁶⁸, interprétée *a contrario*, a semblé qualifier la déclaration d'intention d'aliéner de demande au sens de de la loi du 12 avril 2000, la Cour de cassation a clairement considéré, dans une décision du 13 février 2013³⁶⁹, que les dispositions applicables en la matière dérogeaient à la loi du 12 avril 2000³⁷⁰. La déclaration d'intention d'aliéner « purge » le droit de préemption de l'administration, si celle-ci ne s'est pas prononcée dans le délai de deux mois³⁷¹. Le silence de l'administration vaut alors renonciation à l'offre de vente émise par l'administré³⁷².

129. Offre de démission du fonctionnaire. La démission du fonctionnaire est soumise à l'accord de son employeur. Le Conseil d'État a qualifié cette « demande » du fonctionnaire d'« offre de démission » par une décision du 7 avril 2011³⁷³. L'offre est enserrée dans un délai visant à protéger le fonctionnaire en lui réservant la possibilité de changer d'avis. En effet, à

³⁶⁷ La jurisprudence qualifie d'ailleurs le mécanisme d'« offre de contracter » : C. Cass., 3^e Ch. civ., 16 juin 1982, n° 81-70432, Bull. civ. 1982, n° 162 ; CE, 22 fév. 1995, *Commune du Veyrier-du-Lac*, req. n° 123421, Rec. T. p. 1082.

³⁶⁸ C. Cass., 3^e Ch. civ., 10 mai 2007, n° 05-21485, Bull. 2007, III, n° 75. La Cour de cassation rejette le pourvoi des demandeurs soulevant le non-respect de l'obligation de transmission d'une demande mal dirigée, prévue à l'article 20 de la loi du 12 avril 2000. La Cour de cassation considère que l'article 20 est inapplicable, car la déclaration d'intention d'aliéner visait non le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, mais le droit de préemption urbain. La déclaration a bien été adressée à l'autorité compétente. *A contrario*, cette jurisprudence semble admettre que l'article 20 aurait été applicable si la déclaration d'intention d'aliéner avait visé le droit de préemption des espaces naturels sensibles. En conséquence, la Cour de cassation qualifie la déclaration de « demande » au sens de la loi du 12 avril 2000. Pour une analyse critique de cette qualification : C. DEBOUY, « La déclaration d'intention d'aliéner est-elle une “demande” au sens de la loi du 12 avril 2000 ? », note sous C. Cass., 3^e Ch. civ., 10 mai 2007, *op. cit.*, *AJDA*, n° 28, 2007, pp. 1543-1548 ; S. NIQUÈGE, « Les demandes adressées à l'administration », *RFDA*, n° 6, 2011, p. 1169.

³⁶⁹ C. Cass., 3^e Ch. civ., 13 fév. 2013, *Communauté d'agglomération de Marne et Gondoire*, n° 11-20655, Bull. 2013, III, n° 25.

³⁷⁰ En l'espèce, la Cour de cassation a jugé que l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, prévoyant une obligation de transmission de la demande par l'administration incompétente, initialement saisie, à l'administration compétente, n'est pas applicable.

³⁷¹ Art. L. 213-2 du code de l'urbanisme. Si le bien est situé dans une zone d'espace naturel sensible, le délai au terme duquel le silence de l'administration vaut renonciation du droit de préemption est de trois mois (art. L. 215-15 du code de l'urbanisme).

³⁷² Ce mécanisme de la décision implicite ne fonctionne que pour les déclarations d'intention d'aliéner portant sur une vente de gré à gré, en contrepartie d'un prix. En cas de vente selon une autre modalité (contrepartie en nature, adjudication ou échange), une décision explicite est nécessaire : art. L. 213-2 et R. 213-9 du code de l'urbanisme. V. H. JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. « Précis », 8^e éd., 2019, n° 562-565 ; J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2017, n° 472.

³⁷³ CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, req. n° 335370, Rec. p. 181 avec concl. E. Geffray, note de X. DOMINO, *AJDA*, n° 17, 2011, pp. 952-957.

l'expiration du délai de validité et si elle a gardé le silence³⁷⁴, l'administration employeuse « se trouve dessaisie de l'offre de démission [...] dont le respect constitue une garantie pour le fonctionnaire, et ne peut alors se prononcer légalement que si elle est à nouveau saisie [...] »³⁷⁵.

Dans les trois hypothèses précédentes, l'administré n'est donc pas en position de demandeur. Il ne cherche pas à obtenir quelque chose dont il est dépourvu. Au contraire, il propose une prestation de services, un bien ou de mettre fin à une collaboration. Dans ces situations, l'administré, ne formulant pas une demande, se trouve hors champ d'application de du principe du « silence vaut accord ». Il en est de même pour les cas de déclarations d'information.

2°) L'exclusion de la déclaration d'information

130. Les déclarations d'information ne sont pas des demandes puisqu'elles ne poursuivent auprès de l'administration qu'une fonction informative et permettent à l'administration d'opérer un contrôle sur les activités exercées par les administrés. La cession de créance détenue sur une personne morale de droit public en constitue un exemple : l'établissement financier doit en informer le comptable public de cette cession. La notification de cession de créance « constitue une information destinée à faire obstacle à ce qu'elle règle sa dette auprès d'une autre personne que l'organisme cessionnaire »³⁷⁶. Ces déclarations prennent

³⁷⁴ Le délai est de quatre mois pour la fonction publique d'État : art. 58 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions, *JORF*, 20 sept. 1985, p. 10813. En revanche, le délai d'instruction n'est que d'un mois pour les fonctionnaires appartenant à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière : art. 96 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JORF*, 27 janv. 1984, p. 441 ; art. 87 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, *JORF*, 11 janv. 1986, p. 535

³⁷⁵ CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, *op. cit.*

³⁷⁶ CE, 9 mars 2018, *Soc. Banque Delubac et Cie*, req. n° 407842, Rec. T. p. 520.

généralement le qualificatif de déclaration préalable³⁷⁷ ou d'enregistrement³⁷⁸. Elles doivent être distinguées du mécanisme préventif que constitue l'autorisation administrative.

131. À la différence de l'autorisation implicite qui conditionne l'exercice du droit, la déclaration préalable ne fait qu'informer l'administration. Certes, le dépôt d'une telle déclaration est une condition *sine qua non* à l'exercice de l'activité ou du droit visé. Cependant, l'administration dispose d'une alternative limitée : « ou bien [elle] décide de façon expresse de s'opposer à l'exercice d'un droit ou d'une liberté, ou bien elle ne décide rien, et la liberté s'exerce normalement »³⁷⁹.

132. Un contrôle *a posteriori* du dépôt de la déclaration. La déclaration préalable repose sur le principe de la liberté d'action. Par conséquent, l'administration n'a qu'une « compétence liée »³⁸⁰ au stade de la réception de la demande. Limitée au simple rôle d'observateur du respect de la loi, elle n'exerce aucun contrôle sur l'activité et se contente de vérifier le caractère complet et fondé de la déclaration préalable. Ainsi, sauf si le dossier est incomplet³⁸¹, farfelu ou adressé à une autorité incompétente, l'administration doit enregistrer la déclaration et « laisser l'activité entrer en service »³⁸². L'absence de contrôle au stade du dépôt de la déclaration différencie le mécanisme de celui de l'autorisation. Classiquement, il est considéré que la déclaration préalable repose sur un contrôle *a posteriori* de type répressif,

³⁷⁷ Au sein du tableau *Légifrance* des procédures soumises au principe du « silence vaut acceptation », certaines procédures sont classées, à tort, comme autorisations. Elles relèvent en réalité du régime de la déclaration préalable. Il s'agit, par exemple, de la déclaration d'un établissement de chasse commerciale (art. L. 424-3-II du code de l'environnement), de l'autorisation des manifestations publiques de boxe (art. R. 331-47 du code du sport) et de la déclaration de participation dans une société pour l'exercice de la profession de vétérinaire (art. R. 242-3-1 du CRPM).

³⁷⁸ L'enregistrement des gestionnaires de fonds de capital-risque européens pour le label et la commercialisation au sein de l'Union européenne (art. 311-1 B du règlement général de l'Autorité des marchés financiers) est un exemple.

³⁷⁹ P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, n° 31, 1979-1980, p. 289 ; L. SEUROT, *L'autorisation administrative, op. cit.*, n° 19 : l'auteur exclut la déclaration préalable de la définition de l'autorisation administrative.

³⁸⁰ Charles Eisenmann qualifie la compétence liée comme « la discrétionnalité nulle, c'est-à-dire l'obligation d'une décision parfaitement déterminée, et pour un but également déterminé » in C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, 1982-1983, T. 2, pp. 313 et 672. V. également L. DI QUAL, *La compétence liée*, LGDJ, coll. « BDP », 1964, T. 59, p. 80 « Dans l'administration liée, il n'existe dans chaque cas d'espèce, qu'une seule décision juste, c'est-à-dire conforme à la loi et remplissant les critères de légalité ».

³⁸¹ « La logique de la déclaration préalable est celle d'une information utile [...]. La règle recouvre en effet trois exigences pratiques importantes : le déclarant doit fournir une information exacte et complète ; il doit l'apporter en temps opportun ; il doit au surplus tenir cette information à jour » in Ph. LIGNEAU, « Le procédé de la déclaration préalable », *RDP*, n° 3, 1976, p. 709.

³⁸² R. BONNARD, note sous CE, Ass., 24 oct. 1930, *Prunget*, Rec. p. 865, S. 1931. III. 1.

tandis que l'autorisation préalable est fondée sur l'interdiction administrative et un contrôle préventif³⁸³. Le juge censure aussi l'administration qui exerce un contrôle préventif au stade du dépôt de la déclaration préalable sur une activité soumise au régime déclaratif³⁸⁴.

133. De même, la présence d'un délai d'opposition, pendant lequel l'activité ne peut être exercée, permet d'identifier la « fausse » déclaration préalable³⁸⁵ et l'existence d'une véritable autorisation administrative. Cet effet différé permet à l'administration de prendre une décision d'interdiction avant même l'entrée en vigueur de la déclaration préalable. Le pouvoir d'opposition, dans un délai déterminé, confère donc à l'administration un pouvoir de contrôle *a priori*. L'intervention préalable de l'administration, qu'elle soit expresse ou implicite, devient alors nécessaire pour l'exercice du droit formulé dans la demande. Ainsi, la déclaration préalable de travaux devenant, dans un délai d'un mois, une décision implicite d'acceptation, appartient à la catégorie des autorisations préalables³⁸⁶.

134. Le renforcement du contrôle préventif de l'administration sur la déclaration préalable, et la pratique de l'« autorisation déguisée »³⁸⁷, ont déjà été censurés dans la célèbre décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*³⁸⁸. En effet, le Conseil a

³⁸³ P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *op. cit.*, p. 302 ; J. RIVERO et H. MOUTOUH, *Libertés publiques*, T. 1, PUF, coll. « Thémis Droit public », 9^e éd., 2003, pp. 189-193.

³⁸⁴ CAA Marseille, 20 déc. 2010, *ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, req. n° 08MA04872, concl. S. DELIANCOURT, *AJDA*, n° 11, 2011, pp. 627-632 : « [...] la réalisation de prestations de formation professionnelle continue par une personne physique ou morale était alors soumise à un régime de déclaration d'activité auprès du préfet de région, tenu de procéder à l'enregistrement d'un organisme de formation professionnelle continue hors le cas où le dossier joint à la déclaration d'activité aurait été incomplet ; qu'ainsi le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ne pouvait refuser d'enregistrer la déclaration d'activité de la SCP Chabas et Associées en qualité de dispensateur de formation professionnelle continue au motif que la première convention jointe au dossier n'était pas constitutive d'une action de formation professionnelle [...] ». L'exemple est intéressant, car l'article L. 6351-1 du code du travail, modifié par l'article 49 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, prévoit désormais un contrôle *a priori* du préfet de région. Celui-ci peut refuser d'enregistrer la déclaration d'activité si certaines conditions ne sont plus remplies. Il s'agit donc d'une autorisation préalable qui ne porte pas son nom, à l'instar des déclarations d'urbanisme.

³⁸⁵ À ne pas confondre avec le délai dans lequel l'intéressé doit déposer sa déclaration sans que l'administration ait un quelconque pouvoir d'opposition. C'est le cas, par exemple, des déclarations et inscriptions au registre du commerce. V. Ph. LIGNEAU, « Le procédé de la déclaration préalable », *op. cit.*, p. 711.

³⁸⁶ P. LIVET, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, LGDJ, coll. « BDP », T. 117, 1974, p. 150 ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979, pp. 427-431 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, LGDJ, coll. « BDP », T. 166, 1992, pp. 24-25 ; G. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, ANRT, 2004, pp. 146-154.

³⁸⁷ Ph. LIGNEAU, « Le procédé de la déclaration préalable », *op. cit.*, p. 732.

³⁸⁸ Cons. const., n° 71-44 DC, 16 juil. 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, dite « Liberté d'association », *JORF*, 18 juil. 1971, p. 7114, Rec. p. 29 ; note de J. RIVERO, *AJDA*, 1971, pp. 537-542.

déclaré non conforme à la Constitution le projet de loi visant à modifier la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Ce texte prévoyait de soumettre l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées à un contrôle préalable de l'autorité judiciaire pour déterminer leur conformité à la loi. Un tel contrôle aurait eu pour conséquence de transformer le mécanisme de la déclaration préalable en un véritable régime d'autorisation. Cette tentative a été censurée au motif que « *la liberté d'association exclut toute intervention préalable d'une autorité publique pour la constatation de l'association* »³⁸⁹. La mise en place d'un contrôle *a priori* par le juge restreignait de manière excessive l'exercice d'une liberté constitutionnellement protégée³⁹⁰.

L'absence de contrôle lors du dépôt de la demande caractérise donc la déclaration préalable et l'enregistrement. L'exercice de l'activité n'est conditionné à aucune décision administrative, à la différence de l'autorisation préalable. Alors que le préavis de grève constitue une déclaration préalable, puisqu'il doit être communiqué à l'administration, le dépôt du préavis ne constitue aucunement une demande à laquelle l'administration doit répondre³⁹¹.

La déclaration préalable exerce seulement un rôle de liaison dans le cadre du contrôle ensuite exercé par l'autorité administrative. Si le droit ou l'activité déclarée méconnaît la législation applicable en la matière, l'administration peut, ultérieurement, restreindre ou interdire son exercice. Cette simple fonction d'information exclut la déclaration de la notion de demande : le déclarant n'attend aucune réponse. En l'absence de demande, la décision implicite d'acceptation ne peut alors se former. De même, la demande doit nécessairement aboutir à une prise de position de l'administration pour qu'une décision implicite d'acceptation puisse naître.

³⁸⁹ J. RIVERO, note sous la décision *Liberté d'association*, n° 71-44 DC, *op. cit.*

³⁹⁰ En revanche, le Conseil d'État a considéré que le principe fondamental reconnu par les lois de la République qu'est la liberté d'association, réaffirmé par les préambules des Constitutions du 27 octobre 1946 et du 4 octobre 1958, n'a pas implicitement abrogé la loi du 1^{er} juin 1924, prévoyant un contrôle préalable pour la constitution des associations dans le code civil local d'Alsace-Lorraine (CE, Sect., 25 juil. 1980, *Église évangélique de Colmar*, req. n° 17971, Rec. p. 230 ; CE, Ass., 22 janv. 1988, *Association Les Cigognes d'Alsace*, req. n° 80936, Rec. p. 37).

³⁹¹ CE, 31 oct. 1986, *Fédération nationale des syndicats libres des PTT*, req. n° 53872, Rec. T p. 249.

B./ Une sollicitation déclenchant une prise de position

135. Une simple demande de renseignement³⁹² ou d'éclaircissement sur la position de l'administration³⁹³ ne peut aboutir à l'édiction d'une décision administrative : il n'y a aucune demande de prise de position³⁹⁴. Il faut distinguer les simples demandes de renseignement, sans suites juridiques, de celles dont la réponse engage juridiquement l'administration. Dans ce second cas, la demande donne lieu, en l'absence de réponse de l'administration et sauf texte contraire, à une décision implicite.

Il en est ainsi des réponses aux demandes de certificat d'urbanisme informant l'administré des règles d'urbanisme applicables sur un terrain donné et lui permettant de savoir, le cas échéant, si l'opération immobilière projetée est réalisable. Après un délai d'un mois, la demande de certificat d'urbanisme d'information donne naissance à une décision implicite³⁹⁵. Dans ce cas, le certificat implicite a plus une fonction de stabilisation des règles juridiques applicables³⁹⁶ qu'une fonction d'information dès lors qu'il est impossible, par le silence de l'administration, d'obtenir une information. La demande de certificat d'urbanisme opérationnel peut aboutir à deux décisions implicites au bout de deux mois, l'une positive quant à l'indication de la réglementation applicable³⁹⁷, l'autre de rejet quant à la faisabilité de l'opération³⁹⁸. Le rescrit fiscal procède du même mécanisme³⁹⁹ : la demande du contribuable

³⁹² CE, 4 oct. 1968, *M. Bigueur*, req. n° 60201, Rec. p. 477 ; CE, 22 mai 1987, *Ministre du budget c/ Lliboutry*, req. n° 61102, Rec. p. 180 ; CE, 25 sept. 1987, *M. André Y*, req. n° 69510 ; CE, 3 juin 1994, *M. Paul X*, req. n° 139520 ; CE, 29 juil. 1994, *M. Brizard*, req. n° 144883, Rec. T. p. 1126 ; CE, 26 fév. 1997, *M. Loiseau*, req. n° 153884 ; CE, 28 juil. 2000, *Soc. NRJ*, req. n° 186170 ; CE, 10 oct. 2007, *M. Monteil c/ Ministère de la justice*, req. n° 295455, Rec. p. 421.

³⁹³ CE, Ass., 14 avr. 1995, *Koen*, req. n° 157653, Rec. p. 168.

³⁹⁴ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », 2000, n° 76 ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, *op. cit.*, n° 242 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Lille II, 2007, p. 137 ; S. NIQUÈGE, « Les demandes adressées à l'administration », *op. cit.*

³⁹⁵ Art. L. 410-1, R. 410-9 et R. 410-12 du code de l'urbanisme.

³⁹⁶ Le certificat implicite d'information garantit que ne soient pas remises en cause, pendant un délai de dix-huit mois, les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et des participations d'urbanisme : art. R. 410-18 du code de l'urbanisme. V. not. H. JACQUOT, « Sur la dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat d'urbanisme d'information générale », in *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011, pp. 168-171.

³⁹⁷ Art. L. 410-1, R. 410-10 et R. 410-12 du code de l'urbanisme.

³⁹⁸ *Ibid* ; décrets relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...] n° 2014-1299 du 23 octobre 2014 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18432, texte n° 76) et n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 (*JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23).

³⁹⁹ Art. L. 80 B du livre de procédures fiscales.

a pour but d'obtenir une prise de position de l'administration sur une question d'application de la loi fiscale⁴⁰⁰.

136. En revanche, certaines procédures n'aboutissent à aucune demande de prise de position de la part de l'administration. Il en est ainsi de la simple protestation⁴⁰¹. De même, la demande tendant à ce que l'administration mette en œuvre des mesures à l'étude n'aboutit pas à une prise de position ferme de l'administration, mais à une déclaration d'intention⁴⁰². L'administré souhaite seulement alerter l'administration sur une situation et lui propose des pistes d'action. La protestation ou la demande d'action deviennent de véritables « demandes » lorsqu'elles sont précises, fermes et exigent alors de l'administration d'agir dans un sens déterminé.

Puisque les offres, les déclarations d'information, les demandes de renseignement ou les protestations n'entrent pas dans la catégorie de demandes de prise de position de l'administration, la recherche d'une signification du sens du silence administratif n'a pas lieu d'être. En revanche, si la demande a pour finalité de provoquer une décision administrative, elle constitue une demande au sens de la loi du 12 avril 2000 puis du code des relations entre le public et l'administration ; sa qualification de déclaration⁴⁰³ ou d'enregistrement⁴⁰⁴ est indifférente.

À défaut de formuler une véritable demande de prise de position de la part de l'administration, l'administré ne peut obtenir une décision implicite issue de son silence gardé. En outre, la demande doit être inscrite dans une procédure prévue par un texte.

⁴⁰⁰ Ces demandes de rescrit fiscal sont régies par des dispositions spéciales. Elles donnent lieu, selon les cas, à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation. La demande de « constat d'usucapion », adressée au président de la commission départementale d'aménagement foncier sur le fondement de l'article L. 121-25 du CRPM, peut également être citée. En cas de silence de l'autorité compétente pendant deux mois, une décision implicite de rejet naît en vertu du décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 portant exception de droit au principe « silence vaut accord » [...] (*JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21052, texte n° 21).

⁴⁰¹ CE, 10 janv. 2001, *M. Limery*, req. n° 195637.

⁴⁰² CE, 24 oct. 1980, *Ass. des personnels et anciens agents de la société nationale de recherche et d'exploitation des pétroles en Algérie*, req. n° 14521, Rec. T. p. 565.

⁴⁰³ « [...] la déclaration de regroupement de troupes, qui tend à obtenir une décision de l'administration autorisant ou non ce regroupement, doit être regardée comme constituant une demande au sens de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 [...] » (TA Amiens, 29 juin 2017, *SCEA Côte de la justice*, req. n° 1502616).

⁴⁰⁴ Il s'agit, notamment, de la terminologie employée pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à un régime d'autorisation simplifiée : art. L. 512-7 du code de l'environnement.

§ 2. Une demande inscrite dans une procédure prévue par un texte

137. Au regard de l'article L. 231-4-2° du Code, la demande de prise de position de la part de l'administration entre dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation à la condition qu'elle s'insère dans une procédure (A./) prévue par un texte (B./). Il s'agit d'exclure les demandes fantaisistes ou de pure convenance.

A./ L'exigence d'une procédure textuelle

138. Si la demande adressée à l'administration ne s'inscrit dans aucune procédure, l'exception législative, selon laquelle le silence de l'administration au bout de deux mois donne lieu à une décision implicite de rejet, s'applique.

139. Le rapport du Conseil d'État de 2014 portant sur l'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation » livre une définition de la notion de « procédure ». Il s'agit de « tout cadre juridique [...] permettant à un administré d'adresser une demande à l'administration tendant à l'édiction par celle-ci d'une décision d'acceptation ou de rejet »⁴⁰⁵. Une ambiguïté surgit dans la définition proposée. Il semble qu'il y ait une confusion entre le mécanisme de la décision implicite et la signification attribuée à cette décision administrative, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation. En effet, si la procédure, telle qu'elle est définie par le rapport, est une condition nécessaire à la formation d'une décision implicite, de rejet comme d'acceptation, cela signifie, *a contrario*, qu'aucune décision implicite ne peut naître en l'absence de procédure. Or l'article L. 231-4 du Code précise que « le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet [...] 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire »⁴⁰⁶. Ainsi, l'absence de procédure « dans les textes » ne fait pas obstacle à la naissance d'une décision implicite. Seulement, cette dernière est alors nécessairement de rejet. Le rapport crée donc une confusion entre deux éléments distincts : le mécanisme de la

⁴⁰⁵ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », La doc. fr., juin 2014, p. 52.

⁴⁰⁶ Cette exception législative a été introduite par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 portant réforme du « silence vaut accord » modifiant l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

décision implicite et le sens de la décision créée. L'attribution mécanique d'une signification négative au silence de l'administration à une demande ne correspondant à aucune procédure illustre la finalité contentieuse de la décision implicite de rejet. La naissance de cette décision, alors même que l'administration saisie est incompétente⁴⁰⁷, permet ensuite de porter la réclamation devant le juge administratif. C'est au nom du droit au recours qu'une décision implicite de rejet naît⁴⁰⁸.

En revanche, et dans la lignée du rapport du Conseil d'État de 2014, la condition selon laquelle la demande doit s'inscrire dans une procédure s'entend largement. Un texte doit habiliter expressément l'administration à se prononcer sur cette dernière.

À titre d'illustration, les demandes des parents d'élèves de repas scolaires prenant en compte les restrictions alimentaires ne sont prévues, en l'état du droit, par aucune procédure textuelle. Par conséquent, en cas de silence de la commune au bout de deux mois, ces demandes font l'objet d'une décision implicite de rejet. En revanche, il en va différemment si le règlement intérieur prévoit expressément une procédure de demande de repas personnalisé.

Les procédures instaurées par des acteurs privés non habilités à agir en tant qu'administration ne sont pas non plus soumises au principe du « silence vaut accord ». Ainsi, il a été jugé qu'une procédure prévue seulement par des engagements privés donnait lieu à une décision implicite de rejet⁴⁰⁹

Ainsi, ce qui compte est qu'un texte habilite l'administration à donner son accord. L'exigence d'une forme textuelle exclut *de facto* les dispositions jurisprudentielles, sources du droit non

⁴⁰⁷ Dans le même ordre d'idée, l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, codifié ensuite à l'article L. 114-3 du CRPA, prévoit que le délai au terme duquel naît une décision implicite de rejet commence à courir dès réception de la demande par l'administration initialement saisie, alors même que celle-ci peut s'avérer incompétente. Ainsi, la compétence et la volonté de l'administration n'interviennent pas dans le processus fictif de formation de la décision implicite de rejet. Sur le caractère fictif du mécanisme de la décision implicite, V. *supra* n° 12 et s.

⁴⁰⁸ CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, Rec. T. p. 432 : « Il découle des exigences attachées au respect du droit constitutionnel au recours une règle générale de procédure selon laquelle, en l'absence de texte réglant les effets du silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande, un tel silence vaut décision de rejet susceptible de recours ». V. *infra* n° 332.

⁴⁰⁹ CE, 26 juil. 2018, *Soc. Fnac Darty*, req. n° 414654, Rec. T. p. 511 : « [...] cette procédure est uniquement prévue par les engagements qui ont été proposés par le groupe Fnac et incorporés dans la décision du 27 juillet 2016 autorisant la concentration, sans l'être, ainsi qu'il vient d'être dit, par une quelconque disposition législative ou réglementaire. Dès lors, il résulte de l'article L. 231-4 du code des relations du public avec l'administration précité que le silence gardé par l'Autorité de la concurrence sur la demande de Fnac Darty ne pouvait valoir que décision de rejet ».

écrites. De même, la « tradition bien établie » et la « coutume »⁴¹⁰ ne permettent pas, par exemple, de rattacher la demande d'inhumation d'un archevêque dans une cathédrale⁴¹¹ dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

Le rapport du Conseil d'État de 2014 cite comme exemples de demandes non prévues par une procédure textuelle les demandes de dérogations ou les demandes annexes ou périphériques se greffant à une procédure telles que la demande d'allongement de délais pour la production de pièces dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation. Il en est de même de la tolérance définie comme « un choix de s'abstenir face à une illégalité commise par un administré »⁴¹² qui ne peut être organisé par un texte⁴¹³ dès lors que l'administration est chargée de respecter la légalité. Elle rentre alors dans la catégorie d'exception législative pour laquelle une décision implicite de rejet s'applique. Dans le cas contraire, la demande rentre dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation, du moins n'est pas exclue du champ d'application sur ce motif.

Enfin, pour être pleinement dans le champ matériel de la décision implicite d'acceptation, cette procédure textuelle doit être prévue par une loi ou un règlement.

B./ Le fondement textuel de la procédure administrative

140. La demande formulée par l'administré d'une prise de position de la part de l'administration entre dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation à la condition qu'elle s'inscrive « dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire » (1^o). Il découle de cette exigence que les procédures issues de textes supra-législatifs donnent lieu selon l'article L. 231-4-2^o du Code, à une décision

⁴¹⁰ L. MARION, concl. sur CE, 21 nov. 2016, req. n° 392560 cité in D. COSTA, note sous ladite décision, *AJDA*, n° 17, 2017, pp. 999-1002.

⁴¹¹ Arrêt cité *Ibid.*

⁴¹² F. GRABIAS, *La tolérance administrative*, LGDJ, coll. « NBT », vol. 173, 2018, n° 445.

⁴¹³ A. ROUYÈRE, « La dispense en droit public : l'"un" et le "multiple" », *Droits*, 1997, p. 83 : la tolérance « résulte d'une simple abstention de la sanction et ne repose sur aucun titre juridique ».

implicite de rejet. Cette éviction est, encore une fois, l'illustration du caractère encadré du principe législatif de la décision implicite d'acceptation (2°).

1°) La notion de texte législatif et réglementaire

141. La décision implicite d'acceptation s'applique seulement si le fondement textuel de la procédure administrative est de valeur législative ou réglementaire. Le législateur n'ayant pas restreint ces deux notions, il convient d'y intégrer l'ensemble des textes rattachés à ces deux catégories.

142. Des normes législatives variées. La notion de texte législatif est conçue largement. Elle comprend la loi ordinaire, mais aussi la loi organique⁴¹⁴, la loi référendaire⁴¹⁵, la loi de pays en Nouvelle-Calédonie⁴¹⁶, ou encore les textes assimilés à la loi tels que les actes dits lois du Gouvernement de Vichy⁴¹⁷, les ordonnances du Comité français de libération et du Gouvernement provisoire de la République française⁴¹⁸, les ordonnances de l'ancien article 92 de la Constitution, les ordonnances ratifiées de l'article 38 de la Constitution et les décisions prises en application de l'article 16 de la Constitution dans le domaine législatif. Au regard de la liste indicative *Légifrance* des procédures relevant du « silence vaut accord », les procédures issues directement d'un texte législatif autre que la loi ordinaire sont rares. Seules deux procédures relevant d'une ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française ont été recensées⁴¹⁹. Toutefois, de nombreuses procédures législatives sont désormais codifiées sans que leur source textuelle initiale soit précisée. Il est donc délicat d'avoir une vision d'ensemble du nombre de procédures concernées. En revanche, la loi constitutionnelle doit être exclue.

⁴¹⁴ Art. 46 de la Constitution.

⁴¹⁵ Art. 11 de la Constitution.

⁴¹⁶ Titre XIII de la Constitution, loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF*, n° 0068, 21 mars 1999, p. 4197.

⁴¹⁷ CE, 22 mars 1944, *Vincent*, req. n° 74309, Rec. p. T. p. 417.

⁴¹⁸ CE, 22 fév. 1946, *Botton*, req. n° 80068, Rec. p. 58.

⁴¹⁹ L'« autorisation de changement d'affectation ou de démolition d'une salle de spectacles publics » et l'« autorisation des baux d'immeubles à usage de spectacles, des locations, sous-locations et cessions de fonds de commerce d'entreprises de spectacles » relèvent des procédures visées aux articles 2 et 3 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, *JORF*, 14 oct. 1945, p. 6505.

143. Une approche large de la notion de texte réglementaire. Le législateur n'ayant pas restreint le champ de la notion de « texte réglementaire », celle-ci doit être interprétée largement en ne retenant pour seule condition que le caractère décisoire du texte. Une telle interprétation permet d'inclure l'ensemble des règlements intérieurs des administrations⁴²⁰, les circulaires impératives⁴²¹ qui précisent aux administrés les démarches à respecter pour le bon traitement de leurs demandes. *A contrario*, les actes administratifs non décisores, tels que les mesures préparatoires, les décisions confirmatives, les actes informatifs, les vœux, les recommandations individuelles, ainsi que les circulaires, directives internes ou lignes directrices non impératives⁴²² ne seront pas considérés comme des textes réglementaires instaurant une procédure de demande de prise de position de l'administration. Le rapport de 2014 du Conseil d'État confirme cette analyse⁴²³ : si aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit de procédure, la demande est exclue du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation⁴²⁴. L'identification des procédures prévues par les règlements intérieurs est centrale. En effet, si l'administration fait le choix de régir certaines demandes des administrés, elle fait alors entrer la procédure dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. Cependant, le règlement intérieur doit clairement prévoir qu'il s'agit d'une demande de prise de position, et non d'une consultation en vue de connaître l'avis de l'administré sur le sujet. Ainsi, à la suite de revendications des administrés, l'administration peut intégrer certaines demandes dans le règlement intérieur sans anticiper qu'elles entreront ensuite dans le champ matériel de la décision implicite d'acceptation. Les règlements intérieurs régissant le quotidien des administrés sont particulièrement importants dans les domaines éducatif, hospitalier ou pénitentiaire.

⁴²⁰ Dans la liste *Légifrance* des procédures relevant du silence vaut accord, 12 d'entre elles sont issues directement d'un règlement intérieur.

⁴²¹ CE, Sect., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, req. n° 233618, Rec. p. 463, *GAJA*, n° 103.

⁴²² B. SEILLER, « Acte administratif (I - Identification) », *Rép. Cont. adm.*, Dalloz, 2015, n° 399-452.

⁴²³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 55.

⁴²⁴ CE, Rapport public relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015, 2016, pp. 279-280. La section de l'intérieur du Conseil d'État a émis un avis défavorable à la présence, dans la liste des exceptions réglementaires, des demandes de la personne détenue tendant à ne pas être soumise au port de menottes ou d'entraves lors d'un transfèrement ou d'une extraction. En effet, ces demandes n'étant prévues par aucun texte réglementaire, elles font partie de l'exception législative selon laquelle le silence vaut décision implicite de rejet. Ces procédures ne doivent donc pas être recensées au titre des exceptions réglementaires au principe. Le Gouvernement a suivi cet avis : les demandes ne figurent pas dans les décrets n° 2014-1279 et n° 2014-1277 du 23 octobre 2014 portant exception au « silence vaut accord » en matière pénitentiaire.

La décision implicite d'acceptation ne s'applique qu'aux procédures prévues par un texte législatif ou réglementaire, et exclut les procédures prévues par un texte supra-législatif.

2°) L'exclusion ambivalente de la procédure prévue par un texte supra-législatif

144. L'exclusion de l'ensemble des procédures prévues par des dispositions supra-législatives témoigne, à nouveau, du caractère limité du champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

145. Le rapport du Conseil d'État de 2014 n'évoque pourtant pas cette problématique. Il se cantonne à une approche large du texte réglementaire visant toute disposition de valeur réglementaire présentant « des dispositions impératives à caractère général », ⁴²⁵ car la notion de texte législatif est « dépourvue de toute ambiguïté » ⁴²⁶. Aucune autre source n'est analysée. Par ailleurs, on peut s'interroger sur le fait que ce rapport semble implicitement considérer que le texte supra-législatif n'est pas hors champ, car l'objectif principal de cette exception législative est « d'écarter du champ de la décision implicite d'acceptation les décisions qui pourraient naître du silence gardé par l'administration sur les demandes à caractère fantaisiste ou les demandes de pure convenance qui peuvent être présentées par les administrés. Le présumé de cette disposition est que l'ensemble des demandes que les personnes physiques et morales peuvent légitimement adresser à l'administration est d'ores et déjà prévu par les textes » ⁴²⁷. Ainsi, l'exception n'aurait pour finalité que d'écarter les demandes non fondées sur un texte, peu importe la valeur de celui-ci. Les procédures prévues par des textes supra-législatifs ne semblent pas exclues sur ce fondement.

146. Le rapport traite uniquement la question de la compatibilité du silence positif prévu par des dispositions conventionnelles sur le terrain de l'exception de droit ⁴²⁸. C'est en raison de l'incompatibilité de la décision implicite d'acceptation avec « le respect des engagements internationaux et européens de la France » (art. 231-4-4° du Code) et non car « non prévue par un texte législatif ou réglementaire » (art. 231-4-2° du Code) que certaines procédures

⁴²⁵ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 54.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 52.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 68 et s.

issues du droit international et du droit de l'Union sont soumises au principe du « silence vaut rejet ».

Le Gouvernement semble avoir suivi ce raisonnement, car certaines procédures issues des normes internationales⁴²⁹ ou du droit de l'Union⁴³⁰ sont classées comme exceptions de droit. Puisqu'elles sont déjà exclues sur le fondement de l'article L. 231-4-2° du Code, une seconde exclusion, sur le fondement, cette fois, de l'article L. 231-4-4°, est inutile.

La différence de fondement est importante, car l'exclusion du champ matériel de la décision implicite d'acceptation pour les procédures issues de dispositions supra-législatives est totale pour l'un (art. 231-4-2°) tandis qu'elle est seulement partielle pour l'autre (art. 231-4-4°). En effet, dans le second cas, l'exception de droit est interprétée restrictivement. L'exclusion ne s'applique que s'il y a une incompatibilité entre une exigence conventionnelle ou constitutionnelle et la décision implicite d'acceptation. Rien de tel avec l'exception législative qui exclut les procédures non pas sur le critère de l'incompatibilité, mais simplement du fait de la source textuelle supra-législative de ces dernières.

Il est opté pour une lecture littérale de l'exception législative. La décision implicite d'acceptation ne s'applique pour la demande que si elle s'inscrit dans une procédure prévue par un texte soit législatif ou réglementaire. Les procédures issues uniquement d'un texte supra-législatif, et qui n'ont donc pas été transposées dans un texte législatif ou réglementaire, en sont exclues et relèvent de la règle du « silence vaut rejet ».

En définitive, le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation comprend toute demande de prise de position de l'administration, si celle-ci s'inscrit dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire. Ainsi, deux conditions essentielles doivent être remplies : la demande doit exiger une prise de position de la part de l'administration et elle doit reposer sur un support textuel de valeur législative ou réglementaire. En revanche, si la procédure de la demande est précisée par un texte supra-

⁴²⁹ Par exemple, le décret n° 2014-1282 du 23 octobre 2014 précise quatre exceptions de droit, issues de la convention douanière relative au transport international de marchandises.

⁴³⁰ Par exemple, le décret n° 2014-1282 du 23 octobre 2014 énumère les exceptions de droit issues, soit du traité de l'Union européenne, soit du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, soit de règlements européens. De même, le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 mentionne les exceptions de droit issues de directives européennes.

législatif, la demande donne lieu, en cas de silence de l'administration, à une décision implicite de rejet. En outre, le principe ne s'applique que si la demande donne lieu à une décision administrative individuelle.

Section. 2 Une demande aboutissant à une décision administrative

147. La demande de l'administré doit donner lieu à une décision individuelle (§ 1) et avoir un objet administratif, entendu comme un objet non contentieux (§ 2) et non financier, sauf en matière de sécurité sociale dans les cas prévus par décret (§ 3).

§ 1. Une demande donnant lieu à une décision individuelle

148. La demande de l'administré doit nécessairement aboutir à une décision individuelle. Dans le cas contraire, la signification du silence de l'administration est négative, conformément à l'exception posée à l'article L. 231-4-1° du Code. Ainsi, la demande de l'administré doit donner naissance à une décision implicite unilatérale (A./) qui ne doit être ni réglementaire, ni d'espèce (B./).

A./ L'identification de la décision unilatérale

149. L'expression « décision administrative » désigne la décision administrative unilatérale. L'unilatéralité « apparaît dans le discours doctrinal comme inhérente à l'idée même de décision [...]. L'expression “décision unilatérale” s'avère donc relativement marginale dans le discours doctrinal, car en partie redondante »⁴³¹. Il convient, surtout, de distinguer la décision administrative du contrat administratif. Pour distinguer les deux notions, le juge administratif dispose de deux critères alternatifs⁴³². Le premier, issu du droit privé, est le critère de l'« accord de volonté »⁴³³ exigé pour la conclusion du contrat. La décision, au contraire, se caractérise par l'absence de consentement ou d'accord de volonté

⁴³¹ B. DEFOORT, *La décision administrative*, LGDJ, coll. « BDP », 2015, T. 286, n° 178. D'ailleurs, en droit des contrats administratifs, les pouvoirs de modification ou résiliation unilatérale se rattachent au régime de la décision unilatérale in X. DUPRÉ de BOULOIS, *Le pouvoir de décision unilatérale. Étude de droit comparé interne*, LGDJ, coll. « BDP », T. 248, 2006, p. 26.

⁴³² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2° éd., 2018, n° 807.

⁴³³ CE, Sect., 11 fév. 1972, *OPHLM du Calvados et Caisse franco-néerlandaise de cautionnements*, req. n° 79402, Rec. p. 135.

dans les engagements souscrits⁴³⁴. Le second critère est celui de « l'élément d'un processus décisionnel enclenché en vertu de l'habilitation à agir »⁴³⁵ de l'Administration. Ainsi, à la différence du contrat administratif, la décision se caractérise par l'absence de participation « déterminante [des destinataires] quant à l'existence de cet acte »⁴³⁶. S'ils peuvent participer au processus de formation de l'acte, avec notamment le mécanisme de la concertation en amont ou lors de l'acquiescement en aval, les destinataires ne sont pas habilités à décider : jamais co-auteurs, ils demeurent, au mieux, co-acteurs⁴³⁷. La frontière entre ces deux formes d'actes est délicate, en particulier s'agissant des contrats contenant des éléments unilatéraux.

150. Contrats à effet réglementaire ou à contenu réglementaire. Tout d'abord, il existe des contrats⁴³⁸ à effet réglementaire. Une décision administrative d'approbation est la condition nécessaire au plein effet juridique de ces contrats. Par l'approbation, les dispositions du contrat « produisent les effets juridiques s'attachant à un acte réglementaire »⁴³⁹, tout en conservant une ossature contractuelle⁴⁴⁰. De plus, il existe des contrats administratifs contenant tout à la fois des clauses réglementaires⁴⁴¹ et des clauses « purement »

⁴³⁴ « Celui qui contracte s'engage au sens strict, c'est-à-dire qu'il définit, par son accord, *une part de sa propre situation juridique vis-à-vis du coobligé* » in D. de BÉCHILLON et P. TERNÉYRE, « Contrats administratifs », *Rép. Cont. adm. Dalloz*, 2000, n° 12. V. égal. X. DUPRÉ de BOULOIS, « Les actes administratifs unilatéraux » in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, T. 2, 2011, p. 170.

⁴³⁵ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 807.

⁴³⁶ B. SEILLER, « Acte administratif - Identification », *op. cit.*, n° 49.

⁴³⁷ En cas d'avis conforme, le juge a pu qualifier l'autorité consultative de co-auteur, et sanctionner la méconnaissance de l'avis sur le terrain de l'incompétence (CE, 29 janv. 1969, *Dame Veuve Chanebout*, req. n° 66080, Rec. p. 43). Toutefois, même en présence d'un co-auteur, l'acte juridique final demeure une décision, et non un contrat.

⁴³⁸ Dans la lignée de la conception duiguiste, le contrat est une espèce du genre convention. Il désigne la convention produisant une situation juridique subjective. Si l'acte a des effets réglementaires, ou présente un contenu réglementaire, l'effet relatif du contrat ne s'applique plus. Il s'agit alors d'une convention applicable à un nombre indéterminé d'individus : L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, éd. Ancienne Librairie Fontemoing et C^{nie}, 3^e éd., 1927, T. 1, pp. 312 et s. ; A. de LAUBADÈRE, F. MODERNE, P. DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ, 2^e éd., 1983, T. 1, n° 21-22 ; H. HOEPFFNER, *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, 2016, n° 51-52. Toutefois, dans le cadre de cette étude, la distinction entre le contrat et la convention n'est pas déterminante : l'application du régime de la décision implicite nécessite seulement que la demande donne lieu à une décision unilatérale. À défaut, l'exclusion du principe s'applique, que la demande porte sur une convention, ou sur un contrat.

⁴³⁹ CE, Sect., 18 fév. 1977, *Hervouet*, req. n° 99086, Rec. p. 98 avec concl. H. Dondoux.

⁴⁴⁰ Les contrats à effet réglementaire sont présents, notamment, dans le cadre des conventions collectives de travail ainsi qu'en matière médicale, au sein des accords entre les organismes de sécurité sociale et les professionnels de santé : CE, 14 janv. 1998, *Synd. départemental Interco 35 CFDT*, req. n° 186125.

⁴⁴¹ Les clauses réglementaires peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par un tiers (CE, Ass., 10 juil. 1996, *Cayzeele*, req. n° 138536, Rec. p. 274). Elles sont définies comme « les clauses qui ont, par elles-mêmes, pour objet l'organisation ou le fonctionnement d'un service public » (CE, 9 fév. 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, req. n° 404982, Rec. p. 34.).

contractuelles. La qualification doctrinale de ces contrats d'actes mixtes⁴⁴² ne doit pas prêter à confusion. Il ne s'agit pas d'actes mi-contractuels, mi-unilatéraux, mais de contrats. La présence d'une substance unilatérale n'enlève rien à la forme contractuelle de ces actes⁴⁴³ dont les concessions de service public sont l'exemple le plus topique⁴⁴⁴. Enfin, il existe des contrats à contenu réglementaire⁴⁴⁵, c'est-à-dire au contenu partiellement préfixé par voie réglementaire ou légale.

Selon le professeur Seurot, une autorisation est contractuelle si elle crée une « situation juridique subjective ». Il en est ainsi dès que l'autorisation « a pour objet de confier l'exercice d'une activité que l'administration considère comme étant d'intérêt général »⁴⁴⁶. Il faut donc deux conditions : la soumission à des obligations particulières en tant qu'activité d'intérêt général, et une sélection préalable des candidats. L'autorisation contractuelle se rapproche de la notion d'agrément, telle que définie par C. Bertrand dans sa thèse⁴⁴⁷. Ces autorisations sont alors rattachées à la catégorie d'autorisations conditionnelles ou avec charges⁴⁴⁸.

151. Parce qu'elle demeure poreuse, la frontière entre contrat et acte unilatéral complexifie l'appréhension du champ d'application du principe du « silence vaut accord ». Par exemple, le rapport d'activité du Conseil d'État de 2016 cite, en tant que demandes tendant à la conclusion d'un contrat et donc exclues du champ d'application de la décision implicite d'acceptation, la demande d'achat d'une concession funéraire et la demande de conventionnement des services de radio et de télévision n'utilisant pas les fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel⁴⁴⁹. Ces deux exemples témoignent du caractère « hybride » de ces actes difficilement identifiables.

⁴⁴² Y. MADIOT, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 103, 1971.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ CE, 9 fév. 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, *op. cit.*

⁴⁴⁵ Certains membres de la doctrine préfèrent le qualificatif de « conventions attributives de situation légale ou réglementaire » (A. de LAUBADÈRE, F. MODERNE, P. DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, *op. cit.*, n° 48-58) ou de « convention réglementaire » (H. HOEPFFNER, *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, n° 58)

⁴⁴⁶ L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, *op. cit.*, n° 300-331.

⁴⁴⁷ C. BERTRAND, *L'agrément en droit public*, LGDJ, Presses Universitaires de la Faculté de Droit - Univ. d'Auvergne, coll. des Thèses, vol. 6, 1999, pp 60-121 et pp. 220-222.

⁴⁴⁸ V. *infra* n° 560 et s.

⁴⁴⁹ CE, Rapport public relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016, 2017, p. 316.

Si l'arrêté municipal d'octroi de la concession funéraire a pu être considéré, par certains arrêts, comme une décision individuelle créatrice de droits⁴⁵⁰, le rattachement de la concession funéraire à un contrat d'occupation du domaine public, lui-même reconnu comme un contrat administratif par la loi⁴⁵¹, suffit à le qualifier comme tel⁴⁵². La concession funéraire est alors rangée dans la catégorie de « contrat d'adhésion »⁴⁵³ dans lequel les engagements unilatéralement fixés par l'administration ont été acceptés et ne lient que les parties. Sa nature contractuelle l'exclut donc du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation.

La même difficulté d'identification de la nature contractuelle se pose pour les contrats de conventionnement des services de radio et de télévision n'utilisant pas les fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ils sont prévus à l'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. En réalité, ces conventions sont fixées unilatéralement par l'autorité de régulation. Elles « n'ont que l'apparence de contrats. Il s'agit en réalité d'autorisations délivrées par le CSA, assorties de conditions élaborées en concertation avec le radiodiffuseur »⁴⁵⁴. Pourtant, les conventions comprennent aussi bien des stipulations préétablies que des stipulations contractuelles⁴⁵⁵. Adoptant une logique finaliste, le Conseil d'État a opté pour la qualification d'acte unilatéral,

⁴⁵⁰ CAA Bordeaux, 2 mars 2010, *Rol c/ Cne Brive-la-Gaillarde*, req. n° 08BX02222 ; CAA Bordeaux, 6 janv. 2009, req. n° 07BX02269 ; CAA Douai, 4 oct. 2007, n° 07DA00516 ; CAA Marseille, 31 déc. 2003, req. n° 00MA00517.

⁴⁵¹ Décret-loi du 17 juin 1938 ; art. L. 2331-1 du CGPPP.

⁴⁵² CE, Ass., 21 oct. 1955, *Méline*, req. n° 11434, Rec. p. 491 ; concl. D. LABETOULLE sur TC, 4 juil. 1983, *M. François c/ Cne de Lusigny*, req. n° 02294, *JCP G*, n° 2, 1985, II.20331. Pour une approche plus large de la distinction entre l'acte unilatéral et le contrat comme titre d'occupation du domaine public : J.-M. AUBY *et alii.*, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. « Précis », 7^e éd., 2016, n° 162 ; A. MAMONTOFF, « Le rapprochement des régimes d'autorisation et du contrat d'occupation du domaine public » in *Mélanges Guibal*, Univ. Montpellier, 2006, vol. 1, pp. 517-544.

⁴⁵³ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T. 1, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », 15^e éd., 2001, n° 656. Le caractère inégalitaire du contrat d'adhésion ne constitue pas un argument suffisant pour le qualifier de décision unilatérale : A. de LAUBADÈRE, F. MODERNE, P. DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, *op. cit.*, n° 45.

⁴⁵⁴ D. CHAUVAU, concl. sur CE, 25 nov. 1998, *Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion*, req. n° 172407, Rec. p. 443, *AJDA*, n° 1, 1999, p. 55 : un recours pour excès de pouvoir est recevable contre une mesure d'exécution de la convention d'un service de télévision distribué par câble, telle que prévue à l'article 34-1 de la loi du 30 septembre 1986 ; CE, 4 juin 1997, *Société Métropole télévision*, req. n° 175767, Rec. p. 239 et CE, Ass., 8 avr. 1998, *Société SERC Fun Radio*, req. n° 161411 Rec. p. 138 avec concl. S. Hubac : un recours pour excès de pouvoir est recevable contre le refus du Conseil supérieur de l'audiovisuel de modifier la convention prévue à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986. À la différence des « conventions » des articles 33-1 et 34-1, la convention de l'article 28 est annexée à une autorisation délivrée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

⁴⁵⁵ S. HUBAC, concl. sur CE Ass., 8 avr. 1998, *Société Serc Fun Radio*, *op. cit.*, p. 142.

permettant ainsi la recevabilité du recours pour excès de pouvoir⁴⁵⁶. Toutefois, les conventions relèvent davantage du domaine contractuel.

152. Par ailleurs, parmi les demandes que peuvent formuler les administrés, il convient d'écartier du champ d'application du principe du « silence vaut accord » l'ensemble des demandes des cocontractants de l'administration, ainsi que celles tendant à la conclusion de contrats avec l'administration⁴⁵⁷. Dans son rapport de 2014, le Conseil d'État fait la distinction entre, d'une part, les relations précontractuelles telles que les demandes de conclusion d'un contrat, lesquelles entreraient dans le champ d'application de la loi du 12 avril 2000, puis du code des relations entre le public et l'administration et, d'autre part, les relations contractuelles qui en seraient exclues⁴⁵⁸. Le statut d'administré s'effacerait au profit de celui de prestataires de l'administration. L'exclusion de l'administré, lorsqu'il est un prestataire de l'administration, peut être mise en perspective avec celle des agents publics et assimilés : seule importe, dans l'application du principe du « silence vaut accord », que le demandeur soit placé dans la position d'administré⁴⁵⁹. Ainsi, pour le co-contractant, à défaut de texte en ce sens⁴⁶⁰, aucune signification n'est attribuée au silence de l'administration co-contractante, sauf si le juge administratif s'appuie sur la règle supplétive et prétorienne du « silence vaut rejet » au nom du droit au recours⁴⁶¹. À l'inverse, s'agissant des demandes à la conclusion d'un contrat, le demandeur intervient comme administré. Ces demandes relèvent alors du champ d'application de la décision implicite de rejet, en tant que demandes à caractère contractuel. Afin d'éviter une sous-distinction source de complications, il pourrait être plus judicieux d'admettre, conformément à une logique de blocs de compétence, que toute demande d'un administré co-contractant ou pré-co-contractant donne lieu à une décision

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 143 ; D. CHAUVAUX, concl. préc., p. 56 ; V. égal. L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, *op. cit.*, n° 312.

⁴⁵⁷ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 31 ; MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Consultation publique sur les projets de décret pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration : synthèse des observations de la consultation publique, mise en ligne le 23 octobre 2014, *op. cit.*

⁴⁵⁸ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 31 et 48.

⁴⁵⁹ Circulaire n° RDFS1501796C du 12 mars 2015, relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État.

⁴⁶⁰ Le contrat administratif renvoie, pour l'essentiel, aux cahiers des clauses administratives générales et techniques.

⁴⁶¹ V. *infra* n° 325 et s.

implicite de rejet. En revanche, rien n'empêche de prévoir une signification différente au silence de l'administration dans le contenu du contrat.

Le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation suppose que la demande de l'administré tende à l'adoption d'une décision à caractère unilatéral, mais aussi qu'elle soit individuelle, écartant les décisions réglementaires et les décisions d'espèce.

B./ L'identification de la décision individuelle

153. Le code des relations entre le public et l'administration classe la décision administrative en trois catégories : la décision réglementaire, la décision individuelle et la décision ni réglementaire, ni individuelle, qualifiée de décision d'espèce⁴⁶². Le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation dépend de cette classification tripartite. La frontière entre les trois catégories est pourtant tenue et sujette aux aléas jurisprudentiels.

À titre liminaire, il convient de rappeler que la décision qui touche à l'existence même d'une autre décision est, par effet attractif, du même caractère. Ainsi, une demande d'abrogation, retrait ou de modification d'une décision réglementaire donne lieu à une décision elle-même réglementaire⁴⁶³. Le raisonnement est identique pour une décision individuelle ou décision d'espèce. Distinguer les décisions d'espèce des décisions réglementaires n'a pas d'intérêt pour déterminer le sens du silence de l'administration, comme prévu par le Code⁴⁶⁴. En définitive, seule importe l'identification de la décision individuelle.

Celle-ci est personnelle et concrète⁴⁶⁵. Elle s'oppose alors aux autres catégories de décisions qui ont comme point commun de ne pas être personnelles. Pour identifier le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation, il suffit, en principe, de

⁴⁶² Art. L. 200-1 du CRPA.

⁴⁶³ CE, Ass., 8 juin 1973, *Richard*, req. n° 84601, Rec. p. 405.

⁴⁶⁴ Cette distinction présente toutefois un intérêt s'agissant du régime de la décision implicite de rejet.

⁴⁶⁵ La terminologie n'est pas toujours identique selon les auteurs. Le professeur Tusseau distingue la norme particulière de la norme générale : « Une norme est générale ou particulière selon l'étendue de ses destinataires. Elle est générale si elle s'adresse à absolument tous les individus ou à tous les individus dotés de certaines caractéristiques. Elle est particulière si elle s'adresse à un nombre spécifié ou à un nombre d'individus spécifiés » (G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 60, 2006, n° 621).

considérer l'ensemble des demandes donnant lieu à une décision personnelle (1°). Toutefois, par exception, certaines décisions personnelles portant organisation du service public sont réglementaires. Elles sont dès lors exclues du principe du « silence vaut accord » (2°).

1°) L'exigence du caractère personnel de la décision

154. Aucune décision implicite d'acceptation ne peut naître d'une demande tendant à l'adoption d'une décision d'espèce⁴⁶⁶ ou particulière⁴⁶⁷, nécessairement apersonnelle⁴⁶⁸ et concrète, ou d'une décision réglementaire, impersonnelle et abstraite⁴⁶⁹. Pour l'étude, seul compte le caractère personnel ou nominatif⁴⁷⁰, à l'exception des décisions administratives liées à l'organisation du service public, pour identifier la décision individuelle. Ainsi, l'identification des demandes donnant lieu à une décision individuelle ne semble pas soulever de difficultés particulières. Il suffit de déterminer si l'agrément, l'inscription, l'autorisation,

⁴⁶⁶ I. POIROT-MAZÈRES, « Les décisions d'espèce », *op. cit.*

⁴⁶⁷ J.-F. LACHAUME, *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », T. LXV, 1966, p. 70. La terminologie doctrinale de « décision d'espèce », ou « décision particulière », est préférée aux terminologies « négatives » telles que celles de « décisions non réglementaires » ou « décision ni réglementaire ni individuelle ».

⁴⁶⁸ F. MELLERAY, « Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif général », *AJDA*, n° 44, 2015, pp. 2491-2493. Le professeur Poirot-Mazères définit pour sa part la décision d'espèce comme étant « apersonnelle ». La décision d'espèce n'a jamais comme destinataires des sujets de droit mais visent uniquement des objets de droit *in* I. POIROT-MAZÈRES, « Les décisions d'espèce », *RDP*, n° 2, 1992, p. 486. L'auteur reprend notamment l'analyse du professeur Bergerès : « L'ignorance des destinataires est, pourrait-on dire, totale ou quasi-physique. Elle doit être soigneusement distinguée d'une ignorance d'ordre qualitatif qui est l'impersonnalité du règlement » *in* M.-C. BERGERÈS, « Les actes non réglementaires », *AJDA*, n° 1, 1980, p. 8. Dans le même sens : É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », 2011, n° 359-379.

⁴⁶⁹ É. UNTERMAIER identifie des règles de droit « qui n'établissent aucune relation entre un sujet et un objet, mais qui ont pour fonction de constituer les sujets et les objets du droit ». Ces normes statiques, qui constituent un objet, sont apersonnelles ; les normes qui constituent un sujet de droit sont amatérielles. À titre d'exemple, l'auteur cite la décision d'espèce apersonnelle et concrète suivante : « Le domaine de Brimborion, dans le domaine de Seine-et-Oise est un site pittoresque » ; comme exemple de décision réglementaire impersonnelle et amatérielle : « Les collectivités territoriales sont les départements, les communes, les régions et les collectivités d'outre-mer » *in* É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français, op. cit.*, n° 273, 397 et tableau annexé p. 137. Dans le cadre de cette étude, ces sous-distinctions sont peu utiles. Le critère déterminant afin d'isoler la décision individuelle des autres décisions réside dans sa dimension personnelle. Si la décision administrative est apersonnelle, elle n'est pas, par définition, individuelle. Si elle est amatérielle, seule la dimension personnelle permet de l'identifier comme une décision individuelle.

⁴⁷⁰ Le qualificatif de personnel est préféré. Si la décision individuelle peut désigner des personnes identifiées nominativement par leurs noms et prénoms, elle peut également désigner des personnes identifiables par des caractéristiques concrètes de temps et de lieu. Il en est ainsi, par exemple, des arrêtés d'insalubrité visant les habitants d'un immeuble. Par ailleurs, la décision individuelle concerne les personnes, mais aussi les actes.

l'approbation, ou l'homologation sont bien individuels. Si le destinataire⁴⁷¹ est nominativement identifié, alors la décision est individuelle. Toutefois, le destinataire ne doit pas être une personne juridique unique « sans équivalent »⁴⁷² ou « de premier degré »⁴⁷³ comme le Président de la République, le Premier ministre, le Préfet de police de Paris ou la Banque de France. Dans ces hypothèses, la décision est réglementaire : le destinataire désigne la fonction ou l'organe et non la personne qui l'exerce. En revanche, quand la commune *X*, le préfet du département *Y* est désigné, il s'agit d'une décision individuelle, car ce sont des personnes juridiques « uniques au deuxième degré, c'est-à-dire qui appartiennent aussi à une catégorie plurielle de personnes »⁴⁷⁴.

En revanche, l'identification du caractère personnel de la décision administrative ne suffit pas s'agissant des décisions relatives à l'organisation du service public, qualifiées de réglementaires.

2°) L'exclusion de la décision portant organisation du service public

155. En « recadrant »⁴⁷⁵ la notion d'organisation du service public, la jurisprudence *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2016⁴⁷⁶ étend la catégorie des décisions individuelles admises dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. Il est important de définir au mieux la nouvelle portée de l'exception (a), afin d'étudier ses conséquences sur le champ d'application de la décision implicite d'acceptation (b).

⁴⁷¹ L'acte individuel peut comprendre plusieurs destinataires nominativement désignés comme dans le cas des résultats d'un concours ou les listes électorales. Dans ce cas, le qualificatif d'acte collectif est employé. V. B. SEILLER, « Acte administratif : Identification », *Rép. Cont. adm.* Dalloz, 2015, n° 389-390.

⁴⁷² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 844.

⁴⁷³ É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, *op. cit.*, n° 169-173.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, n° 172.

⁴⁷⁵ J. LESSI, concl. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, *op. cit.*, p. 1113.

⁴⁷⁶ CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, req. n° 393082, Rec. p. 277, concl. J. LESSI, *RFDA*, n° 6, 2016, pp. 1107-1118 ; note de G. ÉVEILLARD, *Dr. adm.*, n° 3, 2017, comm. 10 ; étude de É. UNTERMAIER-KERLÉO, *Dr. adm.*, n° 6, 2017, étude n° 11. Pour des jurisprudences reprenant la même formulation : CE, 3 oct. 2016, *Chambre nationale des professions libérales*, req. n° 390362, Rec. T. p. 603 et 694, concl. J. LESSI, accessibles sur *ArianeWeb* ; CE, 26 avr. 2017, *Fédération de boxe américaine et discipline associées*, req. n° 399945, Rec. T. p. 430, note de G. SIMON, *AJDA*, n° 28, 2017, pp. 1629-1631 ; CE, 12 mai 2017, *Fédération UNSA spectacle et communication*, req. n° 385838, étude de Y. PAGNERRE et S. DOUGADOS, *Dr. soc.*, 2018, p. 97.

a) Le changement opéré par l'arrêt *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*

156. Dans cette décision, la Haute juridiction administrative restreint la notion d'acte réglementaire lié à l'organisation du service public. Après avoir délimité les missions de service public de l'enseignement supérieur dévolues aux établissements de formation en ostéopathie, le Conseil d'État considère que « l'acte, dépourvu de caractère général et impersonnel, par lequel le ministre agrée ou refuse d'agréer chacune de ces écoles n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public et ne revêt donc pas un caractère réglementaire »⁴⁷⁷. La seule participation au service public ne suffit plus à qualifier une décision de réglementaire. La décision constitue un infléchissement de la jurisprudence *Commune de Clefcy* de 1969⁴⁷⁸. Désormais, la décision est réglementaire seulement si elle fixe, par elle-même, des règles d'organisation du service public.

157. Toute la difficulté est de savoir si la décision, en elle-même, doit comprendre les règles d'organisation du service, ou si le simple renvoi à un pouvoir d'organisation prévu par un régime légal préétabli suffit. Le premier cas s'inscrit dans la logique de « recadrage » issue de la jurisprudence *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*. L'arrêté désignant nominativement les organismes chargés du service public n'est pas réglementaire, « l'acte de désignation du délégataire n'organise rien par lui-même, mais confie un pouvoir d'organisation : il a un objet organisationnel par ricochet »⁴⁷⁹. Le pouvoir réglementaire conféré à l'organisme résulte de l'acte de désignation. De même, les décisions prises, pour l'organisation du service public, par un organisme agréé sont réglementaires. En revanche, une décision ne prévoyant que la désignation de l'organisme semble bien individuelle.

L'interprétation plus stricte de la notion d'acte d'organisation du service public est susceptible d'aboutir à une requalification des décisions d'approbation et d'homologation. Celles-ci

⁴⁷⁷ CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, *op. cit.*

⁴⁷⁸ CE, Sect., 13 juin 1969, *Commune de Clefcy*, req. n° 76261, Rec. p. 308 : « l'arrêté en date du 2 février 1966 par lequel le sous-préfet de Saint-Dié avait précédemment institué ladite commission syndicale et lui avait donné une composition paritaire avait pour objet l'organisation même d'un service public ; que cet arrêté revêtait ainsi un caractère réglementaire ».

⁴⁷⁹ J. LESSI, concl. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, *op. cit.*, p. 1111.

pourraient désormais être considérées comme des décisions individuelles et, à ce titre, être soumises au principe du « silence vaut accord ».

b) Les conséquences de l'arrêt *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* sur le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation

158. À la suite de l'arrêt *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* de 2016, certaines décisions d'approbation ou homologation deviennent individuelles (i). Cette requalification met en lumière les limites de la légistique gouvernementale puisque la liste *Légifrance* des procédures relevant du silence vaut accord n'apparaît plus à jour sur ce point (ii).

i) *L'extension de la qualification de décision individuelle aux décisions d'approbation et d'homologation*

159. La décision *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* est susceptible d'étendre le champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

Contrairement aux actes de tutelle, qualifiés d'actes individuels⁴⁸⁰, le juge qualifie les décisions d'approbation et d'homologation d'actes réglementaires. Par exemple, l'arrêté approuvant les conventions conclues entre les caisses de sécurité sociale et les professionnels de santé⁴⁸¹, la décision d'approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public⁴⁸², l'agrément d'approbation d'un règlement type à une fédération sportive⁴⁸³, les décisions ministérielles ou interministérielles approuvant les statuts du personnel de la SNCF⁴⁸⁴ ou les statuts d'une section professionnelle de la caisse nationale d'assurance

⁴⁸⁰ CE, Ass, 8 janv. 1971, *URSSAF des Alpes maritimes*, req. n° 71581 et 77034, Rec. p. 11 avec concl. M. Vught (arrêté d'approbation des statuts d'un organisme de sécurité sociale). Dans le même sens, s'agissant d'un arrêté préfectoral de constat de la liste des équipements reconnus d'intérêt commun d'un syndicat d'agglomération nouvelle : CE, 1^{er} juil. 2016, *Commune d'Emerainville*, *op. cit.* ; CE, 12 juin 2002, *Syndicat interdépartemental de la protection sociale Rhône-Alpes CFDT*, req. n° 231800, Rec. p. 210, concl. S. Boissard, *AJDA*, n° 12, 2002, pp. 848-849.

⁴⁸¹ CE, Sect., 18 fév. 1977, *Hervouet*, *op. cit.*

⁴⁸² CE, 18 juin 1997, *Fédération syndicale des PTT*, req. n° 143220, Rec. T. p. 630.

⁴⁸³ CE, 28 juil. 2000, *Association nationale des courses pédestres hors stade*, req. n° 158160, Rec. T. p. 1259.

⁴⁸⁴ CE, 11 oct. 2010, *Fédération des Syndicats de Travailleurs du Rail Sud et autres*, req. n° 327660, Rec. p. 375, concl. M. Vialettes, *Dr. social*, n° 2, 2011, pp. 186-195.

vieillesse des professions libérales⁴⁸⁵ ainsi que l'arrêté homologuant les tarifs de péages autoroutiers⁴⁸⁶ ont été considérés par le juge comme des actes réglementaires.

L'acte de tutelle, se limite au contrôle de la légalité de l'acte et ne modifiant en rien le contenu de la décision à contrôler⁴⁸⁷. Au contraire, la décision d'approbation - ou d'homologation - touche le contenu de l'acte. Lorsqu'elle prend une décision d'approbation, l'administration se comporte en « coauteur »⁴⁸⁸ de l'acte réglementaire pris par l'organisme chargé du service public. « Étant le consentement de l'administration à l'objet qui lui est soumis, l'approbation bien souvent change la nature et les effets de l'acte : une convention médicale approuvée possède les effets d'un acte réglementaire. En réalité, l'autorité qui approuve fait sien l'acte approuvé »⁴⁸⁹.

La décision d'approbation du statut du personnel de l'établissement public la Caisse française de développement, désormais dénommée Agence française de développement, est individuelle en tant qu'acte de tutelle⁴⁹⁰, tandis que la décision d'approbation des statuts des agents de l'établissement public SNCF est réglementaire⁴⁹¹. La différence de nature de la décision d'approbation tient au fait que dans le second cas le statut du personnel est établi par des dispositions légales⁴⁹² et réglementaires⁴⁹³. Or, les dispositions ont « confié à la commission mixte le soin de proposer des modifications du statut, à charge pour le ministre chargé des transports de les approuver ou non, sans que son approbation se résume à une simple homologation, dès lors qu'il est le seul à capacité décisionnelle »⁴⁹⁴. Le ministre n'est

⁴⁸⁵ CE, 19 sept. 2012, *M. Sartini*, req. n° 349087.

⁴⁸⁶ CE, 27 juil. 2011, *Époux Millet*, n° 199262, Rec. T. pp. 792 et 890.

⁴⁸⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., n° 818.

⁴⁸⁸ CE, 28 juil. 2000, *Association nationale des courses pédestres hors stade*, op. cit. ; P. FERRARI, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral » in *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1975, pp. 215-229.

⁴⁸⁹ C. FARDET, « La notion d'homologation », *Droits*, n° 28, 1998, p. 186. Cette analyse reprend les idées développées in C. FARDET, *L'homologation en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1996, T. 1, pp. 122-154 ; 327-358. Selon l'auteur, les actes d'approbation, hors tutelle, sont toujours réglementaires, tandis que les actes d'homologation sont des décisions d'espèce.

⁴⁹⁰ CE, 17 mars 2004, *Syndicat CGT de la Caisse française de développement*, req. n° 253751, Rec. T. p. 636. L'arrêt ne qualifie pas expressément la décision d'individuelle. Qualifiée d'acte de tutelle, la décision « ne saurait donc être rangée dans la catégorie des actes réglementaires ».

⁴⁹¹ CE, 11 oct. 2010, *Fédération des syndicats de travailleurs du Rail Sud*, op. cit. La décision est réglementaire du fait de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort, en vertu de l'article R. 311-1 du CJA.

⁴⁹² Art. L. 2101-1 et s. du code des transports.

⁴⁹³ Décret n° 2015-141 du 10 février 2015 relatif à la commission du statut particulier mentionné à l'article L. 2101-2 du code des transports, *JORF*, n° 0035, 11 fév. 2015, p. 2556, texte n° 7.

⁴⁹⁴ M. VIALETTE, concl. sur CE, 11 oct. 2010, *Fédération des Syndicats de Travailleurs du Rail Sud et autres*, op. cit.

pas une simple autorité de tutelle, il est l'auteur du statut des personnels de la SNCF. De même, la décision ministérielle d'approbation des statuts d'une section professionnelle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales est réglementaire, car les dispositions réglementaires qui « peuvent instituer un régime d'assurance complémentaire fonctionnant à titre obligatoire dans le cadre soit de l'ensemble du groupe professionnel, soit d'une activité professionnelle particulière [...] renvoient aux statuts de la section professionnelle correspondante de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) le soin de préciser certaines conditions du régime »⁴⁹⁵. Il s'agit d'une logique de « subdélégation »⁴⁹⁶ du pouvoir réglementaire à la section professionnelle.

160. À côté de ces cas de subdélégation, la qualification de réglementaire des décisions d'approbation devrait s'aligner sur la logique des actes de tutelle et du critère « resserré » du critère d'organisation du service public. Les décisions d'approbation ou d'homologation ne devraient être réglementaires qu'en raison soit d'un pouvoir décisionnel confié à l'autorité de contrôle, soit du lien de la décision, en elle-même, avec l'organisation du service public. Il arrive souvent que les critères soient réunis : les décisions d'approbation des statuts de la SNCF ou des tarifs autoroutiers sont aussi bien liées à l'organisation du service public qu'à l'exercice d'un pouvoir décisionnel de l'autorité de tutelle. En revanche, en matière de sécurité sociale, si la notion de service public n'est toujours pas loin, cela relève avant tout de la logique de subdélégation du pouvoir réglementaire dans laquelle les partenaires sociaux adoptent à travers l'accord collectif des « mesures prises pour l'application de la loi »⁴⁹⁷. Dans son rôle de régulateur des relations collectives, l'autorité publique va plus loin que la logique d'approbation d'une mesure préétablie par les partenaires sociaux, mais elle participe à une mesure d'application de la loi⁴⁹⁸.

Ainsi, hormis ces deux hypothèses, les décisions d'approbation ou d'homologation doivent être considérées comme distinctes des décisions approuvées ou homologuées. En conséquence, au même titre que les décisions de tutelle, elles sont des décisions

⁴⁹⁵ CE, 19 sept. 2012, *M. Sartini, op. cit.*

⁴⁹⁶ A. LALLET, concl. sur CE, 19 sept. 2012, *M. Sartini, op. cit.*

⁴⁹⁷ CE, Sect., 23 mars 2012, *Féd. Sud Santé sociaux*, req. n° 331805, Rec. p. 102 avec concl. C. Landais, note de E. MARC, *AJDA*, n° 28, 2012, pp. 1583-1587 ; note de F. MELLERAY, *Dr. adm.*, n° 6, 2012, comm. 56.

⁴⁹⁸ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 674-679.

individuelles⁴⁹⁹ depuis l'évolution jurisprudentielle *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*⁵⁰⁰. Les décisions d'approbation ou d'homologation d'accords professionnels, de règlement type ou de convention à contenu réglementaire devraient être, en principe, individuelles. Elles rejoignent l'ensemble des décisions qui ont pour objet de faire participer ou investir un organe d'une mission de service public. Il peut être cité, par exemple, l'habilitation ministérielle d'un fonds d'assurance-formation de non-salariés⁵⁰¹, l'agrément d'une fédération sportive⁵⁰², l'arrêté ministériel fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt de longue durée⁵⁰³ ; l'agrément du Fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs comme organisme collecteur paritaire des fonds de la formation professionnelle⁵⁰⁴. Du fait que les organismes sont nominativement désignés, ces décisions deviennent individuelles et ne sont plus dans le périmètre du silence vaut rejet en tant qu'exception législative.

ii) *La nécessaire actualisation de la liste indicative « silence vaut accord »*

161. En « recadrant » la qualification d'actes réglementaires, l'évolution jurisprudentielle portée par l'arrêt *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* a pour conséquence d'élargir le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. En effet, les procédures donnant

⁴⁹⁹ La décision d'approbation, ou d'homologation, a pour destinataire l'organisme qui est contrôlé. Il est identifié. En revanche, la décision approuvée ou homologuée a, en principe, plusieurs destinataires. Certains juristes se focalisent sur l'objet de la norme, c'est-à-dire la décision déterminée de l'autorité contrôlée. Le professeur Fardet considère ainsi que cet élément comme le plus important. C'est la raison pour laquelle il qualifie l'acte d'approbation et d'homologation de norme impersonnelle : « Il y a donc, selon nous, un abus de langage - ou de logique - à considérer un acte comme individuel, dès lors que l'objet de sa norme n'est pas un individu » in C. FARDET, « La notion d'homologation », *op. cit.*, p. 186. V. aussi É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, *op. cit.*, n° 351.

⁵⁰⁰ CE, 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, *op. cit.*

⁵⁰¹ CE, 3 oct. 2016, *Chambre nationale des professions libérales*, *op. cit.*

⁵⁰² CE, 26 avr. 2017, *Fédération de boxe américaine et disciplines associées*, *op. cit.* Cet arrêt est un revirement de la jurisprudence *Fédération française de karaté-taekwondo et arts martiaux affinitaires et Fédération française de judo et jiu-jitsu kendo, disciplines associées* (CE, 20 janv. 1989, req. n° 73962, Rec. T. p. 434). En revanche, l'arrêté ministériel de délégation octroyée à titre exclusif à une fédération sportive est un acte réglementaire : CE, 16 fév. 2018, *Fédération française de vol libre*, req. n° 408774, Rec. T. p. 509, note de É. UNTERMAIER-KERLÉO, *AJDA*, n° 17, 2018, p. 997.

⁵⁰³ CE, 19 juin 2017, *Société anonyme de gestion de stocks de sécurité*, req. n° 403316, Rec. p. 430, note de É. UNTERMAIER-KERLÉO, *AJDA*, n° 30, 2017, pp. 1725-1728.

⁵⁰⁴ CE, 12 mai 2017, *Fédération UNSA spectacle et communication*, req. n° 385838. Cet arrêt est un revirement de la jurisprudence du même nom, rendue trois ans auparavant (CE, 14 mai 2014, req. n° 355924, Rec. T. p. 488).

lieu à une décision autre qu'individuelle sont soumises au principe du « silence vaut rejet » en tant qu'exception législative prévue à l'article L. 231-4-1° du Code. Si ces décisions deviennent individuelles, l'exception législative ne s'applique plus.

162. Il est évident qu'une actualisation de la liste *Légifrance* « silence vaut accord » est nécessaire. Le Gouvernement pourrait alors faire le choix de rattacher ces nouvelles procédures dans la catégorie des dérogations réglementaires⁵⁰⁵. Le rapporteur public Jean Lessi, dans ses conclusions sur l'affaire *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, le fait remarquer : « encore plus problématique serait l'application des dispositions sur le sens des décisions implicites nées du silence gardé par l'administration sur une demande. Les effets dans le temps de la conversion en acte individuel d'un acte aujourd'hui réglementaire seraient redoutables. [...] le travail de peignage entrepris par l'administration il y a deux ans à la lumière de votre jurisprudence Commune de Clefcy serait à reprendre »⁵⁰⁶. Tout en relativisant le nombre de procédures concernées par l'évolution jurisprudentielle, le rapporteur public propose de différer⁵⁰⁷ de six mois l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles pour le silence vaut acceptation, afin de permettre au Gouvernement de mettre à jour la liste des exceptions réglementaires. Le Conseil d'État ne le suivra pas sur ce point. Le Gouvernement n'a toujours pas, pour l'heure, procédé au travail d'actualisation.

163. Il est difficile de déterminer le nombre de procédures concernées par l'évolution jurisprudentielle. Les exceptions législatives, qui doivent être clairement distinguées des exclusions réglementaires⁵⁰⁸, ne sont aucunement recensées.

Un travail de chiffrage a été opéré à partir de listes des exceptions législatives accessibles pour trois ministères. En effet, le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la

⁵⁰⁵ Art. L. 231-5 du CRPA.

⁵⁰⁶ J. LESSI, concl. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, *op. cit.*, p. 1114.

⁵⁰⁷ Comme le permet l'arrêt *Association AC !* (CE, Ass., 11 mai 2004, req. n° 255886, Rec. 197 avec concl. C. Devys).

⁵⁰⁸ Le Conseil d'État a déclaré illégal un décret classant l'homologation du cahier des charges des indications géographiques industrielles et artisanales comme une exception réglementaire. Or, l'homologation visée a la nature d'un acte réglementaire et relève donc de l'exception législative. Fondée sur une disposition inadéquate, le décret a été censuré (CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, req. n° 386805, Rec. T. pp. 530-531).

Forêt et le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes⁵⁰⁹ ont fourni, à travers un tableau, l'ensemble des procédures administratives relevant de leur champ de compétence lors de la consultation publique sur les projets de décrets portant exceptions au « silence vaut accord »⁵¹⁰. De même, les données du ministère des Collectivités territoriales ont été collectées. Les trois ministères ont classé soixante-six procédures comme relevant de l'exception législative « demande ne tendant pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle »⁵¹¹. Parmi celles-ci, dix-sept procédures devraient basculer sous le régime de la décision individuelle et relever du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. Sur ces procédures, trois relèvent d'une disposition spéciale : les effets de la conversion en décision individuelle n'a aucune conséquence sur le sens du silence. Une seule a fait l'objet d'une codification *a posteriori* du changement du sens du silence⁵¹². À partir des données de ces trois ministères, il apparaît que plus de 20 % des procédures classées comme exception du fait du caractère non individuel de la procédure ne le sont plus⁵¹³. Ce taux est loin d'être négligeable, d'autant plus que le recensement ministériel des procédures administratives concernées n'est pas exhaustif. Quoi qu'il en soit, le fait qu'aucune actualisation n'ait été opérée à ce jour témoigne du caractère de plus en plus

⁵⁰⁹ Lors de la consultation publique sur les projets de décrets portant exception au principe « silence vaut accord », les ministères ont mis en ligne les documents nécessaires afin que le public puisse émettre des observations sur la pertinence des projets des décrets. La plupart des ministères se sont contentés de mettre en ligne les projets de décrets, sans aucun autre document. Seuls les ministères de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes ont fourni un tableau recensant l'ensemble des procédures administratives avec la proposition ministérielle quant au sens du silence, le délai d'instruction et le fondement sur lequel repose la procédure.

⁵¹⁰ Le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a recensé, en octobre 2014, 407 procédures dont 160 relevant des exceptions législatives, dispositions spéciales ou droit de l'Union européenne. Le tableau récapitulatif est disponible en ligne. Le ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits de femmes a recensé, à la même période, 328 procédures dont 118 n'étant aucunement listées dans les annexes des décrets portant exceptions réglementaires au principe du silence vaut accord et/ou au délai de droit commun de la décision implicite. Ces procédures non listées correspondent, pour l'essentiel, aux exceptions législatives ou aux dispositions spéciales. Le tableau récapitulatif est disponible en ligne.

⁵¹¹ Annexe n° 2 : Recensement de l'ensemble des procédures des trois ministères classées comme exceptions législatives selon l'article L. 231-4-1° « demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ». Parmi les soixante-cinq procédures listées, quarante relèvent du ministère de l'Agriculture, vingt-trois du ministère des Collectivités territoriales et seulement trois du ministère des Affaires sociales et de la santé. Ce dernier chiffre semble peu représentatif des réelles procédures concernées par la matière.

⁵¹² Procédure n° 40 de l'annexe n° 3. En réalité, la codification du sens positif du silence n'est pas nécessaire, car il s'agit du principe. La codification poursuit plutôt une fonction informative.

⁵¹³ Annexe n° 2 : quatorze procédures sur soixante-six soit 20 %. En détail, cela fait treize procédures sur quarante pour le ministère de l'Agriculture ; trois procédures sur vingt-trois pour le ministère des Collectivités territoriales et une procédure sur trois pour le ministère des Affaires sociales.

« obsolète » des listes *Légifrance*, rendant encore plus complexe la lecture du champ d'application du principe de la décision implicite d'acceptation.

À l'exigence du caractère individuel de la décision découlant de la demande de prise de position de l'administré, s'ajoute la nécessité que la demande ait un objet administratif, entendu comme excluant les réclamations et les demandes à caractère financier.

§ 2. Une demande à objet administratif

164. Le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation ne couvre que les demandes de prise de décision à objet non contentieux : la demande ne doit pas prendre la forme d'une réclamation ou d'une contestation (A./). Alors que les recours contentieux, portés devant une juridiction, sont nécessairement exclus du champ d'application du Code et ne donnent lieu à aucune décision implicite, les recours administratifs et autres réclamations⁵¹⁴ relèvent de l'exception législative au principe du « silence vaut accord » (B./).

A./ L'exclusion de la demande à objet contentieux

165. L'article L. 231-4-2° du Code exclut du champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation la demande qui « présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ». Si les notions de recours administratif et de réclamation sont distinguées, elles font bien partie d'une même catégorie, celle de la réclamation ou de la contestation.

166. Les recours administratifs. Le recours administratif est défini à l'article L. 410-1 du Code comme « la réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ». Au sein de ce genre sont distinguées trois espèces : le recours

⁵¹⁴ Les recours sont bien dans la catégorie plus globale des « demandes » in G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, coll. « BDP », 1968, pp. 300 et s.

gracieux⁵¹⁵, le recours hiérarchique⁵¹⁶ et le recours administratif préalable obligatoire. Le périmètre des recours administratifs ne soulève aucune difficulté particulière. La distinction entre la réclamation et le recours administratif au sein du Code s'explique par la volonté du législateur de faire échec à l'interprétation restrictive de la notion de demande, telle qu'adoptée par le Conseil d'État avec la décision *SA Laboratoire Lafon* du 29 mars 1991⁵¹⁷. En effet, le Conseil d'État juge dans cette décision que le « recours administratif gracieux ou hiérarchique ne présente pas le caractère d'une "demande adressée à l'administration" au sens de [l'article 5 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983⁵¹⁸] » et n'a, par conséquent, pas à faire l'objet d'un accusé de réception pour que le délai contentieux soit déclenché. Le législateur a clairement exprimé sa volonté de faire échec à cette interprétation jurisprudentielle. L'article 18 de la loi du 12 avril 2000 précise que « sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration »⁵¹⁹. Quoi qu'il en soit, tout recours gracieux ou hiérarchique visant, d'une part, pour le bénéficiaire à demander à l'administration de revenir sur sa décision défavorable ou, d'autre part, pour un tiers à modifier, abroger ou retirer une décision administrative favorable au bénéficiaire donne lieu à une décision implicite de rejet en cas de silence de l'administration. « [L]e seul silence gardé par l'administration sur ces recours administratifs ne suffira pas à transformer en décision

⁵¹⁵ CAA Paris, 27 mars 2018, req. n° 178A00147, cons. n° 5 : « [...] un tel silence, qui fait suite à une démarche que la requérante qualifie elle-même de recours gracieux, vaut décision implicite de rejet, en application des dispositions précitées de l'article R. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration ; que Mme F... n'est par suite pas fondée à soutenir qu'elle bénéficierait, du fait du silence gardé par l'administration, d'une décision d'acceptation de son recours gracieux ; [...] ».

⁵¹⁶ Dans la définition du recours hiérarchique, le Code emploie le terme d'autorité au lieu et place de celui d'administration, habituellement utilisé pour les autres définitions. Une confusion peut ainsi apparaître entre la notion d'autorité, au sens du « supérieur hiérarchique », et celle d'autorité administrative, au sens de l'auteur de la décision contestée. Cela n'enlève en rien l'apport pédagogique des définitions proposées. Pour une critique de la terminologie employée, voir not. : B. SEILLER, « Le règlement des différends avec l'administration », *AJDA*, n° 44, 2015, p. 2487 ; A. VAUTERIN, « Enfin des définitions ? Ces termes définis au sens du Code » in G. KOUBI, L. CLUZEL-METAYER, W. TAMZINI (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 82-83.

⁵¹⁷ CE, Sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoire Lafon*, req. n° 101719, Rec. p. 113, obs. de X. PRÉTOT, *AJDA*, n° 7-8, 1991, p. 582.

⁵¹⁸ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, *JORF*, 3 déc. 1983 p. 3492.

⁵¹⁹ Nous soulignons. L'article est désormais codifié à l'article L. 110-1 du CRPA.

favorable une première décision qui, par construction, ne l'a pas été »⁵²⁰, que le recours soit formé par le demandeur, ou par un tiers.

167. L'exclusion de toute demande à objet contentieux. À la lecture combinée des articles L. 110-1 et L. 410-1 du Code, les recours gracieux, les recours hiérarchiques et les recours administratifs préalables obligatoires sont des catégories du « recours administratifs » et constituent des réclamations. Pourtant, l'article L. 231-4-2° du même Code semble distinguer la réclamation du recours administratif. Cette distinction, en ce qu'elle contredit l'article L. 110-1 du Code, semble devoir être imputée à une maladresse rédactionnelle. Il ne faudrait donc pas lire l'article L. 231-4-2° du Code comme appliquant le principe du « silence vaut rejet » aux demandes présentant « le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif », mais comme l'appliquant aux demandes présentant le caractère « d'une réclamation à l'exemple du recours administratif ». Une telle rectification rédactionnelle conférerait aux trois articles la cohérence dont ils sont pour l'instant dépourvus. La formulation nouvelle conserverait pour autant le principe de l'article L. 231-4-2°, incluant dans l'exception législative au principe de la décision implicite d'acceptation toutes les réclamations, même celles qui ne constituent pas des recours administratifs. Cela comprend donc toute demande à objet contentieux visant, d'une part, à contester une décision préexistante que l'intéressé considère comme défavorable et, d'autre part, à ce que l'administration prenne une décision administrative défavorable à l'égard d'un tiers. Par exemple, la réclamation préalable indemnitaire obligatoire de l'administration avant la saisine du juge administratif, « les saisines de téléspectateurs ou d'associations, les demandes de mise en demeure, les demandes de sanction et les demandes de règlement de différend »⁵²¹, « les pétitions et plaintes adressées à la CNIL »⁵²² et la saisine du Défenseur des droits ou d'autres médiateurs⁵²³ sont considérées comme des réclamations.

⁵²⁰ CE, Rapport « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 56.

⁵²¹ CSA, avis n° 2015-19 du 14 octobre 2015 relatif au projet de décret relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » 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, *JORF*, n° 0265, 15 nov. 2015, texte n° 57.

⁵²² CE, 23 déc. 2016, *M. d'Onofrio.*, req. n° 393020, Rec. T. p. 604.

⁵²³ CE, Rapport « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 57.

L'intéressé ne formule pas une demande à obtenir une décision administrative individuelle favorable à son profit ; il conteste une décision juridique existante, ou un comportement⁵²⁴, qui lui est défavorable. Ces demandes à objet contentieux ne peuvent donner lieu à une décision implicite d'acceptation et la décision implicite de rejet s'applique dès lors que la réclamation est adressée à une autorité administrative.

B./ La spécificité de la demande adressée à l'administration juridictionnelle

168. Les demandes à objet contentieux comprennent les réclamations qui donnent lieu à des décisions administratives et les réclamations aboutissant à des décisions juridictionnelles⁵²⁵. Les secondes sont qualifiées de recours contentieux.

Le recours contentieux est hors champ d'application du code des relations entre le public et l'administration. Sauf texte exprès contraire⁵²⁶, le silence de la juridiction ne fait naître aucune décision implicite⁵²⁷. Tout au plus, l'inaction de la juridiction donne lieu à une mise en jeu de la responsabilité indemnitaire de l'État pour durée excessive de jugement⁵²⁸.

169. La distinction, au sein des demandes à objet contentieux, entre les recours administratifs et les recours contentieux n'emporte aucune conséquence sur l'application du principe du « silence vaut accord » : toutes les réclamations en sont exclues. Toutefois, il faut avoir à l'esprit qu'une juridiction peut aussi réaliser une fonction administrative, et

⁵²⁴ En revanche, le professeur Truchet distingue le recours administratif comme « dirigé contre une décision administrative émanant d'une autorité administrative », des « réclamations suscitées par les agissements, les comportements de l'administration, lorsque ceux-ci ne s'expriment pas en décisions juridiques » in D. TRUCHET, « Recours administratif », *Rép. cont. adm.*, Dalloz, 2000, act. 2017, n° 12 et s.

⁵²⁵ Le contentieux a pour fonction de trancher un litige à la base du droit. La fonction contentieuse désigne aussi bien les recours contentieux devant les juridictions que l'ensemble des réclamations dont les recours administratifs devant l'administration dite « active » : J. CHEVALLIER, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle » in *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 275 ; J.-F. BRISSON, *Le recours administratif en droit français. Contribution à l'étude du contentieux administratif*, LGDJ, coll. « BDP », T. 185, 1996, p. 9.

⁵²⁶ En cas de non-examen de la question prioritaire de constitutionnalité, dans le délai de trois mois, par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, cette question est transmise au Conseil constitutionnel (art. 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dans sa version modifiée). Toutefois, cette transmission automatique des questions est davantage liée à une logique de dessaisissement des hautes juridictions qu'à la formation d'une décision implicite d'acceptation.

⁵²⁷ CAA Nancy, 30 juin 1994, *M. Jean-Pierre X.*, req. n° 92NC01032 : « [aucune] disposition législative ou réglementaire, n'impos[e] aux commissions du contentieux de l'indemnisation de statuer dans un délai déterminé et ne prévoi[t] que le silence gardé par la juridiction compétente vaudrait décision implicite de rejet ou dessaisissement de la juridiction de première instance au profit du juge d'appel à l'expiration de ce délai ».

⁵²⁸ CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux c/ M. Magiera*, req. n° 239575, Rec. p. 247.

réciproquement, certaines administrations ont des attributions juridictionnelles. Ainsi, les juridictions sont soumises au principe de la décision implicite d'acceptation lorsqu'elles exercent une fonction administrative⁵²⁹.

La consécration de la juridiction administrative en tant qu'ordre juridictionnel s'est accompagnée, autant qu'elle a été permise, par la proclamation du principe de séparation du juge administratif de l'administration active⁵³⁰. Cependant, le cumul des fonctions juridictionnelle et administrative est encore prégnant au sein des juridictions et des administrations.

En somme, la nature de la demande adressée à l'organe est tout aussi cruciale que la qualité de juridiction de celui-ci : s'il s'agit d'une réclamation juridictionnelle, aucune décision implicite ne peut naître ; si la réclamation est administrative, alors elle peut donner lieu, en cas de silence gardé, à une décision implicite de rejet ; en revanche, la demande à objet administratif aboutit, en principe et sous réserve qu'aucune exception ne s'applique, à une décision implicite d'acceptation.

170. L'identification de la nature juridictionnelle de l'administration est l'une « des questions les plus anciennes et les plus débattues du droit administratif français »⁵³¹. Les juridictions administratives spécialisées se caractérisent en effet par leur très grande hétérogénéité⁵³². Le phénomène de « juridictionnalisation de l'action administrative »⁵³³ ou de « juridictionnalisation de la fonction contentieuse »⁵³⁴ a connu un regain d'intérêt avec le développement des administrations dotées d'un pouvoir de sanction telles que les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes. Pourtant, si la qualité

⁵²⁹ V. *infra* n° 79 et 95 à 106.

⁵³⁰ J. CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active*, LGDJ, coll. « BDP », T. 97, Univ. Paris, 1968.

⁵³¹ J. CHEVALLIER, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », *op. cit.*, p. 275.

⁵³² Par exemple, ont été qualifiés de juridictions les sections disciplinaires des ordres professionnels (CE, Sect., 2 fév. 1945, *Moineau*, req. n° 76127, Rec. p. 27. *A contrario* : CE, Ass., 12 déc. 1953, *de Bayo*, req. n° 9405, Rec. p. 544, selon cette décision, la décision d'inscription au tableau d'un ordre régional des vétérinaires n'a pas le caractère juridictionnel) ; les conseils académiques constitués en section disciplinaire des établissements publics d'enseignement supérieur (art. L. 712-4 du code de l'éducation) ; le conseil de discipline des magistrats du siège du Conseil supérieur de la magistrature (CE, Ass., 12 juil. 1969, *L'Etang*, req. n° 72480, Rec. p. 389) ; les commissions départementales et centrales d'aides sociales (art. L. 134-1 et s. du CASF). V. not. R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat : droit public », 13^e éd., 2008, n° 100 ; M. DEGOFFE, « Juridictions administratives spécialisées », *Rep. cont. adm.*, Dalloz, 2002, act. 2014.

⁵³³ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 103-3°.

⁵³⁴ J. CHEVALLIER, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », *op. cit.*, p. 289.

de tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme leur est reconnue⁵³⁵, les administrations dans leur fonction répressive ne sont pas des juridictions au sens du droit interne. Dans l'arrêt *Caisse de crédit municipal de Toulon* du 30 janvier 2013⁵³⁶, la Haute juridiction qualifie d'administrative la décision de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel. Elle se fonde sur l'article L. 311-4 du code de justice administrative. Cet article exclut un certain nombre d'autorités administratives indépendantes de la qualité de juridiction. Le Conseil constitutionnel a également qualifié la « nature non-juridictionnelle » du Conseil de la concurrence⁵³⁷ et du Conseil supérieur de l'audiovisuel⁵³⁸. Cette fonction au mieux « quasi-contentieuse »⁵³⁹ ou « quasi-juridictionnelle »⁵⁴⁰ est fondée sur une qualification avant tout textuelle ou fortement imprégnée d'une logique organique. La fonction disciplinaire répressive ou contentieuse⁵⁴¹ des autorités administratives indépendantes n'est qu'une facette de la mission de régulateur que leur a assignée le législateur. En l'état du droit, les administrations, dans leur fonction répressive, demeurent non-juridictionnelles⁵⁴². Il convient donc de les rattacher à la notion de réclamation « administrative » soumise à la décision implicite de rejet du fait de l'exception législative prévue à l'article L. 231-4-2° du Code.

⁵³⁵ C. Cass., Ass. plén., 5 fév. 1999, *COB c/ Oury*, n° 97-16441 (Commission des opérations de bourse) ; C. Cass., Ch. com. 5 oct. 1999, *SNC Campenon Bernard*, n° 97-15617 (Conseil de la concurrence) ; CE, Ass., 3 déc. 1999, *Didier*, req. n° 207434, Rec. p. 399 (Autorité des marchés financiers).

⁵³⁶ CE, 30 janv. 2013, *Caisse de crédit municipal de Toulon*, req. n° 347357, Rec. T. p. 409.

⁵³⁷ Cons. const., n° 86-22423 DC, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, *JORF*, 25 janv. 1987, p. 924, Rec. p. 8, cons. n° 22 ; conf. par Cons. const., n° 2012-280 QPC, 12 oct. 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre*, *JORF*, 13 oct. 2012, p. 16031, texte n° 49, Rec. p. 529, cons. n° 16.

⁵³⁸ Cons. const., n° 88-248 DC, 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *JORF*, 8 janv. 1989, p. 754, Rec. p. 18, cons. n° 36.

⁵³⁹ Terme employé à propos des recours administratifs in J.-M. AUBY, « Autorités administratives et autorités juridictionnelles », *op. cit.* p. 98.

⁵⁴⁰ G. ÉVEILLARD, « L'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure administrative non contentieuse » *AJDA*, n° 11, 2010, pp. 531-539. Les dénominations ne manquent pas : « un contentieux sans juridiction » in O. GOHIN, « Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ? », *op. cit.*, p. 105 ; « pseudo-juridiction » in D. COSTA, note sous CE, 4 fév. 2005, *Soc. GSD Gestion*, req. n° 269001, Rec. p. 28 ; *RFDA*, n° 6, 2005, p. 1182.

⁵⁴¹ N. Ochoa distingue les deux et réfute la qualification législative de juridiction attribuée à la Cour des comptes in « La Cour des comptes, autorité administrative indépendante. Pour une lecture administrativiste du droit de la comptabilité publique », *RFDA*, n° 4, 2015, pp. 831-854.

⁵⁴² Le professeur Milano conteste l'utilisation du critère textuel et la logique descendante du juge interne. Elle propose d'opter pour une approche fonctionnelle de la notion de juridiction, plus en adéquation avec la méthode européenne in « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La question a-t-elle encore une utilité ? », *RFDA*, n° 6, 2014, pp. 1119-1130. La juridiction est souvent identifiée grâce à une approche matérielle : R. CHAPUS, « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative », in *Mélanges Eisenmann*, éd. Cujas, 1975, pp. 265-297.

171. Le dédoublement fonctionnel de certaines administrations influence le sens de leur silence. L'administration, dans sa fonction juridictionnelle, élabore une décision juridictionnelle qui ne peut se former de manière implicite. En revanche, dans sa fonction contentieuse, mais non juridictionnelle, l'administration élabore une décision administrative qui prendra, en cas de silence, la forme d'une décision implicite de rejet. C'est le cas des réclamations devant les autorités administratives indépendantes, mais aussi de celles devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France⁵⁴³, devant un jury d'examen⁵⁴⁴ ou encore devant la Commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée⁵⁴⁵. Enfin, dans sa fonction administrative, l'administration, et cette notion comprend les juridictions⁵⁴⁶, élabore des décisions administratives qui correspondent au champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. Par exemple, les demandes à objet administratif de la commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires donnent lieu, en principe, à une décision implicite d'acceptation⁵⁴⁷. C'est le cas de six demandes relevant de la compétence de cette commission⁵⁴⁸, soumises au principe du « silence vaut accord »⁵⁴⁹. Toutefois, le Gouvernement peut déroger à ce principe en application de l'article L. 231-6 du Code. À ce titre, le décret du 23 octobre 2014⁵⁵⁰ a prévu quatre exceptions réglementaires⁵⁵¹. La Commission peut également être saisie de réclamations. Si celles-ci sont administratives, telles que le recours gracieux d'un administrateur judiciaire contre une sanction, le silence de la Commission aboutit à une

⁵⁴³ CE, 11 fév. 2011, *Mlle Irène A*, req. n° 335505 ; CE, 4 mai 2007, *M. Hamida A*, req. n° 288526.

⁵⁴⁴ CE, 20 mars 2009, *M. Canivenq*, req. n° 314658, Rec. T. p. 607.

⁵⁴⁵ CAA Marseille, 2 juil. 2007, req. n° 06MA00901.

⁵⁴⁶ C'est le cas, par exemple, des demandes d'autorisation de plaider et d'apostille. V. *infra* n° 77.

⁵⁴⁷ Hors champ disciplinaire, les ordres professionnels exercent des fonctions administratives : CE, Ass., 12 déc. 1953, *de Bayo*, *op. cit.*

⁵⁴⁸ Les six demandes visées sont : l'« inscription sur la liste des administrateurs judiciaires (personnes physiques ou morales) » ; l'« inscription sur la liste des mandataires judiciaires (personnes physiques ou morales) » ; le « retrait de la liste nationale des mandataires judiciaires émanant du professionnel lui-même » ; l'« honorariat d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire » ; l'« autorisation d'ouverture d'un bureau annexe d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire » et le « transfert du domicile professionnel d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire ».

⁵⁴⁹ Décret n° 2014-1278 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18353, texte n° 38.

⁵⁵⁰ Décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18346, texte n° 37.

⁵⁵¹ Les demandes sont les suivantes : la « réinscription sur la liste des mandataires judiciaires après retrait » ; l'« approbation des modifications statutaires des sociétés inscrites sur la liste nationale des administrateurs judiciaires et sur celle de mandataires judiciaires » ; la « nomination d'une société titulaire d'un office et de ses associés (Alsace et Moselle) ».

décision implicite de rejet. En revanche, saisie d'une réclamation «juridictionnelle», la Commission, réunie en section disciplinaire, rend une décision juridictionnelle⁵⁵² qui ne peut être qu'explicite.

Le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation s'applique si la demande donne lieu à une prise de position à caractère individuel et à objet non contentieux. Toutefois, il faut également que la demande ne soit pas à objet financier, sauf en matière de sécurité sociale.

§ 3. L'exclusion de la demande à caractère financier

172. L'article L. 231-4-3° du Code précise que le silence gardé par l'administration aux demandes à caractère financier donne lieu à une décision implicite de rejet. D'interprétation stricte, la notion de « demande à caractère financier » exclut les demandes ayant, par ricochet, des effets financiers (A./). Par ailleurs, l'exception au principe du « silence vaut accord » posée à l'article L. 231-4-3° du Code comporte une exception à l'exception : les demandes à caractère financier dans le domaine de la sécurité sociale sont exclues de l'exception législative. Elles sont alors soumises au principe de la décision implicite d'acceptation (B./).

A./ L'interprétation stricte de la notion de demande à caractère financier

173. En prenant appui sur l'intention du législateur, une distinction doit être opérée entre la demande à objet financier et la demande à effet financier (1°). Seule la première correspond à l'exception législative (2°).

1°) La recherche de l'intention du législateur

174. L'exception au principe du « silence vaut accord » s'agissant des demandes à caractère financier n'est pas une innovation de la loi du 12 novembre 2013. Selon l'article 21 de la loi

⁵⁵² CE, Sect., 2 fév. 1945, *Moineau*, *op. cit.*

du 12 avril 2000 dans sa version initiale, le silence de l'administration donne lieu à une décision de rejet en cas de demande à caractère financier. Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a voulu « éviter que de simples décrets ne créent un régime d'acceptation implicite engageant les finances publiques »⁵⁵³. Il a dès lors considéré que seule une loi pouvait instaurer une signification positive au silence de l'administration à une demande à caractère financier. En 2013, les motivations du législateur demeurent identiques : il s'agit d'éviter que le pouvoir réglementaire instaure un mécanisme engageant les finances publiques des administrations en raison de leur potentielle inertie dans le traitement des demandes des administrés.

175. La notion d'engagement des finances publiques ne permet pourtant pas de délimiter avec précision la portée de l'exception législative, désormais codifiée à l'article L. 231-4-3° du Code. Elle ne dit rien des demandes couvertes par l'exception. L'intention du législateur doit donc être recherchée, au moyen des projets de loi qui ont immédiatement précédé l'adoption de la loi du 12 avril 2000. Ainsi, le projet de loi du 11 septembre 1996, relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, fournit, à son article 5, une définition plus précise des contours de la demande à caractère financier. L'article précise que le Gouvernement ne peut instaurer, par décret en Conseil d'État, un régime de décision implicite d'acceptation « lorsque la demande porte directement sur une dette ou une créance de l'autorité administrative à qui elle est adressée »⁵⁵⁴. Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité du mouvement de simplification des procédures administratives, lancé à partir de 1995 par le Premier ministre A. Juppé. La circulaire du 15 mai 1996, relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État propose de généraliser « la règle selon laquelle le silence gardé par [l'administration] pendant un certain délai sera considéré comme valant acceptation de la demande »⁵⁵⁵. À ce titre, le projet de loi étudié prévoit d'accroître la compétence du pouvoir réglementaire afin d'étendre le mécanisme. Toutefois, le projet de loi, transmis au Sénat le 28 mars 1997 pour deuxième lecture, n'a jamais été voté du fait de la dissolution de

⁵⁵³ SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 2^{ème} lecture, Séance publique du 13 octobre 1999, intervention du sénateur Jean-Paul Amoudry.

⁵⁵⁴ SÉNAT, article 5 du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, texte n° 181 annexé au procès-verbal de la séance du 21 janvier 1997, session ordinaire de 1996-1997. Le texte est disponible en ligne.

⁵⁵⁵ Circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, *JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922.

l'Assemblée nationale le 21 avril 1997 par le Président J. Chirac. Le Gouvernement du Premier ministre L. Jospin rédige un nouveau projet de loi, lequel aboutit à l'adoption de loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Si les règles de la décision implicite demeurent inchangées, la formule « demande port[ant] directement sur une dette ou une créance de l'autorité administrative à qui elle est adressée » est remplacée, dans la loi du 12 avril 2000, par celle de « demande présent[ant] un caractère financier ».

La définition de la « demande à caractère financier » livrée par le projet de loi du 11 septembre 1996 est reprise par le rapport du Conseil d'État de 2014 portant sur la mise en œuvre de la réforme « silence vaut accord ». Il s'agit « des demandes qui tendent, directement, à faire naître une dette ou une créance pour l'autorité administrative compétente, ou encore qui conduisent à modifier le montant d'une dette ou d'une créance existante »⁵⁵⁶. La demande à caractère financier est donc « la demande [qui] porte directement sur une dette ou une créance de l'autorité administrative ». Le rapport d'information du Conseil d'État ne dit rien d'autre : « la demande doit tendre en elle-même à la prise d'une décision autonome à caractère financier, sans qu'il soit besoin pour l'administré de procéder à d'autres demandes subséquentes »⁵⁵⁷.

176. À la lecture de cette définition, sont ainsi distinguées les demandes à objet financier de celles à effet financier. Les secondes n'attribuent pas, en elles-mêmes ou à titre principal, un avantage financier ; elles n'ont que des conséquences financières ou donnent lieu, par ricochet et la plupart du temps dans une décision distincte, à une décision à caractère financier. En admettant une conception trop large de la demande à caractère financier comme celle ayant des incidences — potentielles de surcroît — sur les finances publiques, la plupart des nombreuses autorisations seraient comprises dans l'exception législative. L'exception législative de demande à caractère financier doit s'entendre dans un sens restrictif au risque, sinon de réduire considérablement le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation.

⁵⁵⁶ CE, Rapport public « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 57.

⁵⁵⁷ CE, Rapport public « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 58.

2°) La limitation de l'exception législative à la demande à objet financier

177. Contrairement aux demandes à objet financier, les demandes à effet financier entrent dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation (a). Il n'est pas à écarter que le législateur, comme le pouvoir réglementaire, soit tenté d'avoir une approche large de l'exception financière pour exclure certaines procédures du champ de la décision implicite d'acceptation (b).

a) L'inclusion de la demande à effet financier

178. L'exception au principe du « silence vaut accord » posée à l'article L. 231-4-3° du Code ne concerne que les demandes ayant pour objet d'octroyer directement un avantage financier. La terminologie jurisprudentielle plus usitée⁵⁵⁸ de « décision à caractère pécuniaire », ou « de décision à objet pécuniaire », est considérée comme équivalente. Afin de répondre à la demande qui lui est adressée, l'administration doit s'engager financièrement.

179. En revanche, les demandes à effet financier sont intégrées dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation. Tel est le cas, par exemple, des demandes de cartes d'anciens combattants et victimes de guerre, lesquelles sont, pour la plupart, recensées dans la liste indicative *Légifrance* en tant que procédures relevant du « silence vaut accord »⁵⁵⁹. La reconnaissance du statut d'ancien combattant ou de victime de guerre octroie des avantages financiers par ricochet, tels que la gratuité ou la réduction tarifaire dans l'accès à certains services publics (transports, stationnement, musées), des avantages fiscaux (bénéfice éventuel de la demi-part supplémentaire dans le calcul de l'impôt sur le revenu). Toutefois, l'ensemble de ces avantages ne sont que des effets indirects. De même, la demande de l'employeur de mise en chômage partiel de ses employés entraîne la compensation financière par l'État des heures chômées. Toutefois, le Conseil d'État, en section consultative,

⁵⁵⁸ Notamment afin de distinguer le recours pour excès de pouvoir et le recours en plein contentieux des décisions à portée pécuniaire (CE, 8 mars 1912, *Lafage*, req. n° 42612, Rec. p. 348 avec concl. Pichat, *GAJA*, n° 22 ; CE, Sect., 9 déc. 2011, *Marcou*, req. n° 337255, Rec. p. 616 avec concl. R. Keller) ou pour identifier les décisions à caractère pécuniaire créatrices de droits (CE, 6 nov. 2002, *Mme Soulier*, req. n° 223041, Rec. p. 369 ; CE, Avis, 3 mai 2004, *Fort*, n° 262074, Rec. p. 194 ; CE, Sect., 12 oct. 2009, *M. Fontenille*, req. n° 310300, Rec. p. 360).

⁵⁵⁹ LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord, version du 15 sept. 2015, pp. 44-45.

a considéré que la demande n'avait pas, en elle-même, le caractère financier : seule la demande postérieure de transmission du relevé des heures réellement chômées par chaque salarié présentait cette qualité. Ainsi le Conseil d'État a émis un avis favorable quant à la conformité du décret du 19 novembre 2012⁵⁶⁰, instaurant le mécanisme de la décision implicite d'acceptation pour la demande de mise en chômage partiel⁵⁶¹. Cette exclusion de la qualification de demande à caractère financier est implicitement confirmée par la présence de la demande dans la liste *Légifrance* des procédures relevant du silence vaut accord⁵⁶².

180. Les demandes à objet financier ne sont pas seulement celles tendant au versement d'une somme d'argent. La notion englobe également les demandes de prestation matérielle. Ainsi, le ministère de l'Agriculture, des Affaires sociales et de la santé et celui des Collectivités territoriales⁵⁶³ ont, sur ce fondement, réalisé une liste d'une cinquantaine de procédures. Les demandes d'aide financière⁵⁶⁴, de garantie d'emprunt⁵⁶⁵, d'indemnisation⁵⁶⁶, de remise de dette⁵⁶⁷, d'aides « matérielles », c'est-à-dire donnant lieu à une prestation autre

⁵⁶⁰ Décret n° 2012-1271 du 19 novembre 2012 relatif aux conditions d'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel, *JORF*, n° 0271, 21 nov. 2012, p. 18346, texte n° 27.

⁵⁶¹ CE, Rapport public relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, 2013, p. 198. L'exemple est cité *in* CE, Rapport public « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 58.

⁵⁶² LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord, version du 15 septembre 2015, p. 55. La procédure est intitulée : « Autorisation de placement en position de chômage partiel de ses salariés accordée à l'employeur lorsque l'entreprise est contrainte de réduire ou de suspendre temporairement son activité ». De même, peuvent être citées les demandes à effet financier telles que la demande de « validation d'un plan de professionnalisation présenté par un agriculteur candidat aux aides à l'installation » ou la demande d'« agrément de stage présenté par un agriculteur en difficulté demandeur d'aide à la réinsertion professionnelle ». La décision implicite de rejet leur est applicable, non pas en tant qu'exception légale tenant au caractère financier de la demande (art. L. 231-4-3° du CRPA), mais en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA). Elles sont recensées dans le décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18424, texte n° 69.

⁵⁶³ Ce sont les seuls trois ministères qui ont recensé, de la manière la plus exhaustive possible, l'ensemble des procédures relevant de leur matière de compétence au moment de la mise en œuvre de la réforme portant silence vaut acceptation.

⁵⁶⁴ L'aide à domicile (art. R. 222-1 et s. du CASF), l'aide sociale d'urgence (art. L. 131-3 du CASF), l'allocation aux adultes handicapés (art. R. 241-33 du CASF), l'aide à l'insertion professionnelle (art. L. 5134-19-1 du code du travail), les subventions aux entreprises (art. L. 1511-2 du CGCT) ou aux clubs sportifs (art. R. 113-1 et s. du code du sport), les aides aux entreprises de spectacle cinématographique (art. R. 1511-40 et s. du CGCT) et la contribution aux dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat (art. L. 151-4 et L. 442-5-1 du code de l'éducation) peuvent être citées.

⁵⁶⁵ Par exemple, la garantie d'emprunt des collectivités territoriales aux dépenses de fonctionnement d'un club sportif (art. R. 113-1 et s. du code du sport).

⁵⁶⁶ Telle que la demande d'indemnisation des propriétaires de bois titulaires d'un droit d'usage lorsque le classement de leurs bois en forêt de protection entraîne une diminution des revenus (art. L. 141-7 al. 1, R. 141-39 du code forestier).

⁵⁶⁷ Telle que la remise de dette du revenu de solidarité active (art. L. 262-46 du CASF).

que numéraire⁵⁶⁸, sont recensées. De même, le ministère de l'Économie et des Finances a référencé une trentaine de demandes en matière douanière⁵⁶⁹.

L'aide « matérielle » de l'administration doit être interprétée particulièrement strictement. Elle ne doit pas donner prétexte pour intégrer dans l'exception législative prévue à l'article L. 231-4-3° du Code les demandes ayant des effets financiers, mais dont l'objet ne porte pas directement sur la fourniture d'une « aide », que celle-ci soit numéraire ou matérielle.

b) L'exclusion vraisemblable de certaines demandes à effet financier

181. Les hésitations du Gouvernement sur certaines procédures illustrent parfaitement la tentation d'admettre plus largement l'exception législative au principe du « silence vaut accord » s'agissant des procédures administratives ayant des conséquences financières. Par exemple, le document de travail sur les procédures relevant des collectivités territoriales précise que le ministère de l'Intérieur⁵⁷⁰ et le Conseil d'État considèrent que sont à caractère financier les demandes d'inscription d'un enfant à l'accueil périscolaire et à la cantine qui sont gérés par la commune ; la demande d'inscription d'un enfant dans une école d'une autre commune ; les demandes d'accueil, de restauration et d'hébergement dans les collèges et lycées publics. Pourtant, sur ces neuf procédures⁵⁷¹, huit ont ensuite été intégrées dans la liste

⁵⁶⁸ Par exemple, l'accueil des personnes handicapées (art. R. 344-1 du CASF), l'accueil des personnes handicapées dans un établissement et service d'aide par le travail (art. L. 344-2, R. 243-1 et s. du CASF) et les demandes de logement des instituteurs (art. L. 212-5, D. 212-1 et s. du code de l'éducation). Le rapport de 2014 du Conseil d'État mentionne aussi la demande d'assistance gratuite à la maîtrise d'ouvrage pour les monuments historiques (art. L. 621-29-2 et R. 621-70 et s. du code du patrimoine) *in* CE, Rapport public « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation", *op. cit.*, p. 59.

⁵⁶⁹ Les demandes sont recensées par les décrets n° 2014-1280 et 2014-1281 du 23 octobre 2014. Le premier décret porte exception au « silence vaut accord » sur le fondement de l'article L. 231-5 du CRPA, tandis que le second prévoit les cas de demandes soumises au silence positif au terme d'un délai dérogatoire au délai de droit commun.

⁵⁷⁰ Le document de travail précise les ministères en charge du recensement des procédures relevant des collectivités territoriales. Toutefois, il n'est pas à écarter que le recensement ait été réalisé par un comité interministériel, en étroite collaboration avec le secrétariat général du Gouvernement.

⁵⁷¹ En réalité, certaines procédures mentionnées sont des catégories génériques regroupant plusieurs procédures. Par exemple, les procédures d'« accueil, restauration et hébergement dans les collèges publics » et d'« accueil, restauration et hébergement dans les lycées publics » regroupent chacune au moins trois procédures distinctes. Par ailleurs, l'« accueil » englobe de nombreuses procédures telles que la demande de dérogation à la sectorisation (enseignement secondaire), la demande de changement de voie d'orientation. Ces procédures sont recensées *in* LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités territoriales sur une demande vaut accord, version du 12 novembre 2015, pp. 3 et 5 ; LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord, version du 15 septembre 2015, pp. 26-27.

Légifrance des procédures des collectivités territoriales pour lesquelles le silence vaut accord⁵⁷².

182. Le Gouvernement n'a pas suivi les avis du ministère et du Conseil d'État. Seule la procédure de « demande d'inscription d'un enfant dans une école d'une autre commune » n'est pas mentionnée par la liste *Légifrance* « silence vaut accord ». Le Gouvernement semble avoir considéré qu'elle faisait partie de l'exception législative du fait de son caractère financier. Toutefois, la liste *Légifrance* n'étant qu'indicative, l'hypothèse d'un « oubli » demeure. À notre sens, l'ensemble des procédures citées n'entrent pas dans la catégorie des demandes à caractère financier. Elles ont des effets financiers certains en déclenchant potentiellement l'octroi de bourses pour les élèves, en s'accompagnant de compensation financière entre les communes ou tout simplement en ayant un coût financier pour l'administration. Toujours est-il que ces demandes ne portent pas, en elles-mêmes, sur une dette ou une créance. Elles ne constituent pas non plus une demande d'aide à l'administration. En revanche, face aux conséquences financières de certaines demandes sur le budget des collectivités territoriales, le Gouvernement a, par un décret n° 2016-625 du 19 mai 2016⁵⁷³, prévu de nouvelles dérogations réglementaires sur le fondement de l'article L. 231-5 du Code. En effet, le silence vaut rejet pour l'ensemble des demandes portant « inscription à un service public dont l'accès est limité par la prise en compte des capacités d'accueil ».

Cette dérogation réglementaire est large. L'ensemble des services publics locaux dont la capacité d'accueil est fixée par une délibération de la collectivité territoriale sont visés. L'ensemble des procédures citées précédemment donnent désormais lieu à une décision implicite de rejet, non en tant qu'exception législative du fait du caractère financier de la demande, mais en tant que dérogation réglementaire. Cette technique du pouvoir réglementaire est un procédé commode d'exclusion de la décision implicite d'acceptation, sans que soient explicitées, pour fonder la dérogation, les caractéristiques financières de la demande. La portée de la réforme de 2013 sur les collectivités territoriales s'en trouve alors fortement amoindrie.

⁵⁷² LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités territoriales sur une demande vaut accord, version du 12 novembre 2015, pp. 3, 5 et 10.

⁵⁷³ Décret n° 2016-625 du 19 mai 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0116, 20 mai 2016, texte n° 4.

En définitive, la notion de demande à caractère financier s'entend comme toute demande ayant pour objet même d'obtenir de l'administration un avantage monétaire ou matériel. L'exception législative exclut ainsi l'ensemble de ces demandes du principe du « silence vaut accord ». Toutefois, cette limite législative prévoit explicitement une exception dès lors que la demande à caractère financier a lieu en « matière de sécurité sociale ». Dans ce cas, la demande entre dans le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation.

B./ L'inclusion de la demande financière en matière de Sécurité sociale

183. L'article L. 231-4-3° du Code dispose que les demandes à caractère financier en matière de Sécurité sociale, prévues par décret simple, sont exclues de l'exception législative. Elles entrent alors dans le champ de la décision implicite d'acceptation.

Cette exception à l'exception dans le domaine de la Sécurité sociale existe de longue date puisqu'elle était déjà prévue à l'article 22 de la loi du 12 avril 2000. Il ressort d'ailleurs des travaux parlementaires que l'Assemblée nationale, en première lecture, avait rejeté dans le projet de loi initial l'exception législative tenant aux demandes à caractère financier du champ de la décision implicite d'acceptation, estimant que celle-ci « remet [tait] en cause les décisions implicites d'acceptation à caractère financier de la sécurité sociale telles que les décisions de remboursement des prothèses ou de soins de kinésithérapie »⁵⁷⁴. Le texte a finalement été adopté dans une version amendée par le Sénat, réintégrant l'exception législative au « silence vaut accord » s'agissant des demandes à caractère financier, tout en prévoyant son inapplication en matière de Sécurité sociale⁵⁷⁵.

⁵⁷⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 1613 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, par C. Ledoux, 19 mai 1999, p. 57.

⁵⁷⁵ SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 2^{ème} lecture, Séance publique du 13 octobre 1999.

L'identification des demandes à caractère financier en matière de Sécurité sociale semble reposer sur un critère organique. L'ensemble des demandes adressées à des organismes de Sécurité sociale intervenant dans les quatre branches que sont la maladie, la famille, les accidents du travail et maladies professionnelles et enfin la retraite sont donc concernées. Du point de vue institutionnel, les organismes de sécurité sociale prennent la forme de structures mutualistes de droit privé ou d'établissements publics chargés d'une mission de service public administratif⁵⁷⁶. Aucune restriction autre que la nature organique de l'administration ne semble s'appliquer.

La liste *Légifrance* des procédures des organismes de Sécurité sociale recense vingt-et-une demandes pour lesquelles la décision implicite d'acceptation est applicable⁵⁷⁷. Pour seize d'entre elles, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation était déjà en vigueur⁵⁷⁸. Si la réforme de 2013 procède à l'inversion du principe d'interprétation du silence de l'administration, la portée de la réforme est bien moindre en matière de Sécurité sociale. Le législateur de 2013 a très largement repris un mécanisme de traitement de demandes déjà en place.

⁵⁷⁶ V. *supra* n° 101.

⁵⁷⁷ LÉGIFRANCE, Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par les organismes de sécurité sociale sur une demande vaut accord, version du 7 janvier 2016. Sur les 22 procédures recensées, quatre ont été rajoutées à la liste initiale. Cet ajout fait suite au décret n° 2016-7 du 5 janvier 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut rejet » sur le fondement du 3° 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, *JORF*, n° 0005, 7 janv. 2016, texte n° 17.

⁵⁷⁸ Cinq autorisations basculent sous le régime de la décision implicite d'acceptation avec le décret n° 2016-7 du 5 janvier 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut rejet » sur le fondement du 3° 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, *JORF*, n° 0005, 7 janv. 2016, texte n° 17.

CONCLUSION DU CHAPITRE

184. Il s'est agi, au regard des exceptions législatives au principe du « silence vaut accord » énumérées à l'article L. 231-4 du Code, de déterminer le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation.

Le principe du « silence vaut accord » ne s'applique qu'en présence d'une demande fondée juridiquement. Cette première exigence a permis d'exclure les situations dans lesquelles l'administration est confrontée à une offre ou à une simple déclaration d'information, ainsi que toutes les hypothèses dans lesquelles l'administration serait saisie d'une demande formulée en dehors du cadre d'une procédure législative ou réglementaire.

La demande doit ensuite donner lieu à une décision individuelle n'ayant pas un objet financier. Cette seconde exigence réduit le champ d'application du principe du « silence vaut accord » autant qu'elle en complexifie la lecture. Les nombreuses exceptions législatives ne sont pas toujours clairement identifiables. La détermination du caractère individuel de la demande, tout comme l'identification de son caractère financier, peut faire l'objet d'interprétations diverses, notamment jurisprudentielles.

185. Un recensement des procédures relevant des exceptions législatives, et de manière générale, des exclusions au principe semble nécessaire pour déterminer le champ d'application de la décision implicite d'acceptation. Pourtant, le législateur a décidé d'imposer non pas la publication des procédures relevant du silence négatif mais celles du silence positif.

La détermination du champ d'application matériel du principe a alors permis de constater l'insuffisance, et l'obsolescence, de la liste *Légifrance* des procédures portant « silence vaut accord ». Une actualisation *a minima* de cette liste permettrait d'intégrer les évolutions normatives applicables quant au sens du silence et au délai d'instruction. Néanmoins, le Gouvernement n'est tenu qu'à une simple publication de la liste et aucunement à une actualisation à échéance régulière. Le « rabaissement » de cette exigence de publication en

une simple disposition réglementaire⁵⁷⁹ conforte l'impression selon laquelle, sans volonté politique forte, l'actualisation risque de rester lettre morte.

⁵⁷⁹ Art. D. 231-2 du CRPA.

CONCLUSION DU TITRE

186. En inversant le sens du silence de l'administration à une demande, la loi du 12 novembre 2013 a procédé à une révolution symbolique dont l'objectif affiché était de moderniser la relation de l'administré à l'administration. Afin d'apprécier si l'ambition est atteinte, il s'est d'abord agi d'examiner l'application du principe du « silence vaut accord » grâce à l'étude successive de son champ d'application organique et matériel.

Au terme de cette étude, l'application du nouveau principe du silence positif apparaît indéniablement limitée.

Le principe du silence positif exclut les relations entre administrations pour ne dicter que la relation de l'administré à l'administration. Si la notion d'administration englobe, à la faveur d'une approche fonctionnelle, toute entité réalisant une fonction administrative, celle d'administré est interprétée bien plus strictement. À travers son champ d'application organique, le principe du « silence vaut accord » se concentre sur la figure de l'administré assujéti, demandeur dans l'attente passive de l'aval administratif. Le nouveau principe ignore en revanche le collaborateur, le partenaire, le cocontractant et, de façon plus sévère encore, l'agent de l'administration.

Rouage d'un rééquilibrage d'ensemble de la relation de l'administré à l'administration, le principe du « silence vaut accord » opère sur la demande d'une décision individuelle que l'administré adresse à l'administration. Toutefois, une part importante des demandes a été retranchée du champ d'application du principe puisque celui-ci exclut la décision à caractère financier et la réclamation.

Le principe du « silence vaut accord » est donc proclamé, tout en concédant une place conséquente à la décision implicite de rejet.

TITRE 2. LES PROCÉDURES EXCLUES

187. L'une des principales critiques adressées au mécanisme de la décision implicite d'acceptation, tel qu'il résulte de la réforme du 12 novembre 2013, porte sur le nombre de procédures exclues de son champ d'application. Il est en effet permis de douter de la véritable qualité de « principe » d'une règle dont les nombreuses exceptions côtoient les multiples dérogations.

188. Il s'agit d'abord de distinguer la dérogation de l'exception. À l'occasion du rapport d'information portant *vade-mecum* juridique de la réforme⁵⁸⁰, le Conseil d'État rappelle que « le texte qui définit un régime de droit commun peut prévoir, en lui-même, un certain nombre d'exceptions à la règle générale qu'il fixe, lesquelles sont regardées comme composantes du régime de droit commun ; par ailleurs d'autres textes (lois spéciales, textes réglementaires) peuvent instituer des dérogations à cette règle générale. Ainsi, la loi du 12 avril 2000, modifiée par celle du 12 novembre 2013, définit le régime de droit commun applicable au silence gardé par l'administration – principe “silence valant acceptation” et exceptions à ce principe, y compris celles définies dans le cadre des textes réglementaires d'application. Des lois spéciales peuvent, indépendamment, déroger au droit commun en prévoyant des procédures dans lesquelles le silence gardé par l'administration vaut rejet »⁵⁸¹. Ainsi, la dérogation désignerait la disposition spéciale, législative ou réglementaire, qui confère au silence de l'administration une signification différente de celle prévue par le Code. Outre les dispositions spéciales dérogatoires, le régime général admettrait six catégories d'exceptions⁵⁸².

Cependant, la distinction proposée par le Conseil d'État présente plusieurs limites. D'une part, elle ne correspond pas à celle mise en place par le législateur, puisque celui-ci emploie

⁵⁸⁰ CE, « L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation » », La doc. fr., 2014, p. 7.

⁵⁸¹ *Idem*, p. 21, note de bas de page n° 20.

⁵⁸² Les quatre exceptions législatives (art. L. 231-4-1° à 3° et 5° du CRPA), l'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et la dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).

le terme de « dérogation » pour désigner toutes les exceptions au régime général de la décision implicite d'acceptation⁵⁸³. D'autre part, après avoir précisé qu'il fallait « bien distinguer, en droit, la nature des exceptions de celle des dérogations », le Conseil d'État s'affranchit lui-même, par la suite, de la distinction préalablement proposée⁵⁸⁴.

Le professeur Leurquin-de Visser qualifie l'exception de « pouvoir de déroger d'initiative »⁵⁸⁵ et la dérogation de « pouvoir de déroger sur habilitation »⁵⁸⁶. Exception et dérogation se distinguent alors au regard d'un critère organique, à savoir l'autorité compétente pour prendre la norme. L'exception peut être mise en œuvre par l'autorité qui édicte la règle valant principe ou par une autorité supérieure. En revanche, la dérogation est instituée par des autorités subordonnées spécialement habilitées, d'autant plus que ces dernières ne peuvent déroger au principe que dans les conditions fixées par l'habilitation. De même, pour le professeur Rouyère, l'exception n'est qu'une « composante de la norme initiale », tandis que la dérogation repose sur une délégation de compétence⁵⁸⁷. Il existe ainsi deux manières de ne pas appliquer la règle générale : « prévoir des exceptions ou accorder des dérogations »⁵⁸⁸. Les exceptions sont partie intégrante du régime d'ensemble du principe, alors que les dérogations sont expressément accordées par habilitation⁵⁸⁹.

⁵⁸³ « Par dérogation à l'article L. 231-1 [principe du silence vaut accord], le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : [énumération des exceptions] » : art. L. 231-4 du CRPA.

⁵⁸⁴ Selon le Conseil d'État, dès qu'une norme confère au silence administratif une signification différente de celle prévue par le régime général, elle est considérée comme dérogatoire. La loi spéciale dérogerait donc au principe du « silence vaut accord » ou aux exceptions prévues par le régime général. Pourtant, le rapport emploie parfois dans un sens contraire les termes de dérogation ou d'exception. Par exemple, le rapport précise que « seul le législateur [...] pourra donc décider de faire exception au principe "silence vaut refus" qui s'applique en principe aux demandes présentant un caractère financier » (p. 41). Or, il devrait s'agir, selon la définition proposée par le Conseil d'État, d'une disposition législative spéciale dérogatoire. De même, les « exceptions au délai de droit commun » (pp. 21-22) prévues par le régime général de la décision implicite sont par la suite qualifiées de dérogatoires quelques pages suivantes (pp. 39 et 82), *in* CE, "L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation »", *op. cit.*

⁵⁸⁵ F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *La dérogation en droit public*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Centre d'études constitutionnelles et administratives », 1991, pp. 105-159.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, pp. 160-282.

⁵⁸⁷ A. ROUYÈRE, *Recherche sur la dérogation en droit public*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1993, pp. 69-74. V. égal. É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, *op. cit.*, n° 1217-1223 ; C. GUEYDAN, *L'exception en droit public*, Th. dactyl., Univ. Aix-Marseille, 2017, spéc. n° 63-64.

⁵⁸⁸ G. LIET-VEAUX, « Réflexions sur les exceptions et les dérogations », *RDI*, n° 1, 1995, pp. 1-6.

⁵⁸⁹ À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel, dans sa décision *Conseil de la concurrence* du 23 janvier 1987, a consacré le principe fondamental reconnu par les lois de la République (P.F.R.L.R.) de la compétence de la juridiction administrative, en dernier ressort, en matière d'« annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif,

La qualification des exclusions au principe du « silence vaut accord » varie suivant la définition retenue des notions d'exception et de dérogation. La distinction du Conseil d'État rejoint celle des professeurs Leurquin-de Visscher et Rouyère, s'agissant des exceptions législatives prévues à l'article L. 231-4 du Code. En revanche, les articles L. 231-5 et L. 231-6 du Code instaurent, selon le Conseil d'État, des « exceptions » réglementaires, tandis qu'il s'agit, pour ces auteurs, de « dérogations » réglementaires. De même, les dispositions spéciales « dérogent », selon le Conseil d'État, mais elles constituent des exceptions pour ladite doctrine⁵⁹⁰.

Dans le cadre de cette étude, le terme « dérogation » désigne seulement les deux cas d'habilitation législative prévus par le régime général. Le pouvoir réglementaire peut ainsi conférer, sous certaines conditions, une signification négative au silence de l'administration⁵⁹¹. Il peut également soumettre la naissance d'une décision implicite, de rejet ou d'acceptation, à un délai différent de celui de droit commun de deux mois⁵⁹². Hormis ces deux habilitations expresses, l'ensemble des dispositions prévoyant une règle différente à la signification du silence ou au délai de droit commun de la décision implicite constituent des « exceptions », qu'elles soient prévues par le régime général ou issues de dispositions spéciales et indépendantes.

189. Les définitions de l'exception et de la dérogation adoptées pour l'étude soulignent la spécificité du mécanisme dérogatoire par rapport aux exceptions. En effet, en habilitant le

leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle » (cons. n° 15). Une double précision a été apportée par le juge constitutionnel. La première rappelle que la compétence de l'autorité judiciaire est préservée pour les matières qui lui sont réservées « par nature ». La seconde prévoit la possibilité pour le législateur de déroger au principe, sur habilitation constitutionnelle, au nom « d'une bonne administration de la justice [et pour] unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé » (cons. n° 16). Il y a donc la consécration d'un principe (le P.F.R.L.R), mais aussi celle d'une exception (la compétence dévolue constitutionnellement au juge judiciaire) et d'une dérogation (habilitation au législateur de déroger aux compétences constitutionnelles entre les deux ordres de juridiction au nom de la bonne administration de la justice) : Cons. const., n° 86-224 DC, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, *JORF*, 25 janv. 1987, p. 924, Rec. p. 8

⁵⁹⁰ En effet, les dispositions spéciales sont bien prévues par la loi générale dès lors que l'alinéa premier du premier article du CRPA dispose que « le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables ».

⁵⁹¹ Art. L. 231-5 du CRPA : « eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres ».

⁵⁹² Art. L. 231-6 du CRPA : « lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, un délai différent de ceux prévus aux articles L. 231-1 et L. 231-4 peut être fixé par décret en Conseil d'État ».

pouvoir réglementaire national à déroger au principe du « silence vaut accord », le législateur lui a octroyé une importante latitude pour réduire le champ d'application de la décision implicite d'acceptation. Il en est autrement dans le cadre des exceptions, pour lesquelles le pouvoir réglementaire est lié.

Par ailleurs, l'expression « dérogation réglementaire » est préférée à celle d'« exceptions laissées à l'appréciation du Gouvernement » employée dans le rapport d'information du Conseil d'État de 2014⁵⁹³. L'habilitation législative de déroger au principe du « silence vaut accord » ne peut s'effectuer que par la voie du décret pris en Conseil d'État et en conseil des ministres, c'est donc le Président de la République qui est formellement l'auteur de chaque décret⁵⁹⁴, même si celui-ci est contresigné par le Premier ministre, prenant la responsabilité de l'acte, et, le cas échéant, les ministres intéressés⁵⁹⁵. L'expression « dérogation réglementaire » évite toute ambiguïté en écartant une compétence juridique exclusive du Gouvernement⁵⁹⁶.

190. L'absence de définition des critères et de la méthode employée par le Gouvernement pour déterminer les exclusions au principe du sens du Code rend l'analyse critique de leur bien-fondé assez délicate⁵⁹⁷. Aussi est-il apparu nécessaire de préalablement reconstruire la méthode gouvernementale. Il s'agit ici d'identifier les motifs justifiant le classement d'une procédure comme exception de droit ou dérogation réglementaire au principe du « silence vaut accord » pour, ensuite, éprouver la pertinence du classement effectivement réalisé par le Gouvernement (**CHAPITRE 1**).

⁵⁹³ CE, « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, pp. 74 et s.

⁵⁹⁴ CE, Ass., 10 sept. 1992, *Meyet*, req. n° 140376, Rec. p. 327 avec concl. D. Kessler.

⁵⁹⁵ Art. 19 de la Constitution.

⁵⁹⁶ Même si, dans les faits, ce sont les services du Premier ministre, avec le secrétariat général du Gouvernement et les services ministériels, qui ont élaboré ces décrets dérogatoires. Si la formule « dérogation réglementaire » est préférée à celle d'« exception à la discrétion du Gouvernement », l'auteur de ces décrets peut être désigné comme le « pouvoir réglementaire national », « le pouvoir réglementaire » ou le « Gouvernement ».

⁵⁹⁷ L'ensemble des procédures listées dans chaque décret ont été compilées dans des listes : la liste des exceptions de droit, qualifiée de liste *Légifrance* « exceptions de droit », et la liste des dérogations réglementaires, qualifiée de liste *Légifrance* « dérogations réglementaires ». Pour désigner les deux listes réunies, l'étude emploie l'expression « liste *Légifrance* “silence vaut rejet” ». Ce raccourci ne doit pas tromper : si certains décrets sont mentionnés dans un onglet dédié à la réforme de 2013 sur *Légifrance*, il n'existe pas officiellement de liste *Légifrance* « silence vaut rejet », compilant l'ensemble des exclusions au principe. Une telle liste a été élaborée dans le cadre de cette recherche.

191. Par ailleurs, et contrairement à ce que l'on pourrait logiquement déduire du recensement effectué par décret, ces deux catégories d'exclusions ne couvrent pas l'intégralité des hypothèses dans lesquelles le silence administratif donne lieu au rejet de la demande. Les exclusions prévues par le régime général sont complétées par des exceptions au régime général. Indifférentes à l'interprétation du silence administratif livrée par le régime général, les dispositions spéciales et indépendantes ne sont pas nécessairement discordantes **(CHAPITRE 2.)**.

CHAPITRE 1. LES EXCLUSIONS PRÉVUES PAR LE RÉGIME GÉNÉRAL

192. Le régime général de la décision implicite d'acceptation prévoit deux sources d'exclusions : les exceptions de droit, mentionnées à l'article L. 231-4-4° du code des relations entre le public et l'administration, et les dérogations réglementaires de l'article L. 231-5 du Code.

193. L'ensemble des procédures exclues sur le fondement de ces deux articles ont fait l'objet d'un recensement par voie décrétales. Cependant, la fonction des décrets varie suivant le fondement de l'exclusion. Les exceptions « de droit » ont une valeur supra-législative. Elles résultent de l'incompatibilité de l'application du principe, dans le cadre de certaines procédures, à des règles et des principes constitutionnels ou conventionnels. Par conséquent, en principe, le pouvoir réglementaire national ne dispose d'aucune liberté d'appréciation de ces exclusions. Le recensement opéré par décret n'est que la compilation d'exceptions préexistantes dans l'ordre juridique (**Section 1**).

194. La logique est toute autre s'agissant des dérogations réglementaires, second cas d'exclusions prévu par le Code. Le législateur a habilité le pouvoir réglementaire à déroger, par décret en Conseil d'État et Conseil des ministres, au principe du silence positif « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration » en vertu de l'article L. 231-5 du Code. L'examen des décrets atteste d'une interprétation souple et extensive des motifs justifiant de déroger au nouveau principe, au risque d'en diminuer la portée réelle (**Section 2**).

Section 1. L'objectivation recherchée des exceptions de droit

195. Les exceptions de droit sont qualifiées comme telles en raison de leur spécificité. Leur fondement supra-législatif les impose « de droit » au législateur et au pouvoir réglementaire national au moment de la délimitation du champ d'application de la décision implicite d'acceptation (§ 1). En raison de l'effet particulièrement neutralisant de ces exigences constitutionnelles et conventionnelles sur l'application du principe du « silence vaut accord », elles doivent être interprétées strictement. Ainsi, en vertu de l'article L. 231-4-4° du Code, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est exclu dans les domaines pour lesquels l'octroi d'une autorisation ne peut dépendre de la diligence de l'administration sans porter atteinte, soit à des libertés ou principes à valeur constitutionnelle (§ 2), soit à l'ordre public ou la sécurité nationale (§ 3), soit à des engagements internationaux et européens (§ 4).

§ 1. La spécificité de la catégorie des exceptions de droit

196. L'article L. 231-1-4° du Code énumère quatre catégories d'exceptions de droit : la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle, la sauvegarde de l'ordre public, la protection de la sécurité nationale, le respect des engagements internationaux et européens de la France. Ces quatre catégories sont toutes fondées sur des normes supra-législatives (A./). Leurs contours demeurent néanmoins incertains. Il convient alors de proposer une première délimitation des différents types d'exceptions de droit existantes (B./).

A./ La valeur supra-législative de l'exception de droit

197. Les exceptions de droit illustrent parfaitement les limites du silence vaut acceptation en tant que nouveau principe dans la relation entre l'administration et les administrés. Malgré la généralisation du « silence vaut accord », des exceptions à celui-ci s'imposent, en vertu des normes sur lesquelles elles sont fondées, au législateur et au pouvoir réglementaire national.

À ce titre, le professeur Maillard Desgrées du Loû considère que « juridiquement, il ne pouvait être question d'indiquer dans la loi que le silence vaudrait par principe acceptation, [la]

solution [étant] rendue impossible par la décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1995 »⁵⁹⁸. Le compromis a alors été de consacrer un principe à valeur législative au champ d'application restreint. Le principe du « silence valant accord » fait l'objet d'exceptions législatives, d'exceptions supra-législatives et de dérogations réglementaires. La spécificité des exceptions supra-législatives, dites « de droit », est que même le législateur ne peut y déroger au nom de la hiérarchie des normes. En cela, il s'agit de procédures pour lesquelles une réponse explicite de l'Administration est impérative afin d'assurer le respect de normes conventionnelles et constitutionnelles. Dès lors, le choix du législateur consistant à exiger du Gouvernement qu'il identifie, par décret en Conseil d'État, l'ensemble des procédures administratives visées par les exceptions de droit participe seulement à une logique d'information⁵⁹⁹. La portée des décrets est donc limitée ; ces derniers ne font que « préciser »⁶⁰⁰ les exceptions de droit préexistantes, car découlant d'exigences supra-législatives.

En outre, le recensement gouvernemental est contraint par la spécificité de ces exceptions : contrairement aux dérogations réglementaires, le Gouvernement ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la compilation des procédures administratives concernées⁶⁰¹. Ainsi, en citant une procédure qui ne correspond à aucune exception de droit, le décret est illégal au seul motif qu'il a fourni une information inexacte⁶⁰². En revanche, l'absence d'une procédure administrative dans les décrets portant exceptions de droit ne préjuge pas de l'exclusion de

⁵⁹⁸ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », 2000, n° 123. L'auteur se prononce à propos de la tentative du gouvernement d'A. Juppé, en 1995-1996, de consacrer comme principe le silence valant accord de l'administration. Un an auparavant, le Conseil constitutionnel avait consacré l'impossibilité constitutionnelle du mécanisme de l'autorisation implicite en matière de vidéosurveillance.

⁵⁹⁹ Le recensement des exceptions de droit vise à respecter le principe constitutionnel de clarté de la loi (Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avr. 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, JORF, 24 avr. 2005, p. 7173, texte n° 2, Rec. p. 72, cons. n° 9) ainsi que l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme (Cons. const., n° 99-421 DC, 16 déc. 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, JORF, 22 déc. 1999, p. 19041, Rec. p. 136, cons. n° 13).

⁶⁰⁰ Le terme est employé à l'article L. 231-1-4° du CRPA.

⁶⁰¹ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 62 : « [...] en droit, ces décrets doivent être regardés comme ne laissant pas prise au pouvoir discrétionnaire de l'administration dès lors qu'ils se borneront à tirer les conséquences d'exigences supra-législatives [...] ». Dans le même sens : D. RIBES, « Le nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *AJDA*, n° 7, 2014, p. 392.

⁶⁰² S. ROUX, *Le silence de l'administration. Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, éd. Anne Rideau, 2016, p. 79.

cette dernière. Les « oublis » du gouvernement dans le recensement des procédures relevant des exceptions de droit, préjudiciables sur le terrain de l'intelligibilité du principe du « silence vaut accord », n'ont aucun effet sur la signification du sens à attribuer au silence de l'administration : la décision implicite de rejet s'impose de droit au nom du respect de la norme supra-législative à laquelle la procédure administrative se rattache.

B./ La catégorisation technique des exceptions de droit

198. Lors de la mise en œuvre de la réforme du principe du « silence de l'administration vaut accord », le Gouvernement a recensé plus de 700 procédures correspondant à des « exceptions de droit ». Il s'agit seulement d'un inventaire : le fondement de l'exception n'est jamais précisé. Sans prétendre à une analyse au cas par cas de chacune des procédures classées comme exceptions de droit, il est toutefois possible d'identifier trois catégories. Les procédures ciblées par le Gouvernement peuvent ainsi être rattachées à la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle, à la sauvegarde de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale ou au respect des engagements internationaux et européens de la France.

199. La méthode d'identification de l'exception de droit s'appuie sur trois principales sources : le rapport d'information du Conseil d'État de 2014⁶⁰³, les rapports annuels de l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de ces dernières années et les documents de travail comprenant les motivations internes des ministères lors des arbitrages interministériels pour la mise en œuvre de la réforme⁶⁰⁴.

Dans ce cadre, il est proposé d'opter pour une interprétation restrictive de l'ordre public, c'est-à-dire selon son volet libéral, de simple protection. Cela permet de mieux distinguer la défense de la santé publique, de l'environnement ou la protection des conditions de travail. Ces dernières se rattachent davantage à la construction d'« un ordre plus solidaire, contribuant, notamment, à la réalisation des droits-créances proclamés par le Préambule de la Constitution

⁶⁰³ CE, « L'application du nouveau principe "silence vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 74-81.

⁶⁰⁴ Les documents internes ne sont pas publics. Ils ont été communiqués par le secrétariat général du Gouvernement à la suite de recours administratifs et contentieux.

de 1946 et, plus récemment, par la Charte de l'environnement »⁶⁰⁵. Ce choix de circonscrire l'ordre public dans sa fonction de protection correspond à une recherche de catégorisation « technique »⁶⁰⁶ en vue de s'interroger sur le bien-fondé du classement opéré par le Gouvernement.

Cette tentative de catégorisation comporte, à certains égards, une dimension quelque peu artificielle : de nombreuses procédures sont susceptibles d'être rattachées à plusieurs fondements⁶⁰⁷. Si le choix d'inclure une procédure dans l'une des catégories présente une part indéniable d'arbitraire, ce qui importe est que l'autorisation soit la garantie nécessaire d'une ou plusieurs exigences constitutionnelles ou conventionnelles. Toutefois, pour faciliter l'analyse, certaines procédures recensées par décret comme exceptions de droit ont été classées en sous-catégories⁶⁰⁸ telles que l'environnement, la santé publique, le droit du travail, le domaine public. De même, la sauvegarde de l'ordre public comprend des sous-catégories telles que la protection contre les produits dangereux⁶⁰⁹ ou la sécurité de la circulation.

200. Une exclusion présente dans d'autres ordres juridiques. Les sous-catégories élaborées correspondent aux motifs d'exception à la décision implicite d'acceptation admis en droit de l'Union européenne. Ils sont ainsi repris dans d'autres États européens.

⁶⁰⁵ J. PETIT, « La police administrative » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 2, pp. 16 et 26.

⁶⁰⁶ Il s'agit du raisonnement du professeur Seurot : L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, *op. cit.*, n° 398 et s. V. not. É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 146, 1984.

⁶⁰⁷ Dans sa thèse consacrée à l'autorisation administrative, le professeur Seurot adopte une démarche similaire. Il propose de classer les autorisations en trois catégories. Toutefois, la frontière entre celles-ci n'est pas toujours tranchée du fait du changement de nature de certaines autorisations dans le temps, de la pluralité d'autorisations au sein d'un même régime d'autorisation ou du fait de cumul de buts de l'autorisation. Si le constat d'une délimitation incertaine de la frontière entre les autorisations présente des similitudes avec l'étude, la réponse à ce constat est distincte. Le professeur Seurot propose une typologie des autorisations administratives exclusive entre elles tandis que pour l'étude de l'exception de droit, la procédure peut être exclue sur plusieurs fondements. V. L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, *op. cit.*, n° 45.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, n° 447. Le professeur Seurot cite les cas des établissements médicaux et médico-sociaux et les licences de taxi qui doivent remplir des conditions relatives à la sécurité des patients pour l'un et à la sécurité routière pour l'autre.

⁶⁰⁸ Annexe n° 5 : Catégorisation des exceptions de droit et dérogations réglementaires.

⁶⁰⁹ Les autorisations relatives aux armes, explosifs, produits à substances chimiques ou à matière nucléaire sont désignées ainsi.

201. La directive « Services » du 12 décembre 2006⁶¹⁰ prévoit un certain nombre d'exceptions au mécanisme de l'autorisation implicite. En effet, cette directive a pour objectif de renforcer le principe de libre accès aux activités de services et de liberté d'établissement sur le marché intérieur. À ce titre, elle impose aux États membres, d'une part, de réduire le nombre d'autorisations administratives préalables à l'accès aux activités de services⁶¹¹ et, d'autre part, de mettre en place le mécanisme du silence positif de l'administration pour l'octroi de ces autorisations⁶¹². La détermination du bien-fondé d'une autorisation se fait en deux temps. Tout d'abord, l'État membre doit s'interroger sur la nécessité du maintien de l'exigence d'une autorisation, en lieu et place d'une déclaration préalable. Ensuite, à titre subsidiaire, il doit se demander si l'attribution d'une signification négative au silence de l'administration, au regard de la nature de l'autorisation, est bien nécessaire. Dans les deux cas, la nécessité est appréciée sur le fondement des « raisons impérieuses d'intérêt général » que l'article 4 point 8 de la directive définit comme « des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ».

202. Des exceptions identiques peuvent être observées en Espagne et en Italie. En Espagne, la décision implicite d'acceptation est, depuis 1992, le principe général pour l'ensemble des

⁶¹⁰ Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *JOUE*, 27 déc. 2016, L. 376/36.

⁶¹¹ L'article 9 § 1 de la directive prévoit que : « [l]es États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies : a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ; b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ; c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

⁶¹² L'article 13 §4 de la directive prévoit qu'« en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé [...] l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ».

administrations publiques⁶¹³. Pourtant, de nombreux cas d'exceptions au principe ont récemment été mis en place⁶¹⁴. Ainsi, le silence négatif s'applique si une norme législative, une norme internationale ou du droit de l'Union le prévoit expressément. Le silence de l'administration vaut également rejet s'agissant des demandes qui auraient pour conséquence de transférer au requérant, ou à des tiers, des prérogatives relatives au domaine public ou au service public, ainsi qu'aux demandes qui endommageraient l'environnement. De la même façon, la décision implicite d'acceptation a été consacrée comme la règle générale de la procédure administrative en Italie par un décret-loi de 2005⁶¹⁵. Toutefois, l'article 20 alinéa 4 de la loi générale de la procédure administrative du 7 août 1990 prévoit que le silence positif ne s'applique pas aux demandes des administrés en matière de patrimoine culturel et paysager, d'environnement, de défense nationale et de sécurité publique, d'immigration, d'asile et citoyenneté et de santé publique. Il en est de même quand le droit de l'Union européenne impose un acte administratif express.

203. Il en ressort qu'un certain nombre d'exceptions au principe de la décision implicite d'acceptation sont similaires. Toutes ces exceptions témoignent de la volonté de ménager le mécanisme de la décision implicite d'acceptation avec l'intérêt général et le respect des droits et libertés individuels. Plus l'autorisation demandée a un impact sur un intérêt supérieur de l'État ou l'individu protégé par une norme supra-législative, plus le contrôle que l'administration exerce sur son octroi est poussé. En effet, l'octroi implicite ne garantit pas l'instruction effective de la demande et peut porter atteinte à une exigence constitutionnelle ou conventionnelle.

204. Sur les 740 procédures classées comme exception de droit par le pouvoir réglementaire, il a été procédé au classement suivant : 41 % procédures relèveraient de la

⁶¹³ Article 24 de la loi n° 39/2015, du 1^{er} octobre 2015, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPAC), *BOE*, 2 oct. 2015, n° 236, pp. 89343-89410. Cet article remplace à compter du 2 octobre 2016 l'article 43 de la loi n° 30/1992, du 26 novembre 1992, de *régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAPC), *BOE*, n° 285, 27 nov. 1992, pp. 40300-40319.

⁶¹⁴ Article 24 § 1 de la loi n° 39/2015 du 1^{er} octobre 2015, *op. cit.*

⁶¹⁵ Art. 3 du décret-loi n° 35 du 14 mars 2005, *disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*, *GU Serie Generale*, n° 62, 16 mars 2005, ratifié par la loi n° 80 du 14 mai 2005, *GU*, n° 111 du 14 mai 2005. Ce décret-loi modifie l'article 20 de la loi n° 241 du 7 août 1990 dite loi générale sur la procédure administrative : *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *GU* n° 192, 18 août 1990.

protection des libertés et principes constitutionnels, 36 % de la sauvegarde de l'ordre public, 7 % de la protection de la sécurité nationale et 7 % du respect du droit international et du droit de l'Union⁶¹⁶. La grande imprécision des contours de chacune de ces exceptions se dégage de leur étude successive ; elle confère une marge de manœuvre conséquente au pouvoir réglementaire pour déterminer les procédures correspondant à l'une de ces catégories.

§ 2. La protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle

205. Par deux décisions, le Conseil constitutionnel a reconnu que le mécanisme de la décision implicite d'acceptation pouvait être incompatible avec certains principes à valeur constitutionnelle (A./). À partir de cette jurisprudence, établissant le cadre constitutionnel du silence positif, plusieurs hypothèses d'exceptions de droit, fondées sur des exigences constitutionnelles, peuvent être formulées (B./).

A./ L'exigence constitutionnelle d'une autorisation explicite

206. Un frein au mécanisme de l'autorisation implicite par le Conseil Constitutionnel. Par les décisions *Protection des sites* du 26 juin 1969⁶¹⁷ et *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* du 18 janvier 1995⁶¹⁸, le Conseil constitutionnel précise les conditions du recours à la décision implicite d'acceptation pour l'octroi d'autorisations administratives. Le Conseil considère que seul le législateur peut déroger au sens négatif attribué au silence de l'administration. Toutefois, la compétence législative n'est pas fondée sur l'article 34 de la Constitution. Elle repose sur un nouveau principe général du droit, consacré à cette occasion par le Conseil constitutionnel : le principe de la décision implicite

⁶¹⁶ Annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit. Les 9 % des procédures non classées seraient des doublons, des procédures supprimées ou ne correspondant à aucun des deux types d'exclusion.

⁶¹⁷ Cons. const., n° 69-55 DC, 26 juin 1969, *Protection des sites*, *JORF*, 13 juil. 1969, p. 7161, Rec. p. 27, note in L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 12^e éd., 2003, n° 18.

⁶¹⁸ Cons. const., n° 94-352 DC, 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *JORF*, 21 janv. 1995, p. 1154, Rec. p. 170.

de rejet⁶¹⁹. La jurisprudence constitutionnelle se démarque alors de la jurisprudence administrative, le Conseil d'État refusant d'attribuer à la décision implicite de rejet une autre valeur que réglementaire⁶²⁰.

Ces deux décisions illustrent la méfiance suscitée par le développement de la décision implicite d'acceptation. Le Conseil constitutionnel considère que seule une loi peut assouplir le mécanisme de l'autorisation administrative préalable expresse.

Dans la décision *Protection des sites* de 1969, le Conseil constitutionnel est saisi par le Premier ministre, en vertu de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de plusieurs dispositions législatives antérieures à la Constitution de 1958. Parmi ces dispositions, les articles 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 prévoient que le propriétaire ne peut procéder à la destruction ou à la modification d'un site ou monument naturel classé, ou en instance de classement, qu'après avoir obtenu l'autorisation préalable explicite du ministre des Affaires culturelles⁶²¹. Pour le Gouvernement, ces dispositions législatives n'entraient pas dans le champ de l'article 34 de la Constitution. Dès lors, il envisageait de les modifier en substituant à l'autorisation explicite un système d'autorisation implicite. En considérant que la décision implicite de rejet est un principe général du droit, auquel seul le législateur peut déroger, le Conseil constitutionnel souhaite éviter le développement, par la voie réglementaire, du mécanisme de la décision implicite d'acceptation.

207. Cette première décision de 1969 est approfondie par la décision *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* du 18 janvier 1995. Non seulement le Conseil constitutionnel affirme que seul le législateur « peut déroger au principe général selon lequel

⁶¹⁹ « Considérant que, d'après un principe général de notre droit, le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet et, qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative » in Cons. const., 26 juin 1969, *op. cit.* Le Conseil constitutionnel confirme cette position dans la décision du 18 janvier 1995, *op. cit.* : « Considérant [que le législateur] peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande ». L'innovation provient de François Luchaire qui « propose de faire référence dans la décision à un principe général du droit selon lequel le silence de l'administration vaut rejet et non consentement » in Cons. const., *Compte rendu de la séance du 26 juin 1969*, p. 11, accessible en ligne sur le site du Conseil.

⁶²⁰ CE, Ass., 27 fév. 1970, *Commune de Bozas*, req. n° 76380, Rec. 1970, p. 139, chron. de R. DENOIX de SAINT MARC et D. LABETOUILLE., *AJDA*, n° 4, 1970, pp. 225-226.

⁶²¹ Article 12 de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, *JORF*, 4 mai 1930, p. 5004.

le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande », mais il considère également que, « compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance, il ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels ci-dessus rappelés »⁶²². Le Conseil censure alors la disposition législative mettant en place un mécanisme d'autorisation implicite pour l'installation des systèmes de vidéosurveillance sur les bâtiments publics ou ouverts au public. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation ne peut pas être institué lorsque l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties, telles que la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir ou l'inviolabilité du domicile, s'y oppose.

208. Par ces deux décisions, le Conseil constitutionnel semble avoir posé les conditions du recours au mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Ainsi le Conseil d'État reconnaît, presque trente ans après le Conseil constitutionnel, la valeur de principe général du droit de la décision implicite de rejet⁶²³. Ensuite, le législateur adopte la loi du 12 avril 2000 fixant un cadre juridique de recours à la décision implicite d'acceptation. Le législateur ne suit que partiellement l'analyse du Conseil constitutionnel. En effet, si la loi du 12 avril 2000 reconnaît la décision implicite de rejet comme principe à valeur législative, le législateur habilite, dans le même temps, le pouvoir réglementaire à instituer, par décret en Conseil d'État, les cas pour lesquels le silence vaut acceptation de la demande⁶²⁴. Ainsi, et contrairement aux décisions du Conseil constitutionnel *Protection des sites* du 26 juin 1969 et *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* du 18 janvier 1995, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation ne relève pas exclusivement de la compétence du

⁶²² Cons. const., 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *op. cit.*, cons. n° 12.

⁶²³ CE, 14 fév. 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ M. Bouraïb*, req. n° 202830, Rec. T. pp. 793 et 955 : « Considérant que les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'une décision implicite de 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 ». Le Conseil d'État s'aligne sur la position du Conseil constitutionnel. Il le fait aussi en anticipant l'intervention du législateur. Le rapporteur public, dans ses conclusions sur cette décision, fait directement référence à la future loi du 12 avril 2000, corroborant la volonté du Conseil d'État de s'aligner sur la position du Conseil constitutionnel.

⁶²⁴ Art. 21 al. 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *op. cit.* : « Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet ».

législateur. Ce dessaisissement au profit du pouvoir réglementaire range la règle du silence vaut rejet au rang des « non-principes généraux du droit »⁶²⁵. En revanche, l'habilitation du pouvoir réglementaire est encadrée par un certain nombre d'exceptions de droit, reposant sur la contrariété d'une éventuelle décision implicite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles⁶²⁶. Le mécanisme des exceptions de droit résulte donc de la jurisprudence constitutionnelle *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* du 18 janvier 1995.

209. À partir de la jurisprudence constitutionnelle, une autorisation explicite est nécessaire lorsqu'est en cause la protection d'une liberté ou d'un droit à valeur constitutionnelle ainsi qu'en matière de protection du domaine public.

210. L'autorisation explicite nécessaire pour la protection d'une liberté ou un droit à valeur constitutionnelle. Dans la décision du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel fait référence aux libertés publiques constitutionnellement garanties, telles que la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée⁶²⁷. Ainsi, il a été jugé que l'application du mécanisme de la décision implicite d'acceptation est contraire à la Constitution s'agissant des autorisations de vidéosurveillance installées sur les bâtiments publics ou ouverts au public. Parmi les exceptions de droit recensées par le Gouvernement, la protection des libertés semble être au fondement des procédures exclues telles que le concours de la force publique, l'autorisation donnée aux agents de surveillance et de gardiennage d'exercer une mission sur la voie publique, l'agrément pour les palpations en cas de circonstances particulières ou dans les manifestations sportives, récréatives ou culturelles, l'agrément national ou interdépartemental de sécurité civile ou la demande d'exclusion volontaire des salles de jeux par l'intéressé⁶²⁸. La notion est entendue ici dans un sens large comme tout ce qui n'est pas rangé en tant que libertés

⁶²⁵ J.-F. LACHAUME, « Les non-principes généraux du droit » in *Mélanges en l'honneur de B. Jeanneau*, Dalloz, 2002, pp. 161-181.

⁶²⁶ Art. 22 al. 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *op. cit.* : « Toutefois, ces décrets ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent ».

⁶²⁷ *Ibid*, cons. n° 3.

⁶²⁸ Ces procédures sont listées dans le 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° 2000-321 du 12 avril 2000.

collectives qui seront étudiées ultérieurement. Elle ne doit être confondue en aucun cas avec l'approche restrictive de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel⁶²⁹ comme le droit à la sûreté et à l'encadrement des mesures privatives de liberté⁶³⁰.

Ainsi, l'objectif est de vérifier si le mécanisme de la décision implicite d'acceptation ne porte pas atteinte à une liberté ou un droit individuel au point que l'autorisation explicite soit nécessaire pour en assurer sa protection.

211. Le Conseil d'État a fait sien, en matière de domanialité publique, le raisonnement développé par le Conseil constitutionnel.

212. La protection du domaine public. Par une décision du 21 mars 2003, le Conseil d'État a considéré « qu'en vertu de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, auquel se réfère le Préambule de la Constitution, la protection du domaine public est un impératif d'ordre constitutionnel ; que le pouvoir réglementaire ne pouvait donc légalement instaurer un régime d'autorisation tacite d'occupation du domaine public, qui fait notamment obstacle à ce que soient, le cas échéant, précisées les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie »⁶³¹. Au nom de l'exigence constitutionnelle de protection du domaine public, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est inapplicable aux permissions de voirie publique, formulées par les opérateurs de télécommunications.

213. En faisant référence à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil d'État se fonde sur l'obligation constitutionnelle de protection de la

⁶²⁹ Cons. const., n° 99-411 DC, 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, *JORF*, 19 juin 1999, p. 9018, Rec., p. 75, cons. n° 2 et 20.

⁶³⁰ J. ARRIGHI de CASANOVA, « La réception par le tribunal des conflits de la jurisprudence *Conseil de la concurrence* », *AJDA*, n° 2, 2017, pp. 95-100 ; G. ÈVEILLARD, « Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire », *AJDA*, n° 2, 2017, pp. 101-111.

⁶³¹ CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, Rec. p. 144 ; note de P. SUBRA de BIEUSSES, *AJDA*, n° 36, 2003 pp. 1935-1938 ; J. SOULIÉ, *RFDA*, n° 6, 2003, pp. 903-909.

propriété des personnes publiques⁶³². Par conséquent, l'exclusion du mécanisme du « silence vaut accord » pourrait s'appliquer à l'ensemble des demandes ayant pour objet un bien public incluant également le domaine privé⁶³³. Pourtant, la Haute juridiction administrative insiste sur la spécificité de la domanialité publique. De manière encore plus significative, dans une décision du 19 juin 2015, le Conseil d'État ne fonde plus son raisonnement sur l'exigence constitutionnelle de protection de la propriété publique, mais il invoque « l'affectation normale du domaine public [et les] impératifs de protection et de bonne gestion de ce domaine » pour considérer qu'« une convention d'occupation du domaine public ne peut être tacite et doit revêtir un caractère écrit »⁶³⁴. L'autorisation écrite⁶³⁵ s'impose comme une garantie nécessaire à la protection constitutionnelle du domaine public. Les conclusions du rapporteur public sur cette affaire explicitent le raisonnement sous-jacent : « au-delà de la protection constitutionnelle dont il bénéficie au titre du droit de propriété, ce sont les principes généraux de la domanialité publique qui nous paraissent conduire à exclure le caractère verbal d'une convention domaniale. En effet, le domaine public est en principe affecté à l'usage de tous [...] »⁶³⁶. C'est bien l'affectation du bien qui est déterminante. Le support écrit fixe les modalités et les limites de l'autorisation. Il permet ainsi de s'assurer du contrôle de l'administration sur la compatibilité de l'autorisation domaniale, en matière d'installation d'infrastructures de communications électroniques⁶³⁷, avec l'affectation du domaine public à la circulation terrestre⁶³⁸, dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des

⁶³² Cons. const., n° 86-207 DC, 25-26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, *JORF*, 27 juin 1986, p. 7978, Rec., p. 61, cons. n° 58 ; Cons. const., n° 94-346 DC, 21 juil. 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, *JORF*, 23 juil. 1994, p. 0635, Rec., p. 96, cons. n° 3 ; Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, *JORF*, 3 juil. 2003, p. 1205, Rec., p. 382, cons. n° 18.

⁶³³ É. FATÔME, « À propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public », *AJDA*, n° 23, 2003, pp. 1192-1200.

⁶³⁴ CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, req. n° 369558, Rec. p. 208 ; chron. J. LESSI et L. DUTHEILLET de LAMOTHE, *AJDA*, n° 25, 2015, pp. 1413-1415. Une solution similaire a récemment été adoptée : CAA Bordeaux, 7 juin 2018, req. n° 16BX02711.

⁶³⁵ Il s'agit, en l'espèce, d'une convention d'occupation du domaine public. Toutefois, le raisonnement peut être étendu aux autorisations unilatérales. En matière de domanialité publique, l'accord implicite (reposant sur une fiction juridique), l'accord tacite (reposant sur des éléments de fait témoignant d'un accord de volonté) et la tolérance (c'est-à-dire le simple fait caractérisant l'abstention de l'administration : CE, 17 déc. 1975, *Société Letourneur Frères et autres*, req. n° 91873) ne sont pas admis. Malgré quelques hésitations jurisprudentielles (CAA Marseille, 18 déc. 2012, req. n° 11MA00981), il a été considéré que l'autorisation ne pouvait être orale.

⁶³⁶ N. ESCAUT, concl. sur CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, *op. cit.*, accessibles sur *ArianeWeb*.

⁶³⁷ CE, 21 mars 2003, *SIPPEREC*, *op. cit.*

⁶³⁸ Art. L. 47 du CPCE.

lieux, dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public⁶³⁹ et dans le respect de l'intégrité des ouvrages et la sécurité des utilisateurs⁶⁴⁰.

214. L'exclusion du mécanisme de la décision implicite d'acceptation repose moins sur la protection générale du domaine public que sur le respect des exigences constitutionnelles d'affectation du bien à l'utilité publique, soit à l'usage direct du public, soit aux besoins d'un service public. L'affectation du bien explique l'interdiction du mécanisme du silence positif pour des biens du domaine privé ou appartenant au secteur privé dès lors qu'ils sont encore affectés à l'utilité publique⁶⁴¹. *A contrario*, la présence d'une décision implicite d'acceptation ou tacite⁶⁴² est possible pour des biens appartenant au domaine public, dès lors que l'autorisation concernée ne modifie pas l'affectation du bien.

215. La distinction, qui peut sembler à contre-courant de la logique unitaire sous-tendant la domanialité publique⁶⁴³, s'explique par la volonté du législateur de prévoir des mécanismes de « valorisation » du domaine public. En effet si, en principe, la plupart des biens affectés à l'utilité publique appartiennent logiquement au domaine public⁶⁴⁴, aucune obligation constitutionnelle n'exige que ces biens relèvent de cette catégorie. Le législateur peut transférer certains biens au domaine privé, dès lors que les exigences d'affectation sont respectées. Ainsi, dans une décision du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel considère « qu'il incombe au législateur lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de

⁶³⁹ Art. 45-9 du CPCE.

⁶⁴⁰ Art. R. 20-46 du CPCE.

⁶⁴¹ Cons. const., n° 2005-513 DC, 14 avr. 2005, *Loi relative aux aéroports*, *JORF*, 21 avr. 2005, p. 6974, texte n° 3, Rec. p. 67, cons. n° 4 : « le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté ».

⁶⁴² Le mécanisme tacite témoigne, par des éléments de fait, d'un accord de volonté. Le mécanisme implicite repose, en revanche, sur une fiction : la volonté n'intervient aucunement dans le processus normatif.

⁶⁴³ Bien que maintenue par le droit positif, la logique unitaire du domaine public est, de longue date, amplement relativisée par la doctrine. V. not. : la théorie de l'échelle de domanialité avec six catégories de dépendances domaniales (L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, De Boccard, tome III, 3^e éd., 1930, pp. 360 et s. ; F. MELLERAY, « L'échelle de la domanialité » in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 287) ; la distinction entre une domanialité publique complète et un régime de domanialité publique restreinte (J. CAILLOSSE, « Faut-il en finir avec la domanialité publique ? », *Études Foncières*, n° 100, 2002, pp. 7-9).

⁶⁴⁴ Le domaine public est défini selon l'affectation à l'utilité publique à l'article L. 2111-1 du CGPPP.

l'existence et de la continuité des services publics auxquels il est affecté »⁶⁴⁵. De même, le financement par crédit-bail d'infrastructures dont la propriété est transférée à une personne privée pendant la durée du contrat est légal dès lors que ce contrat « comporter des clauses approuvées par l'État et lui permettant de faire obstacle à ce que les prérogatives du crédit-bailleur ne soient incompatibles avec le bon fonctionnement du service public »⁶⁴⁶. Ainsi, même si le bien n'est plus dans le domaine public, les exigences constitutionnelles d'affectation à l'utilité publique devront être respectées. Or, ce respect passe par l'interdiction du mécanisme de l'autorisation implicite. Par exemple, le contrat de crédit-bail pour le financement d'un ouvrage prévu par un titre d'occupation constitutif de droit réel initialement sur le domaine public d'État, mais dont la propriété est transférée au bailleur pendant la durée du contrat, fait l'objet d'un agrément. En cas de silence de l'administration, une décision implicite d'acceptation naît au bout de deux ou quatre mois⁶⁴⁷. Le mécanisme instauré semble légal dans la mesure où la nature de l'agrément a pour objectif de vérifier les conséquences financières de l'opération sur les ressources de l'État. Toutefois, il ne porte pas, en tant que tel, sur le respect de l'affectation de l'ouvrage à l'utilité publique. Ce sont les clauses contractuelles du crédit-bail qui permettent d'assurer le respect des exigences constitutionnelles de continuité de service public⁶⁴⁸. Dès que les exigences constitutionnelles liées à la protection de l'affectation à l'utilité publique doivent être garanties, l'autorisation est nécessairement écrite, indépendamment de l'appartenance du bien au domaine public. En revanche, si l'autorisation n'est pas une garantie nécessaire au respect de ces exigences, l'autorisation écrite n'est plus obligatoire.

⁶⁴⁵ Cons. const., 21 juil. 1994, *Loi relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, *op. cit.*, cons. n° 2 ; Cons. const., n° 96-380 DC, 23 juil. 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, *JORF*, 27 juil. 1996, p. 11408, Rec. p. 107, cons. n° 6.

⁶⁴⁶ Cons. const., n° 2002-460 DC, 22 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure*, *JORF*, 30 août 2002, p. 14411, Rec. p. 198, cons. n° 12. La solution s'aligne sur l'avis du Conseil d'État rendu une dizaine d'années auparavant : le financement par crédit-bail de la construction « TGV Sud-Est » suppose d'« assortir cette autorisation des précautions propres à garantir la pérennité de l'affectation des biens en cause et à assurer le respect de la mission de la SNCF » (CE, Ass., Avis, 30 mars 1989, *TGV Sud-Est*, n° 345332).

⁶⁴⁷ Art. R. 2122-27-4° du CGPPP. Le délai dérogatoire au délai de droit commun au terme duquel naît une décision implicite de rejet est confirmé par le décret n° 2014-1281 du 23 octobre 2014, *op. cit.*

⁶⁴⁸ Art. L. 2122-13 du CGPPP : « [...] Lorsque ces contrats [de crédit-bail] concernent le financement d'ouvrages, de constructions et d'installations qui sont nécessaires à la continuité d'un service public, ils comportent des clauses permettant de préserver les exigences de ce service public ».

216. Il faut donc vérifier si le support écrit est la garantie nécessaire du respect de l'affectation du bien à l'utilité publique. Dans le cas contraire, le mécanisme de l'autorisation implicite ou tacite est admis. Il en est ainsi de l'agrément de cession d'un titre d'occupation du domaine public d'État constitutif de droit réel⁶⁴⁹ dès lors que la cession ne modifie pas les caractéristiques originelles de l'occupation⁶⁵⁰. En revanche, si le cessionnaire souhaite modifier l'utilisation de l'immeuble, il devra obtenir un agrément exprès. De même, le renouvellement des autorisations d'occupation du domaine public peut être tacite. S'il est prévu dès l'autorisation initiale, et qu'aucune modification de l'objet de l'occupation ne survient, l'exigence constitutionnelle d'affectation du bien à l'utilité publique n'est pas menacée et l'autorisation n'est pas obligatoire⁶⁵¹. Enfin, il a été admis que l'avis du ministre, requis dans le cadre d'un bien du domaine public ferroviaire, peut faire l'objet d'une décision implicite d'acceptation. Cet avis ne constitue aucunement une garantie nécessaire à la protection du domaine public puisque le déclassement ne devient effectif qu'à la condition que l'administration propriétaire donne son accord au moyen d'une décision explicite⁶⁵².

L'ensemble des cas qui viennent d'être étudiés constituent les procédures pour lesquelles le juge, administratif ou constitutionnel, a considéré qu'une exigence constitutionnelle s'opposait à la mise en œuvre du mécanisme de la décision implicite d'acceptation. La jurisprudence en la matière est, pour l'instant, limitée. Il s'agit donc de formuler différentes hypothèses d'exceptions de droit reposant sur l'incompatibilité de l'application du silence positif à des exigences constitutionnelles.

⁶⁴⁹ Ce cas de figure se distingue de celui dans lequel aucune procédure n'est organisée. Une autorisation d'occupation du domaine public ne peut naître d'une tolérance administrative. L'autorisation doit être écrite (CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, *op. cit.*). Cette exigence s'impose même lorsque la nouvelle société se substitue à l'ancienne société bénéficiaire de l'autorisation (CE, 18 sept. 2015, *Sté Prest'air*, req. n° 387315, Rec. T. p. 666).

⁶⁵⁰ Art. L. 2122-7, R. 2122-20, R. 2122-23 et R. 2122-25 du CGPPP. Les demandes soumises à une décision implicite d'acceptation avec un délai dérogatoire ont été prévues par le décret n° 2014-1281 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18367, texte n° 41.

⁶⁵¹ N. FOULQUIER, note sous CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, *op. cit.*, *RDI*, 2015, n° 11, p. 538 ; G. ÉVEILLARD, note sous CE, 18 sept. 2015, *Sté Prest'air*, *op. cit.*, *Dr. adm.*, n° 1, 2016, comm. 3.

⁶⁵² CE, 7 oct. 2009, *Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports*, req. n° 300541. Il existe aussi un mécanisme de décision implicite d'approbation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) par la direction de l'Immobilier de l'État (ex-France Domaine) : circulaire n° 5888/SG du 19 septembre 2016 relative aux SPSI des opérateurs de l'État. Toutefois, il s'agit d'une décision implicite d'acceptation spéciale car elle est applicable à une relation entre deux personnes publiques. Elle est donc hors champ du Code.

B./ Les hypothèses d'exigences constitutionnelles obstacles à l'autorisation implicite

217. Le rapport du Conseil d'État sur la mise en œuvre de la réforme du « silence vaut accord » fournit peu d'éléments d'identification des procédures relevant, afin de protéger les libertés et principes constitutionnels, des exceptions de droit. Le « caractère isolé des jurisprudences »⁶⁵³ relatives à ces exceptions peut d'ailleurs être souligné. À la lecture de la liste décrétable des exceptions de droit, il ressort que les exigences constitutionnelles peuvent désigner à la fois les principes de défense de l'environnement et de la santé publique (1°), la garantie des principes fondamentaux du droit du travail (2°), ainsi que l'objectif plus large de régulation (3°).

1°) La protection de l'environnement et de la santé publique

218. Sur les 740 procédures recensées comme exceptions de droit, 188 seraient fondées sur la protection de l'environnement et de la santé publique⁶⁵⁴. Il convient d'appliquer la méthode d'identification de l'exception de droit pour déterminer la pertinence du recensement.

Tout d'abord, le principe juridique sur lequel s'appuie l'exception de droit doit être constitutionnel. La Charte de l'environnement confère à sa protection une valeur constitutionnelle⁶⁵⁵ et la protection de la santé publique est proclamée à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946⁶⁵⁶. L'impératif de protection de la santé publique peut procéder de celui de protection de l'environnement. Si cette dernière peut être conçue selon une « acceptation trop étroite » l'assimilant à « la protection de la nature », la protection de l'environnement peut aussi faire l'objet d'une « approche trop globale attirant à elle

⁶⁵³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 63.

⁶⁵⁴ Annexe n° 3-1 : catégorisation des exceptions de droit.

⁶⁵⁵ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3697, texte n° 2. L'ensemble des dispositions de la Charte ont été reconnues comme ayant valeur constitutionnelle : Cons. const., n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM*, *JORF*, 26 juin 2008, p. 10228, texte n° 3, Rec., p. 313, cons. n° 18 ; CE, Ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931, Rec. p. 195.

⁶⁵⁶ Cons. const., n° 80-117 DC, 22 juil. 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, *JORF*, 24 juil. 1980, p. 1867, Rec. p. 42, cons. n° 4.

l'ensemble des problèmes touchant à la qualité de la vie, au "bonheur" des êtres dont saint Augustin a dénombré 228 définitions »⁶⁵⁷. Dans le second cas, elle intègre la protection de la santé publique. Par ailleurs, la Charte de l'environnement, a consacré, à son article 1^{er}, le lien entre santé et environnement. La lettre de cet article, qui dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », a pu convaincre certains que la santé était l'objectif principal de la Charte de l'environnement⁶⁵⁸.

La protection de l'environnement comprend une multitude d'objectifs tels que la lutte contre les nuisances et la défense de la santé publique. Le régime préventif de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement le démontre parfaitement. L'ensemble des installations qui « peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique »⁶⁵⁹ sont visées.

219. De longue date, la jurisprudence admet la protection de l'environnement comme fondement à l'exclusion du mécanisme de la décision implicite d'acceptation. En effet, dans la décision constitutionnelle *Protection des sites* du 26 juin 1969⁶⁶⁰, « on sait que [...] précisément dans un but de protection des sites naturels contre les atteintes des promoteurs ou constructeurs peu respectueux de l'environnement, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur d'un principe général du droit à la règle selon laquelle le silence prolongé de l'administration, sur une requête adressée, équivaut à une décision de rejet »⁶⁶¹. Cette reconnaissance empêche donc le Gouvernement de prévoir un mécanisme d'autorisation implicite pour tout propriétaire qui souhaite procéder à la destruction ou modification d'un site ou monument naturel classé ou en instance de classement. Marcel Waline, membre du

⁶⁵⁷ J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 11^e éd., 2015, p. 7.

⁶⁵⁸ Pour le professeur Truchet, cette formulation illustre « une sorte de hiérarchie qui place la santé comme l'objectif principal (puisque l'environnement doit respecter la santé, et non l'inverse) » : D. TRUCHET, « Droit de l'environnement et droit de la santé » in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, 2007, p. 942.

⁶⁵⁹ Art. L. 511-1 du code de l'environnement.

⁶⁶⁰ Cons. const., 26 juin 1969, *Protection des sites*, *op. cit.*

⁶⁶¹ M. WALINE, « Commentaire de l'ouvrage de J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement* », *RDP*, n° 4, 1974, p. 1202.

Conseil constitutionnel lors de cette décision, allait plus loin. Il considérait qu'« en matière de protection de la nature et de l'environnement, il faudrait proscrire absolument toute autorisation ou dérogation tacite. Et c'est ce qui fait la valeur de la règle qu'avait cru pouvoir affirmer le Conseil constitutionnel »⁶⁶². Cette analyse visait à exclure de manière absolue le mécanisme de la décision implicite d'acceptation en matière environnementale. Cinquante ans plus tard, elle ne semble pas avoir été suivie. Ainsi que l'expose sommairement le Conseil d'État dans son rapport de 2014, l'autorisation expresse n'est constitutionnellement obligatoire que « dans l'hypothèse d'un risque avéré pour l'environnement »⁶⁶³, c'est-à-dire seulement lorsque « l'autorisation délivrée par l'administration [...] est de nature à avoir une incidence directe et significative sur l'environnement »⁶⁶⁴. En revanche, le rapport ne donne aucun exemple illustrant la spécificité, au sein de l'ensemble des autorisations environnementales, de celles constituant un risque avéré pour l'environnement. L'absence de définition précise de l'exception de droit fondée sur la protection de l'environnement confère alors au pouvoir réglementaire une marge d'interprétation dans le recensement informatif des exceptions.

220. L'appréciation du bien-fondé du recensement gouvernemental exige de confronter les exceptions recensées à la méthode d'identification de l'exception de droit. La méthode proposée s'articule en deux temps. Il s'agit d'abord de vérifier si la demande d'autorisation nécessite, au stade de l'instruction, une évaluation préalable et/ou l'obligation de prescriptions particulières. Dans ce cas, l'exception de droit est justifiée. Si ce critère n'est pas rempli, l'exception de droit est fondée seulement si, à titre subsidiaire, l'autorisation présente un lien direct avec l'exigence constitutionnelle.

221. L'évaluation préalable et l'obligation de prescriptions comme motifs d'exclusion de l'autorisation implicite. Le premier critère tient à l'exigence d'une évaluation préalable ou la nécessité d'édicter des prescriptions qui nous semblent rendre impossible l'autorisation implicite. Si ce formalisme a été prévu au nom de la protection de l'environnement ou de la santé publique, elle justifie que l'autorisation soit classée comme exception de droit. Ce

⁶⁶² *Ibid.*, p. 1205.

⁶⁶³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 66.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

critère ne ressort pas du rapport d'information du Conseil d'État de 2014. S'interrogeant sur le champ d'application de la loi spéciale, celui-ci considère que « les dispositions législatives qui prévoient la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation [...] ne paraissent pas s'opposer, par principe, à la naissance d'une décision implicite d'acceptation. La position inverse laisserait supposer que seule une décision expresse peut garantir le respect de la procédure prévue. [...] La naissance d'une décision implicite d'acceptation ne fait pas non plus obstacle à ce que l'administration puisse, en cas de contestation de la légalité de cette décision, apporter la preuve que la procédure prévue par le législateur a bien été respectée »⁶⁶⁵. Le même raisonnement est appliqué pour l'édition de prescriptions dans l'autorisation, en considérant qu'il peut arriver que le pétitionnaire, eu égard à son dossier, n'ait besoin d'aucune prescription. Dès lors, l'exclusion des autorisations du champ d'application de la décision implicite d'acceptation n'apparaît pas justifiée. Toutefois, l'analyse du Conseil d'État est réalisée au prisme de l'étendue de la loi spéciale comme exception au régime général de la loi du 12 avril 2000 puis du Code. Optant pour une interprétation stricte, la loi spéciale n'est pleinement une exception que si elle exclut expressément une signification positive du silence⁶⁶⁶. Or, le critère proposé n'est pas utilisé pour la même finalité. Il vise à déterminer les contours de l'exception de droit.

222. Pour l'exception de droit en tant que garantie d'une exigence constitutionnelle, l'analogie avec l'exigence conventionnelle est plus appropriée. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est claire : si le droit de l'Union prévoit, en matière de protection de l'environnement, une évaluation préalable⁶⁶⁷ ou l'édition de prescriptions particulières⁶⁶⁸, l'autorisation ne peut qu'être explicite. D'ailleurs, le Conseil d'État reprend le même raisonnement pour l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique. La Haute juridiction administrative estime, dans une décision du

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, p. 36. Sur les contours des dispositions spéciales au régime général de la décision implicite, V. *infra* n° 292 et .

⁶⁶⁷ CJCE, 14 juin 2001, *Commission c/ Royaume de Belgique*, C-230/00, § 16 : « [...] une autorisation tacite ne saurait être compatible avec les exigences des directives visées par le présent recours, car celles-ci prévoient [...] des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation ».

⁶⁶⁸ CJCE, 6 nov. 2008, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières*, C-381/07, § 27 : « [...] Une autorisation tacite ne saurait être compatible avec l'exigence de fixation, dans l'autorisation préalable, de normes d'émission déterminées [en fonction des normes européennes de qualité environnementale applicable dans le milieu aquatique] ».

19 juin 2017, qu'« il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en particulier des arrêts rendus les 14 juin 2001 et 6 novembre 2008 dans les affaires C- 230/00, *Commission c/ Royaume de Belgique* et C-381/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières*, que s'opposent à un régime d'autorisation tacite les dispositions de droit européen qui prévoient explicitement un régime d'autorisation expresse ou qui fixent des conditions ayant un effet équivalent, par exemple en prévoyant qu'une autorisation soit précédée d'une évaluation préalable ou soit assortie de prescriptions »⁶⁶⁹. Ces exemples d'exceptions de droit au nom d'exigences conventionnelles portant protection de l'environnement et de la santé publique peuvent être étendus aux exigences constitutionnelles. Ainsi, même si l'évaluation préalable ou l'édition de prescriptions n'est pas prévue par le droit de l'Union, elle justifie l'application de l'exception de droit si elle est fondée directement sur une exigence constitutionnelle telle que la protection de l'environnement et de la santé publique.

223. Une autre méthode envisageable pour se prémunir des risques d'atteinte potentiels de la décision implicite d'acceptation sur les exigences constitutionnelles ou conventionnelles est de déclencher le délai d'instruction à partir de la réception du rapport d'évaluation préalable obligatoire. Élément essentiel de l'instruction, le délai commence à courir dès que l'administration est en possession de cette pièce. Si cette solution a été admise par une décision du 26 décembre 2012⁶⁷⁰, il est proposé de l'écarter. Au regard des conséquences irréversibles sur un principe supra-législatif (environnement ou santé par exemple), le silence du service instructeur ne peut pas être en faveur du demandeur. Cette condition ne fonctionne pas si l'évaluation préalable ou les prescriptions obligatoires sont imposées par une norme supra-législative.

⁶⁶⁹ CE, 19 juin 2017, *Union des industries de la protection des plantes (UIPP)*, req. n° 392989. Dans le même sens : CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 70-71.

⁶⁷⁰ CE, 26 déc. 2012, *Synd. des sylviculteurs du Sud-Ouest et autres*, req. n° 340395, Rec. T. p. 869. En l'espèce, la procédure d'autorisation tacite de documents, projets ou programmes susceptibles de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site « Natura 2000 », prévue par l'article R. 414-24 du code de l'environnement, a été jugée légale dès lors que l'autorité nationale compétente, destinataire de l'évaluation, dispose d'un délai raisonnable pour « examiner effectivement chaque plan ou projet susceptible d'avoir une incidence sur un ou des sites Natura 2000 ».

L'absence d'obligation d'évaluation préalable ou de l'édiction de prescriptions au stade de l'instruction de la demande n'entraîne pas pour autant l'exclusion automatique de la procédure du champ d'application du principe du « silence vaut accord ». Un second critère alternatif est possible : la décision doit avoir une incidence directe sur l'environnement ou la santé publique.

224. L'exigence d'une incidence directe sur la protection de l'environnement et de la santé publique. Les titres miniers permettent d'apprécier l'application du critère de l'incidence directe de la demande sur la protection de l'environnement et la santé publique. La plupart des demandes en la matière correspondent à des exceptions de droit. Même si les décrets sont muets sur ce point⁶⁷¹, les titres miniers doivent, au regard des risques avérés et significatifs qu'ils peuvent avoir sur l'environnement, faire l'objet d'un accord exprès⁶⁷². En revanche, si l'autorisation n'a pas sur celui-ci d'effet substantiel, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est applicable. C'est le cas, par exemple, des demandes de renonciation, de résiliation ou d'amodiation de titres miniers⁶⁷³.

225. De même, les autorisations en matière d'industrie extractive qui affectent directement et de manière substantielle l'environnement et la santé publique devraient être expresse. Or, le Gouvernement révèle une approche confuse de l'exclusion en tant qu'exception de droit. Avant la réforme, le décret du 7 mai 1980⁶⁷⁴ prévoyait, sur l'essentiel des cinquante-deux procédures citées, que le silence du ministre chargé des mines ou du préfet donnait lieu à une décision implicite de rejet. Désormais, vingt-trois procédures relèveraient du champ

⁶⁷¹ Le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 ne cite que l'autorisation d'exploitation et la prolongation de l'exploitation des mines.

⁶⁷² Les demandes d'institution, d'extension du permis exclusif de recherches minières, du permis d'exploitation de la concession minière, de permis d'exploitation de géothermie, de prospections préalables en mer devraient être considérées comme des exceptions de droit. D'ailleurs, les dispositions réglementaires applicables, issues des décrets n° 78-498 du 28 mars 1978, n° 2006-648 du 2 juin 2006 et n° 2006-798 du 6 juillet 2006, précisent bien que le silence vaut rejet pour l'ensemble de ces procédures. Pris au minimum par décret en Conseil d'État, il n'était donc pas nécessaire de lister ces procédures dans un décret portant exception de droit confirmant les dispositions réglementaires existant avant la réforme.

⁶⁷³ Décret n° 2014-1272 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18295, texte n° 10. Toutefois pour ces procédures, l'article 52 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain (*JORF*, n° 0128, 3 juin 2006, p. 8414, texte n° 12) prévoit toujours un silence négatif. Une abrogation du décret sur ce point s'impose.

⁶⁷⁴ Décret n° 80-331 du 7 mai 1980 portant règlement général des industries extractives, *JORF*, 10 mai 1980, p. 1183.

d'application de la décision implicite d'acceptation, tandis que les vingt-neuf autres correspondraient à des exceptions de droit. Toutefois, il est difficile de comprendre la frontière entre ces deux catégories. L'autorisation d'utiliser des matériels ou d'exercer des activités produisant des flammes et étincelles est une exception de droit parce que l'autorisation expresse semble être une garantie nécessaire du risque d'explosion. Pourtant, de nombreuses procédures, telles que l'utilisation de matériels électroniques contenant plus de cinq litres de diélectrique inflammable ou la mise à feu retardée d'explosifs chargés similaires sont citées dans la liste « silence vaut accord ». La frontière est encore plus poreuse pour certaines procédures. Sont rangées dans la liste « silence vaut accord » l'utilisation de matériels électriques importants non conformes à une utilisation en mine grisouteuse, la certification de moteurs thermiques ou l'utilisation de moteurs thermiques non certifiés dans des travaux souterrains à risque de grisou alors que l'autorisation de réaliser et utiliser des installations électriques dans certaines zones grisouteuses, l'autorisation de l'emploi de moteurs non certifiés dans des travaux à risque de grisous relèvent de la catégorie des exceptions de droit. Au regard des risques environnementaux et humains, l'ensemble de ces autorisations devraient être expresse. En revanche, dans les autres cas, si l'objet même de l'autorisation n'a pas de telles conséquences, mais simplement des effets sur l'environnement ou la santé publique, l'autorisation ne peut être une exception de droit. C'est le cas pour cinq autorisations sur les vingt-trois listées dans la liste *Légifrance* « silence vaut accord », ainsi que cinq⁶⁷⁵ autorisations sur les vingt-neuf énumérées par le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 comme exceptions de droit. Sur les cinquante-deux procédures en matière d'industrie extractive, il y aurait seulement dix, et non pas vingt-trois, procédures relevant de la décision implicite d'acceptation. La plupart des autorisations qui n'appartiennent pas à la catégorie d'exceptions de droit sont celles qui portent agrément (et renouvellement) d'organismes évaluateurs. Seules les décisions que prennent ces organismes ont donc une influence directe sur l'environnement ou la santé publique.

226. De manière générale, les agréments ou les habilitations des organismes certificateurs et évaluateurs sauf dans les cas particulièrement dangereux comme le nucléaire ne devraient pas relever de l'exception de droit du fait du lien indirect entre l'octroi de l'autorisation et la

⁶⁷⁵ L'autorisation « sursis au classement “grisou” des travaux souterrains » a également été exclue en tant qu'exception législative : il ne s'agit pas d'une demande.

protection de l'environnement et de la santé publique⁶⁷⁶. Pour les demandes de renouvellement d'autorisation environnementale et sanitaire, elles sont pour la plupart⁶⁷⁷ exclues du champ de l'exception de droit dès qu'un pré-contrôle a déjà été effectué lors de l'octroi initial de l'autorisation⁶⁷⁸. Cette méthode d'identification des exceptions de droit selon le lien direct et significatif avec la protection de l'environnement et de la santé publique ne doit pas pour autant faire croire que le champ d'application de la décision implicite d'acceptation est limité aux autorisations « mineures », sans aucun effet pour l'environnement et la santé publique ainsi que pour les tiers. Si cette observation correspond à l'analyse proposée d'échelle d'intensité du contrôle de l'administration, elle ne doit pas non plus aboutir à l'excès inverse et considérer que « la montagne va probablement accoucher d'une souris, car il y a fort à parier que les cas dans lesquels le silence vaudra acceptation ne seront au final pas plus nombreux qu'aujourd'hui »⁶⁷⁹.

227. Par exemple, l'affaire de la « ferme aux mille vaches » l'illustre de manière topique. Un exploitant agricole possède plusieurs installations d'élevage de vaches laitières dont la capacité d'accueil est limitée par arrêté préfectoral à 500 vaches. Il souhaite regrouper l'essentiel de son cheptel dans un seul lieu et formule, en conséquence, une demande au préfet de regroupement d'installations d'élevage d'animaux le 16 mars 2015 sur le fondement des articles R. 515-53 et R. 515-54 du code de l'environnement. N'ayant aucune réponse du préfet pendant deux mois, l'exploitant agricole considère détenir une décision implicite d'acceptation le 16 mai 2015 et augmente la capacité d'accueil sur un seul lieu de 500 à 880 vaches. Considérant qu'aucune autorisation implicite n'a pu naître, le préfet met alors en

⁶⁷⁶ À ce sujet, le Conseil d'État, dans sa fonction consultative, a considéré que la décision implicite d'acceptation pour la demande de reconnaissance des organismes certificateurs des activités de vente, de distribution à titre gratuit d'application et de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, prévue par l'article R. 254-2 du code rural, n'était pas incompatible avec les principes constitutionnels de protection de la santé publique et de l'environnement : CE, Rapport public de 2015 sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, p. 282. Le Gouvernement a suivi l'avis du Conseil d'État sur ce point en ne rattachant pas la demande à l'exception de droit. En revanche, il a prévu, de manière dérogatoire, que la décision implicite de rejet serait applicable (dégrogation réglementaire par le décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014).

⁶⁷⁷ Vingt-cinq procédures sont listées dans le tableau « silence vaut accord » des administrations de l'État.

⁶⁷⁸ Cependant, certaines demandes de renouvellement, du fait des modifications substantielles qu'elles apportent à l'autorisation initiale, sont considérées comme des exceptions de droit. Il s'agit, par exemple, du renouvellement de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau, prévu à l'article R. 181-49 du code de l'environnement, recensé comme exception de droit par le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 dans sa version initiale avant d'être codifié.

⁶⁷⁹ B. SEILLER, « Le silence de l'administration. Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA*, n° 1, 2014, p. 38.

demeure par plusieurs arrêtés l'exploitant agricole de respecter l'arrêté préfectoral initial fixant la capacité d'accueil à 500 vaches accompagnés d'une amende et d'astreinte. La SCEA Côte de justice obtient la suspension desdits arrêtés par référé-suspension⁶⁸⁰ étant donné qu'elle « avait pu raisonnablement estimer »⁶⁸¹ être titulaire d'une décision implicite d'acceptation de regroupement des élevages.

228. Au fond, le tribunal administratif d'Amiens fait droit au recours de l'exploitant agricole contre les arrêtés de mise en demeure et titres de perception du préfet à son encontre. Le juge administratif considère notamment que : « le regroupement de troupeaux présenté sur le fondement de l'article R. 515-53 du code de l'environnement n'est pas au nombre des exceptions qui écartent l'existence d'une décision tacite d'autorisation »⁶⁸². Bien que le regroupement ait des conséquences sur l'environnement et la santé publique (nuisances olfactives, sonores du voisinage, pollution...), il n'est pas considéré comme une exception de droit. Il a une incidence moindre sur l'environnement que l'autorisation initiale d'ouverture d'une installation d'élevage. Dès lors, le gouvernement ne l'ayant pas listée comme dérogation réglementaire et ne correspondant à aucune exception législative, l'autorisation est bien dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation. Toutefois, le jugement est annulé en appel. En effet, par un arrêt du 19 novembre 2019⁶⁸³, la cour administrative d'appel de Douai a considéré que la demande d'autorisation de regroupement relève d'une disposition spéciale en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement. Dès lors, la réponse de l'administration ne peut être qu'explicite.

Ce contentieux récent démontre ainsi que l'administration doit être plus diligente si elle veut éviter le développement potentiel d'autorisations implicites – en dehors des cas de dispositions spéciales –, qui peuvent avoir des effets sur le plan environnemental et sanitaire (nuisances olfactives, sonores du voisinage, pollution)⁶⁸⁴.

⁶⁸⁰ Art. L. 521-1 du CJA.

⁶⁸¹ TA Amiens, ord., 18 janvier 2016, *SCEA Côte de la Justice*, req. n° 1503541 ; ordonnance confirmée en cassation par CE, ord., 13 juil. 2016, *Ass. Novissen et autres*, req. n° 396670.

⁶⁸² TA Amiens, 29 juin 2017, *SCEA Côte de la justice*, req. n° 1502616.

⁶⁸³ CAA Douai, 19 nov. 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire*, req. n° 17DA01732.

⁶⁸⁴ Il est intéressant de noter que l'autorisation de regroupement d'élevages a été transformée par le décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016. Il est désormais prévu, selon le nombre d'animaux, un mécanisme d'autorisation expresse ou une simple déclaration préalable.

2°) La garantie des principes fondamentaux du droit du travail

229. La garantie des principes fondamentaux du droit du travail peut également justifier la consécration d'exceptions de droit au principe du « silence vaut accord ». L'exercice des fonctions syndicales et la dérogation au repos dominical sont les domaines les plus concernés.

230. Sur le fondement de l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946, le droit syndical a valeur constitutionnelle. L'exercice des fonctions des représentants syndicaux et représentants du personnel est une exigence constitutionnelle⁶⁸⁵. Sur ce fondement, les autorisations administratives de rupture ou modification des contrats des salariés protégés mentionnées aux articles L. 2411-1 et L. 2411-2 du code du travail, exigent d'être octroyées expressément. Une telle protection est étendue aux médecins du travail avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002⁶⁸⁶.

Il en est de même de l'autorisation préfectorale de dérogation au repos dominical. Si celui-ci n'est pas, en tant que tel, un principe constitutionnel, il se rattache néanmoins, sur le fondement de l'alinéa 11 du Préambule, au « principe d'un repos hebdomadaire [qui] est l'une des garanties du droit au repos ainsi reconnu aux salariés »⁶⁸⁷. Ainsi, l'accord du préfet ne peut être implicite⁶⁸⁸.

À ces deux exigences constitutionnelles reconnues par un texte, certaines procédures ont été classées dans une troisième sous-catégorie résultant de l'impératif de régulation du marché.

⁶⁸⁵ Cons. const., n° 88-244 DC, 20 juil. 1988, *Loi portant amnistie*, *JORF*, 21 juil. 1988, p. 9448, Rec. p. 119, cons. n° 24 ; V. OGIER-BERNAUD, *Les droits constitutionnels des travailleurs*, Economica, 2003, n° 276.

⁶⁸⁶ Art. 195 de la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002, *JORF*, 18 janv. 2002, p. 1008, texte n° 1, désormais codifié à l'article L. 4623-5 du code du travail.

⁶⁸⁷ Cons. const., n° 2009-588 DC, 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical* [...], *JORF*, 11 août 2009, p. 13319, texte n° 6, Rec. p. 163, cons. n° 2.

⁶⁸⁸ Le décret n° 2014-1291 du 23 octobre 2014 portant exception de droit (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18400, texte n° 59) recense 24 procédures sur ce fondement.

3°) L'impératif de régulation du marché

231. La régulation a pour finalité l'organisation et le maintien des équilibres concurrentiels au sein d'un marché donné⁶⁸⁹, ce qui suppose « une ouverture maîtrisée du marché à la fois quantitativement et qualitativement »⁶⁹⁰. Pour assurer cette fonction de régulation, l'administration, qui s'incarne notamment en une autorité administrative indépendante ou en une autorité publique indépendante, délivre des autorisations. La régulation permet la préservation de l'ordre public économique qui est un objectif à valeur constitutionnelle⁶⁹¹.

La régulation doit être distinguée de la planification. Celle-ci est définie comme « l'organisation harmonieuse d'une activité, entre un nombre limité d'opérateurs, sélectionnés en raison de la compatibilité du projet proposé avec certains critères ou objectifs, le plus souvent formalisés dans un document »⁶⁹². Elle suppose un objectif à atteindre selon un plan avec un nombre limité d'opérateurs⁶⁹³, ce qui n'est pas nécessairement le cas de la régulation pour laquelle une plus grande liberté est accordée à la concurrence sur le marché. À titre d'illustration, la planification est très présente en matière de santé en vue d'assurer un équilibre entre une offre de soins à l'ensemble de la population et une maîtrise des

⁶⁸⁹ S. NICINSKI, « Intervention économique et régulation » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 2, p. 120 ; S. BRACONNIER, *Droit public économique*, PUF, coll. « Thémis droit », 2^e éd., 2017, n° 193 ; J.-P. COLSON et P. IDOUX, *Droit public économique*, LGDJ, 9^e éd., 2018, n° 878 et s. ; R. RAMBAUD, *L'institution juridique de la régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, 2012, n° 1112 et s.

⁶⁹⁰ G. CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 51, 2006, n° 1136. L'aspect qualitatif signifie qu'il ne s'agit pas seulement de garantir le bon fonctionnement économique du secteur, il convient aussi d'assurer la satisfaction de besoins collectifs fixés par le pouvoir politique. V. égal. G. MARCOU, « La notion juridique de régulation », *AJDA*, n° 7, 2006, p. 349 ; R. RAMBAUD, *L'institution juridique de la régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, *op. cit.*, n° 1396.

⁶⁹¹ Certains exemples sont significatifs : Cons. const., n° 2012-280 QPC, 12 oct. 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre*, *JORF*, 13 oct. 2012, p. 16031, texte n° 49, Rec. p. 529, cons. 11 : « le contrôle des opérations de concentration [a] pour objet fonctionnement concurrentiel du marché dans un secteur déterminé » ; Cons. const., n° 2013-3 LP, 1^{er} octobre 2013, *Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie*, *JORF*, n° 0231, 4 oct. 2013, p. 6505, texte n° 84, cons. 5 ; CE, Ass., 21 déc. 2012, *Sociétés Groupe Canal Plus et Vivendi Universal*, req. n° 353856, Rec. p. 446, cons. n° 48, 49 et 63 ; CE Ass., 23 déc. 2013, *Société Métropole Télévision (M6)*, req. n° 363702, Rec. p. 363702, cons. 23. V. not. T. PEZ, « L'ordre public économique », *NCCC*, n° 49, 2015, pp. 44-57.

⁶⁹² L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, *op. cit.*, n° 373.

⁶⁹³ *Ibid.*, n° 374.

dépenses⁶⁹⁴. Toutefois, la frontière entre les notions de planification et régulation n'est pas nette. Elle relève plus de considérations idéologiques liées à l'image que renvoie le terme de planification⁶⁹⁵. Pourtant, la concurrence est aussi un « plan façonné et surveillé par les pouvoirs publics »⁶⁹⁶. L'intérêt de distinguer ces deux termes est propre à la catégorisation opérée des cas de dérogation réglementaire. La planification est privilégiée pour désigner une sous-catégorie de dérogation réglementaire. En effet, au sein des procédures classées comme dérogation réglementaire en raison de l'objet de la décision, les demandes concurrentes y sont rangées du fait d'un nombre limité d'autorisations, planifié par l'administration⁶⁹⁷.

232. Sur le fondement de la régulation, une trentaine de demandes qualifiées d'exceptions de droit par le gouvernement ont été recensées⁶⁹⁸. Elles pourraient être regroupées en trois principaux domaines : le domaine financier, le domaine audiovisuel et le domaine des professions réglementées. À part le domaine audiovisuel, le classement opéré des exceptions de droit par le pouvoir réglementaire semble que partiellement justifié.

233. La régulation du marché financier. Elle ne semble pas suffisante pour justifier que les vingt-cinq procédures relevant de la compétence de l'autorité des marchés financiers soient rangées dans la catégorie d'exception de droit⁶⁹⁹. Elles se rattachent autant à une fonction de régulation du marché financier que les vingt-sept dérogations réglementaires qui ont été prévues par le Gouvernement pour cette même autorité⁷⁰⁰. Le classement dans l'une ou l'autre de la liste s'explique avant tout par l'utilisation de la méthode d'intensité du contrôle qu'opère l'administration sur l'autorisation. Les exceptions de droit doivent être plus

⁶⁹⁴ F. BLANCO, *La planification française dans le domaine hospitalier*, Aix-Marseille, PUAM, 2000 ; B. APOLLIS, *Autorisations sanitaires et hospitalisation privée*, éd. Les Études Hospitalières, coll. « Thèses », 2005, n° 20 et s.

⁶⁹⁵ La planification renvoie l'image d'une économie dirigiste, voire soviétique, déconnectée de « l'économie de marché ouverte où la concurrence est libre » (art. 119, 120 et 127 du TFUE).

⁶⁹⁶ F. BLANC, « Libéralisation ou planification ? », *RFDA*, n° 1, 2017, p. 79.

⁶⁹⁷ V. *infra* n° 267 et s.

⁶⁹⁸ Elles sont citées dans les décrets n° 2014-1282, n° 2014-1288 du 23 octobre 2014 et n° 2015-1455, n° 2015-1457 du 10 novembre 2015.

⁶⁹⁹ Décret n° 2015-1455 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21040, texte n° 10.

⁷⁰⁰ Décret n° 2015-1451 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21031, texte n° 3 ; décret n° 2017-733 du 4 mai 2017 relatif à l'approbation des règles relatives à un marché réglementé, un système multilatéral de négociation ou un système organisé de négociation, *JORF*, n° 0106, 5 mai 2017, texte n° 30.

sévèrement contrôlées que les dérogations réglementaires, car elles ont plus d'effet déstabilisateur sur l'ordre public économique.

Cette méthode de classification n'est pertinente qu'à être interprétée strictement. L'échelle d'intensité de contrôle ne doit pas être un prétexte pour le pouvoir réglementaire afin de faire rentrer dans la catégorie d'exceptions de droit, les procédures qui lui apparaissent comme d'une plus grande importance. Ne doivent être admises comme exceptions de droit que celles dont l'accord explicite est une garantie nécessaire à l'ordre public économique. La catégorie doit être restrictive, car elle s'impose « de droit ». Aucune décision implicite d'acceptation n'est donc envisageable.

Tel n'est pas le cas pour ces autorisations en matière financière qui relèvent d'une politique économique dont l'existence évolue dans le temps, notamment sous l'influence du droit de l'Union. Le mécanisme de l'accord préalable explicite peut se transformer en une simple déclaration ou être soumis à un mécanisme de l'accord implicite. L'objectif d'ordre public économique s'adapte aux évolutions des secteurs régulés. Les enjeux en matière de besoins collectifs varient ainsi selon le projet politique fixé à l'administration chargée de la régulation. Du fait de la fonction essentiellement politique de la régulation, les autorisations relèvent davantage des dérogations réglementaires, car « mettant en cause des intérêts publics majeurs ou présentant une sensibilité particulière sur le plan politique et social »⁷⁰¹, elles nécessitent un contrôle effectif justifiant de leur appliquer, à ce stade, une signification négative en cas de silence de l'administration.

En procédant à une classification hasardeuse et dans une logique d'échelle d'intensité appréciée largement, les exceptions de droit ne se distinguent pas toujours des dérogations réglementaires, autrement que par un critère subjectif d'importance de l'autorisation.

234. La régulation des professions réglementées. Le raisonnement peut être transposé pour les professions réglementées. La protection d'une catégorie de professionnels ne semble pas un fondement constitutionnel d'intérêt général suffisant pour considérer que l'accès à l'exercice d'activité réglementée ne peut faire l'objet que d'une autorisation explicite. Les

⁷⁰¹ CE, « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 75.

autorisations d'exercice d'une profession médicale aux diplômés étrangers listées comme exceptions de droit⁷⁰² ne sont pas plus différentes que les dérogations réglementaires pour l'accès à la profession d'architecte⁷⁰³, d'éducateur sportif⁷⁰⁴, de commissionnaire au transport⁷⁰⁵, de greffier au tribunal de commerce, d'administrateurs et mandataires judiciaires⁷⁰⁶ ou même tout simplement à l'autorisation d'exercice du travail à Saint-Pierre-et-Miquelon⁷⁰⁷. D'ailleurs, il est significatif de voir que l'article 4 de la directive n° 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne prévoit aucunement, comme « raisons impérieuses d'intérêt général », la régulation ou l'objectif d'ordre public économique comme fondement au mécanisme de l'autorisation, à la différence de motifs comme la santé publique ou la protection du consommateur. Ainsi, il convient, au sein des autorisations rattachées à une fonction de régulation d'une activité, de s'interroger sur la finalité poursuivie par le mécanisme de contrôle préalable. S'il n'est pas strictement nécessaire à la protection d'une exigence constitutionnelle telle que la santé publique⁷⁰⁸, l'application de l'exception de droit n'est pas justifiée. Au mieux, elles sont listées dans un décret portant dérogation réglementaire. Par exemple, les autorisations d'accès à la profession

⁷⁰² Décret n° 2014-1288 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18392, texte n° 55.

⁷⁰³ Décret n° 2014-1304 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18441, texte n° 83. Initialement, les autorisations portant accès à la profession d'architecte étaient classées dans le projet de décret portant exceptions de droit *in* Ministère de la Culture et de la communication, consultation publique sur les projets de décrets. Les hésitations du Gouvernement en la matière témoignent de l'absence de délimitation préalable précise entre les exceptions de droit et les dérogations réglementaires.

⁷⁰⁴ Décret n° 2014-1306 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18445, texte n° 85.

⁷⁰⁵ Décret n° 2014-1271 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18291, texte n° 9.

⁷⁰⁶ Décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18346, texte n° 37.

⁷⁰⁷ Décret n° 2014-1289 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18395, texte n° 57. Cette dérogation réglementaire est assez similaire à l'exception de droit relative à « l'autorisation dérogatoire d'exercer accordée à un médecin de nationalité étrangère dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

⁷⁰⁸ Le droit de l'Union européenne est également réticent aux motifs d'ordre public économique comme restriction de l'accès à certaines professions : S. NICINSKI, « La réglementation des professions », *RFDA*, n° 1, 2017, pp. 68-75.

médicale pour les diplômés à l'étranger ne devraient pas être listées comme exceptions de droit, car la finalité première du contrôle de l'administration n'est pas la protection de la santé, mais de réguler l'accès à l'activité en question. En revanche, les autorisations de remplacement d'un professionnel de santé par un étudiant en internat ont pour finalité directe la protection de la santé, car ce dernier, en cours de formation, n'a pas toujours les compétences requises en la matière. C'est donc à bon droit qu'elles ont été listées, par voie décrétole, comme exception de droit⁷⁰⁹.

235. La régulation audiovisuelle. Dans le domaine audiovisuel, les autorisations relèvent, pour l'essentiel, des exceptions de droit, soit du fait qu'elles portent sur le domaine public comme les autorisations d'accès des fréquences hertziennes, soit, car elles ont pour finalité l'objectif de valeur constitutionnelle⁷¹⁰ que constitue le pluralisme des courants d'idées et des opinions qui est « une des conditions de la démocratie »⁷¹¹. Or, pour la réalisation de cet objectif, « il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative »⁷¹². De même, le caractère explicite de l'autorisation apparaît comme la garantie nécessaire au respect de ce pluralisme.

236. Dans la sous-catégorie « impératif de régulation du marché », trois secteurs ont pu être identifiés : le secteur financier, les professions réglementées et le secteur audiovisuel. Pourtant, seul le rattachement des autorisations audiovisuelles à la catégorie d'exceptions de droit est pleinement justifié, et ce non pas directement sur le fondement de l'ordre public économique et le bon fonctionnement du marché, mais du fait de l'objectif de pluralisme de la communication audiovisuelle reconnu à valeur constitutionnelle⁷¹³, tout comme par le droit

⁷⁰⁹ Décret n° 2015-1457 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21047, texte n° 18.

⁷¹⁰ Il trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁷¹¹ Cons. const., n° 86-217 DC, 18 sept. 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, *JORF*, 19 sept. 1986, p. 11294, Rec. p. 141, cons. n° 11.

⁷¹² Cons. const., n° 88-248 DC, 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *JORF*, 18 janv. 1989, p. 754, Rec. p. 18, cons. n° 27.

⁷¹³ D'autres décisions peuvent être citées : Cons. const., n° 82-141 DC, 27 juil. 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, *JORF*, 27 juil. 1982, p. 2422, Rec., p. 48, cons. n° 5 ; Cons. const., n° 84-181 DC, 11 oct. 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, *JORF*, 13 oct. 1984, p. 3200, Rec., p. 78 ; Cons. const., n° 2007-550 DC, 27 fév. 2007, *Loi relative à la*

de la Cour européenne des droits de l'homme⁷¹⁴ et celui de l'Union européenne⁷¹⁵. En revanche, les deux autres secteurs se caractérisent par un recensement assez aléatoire de la part du pouvoir réglementaire. Ce dernier opte pour une approche souple du critère de nécessité de l'octroi explicite de l'autorisation comme garantie de l'exigence supra-législative.

Cette approche est encore confirmée avec l'exigence de sauvegarde de l'ordre public et de protection de la sécurité nationale.

§ 3. La sauvegarde de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale

237. La sauvegarde de l'ordre public, en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle⁷¹⁶, et la protection de la sécurité nationale, comme droit de rang constitutionnel⁷¹⁷, constituent deux catégories spécifiques parmi les exceptions de droit de l'article L. 231-4 du Code. Même si la protection de la sécurité nationale paraît plus englobante, ces deux catégories se recoupent partiellement. La protection de la sécurité nationale (A./) et la sauvegarde de l'ordre public (B./) apparaissent ainsi comme des notions malléables qui permettent au pouvoir réglementaire et, en cas de contentieux, au juge, de mettre en œuvre une interprétation neutralisante du principe de la décision implicite d'acceptation.

modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, JORF, 7 mars 2007, p. 4368, texte n° 21, Rec. p. 81, cons. n° 15.

⁷¹⁴ Art. 10 de la Conv. EDH. V. : CEDH, plén., 26 nov. 1991, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, aff. n° 13166/87.

⁷¹⁵ CJCE, 13 déc. 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium SA et autres c/ Belgique*, C- 250/06, attendu n° 41. Depuis le traité d'Amsterdam de 1999, l'objectif est consacré au sein du droit primaire de l'Union. Il est proclamé dans le protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au TFUE.

⁷¹⁶ Cons. const., n° 80-127 DC, 20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, JORF, 25 avril 1997, p. 6271, Rec. p. 45, cons. n° 62 ; Cons. const., n° 97-389 DC, 22 avr. 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, JORF, 25 avr. 1997, p. 6271, Rec. p. 45, cons. n° 36 ; Cons. const., n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, JORF, 13 mai 2010, p. 8897, texte n° 2, Rec. p. 78, cons. n° 25.

⁷¹⁷ Cons. const., n° 93-325 DC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, JORF, 18 août 1993, p. 11722, Rec. p. 224, cons. n° 103.

A./ La consécration de la protection de la sécurité nationale

238. La loi du 12 novembre 2013 a créé la protection de la sécurité nationale comme nouvelle catégorie d'exceptions de droit qui a été rajoutée par la loi du 12 novembre 2013⁷¹⁸. Selon le recensement réalisé par le pouvoir réglementaire, elle s'appliquerait à cinquante-et-une procédures⁷¹⁹. En raison du caractère peu juridique de la notion de « sécurité nationale », il est difficile de classer avec certitude certaines procédures dans cette catégorie. En effet, la notion bénéficie, avant tout, d'une définition fonctionnelle reposant sur le concept de stratégie⁷²⁰. L'article L. 1111-1 du code de la défense précise que « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter »⁷²¹. La politique de la défense « avec la diplomatie, le renseignement, l'économie et la santé publique est une des activités parmi d'autres qui permet d'assurer la sécurité nationale »⁷²². Une approche large de la notion permet de ne pas limiter la sécurité nationale aux activités militaires.

Le rapport d'information du Conseil d'État de 2014 énumère trois sortes de procédures susceptibles d'être rattachées à cette catégorie d'exceptions de droit⁷²³ : les demandes affectant le secret de la défense nationale, celles pouvant perturber l'intégrité et le caractère opérationnel des installations de défense et, enfin, celles portant sur les opérations matérielles de défense⁷²⁴.

⁷¹⁸ L'exception de droit a été proposée, à la demande du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, par un amendement gouvernemental : ASSEMBLÉE NATIONALE, *Compte rendu intégral des débats*, Séance du 17 octobre 2013, p. 9750.

⁷¹⁹ Annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit.

⁷²⁰ B. WARUSFEL, « Le contentieux de la sécurité nationale » in B. WARUSFEL et F. BAUDE (coord.), *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, coll. « Droit de sécurité et de la défense », 2018, p. 204.

⁷²¹ Article modifié par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF*, 31 juil. 2009, p. 12713.

⁷²² J.-C. VIDELIN, *Droit de la défense nationale*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2014, p. 30.

⁷²³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 68.

⁷²⁴ *Ibid.* : « Il en va ainsi des autorisations relatives à la détention, la fabrication, la vente, l'importation, l'exportation et le transfert de matériels de guerre et assimilés, de matières nucléaires destinées aux besoins de la défense, de certaines substances chimiques ou biologiques et de produits explosifs »

La quasi-exclusivité des demandes⁷²⁵ relève donc du domaine de la défense nationale dans son volet militaire⁷²⁶. Toutefois, la protection de la sécurité nationale s'avère plus large que la défense nationale qu'elle englobe. Il convient alors de s'interroger sur les contours de la protection de la sécurité nationale en dehors des activités militaires. Pour ce second volet, le Conseil d'État considère qu'il faut y intégrer « la protection du potentiel scientifique et économique du pays ainsi que la préservation de son environnement et de son patrimoine culturel »⁷²⁷. Cela semble renvoyer à la notion juridique de sûreté de l'État remplacée, en 1992, par celle des intérêts fondamentaux de la nation, définie à l'article L. 410-1 du code pénal⁷²⁸ et qui est également employé pour définir la politique publique du renseignement⁷²⁹. Il est intéressant de constater que la définition de la protection de la sécurité nationale proposée par le Conseil d'État correspond totalement à la traduction pénale des « intérêts fondamentaux de la nation ». Par ailleurs, la valeur constitutionnelle de la notion a été consacrée dans la Charte de l'environnement et reprise par le Conseil Constitutionnel⁷³⁰. Elle est enfin reconnue par la Convention européenne des droits de l'homme⁷³¹ et le droit de l'Union européenne⁷³².

239. Parmi les exceptions de droit tenant aux intérêts fondamentaux de la nation, l'ensemble des demandes d'autorisation en lien avec les appareils permettant de porter

⁷²⁵ Les quarante-sept autorisations sont recensées par les décrets n° 2014-1266, n° 2014-1273, n° 2014-1276, n° 2014-1285 du 23 et 30 octobre 2014 relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

⁷²⁶ Deux procédures peuvent être ajoutées : l'« agrément des dispositifs de sécurité destinés à protéger les systèmes d'information traitant d'informations classifiées » (art. R. 2311-6- 1 du code de la défense) et la « demande d'exemptions au règlement n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) lorsque cela s'avère nécessaire aux intérêts de la défense » (art. R. 521-1 du code de l'environnement).

⁷²⁷ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 68.

⁷²⁸ Art. L. 410-1 du code pénal : « Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ».

⁷²⁹ Art. L. 811-1 du CSI, créé par la loi n° n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement : « la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État ».

⁷³⁰ Cons. const., n° 2011-192 QPC, 10 nov. 2011, *Mme Ekaterina B*, *JORF*, 11 nov. 2011, p. 19005, texte n° 76, Rec. p. 528, cons. n° 20 ; Cons. const., n° 2015-713 DC, 23 juil. 2015, *Loi relative au renseignement*, *JORF*, n° 0171, 26 juil. 2015, p. 12751, texte n° 4, cons. n° 82 et 86.

⁷³¹ Art. 8 § 2, 10 § 2 et 11 § 2 de la Conv. EDH.

⁷³² Art. 5 § 2 du TUE, art. 346 TFUE, art. 4-8 et cons. n° 40 et 41 de la directive « services » n° 2006/123, *op. cit.*

atteinte à la vie privée en interceptant les correspondances d'une personne, en enregistrant ses conversations ou son image ou en captant ses données informatiques⁷³³ peuvent être citées. Toutefois, le « flou » de la notion ne doit pas aboutir à une conception extensive de la protection de la sécurité nationale comme fondement de l'exception de droit au mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Pour reprendre l'échelle d'intensité de contrôle de l'administration, la protection de la sécurité nationale, hors défense, ne justifie la consécration d'une exception de droit que dans les cas exceptionnels où la demande constitue une menace imminente contre une exigence constitutionnelle. Si la menace constitutionnelle n'est pas caractérisée, l'exception de droit sur ce fondement doit être écartée.

240. À cet égard, le décret n° 2014-1282 du 23 octobre 2014 classe comme exceptions de droit les « autorisations données par le ministre chargé de l'économie en application des décrets pris pour la défense des intérêts nationaux ». Ces autorisations, fondées sur l'article L. 151-2 du code monétaire et financier, se rattachent au contrôle des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques ou « sensibles ». Sont notamment concernées les activités de jeux d'argent, de sécurité privée, de sécurité des systèmes d'information, de cryptologie, les activités de recherche, production et commercialisation d'armes, munitions, poudres ou substances explosives, les activités portant sur la sécurité et la continuité de l'approvisionnement ou exploitation des réseaux énergétiques, de transports, de communications électroniques ou encore de protection de la santé publique⁷³⁴. Le silence du ministre de l'Économie à la demande d'autorisation d'investissement étranger dans ces secteurs fait l'objet d'une décision implicite de rejet en tant qu'exception de droit. Pourtant, l'article L. 153-8 du code monétaire et financier prévoit toujours un silence positif et aucune mise à jour de l'interprétation du sens du silence administratif n'a été effectuée par le décret du 10 mai 2017⁷³⁵ « simplifiant » de nombreux éléments du mécanisme déclaratif et

⁷³³ Ces autorisations sont citées par le décret n° 2014-1266 du 23 octobre 2014, *op. cit.*

⁷³⁴ Art. L. 151-3, R. 153-2 et R. 153-5 du code monétaire et financier. Cette liste, *a priori* limitative, répond à la critique de la Cour de justice selon laquelle l'article 65 du TFUE « doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas un régime d'autorisation préalable pour les investissements directs étrangers qui se limite à définir de façon générale les investissements concernés comme des investissements de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique, de sorte que les intéressés ne sont pas en mesure de connaître les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire » (CJCE, 14 mars 2000, *Ass. Église scientologique de Paris*, C-54/99).

⁷³⁵ Décret n° 2017-932 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification pour les entreprises, *JORF*, n° 0110, 11 mai 2017, texte n° 4.

d'autorisation préalable des investissements étrangers⁷³⁶. Plus fondamentalement, il convient de s'interroger sur la légalité de l'exception de droit. Si le principe même de l'autorisation préalable restreignant la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux peut être fondé sur la protection de la sécurité nationale, la décision implicite de rejet ne semble pas constituer une garantie nécessaire à des exigences constitutionnelles. D'ailleurs, le simple fait que la signification positive soit applicable avant la réforme de 2013, et qu'elle le soit encore selon le tableau indicatif *Légifrance* des procédures « silence vaut accord »⁷³⁷, paraît démontrer qu'aucune exigence constitutionnelle n'est menacée. La consécration de la décision implicite d'acceptation comme principe n'a pas pour objectif de réduire son champ d'application avec une interprétation extensive des exigences constitutionnelles. Au mieux, certaines autorisations fondées précisément sur une exigence constitutionnelle, telle que la protection de la santé publique, de la défense nationale ou de la sécurité énergétique, pour lesquelles des prescriptions sont nécessaires, pourraient être des exceptions de droit. En l'état, à défaut de précision sur l'exigence constitutionnelle qui doit être garantie, ladite exception de droit ne peut être aussi large dans son champ d'application sans être illégale.

L'imprécision des contours des exceptions de droit tenant à la protection de la sécurité nationale se traduit par une approche extensive, de la part du Gouvernement, du rattachement de telle ou telle demande à ces exceptions. Le même constat peut être opéré s'agissant de la sauvegarde de l'ordre public.

B./ L'interprétation extensive de la notion d'ordre public

241. La sauvegarde de l'ordre public, par la garantie de ses composantes traditionnelles telles que la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la moralité publique, peut justifier la consécration d'exceptions de droit au principe du « silence vaut accord ». Ainsi, selon le

⁷³⁶ À notre connaissance, cette contrariété normative n'a pas été remarquée : C. BARRILLON, « Le nouveau mécanisme de contrôle des investissements étrangers en France », *BJS*, n° 11, 2017, p. 708 ; P.-A. LIENHARDT et A. RAMBAUD, « Le contrôle des investissements étrangers par le ministre de l'Économie », *JCP E et A*, n° 37, 2017.1480.

⁷³⁷ LÉGIFRANCE, *Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord*, *op. cit.*, p. 66 : « Instruction des demandes d'investissement étranger en France » avec comme article de référence l'article L. 151-3 du code monétaire et financier.

classement élaboré dans le cadre de cette recherche, parmi les 267 exceptions de droit fondées sur la sauvegarde de l'ordre public, quarante-sept le sont sur le fondement de la sécurité collective (étrangers et pénitentiaire), cinquante-quatre sur les produits dangereux (armes, explosifs, produits à substances chimiques ou à matière nucléaire), quatre-vingt-une sur la sécurité de la circulation (routière, aérienne, maritime, ferroviaire), vingt sur l'hygiène et la sécurité, et, enfin, trente-trois sur la moralité et la santé publique (jeux de hasard)⁷³⁸. Ce classement fait ressortir une variété de procédures réunies au sein d'une même catégorie. Si la plupart de ces exceptions de droit paraissent fondées, le caractère malléable de la notion laisse, encore, une marge d'appréciation conséquente au pouvoir réglementaire et au juge pour en déterminer son contenu.

242. L'exemple du droit des étrangers⁷³⁹ et du droit pénitentiaire l'illustre parfaitement. Ces deux domaines relèvent de la sécurité collective⁷⁴⁰, définie comme la protection de la société contre une personne qui fait l'objet de mesures restrictives de liberté. La notion de sécurité est préférée à celle de sûreté, entendue seulement dans une dimension individuelle, c'est-à-dire comme la protection de l'homme contre les arrestations et détentions arbitraires⁷⁴¹. Lors du recensement des procédures relevant du droit des étrangers et du droit pénitentiaire, une approche large a été appliquée par le pouvoir réglementaire.

243. L'exclusion des demandes en droit des étrangers. En droit des étrangers, la distinction entre les dérogations réglementaires et les exceptions de droit repose également sur une échelle d'intensité de contrôle de l'administration dans laquelle la conception de menace directe à la sécurité est interprétée largement.

Sont classées dans la première catégorie les demandes de cartes de séjour, de visas, de documents de circulation, de regroupement familial et d'agrément d'association d'aide aux

⁷³⁸ Annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit.

⁷³⁹ La rétention d'un demandeur d'asile est notamment fondée sur des motifs de « protection de la sécurité nationale ou d'ordre public » (art. L. 744-9-1 du CESEDA).

⁷⁴⁰ P. DELVOLVÉ, « Sécurité et sûreté », *RFDA*, n° 6, 2011, pp. 1085-1092.

⁷⁴¹ J. RIVERO et H. MOUTOUH, *Libertés publiques*, PUF, 7^e éd., 2003, T. 2, n° 37 et s. ; G. BEAUSSONIE, « Le crépuscule de la sûreté individuelle », *D.*, 2017, p. 1768.

étrangers⁷⁴², tandis qu'appartiennent à la seconde catégorie les demandes d'abrogation d'une mesure d'interdiction de retour sur le territoire français, d'abrogation de mesures d'assignation à résidence et d'agrément des associations dans les lieux de rétention⁷⁴³. Le Gouvernement a classé les demandes ne menaçant pas directement l'ordre public ou la sécurité nationale comme dérogations réglementaires au nom du principe de bonne administration (contrôle effectif) et de l'objet de la décision (délivrance d'un titre). En revanche, dès que l'objet de la demande est lié à une menace plus forte de la sécurité collective, l'exception est de droit. Ce raisonnement aboutit à une quasi-exclusion du mécanisme de la décision implicite d'acceptation en la matière⁷⁴⁴. Un tel phénomène est lié à des considérations de politiques migratoires : certaines demandes, telles que celles d'octroi du statut de réfugié⁷⁴⁵ ou de reconnaissance de la qualité d'apatride⁷⁴⁶, ne donnent naissance à aucune décision implicite⁷⁴⁷. La « neutralisation » de la réforme passe alors par une conception extensive des exceptions de droit, notamment dans les zones d'attente et les centres de rétention. L'agrément des associations, de leurs représentants et leurs visites ne semblent pas menacer directement l'ordre public ou la sécurité nationale. Le classement en tant qu'exception de droit relève alors davantage de l'opportunité politique. Elle devrait donc être censurée par le juge administratif puisqu'au mieux, lesdites demandes relèvent des dérogations réglementaires.

Cette conception extensive de l'exception de droit est encore plus présente en matière pénitentiaire.

⁷⁴² 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 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18404, texte n° 60.

⁷⁴³ 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° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18409, texte n° 62.

⁷⁴⁴ Les deux cas relevés dans la liste *Légifrance* « silence vaut accord » portent sur des sujets accessoires : la « validation d'un avenant à la convention de stage d'un étranger » (art. R. 313-10-4 du CESEDA) et le « renouvellement d'agrément d'une association de placement d'étrangers en vue d'un stage en entreprise ou d'une formation » (art. R. 313-10-5 du CESEDA).

⁷⁴⁵ Art. L. 723-8 (anc. L. 723-3-1) du CESEDA.

⁷⁴⁶ Art. L. 721-2 et R. 723-2 du CESEDA.

⁷⁴⁷ En citant lesdites procédures, les décrets n° 2014-1292 et n° 2014-1294 sont illégaux. Cette illégalité a déjà été remarquée : H. DELESALLE, « Asile et apatridie : silence vaut rejet ? », *AJDA*, n° 8, 2017, pp. 458-462.

244. Le domaine pénitentiaire. En comparant les listes *Légifrance*, le principe du « silence vaut acceptation » est applicable à trente-six procédures⁷⁴⁸ et le « silence vaut rejet » concerne soixante-cinq procédures⁷⁴⁹. Toutefois, il est légitime de s’interroger sur la réalité du principe « silence vaut accord » dans un domaine où le droit des personnes incarcérées se confronte, inévitablement, à des questions de politique pénale. La matière pénitentiaire est sous-tendue par la recherche constante d’un équilibre fragile entre le maintien de l’ordre et la sécurité de l’établissement, et le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées⁷⁵⁰. Compte tenu de ces enjeux, le ministère de la Justice envisageait d’inclure la totalité des demandes en la matière dans les décrets portant exclusion au « silence vaut accord »⁷⁵¹. Finalement, le ministère semble avoir privilégié une approche « neutralisante » de l’application du principe du silence positif, interprétant de manière très large des exclusions, que ce soit la dérogation réglementaire tenant au bon fonctionnement de l’établissement pénitentiaire⁷⁵² ou l’exception de droit reposant sur la sauvegarde de l’ordre public⁷⁵³.

245. La Haute juridiction administrative rattache à cette exception de droit certaines « demandes qui, dans le cadre d’établissements pénitentiaires[,] pourraient avoir une incidence sur la sécurité de ces établissements. À titre d’exemples, seraient ainsi exclues du principe la demande de levée d’une mesure d’isolement, la demande d’acquisition d’un matériel informatique ou la demande de permis de visite alors qu’une demande de vêtements ou d’envoi d’argent à la famille pourraient faire l’objet d’une décision implicite d’acceptation »⁷⁵⁴. Ces exemples permettent de mieux appréhender l’interprétation donnée à la notion de « sauvegarde de l’ordre public » selon le rapport d’information du Conseil d’État. Une interprétation large, visant toute demande ayant une incidence sur la sécurité de

⁷⁴⁸ Selon le tableau accessible sur *Légifrance.fr*, *op. cit.*

⁷⁴⁹ Décret n° 2014-1277 relatif aux exceptions à l’application du principe « silence vaut acceptation », sur le fondement du II de l’article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18346, texte n° 37) ; décret n° 2014-1279 du 23 oct. 2014 relatif aux exceptions à l’application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l’article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18355, texte n° 39).

⁷⁵⁰ É. PÉCHILLON, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, LGDJ, coll. « BDP », T. n° 204, 1998.

⁷⁵¹ Entretien réalisé le 10 nov. 2017 auprès de J. Morel d’Arleux, en sa qualité de sous-directeur de l’administration pénitentiaire ayant participé à la mise en œuvre de la réforme « silence vaut accord ».

⁷⁵² V. *infra* n° 282.

⁷⁵³ CE, « L’application du nouveau principe “silence de l’administration vaut acceptation” », *op. cit.* La sauvegarde de l’ordre public comme fondement de l’exception de droit a été également confirmée par J. Morel d’Arleux lors de l’entretien réalisé le 10 nov. 2017, *op. cit.*

⁷⁵⁴ CE, « L’application du nouveau principe “silence de l’administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 67.

l'établissement pénitentiaire, est adoptée. Or, le milieu carcéral reposant sur une logique d'enfermement, toute demande a potentiellement une « incidence » sur la sécurité de l'établissement. Une approche extensive reposant sur la prévention de tout risque dans la gestion carcérale est donc inappropriée.

246. Une définition nécessaire de la sécurité carcérale. Pour pouvoir départager plus précisément ce qui relève de l'exception de droit sur le fondement de l'ordre public en matière pénitentiaire, il faut opter pour une définition précise de la sécurité carcérale. Elle est entendue comme l'ensemble des mesures d'interdiction « justifiées par la lutte contre les évasions et par le maintien de l'ordre à l'intérieur de ce type d'établissement collectif »⁷⁵⁵. Ainsi, l'exception de droit n'est fondée que si l'autorisation implicite constitue un risque direct d'évasion ou une menace sur le maintien de l'ordre de l'établissement (émeutes, atteintes à l'intégrité physique des personnes). Dans le cas contraire, l'exclusion du principe de la décision implicite d'acceptation doit se faire sur le terrain de la dérogation réglementaire au nom du bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire.

247. Le décret du 23 octobre 2014 portant exceptions de droit⁷⁵⁶ énumère trente-cinq procédures administratives. En plus des trois citées par le Conseil d'État dans son rapport de 2014, sont listées, par exemple, les demandes de transfert, de changement de cellule, ou encore de radiation du répertoire des détenus particulièrement signalés. Certaines procédures sont même particulièrement larges, telles que l'autorisation d'entrée ou de sortie de sommes d'argent, de correspondances ou d'objets. Elles englobent de nombreuses demandes, pourtant rangées dans la liste *Légifrance* « silence vaut acceptation »⁷⁵⁷. Cette approche « neutralisante » visant à circonscrire le principe à des procédures plus qu'anecdotiques devrait être partiellement infirmée par le juge administratif.

Enfin, le flou qui entoure l'exception de droit fondée sur la sauvegarde de l'ordre public permet de justifier le rattachement, au fil du temps, de nouvelles demandes à cette catégorie.

⁷⁵⁵ É. PÉCHILLON, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, *op. cit.*, n° 62.

⁷⁵⁶ Décret n° 2014-1279 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18355, texte n° 39.

⁷⁵⁷ La liste *Légifrance* énumère notamment les demandes de « versement d'une somme d'argent à l'extérieur par un détenu condamné », de « remise d'objets à un tiers », de « réception ou envoi de publications écrites et audiovisuelles par dépôt à l'établissement », de « sortie d'un écrit rédigé en détention en vue de sa publication » et d'« obtention d'objets ou de livres culturels ».

248. C'est le cas de la demande de consultation du dossier de procédure d'une personne détenue, poursuivie devant la commission de discipline prévue à l'article R. 57-7-16 du code de procédure pénale. Une incertitude pesait sur cette procédure administrative qui, n'étant pas prévue par les décrets d'exclusion, semblait relever du champ d'application du « silence vaut accord ». Or, par le décret du 24 octobre 2016⁷⁵⁸, le Gouvernement l'a formellement exclue du champ du « silence vaut accord » en tant qu'exception de droit. En l'occurrence, ce décret porte application de l'article 11 de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 qui transpose la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales. Alors que la directive est circonscrite aux différentes phases de la procédure pénale, sa transposition ouvre ce champ d'application aux procédures disciplinaires avec l'article 11 de la loi du 27 mai 2014, qui détermine les conditions dans lesquelles l'avocat d'une personne détenue peut consulter les pièces du dossier d'une procédure disciplinaire⁷⁵⁹. Le décret d'application du 24 octobre 2016 exclut explicitement cette procédure du champ d'application du principe du « silence vaut accord », indifféremment du lien ténu avec le motif de l'exclusion. En procédant de la sorte, le Gouvernement ajoute une procédure administrative dans le champ des exceptions de droit et effectue une appréciation extensive de la sauvegarde de l'ordre public. En effet, la naissance d'une décision implicite d'acceptation à une demande de consultation d'un dossier de procédure disciplinaire ne menace pas, *a priori*, l'ordre public. Si la plupart des exceptions de droit listées par le décret du 23 octobre 2014 portent sur les conditions de détention des personnes détenues, elles ont au moins un lien avec l'ordre public. Ce qui n'est pas le cas de la demande de consultation du dossier de procédure disciplinaire qui a trait, avant tout, aux droits de la défense.

249. La réserve, prévue à l'article R. 57-7-16 du code de procédure pénale, selon laquelle la consultation peut être refusée en cas d'« atteinte à la sécurité publique ou à celle des personnes » semble davantage relever d'une logique de bonne administration. En effet, afin

⁷⁵⁸ Décret n° 2016-1432 du 24 octobre 2016 [...], *JORF*, n° 0250, 26 oct. 2016, texte n° 20.

⁷⁵⁹ Il est intéressant de constater qu'en matière de garde à vue les garanties conférées par cette directive soulèvent de vives interrogations. L'article 7 de la directive énonce que l'avocat doit bénéficier d'un accès à l'ensemble des pièces du dossier, tandis que l'article 63-4-1 du CPP, issu de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011, ne prévoit qu'un accès limité à certaines pièces : F. DESPREZ, « Garde à vue : consultation des pièces de procédure par l'avocat », *D.*, n° 41, 2013, p. 2760.

d'assurer le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire ou de protéger certains détenus, le Gouvernement peut choisir de déroger à l'application du principe « silence vaut accord » pour cette demande. De même, cette procédure peut être rangée dans la catégorie des dérogations réglementaires tenant à l'objet de la décision. Le décret du 23 octobre 2014 prévoit une dérogation réglementaire générale selon laquelle toute demande d'un document détenu par l'administration fait l'objet d'une décision implicite de rejet⁷⁶⁰. Le décret du 24 octobre 2016 devrait être rangé, au mieux, comme une dérogation réglementaire, et non comme une exception de droit.

250. Ainsi, la plupart des trente-six procédures fondées sur l'exception de droit relèvent d'une problématique de bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire. Elles ne menacent pas directement le maintien de l'ordre dans l'établissement pénitentiaire ou ne présentent pas un risque d'évasion. Celles-ci devraient alors relever du régime des dérogations réglementaires. Le principe du « silence vaut accord » pourrait même être applicable à certaines d'entre elles au regard de leurs incidences sur l'état de santé⁷⁶¹ et les droits de la défense des personnes incarcérées⁷⁶².

Par l'approche extensive qu'opère le gouvernement sur les exceptions de droit portant sur la sauvegarde de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale, certains domaines, tels que le droit des étrangers et le droit pénitentiaire, sont globalement exclus du principe de la décision implicite d'acceptation. Pourtant, une lecture au cas par cas des procédures applicables témoigne que l'exception de droit n'est pas toujours caractérisée.

⁷⁶⁰ Décret n° 2014-1264 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 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18284, texte n° 2. Sur la dérogation réglementaire fondée sur la communication d'un document, V. *infra* n° 266.

⁷⁶¹ C'est le cas, par exemple, de la demande d'« affection d'une personne détenue condamnée, à une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, dans un établissement pénitentiaire permettant d'assurer un suivi médical et psychologique adapté » ou d'« autorisation de transfert dans un établissement pénitentiaire permettant l'accueil d'une mère détenue et de son enfant ». Sur la problématique du nouveau-né et sa mère détenue : A. AMADO, *L'enfant en détention en France et en Angleterre. Contribution à l'élaboration d'un cadre juridique pour l'enfant accompagnant sa mère en prison*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020, n° 161 et s.

⁷⁶² De même, peuvent être citées la « demande de consultation par les personnes détenues poursuivies en commission de discipline du dossier de la procédure » ou l'« agrément en qualité de mandataire ».

À ces exceptions de droit fondées sur des exigences constitutionnelles s'ajoute une dernière catégorie d'exceptions au principe du « silence vaut accord », fondée sur les exigences conventionnelles.

§ 4. Le respect des engagements internationaux et européens de la France

251. Sur le fondement du respect des engagements internationaux et européens de la France, cinquante-trois exceptions de droit ont été recensées⁷⁶³. La formulation a légèrement changé entre la version initiale de l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 et celle issue de la loi du 12 novembre 2013. Originellement, il n'était fait référence qu'« aux engagements internationaux de la France ». Le rajout des « engagements européens » illustre la place centrale et distincte que joue le droit de l'Union européenne comme source du droit en matière d'autorisations administratives.

252. Au sein des exceptions de droit fondées sur une exigence conventionnelle, il convient d'exclure les autorisations pour lesquelles la convention internationale prévoit explicitement une signification au silence de l'administration. Dans ce cas, la stipulation conventionnelle est considérée comme spéciale. La demande concernée est alors une exception au régime général de la décision implicite prévu par le Code⁷⁶⁴. Le rapport d'information du Conseil d'État de 2014 fait une distinction entre les règlements et les directives européennes. Dans la partie du rapport traitant de la prise en compte des régimes d'autorisation créés par les règlements de l'Union européenne, il est écrit que, « lorsque le règlement définit, dans ses dispositions, le sens qu'il convient de donner au silence de l'administration [ou à défaut] qu'il dispose que l'autorisation est assortie de certaines prescriptions ou ne peut être délivrée qu'après une évaluation préalable »⁷⁶⁵, le régime de l'autorisation ne relève pas du champ d'application de la loi du 12 avril 2000.

⁷⁶³ Annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit. Au sein de ces cinquante-trois exceptions de droit, trente-sept sont fondées sur le droit de l'Union européenne et seize sur des engagements internationaux.

⁷⁶⁴ V. *infra* n° 297.

⁷⁶⁵ CE, « L'application du nouveau principe "silence vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 37.

253. En revanche, le rapport traite la directive sous l'angle de l'exception de droit tenant au respect des engagements internationaux et européens de la France⁷⁶⁶. Il distingue alors, au sein des directives, celles qui prévoient une signification précise au silence et/ou la présence d'un mécanisme d'évaluation ou de prescriptions préalables pour déterminer si l'exception de droit s'applique. Sans nier la distinction entre le règlement, applicable sans texte de transposition, et la directive, la méthode optée est différente. Il est proposé de distinguer, au sein de l'engagement international et européen, deux cas de figure. Si la disposition conventionnelle prévoit explicitement une signification au silence de l'administration, elle constitue alors une exception relevant d'une disposition spéciale - que ce soit un règlement ou une directive - ; si la disposition ne prévoit pas explicitement un sens au silence, la procédure entre dans le champ d'application du régime général de la décision implicite. La demande concernée peut alors, sous certaines conditions, être une exception de droit.

254. Tout d'abord, le cas le plus classique est celui dans lequel l'engagement prévoit que l'« autorisation soit précédée d'une évaluation préalable ou soit assortie de prescriptions »⁷⁶⁷, que ces dernières soient obligatoires ou facultatives. Ce critère d'identification de l'exception de droit est également applicable si la disposition est de source constitutionnelle. Dans ce cas, si l'obligation d'évaluation préalable ou l'édiction obligatoire de prescriptions prévues par le droit de l'Union ou le droit international n'a pas été respectée, l'administration commet une illégalité⁷⁶⁸. Présupposer son respect présente un risque trop important au regard des enjeux supra-législatifs, notamment environnementaux ou de santé publique. Pour éviter la formation d'une décision favorable leur portant atteinte, le silence de l'administration est interprété comme un rejet. Le non-respect de ces obligations rend toujours illégale la décision implicite de rejet, mais aucune mesure contraire à ces enjeux supra-législatifs n'a été prise.

255. L'exception de droit pourrait également s'appliquer en cas de prescriptions simplement facultatives⁷⁶⁹. Le simple fait que le droit international ou le droit de l'Union ait

⁷⁶⁶ *Ibid.*, pp. 68-73.

⁷⁶⁷ CE, 19 juin 2017, *UIPP*, *op. cit.* Cette décision revient sur une précédente : CE, 26 déc. 2012, *Synd. des sylviculteurs du Sud-Ouest et autres*, *op. cit.* V. *supra* n° 223.

⁷⁶⁸ CJCE, 14 juin 2001, *Commission c/ Royaume de Belgique*, *op. cit.* ; CJCE, 6 nov. 2008, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières*, *op. cit.*

⁷⁶⁹ *Ibid.* « Ainsi, les dispositions prévoyant que le silence gardé par l'ANSES dans les délais impartis pour statuer sur une demande d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques vaut décision de rejet

prévu une telle possibilité signifie qu'elle exige une instruction effective. En effet, l'administration doit véritablement déterminer l'utilité de prescriptions au regard du cas particulier. Sa diligence n'est pas garantie par le simple écoulement du temps. Ainsi, dès que la stipulation conventionnelle ou le droit de l'Union impose une évaluation préalable ou des prescriptions, l'exception de droit s'applique.

À l'inverse, la « présomption » d'exception de droit pour les autorisations régies par une source supra-législative s'inverse si aucune prescription ou évaluation préalable n'est obligatoire.

256. Au même titre que la source constitutionnelle, il faut s'interroger sur les incidences directes de l'autorisation sur le respect des engagements internationaux et européens de la France. Si l'engagement ne précise ni le sens du silence ni le formalisme particulier d'édition de l'autorisation, il devrait être considéré qu'une marge de manœuvre existe pour l'État, sauf si l'objectif conventionnel ou du droit de l'Union fixé était directement menacé par un tel mécanisme implicite. Par exemple, le seul fait que le droit de l'Union prévoit une procédure de régularisation de la demande de certificat complémentaire de protection pour les produits phytopharmaceutiques et des motifs limitatifs de rejet de la demande ne suffit pas à considérer cette dernière comme une exception de droit⁷⁷⁰.

En revanche, l'exigence d'un contrôle effectif et complet comme condition de respect d'une disposition conventionnelle est suffisante pour admettre que la demande est une exception de droit. Tels sont les cas des demandes d'« habilitation des organismes autorisés pour l'adoption, pour l'exercice de leur activité au profit de mineurs étrangers »⁷⁷¹, d'« agrément à

sont nécessaires au respect par la France de ses engagements européens. La circonstance que les demandes présentées en application de l'article R. 253-14 du code rural et de la pêche maritime sont dispensées d'une nouvelle évaluation préalable est sans incidence sur cette nécessité, dès lors que les décisions auxquelles elles donnent lieu peuvent être assorties de prescriptions ».

⁷⁷⁰ CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, req. n° 386805, Rec. T. p. 530, cons. n° 8 à 10. En revanche, le Conseil d'État considère « qu'eu égard à l'objet des décisions relatives aux demandes de certificat complémentaire de protection et à la complexité de la procédure prévue par les règlements précédemment mentionnés, le décret attaqué pouvait, sans erreur d'appréciation » prévoir que la demande était une dérogation réglementaire.

⁷⁷¹ Décret n° 2014-1268 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18288, texte n° 6.

l'adoption »⁷⁷² ou d'« autorisation des organismes ou personnes intermédiaires pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de moins de 15 ans »⁷⁷³. Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par la Convention de New York relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 et la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale du 29 mai 1993, l'autorisation ne doit être attribuée qu'après un contrôle effectif et personnel des demandeurs. Les demandes entrent alors dans la catégorie d'exceptions de droit au nom du respect des engagements internationaux de la France.

257. Si l'instruction est déterminante pour le respect de l'exigence supra-législative, il semble qu'il faille appliquer l'exception de droit, indépendamment de l'effet direct de la stipulation. Par exemple, les stipulations internationales sur l'agrément des organismes d'adoption ne sont pas toutes d'effet direct⁷⁷⁴. Cependant, la convention de New York sur les droits de l'enfant⁷⁷⁵ et la convention de La Haye de 1993⁷⁷⁶ imposent un certain nombre de conditions de contrôle nécessitant que l'autorisation soit explicite. L'octroi d'un agrément implicite par une administration française sans une instruction effective et complète porte alors atteinte au « respect des engagements internationaux de la France ».

⁷⁷² Décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 relatif 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 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21052, texte n° 21.

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ Par exemple, les articles 3-1 (CE, 22 sept. 1997, *Mlle Cinar*, req. n° 161364, Rec. p. 319 ; C. Cass, 1^{ère} civ., 18 mai 2005, n° 02-20613), 12 (CE, 14 fév. 2001, *Nezdulkins*, req. n° 220271, Rec., p. 58) et 16-1 (CE, 10 mars 1995, *Demirpence*, req. n° 141083, Rec. T. p. 610) de la Convention de New-York sur les droits de l'enfant ont été reconnus d'effet direct.

⁷⁷⁵ « Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes, qui vérifient, conformément à la loi et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires » (art. 21 al. 1^{er}).

⁷⁷⁶ « Peuvent seuls bénéficier de l'agrément et le conserver les organismes qui démontrent leur aptitude à remplir correctement les missions qui pourraient leur être confiées » (art. 10) ; « Un organisme agréé doit : a) poursuivre uniquement des buts non lucratifs dans les conditions et limites fixées par les autorités compétentes de l'État d'agrément ; b) être dirigé et géré par des personnes qualifiées par leur intégrité morale et leur formation ou expérience pour agir dans le domaine de l'adoption internationale [...] » (art. 11).

258. Une méthode d'identification de l'exception de droit est proposée. Elle repose sur deux critères alternatifs. Le premier consiste à vérifier si la source supra-législative impose une évaluation préalable ou des prescriptions, y compris facultatives, au stade de l'instruction. Si tel est le cas, la demande prévue par cette procédure donne lieu à une décision implicite de rejet. Cette approche extensive semble nécessaire face au risque qu'une instruction incomplète peut avoir sur le respect des sources supra-législatives. Le second critère doit, en revanche, être interprété plus strictement. Il consiste à vérifier si l'accord explicite est nécessaire pour protéger ces exigences supra-législatives. Il ressort de l'étude des 740 procédures précisées par le pouvoir réglementaire qu'une centaine d'entre elles (14 %) devraient relever du champ d'application de la décision implicite d'acceptation ou être classées comme dérogations réglementaires. À l'inverse, une trentaine de procédures pourraient être rajoutées aux exceptions de droit⁷⁷⁷. Ce résultat ne permet pas d'en déduire que le pouvoir réglementaire a eu, systématiquement, une conception large de l'exception de droit. Si le Gouvernement a parfois adopté une approche extensive de la notion, notamment en matière de droit des étrangers et en matière pénitentiaire, la méthode employée par le pouvoir réglementaire est ici pertinente. Toutefois, l'absence de définition des notions rend ardue la lecture du champ d'application de l'exception de droit. L'absence d'actualisation du recensement des procédures relevant de l'exception ne permet aucunement de la faciliter⁷⁷⁸.

259. L'absence de définition précise de l'exception de droit est d'autant plus problématique que le pouvoir réglementaire national a été habilité par le législateur à déroger, par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, au principe de la décision implicite d'acceptation « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration »⁷⁷⁹. Cette nouvelle catégorie d'exclusion accroît la marge de manœuvre du pouvoir réglementaire national pour déterminer le champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

⁷⁷⁷ Annexe n° 3-2 : Actualisation des exceptions de droit.

⁷⁷⁸ *Ibid.* Pour l'instant, il apparaît que 23 % des procédures n'ont pas à figurer dans les décrets portant exception de droit.

⁷⁷⁹ Art. L. 231-5 du CRPA.

Section 2. L'appréciation extensive des dérogations réglementaires

260. Le principe du « silence vaut accord » connaît des dérogations réglementaires. Contrairement aux autres exceptions au principe, le pouvoir réglementaire joue un rôle crucial dans la détermination de leur contenu. S'il est contraint par les exceptions législatives⁷⁸⁰ et les exceptions de droit, le Gouvernement a été, en revanche, habilité par le législateur à prévoir des dérogations « eu égard à l'objet de la décision et pour des motifs de bonne administration »⁷⁸¹.

261. Les dérogations réglementaires sont, pour l'instant, d'un nombre presque équivalent aux exceptions de droit⁷⁸² ; leur contingent pourrait néanmoins se réduire à la faveur de la volonté gouvernementale. La liberté dont le Gouvernement jouit dans la détermination des dérogations réglementaires lui donne la possibilité d'ajuster, dans le temps, leur nombre. La baisse du volume des dérogations réglementaires correspondrait ainsi au « sens de l'histoire »⁷⁸³. Le Gouvernement est d'ailleurs fréquemment invité à procéder à une telle réduction. Le rapport parlementaire du 15 juillet 2015 suggère à cette fin la réalisation d'un audit au sein de chaque ministère⁷⁸⁴. De même, en 2017, un rapport de trois inspections générales portant révision des exceptions à la règle du « silence vaut acceptation » propose d'« utiliser la typologie des critères d'exceptions pour diminuer progressivement les [dérogations réglementaires] de précaution, voire de convenance »⁷⁸⁵. Certains députés envisagent même d'encadrer davantage les exceptions au principe du « silence vaut accord », comme en témoigne la proposition de loi n° 3730 du 10 mai 2016. Il est notamment suggéré que les dérogations réglementaires soient tout simplement supprimées et que, « pour toute

⁷⁸⁰ Art. L. 231-4-1° à 3° et 5° du CRPA.

⁷⁸¹ Art. L. 231-5 du CRPA. Ces motifs se retrouvent dans d'autres cas de figure. Par exemple, ils fondent l'exception à la compétence de droit commun en premier ressort des tribunaux administratifs (art. L. 311-1 du CJA).

⁷⁸² Annexe n° 3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaires. 740 procédures ont été classées comme exceptions de droit et 849 comme dérogations réglementaires.

⁷⁸³ SGMAP, Intervention de N. Conso aux « Rencontres juridiques des collectivités territoriales : nouvelles contraintes, nouvelles pratiques juridiques », organisées par le CNFPT le 4 novembre 2015 à Pantin.

⁷⁸⁴ SÉNAT, Rapport d'information du Sénat sur le bilan d'application de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli, J.-P. Sueur, 15 juil. 2015, p. 21.

⁷⁸⁵ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, pp. 31-34.

nouvelle procédure créée entrant dans le champ des exceptions, une autre procédure existante devra basculer dans le droit commun. Ainsi, les nouvelles décisions ne viendront pas alimenter le stock d'exceptions existantes »⁷⁸⁶. En dépit de ces multiples incitations, et malgré une communication politique orientée en ce sens⁷⁸⁷, à ce jour, aucune réduction d'ensemble n'a été engagée par le Gouvernement.

262. L'étude des dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord » repose sur une démarche similaire à celle adoptée dans le cadre des exceptions de droit. Il s'agit de proposer une typologie des critères que le Gouvernement emploie pour classer une procédure comme dérogation réglementaire. Dans cette perspective, et puisque les décrets sont muets sur ce point, il est nécessaire de procéder à une reconstitution *a posteriori* des motifs invoqués par le Gouvernement. Les deux motifs posés à l'article L. 231-5 du Code, relatifs à l'objet de la décision et à la bonne administration, sont en effet appréciés très librement par le Gouvernement. Les décrets pourraient faire l'objet d'une annulation par le juge administratif, lequel exerce désormais un contrôle normal de l'erreur d'appréciation sur leur bien-fondé⁷⁸⁸.

263. Les dérogations réglementaires résultent de l'incompatibilité de l'objet de la décision demandée au mécanisme de la décision implicite d'acceptation (§ 1) et du principe de bonne administration (§ 2).

⁷⁸⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE, Proposition de loi n° 3730 relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe du « silence de l'administration vaut accord », présentée par L. Tardy et autres, 10 mai 2016.

⁷⁸⁷ Par exemple, l'article 72 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit que « dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation et sur les moyens de réduire et de limiter les exceptions à ce principe, afin d'améliorer et de simplifier les rapports entre l'administration et les usagers » (*JORF*, n° 0184, 11 août 2018, texte n° 1). Aucun rapport officiel n'a été rendu à ce jour.

⁷⁸⁸ CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, *op. cit.*, note de C. FROGER, « Le cantonnement des dérogations au principe du "silence vaut acceptation" », *AJDA*, n° 35, 2016, pp. 1986-1991 : « Considérant qu'eu égard à l'objet des décisions relatives aux demandes de certificat complémentaire de protection et à la complexité de la procédure prévue par les règlements précédemment mentionnés, le décret attaqué pouvait, sans erreur d'appréciation et sans porter atteinte à la protection du droit de propriété qui résulte de la délivrance d'un certificat complémentaire de protection, prévoir que le silence gardé par l'administration sur de telles demandes vaut décision de rejet en application du II de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 ». Auparavant, le juge opérait un contrôle de type restreint de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 27 juil. 2005, *Société Arbed*, req. n° 264913, Rec. p. 347).

§ 1. Une dérogation justifiée par l'objet de la décision

264. L'objet de la décision demandée peut justifier qu'il soit dérogé au principe du silence positif de l'administration. Il s'agit de la situation où la demande est « structurellement inadaptée » au mécanisme (A./), ou lorsque la formation d'une décision implicite d'acceptation présente un risque pour « les intérêts publics majeurs ou présentant une sensibilité particulière sur le plan politique ou social » (B./).

A./ Les demandes structurellement inadaptées

265. Au sein du sous-motif tenant au caractère inadapté du mécanisme de la décision implicite d'acceptation pour permettre à l'administré d'obtenir satisfaction de sa demande, le rapport informatif du Conseil d'État de 2014 développe plusieurs catégories. Il s'agit des demandes de communication de documents administratifs, des demandes d'octroi de concours de la force publique, des demandes de titres sécurisés, ou encore les demandes concurrentes d'allocation d'une ressource rare. Selon le rapport inter-inspection de février 2017, le critère d'octroi de la force publique n'a jamais été avancé par l'administration⁷⁸⁹, il est donc écarté du recensement. En revanche, la catégorie des actes positifs de l'administration est absente du rapport du Conseil d'État, mais proposée par le rapport inter-inspection.

L'interprétation large des motifs peut expliquer une intégration parfois abusive de certaines procédures dans la catégorie des dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord ». Cette pratique contestable pourrait, à terme, être remise en cause par le juge administratif.

266. Les demandes de délivrance d'un document ou d'un titre sécurisé. Une soixantaine de demandes sont exclues sur ce fondement. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est naturellement inadapté à ces demandes qui exigent l'obtention

⁷⁸⁹ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, Annexe VIII, p. 3.

matérielle du document. La demande de communication d'un document a fait l'objet d'une exclusion générale avec le décret du 23 octobre 2014⁷⁹⁰ applicable aux administrations de l'État, ensuite étendue à l'ensemble de l'administration avec le décret du 10 novembre 2015⁷⁹¹. En effet, il est prévu que le silence « vaut décision de rejet pour les demandes relatives à l'accès aux documents ou informations qu'ils détiennent ou que détient l'administration des archives »⁷⁹². Ainsi l'ensemble des dix⁷⁹³ autres demandes de communication d'un document listées dans les décrets portant dérogations réglementaires⁷⁹⁴ devraient être retirées : elles font doublon avec l'exclusion générique. Le raisonnement est le même s'agissant de la demande d'un titre sécurisé. La décision implicite d'acceptation est inadaptée, car l'administré a besoin d'un document précis en cas de contrôle de sa situation. L'attestation délivrée par l'administration en cas de naissance d'une décision implicite d'acceptation⁷⁹⁵ ne fait que retarder la production dudit document authentifiant la régularité de la situation de l'administré. Parmi la soixantaine de demandes de délivrance d'un document sécurisé, la plupart sont relatives aux documents d'état civil (six)⁷⁹⁶, de titres de séjours (douze)⁷⁹⁷, de documents de circulation sur le territoire (dix-huit)⁷⁹⁸, de cartes professionnelles (onze)⁷⁹⁹ ou de cartes de reconnaissance de droits (quatre)⁸⁰⁰. En cas de non-respect du délai de traitement de la demande, la naissance d'une décision implicite

⁷⁹⁰ Décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *op. cit.*

⁷⁹¹ Décret n° 2015-1450 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21030, texte n° 2.

⁷⁹² Art. 1^{er} du décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014, *op. cit.*

⁷⁹³ Sur ce point, le recensement élaboré dans le cadre de cette recherche se distingue de celui effectué dans le rapport inter-inspection. Celui-ci recense 58 demandes pour les seules administrations de l'État *in* T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, *op. cit.*, p. 33.

⁷⁹⁴ Décrets relatifs aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...] n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18357, texte n° 40) n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 (*JORF*, n° 0254 du 1^{er} nov. 2014, p. 18404, texte n° 60), n° 2014-1304 du 23 octobre 2014 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18441, texte n° 83), n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 (*JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23).

⁷⁹⁵ Art. L. 232-3 du CRPA.

⁷⁹⁶ Il s'agit, par exemple, de la délivrance de la carte nationale d'identité, du passeport, de l'attestation constatant l'existence d'un décret de naturalisation ou de la réintégration dans la nationalité française.

⁷⁹⁷ Il en est ainsi des demandes de titre de séjour, de visas et d'admissions provisoires au titre de l'asile.

⁷⁹⁸ Tels que la délivrance d'un laissez-passer, d'un permis de navigation ou d'un permis de conduire.

⁷⁹⁹ Telles que celles d'agent immobilier, de journaliste ou de professionnel de la santé.

⁸⁰⁰ À l'image de la demande de délivrance de la carte « mobilité inclusion », de celle d'invalidité ou de la carte de combattant.

d'acceptation n'aurait qu'un effet limité : elle ne peut remplacer le document sécurisé ou précis que le demandeur souhaite obtenir. Leur exclusion réglementaire n'est pas contestée.

267. Les demandes concurrentes. Le rapport du Conseil d'État de 2014 les définit comme des demandes qui « tendent à obtenir de l'administration un avantage ou une autorisation qu'elle ne pourra pas octroyer à d'autres pétitionnaires ou alors à un nombre limité d'entre eux compte tenu du caractère limité de la ressource allouée »⁸⁰¹. Sont données en exemples les demandes d'inscription dans les formations sélectives ou les autorisations de quotas de pêches et de label. En revanche, la demande de classement d'une commune en commune touristique n'est pas une demande concurrente, car sa délivrance n'est pas limitative. L'exigence d'un nombre limité d'autorisations octroyées par l'administration est en effet déterminant dans l'identification de la catégorie de demandes concurrentes.

268. Parmi les centaines de demandes listées dans cette catégorie, la plupart portent sur l'accès à des diplômes⁸⁰², à l'exercice de professions réglementées⁸⁰³, à l'agrément ou l'habilitation d'organismes dans le secteur médical⁸⁰⁴ ou environnemental⁸⁰⁵. À chaque fois, l'administration exerce un contrôle poussé sur le nombre de bénéficiaires au regard du nombre de places limitées ; celui-ci évolue selon les impératifs économiques et politiques fixés par l'administration. En réalité, il s'agit surtout de ménager à l'administration la possibilité de réaliser un contrôle effectif sur les demandes qui lui sont adressées. Toutefois, le contrôle effectif ne suffit pas à identifier l'examen des demandes concurrentes puisque

⁸⁰¹ CE, « L'application du nouveau principe "silence vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 79.

⁸⁰² Par exemple, l'admission dans une formation sélective (CPGE, IUT) ou l'admission comme auditeur aux sessions nationales ou régionales de l'Institut des hautes études de la défense nationale.

⁸⁰³ Il en est ainsi de l'inscription aux tableaux de l'ordre des experts-comptables, de l'ordre des architectes, de l'ordre des avocats et de la nomination dans un office de commissaire-priseur, de notaire, d'huissier, d'avocat aux conseils. Ces demandes concurrentes doivent être distinguées, dans le recensement des dérogations réglementaires (annexe n° 3-3), des demandes classées dans la catégorie « bonne administration : profession réglementée ». Ces dernières, telles que la demande de transformation de la structure juridique de l'exercice de la profession réglementée ou la demande d'agrément de cession ou à la transmission de parts sociales d'une société titulaire d'un office, ne modifient pas le nombre de places disponibles dans le secteur réglementé ; elles concernent uniquement les règles de fonctionnement interne entre les titulaires d'un office.

⁸⁰⁴ Telles que l'accord pour la cession de l'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux ou l'agrément des praticiens seuls habilités à procéder à des examens des caractéristiques génétiques d'une personne ou de son identification par empreintes génétiques à des fins médicales.

⁸⁰⁵ Par exemple, l'autorisation individuelle de chasse à tir hors période d'ouverture de droit commun, l'agrément initial de l'exploitant d'une installation de stockage, de dépollution, de démontage, de découpage ou de broyage des véhicules hors d'usage ou l'agrément pour la réalisation d'essais officiellement reconnus des produits phytopharmaceutiques (pesticides).

l'administration doit toujours étudier et instruire les demandes qu'elle reçoit. Ainsi, la circulaire du secrétariat général du Gouvernement adressée aux préfets le 12 novembre 2014⁸⁰⁶ précise que « 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 ». Le contrôle effectif comme motif de dérogation réglementaire n'est donc possible que s'il est strictement lié au nombre limité de places disponibles. À moins qu'un *numerus clausus* de personnes ou un contingent de biens ait été fixé avec précision par l'administration, il est excessif de considérer que, sur le simple motif d'un nombre potentiellement limité de places, la dérogation réglementaire doit s'appliquer.

269. Par exemple, le décret du 19 mai 2016 exclut du principe du « silence vaut accord » l'ensemble des demandes adressées aux collectivités territoriales et leurs établissements publics portant « inscription à un service public dont l'accès est limité par la prise en compte des capacités d'accueil »⁸⁰⁷. Cette dérogation réglementaire, qui intervient six mois après l'entrée en vigueur de la réforme du « silence vaut accord », réduit fortement sa portée. De nombreuses procédures listées comme soumises à la décision implicite d'acceptation dans le tableau *Légifrance* sont ainsi devenues obsolètes comme « l'accueil, restauration et hébergement dans les lycées et collèges publics », « l'inscription d'un enfant d'âge préscolaire en école maternelle », « l'inscription d'un enfant à la cantine scolaire organisée par la commune », « l'inscription d'un enfant à l'accueil périscolaire organisé par la commune ». Cette dérogation s'étend potentiellement à toute demande relative à l'accès au service public local (crèche, conservatoire de musique, équipement sportif, bibliothèque municipale).

270. Cette dérogation illustre une réduction importante du champ d'application de la décision implicite d'acceptation sans que le fondement soit clairement établi. Par sa généralité, son exclusion semble contestable. Pour qu'elle soit légale, il faudrait qu'*a minima*,

⁸⁰⁶ Circulaire n° 5749/SG du 12 novembre 2014 : « entrée en vigueur du principe “le silence vaut acceptation” ».

⁸⁰⁷ Décret n° 2016-625 du 19 mai 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0116, 20 mai 2016.

la collectivité territoriale et ses établissements publics précisent, par délibération ou dans leur règlement intérieur, le nombre de places disponibles. Si les capacités d'accueil sont limitées au regard des besoins de la population, alors la dérogation réglementaire est fondée comme demande concurrente. Ce qui est vrai pour une administration territoriale donnée ne l'est pas nécessairement pour une autre. Les disparités en matière de capacité d'accueil varient fortement. Si certains secteurs comme la crèche sont tendus dans nombreuses collectivités, il n'en est pas de même de l'accès à certaines infrastructures locales (cantine, équipement sportif, bibliothèque locale).

271. Les demandes tendant à une action de l'administration. Au sein des demandes structurellement inadaptées au mécanisme de la décision implicite d'acceptation, la dernière catégorie⁸⁰⁸ correspond à une centaine de procédures nécessitant un « acte positif de l'administration » pour faire droit à la demande de l'administré. En effet, l'administration doit prendre une décision d'inscription⁸⁰⁹, procéder à une action déterminée⁸¹⁰ ou prévoir dans la décision d'acceptation des prescriptions spécifiques⁸¹¹ pour que l'administré puisse obtenir satisfaction. Ce sous-motif se rapproche de celui portant sur la délivrance d'un titre sécurisé ou d'un document. Pour ces cas, seul un acte positif de l'administration permet de donner satisfaction au demandeur.

272. Ces demandes classées comme structurellement inadaptées au mécanisme de la décision implicite d'acceptation illustrent l'appréciation subjective de l'étendue de la dérogation par le Gouvernement. Cela est particulièrement flagrant s'agissant des demandes concurrentes relevant des administrations territoriales pour lesquelles, en raison d'une contrainte trop forte pour les services instructeurs, une dérogation générale a été prévue,

⁸⁰⁸ Non formalisée en tant que telle dans le rapport du Conseil d'État de 2014, elle est, en revanche, citée dans le rapport inter-inspection de 2017.

⁸⁰⁹ Il s'agit, par exemple, de l'inscription au registre des Français hors de France, de l'inscription sur la liste électorale, de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et de l'immatriculation sur le registre des intermédiaires en assurance.

⁸¹⁰ Telle que l'aménagement de la formation et des conditions d'examen pour un étudiant en situation de handicap l'enregistrement de la demande d'asile, l'opposition à la sortie du territoire pour un mineur ou la validation d'une attestation d'accueil par le maire.

⁸¹¹ Il s'agit, par exemple, des autorisations d'urbanisme prévoyant des prescriptions obligatoires, du plan de chasse individuel avec le nombre minimal et maximal d'animaux à prélever par espèce sur un territoire donné ou encore de la réalisation de prestations de services ou travaux.

dénaturant la portée de la réforme de 2013 à leur égard. Cette conception extensive est encore plus manifeste pour les demandes mettant en cause des intérêts publics majeurs.

B./ Les demandes mettant en cause des intérêts publics majeurs

273. La notion « d'intérêts publics majeurs ou présentant une sensibilité particulière sur le plan politique ou social » est déjà employée dans la circulaire du 15 mai 1996⁸¹², laquelle constitue la première tentative de réforme d'ampleur des autorisations administratives et du recours au mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Pourtant, la circulaire ne précise pas le contenu de ce motif⁸¹³ de dérogation au principe du « silence vaut accord » qu'elle entend généraliser. Flou, malléable, peu encadré, ce motif est alors « le plus utilisé par les administrations, soucieuses de garantir le plein effet des régimes d'autorisation qu'elles gèrent et qu'elles considèrent toujours d'un intérêt majeur, mais souvent comme complément d'un critère plus objectivable [...] »⁸¹⁴. Selon le recensement effectué, 28 % des dérogations réglementaires sont classées exclusivement, ou de manière substantielle, sur un motif d'intérêt public. En s'inspirant de la classification opérée dans le rapport inter-inspection de 2017, trois sous-motifs d'intérêt public⁸¹⁵ peuvent être distingués. Les procédures sont exclues du principe du « silence vaut accord » en raison de leur effet financier (20 %), en raison leur effet sur la santé (4 %) ou en raison de leur effet sur l'environnement et le patrimoine (2 %).

274. Ces dérogations réglementaires semblent alors s'apparenter grandement, dans leur fondement, aux exceptions légales et de droit. L'on retrouve ainsi la demande à caractère financier ou encore les principes constitutionnels en matière environnementale ou de santé publique. En réalité, les exceptions au principe du « silence vaut accord », qu'elles soient réglementaires, législatives ou supra-législatives, quand elles portent sur un même domaine, peuvent être distinguées les unes des autres à partir de l'intensité du contrôle opéré par

⁸¹² Circulaire n° 4360/SG du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, *JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922.

⁸¹³ *Ibid.*, point I-B-1) : « e) l'application de la règle de l'accord implicite serait de nature à compromettre l'intérêt public que la procédure d'autorisation a pour objet de protéger ».

⁸¹⁴ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, Annexe VIII, p. 3.

⁸¹⁵ *Ibid.* Le rapport élabore six sous-motifs : le risque financier, la protection de l'enfance, la sécurité sanitaire, la protection de l'environnement, l'ordre public et la sensibilité (divers).

l'administration. Ainsi, les dérogations réglementaires fondées sur un motif d'intérêt public majeur désignent les exceptions légales, ou de droit, ne menaçant pas directement, dans son objet, un principe à valeur législative ou constitutionnelle. Les procédures concernées ont seulement des effets sur les intérêts publics en question. Il convient toutefois d'analyser ces différentes dérogations afin de déterminer si celles-ci ne sont pas destinées, dans le cadre d'une future actualisation du Gouvernement ou dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, à basculer dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

275. La demande à effet financier. Il convient de distinguer la demande à objet financier de celle à effet financier. La demande à objet ou caractère financier correspond à l'exception légale prévue à l'article L. 231-4- 3° du Code⁸¹⁶. Elle « porte directement sur une dette ou une créance de l'autorité administrative à qui elle est adressée »⁸¹⁷. Ainsi, la demande à objet financier désigne la demande ayant pour objet même d'octroyer un avantage financier, tandis que la demande à effet financier n'a que des conséquences financières. Tout au plus, cette dernière donne lieu, par ricochet, à une seconde décision distincte qui peut être à caractère financier. Toutefois, en raison des potentielles conséquences de ces décisions sur les finances publiques, le pouvoir réglementaire national a préféré déroger au principe du « silence vaut accord ». Les demandes d'habilitation aux établissements scolaires privés à recevoir des boursiers⁸¹⁸, les demandes d'habilitation des établissements de santé à recevoir des bénéficiaires d'aide sociale⁸¹⁹, les demandes d'agrément d'établissements à pratiquer des franchises de droits de douane⁸²⁰, la validation d'un plan de professionnalisation présenté par un agriculteur candidat aux aides⁸²¹ à l'installation relèvent de la catégorie de demandes à effet financier, car, s'ils ont bien des conséquences financières, seule une décision postérieure présente le caractère de décision à caractère financier. L'ensemble de ces demandes pourraient tout à fait être soumises au mécanisme de la décision implicite d'acceptation.

⁸¹⁶ V. *supra* n° 172.

⁸¹⁷ SÉNAT, Article 5 du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, texte n° 181 annexé au procès-verbal de la séance du 21 janvier 1997, session ordinaire de 1996-1997.

⁸¹⁸ Décret n° 2014-1274 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « le silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} 2014, p. 18342, texte n° 24.

⁸¹⁹ Décret n° 2014-1286 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18384, texte n° 53.

⁸²⁰ Décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014 p. 18357, texte n° 40.

⁸²¹ Décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18424, texte n° 69.

L'instruction effective de l'administration sur ces demandes serait facilitée grâce à l'aménagement d'un délai allongé au terme duquel la décision implicite est susceptible de naître.

276. L'intégration des 126 autorisations relevant de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dans la catégorie des dérogations réglementaires est encore plus contestable. Le Gouvernement a procédé de la sorte⁸²² au seul motif que ces demandes ont un « impact sur les ratios prudentiels et la stabilité financière »⁸²³. Cette exclusion d'ensemble, qui correspond à la mise en place de blocs de procédure, ne convainc guère. Si toutes ces demandes portent sur un domaine sensible et technique, elles ne présentent pas toutes le même risque financier. Le rapport des trois inspections générales de 2017 invite au réexamen de l'ensemble de ces demandes, au risque d'une censure de ces dérogations par le juge administratif⁸²⁴. De plus, l'instruction fait l'objet d'un délai dérogatoire de trois à six mois. Ainsi, le mécanisme du silence positif ne semble soulever aucune difficulté et pourrait être intégré dans le champ d'application du principe.

277. Certaines dérogations réglementaires sont fondées sur la protection de l'environnement⁸²⁵ et de la santé publique⁸²⁶. De même, elles peuvent aussi reposer sur des

⁸²² Décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18357, texte n° 40. Dans le projet de décret, qui a fait l'objet d'une consultation publique, l'ensemble de ces demandes sont classées comme exceptions de droit, vraisemblablement sur le fondement du respect du droit de l'Union. Pour éviter une censure par le juge administratif, ces demandes ont finalement été classées comme dérogations réglementaires. Ce basculement d'ensemble témoigne de l'absence d'analyse au cas par cas. Le projet de décret est disponible en ligne.

⁸²³ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, Annexe VIII, p. 4.

⁸²⁴ *Ibid.*

⁸²⁵ En matière environnementale et pour la protection du patrimoine sont par exemple visées les autorisations affectant l'écosystème d'un lieu telles que les demandes d'installations agricoles ou de réseaux collectifs ou les demandes d'agrément en performance énergétique (décret n° 2014-1299 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18432, texte n° 76). C'est le cas également de l'agrément des conservatoires régionaux d'espace naturels (décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23).

⁸²⁶ Par exemple, sont recensés les autorisations de conservation, d'importation et d'exportation des produits sanguins, tissus du corps humain ou cellules souches embryonnaires, les autorisations de pratique de l'assistance médicale à la procréation délivrées aux organismes de santé, ou encore l'agrément des appareils de désinfection obligatoire (décret n° 2014-1286 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18384, texte n° 53). Dans le domaine plus spécifique de la protection de la santé des mineurs, peuvent être cités les agréments d'organismes employant des mineurs, l'habilitation à recevoir des mineurs confiés par l'autorité judiciaire, les autorisations diverses en matière d'organisation d'accueil collectif pour les enfants ou d'enseignement scolaire privé. V. not. : décret n° 2014-1274 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18342, texte

considérations de sécurité⁸²⁷, de droit du travail⁸²⁸ ou liée à une problématique professionnelle⁸²⁹.

Il s'agit de demandes d'autorisations qui ne menacent pas directement l'intérêt public pour lequel elles ont été créées et sont, par voie de conséquence, exclues de la catégorie des exceptions de droit. En revanche, le Gouvernement considère qu'un contrôle effectif est nécessaire à la protection de l'intérêt public en question.

De manière plus fondamentale, certaines procédures classées comme dérogations réglementaires pourraient, à terme, se voir appliquer une signification positive, soit par un décret revenant sur le recensement initial, soit par le juge administratif en cas de contentieux. Un constat similaire peut être opéré s'agissant des dérogations réglementaires fondées sur des motifs de bonne administration.

§ 2. Une dérogation exigée au nom de la bonne administration

278. Le législateur a également habilité le Gouvernement à déroger au principe de la décision implicite d'acceptation pour des motifs de bonne administration. « Complexe et protéiforme »⁸³⁰, cette notion est indéniablement large et peut être utilisée comme un « motif commode pour “justifier” d'écarter le principe officiel selon lequel le silence vaut acceptation de la demande »⁸³¹. L'imprécision de la notion offre au Gouvernement une marge de manœuvre dangereuse dans l'identification des dérogations au principe. Aussi, il est

n° 24 ; n° 2014-1289 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18395, texte n° 57 ; n° 2014-1306 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18445, texte n° 85.

⁸²⁷ Il en est ainsi de la « décision de dérogation pour l'application d'une ou plusieurs règles de sécurité pour les navires de plaisance de plus de 24 mètres » (décret n° 2014-1271 du 23 octobre 2014, *op. cit.*) et des « autorisations dérogatoires temporaires à l'interdiction de vente à consommer sur place dans les lieux sportifs » (décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015, *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23).

⁸²⁸ Comme la « désignation ou maintien en fonction des conseillers du travail en cas de désaccord entre l'employeur et le comité social et économique ou comité interentreprise » (décret n° 2014-1289 du 23 octobre 2014, *op. cit.*).

⁸²⁹ Telle que l'« autorisation des abattoirs à procéder à l'abattage des animaux sans étourdissement » (décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18424, texte n° 69).

⁸³⁰ J. MENDES, « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *RFAP*, vol. 131, n° 3, 2009, p. 560.

⁸³¹ B. SEILLER, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *op. cit.*, p. 39.

nécessaire, pour vérifier la légalité de l'inclusion des demandes comme dérogations réglementaires, d'opter en faveur d'une définition restrictive de la notion de bonne administration.

Celle-ci comporte un volet procédural, correspondant à la proclamation et au respect des droits subjectifs au profit des administrés, et un volet managérial, exigeant de la part de l'action administrative qu'elle soit efficace et rapide⁸³². La bonne administration, en tant qu'ensemble d'exigences procédurales, renvoie à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette disposition prévoit que « toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union ». Cet article comprend également un certain nombre de droits tels que le droit d'être entendu, le droit d'accès à son dossier et le droit à la motivation des décisions administratives.

Les dérogations réglementaires décrétées au nom de la bonne administration procèdent de la dimension managériale du principe. Seul le fonctionnement interne de l'administration est ici en cause. Dès lors, il s'agit de s'interroger sur la pertinence du mécanisme de la décision implicite au regard de la finalité de l'autorisation et des moyens dont dispose l'administration pour instruire la demande. L'exigence d'une bonne administration comporte plusieurs sous-exigences, telles que la sécurité juridique, les nécessités de contrôle effectif, la protection des finances publiques, l'afflux particulier de demandes ou la protection des droits des tiers. Il est donc question d'impératifs fondant les « enjeux de rationalité ou de cohérence de l'action publique »⁸³³.

L'approche est centrée sur le bon usage des moyens⁸³⁴. Les critères d'adaptation des moyens disponibles semblent démontrer qu'une approche exclusivement juridique de la notion de

⁸³² E. CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit administratif », 2014, pp. 394 et s.

⁸³³ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, Annexe VIII, pp. 4-7. Les sous-critères utilisés sont la nécessité de contrôle effectif des professions réglementées, la protection des droits des tiers, le risque élevé de fraude, l'afflux de demandes, les conséquences sur les finances publiques, la collaboration au service public, la volonté d'un bloc de procédures et le simple motif d'opportunité.

⁸³⁴ R. BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, n° 330 et s.

bonne administration est inadaptée⁸³⁵. Il s'agit avant tout d'outils incitatifs de gestion de risque. De même, la contrainte des moyens ne doit pas s'analyser sous le prisme exclusif de la finalité de l'autorisation. Le critère de la bonne administration se comprend alors comme une prise en compte des différents intérêts (l'intérêt général, l'intérêt du tiers, l'intérêt du demandeur) afin de déterminer si l'administration est apte à répondre aux demandes, sans que cela perturbe excessivement son fonctionnement interne.

279. Le critère de bonne administration repose fondamentalement sur un motif d'opportunité. La dérogation réglementaire est fondée sur l'importance d'un contrôle effectif de l'administration au regard des contraintes propres à la demande (A./) ou sur la constitution de blocs de procédure (B./).

A./ Le traitement des demandes complexifié par les contraintes administratives internes

280. L'afflux des demandes, le risque élevé de fraude, celui de l'atteinte au droit des tiers et/ou aux missions de service public ou leur bon fonctionnement constituent autant de contraintes susceptibles de justifier une dérogation réglementaire au principe du « silence vaut accord ». Dans une logique de gestion des risques, le Gouvernement considère que les moyens dont dispose l'administration ne sont pas adaptés à la mise en œuvre du principe de la décision implicite d'acceptation.

281. La naissance de décisions implicites d'acceptation non voulues ou mal anticipées par l'administration risque d'entraîner des décisions ultérieures de retrait ou d'abrogation, ainsi que d'éventuels contentieux. Une forte insécurité juridique en découlerait et produirait un effet contre-productif au regard de l'objectif de célérité recherché dans le traitement des demandes des administrés. Par exemple, le nombre conséquent de demandes traitées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées⁸³⁶, par les fédérations

⁸³⁵ P. GONOD, « Introduction à la notion de bonne administration de la justice en droit public », *Just. et Cass.*, 2013, p. 42.

⁸³⁶ Telles que les « décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées sur les droits des personnes handicapées (hors attributions de prestations financières) » ou la « révision de la décision

sportives⁸³⁷ ou par les établissements et services sociaux et médico-sociaux⁸³⁸ présentent un risque pour le bon fonctionnement du service et pour l'intérêt public au regard des moyens dont disposent ces organismes. La problématique est la même s'agissant du risque de fraude⁸³⁹, d'atteinte au droit des tiers⁸⁴⁰ ou à la réalisation des missions de service public⁸⁴¹.

282. Une conception extensive de la dérogation en matière pénitentiaire. En matière pénitentiaire, le principe d'interprétation du sens du silence se trouve inversé. Les procédures soumises à la règle du « silence vaut rejet » représente près du double des procédures pour

d'orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées » (décret n° 2015-1451 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21031, texte n° 3).

⁸³⁷ Telles que les demandes relatives à l'équipement des sportifs, aux installations et aux éclairages ; les demandes relatives aux relations avec les médias et les partenaires commerciaux et les demandes relatives à l'accueil du public et à l'organisation des billetteries (décret n° 2015-1752 du 24 décembre 2015 modifiant l'article R.131-46 du code du sport et relatif à l'application du principe « silence vaut acceptation » aux décisions prises par les fédérations sportives délégataires, *JORF*, n° 0299, 26 déc. 2015, p. 24059, texte n° 150).

⁸³⁸ La « demande inscrite dans une procédure inscrite dans le règlement de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux sous statut public » (décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23).

⁸³⁹ Les quinze demandes concernées portent, notamment, sur les agréments ou l'habilitation des contrôleurs ou entrepositaires dans le domaine des métaux précieux ou des boissons alcoolisées, sur l'agrément des instruments de mesure (décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014 p. 18357, texte n° 40) ou sur les demandes en matière de propriété intellectuelle (enregistrement de dessin, marque, requête en renonciation ou limitation de brevet...). Ces demandes sont ultérieurement retirées de la liste, pour être directement codifiées dans le code de propriété intellectuelle, par le décret n° 2015-511 du 7 mai 2015 modifiant le code de la propriété intellectuelle et le décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0107, 8 mai 2015, p. 7932, texte n° 29).

⁸⁴⁰ L'octroi des autorisations implicites peut avoir une incidence sur le droit des tiers. Il en est ainsi de l'agrément des personnes pour l'exécution des travaux cadastraux (décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18357, texte n° 40) et de l'autorisation d'acquisition de terres agricoles délaissées (décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18424, texte n° 69).

⁸⁴¹ Les demandes de personnes collaborant à un service public peuvent perturber son bon fonctionnement. Ainsi, le service public de fourniture d'énergie peut être perturbé par la demande de dérogation temporaire à l'exécution des obligations incombant aux fournisseurs de gaz ou par les demandes adressées à la Commission de régulation de l'énergie dans le cadre du mécanisme de capacités (décret n° 2014-1271 du 23 octobre 2014, *op. cit.*). Cela peut aussi concerner aussi le service public culturel (perturbé potentiellement par la demande d'« exercice par l'État du droit de préemption pour le compte d'une personne morale de droit privé propriétaire d'une collection affectée à un musée de France ») ou le service public de l'information (par l'« habilitation des journaux à publier des annonces judiciaires et légales ») : décret n° 2014-1304 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014 page 18441, texte n° 83.

lesquelles le principe du « silence vaut accord » s'applique⁸⁴². Une part des procédures exclues du principe correspondent à des exceptions de droit : l'autorisation implicite constituerait une menace pour le maintien de l'ordre au sein des établissements⁸⁴³. Les dérogations réglementaires sont aussi nombreuses⁸⁴⁴ et découlent de l'organisation interne des établissements pénitentiaires au regard des moyens disponibles. La notion de sécurité, inhérente au système carcéral, n'est évidemment pas absente ; mais elle n'apparaît qu'au second plan.

Au regard des contraintes de sécurité et des moyens humains et matériels à disposition, il a été décidé de déroger à la décision implicite d'acceptation pour les demandes d'encellulement individuel, les demandes de visite au parloir, au parloir familial ou à l'unité de vie familiale, les demandes d'accès à la médiathèque, à la douche ainsi que pour les demandes de participer aux activités socioculturelles, sportives et de travail de l'établissement. L'ensemble des dérogations, prises sur le motif de la bonne administration, couvre un ensemble vaste de procédures. De plus, des contradictions apparaissent avec les listes établies par le Gouvernement de procédures « silence vaut accord ».

Par exemple, selon la liste *Légifrance*, la procédure administrative « d'obtention d'une consultation ou d'un examen médical » est soumise au principe du « silence vaut accord ». Pourtant, le décret du 23 octobre 2014 prévoit un certain nombre de dérogations qui sont très similaires : « l'obtention de certificats, attestations ou avis médicaux », « l'accès aux soins infirmiers », « la demande de mise à disposition de moyens de prévention et d'information sur les maladies transmissibles », « la réalisation d'un examen clinique destiné au dépistage de la tuberculose », « la consultation et réalisation d'un test de dépistage du VIH »⁸⁴⁵. La lecture combinée de la liste *Légifrance* et du décret de 2014 laisse perplexe : la personne détenue qui demande à consulter un médecin peut obtenir un accord implicite de l'administration, sauf si la demande a pour objet l'obtention d'un certificat médical ou des

⁸⁴² Selon le tableau accessible sur *Légifrance.fr* recensant les demandes soumises à la décision implicite d'acceptation, *op. cit.*

⁸⁴³ V. *supra* n° 244 et s.

⁸⁴⁴ Décrets n° 2014-1277 et n° 2014-1279 du 23 octobre 2014, n° 2016-1432 du 24 octobre 2016, *op. cit.* Les quatre exceptions de droit contestables, qui devraient « basculer » en dérogations réglementaires, ne sont pas retirées du calcul.

⁸⁴⁵ Décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014, *op. cit.*

soins infirmiers. De même, si le problème médical concerné a trait à la tuberculose ou à une infection sexuellement transmissible, le silence de l'administration constitue un rejet. Or, il est difficile de comprendre en quoi l'accès à certains actes médicaux plutôt qu'à d'autres porterait atteinte au bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire⁸⁴⁶.

En réalité, le Gouvernement s'est tourné vers une approche « neutralisante » de l'application du principe « silence vaut accord », interprétant largement l'exception réglementaire tenant à la bonne administration de l'établissement pénitentiaire : dès que la demande présente une contrainte matérielle, le décret l'intègre dans la liste du « silence vaut rejet »⁸⁴⁷.

Le motif de la bonne administration pour déroger au principe du « silence vaut accord » ne s'apprécie pas seulement au regard des contraintes internes à l'administration. Il peut aussi être fondé sur une logique de « blocs de procédure », afin de faciliter l'organisation interne de l'administration. Ce dernier motif a l'avantage de permettre une meilleure intelligibilité de la signification négative attribuée à certaines procédures. Utilisé avec parcimonie, il apparaît fondé. Tel n'est pas toujours le cas.

⁸⁴⁶ Le traitement des procédures relatives à la pratique religieuse laisse tout aussi dubitatif : l'octroi d'un régime alimentaire spécifique est mentionné, dans le décret de 2014, parmi les dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord ». Il en est de même de l'obtention d'un bien ne figurant pas sur la liste des objets fournis en cantine. Pourtant, l'acquisition des biens courants est soumise au principe du silence positif. Ces deux demandes semblent pourtant similaires, qu'il s'agisse de leur finalité ou de leur traitement par l'administration. Toutefois, contrairement aux biens courants relevant d'une obligation générale à charge de l'administration pénitentiaire, l'acquisition d'un bien hors cantine ou d'un régime alimentaire spécifique constitue une charge supplémentaire pour l'administration pénitentiaire. Le Gouvernement a jugé préférable de les exclure du champ du silence positif en optant pour une interprétation extensive de la dérogation de telle sorte qu'elle ne constitue pas une contrainte pour le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire. V. art. 46 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, *JORF*, n° 0273, 25 nov. 2009, p. 20192, texte n° 1 (produits d'hygiène), art. D. 348 du code de procédure pénale (produits vestimentaires), art. R. 57-9-7 du code de procédure pénale (produits culturels), art. D. 323 du code de procédure pénale (biens de la cantine).

⁸⁴⁷ Il est en de même dans le domaine des demandes présentant un lien avec l'entrée et la sortie du territoire des étrangers. Les demandes de validation de la convention de stage pour les étrangers stagiaires et les demandes d'agrément d'organismes accueillant des étrangers pour une mission humanitaire, culturelle, de volontariat ou de recherche ont été exclues par opportunité par le décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 (*JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18404, texte n° 60). La décision implicite d'acceptation ne s'applique donc que pour des demandes anecdotiques. Les deux cas relevés dans la liste *Légifrance* « silence vaut accord » sont : « la validation d'un avenant à la convention de stage d'un étranger » (art. R. 313-10-4 du CESEDA) et « le renouvellement d'agrément d'une association de placement d'étrangers en vue d'un stage en entreprise ou d'une formation » (art. R. 313-10-5 du CESEDA).

B./ Le traitement des demandes facilité par la création de blocs de procédure

283. Le Gouvernement a parfois dérogé au principe du « silence vaut accord » afin de créer des « blocs de procédure » dont le but est de faciliter l'organisation du service administratif en charge de l'instruction de la demande. Il s'agit d'exclure du champ du silence positif une demande similaire à un ensemble de demandes pour lesquelles le principe n'est pas applicable.

284. Une soixantaine de cas ont été recensés. Le plus emblématique concerne l'extension de l'exclusion des agents publics à leurs ayants droit et aux candidats à un emploi d'une administration de l'État⁸⁴⁸ ou territoriale⁸⁴⁹. L'objectif est d'évincer, très largement, toutes les demandes dont l'objet peut être rattaché à une relation de travail avec l'administration. Cette dérogation réglementaire complète donc l'exception législative posée à l'article L. 231-4-5° du Code selon laquelle les demandes des agents publics adressées à l'administration qui les emploie donnent lieu à une décision implicite de rejet⁸⁵⁰.

En revanche, dans d'autres domaines, l'institution d'une dérogation réglementaire sur ce fondement est plus contestable. Il en est ainsi en matière de professions réglementées. Une distinction a été établie entre les demandes classées dans le sous-critère « Objet de la décision : demandes concurrentes » et celles rangées dans celui « Bonne administration : profession réglementée ». Dans la première catégorie, un nombre limité d'autorisations est octroyé par l'administration ; le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est donc pas adapté à la logique de planification inhérente aux professions réglementées. Dans la seconde catégorie, les demandes ne réduisent pas le nombre de places disponibles du secteur réglementé. Elles concernent seulement des règles de fonctionnement interne entre les titulaires d'un office. Sur la quarantaine de demandes répertoriées, la demande de

⁸⁴⁸ Décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18440, texte n° 82.

⁸⁴⁹ Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *JORF*, n° 0216, 18 sept. 2015, p. 16534, texte n° 24.

⁸⁵⁰ Art. L. 241-4-5° du CRPA.

transformation de la structure juridique de l'exercice de la profession réglementée, la demande d'agrément pour la cession ou la transmission de parts sociales d'une société titulaire d'un office, la demande d'un nouvel office par un titulaire qui a quitté l'office partagé avec d'autres associés pour cause de mésentente ou de dissolution de la société⁸⁵¹, ainsi que la demande d'omission au tableau de l'ordre professionnel des avocats ou des experts-comptables⁸⁵² peuvent être citées. Ces demandes être soumises au principe du « silence vaut accord » en allongeant éventuellement le délai d'instruction pour laisser à l'administration le temps nécessaire afin d'effectuer pleinement son contrôle. Si le Gouvernement a souhaité déroger au principe, c'est avant tout dans une logique de blocs de procédure pour que l'ensemble des demandes traitées par le même service d'instruction soient exclues.

La mise en place de blocs de procédure atteste de la marge de manœuvre dont bénéficie le Gouvernement afin d'apprécier les mesures nécessaires à la satisfaction du principe de bonne administration. Toutefois, ce principe ne serait être considéré comme un blanc-seing. Le Gouvernement « dispose sans doute d'une grande liberté d'appréciation, mais il doit se garder d'aller à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur »⁸⁵³. En ce sens, sa discrétionnarité n'est pas absolue.

285. Les demandes pour lesquelles le Gouvernement a fait le choix de déroger au principe de la décision implicite d'acceptation s'illustrent par leur grande hétérogénéité. Le législateur a prévu deux critères d'exclusion : l'objet de la décision et la bonne administration. Le premier critère est fondé sur la spécificité de la demande. Il permet d'exclure la demande structurellement inadaptée à la logique de silence positif ou visant à protéger un intérêt public majeur que l'autorisation implicite pourrait excessivement menacer. Le second critère repose l'appréciation des moyens de l'administration au regard de l'intérêt visé par l'autorisation. Ce critère doit être apprécié strictement, au risque de réduire la portée du nouveau principe du

⁸⁵¹ L'ensemble de ces demandes sont prévues par le décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18346, texte n° 37.

⁸⁵² Décret n° 2015-1458 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21049, texte n° 19. Cette exclusion contraste avec l'intégration de la demande d'omission temporaire du tableau de l'ordre des vétérinaires dans la liste *Légifrance* du silence positif.

⁸⁵³ D. CHAUVAU, concl. sur CE, Sect., 30 nov. 1998, *Fédération nationale de l'industrie hôtelière*, req. n° 182925, Rec. p. 449, *RFDA*, n° 2, 1999, pp. 392-398.

« silence vaut accord ». Ainsi, sauf si l'équilibre entre les moyens et l'intérêt public visé fait courir un risque ou donne au mécanisme un effet contre-productif, ce critère ne doit pas être admis.

CONCLUSION DU CHAPITRE

286. La consécration du régime général du principe de la décision implicite d'acceptation s'accompagne de la reconnaissance de deux catégories d'exclusions : les exceptions de droit et les dérogations réglementaires.

Les premières reposent sur des exigences constitutionnelles ou conventionnelles faisant obstacle à la naissance de toute autorisation implicite. À l'inverse, les secondes sont laissées à l'appréciation du pouvoir réglementaire national au regard de deux critères d'habilitation généraux fixés par le législateur : l'incompatibilité de l'objet avec, d'une part, le mécanisme de l'accord implicite et, d'autre part, la poursuite du principe de bonne administration. Une soixantaine de décrets ont procédé au recensement des demandes rattachées à ces deux types d'exclusion. Toutefois, l'absence de définition précise des différents critères d'exclusion rend délicate l'analyse de leurs contours. Dès lors, sur le fondement des décrets, il s'est agi de déterminer les différents motifs et sous-motifs d'exclusion des demandes du champ d'application du principe du « silence vaut accord ». À partir de cette délimitation, une catégorisation technique de l'ensemble des demandes listées comme exceptions de droit ou dérogations réglementaires a été réalisée⁸⁵⁴.

287. Le classement des procédures exclues a permis de constater la latitude dont dispose le pouvoir réglementaire national dans le recensement des exclusions. Il témoigne, en outre, d'une appréciation extensive, et critiquable, des motifs d'exclusion prévus par le Code. Près de la moitié des exceptions de droit ont été instituées afin de protéger les libertés et principes constitutionnels ; plus du tiers sont justifiées par la sauvegarde de l'ordre public ; et moins du quart le sont au nom de la sécurité nationale ainsi que du respect du droit international et du droit de l'Union européenne⁸⁵⁵. Le classement de presque le quart de ces procédures est contestable : une majorité pourrait très certainement entrer dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation ou, à défaut, être considérée comme des dérogations réglementaires⁸⁵⁶. Ces dernières correspondent par ailleurs à près de 849 procédures. Le plus

⁸⁵⁴ Annexe n° 3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaires.

⁸⁵⁵ Annexe n° 3-1 : Catégorisation des exceptions de droit.

⁸⁵⁶ Annexe n° 3-2 : Actualisation des exceptions de droit.

souvent, une demande est exclue de l'application du principe du « silence vaut accord » en raison de l'objet de la décision demandée. Le principe de bonne administration est bien moins mobilisé⁸⁵⁷. Ici encore, le classement de près du quart de ces dérogations est contestable : le champ d'application de la décision implicite d'acceptation paraît donc arbitrairement restreint par le Gouvernement⁸⁵⁸.

En attendant une actualisation d'envergure du recensement, opéré voilà désormais plus de cinq ans⁸⁵⁹, l'approche extensive des exceptions de droit et des dérogations réglementaires, cumulée aux nombreuses exceptions législatives prévues à l'article L. 231-4 du Code, semble considérablement réduire l'application du principe du « silence vaut accord ». La conception extensive du champ de l'exclusion par le pouvoir réglementaire pourrait faire l'objet d'une censure par le juge. Le législateur, quant à lui, n'est pas soumis à de telles contraintes : il peut prévoir des dispositions spéciales portant exception au principe et organiser des procédures soumises à une interprétation du silence administratif indépendante du Code.

⁸⁵⁷ Annexe n° 3-3 : Catégorisation des dérogations réglementaires.

⁸⁵⁸ Annexe n° 3-4 : Actualisation des dérogations réglementaires. Les 15 % des demandes restantes seraient des doublons, seraient supprimées ou ne correspondraient à aucun des deux motifs de dérogation.

⁸⁵⁹ Le Gouvernement a pu procéder à des actualisations sectorielles : décrets n° 2019-872 et n° 2019-873 du 21 août 2019, *op. cit.* (onze procédures initialement classées comme dérogations réglementaires sont désormais soumises au principe du « silence vaut accord »).

CHAPITRE 2. LES EXCEPTIONS AU RÉGIME GÉNÉRAL

288. À première vue, le champ d'application du régime général du silence de l'administration a pour objectif de couvrir l'ensemble des hypothèses dans lesquelles il est nécessaire d'attribuer à ce silence une signification. En effet, le régime consacre tout à la fois le principe de la décision implicite d'acceptation ainsi que trois catégories d'exclusion: les exceptions législatives⁸⁶⁰, les exceptions de droit fondées sur des normes supra-législatives⁸⁶¹ et les dérogations réglementaires⁸⁶². Il aurait donc l'ambition de l'exclusivité, mises à part les 1575 procédures correspondant à l'une des trois catégories d'exclusion énumérées par le Code⁸⁶³. En ce sens, le principe du « silence vaut accord » aurait vocation à être applicable à toutes les autres procédures administratives existantes.

Pourtant, la portée du nouveau principe, tout comme l'intelligibilité de son application, est grandement limitée par l'existence d'autres types d'exclusions. Ce ne sont plus des exclusions au sein du régime général mais au régime général dans son ensemble. Elles peuvent être rangées en deux catégories : les dispositions spéciales et celles indépendantes.

289. Dans le premier cas, l'exception ou l'exclusion⁸⁶⁴ est liée au caractère spécial de la disposition. La procédure entre bien dans le champ du Code, pour autant, le sens du silence est attribué par la disposition spéciale. Cette dernière n'est pas nécessairement en contradiction avec le régime général. La disposition spéciale peut très bien être conforme au régime général ou, au contraire, prévoir un sens différent au silence que celui donné par le

⁸⁶⁰ Art. L. 231-4-1° à 3° et 5° du CRPA. Le nombre d'exceptions législatives n'a pas été officiellement communiqué. Dans le cadre de cette étude, 185 ont été classées comme exceptions législatives. Ce nombre repose sur les recensements effectués en interne par chaque ministère. Toutefois, tous les ministères n'ont pas communiqué sur ce point. En faisant une moyenne des exceptions législatives par ministère dont le recensement exhaustif est connu, il faudrait rajouter entre 100 et 150 exceptions législatives. Elles n'ont pas été intégrées dans le tableau car ce chiffre n'a pas pu être vérifié.

⁸⁶¹ Art. L. 231-4-4° du CRPA.

⁸⁶² Art. L. 231-5 du CRPA.

⁸⁶³ Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du silence vaut accord.

⁸⁶⁴ Pour éviter toute confusion, le terme exclusion a été employé pour désigner les trois catégories pour lesquelles le régime général de la décision implicite prévoit que le principe n'est pas applicable. Il s'agit des exceptions législatives, des exceptions de droit et des dérogations réglementaires. Pour les exclusions au régime général, aucune confusion n'est possible pour désigner les dispositions spéciales et les dispositions indépendantes. Elles peuvent être qualifiées aussi bien d'exceptions que d'exclusions au régime général.

régime général. En réalité, la procédure spéciale ignore la méthode d'identification propre à celui-ci (**Section 1**).

290. Dans le second cas, la procédure est hors champ d'application du Code⁸⁶⁵. La disposition qui institue la procédure n'est plus spéciale, elle est indépendante⁸⁶⁶ : le régime général de la décision implicite n'est pas applicable. Si le texte instituant la procédure prévoit un sens au silence, il s'applique alors naturellement. Dans le cas contraire, aucune décision implicite ne devrait naître. Toutefois, du fait d'un tropisme contentieux résultant des conditions d'émergence du mécanisme de la décision préalable, la décision implicite de rejet semble s'appliquer comme règle supplétive au détriment de la décision implicite d'acceptation (**Section 2**).

⁸⁶⁵ Cela correspond, pour l'essentiel, aux demandes adressées à des organes qui ne sont pas qualifiés d'Administration au sens du Code (administrations supra-étatiques telles que les institutions de l'Union européenne, organismes agissant dans le cadre d'une mission de service public industriel et commercial) et aux demandes formulées par une Administration au sens du Code. En effet, les relations inter-administrations sont exclues du régime général de la décision implicite.

⁸⁶⁶ « Le rapport de spécialité correspond à une superposition partielle des champs d'application de deux normes, l'un étant entièrement inclus dans l'autre. Il se distingue ainsi de l'indépendance entre deux règles, c'est-à-dire l'absence de rapport entre celles-ci » : É. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », 2011, n° 792.

Section 1. L'interprétation concurrencée du silence

291. Une même procédure peut tout à la fois entrer dans le champ d'application du régime général de la décision implicite et être organisée par une disposition spéciale. Si cette dernière attribue un sens au silence de l'administration sollicitée, elle est susceptible d'entrer en conflit avec le régime général : le silence de l'administration fait alors l'objet de deux sources d'interprétation distinctes et parfois contradictoires.

La concurrence instaurée ne saurait être nécessairement réglée par l'application prioritaire du régime général. La valeur de la disposition interprétant le silence administratif est déterminante. Si l'interprétation concurrente est supra-législative ou législative, elle peut être qualifiée de spéciale par rapport au régime législatif général. Au regard de la méthode adoptée par le législateur, l'interprétation du sens du silence donnée par cette disposition prime sur celle découlant de l'application du régime général et ce, indépendamment du sens conféré au silence. Le conflit potentiel de normes est dès lors évité (§ 1). En revanche, le régime général prime sur les interprétations réglementaires concurrentes ; celles prévoyant une interprétation différente de celles du régime général sont, en principe, illégales (§ 2).

§ 1. La primauté de principe de la disposition législative spéciale

292. Si un sens est conféré au silence par une disposition législative ou supra-législative, le régime général de la décision implicite cède au profit de la disposition spéciale (A./). Plusieurs interprétations au silence de l'administration peuvent alors coexister (B./).

A./ La qualification prétorienne de la disposition spéciale

293. L'exception instaurée par la disposition législative spéciale. La loi générale du 12 novembre 2013 n'a pas remplacé ni aboli l'ensemble des mécanismes de décision implicite préexistants. Tout autrement, le législateur semble avoir organisé un mécanisme spécifique d'abrogation au cas par cas. En effet, le point IV de l'article 1^{er} de la loi du 12 novembre 2013 habilite le Gouvernement à modifier, par ordonnance et dans un délai de douze mois, les dispositions législatives spéciales interprétant le silence de l'administration comme un rejet,

ou soumettant la naissance de la décision implicite d'acceptation à un délai spécifique⁸⁶⁷. Dès lors, si aucune mesure n'est prise par le Gouvernement, la disposition législative spéciale demeure applicable. Le rapport d'information du Conseil d'État de 2014 est, par ailleurs, clair sur ce point. Il est possible de « raisonnablement considérer que si le Gouvernement n'a pas remis en cause dans le délai imparti les dispositions législatives contraires à la loi du 12 avril 2000 dans sa version issue de la loi du 12 novembre 2013, elles resteront en vigueur tant qu'elles n'auront pas fait l'objet d'une abrogation explicite »⁸⁶⁸. Ainsi, l'absence de disposition expresse prévoyant l'abrogation des lois spéciales antérieures, cumulée au mécanisme d'habilitation législative permettant de les abroger, au cas par cas, atteste de la volonté du législateur et du Gouvernement de souhaiter maintenir les dispositions législatives spéciales.

294. Le juge considère que la loi spéciale antérieure s'applique⁸⁶⁹, sauf si la loi générale postérieure a entendu, expressément ou implicitement, le contraire⁸⁷⁰. L'article L. 100-1 du

⁸⁶⁷ « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à modifier par ordonnances les dispositions législatives prévoyant que, en l'absence de réponse de l'administration dans un délai que ces dispositions déterminent, la demande est implicitement rejetée, pour disposer que l'absence de réponse vaut décision d'acceptation ou instituer un délai différent. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance » : art. 1^{er}, point IV de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JORF*, n° 0263, 13 nov. 2013, p. 18407, texte n° 1.

⁸⁶⁸ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », La doc. fr., juin 2014, p. 34.

⁸⁶⁹ Par ex : CE, 19 mai 1983, *Bertin*, req. n° 40680, Rec. p. 208, concl. R. Denoix de Saint-Marc : la loi générale postérieure du 17 juillet 1978, portant sur le libre accès des documents administratifs, « ne peut s'exercer que dans la mesure où les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne sont pas, elles-mêmes, applicables » ; CE, 8 janv. 1997, *M. Tapie*, req. n° 183363, Rec. p. 9 : les dispositions générales postérieures du code pénal en matière de droits civiques n'ont pas eu pour objet ou pour effet de supprimer la disposition spéciale antérieure d'incapacité électorale issue du Code électoral ; CE, 24 juin 2002, *Ministre de la défense*, req. n° 227983, Rec. p. 608 : la loi spéciale antérieure, qui soustrait les fonctionnaires de la DGSE du statut général des fonctionnaires, n'a pas été implicitement abrogée par les lois postérieures portant dispositions statutaires générales relatives à la fonction publique d'État. Des exemples en droit privé sont également mentionnés in A. SIRI, « Des adages *lex posterior derogat priori* et *specialia generalibus derogant* : contribution à l'étude des modes de résolution des conflits de normes en droit français », *RRJ*, 2009, n° 129, § n° 37.

⁸⁷⁰ G. CORNU, *Linguistique juridique*, Montchrestien, coll. « Domat Droit privé », 2^e éd., 2000, p. 192, n° 361 : « Lorsque la loi postérieure est plus générale, elle n'abroge pas la règle spéciale antérieure, si elle ne le spécifie pas ». Une jurisprudence de la Cour d'appel de Paris résume parfaitement cette idée : « À moins de disposition expresse du nouveau texte, ou d'une volonté certaine du législateur de faire table rase du passé, la loi spéciale, censée mieux adaptée à son objet particulier que la loi générale, n'est pas abrogée par celle-ci » (CA de Paris, 13 juil. 1984, *D.*, 1984, I. R., p. 387). Cette interprétation du champ des dispositions spéciales est confirmée par la jurisprudence administrative. Seule une prescription expresse permet d'écarter le principe général du « silence

Code dispose ainsi que le Code « régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables ». La loi spéciale prime. Le régime général n'a alors qu'une portée limitée et supplétive.

295. La notion de « loi spéciale », au regard du principe du « silence vaut accord », a fait l'objet d'une définition du Conseil d'État à l'occasion de son rapport d'information de 2014. « La loi spéciale déroge⁸⁷¹ à la loi du 12 avril 2000 [...] lorsque le législateur indique explicitement que le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de refus ou que l'autorisation éventuellement délivrée ne peut être qu'explicite »⁸⁷². Le rapport précise ensuite que « la loi ne devra donc être regardée comme dérogeant au principe “silence vaut acceptation” posé par la loi du 12 avril 2000 dans sa version issue de la loi du 12 novembre 2013 que dans l'hypothèse où le législateur a explicitement prévu que le silence vaut refus ou qu'aucune décision ne peut naître du silence gardé par l'administration »⁸⁷³. Cette définition correspond à celle donnée implicitement par le législateur au point IV de la loi du 12 novembre 2013, habilitant le pouvoir réglementaire à abroger les dispositions législatives prévoyant un mécanisme de la décision implicite de rejet.

En qualifiant de loi spéciale toute loi donnant au silence une signification, le rapport du Conseil d'État opte pour une interprétation finaliste de la notion⁸⁷⁴, permettant d'éviter tout conflit de normes entre le sens du silence attribué par le régime général et celui conféré par la loi spéciale.

La définition de la loi spéciale a été reprise par le Gouvernement lors de l'élaboration des décrets portant dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord ». Le pouvoir

vaut rejet » et son délai de droit commun. V. not. : CE, Sect., 7 juin 1957, *Ministre de l'intérieur c/ Sieur Lautié*, req. n° 38835, Rec. p. 385 ; CE, Sect., 7 juin 1957, *Brissaud*, req. n° 34346, Rec. p. 386, avec concl. Guldner ; CE, 23 avr. 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ Durand*, req. n° 15436, Rec. p. 191 ; CE, 16 mars 1988, *Union des commerçants niortais*, req. n° 84879.

⁸⁷¹ Il est préféré le qualificatif d'exception pour les dispositions spéciales. Le terme de « dérogation » est employé uniquement pour désigner l'habilitation législative du Gouvernement, prévue à l'article L. 231-5 du CRPA. Sur ce fondement des dérogations réglementaires peuvent être prises « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration ». V. *supra* n° 188.

⁸⁷² *Ibid.*, p. 35.

⁸⁷³ *Ibid.*, pp. 36-37.

⁸⁷⁴ Y. GAUDEMET, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, coll. « BDP », T. 108, p. 66 ; J. SAISON, « Le juge administratif et l'adage *lex specialis derogat generalis* - Réflexions sur la liberté de l'interprète », *RFDA*, 2016, n° 3, p. 561 ; T. BOUSSARIE, *La codification de la procédure administrative*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020, n° 1025 et s.

réglementaire national, sous l'impulsion du Conseil d'État, a décidé de ne pas lister les procédures prévoyant expressément un sens au silence de l'administration⁸⁷⁵. À ce titre, elles ont été retirées des décrets d'exceptions⁸⁷⁶. La méthode est fondée sur l'idée selon laquelle les procédures administratives existantes conformes au nouveau régime général de la décision implicite au sens du Code n'ont pas à être recensées⁸⁷⁷. Il est alors considéré que la disposition législative prévoyant un sens au silence est conforme au régime législatif général non pas, car il n'existe aucune contrariété quant au sens du silence entre ces deux lois, mais en raison de sa nature même de disposition spéciale. Elle est alors une exception au régime général. En revanche, si cette loi ne précise plus le sens du silence, elle perd son caractère spécial et le régime général est applicable.

Cette définition de la loi spéciale ne peut se limiter aux cas où un sens négatif au silence est prévu, rien n'interdit qu'elle prévoit un sens positif. De même, une norme supra-législative peut également prévoir un sens au silence et peut être qualifiée de spéciale.

296. Une disposition spéciale, exception à l'ensemble du régime général. Focalisée sur le principe « silence vaut accord »⁸⁷⁸, la disposition spéciale n'est étudiée que sous ce prisme sans concevoir qu'elle peut également s'appliquer pour les exceptions, composantes du régime général. Certes, l'exception de l'exception ne fait que consacrer le principe du silence vaut accord. Pourtant, étant une exception au régime général, la disposition spéciale en limite également sa portée. Les dispositions législatives prévoyant un sens positif au silence alors même que la procédure entre dans une catégorie d'exclusions au régime général, sont pleinement intégrées dans le champ des dispositions spéciales. Est donc entendue par loi spéciale toute loi qui prévoit un sens au silence de l'administration. Une disposition législative spéciale peut aussi bien être une exception au silence positif sans nécessairement rentrer dans la catégorie des exceptions du régime général qu'être une exception au silence négatif sans

⁸⁷⁵ Méthode confirmée par Célia Vérot, directrice adjointe au Secrétariat général du Gouvernement en charge de la simplification des normes à l'époque de la réforme, lors de l'entretien réalisé le 5 décembre 2016.

⁸⁷⁶ CE, Rapport public de 2015 sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, *op. cit.*, pp. 275-276.

⁸⁷⁷ Tout comme les procédures administratives qui correspondent aux exceptions législatives et les procédures administratives hors champ du domaine du régime de droit commun ; cette méthode a pour effet mécanique de réduire le nombre de procédures relevant des exclusions au régime général.

⁸⁷⁸ Cela s'explique par la lettre de mission du Premier ministre au Conseil d'État qui porte sur l'exposé des « critères et la délimitation du périmètre ainsi exclu du champ du nouveau principe du "silence vaut accord" » in CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 91.

correspondre aux critères du silence positif. La loi spéciale applique sa propre interprétation au silence.

297. La notion de disposition spéciale étendue aux normes supra-législatives. Par ailleurs, le rapport du Conseil d'État limite la qualité de disposition spéciale à la seule loi. En effet, le rapport considère que l'exception s'applique uniquement dans le cas où la norme spéciale a une valeur juridique équivalente à la norme générale. Pour les normes infra et supra-législatives, le critère hiérarchique l'emporte. Le rapport du Conseil d'État n'admet donc pas la possibilité d'exception par disposition spéciale uniquement pour les lois, c'est-à-dire aux seules normes équivalentes au principe législatif de la décision implicite d'acceptation. Pourtant, pour la clarté de l'articulation général-spécial, il est proposé d'employer également le qualificatif spécial pour les dispositions à valeur supra-législative qui prévoient explicitement un sens au silence de l'administration. Cette approche large du critère de spécialité est justifiée pour faciliter la lecture du sens attribué au silence. Il s'agit d'une définition fonctionnelle. Il est évident que la nature spéciale de la disposition supra-législative repose au cas présent sur un critère hiérarchique. Elle n'est spéciale que de nom. En leur attribuant le qualificatif de spécial, la disposition supra-législative doit être distinguée de la catégorie de l'exception de droit, car elle peut prévoir un sens positif. Elle n'est pas non plus considérée comme hors champ, car dans le cas où la disposition supra-législative ne prévoit plus de sens au silence, le régime général s'applique alors pleinement. Ces dispositions spéciales supra-législatives sont, pour l'essentiel, issues du droit de l'Union européenne. Selon le recensement effectué, une dizaine de procédures peuvent être rangées comme disposition spéciale du droit de l'Union européenne sur un total d'une centaine de procédures spéciales.

298. La disposition législative spéciale soumise à l'exception de droit. La disposition spéciale de source législative⁸⁷⁹ doit respecter l'exception de droit. Cette exclusion ne peut avoir lieu que si la disposition spéciale attribue une signification positive. Dans ce cas, seule

⁸⁷⁹ « En raison de normes supra-législatives faisant obstacle à l'application de la règle du silence vaut acceptation [...], aucune loi spéciale ne pourra déroger aux exceptions prévues au 4° - ce qui n'est pas le cas [...] pour les autres exceptions » *in ibid.*, p. 61. En revanche, en cas de disposition supra-législative spéciale, elle devrait l'emporter sur l'exception de droit en tant que disposition plus précise.

la décision implicite de rejet est possible au regard des exigences constitutionnelles ou conventionnelles⁸⁸⁰.

Cette définition prétorienne de la disposition spéciale permet alors d'éviter tout conflit de normes potentiel. Seule l'interprétation du silence fixée par la disposition spéciale s'applique.

B./ L'interprétation du silence par la disposition spéciale

299. Parmi les dispositions législatives ou supra-législatives spéciales, trois cas de figure se présentent. Premièrement, la disposition spéciale peut conférer un sens négatif ou positif au silence, distinct de celui qu'attribue le régime général à la situation. Deuxièmement, la disposition spéciale peut exiger l'adoption d'une décision explicite. Troisièmement, elle peut préciser expressément que l'instruction de la demande ne fait l'objet d'aucune décision implicite.

300. Un sens du silence différent. Certains textes spéciaux attribuent une signification au silence administratif différente de celle issue du régime général de la décision implicite. Si significations dissidentes résultent le plus souvent de dispositions préexistantes à la loi de 2013, elles peuvent aussi être prévues par des dispositions postérieures.

La disposition spéciale prévoit expressément un sens négatif au silence et s'oppose au principe général du « silence vaut accord ». Il en est ainsi de l'autorisation de mise en œuvre de traitements de données à caractère sensible, délivrée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le silence de cette dernière au bout de deux ou quatre mois donne lieu à une décision implicite de rejet⁸⁸¹.

À l'inverse, certains textes spéciaux confèrent un sens positif au silence, alors que la procédure considérée correspond à l'une des catégories d'exceptions du régime général. Par exemple, la loi du 13 juillet 1983 prévoit qu'au bout de deux mois, la demande de mise en

⁸⁸⁰ Art. L. 231-4, point 4° du CRPA.

⁸⁸¹ Art. 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janv. 1978, p. 227. V. égal. l'article L. 4112-4 du CSP, prévoyant une décision implicite de rejet à une demande d'inscription au tableau de l'ordre pour l'exercice d'une profession médicale.

disponibilité et mobilité des fonctionnaires qui ne sont pas de droit fait l'objet d'une décision implicite d'acceptation⁸⁸². Les « relations entre l'administration et ses agents » sont pourtant exclues du champ d'application du principe⁸⁸³. En tant que règle spéciale, la règle du silence positif posée par la loi de 1983 l'emporte sur l'exception prévue par le Code, dès lors qu'elle n'est pas contraire aux exceptions de droit. Il en est de même des rescrits fiscaux spéciaux⁸⁸⁴. Bien que ces procédures administratives correspondent à des demandes à caractère financier, et relèvent donc de l'exception à la règle du « silence vaut accord » de l'article L. 231-4-3° du Code, la règle spéciale prévoyant la naissance d'une décision implicite d'acceptation s'applique⁸⁸⁵.

Un texte spécial peut aussi exiger que le traitement d'une demande d'un administré fasse l'objet d'une décision explicite. Toute signification que pourrait donner le Code au silence de l'administration dans le cadre de la procédure considérée se voit par conséquent neutralisée.

301. La disposition spéciale impose l'adoption d'une décision explicite. Deux hypothèses doivent être distinguées. D'une part, le texte spécial peut expressément imposer que le traitement de la demande de l'administré fasse l'objet d'une réponse expresse de l'administration. D'autre part, sans exiger explicitement une décision explicite, la disposition spéciale peut prévoir des formalités procédurales telles que seule cette dernière est envisageable.

Dans le cas où la disposition législative précise expressément que le traitement d'une demande d'un administré doit faire l'objet d'une décision explicite, elle est considérée comme spéciale et constitue une exception au régime général. Par exemple, en matière d'urbanisme, la demande d'autorisation de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou

⁸⁸² Art. 14 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *JORF*, 14 juil. 1983, p. 2174.

⁸⁸³ Art. L. 231-4-5° du CRPA.

⁸⁸⁴ Ces procédures sont prévues aux points 2 à 6 et 8 de l'article L. 80 B du livre de procédures fiscales.

⁸⁸⁵ Il est intéressant de souligner que le Conseil d'État n'invite pas à étendre le mécanisme de la décision implicite d'acceptation en matière de rescrit fiscal, mais plutôt à le transformer en véritable contrat « pour lui donner davantage de crédibilité et en faire un élément de l'attractivité du territoire à l'égard des entreprises étrangères. [...] La technique de la décision implicite encourage la tendance inverse : ne jamais rencontrer le contribuable et décider sur pièces avant l'expiration du délai, le plus souvent dans un sens négatif. Elle serait donc totalement contre-productive au regard des objectifs recherchés » *in* CE, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes, La doc. fr., 2008, p. 224.

de bâtiments d'estive donne lieu à une décision implicite d'acceptation en cas de silence de l'administration au bout de quatre mois⁸⁸⁶. Cette procédure administrative est recensée dans la liste *Légifrance* indicative des cas de « silence vaut accord ». En revanche, si le bâtiment n'est pas desservi par les voies et réseaux, ou non desservi par des voies qui ne sont pas utilisables en période d'hiver, la décision d'autorisation ne peut être qu'expresse⁸⁸⁷. Il en est de même pour l'ensemble des autorisations d'urbanismes, plan ou programme nécessitant une enquête publique du fait de leurs incidences sur l'environnement⁸⁸⁸.

De plus, le Conseil d'État⁸⁸⁹ a considéré que l'ensemble des demandes accordées par décrets, telles que la demande de changement de nom patronymique⁸⁹⁰, la demande de naturalisation, la demande d'autorisation de perdre la qualité de français⁸⁹¹, la demande de réintégration dans la nationalité française⁸⁹², la demande de francisation des noms⁸⁹³, constituent des dispositions législatives spéciales, dérogoires au principe. Dans un autre domaine, la demande d'attribution des biens d'une association culturelle dissoute est également accordée par décret⁸⁹⁴.

Enfin, il peut être cité le cas du rescrit fiscal général du point 1 de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales qui doit nécessairement faire l'objet d'une décision « formelle », et

⁸⁸⁶ Le délai d'instruction de la demande soumise au « silence vaut accord » a été allongé, en raison de la complexité de la procédure, par le décret n° 2014-1300 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18436, texte n° 77.

⁸⁸⁷ Art. L. 122-11-3°, alinéa 2 du code de l'urbanisme.

⁸⁸⁸ Art. L. 123-2-II du code de l'environnement. Cet exemple est cité *in* CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 33.

⁸⁸⁹ CE, Rapport public de 2015 sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, p. 276.

⁸⁹⁰ Art. 61 al. 3 du code civil : « Le changement de nom est autorisé par décret ». Cette position est confirmée par CAA Paris, 28 juin 2018, req. n° 18PA00184 : « Considérant que les dispositions du code civil instituent pour l'examen des demandes de changement de nom une procédure législative spéciale qui exclut l'intervention d'une décision implicite d'acceptation, dès lors notamment que l'autorisation de changer de nom ne peut être accordée que de façon expresse par décret ».

⁸⁹¹ Art. 23-4 du code civil : « Perd la nationalité française le Français, même mineur, qui, ayant une nationalité étrangère, est autorisé, sur sa demande, par le Gouvernement français, à perdre la qualité de Français. Cette autorisation est accordée par décret ».

⁸⁹² Art. 24-1 du code civil : « La réintégration par décret peut être obtenue à tout âge et sans condition de stage [...] ».

⁸⁹³ Art. 61 al. 3 du code civil : « Le changement de nom est autorisé par décret ».

⁸⁹⁴ Article 13 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

donc expresse, de la part des services fiscaux⁸⁹⁵. Ce sont des dispositions législatives spéciales. La prise de décision « formelle » a été étendue aux nouveaux rescrits mis en œuvre par la loi du 10 août 2018 pour un État au service de la société de confiance⁸⁹⁶.

302. Par ailleurs, certaines dispositions spéciales exigent des formalités procédurales incompatibles avec le mécanisme de la décision implicite. La notification explicite de la décision est l'une de ces exigences⁸⁹⁷. Il en est de même s'agissant de la demande de délivrance de brevet d'invention. La « complexité et [la] technicité de la procédure », ainsi que « la possibilité [dont dispose le] ministre de la défense d'interrompre celle-ci, le cas échéant sans limitation de durée »⁸⁹⁸ font échec au mécanisme de la décision implicite⁸⁹⁹. Une procédure administrative dans laquelle la demande doit être déposée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du décret, et dont l'instruction est « effectuée selon un ordre de priorité qui est fonction des moyens de subsistance, de l'âge, des charges familiales et de

⁸⁹⁵ En ce sens : CE, 29 déc. 2004, *Mme X*, req. n° 255831. De manière générale, les procédures administratives prévues par le livre de procédures fiscales relèvent de la loi spéciale. Pour un exemple en matière de procédure d'imposition : CAA Paris, 17 mai 2018, req. n° 16PA01524, cons. n° 17 : « Considérant que la société requérante ne se prévaut pas utilement, pour critiquer la régularité de la procédure d'imposition, des diverses dispositions qu'elle cite du Code des relations entre le public et l'administration dès lors que celui-ci n'est pas applicable à la procédure d'imposition, laquelle est régie par les dispositions spéciales du livre des procédures fiscales »

⁸⁹⁶ Huit rescrits sont prévus aux articles 21 et 22 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF*, n° 0184, 11 août 2018, texte n° 1) et par le décret d'application n° 2018-1227 du 24 décembre 2018 (*JORF*, n° 0298, 26 déc. 2018, texte n° 34).

⁸⁹⁷ CE, Sect., 5 mars 1976, *Paris (Jean et Charles)*, req. n° 96776, Rec. p. 135, avec concl. Gentot : « [...] la décision acceptant ou n'acceptant pas une telle opposition ne peut intervenir qu'au moment où le préfet arrête la liste de l'ensemble des terrains qui doivent être soumis à l'action de l'association syndicale ; que la non acceptation d'une opposition fait alors nécessairement l'objet d'une décision explicite qui est notifiée aux intéressés dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 du règlement d'administration publique du 6 octobre 1966 [...] » ; CE, 4 juil. 2001, *Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Société d'aménagement du Bois de Bouis*, req. n° 219658, Rec. p. 331 (en matière de défrichage avant le décret n° 2003-16 du 2 janvier 2013 qui instaure un mécanisme de décision implicite de rejet). Dans le même sens, la demande de reconnaissance du caractère prioritaire et urgent pour l'attribution d'un logement nécessite une notification par écrit de la décision de l'administration aux termes du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Dès lors, cette procédure administrative relève d'une législation spéciale. Cette analyse ressort de la synthèse des observations lors la consultation publique du projet des décrets portant exception au principe « silence vaut accord » du Ministère du logement et de l'égalité des territoires, disponible en ligne depuis le 13 octobre 2014.

⁸⁹⁸ CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, req. n° 386805, Rec. T. pp. 530-531, note de C. FROGER, « Le cantonnement des dérogations au principe du "silence vaut acceptation" », *AJDA*, n° 35, 2016, pp. 1986-1991.

⁸⁹⁹ CE, 14 mai 1982, *Boualem*, req. n° 24709, Rec. p. 180.

l'état physique des intéressés »⁹⁰⁰, ne peut faire l'objet que d'une décision expresse. Enfin, le texte législatif est spécial s'il prévoit que l'autorisation provisoire est accordée « jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande »⁹⁰¹ ou « jusqu'à l'adoption d'une décision définitive »⁹⁰².

Les exigences procédurales incompatibles avec le mécanisme de la décision implicite d'acceptation doivent être interprétées strictement. Dans le cas contraire, elles présentent le risque de totalement neutraliser la portée du mécanisme. De même, toute exigence procédurale n'est pas nécessairement incompatible avec la mise en œuvre de la décision implicite. Les obligations d'évaluation préalable et de prescriptions ne constituent pas, en elles-mêmes, de telles incompatibilités⁹⁰³. En effet, il est admis, par une jurisprudence constante, que l'absence de respect d'une obligation procédurale substantielle telle que la consultation obligatoire n'empêche aucunement la décision implicite d'acceptation de se former⁹⁰⁴. Elle est, en revanche, illégale⁹⁰⁵.

L'ensemble des dispositions législatives et extra-législatives spéciales constituent autant d'exceptions au régime général de la décision implicite. Le Gouvernement a alors la possibilité de supprimer ces significations spéciales du silence et de ne soumettre les procédures qu'au seul régime général de la décision implicite.

Par exemple, le législateur ou le Gouvernement par ordonnance peuvent ôter aux dispositions législatives visées leur caractère spécial. En revanche, le Gouvernement ne peut modifier ces dispositions par voie réglementaire. Ainsi, les décrets portant dérogation réglementaire au principe « silence vaut accord » et au délai de droit commun au terme duquel naît une décision implicite sont illégaux s'ils prévoient une modification du sens du silence dans le cadre de

⁹⁰⁰ Art. 34 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, *JORF*, 17 juil. 1970, p. 6651.

⁹⁰¹ CE, Sect., 15 fév. 1974, *Société civile agricole « Centre d'insémination artificielle de la Crespelle »*, req. n° 83980, Rec. p. 109.

⁹⁰² CE, 28 mai 1986, *Albin*, req. n° 55822, Rec. p. 150.

⁹⁰³ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, pp. 36-37.

⁹⁰⁴ CE, Sect., 26 juil. 1982, *Maillet*, req. n° 34388, Rec. p. 287.

⁹⁰⁵ Par exemple, ont été considérées comme illégales les décisions implicites d'acceptation suivantes : autorisation d'exploitation d'une carrière pour défaut de consultation obligation d'une commission (CE, 27 janv. 1984, *Maire de Veauchette*, req. n° 12282, Rec. p. 24) ; autorisation de défrichement illégale pour absence d'avis du préfet (CE, 24 oct. 1986, *Sté. Sefima*, req. n° 38077, Rec. T. p. 625) ; la décision de non-opposition à une déclaration préalable pour absence de consultation du préfet et de l'architecte des monuments historiques (CE, 26 oct. 2012, *Cne de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, req. n° 350737 Rec. T. p. 535).

procédures encadrées par des dispositions législatives spéciales. Il en est ainsi du décret du 23 octobre 2014⁹⁰⁶ qui prévoit que la demande d'exercer l'activité d'agent de recherche privé par les anciens fonctionnaires de police et de gendarmerie est soumise à la décision implicite d'acceptation au bout de quatre mois. Or, l'article L. 622-4 du code de la sécurité intérieure exige que cette demande fasse l'objet d'une « autorisation écrite du ministre de l'Intérieur »⁹⁰⁷. Cette procédure législative spéciale ne peut être modifiée que par le législateur⁹⁰⁸. Par conséquent, le décret de 2014, en modifiant le caractère explicite de l'autorisation⁹⁰⁹, est illégal. L'administration est tenue de l'abroger⁹¹⁰.

Le texte spécial peut enfin prévoir que le traitement d'une demande d'un administré ne fasse l'objet d'aucune décision.

303. Le texte spécial prévoit qu'aucune décision ne naît du silence de l'administration.

Certaines dispositions spéciales peuvent prévoir qu'« aucune décision ne peut naître du silence » de l'administration. Le Conseil d'État l'a admis en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement⁹¹¹. Tel est également le cas des demandes d'asile⁹¹² ou d'apatridie⁹¹³. L'intention du législateur est claire : aucune décision implicite, de rejet ou

⁹⁰⁶ Décret n° 2014-1293 du 23 octobre 2014 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18408, texte n° 61.

⁹⁰⁷ Art. L. 622-4 du CSI.

⁹⁰⁸ En réalité, la disposition législative n'a qu'une valeur réglementaire car l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure (*JORF*, n° 0062, 13 mars 2012, p. 4533, texte n° 16) n'a pas, à notre connaissance, été ratifiée. Les projets de loi portant ratification de l'ordonnance n'ont pas abouti (SÉNAT, projet de loi n° 531, présenté par C. Guéant, 9 mai 2012 ; SÉNAT, projet de loi n° 530, présenté par M. Fekl le 27 avril 2017 mais retiré le 9 mai 2017). Cette disposition encadrant l'accès à la profession de détective porte sur le domaine de la loi (art. 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques [...] » ; V. not. CE, Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, req. n° 00590, Rec. p. 362, *GAJA*, n° 61.3 ; S. NICINSKI, *Droit public des affaires*, LGDJ, 7^e éd., 2019, n° 152-154), elle ne peut être modifiée que par le législateur ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation donnée au Gouvernement (CE, Ass., 11 déc. 2006, *Conseil national de l'ordre des médecins*, req. n° 279517, Rec. p. 510).

⁹⁰⁹ Pour un exemple du caractère obligatoire de l'écrit : CAA Nancy, 27 mai 2013, req. n° 12NC01285.

⁹¹⁰ Art. L. 243-2 du CRPA.

⁹¹¹ CE, Sect., 9 juin 1995, *Tchijakoff*, req. n° 127763, Rec. p. 233. En l'espèce, il a été considéré que « l'expiration du délai ne fait pas naître de décision implicite et ne dessaisit pas l'autorité administrative ». La disposition réglementaire spéciale en matière d'installations classées est une exception à la règle issue du décret du 30 septembre 1953. Cette solution a été confirmée après l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000 : CE, 9 oct. 2017, *Sté Les Carrières de Mougins*, req. n° 397199, Rec. T. p. 692. Le caractère spécial des dispositions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement a été également admis pour une demande de modification des conditions d'exploitation d'une installation déjà installée : CAA Douai, 19 nov. 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire*, req. n° 17DA01732. En l'espèce, il s'agit d'une demande de regroupement d'un cheptel de vaches laitières en un seul lieu.

⁹¹² Art. L. 723-8, anc. L. 723-3-1 du CESEDA.

⁹¹³ Art. L. 812-3 du CESEDA.

d'acceptation, n'est possible. Les décrets du 23 octobre 2014⁹¹⁴ portant exceptions au principe du « silence vaut accord », et incluant ces deux demandes, sont alors illégaux⁹¹⁵. En effet, ces décrets ne peuvent attribuer une signification à un silence que le législateur a souhaité rendre sans effets. Les dispositions législatives spéciales antérieures⁹¹⁶, mais aussi postérieures⁹¹⁷ priment sur le régime général de la décision implicite. Dès lors, en vertu de l'obligation d'abrogation des règlements illégaux⁹¹⁸, l'administration est tenue de retirer des décrets précités les demandes d'asile et d'apatridie.

Ainsi des dispositions législatives ou supra-législatives spéciales peuvent concurrencer le régime général de la décision implicite. En revanche, le régime général ne saurait, en principe, connaître d'exceptions réglementaires autres que celles qu'il comprend. Le principe de la hiérarchie des normes s'oppose à l'existence de dispositions spéciales infra-législatives : toute disposition réglementaire contraire au régime général de la décision implicite doit être considérée comme illégale et disparaître de l'ordonnement juridique. Pourtant, la spécificité des certaines procédures organisées par des dispositions réglementaires contraires au régime général pourrait justifier, à des conditions très restrictives, que ces dispositions concurrentes soient applicables.

§ 2. Le refus de principe du caractère spécial de la disposition réglementaire

304. La procédure prévue par une disposition réglementaire doit être conforme au régime législatif général de la décision implicite. En effet, dans ce cas, la norme spéciale concrétise

⁹¹⁴ Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18404, texte n° 60. La demande d'apatridie est intitulée plus exactement en annexe : « reconnaissance de la qualité d'apatride » ; décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18409, texte n° 62.

⁹¹⁵ H. DELESALLE, « Asile et apatridie : silence vaut rejet ? », *AJDA*, n° 8, 2017, pp. 458-462.

⁹¹⁶ La demande d'asile est issue de l'ancien article L. 723-3-1 du CESEDA. La disposition législative spéciale est créée par l'article 31 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, *JORF*, n° 270, 21 nov. 2007, p. 18993, texte n° 1. Cette disposition législative antérieure rend illégale *ab initio* le décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014.

⁹¹⁷ À la date du décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014, la demande d'apatridie ne faisant l'objet d'aucune signification du silence. L'article L. 812-2 du CESEDA a été créé par l'article 6 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, *JORF*, n° 0174, 30 juil. 2015, p. 12977, texte n° 1. Le décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 est alors devenu illégal à la suite de la disposition législative spéciale contraire.

⁹¹⁸ Art. L. 243-2 du CRPA.

la loi générale et doit s'y conformer, le critère de spécialité est écarté au profit du critère hiérarchique. Il en va de la cohérence du régime général. À quoi bon prévoir un mécanisme de dérogations réglementaires, instituées par décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres, si une disposition réglementaire prévue, par exemple, par un décret simple ou un arrêté peut également être une exclusion au régime général ? La disposition réglementaire est donc soumise au régime général (A./). Toutefois, au regard de la très grande variété de procédures existantes, ainsi que du caractère récent du régime général par rapport aux dispositions réglementaires existantes, il n'est pas à écarter l'hypothèse où le juge opte pour une interprétation large permettant de concilier la disposition réglementaire spéciale avec le régime général (B./).

A./ La conformité exigée de la disposition réglementaire au régime général

305. Le rapport du Conseil d'État de 2014 n'admet l'exception au régime législatif général de la décision implicite que si la disposition spéciale est une loi. En revanche, le rapport considère que les dispositions réglementaires existantes contraires sont devenues illégales. Il ne peut y avoir de dispositions réglementaires spéciales. Le pouvoir réglementaire ne peut déroger à la décision implicite d'acceptation que dans le respect de conditions de forme et de fond prévues par le Code : seul un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres peut prévoir un sens négatif au silence de l'administration, et ce en raison de l'objet de la décision ou pour motifs de bonne administration. Il en résulte que les procédures déjà existantes avant la réforme de 2013 restent en vigueur uniquement si elles respectent ses conditions de forme et de fond ou si elles correspondent à d'autres catégories d'exclusions du régime général. Dans le cas contraire, ces procédures sont devenues illégales et les dispositions réglementaires qui les instituent doivent être abrogées⁹¹⁹.

Il faut donc s'interroger, pour chaque disposition réglementaire prévoyant un sens au silence si, tout d'abord, la procédure entre dans le champ d'application du régime général. Si cette dernière est hors champ, aucun risque de contrariété entre la disposition réglementaire et le Code n'est encouru. Il en est autrement si la procédure est dans le champ d'application du

⁹¹⁹ Art. L. 243-2 du CRPA.

Code. Dans ce cas, il convient ensuite de vérifier que le sens du silence donné par la disposition réglementaire est identique à celle attribuée par le régime général. Si la disposition réglementaire prévoit un sens négatif au silence de l'administration, la procédure doit correspondre à l'une des catégories d'exclusions du régime.

306. Certaines dispositions réglementaires devenues illégales ont été abrogées. Il en est ainsi d'une partie des demandes des agents publics, dont il a été souligné qu'elles étaient exclues du principe du silence positif en vertu de l'article L. 231-4-5° du Code. Ainsi, la demande d'activité accessoire d'un agent public d'État donne lieu à une décision implicite d'acceptation. Cette interprétation positive du silence est prévue par le décret du 2 mai 2007⁹²⁰ et contredit directement le régime organisé par le Code. Sous l'empire de la loi générale du 12 avril 2000, dans sa version initiale, cette apparente contrariété est possible : la loi autorise le Gouvernement à déroger à l'application aux demandes des agents du principe du « silence vaut rejet » par un décret en Conseil d'État⁹²¹. C'est bien le cas du décret du 2 mai 2007 précité. Toutefois, la question de la contrariété de la disposition réglementaire se pose avec la loi 12 avril 2000 dans sa version modifiée par la loi du 12 novembre 2013 et désormais codifiée⁹²². La possibilité de déroger, par décret en Conseil d'État, à l'exclusion des demandes des agents de l'application du principe du « silence vaut accord », et donc de soumettre ces demandes au mécanisme de la décision implicite d'acceptation, est supprimée. Le décret est illégal depuis le 12 novembre 2014, s'agissant des demandes adressées aux administrations de l'État et à ses établissements publics, et depuis le 12 novembre 2015 s'agissant des demandes adressées aux autres administrations. Il a été abrogé par le décret du 27 janvier 2017. Le silence de l'administration aux demandes d'activité accessoire formulées par des

⁹²⁰ « En l'absence de décision expresse écrite contraire [...], l'intéressé est réputé autorisé à exercer l'activité accessoire » : art. 6 al 3 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État, *JORF*, n° 103, 3 mai 2007, texte n° 41.

⁹²¹ Art 21 de la loi du 12 avril 2000, *op. cit.* : « Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet ». Pour une confirmation jurisprudentielle de son application aux demandes des agents publics : « Considérant qu'il résulte de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 que les dispositions de l'article 21 de cette loi sont applicables aux procédures intéressant les relations des administrations avec leurs agents » in CE, 27 nov. 2002, *M. Bourrel et Association de défense des droits des militaires*, req. n° 234748, Rec. p. 412, concl. de G. LE CHATELIER, *AJFP*, n° 2, 2003, pp. 50-53, note de J.-F. ROULOT, *AJDA*, n° 9, 2003, pp. 442-444.

⁹²² Art. L. 231-4 du CRPA : « [...] le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet [...] 5° Dans les relations entre l'administration et ses agents ».

agents publics donne désormais lieu à une décision implicite de rejet⁹²³. Le nouveau décret ne fait toutefois pas mention du Code dans ses visas. On pourrait soupçonner que l'inversion du sens du silence n'ait été opérée que dans l'ambition unique de renforcer le contrôle des activités accessoires des agents publics au nom des nouvelles règles de transparence et de déontologie.

De même, la demande de formation professionnelle du fonctionnaire donnait lieu, au bout d'un délai de deux mois, à un accord implicite⁹²⁴. Désormais, l'agent doit obtenir un accord écrit de l'administration⁹²⁵.

Ces significations du silence sont toujours prévues par décret en Conseil d'État. Légales avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 novembre 2013, elles sont désormais soumises à la décision implicite de rejet en application de l'exception législative prévue par le régime général. Au nom du critère hiérarchique, le régime général l'emporte sur la disposition réglementaire, qu'elle soit antérieure, telle que la demande du fonctionnaire à son employeur public de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge, ou postérieure, à l'instar de la demande de

⁹²³ « En l'absence de décision expresse écrite [...], la demande d'autorisation d'exercer l'activité accessoire est réputée rejetée [...] » : art. 9, al. 4 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique, *JORF*, n° 0025, 29 janv. 2017, texte n° 26.

⁹²⁴ « L'administration dispose d'un délai de deux mois pour notifier sa réponse à la demande faite par l'agent. Le défaut de notification de sa réponse par l'administration au terme de ce délai vaut accord écrit [...] » : art. 11 al. 5 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, *JORF*, n° 240, 16 oct. 2007, p. 0, texte n° 32. Des dispositions similaires avaient été prévues pour les agents non-titulaires des administrations d'État (art. 4 du décret n° 2007-1942 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics et des ouvriers affiliés au régime des pensions résultant du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004, *JORF*, n° 0303 du 30 décembre 2007, p. 22009, texte n° 158), aux agents publics des collectivités territoriales (art. 36 du décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, *JORF*, n° 0302, 29 déc. 2007, texte n° 22), ainsi qu'aux agents publics des hôpitaux (art. 14 du décret n° 2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière, *JORF*, n° 0196, 23 août 2008, p. 13285, texte n° 49). L'ensemble de ces dispositions ont été ensuite abrogées par les articles 12 à 15 du décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie, *JORF*, n° 0109, 10 mai 2017, texte n° 184.

⁹²⁵ « L'agent sollicite l'accord écrit de son employeur sur la nature, le calendrier et le financement de la formation souhaitée, en précisant le projet d'évolution professionnelle qui fonde sa demande » : art. 6, al. 1^{er} du décret n° 2017-928 du 6 mai 2017, *op. cit.*

formation professionnelle de l'agent. Les décrets prévoyant une signification au silence administratif différente de la règle du « silence vaut rejet » sont donc illégaux.

Le juge pourrait, de façon exceptionnelle, maintenir en vigueur la disposition réglementaire non conforme au régime général.

B./ Une disposition réglementaire exceptionnellement maintenue en vigueur

307. Certaines dispositions réglementaires préexistantes à la réforme du 12 novembre 2013 pourraient faire l'objet d'une interprétation jurisprudentielle permettant de les concilier avec le régime général. Pour reprendre l'analyse de N. Bobbio, « l'exigence de la justice concrète, qui s'exprime au moyen de la supériorité reconnue à la loi spéciale, lorsque celle-ci est considérée comme un correctif équitable de la généralité de la loi, est si forte que, parfois, elle s'impose à l'exigence de l'ordre abstrait qui s'exprime au moyen de la supériorité du critère hiérarchique »⁹²⁶. Ainsi, sous certaines conditions, les dispositions réglementaires spéciales pourraient constituer une exception au régime législatif général de la décision implicite. Ce raisonnement finaliste reposerait sur la lecture conjointe de l'article L. 100-1 du Code et du régime général de la décision implicite d'acceptation. En effet, l'article L. 100-1 précise que le Code « régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables ». Il n'est pas certain que cet article, postérieur au régime général issu de la loi du 12 novembre 2013, ait été pensé afin de permettre qu'une exception de valeur réglementaire prime sur la règle générale. Toutefois, elle pourrait être admise de manière exceptionnelle.

Par exemple, cela pourrait être le cas pour la demande de formation professionnelle du fonctionnaire. Il a été rappelé que le décret du 6 mai 2017 exigeait un accord écrit de l'employeur public⁹²⁷. Il existe dès lors une contrariété entre l'exigence issue du décret de

⁹²⁶ N. BOBBIO, « Des critères pour résoudre les antinomies », in *Essais de théorie du droit*, LGDJ, coll. « La pensée juridique moderne », 1998, p. 102.

⁹²⁷ Art. 6, al. 1^{er} du décret n° 2017-928 du 6 mai 2017, *op. cit.* Auparavant le mécanisme de la décision implicite d'acceptation était applicable.

2017 et la règle posée par le Code. En effet, si ce dernier exclut l'application du principe du « silence vaut accord » en l'espèce, il prévoit néanmoins la naissance d'une décision implicite de rejet. Le décret est donc, à première vue, illégal. Toutefois, le juge pourrait admettre que l'accord écrit de l'administration n'empêche pas la naissance d'une décision implicite de rejet au bout de deux mois permettant ainsi la possibilité d'exercer un recours contentieux.

Le choix du juge de mettre une interprétation conciliatrice des dispositions contradictoires découlerait de l'économie générale de la procédure administrative. Les dispositions spéciales à valeur réglementaire doivent toutefois rester exceptionnelles. Elles ne paraissent justifiées que si l'économie générale de la procédure rend inapplicable, ou particulièrement inadapté, le régime de droit commun. Il est difficile d'élaborer des critères d'identification précis du caractère dérogatoire des dispositions réglementaires en raison du caractère prospectif de cette proposition. Le devenir des dispositions réglementaires contradictoires au régime général de la décision implicite dépendra de l'œuvre prétorienne de la Haute juridiction administrative. Si le juge adoptait cette démarche conciliatrice, cette dernière serait très nécessairement circonscrite à quelques hypothèses spécifiques au regard de la finalité de la procédure administrative⁹²⁸, des garanties apportées à l'administré et des conditions d'instruction mises en œuvre.

La présence de dispositions spéciales attribuant, de manière autonome, un sens au silence réduit alors la portée aussi bien de la décision implicite d'acceptation que du régime général de la décision implicite prévu par le Code. Cette portée est enfin amoindrie par l'existence de dispositions indépendantes.

Section 2. L'interprétation autonome du silence

308. Les procédures hors champ du régime général de la décision implicite au sens du Code ne sont pas soumises à des dispositions spéciales, mais à des dispositions indépendantes. Si

⁹²⁸ Cela a été admis par la cour d'appel de Douai au sujet d'une autorisation en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement (demande de regroupement d'un cheptel d'animaux d'élevage). Les dispositions réglementaires du code de l'environnement sont considérées comme spéciales par rapport au principe législatif du « silence vaut accord ». Ainsi, la demande ne pouvait donner lieu à une décision implicite d'acceptation (CAA Douai, 19 nov. 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire*, req. n° 17DA01732).

la disposition confère un sens au silence, il n'y a aucune difficulté d'interprétation : seule règle organisant la procédure, elle détermine, quelle que soit sa valeur, le sens du silence administratif. Il en est autrement lorsque la procédure est encadrée par des textes muets sur la manière dont le silence de l'administration doit être interprété. Dans une telle hypothèse, la possibilité d'étendre l'application du principe du « silence vaut acceptation » au-delà des limites du Code prend tout son sens. Règle de la procédure administrative, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation pourrait ainsi devenir un principe supplétif de droit commun.

309. Telle ne semble pas pourtant pas être la destinée du principe du « silence vaut accord ». En effet, lorsqu'aucun texte ne confère un sens au silence, ce dernier n'est jamais interprété comme l'expression d'un consentement. Si le principe du « silence vaut accord » est ainsi limité, c'est en raison des conditions historiques dans lesquelles le mécanisme de la décision implicite s'est développé. En effet, celui-ci a d'abord été mis en place dans une perspective contentieuse. La décision implicite ne poursuit qu'un objectif : « lier le contentieux » et permettre l'exercice d'un recours (§ 1). La décision implicite de rejet est privilégiée à cette fin, en raison des défauts structurels du mécanisme de la décision implicite d'acceptation. La philosophie originelle de la décision implicite s'illustre de nouveau dans le cadre des procédures hors champ du Code. À défaut d'un texte livrant quelques indications sur la signification à donner au silence administratif, celui-ci est logiquement interprété comme le témoignage d'un rejet de la demande formulée (§ 2).

§ 1. La décision implicite de rejet, un mécanisme contentieux

310. Le mécanisme de la décision implicite est intrinsèquement lié à la construction du contentieux administratif. La décision implicite apparaît comme le moyen d'obtenir une décision préalable, critère de recevabilité du recours contentieux (A./). Dans la mesure où l'objectif est seulement de « lier le contentieux », le rejet de la demande apparaît comme le sens naturel du silence de l'administration (B./).

A./ L'approche contentieuse de la décision implicite

311. Le silence de l'administration a d'abord été envisagé à travers un prisme contentieux. Le développement de la décision préalable, condition de « liaison de l'instance »⁹²⁹, a ainsi mis en exergue la problématique que constitue le silence gardé de l'administration. Alors qu'il doit produire la décision qu'il conteste devant le juge administratif, le requérant confronté au silence administratif est démuné. Le silence apparaît tout à la fois comme un privilège pour l'administration, et la source d'un déni de justice pour l'administré.

La décision préalable, « dont l'origine est obscure »⁹³⁰, a fait l'objet d'une littérature abondante⁹³¹. Héritage de la justice retenue et de la théorie du ministre-juge, le Conseil d'État intervient d'abord en appel d'une décision ministérielle⁹³². La règle de la décision préalable est un reliquat de cette pratique. L'abandon de la théorie du ministre-juge⁹³³ aurait pu être l'occasion de mettre fin à cette règle prétorienne et permettre ainsi la saisine directe de la Haute juridiction administrative. Le maintien du mécanisme, avec l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900⁹³⁴, est donc critiqué, perçu comme « une complication qui n'a aucune utilité et qui pourrait être supprimé sans inconvénient »⁹³⁵. Toutefois, la règle de la décision préalable demeure en vigueur et est progressivement étendue. Si de nombreux fondements théoriques ont pu être avancés pour justifier son existence, il s'agit avant tout d'une règle

⁹²⁹ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, éd. Sirey, 10^e éd., 1921, pp. 405-413.

⁹³⁰ J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, éd. Émile Larose, 1911, p. 10.

⁹³¹ J. LABAYLE, *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, éd. A. Rousseau, 1907 ; P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, Dalloz, 1950 ; P. MINDU, *La règle de la décision administrative préalable*, Th. dactyl., Univ. Rennes I, 1977 ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979.

⁹³² Art. 11 du décret du 22 juillet 1806 contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'État : « le recours au Conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée », *Bull.* 107, n° 1793.

⁹³³ CE, 13 déc. 1889, *Cadot*, req. n° 66145, Rec. 1148, concl. Jagerschmidt ; note de M. HAURIOU, *S.*, 1892.3.17, J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'arrêt Cadot », *Droits*, n° 9, 1989, pp. 79-91.

⁹³⁴ « 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 [...] » : art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État, *JORF*, n°193, 19 juil. 1900, p. 4741.

⁹³⁵ R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4^e éd., 1943, p. 230. É. ARTUR, « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *RDP*, 1900, T. 14, pp. 472-473 : « Le jour où l'on a cessé de reconnaître au ministre la qualité de juge, on a vu que la fiction, l'attente de quatre mois, et le fait même de saisir le ministre étaient inutiles ; on a autorisé l'intéressé à saisir le Conseil d'État sans même former un recours hiérarchique devant le ministre. L'article 7 du décret de 1864 mettait lui-même les esprits sur cette voie. Nous espérons qu'il en sera de même de la loi du 17 juillet 1900. Elle conduira à reconnaître que si l'on peut se passer d'une décision administrative au bout de quatre mois, on peut s'en passer tout de suite ».

procédurale, dont l'application est interprétée de manière très pragmatique par le juge en fonction des enjeux en présence.

312. Le doyen Hauriou envisage la règle de la décision préalable comme l'acceptation par l'administration de l'instance⁹³⁶. Bouchené-Lefer⁹³⁷ et Laferrière⁹³⁸ considèrent, pour leur part, que la décision administrative préalable est une condition nécessaire à la création d'un litige. En réalité, ces théories ont été infirmées, car elles ne sont pas vérifiées dans les faits⁹³⁹. La règle de la décision préalable est applicable initialement uniquement devant le Conseil d'État, lequel envisage même de l'abandonner⁹⁴⁰ avant que la loi du 17 juillet 1900 n'intervienne⁹⁴¹. Par ailleurs, l'obligation d'une décision préalable fait l'objet d'exceptions⁹⁴². Ainsi, les explications de Hauriou, Bouchené-Lefer et Laferrière traduisent davantage la volonté de réécriture, *a posteriori*, des fondements de la décision préalable. Deux objectifs sont poursuivis. Le premier consiste à séparer progressivement les fonctions administratives des fonctions contentieuses au sein de l'administration. La décision préalable participe alors au processus de formation de la décision administrative, distincte de la décision juridictionnelle⁹⁴³. Le second tient à la volonté d'affirmer la place centrale de la décision administrative dans le droit administratif. Ainsi, une unité se crée autour de cette notion. Le contentieux de l'excès de pouvoir et le contentieux de pleine juridiction sont réunis autour

⁹³⁶ L. SFEZ, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 71, 1966, p. 133.

⁹³⁷ A. BOUCHENÉ-LEFER, « De la justice administrative », *RPDF*, 1863, T. 15, pp. 380-381 et « De la distinction entre l'autorité et la juridiction administrative », *RPDF*, 1864, T. 17, pp. 433-467.

⁹³⁸ La décision préalable étant « la matière première du débat contentieux ; si elle n'existe pas il faut que la partie la provoque afin de pouvoir la dénoncer au juge » in É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, éd. Berger-Levrault, Nancy, 2^e éd., T. 1, 1896, p. 323.

⁹³⁹ É. ARTUR, « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *op. cit.*, pp. 436-505 ; J. LAFERRIÈRE, « Le recours contre le silence de l'administration », *Revista de Drept public*, 1930, p. 300 ; J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 302-310 ; N. FOULQUIER, « L'exigence de la décision préalable, un avatar de la juridiction ministérielle ? » in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, pp. 252-260.

⁹⁴⁰ CE, 3 févr. 1899, *Sieur Lecocq*, req. n° 88804, Rec. p. 86. En l'espèce, aucune décision préalable indemnitaire n'est exigée pour la saisine du Conseil d'État.

⁹⁴¹ Loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État, *op. cit.*

⁹⁴² La plus emblématique est celle des travaux publics, demeurée en vigueur jusqu'au décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit décret « Jade », *JORF*, n° 0257, 4 nov. 2016, texte n° 16. Actuellement, l'exception s'applique pour le déféré préfectoral, les référés, le contentieux de l'appréciation de la légalité sur renvoi préjudiciel du juge judiciaire et le recours en déclaration d'inexistence. V. not. B. DEFOORT, *La décision administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 286, 2015, n° 537-558.

⁹⁴³ J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'arrêt Cadot », *op. cit.*, p. 85.

d'un même contentieux, celui de la décision administrative, associant également les actes d'autorité de l'État puissance et les actes de gestion de l'État personne⁹⁴⁴.

En réalité, la règle de la décision préalable répond avant tout à une exigence pratique : elle permet de délimiter l'objet du litige. Ce mécanisme préliminaire de conciliation est ainsi particulièrement utile dans le cadre des recours de plein contentieux, puisque tout recours indemnitaire doit faire l'objet d'une demande préalable auprès de l'administration compétente. À cette phase de conciliation préliminaire, la décision préalable structure certaines règles contentieuses au profit du juge : la preuve de l'existence de la décision attaquée⁹⁴⁵, le respect du délai contentieux⁹⁴⁶ et la désignation de l'autorité compétente⁹⁴⁷.

Cette règle procédurale particulièrement utile au juge pour « réguler l'accès à son prétoire »⁹⁴⁸ devient une règle essentielle du contentieux administratif. Initialement applicable uniquement devant le Conseil d'État, elle est par la suite étendue aux tribunaux administratifs⁹⁴⁹, puis à l'ensemble de la juridiction administrative⁹⁵⁰. De même, cette fonction de règlement précontentieux des litiges est mise en avant⁹⁵¹ pour justifier la suppression de nombreuses

⁹⁴⁴ N. FOULQUIER, « L'exigence de la décision préalable, un avatar de la juridiction ministérielle ? » in *Mélanges François Julien-Laferrère*, *op. cit.*, pp. 265-270 ; B. DEFOORT, *La décision administrative*, *op. cit.*, n° 513 et s.

⁹⁴⁵ La preuve se fait par tout moyen. Cette difficulté n'est pas négligeable en cas de silence de l'administration à une réclamation préalable. D'où l'importance pour le requérant de conserver la preuve de l'envoi de la décision préalable implicite de rejet. V. *infra* n° 435.

⁹⁴⁶ La décision préalable fait alors déclencher le délai contentieux de deux mois : art. R. 421-1 et s. du CJA. Initialement, seule une décision préalable expresse fait déclencher le délai contentieux. L'article 1^{er} du décret du 8 septembre 1934 relatif aux attributions des Conseils de préfecture (*JORF*, 10 sept. 1934, p. 9372) et l'article 47 de la loi du 18 décembre 1940 portant loi sur le Conseil d'État (*JORF*, 22 déc. 1940, p. 6218) étendent le déclenchement du délai contentieux à la décision préalable de rejet, qu'elle soit implicite ou explicite. L'article 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 (*JORF*, 10 juin 1956, p. 5327), relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, revient partiellement sur cette règle en n'enfermant dans aucun délai contentieux le recours de pleine juridiction contre une décision implicite de rejet. Sur ce point V. G. BENEZRA, « Le silence de l'administration. Vicissitudes de la réglementation française », *Rev. adm.*, 1967, pp. 540-546.

⁹⁴⁷ Si la réclamation préalable indemnitaire est adressée à une administration incompétente, le recours indemnitaire est irrecevable (CE, 2 mars 2011, *Sté Laboratoire Fenioux Pharm*, req. n° 335321).

⁹⁴⁸ B. DEFOORT, *La décision administrative*, *op. cit.*, n° 537.

⁹⁴⁹ Art. 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JORF*, p. 8593 ; étude d'H. BONNEAU, « La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs », *D.*, 1955, chron. pp. 11-22.

⁹⁵⁰ Art. 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *op. cit.* Ce principe est repris par l'article 1^{er} du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, pp. 404-405.

⁹⁵¹ Cette limitation des exceptions à la décision préalable est une revendication ancienne du Conseil d'État : CE, « Régler autrement les conflits, conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative », *La doc. fr.*, 1993, pp. 19 et 32-38 ; CE, *Réflexions sur la justice administrative de demain*, 2015 ; D. MOREAU, « Faire face à l'augmentation continue des recours à moyens constants », *AJDA*, n° 37, 2016, pp. 2068-2069.

exceptions à la décision préalable⁹⁵². La décision préalable devient alors une règle procédurale au service d'un encadrement plus important de l'accès au prétoire⁹⁵³.

313. Toutefois, si la consécration de la décision préalable comme élément structurant du contentieux administratif a permis le développement de la décision implicite de rejet, il est inexact de considérer les deux comme indissolublement liés. En réalité, le silence du ministre-juge constituait, déjà, un problème de taille pour l'accès au Conseil d'État. L'article 7 du décret du 2 novembre 1864⁹⁵⁴ a tenté d'y remédier en instaurant un mécanisme fictif selon lequel, à défaut d'une décision explicite, les demandes des réclamants devaient être considérées comme rejetées au terme d'un délai de quatre mois. Le réclamant pouvait alors se pourvoir devant le Conseil d'État⁹⁵⁵. Il n'est pas fait référence à la décision préalable ni à la décision implicite de rejet. Il s'agit avant tout d'un mécanisme de dessaisissement du ministre qui est réputé avoir rejeté la demande du réclamant, permettant ainsi la saisine du Conseil d'État. Dans la même logique, le décret du 16 juillet 1900⁹⁵⁶ prévoit la possibilité pour le Conseil d'État de fixer un délai d'instruction permettant de passer outre l'éventuel silence du ministre défendeur pour pouvoir statuer.

⁹⁵² Il a ainsi été mis fin à l'exception en matière de travaux publics et à l'exception de forclusion du délai contentieux pour le recours de pleine juridiction en cas de décision préalable implicite de rejet (art. R. 421-1 du CJA, modifié par le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, *op. cit.*)

⁹⁵³ Cette tendance plus générale ne se limite pas au mécanisme de la décision préalable. Elle touche aussi l'encadrement jurisprudentiel de l'inopposabilité du délai contentieux : CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340, avec concl. O. Henrard, note de L. DUTHEILLET de LAMOTHE et G. ODINET, *AJDA*, n° 29, 2016, pp. 1629-1635 ; M.-C. ROUAULT, *AJCT*, n° 11, 2016, pp. 572-574. De même, le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 instaure par exemple la suppression de la dispense du ministère d'avocat pour certains contentieux ou la cristallisation des moyens contentieux. V. F. POULET, « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016 », *AJDA*, n° 5, 2017, pp. 279-287.

⁹⁵⁴ « 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 » : art. 7 du 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, in J.-B. DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435.

⁹⁵⁵ M. LAVAINÉ considère que la décision *Anglade* du Conseil d'État du 28 janvier 1864, en admettant le recours du requérant en l'absence de réponse du préfet à sa demande, précède le décret impérial du 2-11 novembre 1864 dans la reconnaissance du mécanisme de la décision implicite in M. LAVAINÉ, « Aux origines de la décision implicite de rejet (à propos de l'arrêt du CE, 28 janvier 1864, *Anglade*) », *RDP*, n° 5, 2014, pp. 1241-1248. Dans l'arrêt *Anglade*, l'absence de décision est liée à un refus verbal du préfet de communiquer un document. Sa décision est tacite. Sur la distinction entre tacite et implicite, V. *supra* n° 14.

⁹⁵⁶ « À l'expiration du délai assigné aux ministres et aux parties pour la production des défenses ou des observations, le conseil d'État peut statuer » : art. 10, al. 2 du décret du 16 juillet 1900, *JORF*, 17 juil. 1900, pp. 4647-4648.

Ainsi, que ce soit du fait de la théorie du ministre-juge puis de la décision préalable, le silence de l'administration est traité uniquement sous un angle contentieux⁹⁵⁷. Focalisée sur la saisine du Conseil d'État, la décision implicite n'est qu'un « moyen pour les administrés de se pourvoir en contentieux »⁹⁵⁸. La décision implicite de rejet s'est ainsi imposée.

B./ L'interprétation négative du silence de l'administration

314. La décision implicite de rejet accompagne le développement de la décision préalable comme condition de recevabilité du recours contentieux. Les premiers textes permettant de passer outre le silence à l'expiration d'un délai de quatre mois concernent les réclamations portées devant le Conseil d'État sur des affaires contentieuses⁹⁵⁹. L'extension de la décision préalable aux tribunaux administratifs⁹⁶⁰, puis à l'ensemble de la juridiction administrative⁹⁶¹, conforte l'interprétation du silence de l'administration uniquement sous l'angle du rejet. « L'Administration est seulement empêchée d'interdire, par son silence, l'accès des tribunaux »⁹⁶².

315. Initialement conçue pour permettre la saisine du Conseil d'État, la décision implicite de rejet devient la règle applicable en cas de silence de l'administration à toute demande de l'administré. La loi du 17 juillet 1900 est alors perçue comme un palliatif à l'insuffisance

⁹⁵⁷ A.-L. GIRARD, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 124, 2013, n° 171-175.

⁹⁵⁸ G. LIET-VEAUX, « Évolution aberrante de la procédure du silence », *Rev. Adm.*, 1967, p. 253.

⁹⁵⁹ Art. 7 du 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, *op. cit.* : « [...] Après l'expiration de ce délai [de quatre mois], s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État » ; art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État, *op. cit.* : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'État que sous la forme d'un 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 [...] ». Cette règle de la décision implicite de rejet est reprise à l'article 47 de la loi du 18 décembre 1940 portant loi sur le Conseil d'État et à l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1766 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au Conseil d'État (*JORF*, 1^{er} août 1945, p. 4774).

⁹⁶⁰ Art. 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *op. cit.*

⁹⁶¹ Art. 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *op. cit.* Ce principe est repris par l'article 1^{er} du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, *op. cit.*

⁹⁶² P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, *op. cit.*, p. 36.

procédurale de la décision préalable. Si de nombreux débats ont eu lieu sur le caractère fictif ou présomptif de cette nouvelle règle⁹⁶³, et sur l'intérêt du maintien de la décision préalable⁹⁶⁴, l'interprétation négative du silence de l'administration n'est jamais contestée. La plupart des auteurs, acquis à la thèse de la volonté présumée de l'administration, considèrent que si les administrateurs « s'abstiennent d'agir, c'est qu'ils estiment qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande »⁹⁶⁵. Ainsi, « en dehors des hypothèses où un texte formel donne à l'abstention administrative le caractère d'une approbation ou d'un acquiescement, cette abstention doit être interprétée comme un refus. Tous les auteurs semblent, du reste, être d'accord sur ce point »⁹⁶⁶. Cette interprétation du sens du silence de l'administration correspond à la conception particulière de l'action administrative, dans laquelle l'intérêt général prime sur les droits des administrés. Le mécanisme du silence vaut rejet permet de mettre en marche l'appareil juridictionnel sans toucher à l'appareil administratif⁹⁶⁷; il offre une parfaite conciliation entre, d'une part, la bonne marche de l'action administrative au nom de l'intérêt général et, d'autre part, le droit au recours de l'administré, en particulier dans le cadre du recours pour excès de pouvoir⁹⁶⁸.

Le Conseil d'État opte ainsi pour une approche large de la notion de « réclamation »⁹⁶⁹ ou d'« affaires contentieuses »⁹⁷⁰ pour lesquelles le mécanisme de la décision implicite de rejet a été initialement conçu. La Haute juridiction administrative fait naturellement application de ce mécanisme dans le cadre de demandes à objet contentieux, c'est-à-dire les demandes ayant valeur de réclamation dans le sens où le réclamant conteste une situation qui lui porte déjà

⁹⁶³ V. *supra* n° 14.

⁹⁶⁴ É. ARTUR, « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *op. cit.*

⁹⁶⁵ G. JÈZE « Essai d'une théorie générale de l'abstention en droit public », *op. cit.*, p. 776.

⁹⁶⁶ J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, *op. cit.*, p. 44. V. égal. R. GOUTTENOIRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, p. 125. Pour d'autres exemples : M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, *op. cit.*, pp. 31-34.

⁹⁶⁷ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, n° 6, 1975, p. 1546.

⁹⁶⁸ C. DEBBASCH, « Les modes non formels d'expression de la volonté de l'administration en droit français » in Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, *Journées suisses organisées du 12 au 14 septembre 1968*, Dalloz, T. XX, 1968, p. 266 : « Entre un silence-néant, par trop favorable aux intérêts de l'administration, et un silence-acceptation, compromettant systématiquement l'intérêt général, le silence-rejet permet aux personnes lésées de défendre leurs intérêts légitimes devant le juge ».

⁹⁶⁹ Art. 7 du décret impérial du 2 novembre 1864, *op. cit.*

⁹⁷⁰ Art. 3 de la loi du 17 juillet 1900, *op. cit.*

préjudice⁹⁷¹. La notion de réclamation est également étendue aux demandes « initiales ». Il s'agit des demandes à simple objet administratif, par lesquelles le demandeur s'adresse à l'administration pour l'octroi d'une prestation ou d'un droit, telles que les demandes d'autorisation de construire⁹⁷² ou de dispense de service militaire⁹⁷³. Dès lors, la décision implicite de rejet est considérée comme le mécanisme le plus adapté pour lutter efficacement contre l'inertie de l'administration sollicitée.

Cependant, la généralisation de la décision implicite de rejet n'a pas la vertu libérale qu'on lui prête au premier abord. Ainsi qu'a pu le souligner le professeur Laveissière, « l'interprétation du silence [néгатif] n'a en elle-même pour effet ni d'obliger les pouvoirs publics à répondre ni de sanctionner leur abstention »⁹⁷⁴. La loi du 17 juillet 1900 n'est « révolutionnaire »⁹⁷⁵ que parce qu'elle soumet une part de l'activité administrative au respect du droit, du moins à la possibilité de saisir le juge pour sanctionner son non-respect. En aucun cas la décision implicite de rejet n'impose une célérité à l'administration dans le traitement des demandes des administrés. « Tout au contraire, le législateur reconnaît à l'Administration le droit de ne pas répondre aux réclamations et remet au seul juge le soin de déterminer si le requérant avait ou non le droit à l'acte sollicité »⁹⁷⁶. Cette conception, fondée sur l'intérêt général qu'incarne l'administration, laisse peu de place à l'idée que l'administré puisse bénéficier d'une réponse implicite favorable.

§ 2. La décision implicite de rejet, un principe à valeur supplétive

316. Les conditions et ambitions à l'œuvre dans le développement du mécanisme de la décision implicite laissent à penser qu'une interprétation négative du silence administratif est

⁹⁷¹ É. ARTUR parle d'une « demande en réparation d'un droit violé ». Pour l'auteur, dans ce cas, la décision préalable et le mécanisme de la décision implicite de rejet sont inutiles *in* « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *op. cit.*, p. 460. V. égal. J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, p. 357.

⁹⁷² CE, 11 janv. 1866, *Chabanne*, req. n° 35654, Rec. p. 21 ; CE, 9 déc. 1904, *Chotard*, req. n° 12366, Rec. p. 801.

⁹⁷³ CE, 16 mars 1907, *Cadet*, req. n° 26526, Rec. p. 265.

⁹⁷⁴ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, p. 414.

⁹⁷⁵ G. BENEZRA, « Le silence de l'administration. Vicissitudes de la réglementation française », *op. cit.*, pp. 541-542 : « La loi du 17 juillet 1900 est révolutionnaire et fait l'admiration des juristes du monde entier [...] ».

⁹⁷⁶ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, p. 414.

naturellement privilégiée et ce, indépendamment du souhait de rééquilibrer les rapports entre l'administration et les administrés. La décision implicite d'acceptation reste circonscrite. Elle ne s'applique que si un texte le prévoit (A./). Dès lors, si une procédure se trouve hors champ du régime général et qu'aucun sens n'est attribué au silence de l'administration sollicitée, seule une décision implicite de rejet peut naître (B./).

A./ La décision implicite d'acceptation admise en vertu d'un texte

317. Historiquement, le silence de l'administration donne naissance à une décision implicite de rejet permettant d'exercer un recours contentieux contre cette décision défavorable. Si la décision implicite d'acceptation s'est également développée dans certains domaines, elle a toujours été interprétée de manière restrictive, car elle peut donner lieu à une décision contraire à la légalité et l'intérêt général. Elle n'est donc admise que dans des conditions précises, prévues par les textes (1°). Par ailleurs, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est que partiellement adapté à la logique contentieuse, orientée vers la décision défavorable (2°).

1°) L'interprétation restrictive du champ d'application de la décision implicite d'acceptation

318. La généralisation de la décision implicite de rejet limite l'application du mécanisme du « silence vaut accord » à des cas particuliers. Alors que la décision implicite d'approbation prospère dans les rapports inter-administrations⁹⁷⁷, la décision implicite d'acceptation n'intervient qu'exceptionnellement dans la relation entre l'administration et les administrés, dans l'objectif de protéger les droits de ces derniers. Gaston Jèze résume ainsi l'application ponctuelle du mécanisme de la décision implicite d'acceptation : « Il se peut que la loi ait déclaré expressément que l'abstention devrait être considérée comme une réponse modifiant

⁹⁷⁷ Art. 15 al. 4 du décret-loi du 5 novembre 1926 portant décentralisation et déconcentration administrative, modifiant l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, *JORF*, 7 nov. 1926, p. 11895 : « Si le préfet ou le sous-préfet, saisi à fin d'approbation d'une délibération d'un conseil municipal, n'a pas fait connaître sa décision dans un délai de quarante jours à dater du dépôt de la délibération, celle-ci est considérée comme approuvée ».

le *statu quo*. C'est l'exception ; dès lors, cette interprétation ne devra prévaloir qu'autant qu'elle sera formulée par un texte. Ces textes interviendront le plus souvent pour renforcer les garanties données aux administrés dans certaines circonstances, notamment, lorsque le maintien du *statu quo* — résultat pratique de la décision implicite de rejet — causerait un grave préjudice aux individus »⁹⁷⁸.

319. Les exemples classiquement cités⁹⁷⁹ sont les décisions administratives relatives à la délimitation et au bornage des bois et forêts⁹⁸⁰, celles relatives à la délimitation de la servitude de halage⁹⁸¹, les autorisations de travaux en matière d'urbanisme⁹⁸². Ces cas de silence positif demeurent limités au regard de la généralisation du silence négatif dans la procédure administrative alors en cours. Ils correspondent avant tout à des « droits préexistants, soumis au contrôle de l'administration, et à l'exercice desquels celle-ci a simplement le droit de s'opposer. L'abstention ici vaut logiquement autorisation »⁹⁸³.

320. Le développement de l'État providence, tout au long du XX^e siècle, accroît l'encadrement administratif des activités. Le mécanisme du silence positif devient la juste contrepartie du renforcement du contrôle administratif. L'exemple de l'urbanisme est assez significatif. Le droit de construire, élément du droit de propriété, est, de longue date, peu

⁹⁷⁸ G. JÈZE, « Essai d'une théorie générale de l'abstention en droit public », *op. cit.*, p. 780.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 780 et s. ; J. LABAYLE, *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 274 ; J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration*, *op. cit.*, p. 44 ; R. GOUTTENOIRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 125 et s. ; P. MONTANÉ de LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, *op. cit.*, p. 25. V. égal. J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 423-426 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, *op. cit.*, pp. 21-23.

⁹⁸⁰ Art. 12 al. 1^{er} du code forestier de 1827, Paris, éd. Mme Ve J. DECLE, successeur de RONDONNEAU, au Dépôt des Lois, place du Palais de Justice, n° 1 : « Si, à l'expiration de ce délai, il n'a été élevé aucune réclamation par les propriétaires riverains contre le procès-verbal de délimitation, et si le Gouvernement n'a pas déclaré son refus d'homologuer, l'opération sera définitive ».

⁹⁸¹ Art. 48 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux : « Les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des fleuves ou rivières navigables ou flottables peuvent, au préalable, demander à l'administration de reconnaître la limite de la servitude. Si dans les trois mois à compter de la demande, l'administration n'a pas fixé la limite, les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains ne peuvent plus être supprimées que moyennant indemnité », *JORF*, 10 avr. 1898, p. 2228.

⁹⁸² Art. 4 al. 2 du décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, *Sirey*, lois annotés 3^e série, 1848-1854, p. 108 : « Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux, d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction » ; article 11 de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, *JORF*, 19 fév. 1902, p. 1173 : « À défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux ».

⁹⁸³ J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration*, *op. cit.*, p. 43.

encadré. La généralisation progressive de la réglementation d'occupation du sol⁹⁸⁴ s'est accompagnée de la mise en place de l'accord implicite.

321. Néanmoins, le développement de la décision implicite d'acceptation demeure très encadré. En effet, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation ne satisfait immédiatement que les intérêts du demandeur. Il bouleverse les modalités habituelles de réalisation de l'action administrative et met en cause le statut de « maître des horloges »⁹⁸⁵ de l'administration en accélérant le temps administratif en faveur du bénéficiaire. La décision implicite d'acceptation naît aussi au détriment du droit des tiers. Pour ces raisons, le texte organisant la décision implicite d'acceptation est interprété strictement. Il doit prévoir expressément les conditions de réalisation du mécanisme fictif, en encadrant le délai au terme duquel le processus de la formation de la décision administrative est arrêté, ainsi que la signification du silence⁹⁸⁶.

À la différence de la décision implicite de rejet, qui a été construite pour répondre aux contraintes de la décision préalable⁹⁸⁷ et qui ne modifie le *statu quo ante* de la situation juridique existante, la décision implicite d'acceptation perturbe les grands principes du droit administratif. Sa mise en œuvre bouleverse d'abord le respect du principe de légalité : des décisions implicites d'acceptation illégales peuvent en effet naître de l'inaction administrative. Elle porte ensuite atteinte au principe d'égalité, en octroyant implicitement un droit à un seul administré au détriment des tiers. Enfin, elle met à mal le principe d'une exorbitance administrative fondée sur le primat de l'intérêt général, en privilégiant l'intérêt individuel du demandeur. Ainsi, « en dehors des hypothèses où un texte formel donne à l'abstention administrative le caractère d'une approbation ou d'un acquiescement, cette

⁹⁸⁴ C'est en 1943 qu'est consacré le permis de construire comme le régime de droit commun : loi du 15 juin 1943 d'urbanisme, *JORF*, 24 juin 1943, p. 1715.

⁹⁸⁵ P. DELMAS, *Le Maître des horloges. Modernité de l'action publique*, éd. Odile Jacob, 1991.

⁹⁸⁶ « La signification du silence de l'autorité administrative ne semble jamais pouvoir être comprise indépendamment du contexte légal ou réglementaire applicable, c'est-à-dire sans le recours à une norme d'interprétation. C'est elle, et elle seule, qui permet de déterminer si la décision impliquée par le silence sera négative ou positive » in B. DEFOORT, *La décision administrative, op. cit.*, n° 589.

⁹⁸⁷ V. *infra* n° 311 et s.

abstention doit être interprétée comme un refus. Tous les auteurs semblent, du reste, être d'accord sur ce point »⁹⁸⁸.

322. Le Conseil d'État confirme cette interprétation restrictive du champ d'application de la décision implicite d'acceptation. À défaut de disposition expresse, le juge administratif n'admet aucune signification positive du silence⁹⁸⁹. Il en est de même du Conseil constitutionnel qui n'admet le recours au mécanisme de la décision implicite d'acceptation que s'il est instauré par le législateur et qu'il ne porte pas atteinte à des libertés constitutionnellement garanties⁹⁹⁰. Dès lors, le développement de la décision implicite d'acceptation est enserré dans des conditions précises. Si le législateur a admis que les cas de décision implicite d'acceptation peuvent être prévus par décrets en Conseil d'État, ces derniers « ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent. De même, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, ils ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier »⁹⁹¹.

La consécration de la décision implicite d'acceptation comme principe de la procédure administrative par la loi du 12 novembre 2013⁹⁹² ne doit pas prêter à confusion. Il s'agit bien d'un principe législatif « fermé », qui ne s'applique que dans le champ d'application que la loi lui a attribué. En cas de procédure hors champ du régime général de la décision implicite d'acceptation, pour laquelle aucun sens du silence n'a été prévu, le juge administratif ne

⁹⁸⁸ J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900, op. cit.*, p. 44. ; R. GOUTTENOIRE, *Le silence de l'administration, op. cit.*, p. 125. D'autres exemples sont donnés par M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration, op. cit.*, pp. 31-34.

⁹⁸⁹ Plusieurs décisions peuvent être mentionnées : CE, 4 mai 1959, *Société Chabal et Cie*, req. n° 33497, Rec. p. 286 ; CE, 19 déc. 1962, *Le Thessier et autres*, req. n° 54734, Rec. p. 696 ; CE, 3 juin 1987, *Garcia Palacios*, req. n° 75883, Rec. p. 191 ; CE, 25 juil. 1980, *Mme Boteteme*, req. n° 14299, Rec. T. p. 815.

⁹⁹⁰ Cons. const., n° 69-55 DC, 26 juin 1969, *Protection des sites*, *JORF*, 13 juil. 1969, p. 7161, Rec. p. 27 ; Cons. const., n° 94-352 DC, 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *JORF*, 21 janv. 1995, p. 1154, Rec. p. 170, V. *supra* n° 206.

⁹⁹¹ Art. 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dans sa version initiale.

⁹⁹² Art. 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.

devrait pas lui attribuer une signification positive. La décision implicite de rejet s'imposerait comme la règle générale de la procédure administrative contentieuse.

2°) L'inadaptation de la décision implicite d'acceptation à la logique contentieuse

323. L'article R. 421-1 du code de justice administrative⁹⁹³ impose, pour que le recours formé soit recevable, que le requérant produise une décision préalable⁹⁹⁴. Or, celle-ci doit, pour permettre la saisine du juge administratif, être nécessairement défavorable au requérant. Il faut que « la décision attaquée ait, pour le requérant, des conséquences fâcheuses, qu'elle présente pour lui des inconvénients. Un requérant n'est donc pas recevable à attaquer [...] une décision donnant intégralement satisfaction à une demande qu'il a présentée [...] »⁹⁹⁵. À défaut, la recevabilité de la requête n'est pas admise⁹⁹⁶.

La décision implicite d'acceptation est évidemment une décision favorable au bénéficiaire. Ce dernier n'a aucun intérêt à la contester. En cas d'inexécution de la décision par l'administration, il pourrait être tenté de saisir le juge pour que la décision implicite d'acceptation soit reconnue ce dernier afin que l'administration l'exécute. Un tel recours est alors irrecevable⁹⁹⁷. En effet, « il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant en contentieux,

⁹⁹³ « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle ».

⁹⁹⁴ L'exception de travaux publics et la possibilité de régularisation en cours d'instance de l'absence de réclamation préalable en matière indemnitaire ont été supprimées par le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, *op. cit.* Cette réforme renforce l'importance de la décision préalable en tant que condition de recevabilité du recours contentieux.

⁹⁹⁵ R. ODENT, *Contentieux administratif*, T. 2, Dalloz, 2007, p. 263.

⁹⁹⁶ CE 13 mai 1949, *Sieur Diehl*, req. n° 87654, Rec. p. 218 ; CE, 4 déc. 1953, *Gaillard*, req. n° 1089, Rec. p. 527. Cette solution a été appliquée dans le cadre d'un recours en annulation d'une autorisation de démolition d'un immeuble octroyée à la demande du requérant (CE, 28 avr. 1986, *Mme Allard Labrun*, req. n° 74517) ; dans celui d'un recours formé contre un décret de changement de nom obtenu à sa demande (CE, 8 mars 2012, *M. Bourennane*, req. n° 350259, Rec. T. p. 897).

⁹⁹⁷ CE, 8 déc. 1997, *Min. de la Santé publique et de l'assurance maladie c/ Clinique Saint-Martin*, req. n° 158610, Rec p. 484. Pour un exemple en droit privé : « Qu'il s'ensuit qu'en application des dispositions dudit article L. 231-1 [du Code des relations entre le public et l'administration], le silence gardé par le directeur général de l'INPI sur la demande présentée par la société RWS Group vaut décision d'acceptation de cette demande à la date du 20 juin 2015 ; Que dès lors cette décision implicite d'acceptation ne peut faire grief à la société RWS Group, laquelle est par voie de conséquence irrecevable à engager le présent recours à l'encontre de cette décision implicite faute d'intérêt légitime à agir, que ce soit à titre principal ou à titre subsidiaire » (CA

d'effectuer de simples constatations, mais de juger de la légalité d'un acte administratif. Ainsi, il ne peut être saisi de conclusions tendant au seul constat de l'existence d'un acte et de ses conséquences »⁹⁹⁸.

324. Une limitation des conditions d'injonction à titre principal contre l'administration. Selon une jurisprudence constante⁹⁹⁹, les conclusions à titre principal à fin d'injonction¹⁰⁰⁰ à l'égard de l'administration sont irrecevables. Une telle autolimitation du juge administratif résulterait des conditions de la mise en place de la justice déléguée et du principe de séparation de la juridiction administrative de l'administrative active¹⁰⁰¹ : le juge administratif ne saurait se comporter tel un administrateur de la personne publique¹⁰⁰². Seules les injonctions préventives en vue de l'exécution de la chose jugée sont admises¹⁰⁰³ et les injonctions d'exécution prétorienne soulevées d'office par le juge administratif¹⁰⁰⁴ sont admises.

Paris, 9 fév. 2016, *RWS Group (Royaume-Uni) c/ directeur général de l'INPI*, n° 2015/16827). Dans ce cas particulier, la demande porte sur un brevet d'invention. S'il s'agit d'un acte administratif pris par l'Institut national de la propriété industrielle, établissement public administratif, le contrôle de sa légalité relève du juge judiciaire (art. L. 615-17 du CPI pour les brevets d'invention et art. L. 331-1 du CPI pour la propriété littéraire et artistique).

⁹⁹⁸ CE, 28 juin 2018, req. n° 404576 : En l'espèce, le Conseil d'État rejette les conclusions de la requête tendant à constater l'existence d'une décision implicite d'acceptation la demande de nomination aux fonctions d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

⁹⁹⁹ CE, Sect., 27 janv. 1933, *Le Loir*, req. n° 1564, Rec. p. 136 ; CE, 17 avr. 1963, *Faderne*, req. n° 52973, Rec. p. 224. Si l'activité administrative de la personne publique relève de la compétence du juge judiciaire, il est interdit à ce dernier d'enjoindre l'administration, sauf en cas de voie de fait. V. TC, 15 avril 1991, *Couach*, req. n° 02649, Rec. p. 462 ; C. Cass., 1^{ère} Ch. civ., 9 juin 1970, *Cts Maurel c/EDF*, *Bull. civ. I*, n° 195 À ce sujet, V. not. A. BÉAL, Fasc. 1115 « injonction », *Jcl. Adm.*, 2017 (actu. 2019), n° 276.

¹⁰⁰⁰ L'injonction est définie comme un « acte de commandement, [...] un ordre, c'est-à-dire un "acte d'édiction de normes obligatoires". Elle impose un comportement à son destinataire » : A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, éd. Panthéon Assas, 2009, n° 249. L'administration est tenue d'agir dans le sens déterminé par le juge administratif.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, n° 752-755 ; J. CHEVALLIER, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, p. 67 ; Y. GAUDEMET, « Le juge administratif, futur administrateur ? », in G. GARDAVAUD et H. OBERDORFF (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^e siècle*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 179.

¹⁰⁰² Par ex. : CAA Douai, 1^{er} déc. 2016, req. n° 14DA00729 : « Considérant qu'en dehors des hypothèses où les mesures sollicitées constituent des mesures d'exécution d'une décision rendue par lui, il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration ». En l'espèce, la requérante formule, notamment, une demande d'injonction de sa demande de service à temps partiel pour création d'entreprise. Elle prétend que le silence de l'administration aurait fait naître une décision implicite d'acceptation. En revanche, l'injonction est possible à l'égard des personnes privées : CE 8 janv. 1960, *Lafon*, req. n° 46105, Rec. p. 15.

¹⁰⁰³ Art. L. 911-1 et s du CJA.

¹⁰⁰⁴ CE, 25 juin 2001, *Société à objet sportif « Toulouse football club »*, req. n° 234363, Rec. p. 281 ; CE 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229, Rec. p. 303 ; CE, 5 mars 2003, *Titran*, req. n° 241325, Rec. p. 113 ; CE, 30

L'ensemble de ces mesures d'injonction ne sont que « l'explicitation des obligations résultant de la chose jugée »¹⁰⁰⁵. Elles n'interviennent que pour renforcer l'exécution de la décision juridictionnelle. En principe, les conclusions d'injonction accompagnent une demande principale d'annulation d'une décision administrative¹⁰⁰⁶.

En cas d'inexécution d'une décision implicite d'acceptation, le bénéficiaire ne pourra pas saisir directement le juge administratif pour qu'il soit enjoint à l'administration de respecter sa propre décision. Il a alors deux possibilités. Il doit soit provoquer une décision de refus d'exécuter la décision administrative qui pourra ensuite être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il peut également exercer un recours en plein contentieux en responsabilité pour carence fautive de l'administration entraînant un préjudice. Face à cet encadrement de l'injonction à titre principal, la voie des référés pourrait être privilégiée.

Pour faire exécuter la décision implicite d'acceptation, les référés d'urgence issus de la loi du 30 juin 2000 constituent une voie d'action privilégiée contre la carence administrative¹⁰⁰⁷. Les autres référés ne sont pas utiles dans le cadre de l'étude car la décision implicite de rejet s'applique pour les demandes à objet financier (référé fiscaux, référé provision), les demandes à objet contractuel (référé en matière de passation de contrats publics) et les demandes portant sur le droit des étrangers (référé spécifiques à la matière)¹⁰⁰⁸. De même, le

juil. 2014, *La Cimade*, req. n° 375430, Rec. p. 252 ; CE, Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant environnement*, n° 381560, Rec. p. 172 avec concl. S. von Coester ; C. BROUELLE, « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. adm.*, mars 2004, n° 3, étude n° 6, pp. 8-14.

¹⁰⁰⁵ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., 2008, n° 1107 ; A. PERRIN, *L'injonction en droit public français*, *op. cit.*, n° 766 : « l'injonction apparaît comme un prolongement logique de la chose jugée ».

¹⁰⁰⁶ Le recours principal n'a pas nécessairement pour objet l'annulation d'un refus. Il peut être demandé au juge de constater l'illégalité commise en matière de travaux publics (CE, 9 déc. 2011, *Mme Lahiton*, req. n° 333756, concl. de N. BOULOUIS, *RJEP*, n° 696, avril 2012, comm. 21, note de S. DELIANCOURT, *Dr. adm.*, n° 41, 2012. En l'espèce, la requérante avait fait une demande de constat de l'emprise irrégulière d'un ouvrage public sur son terrain, accompagné d'une injonction à son enlèvement) De même, dans le cadre d'un recours indemnitaire, le requérant peut demander à ce qu'il soit enjoint à la personne publique de faire cesser la cause d'un préjudice et d'en compenser les effets (CE, 27 juil. 2015, *Commune d'Hébuterne*, req. n° 367484, Rec. p. 285, note d'A. PERRIN, *AJDA*, n° 40, 2015, pp. 2278-2283, chron. d'O. LE BOT, *JCP A*, n° 12, 29 mars 2016, 2069).

¹⁰⁰⁷ A. PERRIN, « Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d'injonction en dehors de la loi du 8 février 1995 », *RFDA*, n° 4, 2015, p. 645.

¹⁰⁰⁸ Pour une présentation de l'ensemble des référés administratifs : voir notamment le tableau synthétique des différentes procédures existantes in O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Guides Dalloz, 2^e éd., 2018-2019, pp. 957-967.

référé-constat doit être écarté. En effet, l'objet du référé-constat¹⁰⁰⁹ est de demander uniquement au juge de désigner un expert pour décrire des faits¹⁰¹⁰ et aucunement de dire le droit¹⁰¹¹. L'expert ne peut pas donner son avis sur l'état du droit découlant du silence de l'administration. Il peut encore moins inviter le juge à enjoindre l'administration à respecter sa propre décision. Par ailleurs, parmi les trois référés d'urgence que sont le référé-suspension¹⁰¹², le référé-liberté¹⁰¹³ et le référé-mesures utiles¹⁰¹⁴, le référé-suspension doit être écarté car l'objectif du bénéficiaire est d'obtenir l'exécution de la décision implicite d'acceptation et non sa suspension.

Que ce soit le référé-liberté et le référé-mesures utiles, les conditions d'octroi sont restrictives. Le référé liberté suppose une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale nécessitant l'intervention du juge des référés dans un délai de 48 heures. Dès lors, cela nécessite que l'inexécution du droit obtenu par la décision implicite d'acceptation constitue une carence illégale et particulièrement grave à une liberté fondamentale. Or si la carence fautive de l'administration doit être caractérisée, c'est du fait du non-respect de l'exécution de sa propre décision au bout d'un délai déraisonnable, peu compatible avec la logique d'urgence extrême qui caractérise le référé liberté¹⁰¹⁵. Une situation qui dure depuis plusieurs mois¹⁰¹⁶ ou qui va avoir des conséquences dans quelques semaines¹⁰¹⁷ ne constitue pas une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Le référé liberté est adapté pour enjoindre à l'administration d'exécuter la décision implicite

¹⁰⁰⁹ art. R. 531-1 du CJA : « S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction. [...] ».

¹⁰¹⁰ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, op. cit., n° 311.41 et s.

¹⁰¹¹ CE, 11 mars 1996, *SCI Domaine des Figuières*, req. n° 161112, Rec. p. 71. En l'espèce, il s'agissait d'une demande de qualification juridique d'un vin en appellation d'origine "Côteaux du Languedoc".

¹⁰¹² art. L. 521-1 du CJA.

¹⁰¹³ art. L. 521-2 du CJA.

¹⁰¹⁴ art. L. 521-3 du CJA.

¹⁰¹⁵ CE, Sect., 16 nov. 2011, *Ville de Paris et autres*, req. n° 353172, Rec. p. 552, concl. D. BOTTHEGI, *RFDA*, n° 2, 2012, pp. 269-278.

¹⁰¹⁶ CE, ord., 26 oct. 2011, *Beaumont*, req. n° 350081, Rec. T. p. 838, note de G. EVEILLARD, *AJDA*, n° 8, 2012, pp. 434-437.

¹⁰¹⁷ CE, ord., 9 oct. 2015, *Cne de Chambourcy*, req. n° 393895, Rec. p. 342, note de N. FOULQUIER, *AJDA*, n° 42, 2015, pp. 2388-2389.

d'acceptation dans le cas où cette dernière devient ineffective à une brève échéance¹⁰¹⁸. Cela peut être également le cas si l'urgence découle de l'inexécution de la décision implicite d'acceptation¹⁰¹⁹. En dehors de ces cas, le référé liberté est limitée. Le référé conservatoire ou mesures utiles est plus pertinent mais reste encadré.

Le référé-mesures utiles ou conservatoire suppose comme conditions d'octroi l'urgence, l'absence d'obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative et qu'il soit utile. La condition d'urgence est moins restrictive que celle du référé-liberté¹⁰²⁰. De même, contrairement à la décision implicite de rejet¹⁰²¹, la décision implicite d'acceptation ne fait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Au contraire, l'injonction a pour finalité de la faire respecter. En revanche, le référé-mesures utiles présente un « caractère subsidiaire »¹⁰²². Sauf pour « prévenir un péril grave »¹⁰²³ ou si le référé-mesures utiles est le plus efficace pour faire cesser dans l'urgence une atteinte certaine ou irréversible à un droit¹⁰²⁴, les autres moyens d'action doivent être privilégiés. Ce n'est que parce qu'« aucune décision implicite ne peut naître du silence gardé par l'office »¹⁰²⁵ français de protection des réfugiés et apatrides dans l'instruction de la demande d'asile que l'injonction à statuer est admise dans le cadre du référé-mesures utiles¹⁰²⁶. Le caractère subsidiaire du référé conservatoire réduit son utilité à des cas ciblés et urgents. Le rapporteur public le résume parfaitement dans les conclusions sur la solution jurisprudentielle *Benabdellah* du 5 février 2016 : « Nous pensons que chaque fois qu'une demande préalable est possible et pertinente (c'est-à-dire hors travaux publics et hors des cas où c'est l'administration qui saisit le juge des référés), la voie normale

¹⁰¹⁸ Par exemple, toutes les demandes d'aménagement des épreuves d'un examen donnant lieu à une décision implicite d'acceptation deviennent urgentes si l'examen a lieu à une date prochaine.

¹⁰¹⁹ Cela pourrait être le cas, par exemple, pour l'admission à l'aide sociale dans les centres d'hébergement et de réinsertion social. Ce versement effectif de l'aide est urgent pour la personne démunie.

¹⁰²⁰ *Ibid.* ; CE, ord., 26 oct. 2011, *Beaumont*, *op. cit.*

¹⁰²¹ Dès lors, une décision implicite de rejet ne peut faire l'objet d'un tel référé. Par exemple : CE, ord., 5 mars 2018, *M. Levrel*, req. n° 414859, Rec. T. p. 833.

¹⁰²² CE, Sect., 5 fév. 2016, *Benabdellah*, req. n° 393540, Rec. p. 13 avec concl. A. Bretonneau ; chron. de L. DUTHEILLET de LAMOTHE et G. ODINET, *AJDA*, n° 9, 2016, pp. 474-478.

¹⁰²³ Cela comprend les situations de danger telles que les dommages de travaux publics (CE, Sect., 18 juil. 2006, *Élissondo Labat*, req. n° 283474, Rec. p. 369).

¹⁰²⁴ Par exemple en cas de communication d'un document nécessaire pour un recours contentieux (CE, ord., 20 fév. 2012, *Valery*, req. n° 353134, Rec. T. p. 915), en cas d'infraction au droit de l'urbanisme (CE, Sect., 6 fév. 2004, *Masier*, req. n° 256719, Rec. p. 45).

¹⁰²⁵ Art. L. 723-8 (ancien L. 723-3-1) du CESEDA.

¹⁰²⁶ CE, 18 juil. 2011, *Fathi*, req. n° 343901, Rec. p. 366.

pour obtenir une mesure est de saisir l'administration d'une telle demande et de former le cas échéant à son encontre une demande d'annulation assortie d'un référé-suspension ».

La subsidiarité du référé mesures utiles encadre cette voie de droit pour enjoindre directement à l'administration d'exécuter la décision implicite d'acceptation. Le référé-liberté est également restrictif notamment sur la condition de l'urgence. Il reste le référé suspension. Pour cela, l'administré n'aura d'autre choix que de s'adresser d'abord à l'administration pour qu'elle exécute la décision implicite d'acceptation. La décision (implicite) de rejet lui permettra ensuite d'attaquer celle-ci et d'en demander la suspension, ainsi que l'injonction d'exécution - du moins provisoire - dans l'attente du jugement au fond.

Les contraintes de la décision préalable défavorable et les conditions restrictives de l'injonction à titre principal ont un effet « contre-productif » sur l'effectivité de la décision implicite d'acceptation en cas de carence de l'administration à l'exécuter. Ces limites contentieuses, couplées à une interprétation restrictive du champ d'application de la décision implicite d'acceptation, expliquent que, pour les procédures administratives hors champ du régime de droit commun de la décision implicite, le sens négatif du silence soit privilégié.

B./ La redécouverte de la décision implicite de rejet pour les besoins du contentieux

325. Au nom du développement historique de la décision préalable faisant grief, la décision implicite de rejet reste la règle générale de procédure contentieuse de droit commun (1°). Cette règle contentieuse s'applique, de manière supplétive, dès qu'elle permet la saisine du juge. Elle devrait alors s'appliquer aux demandes en dehors du champ du régime du droit commun de la décision implicite et pour lesquelles aucune interprétation du sens du silence administratif n'a été livrée (2°).

1°) Une règle générale de la procédure contentieuse consacrée

326. Dans le silence des textes, le juge administratif devrait reconnaître une portée générale de la décision implicite de rejet au nom du principe constitutionnel du droit au recours¹⁰²⁷. La reconnaissance de la décision implicite de rejet comme « règle générale relative à l'un des modes de liaison du contentieux devant les juridictions administratives »¹⁰²⁸ est en parfaite continuité avec l'origine et le développement de la notion. Construite autour du mécanisme de la décision préalable¹⁰²⁹, la décision implicite de l'administration est une fiction juridique qui n'a qu'une finalité, celle de permettre l'accès au juge¹⁰³⁰.

327. Cette règle de procédure, applicable devant le Conseil d'État depuis le décret du 2 novembre 1864¹⁰³¹ et la loi du 17 juillet 1900¹⁰³², est reprise par l'ordonnance du 31 juillet 1945 pour le Conseil d'État et par le décret du 30 septembre 1953 pour les tribunaux administratifs nouvellement créés¹⁰³³. Elle est ensuite étendue à l'ensemble de la juridiction administrative par la loi de 1956 et le décret de 1965¹⁰³⁴. Si elle fut, un temps, partiellement

¹⁰²⁷ Cons. const., n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *JORF*, 26 janv. 1994, p. 1382, Rec. p. 40 ; note de P. HOCREITÈRE, *RFDA*, n° 1, 1995, pp. 7-24 ; Cons. const., n° 2018-763 DC, 8 mars 2018, *Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants*, *JORF*, n° 0057, 9 mars 2018, texte n° 2, cons. n° 17.

¹⁰²⁸ CE, 23 avr. 1975, *Sieur Vilain*, req. n° 88571, Rec. p. 248.

¹⁰²⁹ V. *supra* n° 311 et s.

¹⁰³⁰ « Considérant que la loi du 17 juillet 1900, par son article 3, a eu 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 [...] » in CE, 30 juil. 1920, *Servan*, req. n° 65585, Rec. p. 780. De même, en matière fiscale, le Conseil d'État a admis la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre une décision d'une commission départementale des impôts fixant un forfait de bénéfices industriels et commerciaux, qui n'est pas suivi d'une imposition dès lors qu'aucun recours spécial n'existait (CE, Sect. 8 mai 1981, *Marquiset*, req. n° 17929, Rec. p. 209, chron. J.-M. SAUVÉ, *RJF*, n° 9/1981, p. 393). Le professeur Maublanc résume cette jurisprudence en estimant qu'« une règle non écrite impose que, dans un État de droit, tout acte doit pouvoir être soumis à un juge » (J.-P. MAUBLANC, note sous CAA Nantes, req. n° 97NT00663, *AJDI*, n° 2, 2001, p. 162).

¹⁰³¹ Art. 7 du 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, *op. cit.*

¹⁰³² Art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État, *op. cit.*

¹⁰³³ Art. 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JORF*, 1^{er} oct. 1953, p. 8593.

¹⁰³⁴ Art. 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, 10 juin 1956, p. 5327. Ce principe sera repris par l'article 1^{er} du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, p. 404.

codifiée à l'article R. 102 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la règle est désormais prévue à l'article R. 421-2 du code de justice administrative.

328. La réforme de 2013 modifie l'article R. 421-2. En effet, l'ancienne formule, reprise à l'identique depuis plus d'un siècle et demi, selon laquelle « le silence à une réclamation vaut décision implicite de rejet », a été remplacée par « le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet ». Cette rédaction nouvelle est issue de l'article 17 du décret du 15 septembre 2015¹⁰³⁵. Elle vise à distinguer, d'une part, la procédure administrative issue du régime général de la décision implicite au sens du Code et, d'autre part, la procédure juridictionnelle régie par le code de justice administrative ; les recours administratifs et les réclamations étant désormais inclus dans les exceptions législatives du régime général de la décision implicite¹⁰³⁶. La nouvelle rédaction de l'article R. 421-2 du code de justice administrative évite alors l'emploi simultané du terme « réclamation » par deux codes au champ d'application distinct. Toutefois, paradoxalement, cette rédaction peut fonder une interprétation extensive du champ d'application de la notion de « demande » en cas de procédure hors champ. En effet, dans ce cas, le régime général au sens du Code n'étant pas applicable, l'article R. 421-2 pourrait être appliqué. Il le serait à titre supplétif si la disposition organisant la demande ne précise pas le sens du silence.

Avant même le changement rédactionnel dudit article, cette interprétation ressort du rapport d'information du Conseil d'État de 2014 : « Lorsque la demande transmise à l'administration ne relève pas du champ d'application de la loi du 12 avril 2000, le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet en application des dispositions du premier alinéa de l'article R. 421-2 du Code de justice administrative »¹⁰³⁷. L'article R. 421-2 du code de justice administrative, règle ancienne et structurante de la saisine de la justice administrative, devient alors une règle supplétive qui s'applique en l'absence de « disposition législative ou réglementaire contraire » à toutes les procédures hors champ du Code.

¹⁰³⁵ Art. 17 du décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire), *JORF*, n° 0215, 17 sept. 2015, p. 16289, texte n° 17.

¹⁰³⁶ Art. L. 231-4 du CRPA : « [...] le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision implicite de rejet : [...] 2° Lorsque la demande [...] présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ».

¹⁰³⁷ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », *op. cit.*, p. 27.

2°) Une principe supplétif développé

329. L'interprétation négative, à titre supplétif, du silence de l'administration est justifiée par le droit au recours effectif. Dans sa thèse, N. Poluboscko considère que : « [l]orsque le juge est confronté au silence de l'administration et que celle-ci doit statuer par voie de décision expresse, il détermine les effets du mutisme de la puissance publique. Si le silence de l'administration a pour conséquence d'empêcher l'exercice d'un droit de la personne demanderesse, le juge qualifie ce silence de décision implicite de rejet quand bien même une disposition écrite impose l'intervention d'une réponse explicite ». L'auteur conteste ensuite, au nom du « droit reconnu à chacun d'exercer un recours juridictionnel »¹⁰³⁸, le refus du juge d'admettre l'existence d'une décision implicite. C'est encore sur le fondement de ce droit que l'obligation de motivation des décisions de refus à une demande de l'administré¹⁰³⁹ a été « neutralisée » par le juge administratif, afin qu'elles ne fassent pas échec à la naissance de la décision implicite de rejet. Le juge distingue alors l'existence de la décision implicite et les conditions de sa légalité. Si la décision implicite n'est pas motivée formellement au stade de son édicton du fait de sa nature informelle, cela ne préjuge en rien de son existence.

330. De la même façon, le Conseil d'État a procédé à une combinaison intéressante de dispositions *a priori* contradictoires quant à la signification du silence en matière de demande de prolongation d'un permis exclusif de recherches minières. Dans cet exemple, une disposition législative dispose que le titulaire du permis exclusif peut poursuivre son activité, tant que le ministre chargé des mines n'a pas répondu de manière explicite à sa demande de prolongation. Pourtant, une disposition réglementaire prévoit que la demande de prolongation donne naissance à une décision implicite de rejet au bout de quinze mois. Plutôt que de censurer la disposition réglementaire comme contraire à la disposition législative, la Haute juridiction administrative admet l'existence de la décision implicite de rejet, tout en neutralisant ses effets. Elle considère en effet que seule une décision explicite de rejet peut

¹⁰³⁸ N. POLUBOSCKO, *L'inaction administrative*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1999, pp. 74-75.

¹⁰³⁹ CE, Sect., 22 déc. 1950, *Sieur Martz*, req. n° 4407, Rec. p. 633 : alors qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 11 septembre 1941 tout refus de licence d'ouverture d'officine de pharmacie doit faire l'objet d'une décision motivée, « le silence ainsi gardé par l'administration a constitué une décision implicite de rejet » ; CE, 14 fév. 2001, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/Bouraïb*, req. n° 202830, Leb. T. p. 793 : « “[...] Ces décisions motivées sont notifiées à l'intéressé” ». Considérant que les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'une décision implicite de rejet soit acquise [...] ».

mettre fin à la poursuite du permis¹⁰⁴⁰. Dans cette affaire, les dispositions sont considérées comme indépendantes du fait de leur objet différent : la disposition législative permettant la prolongation temporaire du permis jusqu'à la décision explicite du ministre a pour objet de renforcer les droits de l'exploitant ; tandis que la disposition réglementaire donnant naissance à une décision implicite de rejet au bout de quinze mois permet uniquement de ne pas « laisser le titulaire totalement démuné face à une éventuelle inertie du ministre chargé des mines à statuer sur sa demande »¹⁰⁴¹. La décision implicite de rejet a pour seule fonction d'assurer l'accès au juge.

331. Le contentieux de l'outre-mer a également mis en lumière la supériorité de la décision implicite de rejet comme règle de procédure administrative contentieuse en cas de procédure hors champ. Dans les domaines de compétence réservés à la collectivité territoriale de la Polynésie française et à la collectivité spécifique de la Nouvelle-Calédonie, les dispositions législatives et réglementaires de l'État relatives « à la procédure administrative contentieuse »¹⁰⁴² sont applicables de plein droit. À ce titre, la décision implicite de rejet relève aussi bien de la compétence de la collectivité en tant que procédure administrative¹⁰⁴³, mais également de l'État en tant que procédure contentieuse¹⁰⁴⁴. Ainsi, pour éviter tout conflit entre les deux compétences, il a été considéré que la décision implicite de rejet, règle de procédure contentieuse de l'État, était subsidiaire et « ne s'applique que sous réserve des dispositions prises par cette collectivité en matière de procédure administrative non contentieuse »¹⁰⁴⁵. La règle contentieuse de la décision implicite de rejet n'est que supplétive.

¹⁰⁴⁰ CE, 13 juil. 2013, *Sté Hess Oil France*, req. n° 365671.

¹⁰⁴¹ S. von COESTER, concl. sur CE, 13 juil. 2013, *Sté Hess Oil France*, *op. cit.*, *RJEP*, n° 715, janv. 2014, comm. 5.

¹⁰⁴² Art. 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (*JORF*, n° 0068, 21 mars 1999, p. 4197) et art. 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (*JORF*, n° 52, 2 mars 2004, p. 4183, texte n° 1).

¹⁰⁴³ « Le territoire [de la Polynésie française] est compétent pour décider qu'un tel recours [administratif] devra être exercé avant tout recours contentieux. Il lui appartient également de fixer les délais impartis aux intéressés pour saisir l'autorité administrative et à celle-ci pour statuer ainsi que pour décider si le silence gardé par elle au terme de ces derniers délais vaudra rejet ou acceptation » : CE, Avis, Sect. de l'intérieur, 27 février 2001, *Polynésie française*, n° 365772 cité in CE, Rapport public sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de 2002, La doc. fr., 2013, p. 79.

¹⁰⁴⁴ La décision implicite de rejet au bout de deux mois, issue de l'article R. 421-2 du CJA en tant que règle de procédure contentieuse, est applicable de plein droit en Nouvelle-Calédonie (CE, 5 fév. 2014, *Soc. Le Nickel*, req. n° 358810, Rec. T. p. 760) et en Polynésie française (CE, 9 avr. 2014, *Syndicat de la fonction publique*, req. n° 374731).

¹⁰⁴⁵ CE, Avis, Ass., 14 mai 2014, *Polynésie française*, n° 388617 cité in CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de 2014, 2015, La doc. fr., p. 372.

Elle ne s'applique que l'hypothèse où aucun sens n'a été donné au silence, permettant ainsi « de garantir le droit constitutionnel à un recours juridictionnel effectif »¹⁰⁴⁶.

332. C'est en tant que garantie du droit constitutionnel¹⁰⁴⁷ et conventionnel¹⁰⁴⁸ au recours effectif que la règle contentieuse de la décision implicite de rejet s'applique. L'inversion du sens du silence à laquelle procède la réforme de 2013 ne change rien à cette mission première. Le principe du silence vaut accord reste alors circonscrit au champ d'application de la loi du 12 avril 2000 puis du Code.

À ce titre, le Conseil d'État, dans un avis contentieux du 23 octobre 2017¹⁰⁴⁹, a précisé qu'il « découle des exigences attachées au respect du droit constitutionnel au recours une règle générale de procédure selon laquelle, en l'absence de texte réglant les effets du silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande, un tel silence vaut décision de rejet susceptible de recours ». Si cet avis peut surprendre par sa portée, il s'inscrit totalement dans la conception contentieuse de la décision implicite qu'adopte le Conseil d'État. Le rapporteur public, sur l'avis du 23 octobre 2017, ne dit rien d'autre : « cette règle n'est que supplétive, au sens où elle ne vaut qu'à l'égard des catégories d'actes pour lesquels aucun régime de décision implicite n'a été défini par l'autorité compétente. Dès lors qu'un régime de décision implicite de rejet, fût-ce avec un délai propre, ou un régime de décision implicite d'acceptation a été institué, la règle générale de procédure perd sa justification et son objet, de sorte qu'elle s'efface. En revanche et sans que ce soit contradictoire en dépit des apparences, cette règle, ainsi délimitée, est à nos yeux impérative, au sens où nul ne peut y déroger [...] »¹⁰⁵⁰.

333. Le Conseil d'État consacre clairement une portée supplétive à la décision implicite de rejet dès lors que la procédure administrative est hors champ d'application du Code et qu'aucun sens au silence n'a été attribué par une disposition normative. Le caractère

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*

¹⁰⁴⁷ Cons. const., n° 96-373 DC, 9 avr. 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JORF*, 13 avr. 1996, p. 5724, Rec. p. 43 ; *AJDA*, n° 5, 1996, pp. 371-373, note O. Schrameck ; CE, Sect., 22 avr. 2005, *Magerand*, req. n° 257406, Rec. p. 159 avec concl. A.-F. Roul ; Cons. const., 8 mars 2018, *Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants*, *op. cit.*, cons. n° 14-18.

¹⁰⁴⁸ CEDH, plén., 21 fév. 1975, *Golder c/Royaume-Uni*, aff. n° 4451/70.

¹⁰⁴⁹ CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, Rec. T. p. 432, note de B. SEILLER, *Gaz. Pal.*, n° 4, 30 janv. 2018, p. 21 ; chron. S. SAUNIER, *Dr. adm.*, n° 4, 2018, p. 2.

¹⁰⁵⁰ E. CRÉPEY, concl. sur CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, *op. cit.*

spécifique du contentieux de l'outre-mer ne doit pas être excessivement mis en avant. S'agissant de la valeur générale qu'il donne à la règle contentieuse de la décision implicite de rejet, l'avis du Conseil d'État ne se limite pas à la Polynésie française. Il ne peut en être autrement dès lors que la décision préalable, condition de recevabilité du recours administratif, empêche l'action contentieuse directe. La signification du silence de l'administration devient nécessaire pour permettre l'effectivité du droit au recours¹⁰⁵¹.

La consécration de la règle du « silence vaut accord » comme principe de la relation entre administration et administré incite à une certaine prudence quant à la portée de la décision implicite de rejet comme règle contentieuse pour les procédures hors champ du Code. Cette règle ne devrait s'appliquer que dans le cas où la disposition hors champ, qu'elle soit issue d'une disposition législative ou réglementaire, ne prévoit aucun sens au silence. Ainsi deux conditions sont nécessaires pour que la décision implicite de rejet s'applique. Tout d'abord, la procédure administrative doit être hors champ des règles de droit commun de la décision implicite du code des relations entre le public et l'administration. De plus, la décision implicite de rejet doit rester une règle de procédure administrative contentieuse supplétive. Ainsi, ce n'est qu'en raison de l'absence de signification textuelle du silence de l'administration par la disposition indépendante et au nom du droit au recours qu'elle s'applique. Au contraire, la règle supplétive ne s'appliquerait pas si le législateur a prévu par une disposition indépendante qu'aucune décision implicite ne peut naître du silence ou que la décision de l'administration doit être explicite.

Toutefois, il n'est également pas à écarter que le juge administratif admette une interprétation souple du caractère supplétif de la règle dans le cas où la disposition indépendante prévoit uniquement le caractère exprès de la réponse à une demande de l'administré, faisant donc échec à la naissance de la décision implicite.

334. L'interprétation semble audacieuse pour une disposition indépendante à valeur législative prévoyant uniquement une décision explicite. En effet, dans ce cas, la volonté du législateur pourrait l'emporter, d'autant plus si le droit au recours n'est pas atteint. Par exemple, il a été admis que l'absence de décision implicite ne fait pas obstacle à la possibilité

¹⁰⁵¹ B. SEILLER, note sous CE, Avis, 23 octobre 2017, *Diemert, op. cit.*

d'enjoindre à l'administration de répondre à la demande de l'intéressé dans le délai imparti et d'utiliser notamment la voie du référé-mesures utiles prévue à l'article L. 521-3 du code de justice administrative¹⁰⁵². En revanche, le juge devrait l'admettre pour les dispositions réglementaires indépendantes prévoyant que la décision administrative en réponse à la demande de l'administré doit être explicite. Cette solution serait fondée par le droit au recours.

335. En définitive, la règle supplétive de la décision implicite de rejet permet de combler les limites des règles du régime général de la décision implicite du fait de la présence de procédures hors champ du Code. Dans ce cas, si aucun texte ne prévoit un sens au silence de l'administration ou si un texte réglementaire ne prévoit que l'obligation d'une réponse explicite, la règle supplétive s'appliquerait au nom du droit au recours.

¹⁰⁵² CE, 18 juil. 2011, *Fathi*, *op. cit.* Dans cette affaire, la demande d'asile ne faisant naître aucune décision implicite, l'injonction à statuer par référé « mesures utiles » a été admise.

CONCLUSION DU CHAPITRE

336. Les règles du régime général de la décision implicite codifiées aux articles L. 231-1 à L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration ont un champ d'application limité par leur objet. Elles ne s'appliquent ni aux procédures administratives spéciales, ni aux procédures indépendantes, qui se trouvent en dehors du champ du Code. Il s'est donc agi de préciser le sens attribué au silence de l'administration dans le cadre de ces procédures.

337. Les dispositions spéciales sont une exception, par leur nature, au régime général du Code. Elles correspondent, pourtant, à son champ d'application. Trois types de dispositions spéciales ont dû alors être distingués.

338. Premièrement, les dispositions à valeur législative sont considérées comme spéciales dès lors qu'elles prévoient expressément un sens au silence de l'administration. Cette méthode d'identification, proposée par le Conseil d'État dans son rapport d'information de 2014, présente l'avantage de la simplicité. La méthode intègre aussi bien les dispositions existantes ou futures, qu'elles soient contradictoires ou conformes aux règles de droit commun de la décision implicite. Le seul critère qui importe est celui selon lequel la disposition est législative et prévoit expressément un sens au silence de l'administration. Dès lors, elle est considérée comme une loi spéciale dérogeant au régime législatif de droit commun de la décision implicite.

339. Deuxièmement, le caractère spécial des dispositions supra-législatives prévoyant expressément un sens au silence de l'administration correspond à l'application du critère hiérarchique. Il est qualifié de spécial pour les besoins de l'étude afin de faciliter la lecture du champ des exceptions au régime général de la décision implicite.

340. Troisièmement, la disposition spéciale peut être réglementaire. Son sort s'avère en revanche plus délicat lorsqu'elle prévoit une interprétation différente du silence administratif. En principe, la norme réglementaire contraire au régime général législatif est illégale et doit être abrogée. Toutefois, au regard de la diversité de l'action administrative, ainsi que des nombreuses procédures administratives régies par des règles spécifiques, l'hypothèse d'une conciliation des normes contradictoires par le juge administratif peut être envisagée. Eu égard aux règles particulières du régime de certaines procédures administratives, il pourrait être

considéré que les dispositions réglementaires déterminant le sens du silence administratif constituent une exception aux règles de droit commun dès que ces dernières sont inapplicables ou inadaptées à la spécificité de ces procédures administratives. Les dispositions réglementaires, reconnues comme spéciales, s'appliqueraient alors de façon exceptionnelle.

341. L'articulation du régime général et des dispositions spéciales est construite afin d'éviter les conflits de normes. La définition de la disposition spéciale permet ainsi de concilier le régime général de la décision implicite, issu de la loi du 12 novembre 2013, avec les dispositions antérieures. Elle permet également d'admettre l'existence de dispositions spéciales futures. Néanmoins, cette approche « fonctionnelle » du critère de spécialité est susceptible d'amoindrir encore la portée du régime général. Même si elle poursuit l'ambition d'une conciliation, l'hypothèse suggérée de la reconnaissance du caractère spécial de certaines dispositions réglementaires ouvre nécessairement une brèche qui permet au juge administratif d'écarter, dans le cadre de procédures spécifiques, l'application du régime général.

342. Enfin, les procédures administratives hors champ du Code sont régies par des dispositions indépendantes. En cas de signification attribuée au silence par ces dernières, il n'y a aucune difficulté d'interprétation. La disposition indépendante, quelle que soit sa valeur juridique, s'applique. En revanche, si la disposition est muette sur le sens à attribuer au silence administratif, il est probable que le juge fasse primer la règle supplétive de la décision implicite de rejet issue de l'article R. 421-2 du code de justice administrative. Le principe du « silence vaut accord » n'a donc pas vocation à être étendu au-delà du Code. Cette interprétation illustre le poids du mécanisme de la décision implicite de rejet comme règle du contentieux administratif. L'avènement du principe législatif de la décision implicite d'acceptation ne modifie fondamentalement pas ce mode de raisonnement. Le principe législatif est alors cantonné à son champ d'application, dont la délimitation est interprétée restrictivement si le sens positif ne semble pas adapté à la nature de la demande.

CONCLUSION DU TITRE

343. La décision implicite d'acceptation, pourtant consacrée comme principe au sens de la loi du 12 avril 2000 puis du code des relations entre le public et l'administration, s'inscrit inévitablement dans un cadre législatif restreint. Au sein du régime général de la décision implicite, il a été prévu deux catégories d'exclusions : les exceptions de droit¹⁰⁵³ et les dérogations réglementaires¹⁰⁵⁴. Ces deux exclusions ont fait l'objet d'un recensement par le Gouvernement. À la date de l'entrée en vigueur de la réforme, qui inversa le sens de droit commun conféré au silence de l'administration, 740 exceptions de droit et 849 dérogations réglementaires ont été recensées¹⁰⁵⁵. Elles sont plus nombreuses que les procédures soumises au principe de la décision implicite d'acceptation¹⁰⁵⁶. Ce seul recensement met déjà à mal le qualificatif de nouveau principe de la procédure administrative attribué à la règle du « silence vaut accord ». De surcroît, ces deux catégories ne couvrent pas l'ensemble des exclusions à la décision implicite d'acceptation. Il faut aussi y intégrer les exceptions législatives prévues par le régime général¹⁰⁵⁷, les dispositions spéciales et les dispositions indépendantes¹⁰⁵⁸. Les dispositions spéciales et indépendantes ignorent le régime général et peuvent donc aboutir à des interprétations discordantes du silence administratif.

344. La lecture du champ d'application de la décision implicite d'acceptation est rendue d'autant plus complexe que le recensement des procédures n'est pas mis à jour par le Gouvernement. Dans ce cas, il faut s'appuyer sur les précédents travaux gouvernementaux, lesquels témoignent d'une interprétation indéniablement extensive de certaines exclusions. Plus de 20 % des procédures listées en tant qu'exceptions de droit et en tant dérogations réglementaires pourraient en effet être insérées dans le champ d'application du principe du

¹⁰⁵³ Art. L. 231-4-4° du CRPA.

¹⁰⁵⁴ Art. L. 231-5 du CRPA.

¹⁰⁵⁵ Annexe n° 3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaires.

¹⁰⁵⁶ Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du « silence vaut accord ».

¹⁰⁵⁷ Art. L. 231-4-1° à 3° et 5° du CRPA.

¹⁰⁵⁸ Annexe n° 1 : Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme de 2013 du « silence vaut accord ».

«silence vaut accord». Pour l'instant, c'est autant de procédures pour lesquelles la transformation de la relation administrative escomptée par la réforme de 2013 est neutralisée.

345. Cette interprétation extensive est également appliquée pour les dispositions spéciales. Si la définition du critère de spécialité correspond à une certaine logique juridique et cherche à éviter des conflits de normes, elle amoindrit encore plus la portée de la réforme de 2013. La consécration d'un principe général paraît décidément plus complexe pour le législateur et le Gouvernement que pour le juge administratif.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

346. La consécration du principe législatif de la décision implicite d'acceptation s'est accompagnée d'un certain nombre d'exclusions, à tel point que certains observateurs remettent en cause l'idée même d'un changement opéré par la réforme de 2013. Les exclusions actuelles couvriraient ainsi l'ensemble des demandes pour lesquelles l'ancien principe de la décision implicite de rejet s'appliquait.

Il est vrai que la décision implicite d'acceptation connaît des exclusions nombreuses. Aux exceptions légales, traitées dans le cadre de la délimitation du champ d'application organique et matériel du principe, s'ajoutent deux catégories d'exclusions : les exclusions prévues par le régime général et les exceptions au régime général. De même, les recensements effectués par le Gouvernement, consignés dans les listes *Légifrance*, attestent un nombre relativement équivalent de procédures pour lesquelles le silence de l'administration vaut rejet et pour lesquelles il vaut accord.

Toutefois, ces chiffres sont, à plusieurs égards, insatisfaisants. La méthode de recensement gouvernemental doit être essentiellement blâmée pour le peu d'informations qui accompagne ces listes. La liste des procédures « silence vaut accord » n'indique pas si les procédures recensées existaient avant la réforme de 2013 ; il est donc difficile de déterminer l'influence de cette dernière. De même, la liste des procédures « silence vaut rejet » ne livre aucune indication sur le fondement du rattachement des procédures à l'une des deux catégories d'exclusions prévues par le Code. Le classement gouvernemental des exceptions de droit et des dérogations réglementaires au principe du « silence vaut accord » apparaît d'ailleurs très critiquable. Enfin, les exceptions légales et l'ensemble des dispositions spéciales ou indépendantes n'ont été que très partiellement recensés.

347. Sans remettre en cause le constat premier, celui d'une application *a priori* très encadrée du principe du « silence vaut accord », les lacunes de l'entreprise gouvernementale de recensement des procédures ont dicté l'étude de l'identification de la décision implicite d'acceptation. Il s'est agi d'élaborer, sur des bases nouvelles, un recensement le plus exhaustif possible des procédures soumises ou exclues.

348. Sur les 3009 procédures étudiées et analysées¹⁰⁵⁹, la majeure partie d'entre elles sont, encore aujourd'hui, soumises au principe du silence négatif. Les chiffres seuls corroborent donc une part des critiques adressées à la réforme. Ils doivent pourtant être appréciés au regard de la situation antérieure à la réforme de 2013. Si la part des procédures pour lesquelles le silence vaut rejet est plus importante, le nombre de décisions implicites d'acceptation a néanmoins considérablement augmenté. Avant la réforme, moins de 400 procédures étaient soumises au principe du silence positif ; aujourd'hui 956 procédures supplémentaires ont pu être dénombrées. Ces nouvelles demandes représentent environ 32 % de l'ensemble des procédures ; au total, le nombre de procédures soumises au principe du « silence vaut accord » a augmenté de 70 % depuis l'entrée en vigueur de la réforme. De même, les procédures pour lesquelles la décision implicite d'acceptation s'applique sont majoritaires dans cinq ministères¹⁰⁶⁰. Le même constat peut être opéré pour les procédures relevant des organismes de Sécurité sociale et de certains organismes chargés de la gestion d'un service public administratif¹⁰⁶¹. La comparaison des chiffres avant et après la réforme contredit donc tous ceux qui considèrent que la réforme n'a eu aucun impact sur l'état du droit positif¹⁰⁶².

349. La portée avérée du principe ne garantit pas sa pleine exécution. L'extension de l'application de la règle du « silence vaut accord » ne suffit pas ; la mise en œuvre du mécanisme de la décision implicite d'acceptation doit également créer les conditions d'une accélération effective et pertinente du traitement des demandes. À défaut, le but de la réforme de 2013 ne peut être atteint.

¹⁰⁵⁹ Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du silence vaut accord. Ont été retirées du calcul les procédures doublon, supprimées ou qui ne donnent pas lieu à une décision implicite.

¹⁰⁶⁰ Il s'agit des ministères des Affaires sociales et de la Santé ; de l'Agriculture ; de l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur ; de la Culture ; de la Ville, de la Jeunesse et des sports.

¹⁰⁶¹ Annexe n° 4-2 a) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par ministère.

¹⁰⁶² Il est assez significatif que le professeur Seiller revienne sur sa position initiale en admettant que, pour les procédures relatives au ministère de l'Éducation nationale, la décision implicite d'acceptation est majoritairement applicable : « Sans doute nous sommes-nous trompés lorsque nous pronostiquions que les exceptions au nouveau principe seraient à ce point nombreuses qu'elles l'infirmieraient [...] » in B. SEILLER, « La simplification est en marche... arrière », *AJDA*, n° 30, 2014, p. 1681.

PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION

350. La naissance d'une décision implicite d'acceptation suppose la réunion de plusieurs conditions procédurales. Une certaine « contradiction radicale »¹⁰⁶³ s'instaure entre un mécanisme fictif qui apparaît automatiquement après l'écoulement d'un certain laps de temps et le respect des règles de forme et de procédure auquel la décision implicite est soumise en tant que décision administrative. Dès lors, un aménagement des règles applicables à la décision explicite a été prévu pour la décision implicite. Par ailleurs, au sein de la catégorie des décisions implicites, la décision implicite d'acceptation est encadrée dans un formalisme encore plus spécifique en raison des risques qu'elle comporte aussi bien sur le plan de la légalité, que de l'atteinte des droits des tiers (**TITRE 1.**).

351. À ces conditions de formation encadrées, la décision implicite d'acceptation est d'un bénéfice limité pour l'administré. Par sa nature même, la décision implicite d'acceptation a une diffusion limitée. Cela ne permet pas nécessairement au bénéficiaire d'obtenir, en connaissance de cause, une décision favorable « définitive », c'est-à-dire pour laquelle le délai de recours contentieux a expiré. Cette stabilisation relative confirme que le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'a pas été conçu pour être un mode ordinaire de l'action administrative. Elle ne se forme que, par défaut, du fait de l'absence de décision explicite prise par l'administration. Il est avant tout un outil pour lutter contre l'inertie administrative. Son existence est dépendante de l'évolution de l'action administrative. Il ne joue qu'un rôle d'ajustement en vue d'assouplir le contrôle administratif. En cas d'évolution du secteur réglementé, le mécanisme peut être supprimé ou transformé si sa fonction d'accélération du traitement de la demande ne semble plus efficace. L'objectif de réduction du temps administratif n'est alors que partiellement atteint (**TITRE 2.**)

¹⁰⁶³ C. LASRY, concl. sur CE, 12 oct. 1956, *Baillet*, req. n° 94720, Rec. p. 356, *D.*, 1956, p. 664.

TITRE 1. LA FORMATION DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION

352. Considérée comme une catégorie à part entière de décision administrative, la décision implicite d'acceptation est soumise à la plupart des règles classiques d'élaboration des décisions ; exclure ces règles du régime de la décision implicite aurait en effet constitué une « inégalité procédurale inadmissible »¹⁰⁶⁴.

353. Néanmoins, le calque pur et simple du régime de la décision administrative semble illusoire et surtout contre-productif. Certaines obligations procédurales acquièrent, dans le cadre de la décision implicite d'acceptation, un rôle essentiel. Il en est ainsi de l'ensemble des obligations ayant pour fonction d'informer le demandeur de la réception de sa demande ou de l'état de celle-ci et de corriger les erreurs éventuellement commises lors de son dépôt. L'ensemble de ces obligations n'a qu'un objectif : favoriser l'instruction de la demande formulée par l'administré et ainsi donner au mécanisme de la décision implicite d'acceptation son plein effet. En revanche, la contrainte temporelle qui sous-tend le mécanisme peut paraître incompatible avec la réalisation de certaines formalités. Les procédures de consultation obligatoires dans la phase d'élaboration de la décision en sont un exemple topique : complexes et chronophages, elles s'intègrent difficilement dans le délai d'instruction.

Pourtant, la réforme de 2013 a consacré la décision implicite d'acceptation comme l'instrument d'une transformation d'ensemble de la relation de l'administration à l'administré. Dès lors, le processus de formation de la décision implicite d'acceptation ne peut être organisé en vase clos ; il témoigne aussi de la réception des principes de démocratie administrative dans la procédure administrative non contentieuse. Les spécificités de la décision implicite ne sauraient justifier un pas en arrière et une élaboration opaque des décisions administratives.

¹⁰⁶⁴ G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, Coll. « BDP », 1968, p. 317.

354. Les règles de formation de la décision implicite d'acceptation sont structurées autour de la relation entre l'administration et l'administré. Pour que le mécanisme puisse pleinement déployer ses effets, chaque protagoniste est tenu au respect de plusieurs obligations. Pour autant, l'évolution de la répartition des obligations à la charge de chacun illustre là encore une volonté réelle de faciliter les démarches de l'administré.

355. La formalisation de sa demande est nécessairement encadrée par des conditions de recevabilité et des conditions de déclenchement du délai d'instruction. Le demandeur est tenu de les respecter, au risque que sa demande ne puisse être examinée dans les meilleurs délais (**CHAPITRE 1.**). En contrepartie, les obligations à la charge de l'administration sont renforcées. Elles permettent tout à la fois de faire face aux éventuelles négligences du demandeur lors du dépôt de sa demande et d'assurer l'effectivité du mécanisme de la décision implicite d'acceptation en conférant au délai d'instruction un nécessaire « effet couperet » (**CHAPITRE 2.**).

CHAPITRE 1. LES OBLIGATIONS PROCÉDURALES À LA CHARGE DU DEMANDEUR

356. La détermination du champ d'application du nouveau principe du « silence vaut accord » a permis de constater que toute sollicitation de l'administration n'était pas susceptible d'engendrer la naissance d'une décision implicite d'acceptation. Seules les demandes, prévues par un texte, ne consistant pas en une réclamation et n'ayant pas un objet financier peuvent aboutir à une telle décision. Toutefois, la formulation de l'une de ces demandes doit également répondre à plusieurs exigences procédurales.

357. Les obligations les plus sévèrement sanctionnées portent sur la manière dont la demande est adressée à l'administration. Le manquement à l'une de ces conditions peut justifier que l'administration n'instruise pas la demande qui lui a été adressée ; il s'agit des conditions de recevabilité. Elles encadrent sommairement son contenu, lequel doit être rédigé de façon précise et en français, et elles déterminent le canal par lequel l'administration est saisie. Ainsi le développement du mécanisme de la décision implicite d'acceptation s'accompagne de l'essor de la saisine par voie électronique. La valorisation de cette voie d'accès à l'administration nouvelle poursuit l'ambition d'une relation à l'administré renouvelée et facilitée par l'appropriation administrative des nouvelles technologies. Encore faut-il que le demandeur soit en mesure d'employer ces nouveaux instruments (**Section 1.**).

358. En outre, le demandeur doit saisir l'administration compétente pour traiter sa demande et lui transmettre un dossier complet. Remédiables, les éventuelles négligences du demandeur ne lui portent pas moins préjudice. En effet, le manquement à l'une de ces deux obligations retarde le délai d'instruction de la demande au terme duquel la décision implicite d'acceptation peut naître. La diligence et la vigilance du demandeur ont donc une influence incontestable sur le délai effectif de traitement de sa demande (**Section 2.**).

Section 1. Les conditions de recevabilité de la demande

359. Les conditions de recevabilité de la demande formulée par l'administré sont conçues de façon souple. Au même titre que tout administré « a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »¹⁰⁶⁵, il a droit à ce que sa demande soit traitée par cette dernière dans un « délai raisonnable »¹⁰⁶⁶. C'est la raison pour laquelle les conditions de présentation de la demande sont relativement limitées : il s'agit, avant tout, que les services administratifs instructeurs puissent comprendre l'objet de la demande. Celle-ci doit donc être précise et rédigée en langue française par l'auteur ou par son mandataire. Ce faible formalisme favorise la formation d'une décision implicite d'acceptation en cas de non-traitement de la demande dans le délai imparti (§ 1.).

360. De même, en règle générale, tous les modes de saisine de l'administration sont admis, que ce soit au guichet, par téléphone, par courrier, par courriel ou encore sur une plateforme électronique dédiée qualifiée de téléservice. L'ensemble de ces modes de saisine confère une grande liberté de choix au demandeur. Néanmoins, la saisine par voie électronique connaît, depuis une vingtaine d'années, un essor certain. En plus de la saisine par courrier électronique, communément admise, les administrations mettent progressivement en place un mécanisme de téléservice dédié tendant, peu à peu, à s'imposer comme le mode de saisine exclusif de l'administration, évinçant l'ensemble des pratiques traditionnelles. Le développement de la saisine par voie électronique a toutefois suscité l'inquiétude d'organismes tels que la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou le Défenseur des droits en ce qu'il présenterait le risque d'une « fracture numérique »¹⁰⁶⁷. Le recours à ce mode de saisine doit donc impérativement être accompagné de mécanismes visant à assurer l'accès de chacun à

¹⁰⁶⁵ Art. 15 de la DDHC.

¹⁰⁶⁶ Art. 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁰⁶⁷ La fracture numérique désigne « le fossé entre ceux qui utilisent les potentialités des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour leurs besoins personnels ou professionnels et ceux qui ne sont pas en état de les exploiter faute de pouvoir accéder aux équipements ou faute de compétences » *in* <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/internet-monde/fracture-numerique.shtml>. Sur ce sujet, V. F. GRANJON, « La réduction de la fracture numérique », *Regards sur l'actualité*, n° 327, La doc. fr., 2007, pp. 27-37 ; S. RENARD, « Quel droit pour la dématérialisation des procédures administratives ? », *op. cit.*, p. 23 ; G. KOUBI, « Le versant électronique des relations entre administrations et administrés » *in* *Mélanges de Jacques Chevallier, Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, 2013, pp. 241-242.

l'outil numérique. Il est en effet certain que la saisine par voie électronique ne sera pas abandonnée : elle facilite la formalisation de la demande ; elle favorise la connaissance du délai d'instruction au terme duquel peut naître une décision implicite d'acceptation ; enfin, elle permet, à terme la réorganisation des méthodes de travail des services instructeurs en vue d'accélérer le délai de réponse explicite. Son implantation dans les administrations doit donc être encadrée (§ 2.).

§ 1. Les conditions de présentation de la demande

361. La décision implicite d'acceptation repose sur un mécanisme fictif selon lequel une signification est attribuée au silence de l'administration saisie dans le cadre d'une procédure prévue par un texte. Contrairement à la décision tacite¹⁰⁶⁸, la naissance d'une décision implicite d'acceptation est indifférente à l'expression de la volonté réelle de l'administration. Seule importe la formalisation de la demande telle que l'exige le Code. Celle-ci constitue l'impulsion première susceptible de déclencher le délai d'instruction au terme duquel la décision implicite d'acceptation peut naître. La demande doit donc répondre à des conditions spécifiques, posées par le Code et éventuellement complétées par des dispositions propres à certaines procédures.

362. Une demande précise. L'administré doit formuler une demande tendant à l'obtention d'une décision fondée. Il attend une prise de position de la part de l'administration. Ces conditions de fond propres à la décision implicite s'accompagnent de conditions de forme. La demande doit être la plus précise et détaillée possible. Plus « l'objet et la nature [de la demande sont] indiqués avec une précision suffisante »¹⁰⁶⁹, moins celle-ci court le risque d'être reformulée par l'administration. La reformulation d'une demande imprécise s'inscrit dans une approche souple de la décision préalable comme règle de recevabilité du recours contentieux¹⁰⁷⁰. Si cette pratique est favorable à l'administré dans le cadre d'une démarche

¹⁰⁶⁸ V. *supra* n° 14.

¹⁰⁶⁹ CE, 18 fév. 1983, *Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances*, req. n° 18624, Rec. p. 71.

¹⁰⁷⁰ Art. R. 421-1 al. 1 du CJA : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision [...] ».

de contestation, elle ne l'est plus lors d'une demande d'accord. La reformulation de la demande risque de faire obstacle à la naissance de la décision implicite d'acceptation puisque l'administration peut inviter l'administré à préciser le contenu de sa demande ou interpréter, parfois de manière inexacte, l'intention du demandeur. L'imprécision de la demande donne alors une marge de manœuvre à l'administration qui peut alors requalifier ou, selon la terminologie employée par les services instructeurs, « réorienter » la demande¹⁰⁷¹.

363. Une demande rédigée en français. L'article L. 111-1 du Code impose « l'usage de la langue française [...] dans les échanges entre le public et l'administration ». Il se fonde, par renvoi, à l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1994 qui dispose que « langue de la République en vertu de la Constitution¹⁰⁷², la langue française est [...] la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics »¹⁰⁷³. Il en résulte que l'administration et l'administré doivent communiquer en langue française¹⁰⁷⁴. Ce dernier ne peut donc rédiger une demande dans une langue étrangère¹⁰⁷⁵ ou dans une langue locale¹⁰⁷⁶. En revanche, le juge a admis qu'en cas de recours contentieux rédigé en langue étrangère, il était tenu d'inviter le demandeur à régulariser sa requête en fournissant une traduction en français¹⁰⁷⁷. Il n'est pas à écarter que l'évolution jurisprudentielle soit étendue aux demandes non contentieuses. L'administration serait alors tenue de demander à l'administré la traduction de sa demande. Toutefois, cette éventualité constituant une charge supplémentaire pour les services

¹⁰⁷¹ J. OUM OUM, « La motivation de la requalification des demandes par l'administration », *RFDA*, n° 1, 2011, p. 90.

¹⁰⁷² Art. 2, al. 1 de la Constitution : « La langue de la République est le français ».

¹⁰⁷³ Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *JORF*, n° 180, 5 août 1994, p. 11392.

¹⁰⁷⁴ Le Conseil constitutionnel a rappelé que l'article 2 de la Constitution impose aux administrés l'usage du français dans leurs relations avec l'administration. Il en a été jugé ainsi au sujet de la langue tahitienne et des autres langues polynésiennes (Cons. const., n° 96-373 DC, 9 avr. 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. n° 91, *JORF*, 13 avr. 1996, p. 5724, Rec. p. 43). Sur ce point, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été déclarée contraire à la Constitution (Cons. const., n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. n° 8, *JORF*, 18 juin 1999, p. 8964, Rec. p. 71).

¹⁰⁷⁵ Un recours gracieux rédigé en anglais n'interrompt pas le délai du recours contentieux (CE, Sect., 5 janv. 2000, *Commune de Macot-La-Plage*, req. n° 170954, Rec. p. 3).

¹⁰⁷⁶ L'essentiel de la jurisprudence administrative connue porte sur la langue bretonne. La demande n'a pas pu donner lieu à une décision implicite de rejet car son « objet ne pouvait être identifié » (CE, 10 janv. 1991, *M. Kerrain*, req. n° 99608, Rec. T. p. 1107). De même, le recours contentieux est déclaré irrecevable (CE, Sect., 22 nov. 1985, *Quillevère*, req. n° 65105, Rec. p. 333 avec concl. D. Latournerie : « considérant que la requête de M. X... n'est pas rédigée en langue française ; qu'elle n'est, dès lors, pas recevable »). Cela ne constitue « ni une méconnaissance de la liberté d'expression ni une discrimination illégale opérée entre les usagers du service public » (CE, 15 avr. 1992, *M. Le Duigou*, req. n° 100042, Rec. T. p. 704).

¹⁰⁷⁷ CE, 18 oct. 2000, *Soc. Max-Planck-Gesellschaft*, req. n° 206341, Rec. p. 432.

instructeurs, il est probable que la jurisprudence la maintienne comme une simple faculté pour l'administration. Une certaine souplesse dans la recevabilité de la demande serait alors appliquée. L'essentiel réside dans le caractère compréhensible de la demande. Tout comme il est admis que le juge puisse statuer sur des pièces rédigées en langue étrangère¹⁰⁷⁸ dans le respect du contradictoire¹⁰⁷⁹, « l'administration peut exiger la traduction de ces pièces lorsque cela lui est nécessaire pour procéder à un examen éclairé »¹⁰⁸⁰. Dès lors, il convient de maintenir le principe de la rédaction en langue française tout en reconnaissant la faculté de l'administration d'admettre des demandes rédigées dans une autre langue, à la condition qu'elles soient compréhensibles. Le cas échéant, l'administration devra, si besoin, demander une traduction des éléments nécessaires pour une instruction effective.

364. La qualité du demandeur. La demande doit être formulée par l'intéressé lui-même¹⁰⁸¹ ou par un mandataire le représentant en application de l'article 1984 du code civil¹⁰⁸². Le mandat doit être exprès¹⁰⁸³. Toutefois, les mandats tacites en tant qu'avocat¹⁰⁸⁴, en vertu des articles 4 et 6 de la loi du 31 décembre 1971¹⁰⁸⁵, ou en tant qu'époux¹⁰⁸⁶, en application de l'article 1432 du code civil, sont admis. De même, un mandat général d'assurance comprenant une garantie de protection juridique suffit¹⁰⁸⁷. En revanche, certaines demandes doivent être obligatoirement déposées par l'administré en personne. Le décret du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir

¹⁰⁷⁸ CE, Sect., 15 déc. 2000, *SA Polyclad Europe*, req. n° 194696, Rec. p. 622 (solution implicite) ; CE, 17 déc. 2010, *Leostic*, req. n° 306174, Rec. T. p. 638 ; CE, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, req. n° 371502, Rec. T. p. 525.

¹⁰⁷⁹ CE, 24 sept. 1999, *Préfet d'Indre-et-Loire c/ M. Imtiaz*, req. n° 201968, Rec. T. p. 830.

¹⁰⁸⁰ CE, 22 nov. 2000, *Ass. Greenpeace France*, req. n° 194348, Rec. p. 548.

¹⁰⁸¹ Le demandeur doit présenter des garanties d'authenticité suffisantes telles que sa signature, son nom et son adresse, un acte d'état civil ou encore un titre de propriété (CE, 24 mars 1965, *M. de la construction c/ Consorts Scaramiglia*, req. n° 66405, Rec. T. p. 1088 ; CE, 17 oct. 1973, *M. de l'équipement et du logement c/ Sieur Souilhac*, req. n° 84041, Rec. p. 575).

¹⁰⁸² CE, avis, 7 mai 1997, *Bathily*, n° 184499, Rec. T. p. 850.

¹⁰⁸³ CE, 29 mai 1974, *ministre de l'Intérieur c/ Dame Chauvin*, req. n° 90915, Rec. p. 325. Un mandat exprès ne signifie pas nécessairement écrit ; il peut être verbal : CE, 19 juil. 2017, *M. Bennett et SCI La Sauvagine*, req. n° 402185, Rec. T. p. 726.

¹⁰⁸⁴ CE, 5 juin 2002, *M. Brandeau*, req. n° 227373, Rec. p. 206 ; CE, 24 avr. 2013, *Min. du budget c/ M. Neveu*, req. n° 352310, Rec. T. p. 568.

¹⁰⁸⁵ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, *JORF*, 5 janv. 1972, p. 131.

¹⁰⁸⁶ CE, 29 déc. 1997, *Époux Vivien*, req. n° 129772, Rec. T. p. 987.

¹⁰⁸⁷ CE, 15 juil. 2004, *M. Dumas*, req. 252551, Rec. T. p. 805.

l'administration par voie électronique¹⁰⁸⁸ énumère quarante-huit procédures pour lesquelles la comparution personnelle de l'administré est nécessaire à la recevabilité de la demande. En effet, ces procédures exigent la présence du demandeur pour vérifier l'authenticité et la complétude de la demande. Elles nécessitent toutes de s'assurer de l'identité du demandeur et de son état civil. Il s'agit, par exemple, des demandes de délivrance de titres de séjour des étrangers¹⁰⁸⁹, des demandes de délivrance de carte nationale d'identité¹⁰⁹⁰ ou de passeports¹⁰⁹¹ ou encore de la demande de vote par procuration¹⁰⁹².

365. La demande de l'administré doit ensuite être déposée à l'administration pour déclencher le délai d'instruction. Si, en principe, l'administré est libre de choisir le mode de saisine de l'administration qui lui convient, la saisine par voie électronique tend à devenir obligatoire.

§ 2. Les modalités variables de saisine de l'administration

366. En principe, l'administré dispose de plusieurs alternatives pour déposer sa demande. Traditionnellement, il peut choisir de saisir l'administration par écrit ou oralement ; il peut encore déposer en main propre sa demande. L'écueil principal de ces modes ordinaires de saisine est celui de la preuve en cas de contestation, par l'administration, de la réception de la demande. Sauf en cas de lettre recommandée, l'administré est tenu d'être vigilant et de conserver toute preuve de dépôt de sa demande afin de connaître le point de départ du délai au terme duquel naît une éventuelle décision implicite d'acceptation (A./). Les modes traditionnels de saisine de l'administration sont aujourd'hui concurrencés par la saisine par voie électronique. L'expression désigne, initialement, le simple envoi électronique de la

¹⁰⁸⁸ Décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'intérieur), *JORF*, n° 0258, 6 nov. 2015, p. 20751, texte n° 54.

¹⁰⁸⁹ La remise en main propre du récépissé est prévue dans le cadre d'une demande de titre de séjour (art. L. 211-2-1 du CESEDA).

¹⁰⁹⁰ Le recueil des empreintes digitales est exigé (art. 4-3 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, *JORF*, 27 oct. 1955, p. 10604).

¹⁰⁹¹ Le recueil des empreintes digitales est également obligatoire (art. 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports, *JORF*, n° 304, 31 déc. 2005, p. 20742, texte n° 15).

¹⁰⁹² Il est nécessaire de remplir un formulaire administratif au tribunal d'instance, au commissariat de police, à la gendarmerie du lieu de résidence ou du lieu de travail du demandeur (art. R. 72 du code électoral).

demande. Toutefois, sous l'impulsion du Gouvernement, de nombreuses administrations ont mis en place des plateformes électroniques dédiées, qualifiées de « téléservices ». L'ambition est d'améliorer les méthodes de travail des services administratifs en réduisant les délais d'instruction (B./). Perçu comme plus moderne, plus sûr et plus efficace, le téléservice tend à devenir le mode exclusif de saisine de l'administration. Il est pourtant la modalité la plus contraignante pour les administrés n'ayant pas accès à l'outil informatique ou ne le maîtrisant pas (C.).

A./ Les modes classiques de saisine de l'administration

367. La demande adressée à l'administration peut être « constatée par tous moyens »¹⁰⁹³ lors du dépôt du recours contentieux. Cette preuve permet au juge de déterminer l'existence de la décision préalable et le point de départ du délai contentieux¹⁰⁹⁴. Ainsi, c'est bien au stade de la preuve que le mode de saisine de l'administration a une influence. Peu importe que la demande soit écrite ou orale¹⁰⁹⁵, ce qui compte est que l'administré puisse prouver le dépôt de sa demande. Une demande formulée par lettre simple ou dépôt en main propre ne présente pas plus de sécurité juridique¹⁰⁹⁶ qu'un appel téléphonique dès lors que l'existence de la demande est contestée par l'administration¹⁰⁹⁷. Certains auteurs considèrent que la loi du

¹⁰⁹³ Art. R. 421-2 du CJA.

¹⁰⁹⁴ CE, 30 juil. 1920, *Servan*, req. n° 65585, Rec. p. 780 : « [...] la disposition qui oblige le réclamant à fournir, à défaut d'une production de la décision attaquée, le récépissé de sa demande, doit être entendue comme n'ayant eu d'autre but que d'exiger une preuve certaine que la réclamation a été remise à une date déterminée à l'autorité compétente ; qu'il appartient au juge d'apprécier d'après les éléments du dossier, si le requérant apporte cette preuve, et si, en conséquence, le délai de quatre mois a pu courir à partir de cette date ».

¹⁰⁹⁵ CE, 7 nov. 1956, *Sieur Delzant*, req. n° 28067, Rec. p. 421 : « Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de formes particulières aux recours gracieux ou hiérarchiques [...] la production de ce récépissé est seulement destinée à prouver l'existence et la date de la réclamation au cas où celles-ci seraient contestées, mais que la [disposition prévoyant la délivrance d'un récépissé à titre de preuve du dépôt de la demande] n'a eu ni pour objet ni pour effet d'obliger les intéressés à présenter par écrit leurs réclamations à l'autorité administrative compétente ».

¹⁰⁹⁶ Malgré l'adage latin « *verba volant, Scripta manent* » (les paroles s'envolent, les écrits restent) in H. ROLAND, *Lexique juridique des expressions latines*, LexiNexis, 7^e éd., 2016, p. 392.

¹⁰⁹⁷ Une demande orale non contestée par l'administration ne soulève aucune difficulté : CE, ord., 25 août 2004, req. n° 271410.

12 avril 2000¹⁰⁹⁸, puis le Code¹⁰⁹⁹ imposent que la demande soit écrite. Ils déduisent une telle exigence de l'obligation procédurale à la charge de l'administration d'accuser réception de la demande. Toutefois, rien n'empêche l'administration de produire un accusé de réception d'une demande orale. Celui-ci joue simplement un rôle d'information et permet de matérialiser l'existence d'une éventuelle décision implicite en cas de silence de l'administration.

368. S'il envoie un courrier, le demandeur doit conserver une copie de sa lettre ou la preuve de l'envoi par lettre recommandée (simple ou avec accusé de réception)¹¹⁰⁰. Si la demande a été déposée en main propre sur place, le récépissé administratif, le tampon sur une copie de la première page de la lettre ou un compte-rendu de l'entretien¹¹⁰¹ constituent de bons moyens de preuve. Enfin, si la demande orale a été effectuée par téléphone, il peut être judicieux de conserver une trace de cet échange au moyen, par exemple, de l'envoi ultérieur d'une lettre confirmative¹¹⁰².

369. Ces modes traditionnels de saisine sont peu à peu concurrencés par des modalités renouvelées : le développement de la saisine par voie électronique est encouragé par les pouvoirs publics ces dernières années au point de devenir la pratique la plus courante dans la relation entre l'administré et l'administration.

¹⁰⁹⁸ « La demande au sens de la loi du 12 avril 2000 ne peut pas être faite oralement, l'oralité ne s'accommodant pas de la formalité de l'accusé de réception imposée à l'administration. Avant 2000 toutefois, la demande de nature à faire naître une décision implicite pouvait être orale » in P. CASSIA, « La décision implicite d'acceptation », *JCP A*, n° 27, 2009.2156, note de bas de page n° 10.

¹⁰⁹⁹ « Jusqu'à l'entrée en vigueur du CRPA, aucun formalisme général n'encadrerait la présentation des demandes adressées à l'administration : une telle demande pouvait être orale » in S. ROUX, *Le silence de l'administration. Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, éd. Anne Rideau, coll. « Portalis », 2016, p. 45. L'auteur laisse entendre, *a contrario*, que l'entrée en vigueur du Code empêche une saisine orale.

¹¹⁰⁰ La lettre recommandée peut être au format papier ou au format électronique : décret n° 2018-347 du 9 mai 2018 relatif à la lettre recommandée électronique, *JORF*, n° 0108, 12 mai 2018, texte n° 16.

¹¹⁰¹ B. CLAVERIE, « Généralisation du principe silence vaut acceptation. Décryptage pratique », *JCP A*, n° 49, 2015.2357.

¹¹⁰² CAA Nancy, 27 juin 1996, req. n° 94NC01707. En l'espèce, le juge semble admettre une demande téléphonique attestée par une note de service ; il refuse, en revanche, de reconnaître des communications téléphoniques uniquement corroborées par les témoignages de collègues de travail.

B./ Le développement de la saisine par voie électronique

370. Le Gouvernement a tenté de généraliser la saisine par voie électronique afin de faciliter les démarches des administrés. Cette généralisation est notamment permise par la mise en place de téléservices dédiés dans lesquels l'administré dépose l'ensemble des documents nécessaires pour l'instruction de la demande. Le téléservice transforme le fonctionnement et les méthodes des services instructeurs ; facilitant la phase d'instruction, il a vocation à réduire leur délai de réponse. L'ordonnance du 6 novembre 2014¹¹⁰³ consacre cette innovation en proclamant le droit de tout administré de saisir l'Administration par voie électronique (1°). Toutefois, l'extension générale de ce nouveau mode de saisine connaît des limites. D'une part, il peut être exclu de certaines procédures en raison des enjeux qu'elles comportent, de leur complexité ou de la nécessité de présence physique de l'administré lors du dépôt de la demande. D'autre part, le téléservice dédié représente un coût financier et technique que certaines administrations ne peuvent pas assumer (2°).

1°) L'objectif de généralisation de la saisine par voie électronique

371. Lancé dans les années 2000¹¹⁰⁴, le téléservice correspond à « tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives »¹¹⁰⁵. Pour le Gouvernement, la mise en place du téléservice poursuit l'objectif plus général d'amélioration du délai de traitement des demandes des administrés. En effet, les circulaires du Premier ministre du 7 octobre et du 31 décembre 1999 prévoient qu'en cas de saisine par voie électronique, l'administration de l'État doit donner, en principe, une réponse de « qualité [et] personnelle dans le délai d'une semaine » et qu'« avant l'été 2000 la totalité des formulaires correspondant aux démarches administratives [...] »

¹¹⁰³ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *JORF*, n° 0258, 7 nov. 2014, p. 18780, texte n° 8.

¹¹⁰⁴ La réforme est notamment retracée par P. SCHNÄBELE et F. BEAUVAIS, « Réforme de l'État et téléprocédures », *AJDA*, n° 7-8, 2001, pp. 608-616.

¹¹⁰⁵ Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, *JORF*, n° 286, 9 déc. 2005, p. 18986, texte n° 9.

figurent sur le site de [chaque] ministère »¹¹⁰⁶. Cet objectif ambitieux illustre la conception première de ce nouveau mode de saisine : le téléservice est, avant tout, une réforme des méthodes de travail des agents publics. Initialement simple faculté à la charge des administrations selon l'ordonnance du 8 décembre 2005, le téléservice devient une véritable obligation avec l'ordonnance du 6 novembre 2014¹¹⁰⁷ et le décret du 20 octobre 2016¹¹⁰⁸. L'essentiel de ces dispositions est repris aux articles L. 112-8 à R. 112-20 du Code.

Le droit pour l'administré de saisir l'administration par voie électronique, prévu par l'ordonnance du 6 novembre 2014, est entré en vigueur le 7 novembre 2015 pour les administrations de l'État et ses établissements publics administratifs, et le 7 novembre 2016 pour les administrations des collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les autres organismes publics et privés gérant un service public administratif¹¹⁰⁹. À compter de ces dates, l'administré peut formaliser sa demande à travers un téléservice mis en place par l'administration. Il peut s'agir d'une téléprocédure spécialement dédiée à la démarche administrative, d'une procédure de saisine électronique par formulaire de contact ou encore d'une simple adresse électronique. À défaut de téléservice dédié, l'administré peut saisir l'administration « par tout type d'envoi électronique »¹¹¹⁰, ce qui comprend l'adresse électronique professionnelle de chaque agent de l'administration¹¹¹¹, les réseaux sociaux de l'administration¹¹¹², l'envoi d'un minime message (SMS)¹¹¹³ ou d'un

¹¹⁰⁶ Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État, *JORF*, n° 237, 12 oct. 1999, pp. 15167-15172 ; circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'internet, *JORF*, n° 5, 7 janv. 2000, pp. 279-280 ; J.-B. AUBY, « Les progrès du gouvernement électronique », *Rev. adm.*, n° 2, fév. 2000, n° 100001.

¹¹⁰⁷ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *op. cit.*

¹¹⁰⁸ Décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 relatif aux modalités de saisine de l'administration par voie électronique, *JORF*, n° 0247, 22 oct. 2016, texte n° 1.

¹¹⁰⁹ Art. 7 de l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *op. cit.*

¹¹¹⁰ Art. R. 112-9-2 du CRPA.

¹¹¹¹ Y. GOUTAL, « Le “silence vaut acceptation” : quelles conséquences pratiques », *AJCT*, n° 3, 2015, p. 148 ; L. BOUSTANY, « La saisine électronique des collectivités territoriales », *AJCT*, n° 4, 2017, pp. 188-191.

¹¹¹² L'administration dispose souvent d'une page dédiée sur *Facebook*, *Twitter* ou *LinkedIn*. V. not. L. BOUSTANY, « La saisine électronique des collectivités territoriales », *op. cit.* ; A. DURUP de BALEINE, concl. sur CAA Nantes, 21 sept. 2016, req. n° 14NT01189, *AJDA*, n° 38, 2016, pp. 2168-2175 ; G. KOUBI, « Le droit de saisir l'administration par voie électronique : la “demande” », *JCP A*, n° 14, 2018, n° 2116, § n° 7.

¹¹¹³ Le minime message (SMS : « *Short Message Service* ») est défini comme un « message alphanumérique de longueur limitée transmis dans un réseau de radiocommunication avec les mobiles » in DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE, *Vocabulaire des techniques*

message multimédia (MMS)¹¹¹⁴ au téléphone mobile professionnel de l'agent qui a communiqué son numéro. De même, rien n'interdirait à l'administré de transmettre sa demande et les pièces y afférentes téléchargeables par la communication d'une simple adresse internet dédiée via un mécanisme d'informatique en nuage, plus connu sous le terme anglais de *cloud*¹¹¹⁵.

En revanche, la télécopie ou le fax ne semblent pas entrer dans la catégorie d'envoi électronique. Définie comme « la télécommunication ayant pour objet la reproduction à distance d'un document graphique sous la forme d'un autre document graphique géométriquement semblable à l'original »¹¹¹⁶, la télécopie demeure matériellement un support papier à l'envoi comme à la réception¹¹¹⁷. Seule la transmission est électronique. Le Code distingue ainsi la télécopie de l'envoi électronique¹¹¹⁸ ou du courrier électronique¹¹¹⁹. Il en est de même du support physique électronique (CD-Rom, DVD-Rom, clé USB), considéré comme équivalent au support papier en matière de marchés publics¹¹²⁰.

Afin de rendre plus accessibles les démarches administratives, le Gouvernement encourage la mise en œuvre de téléservices au sein des administrations¹¹²¹. En octobre 2019, le site

de l'information et de la communication (TIC), 2017, n° 484. L'exemple du SMS est confirmé par la circulaire n° 5826/SG du 6 novembre 2015 relative à l'entrée en vigueur du droit de saisir l'administration par voie électronique, p. 4.

¹¹¹⁴ Le message multimédia (MMS : « multimedia message service ») est défini comme un « message émis dans un réseau de radiocommunication avec les mobiles, pouvant contenir des images, des sons ou des textes » in DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE, *Vocabulaire des techniques de l'information et de la communication (TIC)*, *op. cit.*, n° 460. À la différence du minimessage, le message multimédia présente l'avantage de pouvoir inclure des pièces jointes et permet ainsi à l'administré d'envoyer une demande complète faisant déclencher le délai de naissance d'une décision implicite d'acceptation.

¹¹¹⁵ L'informatique en nuage se définit comme un « mode de traitement des données d'un client, dont l'exploitation s'effectue par l'internet, sous la forme de services fournis par un prestataire » in DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE, *Vocabulaire des techniques de l'information et de la communication (TIC)*, *op. cit.*, n° 369 et 528.

¹¹¹⁶ DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE, *Vocabulaire des techniques de l'information et de la communication (TIC)*, *op. cit.*, n° 756.

¹¹¹⁷ N. FOUILLEUL, *Le contrat administratif électronique. L'exemple des marchés publics*, PUAM, coll. « IREDIC », 2007, T. 1, n° 336 ; A. DURUP de BALEINE, concl. sur CAA Nantes, 21 sept. 2016, req. n° 14NT01189, *op. cit.*

¹¹¹⁸ Art. R. 342-4-1 et R. 343-1 du CRPA.

¹¹¹⁹ Art. R. 133-5 du CRPA.

¹¹²⁰ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Guide de la dématérialisation des marchés publics pour les opérateurs économiques*, publié par la direction des affaires juridiques, janvier 2019, version n° 3, p. 21 ; N. FOUILLEUL, *Le contrat administratif électronique. L'exemple des marchés publics*, *op. cit.*, T. 1, n° 357.

¹¹²¹ A. BARTOLI, G. JEANNOT, F. LARAT, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *RFAP*, n° 157, 2016, p. 10.

internet Service-public.fr¹¹²² référencie 727 services en ligne¹¹²³, 1876 formulaires-CERFA (Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs)¹¹²⁴, 110 simulateurs ainsi que 293 modèles de lettres pour faciliter les démarches des administrés avec l'administration ou le secteur privé. Certains programmes vont même plus loin en proposant des sites internet interactifs, tels que l'estimation globale des différentes allocations auxquelles l'administré peut prétendre¹¹²⁵, ou des plateformes centralisant les documents demandés par les administrations aux entreprises ou aux particuliers, ensemble résumé sous le slogan « Dites-le-nous une fois »¹¹²⁶. Dans la même logique, une « startup d'État »¹¹²⁷ visant à harmoniser les conditions de réception et d'instruction des demandes dématérialisées a été créée¹¹²⁸.

2°) L'encadrement de la saisine par voie électronique

372. Le mode de saisine par voie électronique, notamment le téléservice, est développé par de nombreuses administrations afin de faciliter leur méthode d'instruction et améliorer la relation avec les administrés. Toutefois, le mécanisme connaît deux limites principales :

¹¹²² Arrêté du 18 juin 2009 portant création par la direction générale de la modernisation de l'État d'un téléservice dénommé « mon.service-public.fr », *JORF*, n° 0141, 20 juin 2009, p. 10112, texte n° 58. Le site internet est disponible en ligne. Il classe l'ensemble des services en ligne et des formulaires en trois catégories d'administrés : les particuliers, les entreprises et les associations. Ce téléservice a permis à la France d'être classée par l'Organisation des Nations Unies (ONU), en 2014, première sur l'indicateur de la qualité des services administratifs en ligne et quatrième dans le classement général d'« e-government », c'est-à-dire à la façon dont les États utilisent Internet et les nouvelles technologies pour améliorer l'information des citoyens et la transparence in UNITED NATIONS, *e-Government Survey*, 2014, pp. 15 et 47 (version anglaise). En 2018, la France est classée neuvième sur les 193 États. Ce classement repose sur trois critères : les services en ligne proposés par l'administration, les infrastructures de télécommunications, ainsi que le niveau d'éducation des habitants. Les rapports sont accessibles en ligne.

¹¹²³ En 2001, il n'y aurait eu qu'une dizaine de téléservices publics en ligne in G. CHATILLON, « Administration électronique et services publics », *AJDA*, n° 7-8, 2001, p. 622.

¹¹²⁴ Les formulaires CERFA sont homologués avec un numéro d'identification puis ils sont mis en ligne (art D. 113-2 du CRPA).

¹¹²⁵ Site internet disponible en ligne.

¹¹²⁶ La plateforme unique est lancée, durant la présidence de F. Hollande, à travers le programme de « Choc de simplification ». Elle est reprise par le programme « Action publique 2022 ».

¹¹²⁷ « Une Startup d'État est un service public sans personnalité juridique propre, constituée d'une petite équipe totalement autonome. Elle est financée par une administration porteuse qui lui garantit un espace de liberté pour innover » in Site internet disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://beta.gouv.fr/startups/>.

¹¹²⁸ De sa création, en 2016, à janvier 2019, la plateforme a hébergé plus de 5 000 démarches dématérialisées et plus de 150 000 dossiers ont été déposés.

certaines démarches administratives en sont exclues et l'administration doit respecter, au nom de la protection des données personnelles, certaines contraintes techniques de sécurité.

373. Des exceptions réglementaires à la saisine par voie électronique. La consécration du droit à la saisine par voie électronique s'est accompagnée d'un certain nombre d'exceptions. En effet, quinze décrets ont recensé 559 procédures pour lesquelles le droit de la saisine par voie électronique n'est pas applicable. Il en est ainsi « pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire »¹¹²⁹. Au sein de ces exceptions, 228 sont des exceptions à titre transitoire et prennent fin entre un à trois ans après l'entrée en vigueur du décret d'exception auquel elles se rattachent¹¹³⁰ ; 331 procédures entrent dans le périmètre des exceptions réglementaires définitives à la saisine par voie électronique. Le ministère de l'Intérieur est celui qui en recense le plus¹¹³¹. En effet, le décret du 5 novembre 2015¹¹³² exclut 140 procédures¹¹³³ dont 64 pour motif d'ordre public, 48 en raison de la nécessité de comparution personnelle de l'administré et 28 au nom de la bonne administration¹¹³⁴.

374. Une analogie trompeuse avec la réforme du « silence vaut accord ». Au premier abord, une analogie peut être opérée entre la mise en œuvre de la réforme « silence vaut accord » et celle portant « saisine par voie électronique ». En effet, les deux réformes

¹¹²⁹ Art. L. 112-10 du CRPA.

¹¹³⁰ En principe, les exceptions transitoires prennent fin au plus tard en novembre 2019. Toutefois, l'échéance réglementaire a été prolongée pour certaines demandes. Par exemple, pour certaines demandes en matière d'autorisations d'urbanisme, la date butoir initiale du 7 novembre 2018 a été prolongée au 31 décembre 2021 : décret n° 2018-954 du 5 novembre 2018 modifiant le décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale, *JORF*, n° 0256, 6 nov. 2018, texte n° 18.

¹¹³¹ Ensuite vient le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes avec 105 procédures, puis celui de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie avec 81 procédures.

¹¹³² Décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'Intérieur), *JORF*, n° 0258, 6 nov. 2015, p. 20751, texte n° 54.

¹¹³³ En réalité 145 procédures sont exclues ; les 5 procédures supplémentaires sont des exceptions à titre transitoire qui ont pris fin le 7 novembre 2017 ou le 7 novembre 2018.

¹¹³⁴ Les démarches administratives seraient matériellement inadaptées à la saisine par voie électronique au regard des moyens dont dispose l'administration. Ainsi, les demandes de validation d'une attestation d'accueil par le maire, de regroupement familial et de concours de la force publique, ainsi que la demande d'indemnisation au titre du refus de concours de la force publique, ont été exclues.

s'appliquent aux catégories d'administrations, elles sont entrées en vigueur au même moment et connaissent des exceptions similaires.

375. Toutefois, le champ d'application de la saisine par voie électronique est beaucoup plus large que celui de la décision implicite d'acceptation. Ainsi la saisine par voie électronique concerne toutes les « démarches ou formalités administratives »¹¹³⁵ tandis que la décision implicite d'acceptation n'est déclenchée que par une « demande » individuelle de prise de position de l'administration, à objet administratif, prévue par une procédure, qui n'a pas un caractère financier, sauf dans les cas prévus par décret en matière de sécurité sociale¹¹³⁶. En outre, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation connaît des exclusions bien plus nombreuses¹¹³⁷ : 1390 procédures sont recensées comme exclusions pour la décision implicite d'acceptation¹¹³⁸ pour « seulement » 331 pour la saisine par voie électronique¹¹³⁹. Seules 126 procédures sont communes, moins de 40 % des exceptions à la saisine par voie électronique sont référencées comme exceptions à la décision implicite d'acceptation. Les champs d'application des deux réformes sont donc bien distincts, malgré leurs nombreuses similitudes¹¹⁴⁰.

376. La nécessité de respecter des conditions de sécurité. La mise en place de la saisine par voie électronique nécessite de respecter des obligations de sécurité issues de l'ordonnance du 8 décembre 2005¹¹⁴¹ et du règlement européen du 27 avril 2016, dit « Règlement général sur la protection des données » (RGPD)¹¹⁴². En vertu de l'article 9 de l'ordonnance du

¹¹³⁵ Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, *op. cit.* ; art. L. 112-8 du CRPA : « Toute personne [...] peut [...] adresser à [l'administration], par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information [...] ».

¹¹³⁶ Art. L. 231-4-1° à 3° du CRPA.

¹¹³⁷ Art. L. 231-4-4° et L. 231-5 du CRPA.

¹¹³⁸ 672 en tant qu'exceptions de droit et 718 comme dérogations réglementaires (annexe n° 4-1 : bilan de la réforme du silence vaut accord de 2013 par catégorie d'administration).

¹¹³⁹ Seules sont comptabilisées les exceptions définitives.

¹¹⁴⁰ En revanche, sur le plan légistique, il aurait été plus judicieux pour le Gouvernement de reprendre le recensement de l'ensemble des procédures effectué pour déterminer le champ d'application de la décision implicite d'acceptation. En procédant séparément, le croisement des procédures respectives est plus complexe. Il a été réalisé, notamment, par S. ROUX, *Le silence de l'administration : Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, *op. cit.*

¹¹⁴¹ Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, *op. cit.*

¹¹⁴² Règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *JOUE*, 4 mai 2016, L. 119, p. 1.

8 décembre 2005¹¹⁴³, l'administration est tenue de mettre en œuvre un téléservice conforme à un référentiel général de sécurité précisé par le décret du 2 février 2010¹¹⁴⁴. Un processus d'homologation de sécurité est nécessaire avec la nomination d'un délégué à la protection des données au sein de l'administration¹¹⁴⁵. Par ailleurs, le règlement européen, applicable depuis le 25 mai 2018, a allégé certaines formalités administratives auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Un régime déclaratif est désormais applicable¹¹⁴⁶. L'administration ne peut mettre en œuvre un téléservice qu'à la condition que les informations collectées soient pertinentes et nécessaires à l'accomplissement de la démarche administrative. À ce titre, la Commission nationale de l'informatique et des libertés « exclut la possibilité pour l'administration d'attribuer un identifiant unique à l'utilisateur pour l'intégralité de ses démarches administratives afin d'éviter tout risque de création d'un fichier de population sur la base de cet identifiant » et de maintenir « un cloisonnement des informations personnelles collectées en fonction de la finalité de leur collecte »¹¹⁴⁷. L'ensemble de ces contraintes techniques et financières, justifiées par la protection des données personnelles, constituent un frein au développement du mécanisme du téléservice à l'échelle de plusieurs services¹¹⁴⁸.

377. La liberté de saisine du demandeur est de plus en plus encadrée par les textes.

¹¹⁴³ « I. - Un référentiel général de sécurité fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage. Les conditions d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication de ce référentiel sont fixées par décret. [...] ».

¹¹⁴⁴ Décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, *JORF*, n° 0029, 4 fév. 2010, p. 2072, texte n° 1.

¹¹⁴⁵ Art. 37 et s. du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016, *op. cit.*

¹¹⁴⁶ Le régime antérieur d'autorisation est supprimé. L'administration n'est tenue qu'à une déclaration préalable lors de la mise en œuvre du téléservice : art. 24 et s. du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016, *op. cit.*

¹¹⁴⁷ Extrait des recommandations de la CNIL, accessibles en ligne.

¹¹⁴⁸ Tel que le téléservice « FranceConnect » dont l'objectif est de permettre l'accès à plusieurs services en ligne à travers un seul identifiant et un unique mot de passe. Créé en 2015 avec le programme « Dites-le-nous une fois », ce téléservice est encore au stade de l'expérimentation : décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, *JORF*, n° 0017, 20 janv. 2019, texte n° 68.

C./ Les conditions de saisine imposées par les textes

378. En principe, l'administré peut s'adresser à l'administration selon les modalités de son choix. Cependant, certaines procédures imposent des conditions restrictives de lieu et de temps. Parmi ces contraintes, certaines sont justifiées par la nature de la procédure. L'administré peut être tenu, en raison de l'objet de sa demande, de comparaître personnellement ou de respecter une date limite de dépôt de son dossier (1°). D'autres contraintes résultent des transformations de l'action administrative souhaitées par le Gouvernement. Promu, le recours téléservice est peu à peu imposé. Toutefois, la généralisation inéluctable du téléservice ne saurait survenir sans que soient assurées les conditions du respect du principe d'égalité, dans l'utilisation du téléservice, entre les administrés (2°).

1°) Les obligations de temps et de lieu

379. La comparution personnelle obligatoire. Dans certains cas, l'administré doit se présenter, en personne, sur le lieu d'instruction de sa demande. Le décret du 5 novembre 2015 portant exception à la saisine par voie électronique en énumère un certain nombre. Ainsi, le demandeur doit être personnellement présent pour réceptionner le récépissé de sa demande de titres de séjour¹¹⁴⁹ ou de sa demande de délivrance de la carte nationale d'identité¹¹⁵⁰ ou passeport¹¹⁵¹ ; l'administration recueille alors ses empreintes digitales. De même, lors de sa demande de vote par procuration, l'administré doit remplir un formulaire au tribunal d'instance, au commissariat de police ou à la gendarmerie de son lieu de résidence ou de son lieu de travail. Si l'état de santé du demandeur ne lui permet pas de comparaître, un agent de police judiciaire se déplace à son domicile¹¹⁵².

380. L'exigence de dates préfixées. L'administration peut déterminer des dates d'ouverture et de clôture de recevabilité des demandes. Il en est ainsi de la procédure

¹¹⁴⁹ Art. L. 211-2-1 du CESEDA.

¹¹⁵⁰ Art. 4-3 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, *op. cit.*

¹¹⁵¹ Art. 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports, *op. cit.*

¹¹⁵² Art. R. 72 du code électoral.

« Parcoursup » pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur : aucune décision implicite ne peut naître après la date de clôture de la recevabilité des demandes¹¹⁵³. Il semble qu'aucune règle n'interdise à l'administration de fixer des dates prédéterminées pour le dépôt des demandes, dès lors que celles-ci sont justifiées par le bon fonctionnement du service. Rien n'empêche l'administration de fixer une date préétablie de recevabilité des demandes, si elle estime qu'elle est nécessaire à une bonne instruction de la demande¹¹⁵⁴, et qu'une publicité suffisante a été effectuée à l'égard des administrés¹¹⁵⁵. Dans ce cas, l'administré doit adresser sa demande avant la date limite, le cachet postal en cas d'envoi par courrier, la date figurant sur l'accusé de réception ou l'accusé d'enregistrement en cas d'envoi électronique, faisant foi¹¹⁵⁶.

2°) La saisine obligatoire par téléservice

381. Le téléservice s'impose progressivement comme le mode principal de saisine électronique. Le droit à la saisine électronique se transforme en obligation de saisine par une téléprocédure (a). L'éviction des autres modes de saisine peut porter préjudice à certains administrés, la saisine exclusive par téléprocédure est donc limitée à certaines catégories précises d'administrés. Pourtant, si des mesures d'accès informatique sont prévues, rien n'empêche une extension de cette obligation (b).

a) Une saisine électronique limitée au téléservice créé

382. La reconnaissance d'un droit de saisine par voie électronique n'octroie pas nécessairement une liberté de choix quant à la forme de l'envoi électronique. En effet, la liberté de choix dépend de la diligence de l'administration dans la mise en place d'un

¹¹⁵³ Art. L. 612-3-I al. 4 du code de l'éducation. Cet alinéa est rajouté par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants dite « Parcoursup » (*JORF*, n° 0057, 9 mars 2018, texte n° 1).

¹¹⁵⁴ Cela peut être le cas, par exemple, en matière d'inscription aux services publics à capacité d'accueil limitée. Les dates d'ouverture et de clôture des inscriptions sont déterminées selon les données dont dispose l'administration (accès aux établissements et cantines scolaires, crèches, accès à une profession réglementée, etc.).

¹¹⁵⁵ L'information peut être communiquée par affichage sur le lieu de l'activité ou sur le site internet de l'administration. Elle peut également être précisée dans des lettres d'information envoyées aux administrés.

¹¹⁵⁶ Art. L. 112-1 et L. 112-13 du CRPA, codifiant l'article 16 de la loi du 12 avril 2000.

téléservice. L'article L. 112-9 alinéa 3 du Code précise que « lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice ». Ainsi, entre les différentes formes d'envoi électronique possibles, une seule modalité permet de saisir l'administration. Le mode de saisine est imposé en contrepartie d'une information suffisante des administrés sur les modalités d'utilisation du téléservice et sur son caractère exclusif. À défaut d'information appropriée « sur le ou les téléservices, le public peut saisir l'administration par tout type d'envoi électronique »¹¹⁵⁷.

Le choix d'un mode exclusif de saisine électronique présente l'avantage de centraliser l'ensemble des demandes électroniques. Il constitue *a contrario* une réelle contrainte pour l'administré puisqu'il doit vérifier sur le site de l'administration si un téléservice dédié a été prévu pour son type de demande. Le cas échéant, sa demande par voie électronique n'est recevable qu'à la condition d'avoir été transmise au moyen du téléservice. Le droit de saisine par voie électronique exige de l'administré qu'il dispose du matériel informatique nécessaire et des connaissances informatiques suffisantes pour pouvoir formaliser sa demande électronique. Plus le téléservice est élaboré, à l'image d'une téléprocédure avec un format de pièces jointes préétabli, plus la contrainte est forte pour l'administré.

b) Un recours exclusif au téléservice

383. Le développement des cas de recours exclusif au téléservice. Le caractère impératif de l'une des formes de saisine par voie électronique, telle que le télérécourse, exclut les autres modes alternatifs de saisine électronique à l'image des courriels. Toutefois, le sort des modes de saisine traditionnels est incertain. La saisine électronique semble, *a priori*, demeurer une faculté offerte à l'administré. Celui-ci « peut [...] adresser à [l'administration], par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie »¹¹⁵⁸. C'est bien « à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique [que les administrés peuvent effectuer] des démarches administratives

¹¹⁵⁷ Art. R. 112-9-2 du CRPA.

¹¹⁵⁸ Art. L. 112-8 du CRPA.

dématérialisées de toutes natures »¹¹⁵⁹. À ce titre, la Commission nationale de l'informatique et des libertés s'avère particulièrement vigilante sur le respect du caractère facultatif de la voie électronique. La Commission estime ainsi que « le caractère facultatif de l'usage de ces SVE [saisine par voie électronique] devrait être clairement indiqué aux internautes, dès la page d'accueil du dispositif, de même que les modalités pratiques permettant d'effectuer une démarche analogue sans recourir à la SVE. Il serait également opportun de renvoyer l'utilisateur vers les lieux de médiation numérique afin de lui permettre d'appréhender les modalités d'usage de l'outil de saisine électronique »¹¹⁶⁰. Certains arrêtés de mise en œuvre de téléservice précisent dès lors que son utilisation est facultative¹¹⁶¹. Néanmoins, la saisine par voie électronique devient, pour de nombreuses démarches administratives, obligatoire.

384. D'une part, le téléservice devient le mode de saisine obligatoire parmi les saisines par voie électronique. Il s'impose, d'abord, dans les procédures réservées aux professionnels. L'exemple le plus emblématique est le marché public¹¹⁶² ou la saisine d'une juridiction par un professionnel du droit¹¹⁶³. Le recours au téléservice obligatoire se développe ensuite pour

¹¹⁵⁹ Art. 1^{er} du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *op. cit.*

¹¹⁶⁰ CNIL, délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (demande d'avis n° 1938305), *JORF*, n° 0124, 29 mai 2016, texte n° 43.

¹¹⁶¹ Art. 2 de l'arrêté du 6 février 2006 portant création par la direction générale de la modernisation de l'État d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « téléservice de demande d'actes d'état civil », *JORF*, n° 37, 12 fév. 2006, texte n° 4 ; art. 1^{er} de l'arrêté du 30 septembre 2016 relatif à la mise en œuvre d'un téléservice de saisine par voie électronique des services du ministère de la Défense, *JORF*, n° 0243, 18 oct. 2016, texte n° 20.

¹¹⁶² Depuis le 1^{er} octobre 2018, la passation des marchés publics d'un montant égal ou supérieur à 25 000 euros est obligatoirement dématérialisée (art. 39 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, *JORF*, n° 0074 27 mars 2016, texte n° 28 ; art. 2132-1 et s. du code de la commande publique). Il a fallu attendre presque vingt ans pour transformer la faculté de saisine par voie électronique du candidat en une véritable obligation. En 2001, l'envoi par voie électronique est une simple possibilité pour le candidat (art. 56 du code des marchés publics, issu du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics, *JORF*, n° 57, 8 mars 2001, p. 37003, texte n° 6).

¹¹⁶³ Les actes de procédure avec représentation obligatoire doivent être remis à la cour d'appel par voie électronique sous peine d'irrecevabilité depuis le 1^{er} janvier 2011 (art. 930-1 du code de procédure civile). La requête ainsi que les autres mémoires doivent « à peine d'irrecevabilité, être adressée[s] à la juridiction [administrative] par voie électronique » au moyen de la téléprocédure *Télérecours* depuis le 1^{er} janvier 2017 (art. R. 414-1 et s. du CJA). En revanche, pour les communes de moins de 3 500 habitants et les non-professionnels tels que « les personnes physiques et morales de droit privé non représentées par un avocat, autres que celles chargées de la gestion permanente d'un service public », la téléprocédure *Télérecours* reste une simple faculté. Toutefois, elle n'est pas sans contrainte car l'utilisation par les non-professionnels de cette téléprocédure exclut ensuite qu'ils puissent utiliser une autre forme de saisine électronique telle que le courrier électronique par exemple.

les particuliers à l'occasion de procédures spécifiques telles que l'inscription à Pôle emploi¹¹⁶⁴ ou l'inscription en première année dans l'enseignement supérieur¹¹⁶⁵. La Commission nationale de l'informatique et des libertés et le Défenseur des droits ont exprimé leurs inquiétudes quant au risque de « fracture numérique » entre les administrés. Le Défenseur des droits considère notamment que « lorsque la voie dématérialisée constitue la seule option possible afin de réaliser une démarche administrative, et que des problèmes techniques empêchent l'accès à la procédure en cause, il s'agit là d'une rupture de la continuité du service public, dont la valeur constitutionnelle est pourtant garantie ». Il estime donc que « la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'utilisateur et non devenir une obligation. L'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration »¹¹⁶⁶.

385. D'autre part, la saisine par voie électronique peut se substituer à l'ensemble des modes de saisine existants. L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration est en effet ambigu sur ce point¹¹⁶⁷. La faculté de saisine par voie électronique offerte à l'administré est prévue en tant que « droit de saisine par voie électronique »¹¹⁶⁸. Cela ne signifie pas nécessairement un droit à une saisine autre qu'électronique.

Au nom du principe de mutabilité ou d'adaptabilité¹¹⁶⁹ du service public aux évolutions techniques¹¹⁷⁰, l'administration peut imposer la saisine par voie électronique si celle-ci n'a

¹¹⁶⁴ Art. R. 5411-2 du code du travail, modifié par le décret n° 2015-1264 du 9 octobre 2015 relatif à l'inscription par voie électronique sur la liste des demandeurs d'emploi, *JORF*, n° 0238, 14 oct. 2015, p. 19006, texte n° 9. L'exemple est cité par S. RENARD, « Quel droit pour la dématérialisation des procédures administratives ? » in S. RENARD (dir.), *La dématérialisation des procédures administratives*, Actes du colloque organisé à Vannes le 18 septembre 2015, éd. Mare et Martin, 2017, pp. 11-32, spéc. note de bas de page n° 57.

¹¹⁶⁵ La plateforme « Parcoursup » a remplacé, en 2018, la plateforme « Admission Post-Bac » (APB) : art. D. 612-1 du code de l'éducation.

¹¹⁶⁶ DÉFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », 2019, p. 29. La Commission nationale informatique et liberté abonde en ce sens : CNIL, délibération n° 2017-348 du 21 décembre 2017 portant avis sur un projet d'arrêté portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'information de la commission du contentieux du stationnement payant » (demande d'avis n° 2126844), *JORF*, n° 0019, 24 janv. 2018, texte n° 93.

¹¹⁶⁷ « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie [...] ».

¹¹⁶⁸ Titre de la sous-section dans laquelle s'insèrent les dispositions relatives aux échanges électroniques.

¹¹⁶⁹ CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*, req. n° 94624, Rec. p. 5.

¹¹⁷⁰ « Or, tout service public demande à être assuré et assuré pour le mieux, car l'Administration, c'est la bonne administration [...]. Le service de lumière, ce n'est pas une chose précise, déterminée, arrêtée, c'est une chose

pas pour « effet de limiter dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public »¹¹⁷¹. Lorsque le Conseil d'État a considéré qu'une rupture d'égalité dans le traitement entre les candidats résultait d'une procédure de téléservice, c'est en raison de la manière dont les candidats ont été sélectionnés. Il est en effet apparu que la rapidité de la connexion au téléservice avait permis l'accès aux quelques places d'une formation universitaire sélective. Au regard du nombre limité de places, les candidats qui bénéficiaient d'une connexion internet plus rapide avaient plus de chance d'être inscrits¹¹⁷². De même, une procédure de téléservice « qui a négligé la possibilité d'une alternative à la confirmation des inscriptions par internet en cas d'aléa technique rendant impossible la connexion et alors surtout que certains candidats ont été inscrits par les services du rectorat de Lille après clôture de ces inscriptions, a méconnu le principe d'égalité de traitement entre les candidats »¹¹⁷³. C'est en raison des défaillances techniques du téléservice, et surtout de la différence de traitement entre les candidats après l'expiration de la date limite d'inscription réglementairement fixée, que la décision de l'administration est illégale. Dans ces décisions, le juge administratif ne condamne en aucun cas le recours exclusif à la téléprocédure, admise « dans le but d'améliorer l'efficacité du service public »¹¹⁷⁴.

386. L'exclusivité de la téléprocédure ne peut prospérer qu'à la condition que des mesures soient prises pour assurer l'accès aux services publics aux administrés n'ayant pas d'accès à l'outil informatique ou ne le maîtrisant pas¹¹⁷⁵. Les solutions sont multiples ; elles peuvent prendre la forme de plateformes téléphoniques, de bornes d'accès internet au sein des

susceptible de développements et de perfectionnements ; le service de lumière c'est un devenir. Et, ainsi ce monopole indéfini devient la source d'une obligation indéfinie » : M. HAURIOU, note sous CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*, S. 1902, 3, p. 17.

¹¹⁷¹ CE, 25 juin 1969, *Sieur Vincent*, req. n° 69449, Rec. p. 334.

¹¹⁷² CE, Sect., Avis, 15 janv. 1997, *Gouzien*, req. n° 182777, Rec. p. 19, note de R. Schwartz, *AJDA*, n° HS, 1997, pp. 177-184.

¹¹⁷³ TA Lille, 7 juil. 2005, req. n° 0500495, note de B. Benabeu, *AJDA*, n° 8, 2006, pp. 436-438.

¹¹⁷⁴ CE, 11 juil. 2001, *Soc. Cabinet Didier Kling et Associés*, *op. cit.* En l'espèce, le recours obligatoire à une téléprocédure ne visant qu'une catégorie d'administrés (les contribuables professionnels) a été admis.

¹¹⁷⁵ Avec le temps, ils sont de moins en moins nombreux. En 2018, 11 % des français n'utilisent pas internet contre 48 % en 2005 ; 14 % n'ont pas de connexion internet fixe à domicile contre 60 % en 2005 ; 35 % n'ont jamais utilisé internet pour une démarche administrative contre 78 % en 2005 in ARCEP, Baromètre du numérique, 18^e éd., 2018, pp. 61, 80 et 130. Toutefois, il existe une forte disparité territoriale car près de 500 000 administrés habitent dans des zones où l'accès à internet n'est pas possible et 75 % des communes de France (soit 15 % de la population) n'ont pas accès à un accès internet de qualité in DÉFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », *op. cit.*, pp. 14-15.

administrations pour formaliser la demande électronique sur place¹¹⁷⁶ ou encore de « bus administratif équipé de matériel électronique »¹¹⁷⁷. Pour l'instant, une voie médiane et progressive a été choisie : la saisine par téléservice est particulièrement encouragée en réduisant le nombre de pièces à produire en cas d'envoi électronique¹¹⁷⁸ et en encadrant les conditions de saisine par voie écrite avec un formulaire préétabli¹¹⁷⁹. Enfin, le téléservice peut être imposé comme mode d'échange exclusif avec l'administration si l'administré y consent¹¹⁸⁰ et en réservant la possibilité de dispenser les administrés ayant des difficultés à utiliser l'outil informatique¹¹⁸¹. Ainsi, dans le respect d'un fonctionnement normal du service¹¹⁸², la téléprocédure devient progressivement la forme obligatoire de saisine de l'administration.

¹¹⁷⁶ La Cour des comptes propose cette option, COUR DES COMPTES, « Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques », 2016, p. 81 ; T. PERROUD, « Droit des administrés internautes et téléservices publics », *RFAP*, n° 146, 2013/2, pp. 419-432 ; S. RENARD, « Quel droit pour la dématérialisation des procédures administratives ? », *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁷⁷ G. CHATILLON, « Administration électronique et services publics », *op. cit.*, p. 623.

¹¹⁷⁸ La dispense de production des reçus, délivrés par les syndicats en vue d'obtenir une réduction d'impôt au titre des cotisations syndicales, a uniquement été accordée aux contribuables déclarant leurs revenus en ligne. Cette différence de traitement « a pour simple objet de favoriser la déclaration des revenus par voie électronique ; qu'elle ne dispense pas de la production de ces pièces lors d'un contrôle fiscal ultérieur ; qu'ainsi, elle n'est pas contraire au principe d'égalité » (Cons. const., n° 2001-456 DC, 27 déc. 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. n° 14, *JORF*, 29 déc. 2001, p. 21159, Rec., p. 180). Il en est de même pour la date limite de déclaration, plus longue en ligne que sur support papier : S. PAILLARD, « veille fiscale », *AJ famille*, n° 5, 2018, p. 261.

¹¹⁷⁹ C'est le cas, par exemple, de la demande de la prime d'activité à la caisse d'allocations familiales. Elle peut être faite par téléservice ou par « le dépôt d'un formulaire auprès de l'organisme » (art. R. 846-1 du code de la sécurité sociale, créé par le décret n° 2015-1709 du 21 décembre 2015 relatif à la prime d'activité, *JORF*, n° 0296, 22 déc. 2015, p. 23715, texte n° 40). Toutefois, il y a une obligation de respecter le formalisme imposé : CE, 28 juil. 2000, *M. Le Besco*, req. n° 194954, Rec. T. p. 1018. En l'espèce, l'inscription au CAPES n'était possible que par minitel ou par l'envoi papier d'un dossier préimprimé. Le Conseil d'État a rejeté la requête de l'administré visant à obtenir l'annulation de la décision du recteur de l'académie de Caen qui écarte son dossier d'inscription. En effet, le formalisme imposé n'avait pas été respecté dès lors que l'envoi papier ne comprenait pas le dossier préimprimé.

¹¹⁸⁰ Une dématérialisation totale du règlement juridictionnel des litiges au paiement d'une somme d'argent inférieure à un certain montant avec l'accord des parties est prévue à l'article L. 212-5-2 du code de l'organisation judiciaire, issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (*JORF*, n° 0071, 24 mars 2019, texte n° 2). Le défenseur des droits émet un avis critique : DÉFENSEUR DES DROITS, Avis n° 18-26, 31 oct. 2018, p. 9.

¹¹⁸¹ La déclaration des revenus sur support papier est toujours possible à condition de cocher une case spécifique dans la déclaration, précisant que la résidence principale n'est pas équipée d'accès à internet ou que l'administré n'est pas en mesure de souscrire à cette déclaration par voie électronique. Par ailleurs, « les contribuables personnes physiques qui résident dans des zones où aucun service mobile n'est disponible sont dispensés de l'obligation de télédéclaration de leurs revenus et de télépaiement de leurs impôts jusqu'au 31 décembre 2024 » (art. 1649 quater B quinquies du CGI). Pour les autres contribuables, la déclaration en ligne est obligatoire quel que soit le montant des revenus à compter de 2019, sous peine de sanction financière (art. 1738 du CGI).

¹¹⁸² D'autres modes de saisines doivent être admis pour certaines catégories d'administrés telles que les étrangers ou les personnes détenues. Ces modes alternatifs doivent également être admis dans les situations de défaillance technique de la téléprocédure.

La méconnaissance de l'une des conditions de recevabilité de la demande par l'administré est sévèrement sanctionnée : l'administration ne se prononcera jamais sur sa demande. L'interprétation souple de ces exigences procédurales permet heureusement de limiter cette hypothèse. Au contraire, le Gouvernement, en diversifiant et en modernisant les modes de saisine de l'administration, tente de créer les conditions d'un accès facilité au mécanisme de la décision implicite d'acceptation. La saisine par voie électronique pourrait permettre d'accélérer le délai de réponse aux demandes des administrés. Encore faut-il que ses derniers formalisent une demande complète à l'administration compétente.

Section 2. Le déclenchement du délai d’instruction

387. Certaines conditions encadrent le déclenchement du délai d’instruction de la demande par l’administration. L’administré a tout intérêt à les respecter afin que démarre, au plus tôt, le délai au terme duquel peut naître la décision implicite favorable. Dans le cas contraire, l’objectif de réduction du temps de traitement des demandes des administrés, induit par la réforme de 2013, dépend du comportement de l’administration. Celle-ci redevient « maître des horloges »¹¹⁸³ et peut différer le point de départ du déclenchement du délai d’instruction du silence positif (§ 1).

388. En principe, l’administration compétente instruit la demande qui lui est adressée dans un délai de deux mois. Ce délai de droit commun est consacré à l’article 21 de la loi du 12 avril 2000 et remplace l’ancien délai de quatre mois fixé depuis 1864¹¹⁸⁴. La loi du 12 novembre 2013 n’a pas modifié ce délai ni les conditions auxquelles le pouvoir réglementaire peut y déroger. Au même titre que le sens du silence, ces dérogations n’épuisent pas l’ensemble des procédures pour lesquelles un délai dérogatoire au droit commun est prévu (§ 2).

§ 1. Les conditions contraignantes de déclenchement du délai d’instruction

389. Le délai d’instruction est déclenché selon certaines conditions que l’administré doit respecter. Les règles diffèrent selon que la demande entre dans le champ d’application de la décision implicite d’acceptation ou dans celui de la décision implicite de rejet. En cas de silence positif, le délai d’instruction ne peut être automatiquement déclenché que si l’administré a déposé auprès de l’administration compétente (A./) une demande complète (B./).

¹¹⁸³ P. DELMAS, *Le Maître des horloges. Modernité de l’action publique*, éd. Odile Jacob, 1991.

¹¹⁸⁴ 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, in J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d’État*, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435.

A./ La saisine de l'administration compétente

390. En matière de décision implicite d'acceptation, le délai d'instruction court, sauf texte contraire, lors de la réception de la demande par l'administration compétente (1°). Afin d'obtenir rapidement une réponse à sa demande, l'administré doit identifier, au préalable, cette administration (2°).

1°) La condition du déclenchement du délai d'instruction

391. En vertu de l'article L. 114-3 du Code¹¹⁸⁵, la saisine d'une administration incompétente n'a pas les mêmes conséquences selon que la demande entre dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation ou dans celle de la décision implicite de rejet. En effet, dans le premier cas, le délai d'instruction n'est déclenché qu'à la réception de la demande par l'administration compétente tandis que, dans le second, le délai d'instruction est automatiquement déclenché par la transmission à l'administration initialement saisie, que celle-ci soit compétente ou non¹¹⁸⁶. Cette différence de régime résulte des finalités distinctes des deux mécanismes fictifs.

La décision implicite de rejet a pour but d'assurer le droit au recours devant le juge administratif du fait de l'obligation de décision préalable comme règle de recevabilité du

¹¹⁸⁵ Codification de la règle prévue à l'article 20 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF*, n° 0088, 13 avr. 2000, p. 5646, texte n° 1), elle-même reprise à l'article 7 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*JORF*, 3 déc. 1983, p. 3492).

¹¹⁸⁶ « Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'administration initialement saisie. Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente [...] » (art. L. 114-3 du CRPA). La jurisprudence est constante sur ce point : CE, 15 oct. 1965, *Sieur Wydouw*, req. n° 60338, Rec. p. 523 ; CE, 29 juil. 1998, *Consorts Delhon*, req. n° 177080, Rec. T. p. 677 ; CE, 27 juil. 2005, *Ghenim*, req. n° 267084, Rec. T. p. 803 ; CE, 23 mai 2018, *Mme Le Lay*, req. n° 405448, Rec. p. 228.

recours contentieux. La fiction juridique est poussée à l'extrême car une décision implicite de rejet peut naître alors même que l'administration compétente n'a jamais reçu la demande.

Il en va autrement de la décision implicite d'acceptation dont l'objectif est d'inciter l'administration à répondre expressément dans le délai d'instruction. Dans le cas contraire, son silence vaut accord pour l'intégralité de la demande. Cette contrainte temporelle fonctionne comme un mécanisme de responsabilisation accrue de l'administration dans le traitement des demandes des administrés. En contrepartie, il faut que l'administration ait les moyens d'instruire la demande. Ainsi, elle doit l'avoir « effectivement »¹¹⁸⁷ reçue pour que le délai d'instruction commence à courir. Cette obligation de saisine matérielle de l'administration compétente résulte de la dernière phrase de l'article L. 114-3 du Code¹¹⁸⁸, prévoyant que l'administration vérifie que la demande comporte les informations et pièces nécessaires à l'instruction. Or, seule l'administration compétente peut apprécier le caractère complet de la demande. À la différence de « l'hypothèse sans danger des décisions implicites de rejet [...] il convient de faire preuve de la plus grande prudence »¹¹⁸⁹ dans le déclenchement du délai pour la décision implicite d'acceptation puisqu'elles confèrent des droits au demandeur qui peuvent porter préjudice à d'autres intérêts publics comme privés.

392. L'administré doit donc s'astreindre à une certaine vigilance. Même si l'administration a l'obligation de transmettre la demande mal dirigée, et doit en aviser l'intéressé¹¹⁹⁰, ce dernier a tout intérêt à identifier préalablement l'administration compétente pour déclencher le délai au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation. Dans le cas contraire, le traitement de la demande dépend de la bonne volonté de l'administration incompétente : aucun délai ni sanction n'encadre les obligations de transmission et d'information à sa charge. En cas de non-respect de ces obligations, l'administré peut être dans une ignorance durable de l'absence

¹¹⁸⁷ « Pour une décision implicite d'acceptation, qui engage davantage l'administration, il n'est pas illégitime que le délai ne court qu'à compter du moment où le service compétent est effectivement saisi » *in* ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 1613 sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, C. Ledoux, 25 mai 1999, p. 54.

¹¹⁸⁸ « Si cette administration informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces ».

¹¹⁸⁹ J. BIANCARELLI, concl. sur CE, Sect., 18 déc. 1981, *M. Vernet-Lozet*, req. n° 23979, Rec. p. 483, *DS*, n° 3, 1982, p. 228.

¹¹⁹⁰ Art. L. 114-2 du CRPA : « lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ».

d'instruction de sa demande. Il croit, de bonne foi, que sa demande a été traitée par cette dernière ou, à défaut, qu'elle a été communiquée à l'administration compétente. En cas de non-transmission, l'administré est confronté à une absence durable de décision administrative. L'erreur de transmission allonge inévitablement le délai d'instruction, jusqu'à empêcher la naissance de la décision implicite d'acceptation. Il est donc primordial que le demandeur identifie, au préalable, l'administration compétente pour instruire sa demande.

2°) L'identification délicate de l'administration compétente

393. Une compétence *ratione materiae et loci*. L'administré doit s'adresser à l'administration qui est « matériellement » et « territorialement » compétente. Le transfert régulier de compétences au sein des administrations et que l'enchevêtrement des compétences pour une même matière rendent une telle identification malaisée.

394. Une simplification en urbanisme favorable au pétitionnaire. Le droit de l'urbanisme a mis en place, dès les années 1980, le système du « guichet unique »¹¹⁹¹. Les demandes d'autorisations d'urbanisme doivent être « adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés »¹¹⁹². La commune est ensuite chargée de délivrer un récépissé comprenant l'ensemble des renseignements essentiels au demandeur¹¹⁹³ et de transmettre la demande à l'autorité compétente s'il s'agit du président de l'établissement public de coopération intercommunale¹¹⁹⁴ ou le préfet¹¹⁹⁵. L'interprétation du point de départ du délai d'instruction est malaisée au regard de la règle législative du Code qui fait déclencher le délai d'instruction de la décision implicite d'acceptation à compter de la réception de la demande par l'administration compétente¹¹⁹⁶. Les articles R. 423-19 et R. 423-22 du code de l'urbanisme combinés prévoient, au contraire, que « le délai d'instruction court à compter de la réception

¹¹⁹¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'État, *JORF*, 9 janv. 1983, p. 215. Sur ce point, V. H. JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. « Précis », 8^e éd., 2019, n° 826.

¹¹⁹² Art. R. 423-1 du code de l'urbanisme.

¹¹⁹³ Art. R. 423-3 à R. 423-5 du code de l'urbanisme.

¹¹⁹⁴ Art. R. 423-8 du code de l'urbanisme.

¹¹⁹⁵ Art. R. 423-9 du code de l'urbanisme.

¹¹⁹⁶ Art. L. 114-3 al. 2 du CRPA.

en mairie du dossier complet » et que ce dossier est « réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie » notifié au demandeur la liste des pièces manquantes. Le délai d'instruction est bien déclenché dès la réception en mairie alors même que la commune n'est pas l'autorité compétente¹¹⁹⁷. Les dispositions spéciales de l'urbanisme l'emportent. La demande d'autorisation d'urbanisme doit être adressée à la commune où ont lieu les travaux¹¹⁹⁸. Toutefois, il a été admis que la lettre du pétitionnaire adressée au service de l'État, à qui ont été déléguées les missions d'instruction, « devait être regardée comme ayant été adressée à l'autorité compétente »¹¹⁹⁹. La souplesse est de mise en cas de délégations d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, que l'administration territoriale peut confier à une administration distincte, telle qu'une autre collectivité territoriale, un syndicat mixte, une agence départementale ou l'État¹²⁰⁰. Si la délégation d'instruction n'ôte pas à l'administration territoriale initiale sa compétence, puisqu'elle reste habilitée à délivrer les autorisations d'urbanisme, le pétitionnaire peut s'adresser directement au service instructeur compétent.

395. La matière pénitentiaire témoigne des mêmes difficultés. Le respect des règles matérielles de la demande est plus délicat¹²⁰¹, et la personne détenue doit, en outre, connaître l'administration compétente pour accéder à ses droits en prison. Certaines demandes doivent être adressées au Service pénitentiaire d'insertion et de probation¹²⁰², tandis que d'autres

¹¹⁹⁷ Le délai commence à courir dès réception de la demande de permis de construire à la mairie bien que les services départementaux de l'État soient compétents. Ces derniers doivent produire une demande de pièces complémentaires dans le délai d'un mois à compter de cette date (CAA Bordeaux, *Soc. Bétons de Bordeaux*, 17 nov. 2015, req. n° 14BX01657). V. égal. CE, 9 déc. 2015, *Soc. Orange*, req. n° 390273, Rec T. p. 923.

¹¹⁹⁸ Si le pétitionnaire s'adresse à une commune incompétente, l'article L. 114-3 du CRPA s'applique. Le délai n'est déclenché qu'à la réception de la demande par la commune où sont envisagés les travaux.

¹¹⁹⁹ CE, 13 juil. 2011, *Cne de Beuwillers*, req. n° 325263, Rec. T. p. 1196, note de P. SOLER-COUTEAUX, *RDI*, n° 10, 2011, p. 516. De même, il a été jugé que la demande d'autorisation d'exercer la profession de chirurgien-dentiste, formulée par un ressortissant français ayant obtenu le diplôme dans un État hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, pouvait être adressée au Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière qui est en charge de l'instruction, avant que ce dernier ne communique la demande au ministre chargé de la santé pour qu'il statue (TA Paris, 9 mars 2018, req. n° 1707082 ; TA Paris, 26 oct. 2018, req. n° 1716163).

¹²⁰⁰ Art. R. 423-15 du code de l'urbanisme.

¹²⁰¹ Par exemple, l'obligation de la saisine par voie électronique est un obstacle à la formalisation de la demande : DÉFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », *op. cit.*, pp. 60-64.

¹²⁰² Les activités en prison sont organisées et définies par le service pénitentiaire d'insertion et de probation si bien que les demandes de participation à une activité doivent s'adresser à ce service : art. D. 441-1 du code de procédure pénale.

relèvent du chef d'établissement ou du directeur interrégional des services pénitentiaires¹²⁰³. Aussi, la compétence varie en fonction des demandes en la matière, ce qui ne manque pas de complexifier l'identification de l'administration compétente.

La difficulté s'accroît lorsqu'un transfert de compétences survient en cours d'instruction.

396. La compétence *ratione temporis*. L'administré est tenu de vérifier que l'administration est toujours « temporellement » compétente. Sa vigilance doit être double : il lui faut veiller à la compétence de l'administration à la date du dépôt de sa demande, mais aussi à la date où la décision implicite d'acceptation est formée. En effet, la légalité d'une décision administrative s'apprécie à la date de son édicition. Le changement de compétence d'une administration en cours d'instruction, sans qu'aucune mesure transitoire n'ait été prise, est problématique. La règle modifiant la compétence dans le traitement de la demande est immédiatement applicable¹²⁰⁴.

Dès lors, l'administration initialement compétente à la date du dépôt de la demande ne l'est plus et doit transférer la demande à l'administration nouvellement compétente. Une incertitude en résulte quant au déclenchement du délai d'instruction. À la lecture de l'article L. 114-3 alinéa 2 du Code¹²⁰⁵, le délai d'instruction serait déclenché car l'administration est bien initialement compétente. Si l'une des deux administrations n'informe pas l'administré

¹²⁰³ Par exemple, le retour d'un enfant de plus de 18 mois en détention après avoir été séparé de sa mère relève de la compétence du chef d'établissement, alors que la décision de maintien d'un enfant en détention après ses 18 mois incombe au directeur interrégional des services pénitentiaires : art. D. 401 al. 3 et D. 401-1 du code de procédure pénale. V. not. A. AMADO, *L'enfant en détention en France et en Angleterre. Contribution à l'élaboration d'un cadre juridique pour l'enfant accompagnant sa mère en prison*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020, n° 178-189.

¹²⁰⁴ CE, 23 mai 1980, *Centre obstétrico-pédiatrique du tertre rouge*, req. n° 02083, Rec p. 240 ; CE, Sect., 11 déc. 1998, *Garde des sceaux c/ Angeli*, req. n° 170717, Rec. p. 461 avec concl. F. Lamy. Pour un exemple en matière d'obligation de transmission : CE, 22 juin 2011, *Ass. Cerafel*, req. n° 330147, Rec. T. p. 736. En l'espèce, l'établissement public FranceAgrimer a changé de statut entre la date de dépôt de la demande et la date à laquelle une décision implicite de rejet est née. À la première date, l'établissement était industriel et commercial et non soumis à l'obligation de transmission issue de la loi du 12 avril 2000. En revanche, à la date de la décision implicite, il est devenu administratif et donc soumis à l'obligation de transmission. Dès lors, une décision implicite de rejet est bien née à cette date.

¹²⁰⁵ « Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente. Si cette administration informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces ».

du transfert de compétence, une décision implicite d'acceptation devrait naître. Cette décision administrative serait néanmoins illégale pour incompétence.

397. Face à l'insécurité juridique que cette hypothèse présente¹²⁰⁶, il serait plus judicieux de considérer que le délai d'instruction est interrompu et qu'un nouveau délai d'instruction recommence à courir dès la réception de la demande par l'administration nouvellement compétente¹²⁰⁷. Il aurait pu être envisagé que le délai soit simplement suspendu (délai écoulé conservé), mais une telle solution présentait des difficultés pour la computation du délai. En effet, trois dates auraient dû être considérées : celle de la réception par l'administration initialement compétente, celle du transfert de compétence et la date de la réception de la demande par l'administration nouvellement compétente. Par ailleurs, en cas de transfert de compétence en fin d'instruction, l'administration nouvellement compétente pourrait n'avoir que quelques jours pour instruire. L'interruption du délai, en anéantissant le temps déjà passé, évite ces contraintes. La solution s'inscrit dans la logique selon laquelle la décision implicite d'acceptation ne peut naître que si l'administration compétente est en position d'y faire obstacle¹²⁰⁸.

L'administré est également tenu d'adresser une demande complète.

B./ La formalisation d'une demande complète

398. L'administré doit s'assurer que sa demande comprend l'ensemble des pièces et informations requises (1°). À défaut, deux risques sont encourus. Le premier est celui de

¹²⁰⁶ En plus de la possibilité pour l'administration compétente de retirer ou d'abroger une décision créatrice de droits dans les 4 mois suivant la prise de décision (art. L. 242-1 du CRPA), l'incompétence est un moyen d'ordre public en cas de recours contentieux (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, 13^e éd., 2008, n° 934).

¹²⁰⁷ C'est la solution adoptée en cas d'annulation d'une décision de refus de l'octroi d'une autorisation. Cette disparition rétroactive « ne rend pas le demandeur ou le déclarant titulaire d'une autorisation tacite [...] un nouveau délai de nature à faire naître une décision implicite d'acceptation ne commence à courir qu'à dater du jour de la confirmation de la demande par l'intéressé » (CE, Sect., 7 déc. 1973, *ministre de l'agriculture et du développement rural c/ Société civile agricole des Nigritelles*, req. n° 88252, Rec. p. 699).

¹²⁰⁸ P. SOLER-COUTEAUX, note sous CAA Marseille, 9 juin 2016, *Association du Varja Triomphant Mandarom Aumisme*, req. n° 13MA02652, *RDI*, n° 11, 2016, p. 614.

l'allongement du traitement de sa demande : le délai d'instruction peut en effet être interrompu par l'administration si elle informe l'administré de l'incomplétude de son dossier¹²⁰⁹. Le second tient à l'illégalité de la décision favorable née d'un dossier incomplet, source d'insécurité juridique pour le bénéficiaire (2°).

1°) L'étendue des pièces et informations requises

399. La notion de demande complète. L'administré doit produire l'ensemble des pièces et informations exigées par les textes¹²¹⁰ ou « indispensables à l'instruction de sa demande »¹²¹¹. Ainsi l'administration ne peut réclamer des pièces complémentaires inutiles ou aucunement prescrites par la réglementation en vigueur¹²¹². Par exemple, en droit de l'urbanisme, il est clairement prévu qu'« aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente » que celles limitativement énumérées par l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme. Ainsi, l'administration ne peut se fonder, sauf en cas de fraude, que sur les éléments dudit dossier pour refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme¹²¹³.

Pour permettre à l'administré de fournir une demande complète, une politique de « simplification » a été mise en œuvre. Elle vise à réduire le nombre de pièces à produire en ayant recours au formulaire administratif. « La technique du formulaire s'inscrit donc tout à fait dans la politique de simplification, puisqu'il permet de concentrer dans un document

¹²⁰⁹ Art. L. 114-3 alinéa 2 du CRPA : « [...] Si cette administration [compétente] informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces » ; Art. 114-5 du CRPA : « [...] la demande est réputée acceptée ne court qu'à compter de la réception des pièces et informations requises ». Ces dispositions codifient l'article 2 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 (*JORF*, n° 133, 10 juin 2001, p. 9246, texte n° 128).

¹²¹⁰ CE, Sect., 4 juin 1982, *Hensel*, req. n° 37007, Rec. p. 213 ; CE, 9 déc. 1983, *Mme Florentin*, req. n° 38117, Rec. p. 504 ; CE, 25 nov. 1987, *SA CB Hôtel Daunou*, req. n° 66605.

¹²¹¹ CE, 13 janv. 2003, *Camara*, req. n° 237034, concl. de P. Fombeur, *AJDA*, n° 7, 2003, pp. 327-328 ; CE, 22 juil. 2016, *Min. de l'intérieur. c/ M. Rajoelina*, req. n° 397345, Rec. T. p. 604.

¹²¹² Il en a été jugé ainsi, par exemple, en matière de déclaration d'intention d'aliéner : CE, 30 avr. 1975, *Association « Promo-Nature »*, req. n° 95179, Rec. p. 267, note de G. Liet-Veaux, *JCP G*, 1976, II (Jurisprudence), 18 207.

¹²¹³ CE, 26 avr. 1993, *Époux Beaucourt*, req. n° 121413, Rec. T. p. 1089 ; CE, 15 déc. 2015, *Commune de Saint-Cergues*, req. n° 374026, Rec. T. p. 914 ; CE, 21 oct. 2013, *SA Orange France*, req. n° 360481, Rec. T. p. 412 ; CE, Sect., 15 fév. 2019, *Commune de Cogolin*, req. n° 401384, Rec. p. 26. Cette solution a notamment été critiquée par F. POLIZZI, « Quelles conséquences tirer d'une demande injustifiée de pièces complémentaires », *AJDA*, n° 18, 2016, pp.1140-1143.

unique, de manière claire et brève, un ensemble de pièces ou justificatifs demandés dans le cadre de l'instruction d'une demande »¹²¹⁴. La multiplication de ces formulaires a incité le Gouvernement à procéder à leur harmonisation et à leur certification.

400. La simplification des formulaires administratifs. À compter des années 1970¹²¹⁵, un programme de simplification des formulaires administratifs au sein des administrations de l'État gérant un service public administratif¹²¹⁶ a été mis en œuvre à travers le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA). L'objectif est d'harmoniser les formulaires administratifs existants en limitant leur nombre et de réduire les informations et les pièces exigées au demandeur. Ainsi, les formulaires administratifs sont homologués par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)¹²¹⁷, laquelle vérifie leur intelligibilité et la nécessité des renseignements requis pour le traitement de la demande¹²¹⁸. Après uniformisation¹²¹⁹ et homologation avec un numéro d'identification dédié, le formulaire est mis à disposition du public, notamment en version numérique sur service-public.fr¹²²⁰. Ce travail qualitatif s'est accompagné d'un effort quantitatif de réduction du nombre de formulaires administratifs. Selon le professeur Delaunay, le nombre de formulaires serait passé de 25000 à 16000 entre 1966 et 1976, pour arriver à 3000 en 1993¹²²¹. Ce nombre serait même tombé à

¹²¹⁴ F. COLIN, « Le formulaire, acte administratif structurant de la relation entre l'Administration et le public », *Dr. adm.*, 2016, étude 3, § n° 9.

¹²¹⁵ Circulaire interministérielle n° 9046 SG du 18 juillet 1966, *JORF*, 24 juil. 1966, p. 6355 ; Y. RAGUIN, « Faire connaissance avec le C.E.R.F.A. », *Rev. adm.*, n° 181, 1978, pp. 102-106 ; B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993, pp. 391-395.

¹²¹⁶ Les formulaires relatifs à une activité de service public industriel et commercial et les administrations territoriales sont exclus de la réforme.

¹²¹⁷ La DINSIC a remplacé le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avec le décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (*JORF*, n° 0271, 21 nov. 2017, texte n° 5). Sur ce sujet, elle travaille en étroite collaboration avec la Direction de l'information légale et administrative (DILA), chargée du développement des démarches administratives en ligne. Les deux directions sont d'ailleurs rattachées au secrétariat général du Gouvernement (SGG).

¹²¹⁸ Art. 38 de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, *JORF*, n° 152, 2 juil. 2004, p. 12 070, texte n° 42 ; art. 3 du décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives, *JORF*, n° 280, 3 déc. 1998, p. 18214.

¹²¹⁹ Un guide de « légistique » a été spécialement conçu pour faciliter cette uniformisation (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT, *Guide de la dématérialisation des formulaires*, 2010).

¹²²⁰ Art. D. 113-2 du CRPA.

¹²²¹ B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, *op. cit.*, pp. 391-393.

1650 formulaires en vigueur en juin 2001¹²²². Il y aurait désormais 1856 formulaires CERFA¹²²³. Cette réduction drastique est le produit d'un travail de suppression des formulaires inutiles, faisant double emploi, ainsi que d'un regroupement de nombreux formulaires de services différents en un formulaire unique. Plus de 90 % des formulaires ont été supprimés sur une période de trente-cinq ans.

Malgré un effort de « simplification » du contenu du dossier de la demande exigé par l'administration, il n'est pas toujours évident pour l'administré d'identifier et de fournir l'intégralité des informations et pièces requises. Selon un sondage réalisé, plus de 50 % des administrés saisissent l'administration avec un dossier incomplet¹²²⁴.

2°) Les risques du dépôt d'une demande incomplète

401. En cas de dépôt d'une demande incomplète, l'administré est confronté à deux risques. D'une part, le délai d'instruction court dès la réception d'une demande. Un mécanisme de présomption de complétude de la demande est alors prévu si l'administration n'a pas informé le demandeur des pièces manquantes. Cependant cette solution n'est pas sans risque : si elle permet au demandeur d'obtenir une décision implicite favorable en cas de silence prolongé de l'administré, cette dernière pourrait être illégale en raison du caractère matériellement incomplet de la demande.

402. Un allongement du délai d'instruction. Le sort du délai d'instruction en cas de demande incomplète dépend du sens du silence attribué dans le cadre de la procédure. Si le silence vaut rejet, le délai d'instruction n'est que suspendu : le temps déjà écoulé est encore pris en compte. En revanche, si le silence vaut acceptation le délai d'instruction est interrompu lorsque l'administration informe le demandeur que de pièces manquent : un

¹²²² V. BELOULOU, « Les téléprocédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'État », *AJDA*, n° 7-8, 2001, pp. 624-628.

¹²²³ Liste fournie par la direction de l'information légale et administrative (DILA) au secrétariat général du Gouvernement (SGG) lors de la mise en place, en juin 2016, du moteur de recherche des procédures « silence vaut accord » créé sur le site interne *service-public.fr*.

¹²²⁴ Annexe n° 6 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes portant sur le « silence vaut accord » et la « saisine par voie électronique ».

nouveau délai court lors de la réception du dossier complet¹²²⁵. À défaut d'un texte spécial prévoyant un délai impératif, l'administration a la possibilité d'exiger les pièces complémentaires à tout moment de l'instruction. Il lui est même tout à fait loisible de réclamer ces pièces quelques jours avant l'expiration du délai d'instruction. Cette technique réduit significativement l'impact de la réforme du « silence vaut accord » puisqu'elle donne à l'administration la possibilité d'allonger significativement le délai de traitement de la demande¹²²⁶.

Le risque d'allongement du délai d'instruction est aggravé par celui de la naissance d'une décision favorable illégale dans le cas où la demande présumée complète ne respecte pas le droit applicable.

403. La naissance d'une décision favorable illégale. À défaut de notification par l'administration des pièces manquantes à produire, la demande est réputée complète. Pourtant, une demande juridiquement réputée complète pour le calcul du délai d'instruction ne signifie pas pour autant que la décision implicite favorable qui en découle est légale. L'administration doit en effet apprécier la légalité de la demande au regard du droit applicable. Dans l'hypothèse où la demande est matériellement incomplète, mais réputée juridiquement complète, les informations manquantes peuvent être de nature à fausser l'examen de l'administration. Une décision favorable illégale peut donc naître. Celle-ci peut être modifiée¹²²⁷, abrogée ou retirée ultérieurement par l'administration¹²²⁸ ou annulée par le juge administratif en cas de recours contentieux¹²²⁹. De nouveau, l'objectif premier du

¹²²⁵ Art. L. 114-3 et L. 114-5 du CRPA. Il s'agit de la codification de l'article 2 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, *op. cit.*

¹²²⁶ « [...] Ainsi, en matière de contentieux des étrangers, lorsque je m'apprêtais à contester une décision de rejet devant le tribunal au terme du délai de quatre mois, voilà que l'administration me demandait subitement une pièce supplémentaire, et nous étions repartis pour un nouveau délai [...] » *in* SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Séance du 16 juillet 2013, *op. cit.*, intervention de H. Lipietz.

¹²²⁷ Par exemple, en urbanisme, une régularisation est possible par la délivrance d'un « permis modificatif » après la production des pièces manquantes (CE, 2 fév. 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, req. n° 238315, Rec. T. p. 914).

¹²²⁸ Dans le délai de quatre mois si elle est créatrice de droits : art. L. 242-1 du CRPA.

¹²²⁹ CE 7 juin 2004, *Association commerçants et artisans de mon village et commune de Saint-Cyprien*, req. n° 253595, Rec. T. p. 607-608 : À la suite de recours d'un tiers, l'autorisation relative à la création d'un supermarché est déclarée illégale dès lors que « le dossier fourni par le pétitionnaire n'a pas permis à la commission nationale d'équipement commercial d'apprécier l'impact de l'autorisation sollicitée au regard des critères mentionnés à l'article L. 720-3 du code de commerce relatifs aux flux de véhicules ; que les autres

mécanisme de la décision implicite d'acceptation est déjoué puisque le délai de traitement définitif de la demande risque d'être considérablement allongé.

L'administré doit identifier l'administration compétente et lui adresser une demande complète pour déclencher le délai d'instruction au terme duquel une décision implicite d'acceptation peut naître. En cas de demande mal dirigée, l'administré devra attendre que la demande soit réceptionnée par l'administration compétente pour que le délai d'instruction commence à courir. En cas de demande incomplète, l'administration peut interrompre le délai d'instruction en invitant l'administré à produire les pièces manquantes. La méconnaissance de ces exigences entraîne un allongement du délai d'instruction réel de la demande nécessairement préjudiciable au demandeur et résolument contraire à l'ambition première de la réforme du « silence vaut accord ». Outre ces contraintes procédurales, le demandeur doit attendre l'écoulement du délai d'instruction pour bénéficier, en cas de silence de l'administration, d'une décision implicite d'acceptation.

§ 2. L'écoulement nécessaire du délai d'instruction

404. Le délai d'instruction de droit commun est de deux mois. La loi du 12 novembre 2013 n'innove nullement sur ce point puisqu'il s'agit du délai prévu par la loi du 12 avril 2000 dans sa version initiale (A./). De même, la réforme de 2013 reprend également les dérogations réglementaires au délai, désormais codifiées à l'article L. 231-6 du Code. La portée du délai de droit commun est néanmoins remise en cause par la conception extensive des dispositions déjà existantes prévoyant des délais d'instructions propres. La codification de ces règles, couplée à la consécration du principe du « silence vaut accord », pourrait aboutir au renforcement du contrôle du juge sur le respect des conditions de dérogation au délai de deux mois (B./).

éléments portés à la connaissance de la commission nationale par les services instructeurs n'ont pas été suffisants pour combler sur ce point les lacunes de l'étude jointe au dossier ».

A./ La consécration d'un délai de droit commun

405. Un délai de droit commun de deux mois. Le mécanisme fictif de la décision implicite de rejet a été développé afin de lutter contre le « déni de justice »¹²³⁰ résultant du silence du ministre-juge dans le traitement des réclamations. Il a, par la suite, été étendu à tous les cas où la décision préalable est exigée comme condition de recevabilité d'accès au juge administratif¹²³¹. L'article 7 du décret impérial du 2 novembre 1864 fixe un délai de quatre mois au terme duquel « les parties peuvent considérer leur réclamation [devant le ministre en tant qu'autorité hiérarchique] comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État »¹²³². Ce délai est étendu à tous les cas pour lesquels la décision préalable est une condition de recevabilité des « affaires contentieuses [...] introduites devant le Conseil d'État »¹²³³, devant tribunaux administratifs¹²³⁴ et, finalement, devant de la juridiction administrative¹²³⁵. Après une première tentative de réduction du délai d'instruction en

¹²³⁰ É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2^e éd., 1896, T. 2, p. 433.

¹²³¹ V. *supra* n° 311.

¹²³² 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, in J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435.

¹²³³ Art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État, *JORF*, n° 193, 19 juil. 1900, pp. 4741-4742. La décision implicite de rejet au bout de quatre mois est confirmée par l'article 47 de la loi du 18 décembre 1940 portant loi sur le Conseil d'État (*JORF*, 22 déc. 1940, p. 6218) et à l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1766 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au Conseil d'État (*JORF*, 1^{er} août 1945, p. 4774).

¹²³⁴ Art. 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JORF*, 1^{er} oct. 1953, p. 8593.

¹²³⁵ Art. 1^{er} de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, 10 juin 1956, p. 5327. Ce principe est repris par l'article 1^{er} du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, 15 janv. 1965, p. 404.

1996¹²³⁶, la loi du 12 avril 2000 consacre le délai d'instruction de droit commun de deux mois au terme duquel naît une décision implicite, que celle-ci soit de rejet ou d'acceptation¹²³⁷.

406. La consécration d'un délai de droit commun de deux mois pour l'instruction des demandes ne s'applique plus seulement aux demandes donnant lieu à une décision administrative dont le contentieux relève du juge administratif, comme entendues par le décret du 11 janvier 1965. Le délai de deux mois est applicable à l'ensemble des demandes adressées à l'administration au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, repris à l'article L. 100-3 du Code.

407. La réduction du délai d'instruction découle de la quête d'efficience dans la réalisation de la fonction administrative. En divisant par deux le délai d'instruction de droit commun, l'administration est contrainte de traiter plus rapidement les demandes des administrés. Les agents publics sont aussi évalués sur le délai de réponse aux demandes des administrés¹²³⁸. Les évolutions technologiques justifient également la réduction du délai d'instruction. L'étude d'impact de la loi du 12 avril 2000 affirme ainsi « ce délai, inchangé depuis le XIX^e siècle, devrait aujourd'hui être réduit, compte tenu des évolutions sociales et économiques, et peut l'être, compte tenu notamment des évolutions technologiques »¹²³⁹. L'espoir suscité par l'administration électronique était tel que la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 allait jusqu'à prévoir qu'en cas de saisine par voie électronique

¹²³⁶ La circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État invite les administrations de l'État à mettre en œuvre un délai d'instruction de deux mois (*JORF*, n° 123, 29 mai 1996, p. 7922). De même, le projet de loi du 11 septembre 1996 relatif à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public (texte n° 2992 de D. Perben, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, déposé à l'Assemblée nationale le 11 septembre 1996) prévoyait un délai de droit commun de deux mois. Ce projet, au stade de la deuxième lecture parlementaire, ne voit pas le jour du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République J. Chirac le 21 avril 1997.

¹²³⁷ Art. 21 et 22 de la loi n° 2000-3021 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹²³⁸ La méthode *Standard Cost Model* est utilisée dans la plupart des rapports internationaux et internes pour mesurer les conséquences des réglementations administratives sur le temps passé par un administré dans ses démarches in F. WAINDROP, « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation. Témoignage », *RFAP*, n° 137-138, 2011, p. 210. Cela rejoint la proposition du rapport PICQ : « *La qualité du service doit devenir un critère essentiel de la gestion publique.* [...] Sur ce fondement, des objectifs précis et chiffrés seraient alors donnés à tous les niveaux des administrations (délais de réponse aux demandes, durées d'ouverture des bureaux, rythme de traitement des réclamations) » in J. PICQ, *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994, p. 133. L'indicateur du délai de réponse est dans les référentiels de certification « Marianne » ou « Qualipref 2.0 ».

¹²³⁹ Étude d'impact sur la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, p. 46.

l'administration d'État devait donner une réponse de « qualité [et] personnelle dans le délai d'une semaine », sauf si un examen approfondi s'avérait nécessaire¹²⁴⁰. Ce délai de réponse court, et dont la consécration comme délai de droit commun relève davantage de l'utopie, est repris dans les engagements auxquels sont tenues les administrations préfectorales certifiées sous le label « Qualipref 2.0 ». Il est de quinze jours pour une demande transmise par courrier et de cinq jours si elle est transmise par courriel¹²⁴¹. En juillet 2013, 60 % des préfetures ont obtenu cette certification¹²⁴².

Par ailleurs, le nouveau délai de droit commun de deux mois s'inscrit directement dans la tendance globale de réduction du temps d'instruction telle qu'encouragée, notamment, par le droit de l'Union européenne à travers la notion de « délai raisonnable »¹²⁴³. Le Parlement européen le fixe, dans la recommandation 4.6 adressée le 15 janvier 2013 à la Commission en vue de la rédaction d'un droit de la procédure administrative de l'Union européenne, à trois mois¹²⁴⁴. Ce même délai est également proposé dans le projet de code de procédure administrative de l'Union européenne établi par le Réseau de recherche sur le droit administratif de l'Union européenne ReNEUAL¹²⁴⁵. Il est appliqué dans plusieurs États¹²⁴⁶.

¹²⁴⁰ Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État, *op. cit.* ; J.-B. AUBY, « Les progrès du gouvernement électronique », *op. cit.*

¹²⁴¹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Qualipref 2.0. Référentiel qualité de l'administration territoriale : « engagements et processus pour une meilleure qualité du service pour les usagers des préfetures », p. 19, version de janvier 2015.

¹²⁴² Les chiffres sont ceux du ministère de l'Intérieur : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2013-Actualites/Demarche-qualite>.

¹²⁴³ Art. 41-1 de la Charte des droits fondamentaux : « Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union ». De même, l'article 13-3 de la directive « services » n° 2006/123 du 12 décembre 2006 précise que « les procédures et formalités d'autorisation doivent être propres à garantir aux parties concernées que leur demande sera traitée dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai raisonnable fixé et rendu public à l'avance [...] » (*JOUE*, 27 déc. 2016, n° L 376/36).

¹²⁴⁴ Recommandation 4.6, annexe de la Résolution n° 2012/2024(INL) du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne.

¹²⁴⁵ J. ZILLER, J.-P. SCHNEIDER et H. HOFMANN (dir.), *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*, éd. Bruylant, coll. « Droit administratif », 2017, p. 81.

¹²⁴⁶ En droit espagnol, l'obligation de réponse expresse et notifiée de l'administration espagnole à toute demande d'un administré (*Obligación de resolver*) est, en principe, soumise à un délai de trois mois. Elle ne peut excéder un délai de six mois, sauf disposition législative ou européenne contraire. Art. 21 de la loi n° 39/2015, du 1^{er} octobre 2015, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPAC), *BOE*, 2 octobre 2015, n° 236, pp. 89343-89410. En droit allemand, l'autorisation implicite est octroyée au bout de trois mois, sauf disposition législative contraire au regard de l'article 42-a de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG). V. not. P. GONOD, « Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères », *RFDA*, n° 1, 2014, pp. 43-46.

La méthode de calcul du délai ne semble pas présenter de difficulté particulière pour l'administré.

408. La computation de droit commun du délai d'instruction. De jurisprudence constante, il est considéré que le délai d'instruction de la demande d'un administré n'est pas un délai de procédure. Il n'est alors pas franc¹²⁴⁷ et aucune prorogation n'est admise. Le délai d'instruction prend fin, selon le délai de droit commun, deux mois après la réception de la demande. En l'absence de réaction explicite de l'administration, la décision implicite de rejet¹²⁴⁸ ou d'acceptation naît alors¹²⁴⁹.

Il existe néanmoins de nombreux cas d'exclusions au délai de droit commun complexifiant la connaissance exacte de la date de formation de la décision implicite d'acceptation.

B./ Les exclusions au délai de droit commun

409. Le délai de droit commun de deux mois, consacré par la loi du 12 avril 2000, ne s'applique pas à l'ensemble des demandes des administrés. La loi ménage la possibilité pour le pouvoir réglementaire de déroger à ce délai (1°) et il existe de nombreuses procédures spéciales dans lesquelles le délai et ses règles de computation constituent des exceptions au délai de droit commun (2°).

¹²⁴⁷ Le délai franc se caractérise par le fait que « non seulement son premier jour est le lendemain du “jour de son déclenchement” (*dies a quo*), mais encore son dernier jour est également le lendemain du “jour de son échéance” (*dies ad quem*) » in R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 698. Ainsi, avec un délai franc, une demande reçue le 20 septembre arrive à échéance le 21 décembre. Par ailleurs, si le dernier jour du délai est « un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, [le délai est] prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant » (art. 642 du code de procédure civile). La jurisprudence de principe est : CE, Ass., 20 mai 1955, *Sieur Debu-Bridel*, req. n° 26217, Rec. p. 271.

¹²⁴⁸ CE, 8 janv. 1954, *Lalba*, req. n° 7631, Rec. p. 19.

¹²⁴⁹ CE, Sect., 28 fév. 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales, op. cit.* ; concl. de F. DELON, *AJDA*, n° 4, 1986, p. 255 ; CE, Sect., 9 avr. 1999, *Soc. The Coca-Cola company*, req. n° 201853, Rec. p. 119.

1°) Les dérogations réglementaires au délai de droit commun

410. Face à la « pression constante sur les services instruisant les demandes », lesquels « risquent [...] de se retrouver particulièrement submergés »¹²⁵⁰, et à la spécificité de nombreuses procédures, la loi du 12 avril 2000 prévoit qu'un décret en Conseil d'État puisse instaurer un délai dérogatoire au délai de droit commun de deux mois « lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie », quelle que soit la signification attribuée au silence de l'administration¹²⁵¹. L'habilitation du pouvoir réglementaire à modifier, au cas par cas, le délai d'instruction peut constituer une indéniable source de complexification de l'application du mécanisme du « silence vaut accord »¹²⁵² et une atteinte certaine à la sécurité juridique¹²⁵³. En outre, la multiplication des dérogations réglementaires viderait le principe de sa substance¹²⁵⁴.

411. À l'image des procédures incluses et exclues de l'application du principe du « silence vaut accord », l'examen des délais au terme duquel le mutisme administratif donne lieu à une décision implicite conduit à fortement nuancer la proclamation d'un délai de droit commun. Les exemples de délais dérogatoires sont légion (a.). Pour autant, le pouvoir réglementaire est fortement encadré par le législateur dans sa possibilité d'instituer des délais dérogatoires (b.).

¹²⁵⁰ M. COLLIN-DEMUMIEUX, « Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation », *LPA*, n° 12, 26 janv. 1996, p. 15.

¹²⁵¹ Art. 21 al 2 et art. 22 al. 1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *op. cit.* Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 231-6 du CRPA.

¹²⁵² À la question « Quelles seraient les recommandations pour améliorer la mise en œuvre du dispositif ? », certains préfets invitent « à harmoniser les délais [plutôt] que d'ajouter des dérogations », T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, annexe IX, p. 6.

¹²⁵³ B. SEILLER, « La simplification est en marche... arrière », *AJDA*, n° 35, 2014, p. 1681.

¹²⁵⁴ C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, *op. cit.*, n° 88 et n° 292.

a) Une application relative du délai de droit commun

412. L'étude de l'application du délai de droit commun est permise par une estimation, à partir de la base des données fournies lors de la mise en œuvre de la réforme du silence vaut acceptation en 2013, du nombre de procédures pour lesquelles ce délai est applicable¹²⁵⁵.

L'application du délai de droit commun varie grandement selon le sens attribué au silence. Sur les 1632 procédures pour lesquelles la décision implicite de rejet est applicable, 65 % d'entre elles sont soumises au délai de droit commun de deux mois. Sur les procédures restantes, 31 % ont un délai supérieur à deux mois. En revanche, sur les 1377 procédures pour lesquelles le mécanisme du « silence vaut accord » est applicable, le délai de droit commun n'est applicable qu'à 54 % d'entre elles ; 34 % de l'ensemble de ces procédures ont un délai d'instruction supérieur à deux mois¹²⁵⁶. Ainsi, si le délai de deux mois s'applique à la plupart des procédures pour lesquelles le silence vaut rejet, il concerne à peine plus de la moitié des procédures soumises au principe du silence positif. Finalement, les procédures qui ont basculé, à l'occasion de la réforme de 2013, dans le champ d'application du silence positif dans un délai de deux mois représentent moins de 20 % de l'ensemble des procédures¹²⁵⁷.

L'écart de plus de 10 % entre le nombre de procédures avec un délai d'instruction de deux mois soumises à la décision implicite de rejet (65 %) et celles soumises à la décision implicite d'acceptation (54 %) conforte, au premier abord, le constat de l'extrême prudence gouvernementale en 2013. Le Gouvernement a ainsi allongé le délai d'instruction pour ménager aux administrations la possibilité de répondre explicitement aux demandes ou d'accepter, en pleine connaissance de cause, la naissance d'une décision implicite d'acceptation. Néanmoins, la comparaison du nombre de procédures pour lesquelles le délai

¹²⁵⁵ D'un point de vue méthodologique, deux grandes difficultés ont été surmontées. La première porte sur l'actualisation du droit applicable. Les données ont été, dans la mesure du possible, actualisées en août 2019. La seconde porte sur la connaissance des décrets portant dérogation réglementaire au délai de deux mois. Sur le site *Légifrance* seuls ont été mis en ligne, dans un onglet dédié à la réforme de 2013, les décrets portant exception au principe du « silence vaut accord ». En revanche, aucune liste des décrets portant exception au délai de droit commun pour les décisions implicites d'acceptation n'a été communiquée. Selon les recherches effectuées, il y aurait, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, vingt décrets dont cinq dits « mixtes », c'est-à-dire compilant des procédures soumises au silence négatif et des procédures soumises au silence positif.

¹²⁵⁶ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction.

¹²⁵⁷ Annexe n° 4-2 a) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par ministère.

est supérieur au délai de droit commun de deux mois nuance cette première impression ; le délai est en effet allongé pour 31 % des procédures pour lesquelles le silence est négatif, et pour 34 % des procédures pour lesquelles la décision implicite vaut acceptation¹²⁵⁸.

En dépit du nombre conséquent de procédures pour lesquelles le délai de droit commun est inapplicable, le pouvoir réglementaire est, dans la mise en place de dérogations, très encadré.

b) Les conditions encadrées de recours à la dérogation réglementaire

413. Un contrôle normal sur les dérogations réglementaires. La dérogation réglementaire au délai de droit commun ne peut être instituée que par décret en Conseil d'État¹²⁵⁹ « lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie »¹²⁶⁰. Le contrôle normal exercé par le juge administratif contrecarre quelque peu la multiplication de ces dérogations¹²⁶¹.

414. Une extension du délai de droit commun au nom de la complexité de la procédure. Le Conseil d'État s'est prononcé sur les contours de la condition de complexité de la procédure. Elle s'entend comme les obstacles juridico-administratifs nécessitant un allongement de l'instruction, afin que l'administration compétente puisse se prononcer en connaissance de cause. Ainsi, il a été jugé que : « la nature collégiale de la commission qui doit donner un avis sur les recours des militaires, qui constituent un préalable obligatoire au recours contentieux, les conditions de l'instruction de ces recours, notamment l'exigence d'une procédure contradictoire, ainsi que la diversité des personnels concernés et des situations sur lesquelles pourront porter les recours, donnent à cette procédure le caractère de

¹²⁵⁸ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction. L'écart s'explique essentiellement par la différence du nombre de procédures dont le délai est inférieur à deux mois. Alors qu'il n'est que 3 % pour la décision implicite de rejet ; cet écart est de 9 % pour la décision implicite d'acceptation.

¹²⁵⁹ TA Mamoudzou, 20 mars 2006, req. n° 0400218 : « Considérant qu'il résulte des dispositions sus-rappelées des articles 21 et 22 de la loi du 12 avril 2000 [...] qu'il ne peut être dérogé au principe selon lequel le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration vaut rejet, que par décret en conseil d'État ; que dès lors, le préfet de Mayotte ne pouvait légalement prévoir à l'article 20 de l'arrêté susvisé du 17 décembre 2002, portant statut du personnel contractuel de la collectivité départementale de Mayotte, que le silence gardé plus d'un mois par l'administration, valait décision implicite d'acceptation [...] », cité in *AJFP*, n° 2, 2007, p. 106.

¹²⁶⁰ Art. L. 231-6 du CRPA.

¹²⁶¹ CE, 30 déc. 2003, *GISTI*, req. n° 248288, Rec. T. p. 619 ; CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », La doc. fr., juin 2014, p. 82 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, op. cit., pp. 336-338.

complexité justifiant la fixation d'un délai dérogatoire de quatre mois »¹²⁶². Les indices pris en compte pour apprécier la complexité de la procédure peuvent être de nature procédurale, tels que le caractère collégial de la commission ou l'exigence du contradictoire ; ils peuvent également relever d'éléments de fond tenant à la technicité de la matière ou à la diversité des situations à traiter. Un délai dérogatoire, prévu par décret en Conseil d'État¹²⁶³, est ainsi justifié afin que la commission puisse procéder à une analyse concrète de chaque demande.

De même, le délai peut être fixé à quatre mois pour les demandes de titre de séjour¹²⁶⁴ car l'administration doit « vérifie[r] les indications et les pièces justificatives présentées par l'étranger »¹²⁶⁵. La difficulté des investigations et la vérification des pièces du demandeur au stade de l'instruction fondent également le délai de huit mois institué pour le traitement de la demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre d'un état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger¹²⁶⁶, ou le délai de dix semaines pour une demande de remise de dette¹²⁶⁷. Enfin, bien que le délai d'instruction ait été réduit pour de nombreuses autorisations d'urbanisme, il demeure dérogatoire au délai de droit commun¹²⁶⁸.

¹²⁶² CE, 27 nov. 2002, *Bourrel*, req. n° 234748, Rec. p. 412, concl. G. Le Chatelier, *AJFP*, n° 2, 2003, pp. 50-53 ; CE, 16 mars 2005, *M. Hubert Y*, req. n° 255821.

¹²⁶³ Art. 8 du décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, *JORF*, n° 109, 11 mai 2001, p. 7486, texte n° 18. La disposition est désormais codifiée à l'article R. 4125-10 du code de la défense.

¹²⁶⁴ Art. 8 du décret n° 2002-814 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux délais faisant naître une décision implicite de rejet, *JORF*, n° 105, 5 mai 2002, p. 8742, texte n° 161. La disposition est désormais codifiée à l'article R. 311-12-1 du CESEDA.

¹²⁶⁵ CE, 30 déc. 2003, *GISTI*, *op. cit.*

¹²⁶⁶ Cons. const., n° 2006-542 DC, 9 nov. 2006, *Loi relative au contrôle de la validité des mariages*, *JORF*, 15 nov. 2006, p. 17115, texte n° 2, cons. 16 : « que, s'il a dérogé au droit commun en portant de deux à huit mois le délai à l'issue duquel le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet, c'est seulement en cas de doute sur la validité des actes d'état civil étrangers et compte tenu des difficultés inhérentes à leur vérification ». La disposition était prévue à l'article 22-1 de la loi du 12 avril 2000 avant que l'article soit abrogé. Elle est reprise par le décret n° 2015-1740 du 24 décembre 2015 relatif aux modalités de vérification d'un acte de l'état civil étranger (*JORF*, n° 0299, 26 déc. 2015, p. 24 020, texte n° 20).

¹²⁶⁷ CE, 5 mai 2008, *Assemblée permanente des chambres des métiers*, req. n° 304350 : « qu'eu égard aux vérifications et aux calculs nécessaires pour déterminer les possibilités de remise de dettes, l'examen de ces demandes est au nombre des procédures dont la complexité justifie qu'il soit dérogé au délai de deux mois fixé par l'article 21 précité de la loi du 12 avril 2000 ». Le délai dérogatoire initialement prévu à l'article 6 du décret n° 2007-153 du 5 février 2007 pris en application de l'article L. 626-6 du code de commerce (*JORF*, n° 32, 7 fév. 2007, p. 2325, texte n° 5) est désormais codifié à l'article R. 626-14 du code de commerce.

¹²⁶⁸ Décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 0158, 10 juil. 2015, p. 11 770, texte n° 2. Du fait de la spécificité de la matière, le droit de l'urbanisme aurait pu être considéré comme un droit spécial par rapport à la loi du 12 avril 2000, puis au

415. Le critère législatif de la complexité de la procédure est « d'interprétation stricte »¹²⁶⁹. L'instruction doit se caractériser, à travers une succession d'éléments, comme complexe et nécessitant l'allongement du délai dont l'administration dispose. Les « seules difficultés nées de sa propre organisation ou de son manque de moyen »¹²⁷⁰ ne suffisent pas. Ainsi le décret prévoyant un délai dérogatoire de six mois au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation¹²⁷¹ pour les demandes d'inscription d'un changement de nom, de forme juridique ou d'adresse au registre des marques, brevets, dessins et modèles a été déclaré illégal. En effet, la contrainte, pesant sur les services instructeurs, de s'assurer que le demandeur de l'inscription est bien le titulaire du dépôt ou de la demande et de notifier à ce dernier une demande de régularisation en cas de non-conformité ne présente pas de complexité particulière¹²⁷². Elle relève des obligations ordinaires de traitement effectif de toute demande par l'administration.

Par ailleurs, la consultation préalable d'organes administratifs ne semble pas, en elle-même, suffire à qualifier la procédure de complexe. L'administration compétente doit intégrer cette contrainte organisationnelle dans le processus d'instruction et d'élaboration de la décision administrative. En matière de demande de renonciation à une autorisation d'exploitation de titres miniers, la consultation des conseils municipaux des communes n'est pas déterminante. C'est avant tout en raison, d'une part des risques en matière de sécurité, de salubrité, environnementales, agricoles, et, d'autre part de la vérification du contenu des travaux à la charge de l'exploitant, que la complexité de la procédure est admise et justifie l'application d'un délai d'instruction de dix-huit mois¹²⁷³.

CRPA. D'ailleurs, ce décret de réduction du délai d'instruction ne fait aucunement référence, dans ses visas, aux textes de droit commun. En ce sens : M.-C. MEHL-SCHOUDER, « Le “silence vaut acceptation” en droit de l'urbanisme et “ses” législations indépendantes », *AJCT*, n° 3, 2015, pp. 120-134.

¹²⁶⁹ CE, Rapport public annuel de 2002, « Jurisprudences et avis de 2001 - Collectivités publiques et concurrence », *EDCE*, n° 53, La doc. fr., p. 121.

¹²⁷⁰ CE, « L'application du nouveau principe “silence de l'administration vaut acceptation” », *op. cit.*, p. 82 ; C. FROGER, « Le cantonnement des dérogations au principe du “silence vaut acceptation” », *AJDA*, n° 35, 2016, p. 1991.

¹²⁷¹ Décret n° 2014-1281 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18367, texte n° 41.

¹²⁷² CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle et autres*, req. n° 386805, Rec. T. pp. 530-531.

¹²⁷³ CE, 27 juil. 2005, *Soc. Arbed*, req. n° 264913, Rec. p. 341.

Il en est de même de la demande d'un magistrat judiciaire de placement en position de détachement ou de disponibilité ; l'article 36-1 du décret du 7 janvier 1993¹²⁷⁴ prévoit que le garde des Sceaux dispose de quatre mois pour notifier à l'intéressé son opposition à la demande. L'obligation de saisine du conseil supérieur de la magistrature ne suffit pas à elle seule à justifier l'exception au délai de droit commun. En revanche, la spécificité du statut de magistrat judiciaire, et le fait qu'un décret du président de la République soit nécessaire pour faire droit à la demande, constituent des éléments suffisants pour caractériser la complexité de la procédure¹²⁷⁵.

416. Toutefois, malgré un contrôle normal du juge administratif, plus de 30 % de l'ensemble des procédures est soumis à un délai de plus de deux mois¹²⁷⁶. Le Gouvernement adopte en effet une approche large de la notion de contraintes inhérentes à l'instruction et invoque facilement la complexité d'une procédure. Pour certaines demandes, la complexité de la procédure n'est aucunement caractérisée. Un délai dérogatoire de six mois a été prévu pour la demande de délivrance de la carte de reconnaissance de la participation de l'administré à des faits d'armes ou de captivité durant une période de guerre. L'allongement du délai semble ici être lié aux peu de moyens dont disposent les services instructeurs pour traiter ce type de demandes¹²⁷⁷. La dérogation au délai de deux mois par le pouvoir réglementaire est également utilisée de manière large pour des demandes donnant lieu à une décision implicite de rejet¹²⁷⁸, alors même que le Conseil d'État, en fonction consultative, a considéré que la condition de complexité de la procédure était absente¹²⁷⁹.

¹²⁷⁴ Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF*, n° 6, 8 janv. 1993, p. 449.

¹²⁷⁵ CE, 30 déc. 2011, *M. Heintz*, req. n° 335838, Rec. T. p. 725.

¹²⁷⁶ 31 % pour les procédures soumises à la décision implicite de rejet et 35 % pour celles soumises à la décision implicite d'acceptation (annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction).

¹²⁷⁷ Décret n° 2014-1284 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application au délai de 2 mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18379, texte n° 51.

¹²⁷⁸ Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme, *JORF*, n° 0305, 31 déc. 2017, texte n° 32. Il modifie le délai de deux mois initialement prévu au 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 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18409, texte n° 62. Il s'agit des demandes de port d'armes pour certaines activités privées.

¹²⁷⁹ CE, Rapport public de l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017, 2018, *EDCE*, n° 69, p. 297, n° 3.9.5.

417. De manière plus anecdotique, le délai de six mois pour les demandes d'inscription d'un changement de nom, de forme juridique ou d'adresse au registre des marques, brevets, dessins et modèles est toujours en vigueur¹²⁸⁰. Il a pourtant fait l'objet d'une censure juridictionnelle¹²⁸¹. Cette situation illustre le décalage entre les principes annoncés de droit commun et la diversité des procédures administratives existantes. Ce décalage, jumelé à l'absence de mise à jour « légistique »¹²⁸² de la signification du silence de l'administration¹²⁸³ et du délai y afférent, altère encore davantage le principe de sécurité juridique.

418. Une réduction du délai de droit commun au nom de l'urgence. L'urgence de la procédure peut également justifier la mise en place d'une dérogation réglementaire, par décret en Conseil d'État, au délai de droit commun. Si ce motif ne concerne que 3 % de l'ensemble des procédures pour lesquelles la décision implicite de rejet est applicable, il s'applique en revanche pour 9 % de procédures pour lesquelles le silence vaut d'acceptation¹²⁸⁴. Toutefois, ces dérogations réglementaires sont, pour l'essentiel, des reprises de délais existants avant la réforme du « silence vaut accord » de 2013¹²⁸⁵. Il en est ainsi de la majorité des décisions implicites d'acceptation relatives à une demande d'autorisation de l'employeur de déroger à la réglementation du droit du travail et soumises à un délai compris entre 15 et 30 jours¹²⁸⁶. En revanche, les demandes d'autorisations de publicité au sein des grands équipements

¹²⁸⁰ Art. R. 512-18-1, R. 613-58-1, R. 714-7-1 du CPI.

¹²⁸¹ CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle et autres*, *op. cit.*

¹²⁸² C'est-à-dire l'« étude systématique des méthodes de rédaction des textes de loi » in G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 12^e éd., 2018, p. 603. Il s'agit d'un travail de légistique au sens très large car cela ne concerne pas directement un défaut « rédactionnel » mais l'absence d'actualisation du droit applicable, d'autant plus surprenante quand elle résulte d'une annulation juridictionnelle.

¹²⁸³ La dernière mise à jour sur *Légifrance* date de novembre 2015 pour les procédures soumises au « silence vaut rejet », et de juin 2016 pour celles soumises au « silence vaut accord ». De même, les dispositions codifiées ne sont pas toujours « actualisées » sur ce point. Elles ont pourtant fait l'objet de modifications postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme de 2013.

¹²⁸⁴ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée de l'instruction.

¹²⁸⁵ Une dizaine de délais réduits non existants est comptabilisée, soit moins de 0,5 % de l'ensemble des procédures.

¹²⁸⁶ La demande de dépassement de la durée maximale de travail et la demande de dérogation au travail de nuit ou au travail des mineurs (décret n° 2014-1290 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...]), *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18398, texte n° 58) en sont des exemples.

sportifs hors agglomération sont soumises, depuis la réforme de 2013, à un délai d'instruction de quinze jours¹²⁸⁷.

Le principe du délai d'instruction de deux mois connaît également des exceptions.

2°) Les exceptions au délai de droit commun

419. Les exceptions au délai de droit commun sont posées par des dispositions spéciales ou des dispositions indépendantes du Code.

420. La distinction du délai pour statuer et du délai de naissance d'une décision implicite. Habituellement, la jurisprudence distingue le délai octroyé pour statuer du délai au terme duquel naît la décision implicite. Si le texte ne le prescrit pas expressément¹²⁸⁸, ou si le délai d'instruction ne constitue pas une garantie pour l'administré¹²⁸⁹, le délai octroyé pour statuer est seulement indicatif et seul compte celui au terme duquel naît une décision implicite¹²⁹⁰.

421. La réduction du délai de droit commun à deux mois perturbe cette distinction jurisprudentielle. Tant que le délai imparti pour statuer était inférieur au délai de droit commun de quatre mois, cela ne posait pas de difficulté de considérer qu'il s'agissait

¹²⁸⁷ Art. R. 581-26, R. 581-34, R. 581-34 du code de l'environnement. Ces nouvelles dispositions sont issues du décret n° 2016-688 du 27 mai 2016 relatif à la publicité sur l'emprise des équipements sportifs (*JORF*, n° 0124, 29 mai 2016, texte n° 5).

¹²⁸⁸ Le délai pour communiquer le montant des contributions dues au titre de la compensation des charges de service public de l'électricité a été considéré comme simplement indicatif (CE, 6 mars 2006, *UNIDEN*, req. n° 267976). Il en est de même de la communication du nombre de postes offerts dans chaque corps à la sortie de l'École nationale d'administration (CE, 15 nov. 2006, *Syndicat des membres de l'inspection générale des affaires sociales*, req. n° 294420, Rec. T. p. 890). Au contraire, le délai de trois mois fixé au préfet pour répondre à une demande d'autorisation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes est impératif. Son non-respect entraîne son dessaisissement (CE, 29 avr. 1981, *Sté des carrières de Saint-Nabor*, req. n° 12800, Rec. p. 199).

¹²⁸⁹ La convocation du comité technique et paritaire à la demande de représentants du personnel par son président doit se faire dans un délai impératif d'un mois (CE, 2 avr. 1993, *Ville de Paris c/ Syndicat des services publics parisiens CFDT*, req. n° 97090, p. 92). Il a également été jugé que l'administration doit répondre à la demande de démission d'un fonctionnaire dans un délai impératif de quatre mois (CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, req. n° 335370, Rec. p. 181 avec concl. E. Geffray).

¹²⁹⁰ CE, Sect., 7 juin 1957, *Ministère de l'intérieur c/ Sieur Lautié*, req. n° 38835, Rec. p. 385 ; CE, 23 avr. 1980, *ministre de l'environnement et du cadre de la vie c/ Durand*, req. n° 15436, Rec. p. 191 ; CE, 16 mars 1988, *Union des commerçants niortais*, req. n° 84879. V. not. C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français, op. cit.*, n° 286.

seulement d'un délai indicatif répondant «à de simples impératifs de gestion»¹²⁹¹. L'administration disposait d'un délai supplémentaire d'instruction tant que le délai de quatre mois n'était pas écoulé ; elle pouvait toujours rapporter par la suite la décision implicite. De même, lorsque le délai indicatif était plus long que le délai de droit commun, alors la jurisprudence considérait que la « solution [devait être] dictée par la simple logique »¹²⁹², celle la plus favorable à l'administration. En cas de délai indicatif plus long, le délai prévu par le texte n'était plus indicatif, mais impératif car il déterminait le délai au terme duquel naît la décision implicite¹²⁹³.

Dès lors, le délai prévu par un texte, qui est inférieur au délai de droit commun, ne serait qu'un délai indicatif, et seul le délai de droit commun ferait naître une décision implicite. En revanche, il serait une exception si le délai est supérieur au délai de droit commun. Cette construction jurisprudentielle semble présenter deux inconvénients. Premièrement, elle fixe une règle différente selon que le délai d'instruction est inférieur ou supérieur au délai de droit commun de deux mois, solution fondée uniquement sur l'avantage qu'elle procure à l'administration. Deuxièmement, elle semble inadaptée à la reconnaissance d'un délai de droit commun de deux mois dont les dérogations réglementaires sont encadrées depuis la loi du 12 avril 2000, désormais codifiée dans le Code.

La consécration du sens positif pourrait être l'occasion de dépasser cette construction jurisprudentielle au profit d'une clarification de l'articulation disposition générale-disposition spéciale ou indépendante.

422. L'identification du délai spécial ou indépendant. Il convient d'utiliser la même méthode que pour l'identification du sens du silence¹²⁹⁴. Trois cas de figure doivent être distingués quand un texte prévoit un délai différent au délai de droit commun.

423. Dans la première hypothèse, le texte de valeur législative ou supra-législative prévoit un délai. Il est alors qualifié soit de spécial si la procédure entre dans le champ d'application

¹²⁹¹ CE, 15 nov. 2006, *Syndicat des membres de l'inspection générale des affaires sociales*, *op. cit.*

¹²⁹² L. DEREPA, concl. sur CE, 28 mai 2010, *Soc. IDL*, req. n° 320950, Rec. T. p. 605, accessibles sur *ArianeWeb*.

¹²⁹³ CE, 25 mai 1994, *SARL Fimageco*, req. n° 137378, Rec. p. 1049 (délai de six mois) ; CE, 28 mai 2010, *Soc. IDL*, *op. cit.* (délai de 120 jours).

¹²⁹⁴ V. *supra* n° 288.

du Code, soit d'indépendant si la procédure relève d'une disposition hors champ du Code. Dans tous les cas, le délai prévu s'applique¹²⁹⁵.

Par exemple, les agréments d'assistant maternel ou d'assistant familial relèvent de dispositions législatives spéciales. Le délai de trois mois ou quatre mois¹²⁹⁶ au terme duquel une décision implicite d'acceptation naît en cas de silence du président du conseil départemental l'emporte sur le délai de deux mois issu du régime général de la décision implicite au sens du Code.

De même, la demande formulée dans le cadre d'une relation inter-Administration relève d'une disposition indépendante car elle est hors champ du Code. C'est le cas de la demande d'un établissement de santé portant autorisation d'activité ou d'installation d'équipement. Il est prévu un délai de six mois au terme duquel le silence de l'agence régionale de santé donne lieu à un silence négatif¹²⁹⁷.

424. Dans la deuxième hypothèse, un délai différent au délai de deux mois a été prévu par un texte à valeur réglementaire qui est hors champ du régime général du Code. Si c'est le cas, le texte réglementaire est qualifié d'indépendant. Le délai prévu s'applique.

Il en est ainsi des demandes formulées par la commune au préfet du département portant autorisation de création et extension des crématoriums¹²⁹⁸ ou autorisation de création, agrandissement ou translation de cimetières situés dans les communes urbaines, à l'intérieur des périmètres d'agglomération et à moins de 35 mètres d'habitations¹²⁹⁹. Ces demandes, formulées par une collectivité territoriale, sont hors champ, le délai de six mois au terme duquel le silence du préfet donne lieu à une décision implicite de rejet est applicable.

425. Dans la troisième hypothèse, le texte qui prévoit un délai a valeur réglementaire et rentre dans le champ d'application du régime général de la décision implicite au sens du Code. Dans ce cas, le délai prévu doit respecter les conditions dérogatoires qui ont été fixées par le

¹²⁹⁵ J. ARRIGHI de CASANOVA et S. FORMERY, « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens : la loi DCRA du 12 avril 2000 », *RFDA*, n° 4, 2000, p. 733.

¹²⁹⁶ Art. L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles.

¹²⁹⁷ Art. L. 6122-9 du CSP.

¹²⁹⁸ Art. 2223-99-1 du CGCT.

¹²⁹⁹ Art. R. 2223-1 du CGCT.

législateur à l'article L. 231-6 du Code. Un délai différent à deux mois n'est possible que si la disposition réglementaire a été créée par un décret en Conseil d'État et répond aux conditions d'urgence ou de complexité. Deux cas de figure peuvent se présenter. Tout d'abord, le délai différent à deux mois est prévu par décret simple ou autre règlement. Ce délai n'a pas de valeur impérative, il est simplement indicatif. Aucune distinction ne doit être opérée entre le délai « indicatif » inférieur ou supérieur à deux mois.

426. Certains auteurs divergent sur ce point et considèrent que les régimes existants qui prévoient un délai plus court que le délai de droit commun pour la formation de la décision implicite restent applicables « dès lors qu'ils satisfont déjà à l'objectif de la loi [du 12 avril 2000], tendant à améliorer la situation de l'administré au regard des délais de décision. Ces régimes spéciaux devraient donc l'emporter sur le nouveau texte général, sans qu'il soit nécessaire de prévoir expressément leur maintien en vigueur »¹³⁰⁰. Il est vrai qu'un délai inférieur à deux mois participe *de facto* à une réduction du délai d'instruction. Toutefois, cette interprétation serait particulièrement contraignante pour l'administration dès lors, que contrairement à l'état du droit sous la loi du 12 avril 2000, le principe est désormais le silence positif. Par ailleurs, elle refait naître une distinction selon la durée du délai. Dès lors, un décret en Conseil d'État semble nécessaire pour que le délai plus court du régime existant reste applicable¹³⁰¹.

Ainsi, s'il n'a pas été prévu par décret en Conseil d'État portant dérogation réglementaire, le délai de droit commun s'applique. Pour reprendre la distinction jurisprudentielle entre le délai indicatif et le délai impératif, le délai de droit commun de deux mois est un délai impératif prescrit, non à peine de nullité, mais de déclenchement du délai au terme duquel naît une décision implicite. Cette décision administrative constitue une garantie pour l'administré au droit, en principe, à la satisfaction de sa demande (silence positif) ou, par exception, au droit au recours (silence négatif). Le délai impératif que constitue le délai de droit commun n'est écarté que si une dérogation est prévue soit par décret en Conseil d'État au nom de l'urgence

¹³⁰⁰ J. ARRIGHI de CASANOVA et S. FORMERY, « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens : la loi DCRA du 12 avril 2000 », *op. cit.*, p. 733.

¹³⁰¹ CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », La doc. fr., juin 2014, p. 83.

ou la complexité de la procédure, soit par une disposition spéciale à valeur législative ou supra-législative¹³⁰².

¹³⁰² Enfin l'on peut envisager que la demande relève, du fait d'une très grande spécificité de la procédure, d'une disposition réglementaire spéciale. Dans ce cas, cette disposition spéciale, bien que non prévue par un décret en Conseil d'État, constitue une exception au régime général, aussi bien dans la signification du silence que dans le délai au terme duquel naît la décision implicite. Ce cas doit être interprété de manière très restrictive. V. *supra* n° 307.

CONCLUSION DU CHAPITRE

427. La formation de la demande de l'administré est nécessairement encadrée. Si certaines obligations à la charge du demandeur sont communes à la décision implicite de rejet, d'autres exigences ont prospéré dans le cadre de la décision implicite d'acceptation.

428. Les conditions de recevabilité sont limitées et appréciées de façon souple. L'objectif n'est pas de condamner la démarche de l'administré et de donner à sa demande la possibilité d'atteindre le service administratif qui pourra l'instruire. À cette fin, les modes de saisine de l'administration sont diversifiés et simplifiés. La volonté affichée des pouvoirs publics de développer le mode de saisine par voie électronique participe au renouveau de l'accès à l'administration, voulu moderne, facile et rapide. La saisine par voie électronique, et en particulier le développement des téléservices, en synergie avec le mécanisme de la décision implicite d'acceptation, est supposée créer les conditions d'une sollicitation efficace des administrations par les administrés. À l'image de son innovation jumelle qu'est la décision implicite d'acceptation, le bilan de la saisine par voie électronique n'est pas encore satisfaisant. De nombreux services demeurent en effet peu accessibles aux administrés. Puisqu'elle constitue indéniablement le vecteur futur de la relation de l'administré à l'administration, la saisine par voie électronique doit être progressivement généralisée et s'accompagner de mesures garantissant la pleine compréhension des administrés.

429. En contrepartie du relatif libéralisme des conditions de recevabilité de la demande, l'administré ne doit pas compliquer la phase d'instruction. Les obligations complémentaires à sa charge ont en effet pour objectif de faciliter la tâche de l'administration : l'administré doit saisir l'administration compétente et a tout intérêt à transmettre un dossier le plus complet possible. Le délai d'instruction de la demande peut être significativement allongé lorsque ces deux conditions ne sont pas remplies ; l'administration ne saurait s'atteler à l'examen d'un dossier si elle ne dispose pas de l'ensemble des éléments ou ne relevant pas de sa compétence. Leur non-respect neutralise l'objectif de célérité du mécanisme de la décision implicite d'acceptation, fondé sur l'écoulement du délai de droit commun de deux mois.

430. Si le délai de droit commun est de deux mois, 40 % des procédures existantes sont soumises à un autre délai. Il est presque à 50 % pour l'ensemble des procédures soumises au

silence vaut accord et descend même jusqu'à 20 % si on ne comptabilise que les procédures qui ont basculé dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation avec la réforme de 2013¹³⁰³. Sur le plan « comptable », il serait plus juste de parler de deux catégories de décisions implicites ainsi que de plusieurs délais d'instructions. Ce constat est l'illustration des limites de la consécration d'un principe unique face à la diversité des procédures existantes.

¹³⁰³ Annexe n° 4-2 a) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par ministère et annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction.

CHAPITRE 2. LES OBLIGATIONS D'INSTRUCTION À LA CHARGE DE L'ADMINISTRATION

431. La consécration de la décision implicite d'acceptation comme principe dans la relation entre l'administré et l'administration a considérablement renforcé l'importance des obligations procédurales à la charge de l'administration. Leur respect détermine l'existence et la légalité de la décision implicite d'acceptation. En effet, il a été observé que l'erreur commise par l'administré dans l'identification de l'administration compétente ou l'oubli de l'une des pièces à fournir pouvait le priver de l'éventuelle formation d'une décision implicite d'acceptation. En exigeant de l'administration qu'elle transmette à l'administration compétente la demande mal dirigée ou qu'elle invite le demandeur à régulariser la demande incomplète, les obligations à sa charge ont pour objectif de permettre l'instruction de la demande. Toutefois ces exigences ne sont pas véritablement sanctionnées. Seule la diligence administrative peut alors permettre l'instruction de la demande de l'administré (**Section 1.**).

432. L'objectif de célérité administrative, inhérent au mécanisme de la décision implicite d'acceptation, encadre ensuite le traitement des demandes. L'administration doit faire face à deux exigences contradictoires : d'une part, elle est tenue par le délai d'instruction, en principe, de deux mois au terme duquel, si aucune décision explicite n'est prise, la décision implicite d'acceptation naît indépendamment de la volonté administrative et de la légalité ; d'autre part, elle est contrainte par des exigences procédurales multiples et chronophages. Les obligations à la charge de l'administration témoignent de toute la difficulté à réaliser la promesse d'une réduction du temps administratif. La promotion des intérêts des administrés et la quête de l'efficacité administrative paraissent pouvoir être obtenues au moyen de délais d'instruction écourtés. Pourtant l'élaboration d'une décision administrative de qualité, ce qui inclut sa conformité au droit mais ne s'y résume pas, prend du temps. Cette contradiction temporelle à laquelle l'administration est confrontée peut l'inciter à privilégier l'édiction, certes rapide, d'une décision explicite de refus de la demande (**Section 2.**).

Section 1. Les obligations d'information et de vérification de la demande

433. Dès la réception de la demande, l'administration est tenue à une obligation d'information à l'égard de l'administré sur l'état de la demande et les suites qui en découlent en cas de silence de sa part. Ces informations essentielles sont très inégalement communiquées. Les services administratifs, privilégiant l'instruction de la demande, négligent de produire un accusé réception comprenant l'ensemble des mentions obligatoires. Dès lors, l'administré n'est pas toujours informé du sens du silence et du délai d'instruction, ce qui ne facilite pas la connaissance d'une éventuelle décision implicite d'acceptation (§ 1). Par ailleurs, l'administration doit s'assurer de sa compétence pour instruire la demande ainsi que de la complétude de cette dernière. Sur ce point, le régime de la décision implicite d'acceptation se distingue de celui de la décision implicite de rejet puisque dans l'hypothèse où la demande est incomplète ou adressée à une autorité incompétente le délai d'instruction ne peut commencer à courir. Une évolution partielle de ces règles est souhaitable. L'exigence de réception de l'administration compétente devrait être maintenue en dépit de l'obligation de transmission de la demande mal dirigée à laquelle toute administration est tenue (§ 2). En revanche, il pourrait être admis que l'exigence de complétude de la demande soit assouplie au profit d'un mécanisme présomptif. Ce dernier agirait alors comme une sanction efficace du non-respect par l'administration de l'obligation d'inviter à compléter la demande (§ 3).

§ 1. L'obligation générale d'information à la réception de la demande

434. L'administration doit accuser réception des demandes qu'elle reçoit. Cette formalité procédurale constitue la preuve matérielle que la demande a bien été réceptionnée et permet au demandeur de connaître l'ensemble des informations nécessaires à la suite de sa démarche. L'accusé réception poursuit donc une fonction d'information devenue essentielle depuis la réforme de 2013 (A./). Pourtant, le champ d'application de cette obligation fondamentale connaît de nombreuses limites (B./).

A./ L'obligation d'accuser réception

435. En application des articles L. 112-3 et L. 112-11 du Code, l'administration est tenue d'accuser réception de toute demande envoyée par un administré. Cette obligation d'information est apparue dès l'instauration du mécanisme fictif de la décision implicite de rejet. Le décret impérial du 2 novembre 1864 prévoit ainsi que « les ministres font délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé constatant la date de réception et de l'enregistrement au ministère de leur réclamation »¹³⁰⁴. Rapidement, le Conseil d'État a admis, en cas de non-respect de cette obligation, que la naissance de la décision implicite est déclenchée par la preuve certaine du dépôt de la demande¹³⁰⁵. Les textes cessent par la suite de faire référence au récépissé et consacrent la solution jurisprudentielle selon laquelle « la date du dépôt de la réclamation [est] constatée par tous moyens »¹³⁰⁶. Pourtant, l'accusé de réception demeure l'élément le plus favorable à l'administré pour prouver le dépôt de sa demande. Avant l'adoption de la loi du 7 juin 1956, une proposition de loi prévoit d'obliger l'administration à produire un accusé de réception dans le délai d'un mois. Elle est néanmoins retirée par le Gouvernement craignant les contraintes qu'une telle obligation comporte pour les services administratifs¹³⁰⁷. Un premier temps applicable aux administrations de l'État et à ses établissements publics¹³⁰⁸, à l'exclusion du ministère de la Justice¹³⁰⁹, l'obligation d'accuser réception est finalement imposée par l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 à

¹³⁰⁴ Art. 5 du 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, in J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, T. 64, éd. Charles Noblet, 1864, p. 435. L'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 23 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État (*JORF*, n° 193, 19 juil. 1900, p. 4741) renvoie également à l'article 5 du décret.

¹³⁰⁵ CE, 7 août 1905, *Zill-Desilles*, req. n° 12759 et 13778, Rec. p. 776 ; CE, 26 mars 1920, *Dumont*, req. n° 57511, Rec. p. 333 ; CE, 30 juil. 1920, *Servan*, req. n° 65585, Rec. p. 780.

¹³⁰⁶ Art. 1^{er} al. 6 de la loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, *JORF*, 10 juin 1956, p. 5327.

¹³⁰⁷ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979, p. 370.

¹³⁰⁸ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, *JORF*, 3 déc. 1983, p. 3492.

¹³⁰⁹ *Ibid.* art. 4.

l'ensemble des administrations au sens de ladite loi¹³¹⁰. Elle est étendue aux demandes transmises par voie électronique par l'article 5 de l'ordonnance du 8 décembre 2005¹³¹¹.

436. Un accusé de réception aux mentions précises. L'accusé de réception doit comprendre les mentions obligatoires visées aux articles R. 112-5 et R. 112-11-1 du Code¹³¹². Il s'agit des coordonnées du service instructeur, de la date de réception de la demande, de la date et de la signification attribuée au silence gardé par l'administration et, dans l'hypothèse d'une décision implicite d'acceptation, de la possibilité de demander ultérieurement une attestation. Par ailleurs, l'administration peut également préciser, le cas échéant, la liste des pièces ou informations manquantes¹³¹³. En cas de saisine par voie électronique, l'administration doit produire un accusé de réception électronique comportant les mêmes mentions, mais il lui est loisible de produire, d'abord, un accusé d'enregistrement¹³¹⁴.

L'accusé de réception de la demande par l'administration comporte donc des informations essentielles à l'administré ; elles le guident dans sa démarche et tentent de prévenir les erreurs susceptibles d'y mettre fin. Les nombreuses limites à l'obligation d'accuser réception conduisent néanmoins à douter de son effet utile.

B./ Les limites à l'obligation générale d'accuser réception

437. L'obligation générale d'accuser de la demande de l'administré qui incombe à l'administration connaît deux séries de limites. D'une part, les textes ont ménagé de nombreux cas dans lesquels l'administration n'est pas tenue de produire un accusé de réception (1°) ; d'autre part, lorsqu'elle y est contrainte, l'administration ne respecte que partiellement cette obligation (2°).

¹³¹⁰ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF*, n° 0088, 13 avr. 2000, p. 5646, texte n° 1.

¹³¹¹ Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, *JORF*, n° 286, 9 déc. 2005, p. 18986, texte n° 9.

¹³¹² Obligation antérieurement prévue par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, *op. cit.*

¹³¹³ Art. R. 112-5, R. 112-11-4 et L. 114-5 du CRPA.

¹³¹⁴ Art. L. 112-11, R. 112-11-1 et R. 112-11-2 du CRPA. L'annexe 3 de la circulaire n° 5824/SG du 6 novembre 2015 portant entrée en vigueur du droit de saisir l'administration par voie électronique fournit des exemples d'accusés d'enregistrement, de réception et de réorientation.

1°) Les exceptions à l'obligation

438. L'obligation générale d'accuser réception de la demande de l'administré connaît des exceptions prévues au sein du Code (a) ou par des dispositions spéciales (b).

a) Les exceptions prévues par le Code

439. L'administration n'est tenue de produire un accusé de réception qu'à l'égard d'une demande formulée par un administré. Selon un critère organique, sont exclues toutes les demandes n'impliquant pas une relation entre une administration et un administré au sens de la loi du 12 avril 2000, puis du Code¹³¹⁵. Ainsi, les agents publics ne sont pas considérés comme des administrés¹³¹⁶ ; il en est de même des personnes publiques et des personnes privées dans l'exercice de leur mission de service public. L'ensemble des demandes adressées aux organismes gérant un service public industriel et commercial sont également exclues.

En outre, le Code précise que l'obligation d'accuser réception ne s'applique qu'à l'administration compétente¹³¹⁷. En cas de demande mal dirigée, l'administration incompétente doit seulement aviser le demandeur¹³¹⁸. L'administration n'est pas tenue d'accuser réception en cas de « demandes abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique »¹³¹⁹. Elle ne doit pas non plus être contrainte à « des formalités excessives au détriment de l'exercice effectif de ses missions de service public »¹³²⁰. S'agissant de cette dernière restriction, l'imprécision de la formulation et

¹³¹⁵ Art. L. 100-3 et L. 112-2 du CRPA.

¹³¹⁶ L'inapplicabilité de l'obligation d'accuser réception aux agents publics est déjà prévue sous l'empire du décret du 28 novembre 1983 (CE, 1^{er} fév. 1991, *Commune de Macouba*, req. n° 84079, Rec. T. p. 1132) et de la loi du 12 avril 2000 (CE, 24 fév. 2006, *Mme Magnan*, req. n° 269291, Rec. T. p. 701). Cette exclusion, et la différence de traitement potentielle qu'elle induirait entre les administrés, ne constitue pas un moyen sérieux justifiant la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (CE, 2 juil. 2012, *Azzano*, req. n° 355871, Rec. p. 825). En revanche, les agents publics peuvent invoquer le bénéfice de l'article R. 421-5 du CJA imposant la mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision. Ainsi, les agents publics disposent de garanties procédurales plus fortes en cas de décision expresse.

¹³¹⁷ Art. L. 114-4 du CRPA.

¹³¹⁸ Art. L. 114-2 du CRPA.

¹³¹⁹ Art. L. 112-3 du CRPA, codifiant l'article 19 de la loi du 12 avril 2000. Cette exception était également prévue à l'article 5 du décret du 28 novembre 1983.

¹³²⁰ SÉNAT, Rapport d'information n° 248 sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de J.-P. Amoudry, 3 mars 1999, p. 1.

l'emploi de l'adverbe « notamment » semblent laisser un « grand pouvoir d'appréciation »¹³²¹ à l'administration pour déterminer les situations correspondant à cette exception.

440. Par ailleurs, l'administration n'est pas tenue d'accuser réception en cas de délai d'instruction inférieur à 15 jours ou « lorsque la demande tend à la délivrance d'un document ou au service d'une prestation prévus par les lois et règlements pour laquelle l'administration ne dispose d'aucun autre pouvoir que celui de vérifier que le demandeur remplit les conditions légales pour l'obtenir »¹³²². Ces deux exceptions tentent d'assouplir la charge des services instructeurs de l'administration lorsqu'ils sont contraints à une forte célérité dans le traitement de la demande ou lorsqu'ils n'ont aucune marge d'appréciation du bien-fondé de la demande¹³²³. Cette souplesse certaine permet d'éviter un formalisme « tatillon »¹³²⁴ alors que l'administré devrait obtenir une décision expresse. Pourtant, ces deux exceptions ne sont pas applicables en cas de saisine par voie électronique¹³²⁵ pour laquelle il semble être considéré que l'administration est plus facilement à même de respecter l'obligation procédurale.

¹³²¹ B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993, p. 250.

¹³²² Art. R. 112-4 du CRPA codifiant l'article 3 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, *JORF*, n° 133, 10 juin 2001, p. 9246, texte n° 128.

¹³²³ Les demandes de remboursement adressées aux organismes de la sécurité sociale en sont un exemple. B. DELAUNAY, « Le régime des demandes. Les obligations de l'administration » in S. SAUNIER (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, Actes du colloque de l'IFR n° 13, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2011, p. 217.

¹³²⁴ P. FERRARI, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA*, n° 6, 2000, p. 480.

¹³²⁵ En revanche, il existe une exception spécifique à la saisine par voie électronique qui est l'envoi d'une demande susceptible « de porter atteinte à la sécurité de son système d'information » (art. L. 112-11 du CRPA). Cela vise les procédures malveillantes ayant pour objet de causer des dommages au système informatique de l'administration.

b) Les dispositions spéciales

441. L'obligation générale d'accuser réception cède en présence de dispositions spéciales¹³²⁶. C'est le cas notamment des autorisations d'urbanisme dont les règles de l'accusé de réception sont distinctes de celles du régime général¹³²⁷.

Historiquement, en vertu du décret du 28 mai 1970¹³²⁸, la lettre de notification était centrale dans le mécanisme de formation du permis de construire implicite. En effet, la communication de cette lettre déclenchait le délai au terme duquel naissait le permis implicite. À défaut, aucune décision implicite ne se formait¹³²⁹. Pour faire obstacle à ce risque de carence administrative, le décret du 30 décembre 1983¹³³⁰ a mis en place un mécanisme de mise en demeure d'instruire. Dans le cas où le demandeur ne recevait pas la lettre de notification, il pouvait mettre en demeure, au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception, l'administration de la lui communiquer. L'accusé de réception déclenchait le délai d'instruction en cas de non-réponse de l'administration dans un délai de huit jours.

Désormais, depuis le décret du 5 janvier 2007¹³³¹, le délai d'instruction est déclenché dès réception de la demande. Toutefois, le code de l'urbanisme prévoit toujours des règles spécifiques. Le maire, en tant que « guichet unique »¹³³², doit délivrer un récépissé

¹³²⁶ Art. L. 100-1 du CRPA. En matière d'accusé de réception, l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 et l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 prévoyaient déjà une telle exclusion.

¹³²⁷ Les demandes d'autorisation d'urbanisme étaient déjà citées comme exemples de demandes pour lesquelles l'accusé de réception était régi par des dispositions spéciales au sens du décret du 28 novembre 1983 in P. DELVOLVÉ, « De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux », *RFDA*, n° 1, 1984, n° 11.

¹³²⁸ Art. 10 du décret n° 70-446 du 28 mai 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 87 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif au permis de construire, *JORF*, 31 mai 1970, p. 5064. Il est codifié à l'article R. 421-12 du code de l'urbanisme.

¹³²⁹ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, op. cit., p. 441 : « Devenu, en apparence, "automatique", ce nouveau permis tacite n'est cependant pas dépourvu d'ambiguïté puisque son obtention suppose paradoxalement une... action de la part de l'administration : l'envoi de la fameuse "lettre" qui, à l'expiration du délai prescrit, vaudra permis tacite ».

¹³³⁰ Décret n° 83-1261 du 30 décembre 1983 modifiant l'article L. 421-14 du code de l'urbanisme, *JORF*, 7 janv. 1984, pp. 228-229.

¹³³¹ Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 5, 6 janv. 2007, p. 225, texte n° 12.

¹³³² Art. R. 423-1 du code de l'urbanisme. Sur cette règle du « guichet unique » : voir *supra* n° 394.

comprenant des mentions telles que le numéro d'enregistrement¹³³³ et les cas de prolongation du délai¹³³⁴.

La portée de l'obligation d'accuser réception est encore amoindrie par la pratique administrative.

2°) La portée relative de l'obligation d'information

442. Avec la réforme du 12 novembre 2013, les informations contenues dans l'accusé de réception sont devenues essentielles pour l'administré puisqu'elles permettent de connaître le sens du silence et le délai d'instruction. Néanmoins, il apparaît que l'obligation d'information n'est pas pleinement exploitée en cas de décision implicite d'acceptation. D'une part, l'administration ne respecte que très partiellement cette obligation. D'autre part, la simple fonction d'information de l'accusé de réception ne permet pas à l'administré de s'y fier.

443. Un respect partiel de l'obligation d'accuser réception. L'obligation d'accuser réception et la mention des indications prévues ne semblent être que très partiellement respectées. Plus de 40 % des administrations ne produisent pas ou très peu d'accusé de réception et 20 % d'entre elles ne le font que manière irrégulière. De surcroît, quand elles produisent un accusé de réception, 67 % des administrations ne précisent pas ou partiellement les mentions obligatoires et 13 % ne le font que de manière irrégulière¹³³⁵. Ainsi, seulement 40 % des administrations produisent un accusé de réception et uniquement 20 % d'entre elles avec les mentions obligatoires.

Ces chiffres sont confirmés par les enquêtes réalisées auprès des administrés dans leurs démarches auprès des administrations. En moyenne, seulement 49 % des entreprises¹³³⁶ et

¹³³³ Art. R. 423-3 et R. 423-4 du code de l'urbanisme.

¹³³⁴ Art. R. 423-5 du code de l'urbanisme.

¹³³⁵ Annexe n° 6 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes portant sur le « silence vaut accord » et la saisine par voie électronique.

¹³³⁶ SGMAP, La perception du principe « Silence Vaut Accord » par les TPE et PME, janvier 2017, p. 27 in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, annexe X.

44 % des particuliers¹³³⁷ déclarent avoir reçu un accusé de réception de leur demande. Parmi les principales raisons invoquées par les services administratifs, plus de la moitié arguent de la rigidité du mécanisme, estimant qu'il est plus rapide de répondre directement à la demande ou que les services instructeurs n'ont pas connaissance du sens du silence ou du délai d'instruction applicable¹³³⁸.

L'enquête réalisée auprès des administrations préfectorales par trois inspections générales d'État aboutit au même constat¹³³⁹ : « [les services instructeurs] veillent correctement à la complétude des dossiers. En revanche, parce qu'ils répondent de façon expresse dans les délais, ils s'affranchissent, pour la plupart, de l'obligation d'envoyer systématiquement un accusé de réception [...]. Seuls quelques services, notamment parce qu'ils disposent d'outils informatiques d'enregistrement du courrier et de suivi des procédures, respectent cette obligation »¹³⁴⁰. Certaines administrations préfectorales estiment que le respect du délai de réponse du label « *Qualipref 2* »¹³⁴¹ les exempte de l'obligation d'accuser réception des demandes¹³⁴². En 2016, une écrasante majorité des administrations préfectorales déclarent n'avoir effectué aucune modification des formulaires électroniques ou papier à la suite de la réforme du silence vaut accord de 2013¹³⁴³. Toutefois, trois éléments tempèrent ces chiffres. Premièrement, certaines demandes correspondent à des exceptions à l'obligation générale d'accuser réception. Deuxièmement, le non-respect de l'obligation procédurale est très variable selon les administrations concernées : les plus petites administrations ou celles recevant un flux important de demandes ont plus de difficultés à respecter ce formalisme,

¹³³⁷ SGMAP, Étude sur la mise en œuvre du principe du silence vaut accord (SVA), p. 6, janv. 2017 in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*

¹³³⁸ Annexe n° 6 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes portant sur le « silence vaut accord » et la saisine par voie électronique.

¹³³⁹ Questionnaire réalisé auprès des préfets in T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, Annexe IX, p. 2. Sur 101 préfets ou hauts commissaires de métropole et d'outre-mer, 30 ont répondu.

¹³⁴⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹³⁴¹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Qualipref 2.0*. Référentiel qualité de l'administration territoriale : « engagements et processus pour une meilleure qualité du service pour les usagers des préfectures », p. 19 : le délai de réponse à une demande d'un administré est fixé à 15 jours ouvrés pour un courrier et 5 jours ouvrés pour un courriel. En 2013, 60 % des préfectures ont obtenu le label *Qualipref* : <https://www.afnor.org/actualites/au-1er-juillet-2013-100-des-prefectures-ont-ete-labellisees-qualipref-2-ou-marianne-pour-leur-qualite-de-service/>.

¹³⁴² T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, p. 38 et annexe IX, p. 14.

¹³⁴³ *Ibid.*, annexe IX, p. 2.

faute de services adaptés¹³⁴⁴. Troisièmement, la saisine par voie électronique pourrait à terme permettre de mieux respecter cette obligation. L'envoi automatique d'un accusé d'enregistrement et d'un accusé de réception type pourrait être envisagé¹³⁴⁵.

444. L'absence de délai impératif imparti à l'administration pour produire un accusé de réception ne favorise pas le respect de l'obligation. En cas de saisine électronique, il est certes prévu un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de l'envoi de la demande pour produire un accusé d'enregistrement et un délai de dix jours ouvrés pour l'accusé de réception, mais il s'agit seulement d'un délai indicatif. L'administration peut ainsi produire un accusé de réception à la date qu'elle souhaite.

445. La fonction informative de l'accusé de réception. De manière générale, le défaut d'accusé de réception n'empêche pas le déclenchement du délai d'instruction au terme duquel naît une décision implicite¹³⁴⁶ et n'emporte aucun effet sur la légalité de la décision prise en réponse à la demande¹³⁴⁷. Toutefois, la sanction du non-respect de l'obligation d'accuser réception n'a pas la même portée selon la signification attribuée au silence. En cas de décision implicite de rejet, elle est sanctionnée par l'inopposabilité des délais de recours¹³⁴⁸. Désormais, elle laisse place à l'opposabilité d'un délai « raisonnable », en principe d'un an, s'il est établi que l'intéressé a eu connaissance de la décision implicite de rejet¹³⁴⁹. Par ailleurs, si l'accusé de réception comporte une erreur dans le calcul de la computation du délai au terme duquel naît une décision implicite de rejet, et que le délai mentionné est plus long que celui normalement applicable, alors le délai indiqué par erreur s'applique¹³⁵⁰. Ainsi, l'erreur

¹³⁴⁴ B. DELAUNAY, « Le régime des demandes. Les obligations de l'administration » in S. SAUNIER (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, op. cit.*, p. 228 ; Y. GOUTAL, « Le “silence vaut acceptation” : quelles conséquences pratiques », *AJCT*, n° 3, 2015, p. 148.

¹³⁴⁵ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), *op. cit.*, p. 39.

¹³⁴⁶ CE, 1^{er} avr. 1996, *Mauray*, req. n° 168715, Rec. p. 111 ; CE, 19 fév. 2003, *Préfet de la Seine-maritime c/ Mme Lahmar-Chérif*, req. n° 237321, Rec. T p. 904.

¹³⁴⁷ CE, 24 sept. 2010, *Mme B*, req. 333 145.

¹³⁴⁸ Art. L. 112-6 et L. 112-12 du CRPA. Cette inopposabilité est également prévue à l'article R. 421-5 du CJA en cas de non-mention des délais et voies de recours.

¹³⁴⁹ Ce délai raisonnable a été fixé de manière prétorienne pour une décision expresse (CE, Ass., 13 juil. 2016, *M. Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340 avec concl. O. Henard) comme pour une décision implicite de rejet (CE, 18 mars 2019, *M. Jounda Nguegoh*, req. n° 417270, Rec. p. 67).

¹³⁵⁰ Il en a été jugé ainsi pour une erreur sur la date de réception de la demande (CE, 29 mars 2000, *Gluck*, req. n° 204611, Rec. T. p. 1150) ou sur la durée au terme duquel naît la décision implicite de rejet (CE, 27 mars 2006, *Kaci*, req. n° 283409, Rec. T. p. 691, note de P.-O. CAILLE, *Procédures*, n° 12, 2006, étude 23).

profite au demandeur en prolongeant le délai de recours contentieux qui est bien déclenché par le délai erroné¹³⁵¹. Ces sanctions sont inadaptées en cas de décision implicite d'acceptation. Le demandeur ne cherche pas à contester sa décision favorable, mais, au contraire, à s'assurer de son caractère définitif et effectif. Aussi l'absence de sanction en cas de décision implicite d'acceptation apparaît comme une invitation à ce que l'administration « se dispens[e] sans inconvénient d'envoyer un accusé de réception »¹³⁵².

446. Un défaut d'information préjudiciable à l'administré en cas de silence positif.

Deux cas de figure doivent être distingués.

Dans le premier cas, l'administration produit un accusé de réception incomplet ou ne produit aucun accusé de réception. La tâche du demandeur est particulièrement difficile pour interpréter la portée juridique du silence administratif. L'administré n'aura la certitude de la naissance de la décision implicite d'acceptation qu'avec la production ultérieure des mesures de publicité ou de l'attestation fournie sur sa demande¹³⁵³. Sinon, il devra prouver, par tous moyens, la date du dépôt de la demande pour en déduire qu'une décision implicite favorable est née.

Dans le second cas, l'administration produit un accusé de réception, mais celui-ci est erroné. Puisque l'accusé de réception ne poursuit qu'une fonction d'information, les erreurs contenues n'ont aucune incidence sur la demande implicite susceptible de naître. La signification du sens du silence de l'administration n'est pas modifiée en raison d'une information erronée contenue dans l'accusé de réception¹³⁵⁴. La solution est identique en cas d'erreur sur le délai au terme duquel naît la décision implicite d'acceptation. Le délai en

¹³⁵¹ La cour administrative d'appel commet une erreur de droit en considérant que le délai contentieux n'avait pas couru du fait de la mention erronée du délai du recours administratif dans la notification : CE, 7 déc. 2009, *Min. de l'Éducation nationale c/ Karroum*, req. n° 315064, Rec. T. p. 886.

¹³⁵² INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, Rapport sur la mise en œuvre du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, 1984 cité in B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, op. cit., p. 249.

¹³⁵³ Art. L. 232-2 et L. 232-3 du CRPA.

¹³⁵⁴ Une décision implicite de rejet se forme malgré la communication d'une lettre indiquant, par erreur, qu'un permis implicite naissait à l'expiration du délai (CE, 17 nov. 1999, *Consorts Abounayan*, req. n° 180320, Rec. T. p. 895). À l'inverse, une lettre indiquant, de façon erronée, qu'aucun permis implicite naissait à l'expiration du délai n'empêche pas la formation d'une telle décision en cas de silence de l'administration (CE, Sect., 25 juin 2004, *SCI Maison médicale Edison*, req. n° 228437, Rec. p. 261 avec concl. M. Piveteau).

vigueur l'emporte sur le « faux » délai mentionné par l'administration¹³⁵⁵ et ce même si l'erreur est favorable à l'administré. Ainsi, en cas de décision implicite d'acceptation, le demandeur ne peut donc pas se fier au contenu de l'accusé de réception. Tout au plus, le demandeur pourrait engager la responsabilité de l'administration pour le préjudice subi résultant de l'erreur commise par l'administration. Celle-ci a retardé ou a rendu plus difficile la reconnaissance du caractère favorable de sa décision implicite ou, au contraire, l'espérance d'une décision implicite d'acceptation.

Une telle solution contraste fortement avec celle applicable en matière de décisions implicites de rejet. Pour le silence positif, l'erreur de l'administration est préjudiciable au demandeur, lequel ne peut se fier qu'à la règle de droit applicable. Pour le silence négatif, l'erreur favorable au demandeur s'applique. Cette différence de régime illustre la méfiance du juge à l'égard du mécanisme de la décision implicite d'acceptation et limite, encore un peu, la révolution des rapports de l'administration et l'administré souhaitée par la loi de 2013.

Malgré ses limites, l'accusé de réception demeure un élément essentiel du mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Il matérialise la saisine de l'administration. En ne respectant que partiellement l'obligation procédurale d'accuser réception, l'administration empêche l'administré d'obtenir des informations essentielles sur l'état de sa demande. Or, ces informations sont d'autant plus capitales qu'en cas de silence de l'administration, une décision favorable au demandeur peut naître.

L'obligation d'accuser réception s'accompagne d'une seconde obligation procédurale à la charge de l'administration : la transmission à l'administration compétente de la demande mal dirigée.

¹³⁵⁵ CE, 7 juil. 2008, *Auquier*, req. n° 310985, Rec. T. p. 967.

§ 2. L'obligation essentielle de transmission de la demande à l'administration compétente

447. Le défaut de transmission de la demande mal dirigée par l'administration initialement saisie n'a pas les mêmes conséquences selon que la demande entre dans le champ d'application de la décision implicite de rejet ou dans celui de la décision implicite d'acceptation. Dans le premier cas, le délai d'instruction commence à courir dès la réception de la demande par l'administration. En revanche, dans le second cas, le délai d'instruction ne court qu'à partir de la saisine de l'administration compétente. La transmission de la demande est donc capitale. Cependant elle n'est pas toujours respectée par les administrations. Dès lors, il pourrait être envisagé d'adopter une interprétation plus souple de l'identification de l'administration compétente afin de faciliter le déclenchement du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite d'acceptation.

Initialement, aucune décision implicite ne pouvait naître de la saisine d'une administration incompétente¹³⁵⁶. Dès lors, le Conseil d'État a rapidement reconnu, dans le cadre des procédures soumises à un silence négatif, l'obligation de transmission de la demande et le déclenchement automatique du délai d'instruction lorsqu'il est très difficile d'identifier l'administration compétente¹³⁵⁷ ; lorsque l'administration compétente relève de la même personne morale de droit public que celle sollicitée¹³⁵⁸ ou lorsqu'il s'agit de deux personnes morales entre lesquelles existent des rapports de collaboration¹³⁵⁹.

La position du Conseil d'État est tout autre en matière de décision implicite d'acceptation¹³⁶⁰. Il considère qu'aucune décision implicite d'acceptation ne peut naître alors même que l'administration incompétente a transmis, volontairement, la demande à l'administration

¹³⁵⁶ CE, 9 fév. 1955, *Ville de Joinville-le-Pont*, req. n° 14147, Rec. p. 79.

¹³⁵⁷ CE, Sect., 29 juin 1934, *Époux Lallement*, req. n° 24336, Rec. 753.

¹³⁵⁸ CE, Ass., 23 janv. 1931, *Dame et Dlle Garcin*, req. n° 2159, Rec. p. 91 avec concl. Latournerie.

¹³⁵⁹ CE, 1^{er} mars 1968, *Commune de Ferrières-le-Lac*, req. n° 61303, Rec. p. 153. En l'espèce, il s'agit d'une relation entre les services fiscaux de l'État et une commune.

¹³⁶⁰ CE, Sect., 18 déc. 1981, *M. Vernet-Lozet*, req. n° 23979, Rec. p. 483.

compétente¹³⁶¹. Seule la saisine de l'administration compétente par le demandeur déclenche le délai d'instruction et fixe ainsi, de manière certaine, le point de départ du délai.

448. Une obligation de transmission consacrée. La différence de régime disparaît avec le décret du 28 novembre 1983 : le texte impose une obligation de transmission de toute demande adressée à une administration de l'État si celle-ci est adressée à une administration incompétente¹³⁶². L'obligation est, par la suite, étendue à toutes les administrations au sens de la loi du 12 avril 2000. L'administration est également tenue d'aviser le demandeur que la transmission a été effectuée¹³⁶³.

Toutefois, une différence fondamentale est maintenue. Le déclenchement du délai au terme duquel naît une décision implicite de rejet n'est aucunement conditionné par la réception de la demande par l'administration compétente : le délai court dès réception par l'administration initialement saisie¹³⁶⁴, même lorsque celle-ci est incompétente. À l'inverse, la transmission est déterminante pour la décision implicite d'acceptation : le délai n'est déclenché qu'à la réception de la demande par l'administration compétente¹³⁶⁵.

Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est donc tributaire du respect de l'obligation procédurale de transmission de la demande mal dirigée par l'administration initialement saisie.

449. Une obligation procédurale très inégalement respectée. Le questionnaire soumis aux services instructeurs a permis d'observer que près de la moitié des administrations ne respectent pas l'obligation de transmission de la demande mal dirigée, ainsi que l'obligation corolaire d'en aviser l'administré¹³⁶⁶. La réforme n'a pas amélioré une pratique déjà en place¹³⁶⁷. Par ailleurs, la difficulté pour l'administration saisie à tort d'identifier

¹³⁶¹ CE, 18 fév. 1983, *Baldi*, req. n° 37344, Rec. p. 75.

¹³⁶² Art. 7 du décret du 28 novembre 1983, *op. cit.*

¹³⁶³ Art. 20 de la loi du 12 avril 2000, *op. cit.*, désormais codifié à l'article L. 114-2 du CRPA.

¹³⁶⁴ Art. L. 114-3 al. 1 du CRPA.

¹³⁶⁵ Art. L. 114-3 al. 1 du CRPA.

¹³⁶⁶ Seulement 47 % des administrations satisfont systématiquement à ces obligations ; 15 % ne le font jamais ou rarement. Annexe n° 6 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes portant sur le « silence vaut accord » et sur la saisine par voie électronique.

¹³⁶⁷ Selon une enquête réalisée en 2003, seules 40 % des administrations territoriales de la région Centre transmettaient la demande mal dirigée et en informaient l'administré, ou transmettaient la demande sans en

l'administration compétente peut être un obstacle à la naissance de la décision implicite d'acceptation¹³⁶⁸. La transmission de la demande mal dirigée à une administration qu'elle croit, à tort, compétente ne fait que reculer le point de départ du déclenchement du délai d'instruction de la demande.

Même s'il est difficile de tirer une conclusion applicable à l'ensemble des services instructeurs en raison de la très grande diversité de domaines d'action, le non-respect de l'obligation de transmission ne saurait être nié. Or, une telle négligence fragilise inévitablement le fonctionnement du mécanisme de la décision implicite d'acceptation puisque le déclenchement du délai dépend de la réception de la demande par l'administration compétente.

450. La reconnaissance potentielle d'un droit à l'erreur en cas de demande mal dirigée. La généralisation de la décision implicite d'acceptation pourrait justifier l'assouplissement de la condition de saisine de l'administration compétente pour déclencher le délai d'instruction. Il s'agirait de reconnaître au demandeur le bénéfice d'un « droit à l'erreur »¹³⁶⁹. Le Conseil d'État a, par exemple, pu admettre que la saisine du service administratif en charge de l'instruction est équivalente à la saisine de l'administration compétente¹³⁷⁰.

451. Tout d'abord, il convient de rappeler que la règle, selon laquelle le délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite de rejet court dès la réception de la demande par l'administration incompétente, est applicable. La « règle de procédure

informer le demandeur. P. DIATTA, La mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs par les collectivités locales et les établissements publics territoriaux - Étude sur la Région Centre, juil. 2003 citée par B. DELAUNAY, « Le cas particulier des collectivités locales : analyse à partir de l'exemple de la région centre » in IFSA et CADA, *Transparence et secret*, Actes du colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, La doc. fr., pp. 99-110. L'enquête repose sur un échantillon de 134 collectivités et établissements publics de la région Centre.

¹³⁶⁸ V. *supra* n° 393.

¹³⁶⁹ C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration*, *op. cit.*, n° 265. Le « droit à l'erreur » est aussi mentionné à l'article L. 123-1 du CRPA, issu de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, *JORF*, n° 0184, 11 août 2018, texte n° 1. En réalité, dans ce dernier cas, il s'agit plus d'un droit à régularisation en cas d'erreur. V. not. A. PERRIN et A. VIDAL-NAQUET, « Quel droit à l'erreur ? », *AJDA*, n° 32, 2018, pp. 1837-1849 ; B. PLESSIX, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA*, n° 5, 2018, pp. 847-856 ; L. JANICOT, « Le droit à l'erreur », *JCP A*, n° 42, 2018. 2284.

¹³⁷⁰ CE, 16 nov. 1984, *Dieudonné*, req. n° 39565, Rec. p. 372 ; CE, 13 juil. 2011, *Cne de Beuvillers*, *op. cit.*

administrative »¹³⁷¹ vise à combler la carence de l'administration incompétente dans son obligation de transmission.

Néanmoins, il y a un certain paradoxe à faire appliquer le régime de la décision implicite de rejet à une demande entrant dans le champ de la décision implicite d'acceptation. La consécration de cette dernière en principe devrait amener à la mise en place d'un régime propre palliant le défaut de transmission par l'administration incompétente.

Sauf à modifier le texte¹³⁷², il est possible d'admettre, de manière restrictive, une interprétation jurisprudentielle plus contraignante des articles L. 114-2 et L. 114-3 alinéa 2 du Code. Ainsi, quand l'administration incompétente saisie a un lien fort avec l'administration compétente (lien hiérarchique étroit¹³⁷³, service d'instruction délégué à une autre administration¹³⁷⁴, ancienne administration compétente, administration intervenant dans le processus de formation de la décision administrative en donnant un avis conforme par exemple) et que l'administration incompétente n'a pas averti l'administré de son erreur alors qu'elle y est obligée, le délai d'instruction pourrait être considéré comme déclenché soit dès que l'administré fait une demande de relance¹³⁷⁵, soit à un délai « raisonnable » fixé de manière prétorienne¹³⁷⁶. Cette interprétation agirait comme une « sanction » à l'égard des administrations qui ont un fort lien juridique entre elles mais ne respectent pas leur obligation de transmission et d'information à l'égard des administrés. Dans l'attente d'une évolution

¹³⁷¹ CE, 28 juil. 1998, *Consorts Delhon*, req. n° 177080, Rec. T. p. 677 ; CE, 14 juin 1999, *Commune de Montreuil-sous-Bois*, req. n° 171231, Rec. T. 584.

¹³⁷² Certains députés ont déposé une proposition de loi visant à harmoniser le déclenchement du délai d'instruction quelle que soit la signification attribuée au silence. Ainsi, le délai d'instruction au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation serait déclenché dès la réception de la demande par l'administration initialement saisie, même lorsque celle-ci est incompétente in ASSEMBLÉE NATIONALE, Proposition de loi n° 3730 relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe du « silence de l'administration vaut accord », présentée par L. Tardy et autres, 10 mai 2016.

¹³⁷³ CE, 27 avr. 2007, *Min. de l'intérieur c/ Consort Debost*, req. n° 291410, Rec. T. p. 1069. Dans ce cas particulier, la responsabilité de l'État est engagée dès lors qu'il a été considéré comme valablement saisi même si la demande n'a pas été adressée au préfet mais à un service de police local.

¹³⁷⁴ CE, 13 juil. 2011, *Cne de Beuvillers*, req. n° 325263, Rec. T. p. 1196. En l'espèce, il s'agit d'une délégation de l'instruction d'urbanisme de la commune, administration compétente, à un service départemental de l'État.

¹³⁷⁵ Cela s'inspire fortement du mécanisme de réquisition d'instruire applicable pour le permis de construire en cas de carence du préfet dans la production d'une lettre de notification : art. R. 421-14 du code de l'urbanisme, dans sa version issue du décret n° 83-1261 du 30 décembre 1983, *op. cit.* Le mécanisme est applicable jusqu'à la réforme des autorisations d'urbanisme par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, *op. cit.*

¹³⁷⁶ Dans la logique de la jurisprudence *Czabaj* du 13 juillet 2016, mais en faveur de l'administré-demandeur.

jurisprudentielle plus favorable à l'administré¹³⁷⁷, il peut toujours être envisagé d'engager la responsabilité de l'administration incompétente pour la non-transmission de la demande mal dirigée.

Aux formalités procédurales d'information et de transmission imposées à l'administration lors de la réception de la demande, s'ajoutent également des obligations relatives à son contenu.

§ 3. L'obligation de vérification du caractère complet de la demande

452. À la réception de la demande par l'administration compétente, le délai d'instruction est automatiquement déclenché. L'administration doit alors vérifier que la demande est complète (A./). Dans le cas contraire, elle est tenue d'exiger les pièces ou informations manquantes : le délai d'instruction est alors interrompu (B./).

A./ La contrainte du déclenchement automatique du délai d'instruction

453. Selon une jurisprudence ancienne¹³⁷⁸, le délai ne court que lorsque la demande est complète. Le décret du 6 juin 2001¹³⁷⁹ met en place une obligation d'« inviter à régulariser »¹³⁸⁰ à la charge de l'administration : si cette dernière n'informe pas le demandeur des pièces ou informations manquantes, le délai d'instruction continue à courir. La règle est

¹³⁷⁷ CE, 23 mai 2018, *Mme Le Lay*, req. n° 405448, Rec. p. 228 : une réclamation préalable adressée à un établissement public relevant de l'État est présumée être également adressée à l'État.

¹³⁷⁸ CE, Sect., 27 mai 1960, *Sieur Bellocq et dame Baudin*, req. n° 43331, Rec. p. 373 ; CE, Sect., 4 juin 1982, *Hensel*, req. n° 37007, Rec. p. 213 ; CE, 30 déc. 1998, *Min chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion c/ ADAPEI du Puy-de-Dôme*, req. n° 174302, Rec. T. p. 677.

¹³⁷⁹ Art. 2 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000, *JORF*, n° 133, 10 juin 2001, p. 9246, texte n° 128.

¹³⁸⁰ Y. AGUILA, concl. sur CE 18 juil. 2008, Dijon, n° 285281 cité in A. PERNOT, concl. sur TA Besançon, 23 déc. 2010, req. n° 0901690, *AJDA*, n° 9, 2011, p. 508. Cela renvoie au mécanisme existant en matière contentieuse avec l'article R. 612-1 du CJA. Par exemple, le juge administratif doit inviter le requérant à régulariser le défaut de production des copies de la requête (Art. 411-3 du CJA) ; le défaut de production de l'acte attaqué et de copies des pièces jointes (Art. 412-1 du CJA), du défaut de présentation de la requête par Télérecours (Art. 414-1 et R. 611-8-2 du CJA) ; du défaut de ministère d'avocat quand celui-ci est obligatoire (Art. R. 431-2 et R. 431-3 du CJA).

désormais codifiée à l'article L. 114-5 du Code. Le déclenchement du délai d'instruction de la décision implicite est donc indifférent au contenu de la demande.

454. La décision *Camara* rendue par le Conseil d'État en 2003 confirme le déclenchement automatique du délai d'instruction de la décision implicite de rejet¹³⁸¹. En effet, dans le cadre d'un recours contre le décret du 6 juin 2001, il est considéré que le mécanisme de suspension du délai ne méconnaît pas l'article 21 de la loi du 12 avril 2000. Le Conseil d'État juge que ce nouveau délai d'instruction de deux mois ne peut être suspendu « qu'à la condition que le demandeur soit avisé » des pièces manquantes. Ainsi que le résume le rapporteur public sur cette affaire, « le caractère incomplet du dossier ne peut faire définitivement obstacle à l'intervention d'une décision tacite »¹³⁸² et, ce n'est que si l'administration avertit l'administré des pièces manquantes que le délai est suspendu.

Le raisonnement est identique en matière de décision implicite d'acceptation. Si l'administration n'exige pas de pièces complémentaires, le dossier est présumé complet, faisant démarrer le délai d'instruction dès la réception de la demande par l'administration compétente¹³⁸³.

Pour lever toute ambiguïté, le législateur a ajouté une nouvelle disposition avec la loi du 12 novembre 2013. En effet, l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 a été modifié et dispose désormais que : « [...] Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente. Si cette autorité informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces »¹³⁸⁴. La deuxième phrase ajoutée permet de rappeler que le délai court dès la réception de la demande

¹³⁸¹ CE, 13 janv. 2003, *Camara*, req. n° 237034.

¹³⁸² P. FOMBEUR, concl. sur CE, 13 janv. 2003, *Camara*, *op. cit.*, *AJDA*, n° 7, 2003, p. 328.

¹³⁸³ Ce déclenchement automatique ne s'applique pas aux demandes des agents publics (art. L. 114-1 du CRPA). En cas de demande pouvant donner lieu à une décision implicite d'acceptation, le délai ne court qu'à compter de la réception par l'administration de l'ensemble des renseignements nécessaires pour statuer sur cette demande » (CE, 22 juil. 2016, *Min. de l'intérieur c/ M. Rajoelina*, req. n° 397345, Rec. T. p. 604).

¹³⁸⁴ La disposition est désormais codifiée à l'article L. 114-3 du CRPA.

par l'autorité compétente et tant que celle-ci n'a pas informé l'administré de l'incomplétude de sa demande, le délai n'est pas interrompu.

La confirmation du déclenchement automatique de la décision implicite d'acceptation dans la loi du 12 novembre 2013 n'est pas anodine. Elle témoigne clairement de l'intention du législateur de rappeler l'obligation d'inviter à compléter la demande qui pèse sur l'administration.

Le développement des cas de demandes soumis au champ de la signification positive, accentue le risque que naisse une décision implicite d'acceptation en dépit du caractère incomplet de la demande. Le déclenchement du délai d'instruction au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite d'acceptation peut-être toutefois interrompu en cas de demande, par l'administration compétente, des pièces ou informations manquantes et indispensables à l'instruction.

B./ La possibilité d'interruption du délai d'instruction

455. L'administration signale à l'administré, dans l'accusé de réception ou par un courrier ultérieur, les pièces ou informations manquantes. Il en découle qu'en cas de demande incomplète, le délai d'instruction est interrompu, ce qui signifie qu'un nouveau délai recommence à courir lorsque l'administration reçoit les éléments demandés. Cette règle se distingue de celle applicable en cas de décision implicite de rejet pour laquelle le délai est seulement suspendu et donc le délai écoulé conservé¹³⁸⁵. La possibilité d'interruption est interprétée de manière variable, aussi bien dans le contenu des éléments exigés (1°) que de la date d'envoi de la demande de pièces par l'administration (2°).

¹³⁸⁵ Art. L. 114-5 du CRPA.

1°) Un contenu variable des éléments demandés

456. L'arrêt *Camara* de 2003 précise que le « délai n'est suspendu que lorsque l'instruction de la demande est rendue impossible par l'absence de certaines pièces »¹³⁸⁶. Le rapporteur public met en garde contre le risque que « l'administration puisse paralyser l'intervention d'une décision implicite de rejet en demande des pièces qu'elle n'a pas à demander [...] et en fixant un délai anormalement long, pendant lequel le délai de deux mois est suspendu. Il y aurait là une dénaturation de l'intention du législateur, qui entendait que la situation des administrés soit améliorée par la possibilité d'introduire plus rapidement un recours en cas d'inertie de l'administration »¹³⁸⁷. En demandant plus de pièces que nécessaires, l'administration peut alors reporter, continuellement, l'écoulement du délai d'instruction de la décision implicite d'acceptation. « Il serait naïf de penser qu'il s'agit d'une hypothèse d'école »¹³⁸⁸.

457. Pour éviter un allongement du délai d'instruction, certains textes peuvent prévoir une liste limitative de pièces à fournir¹³⁸⁹. Malgré la présence d'une liste limitative, il peut être considéré, par une décision du 9 décembre 2015¹³⁹⁰, que la demande de pièces complémentaires, y compris erronée, interrompt le délai au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation. Cette règle est particulièrement favorable à l'administration car le Conseil d'État refuse de reconnaître que la demande, non fondée, de pièces complémentaires n'a aucun effet sur le délai. Au contraire, il admet l'interruption du délai. Il considère

¹³⁸⁶ CE, 13 janv. 2003, *Camara*, *op. cit.*

¹³⁸⁷ P. FOMBEUR, concl. sur CE, 13 janv. 2003, *Camara*, *op. cit.*, p. 327.

¹³⁸⁸ G. LIET-VEAUX, note sous CE, 30 avr. 1975, *Association « Promo-Nature »*, *op. cit.* Les propos de la sénatrice Lipietz, lors du débat parlementaire sur le projet de loi instaurant le principe du « silence vaut accord », résument bien cette problématique : « sur le délai glissant que vous avez prévu si l'administration demande des documents, je vais forcément être mauvaise langue, en raison de mon trop long passé d'avocate d'administrés qui se faisaient renvoyer de délais en délais, l'administration n'ayant jamais assez de documents, même lorsque son silence vaut rejet au bout de quatre mois. Ainsi, en matière de contentieux des étrangers, lorsque je m'apprêtais à contester une décision de rejet devant le tribunal au terme du délai de quatre mois, voilà que l'administration me demandait subitement une pièce supplémentaire, et nous étions repartis pour un nouveau délai [...] » *in* SÉNAT, Compte rendu intégral sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Séance du 16 juillet 2013, *JORF*, n° 83 S. (C. R.), 17 juil. 2013, p. 7294, intervention de H. Lipietz.

¹³⁸⁹ Par exemple, les articles R. 431-4 et R. 431-36 du code de l'urbanisme précisent explicitement qu'« aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente » pour les permis de construire et les déclarations préalables.

¹³⁹⁰ CE, 9 déc. 2015, *Cne d'Asnières-sur-Nouère*, req. n° 390273, Rec. T. p. 923.

seulement que la décision tacite d'opposition de la déclaration préalable qui est née du fait de l'absence de réponse à cette demande de pièces complémentaires est illégale. La méfiance à l'égard de la décision implicite d'acceptation est confirmée par le rapporteur public sur cette affaire : « la jurisprudence répugne à la naissance accidentelle de décisions tacites d'acceptation, pour des raisons tenant au souci d'éviter que se cristallisent de façon imprévue des décisions créatrices de droits qui heurteraient des règles de fond. La disproportion peut paraître en outre trop grande entre le vice imputé à l'administration (avoir demandé des pièces non exigibles) et le vice que peut représenter la délivrance d'une autorisation tacite qui peut être illégale sur le fond »¹³⁹¹.

458. Au regard de la complexité de certaines instructions et des conséquences sur la légalité, il est probable que le juge administratif opte pour une approche large de la demande de pièces complémentaires permettant d'interrompre le délai d'instruction au détriment de la formation de la décision implicite d'acceptation. Seront sanctionnées, avant tout, les réponses d'attentes ou manœuvres dilatoires de l'administration¹³⁹².

Par ailleurs, l'administration compétente peut demander les pièces manquantes dans un délai très variable selon les caractéristiques des procédures.

2°) Un délai variable de demande des pièces manquantes

459. En l'absence de dispositions prévoyant expressément que le délai est impératif, elle peut interrompre tout au long de l'instruction le délai au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation. Rien n'empêche de réclamer ces pièces quelques jours avant l'expiration du délai d'instruction¹³⁹³. Cette technique permet à l'administration d'allonger significativement le délai de traitement de la demande.

¹³⁹¹ X. DOMINO, concl. sur CE, 9 déc. 2015, *Cne d'Asnières sur Nouère*, *op. cit.*, accessibles sur *ArianeWeb*.

¹³⁹² CE, 17 nov. 1954, *Dame Serres*, req. n° 19316, Rec. T. p. 864 ; CE, 9 mars 2007, *M. Bernard Deshommes*, req. n° 271008, CAA Paris, 12 mai 2015, req. n° 13PA03445.

¹³⁹³ La demande de pièces complémentaires doit être notifiée par l'administration avant l'expiration du délai d'instruction. Si l'acheminement des pièces se fait par voie postale, il faut intégrer une durée de 48 h en moyenne. À défaut, la décision implicite d'acceptation est formée. En matière de computation du délai, les arrêts classiques sont : CE, 19 mai 1976, *ministre de la Santé c/ Beauchamps*, req. n° 99507, Rec. p. 254 ; CE, Sect.,

La règle issue du décret du 6 juin 2001 et désormais codifiée au sein du Code s'écarte en cas de texte spécial. Ce dernier peut prévoir un délai impératif de demande de pièces complémentaires. Il peut également prévoir que le délai d'instruction ne court qu'à compter de certaines pièces indispensables ou du dossier complet.

460. La mise en place sectorielle d'un délai impératif. Pour certaines procédures, le texte impose un délai dans lequel l'administration peut demander des pièces complémentaires ayant pour effet d'interrompre le délai d'instruction.

461. L'exemple le plus emblématique est le droit de l'urbanisme où la demande est réputée complète à l'extinction du délai d'un mois¹³⁹⁴. Si une demande de pièces complémentaires est formulée après ce délai, elle n'a pas pour effet d'interrompre le délai au terme duquel naît une autorisation d'urbanisme implicite¹³⁹⁵. La présomption du caractère complet a été introduite par le décret du 5 janvier 2007¹³⁹⁶. Avant cette date, la jurisprudence *Audon* de 1978¹³⁹⁷ considérait que seule la lettre de notification de l'administration compétente, produite dans le délai de quinze jours, faisait déclencher le délai au terme duquel naissait l'autorisation implicite. Toutefois, si l'administration ne produisait aucunement ladite lettre, le délai n'était pas déclenché. Le point de départ du délai était fixé par l'administration, ce qui a été fortement critiqué par la doctrine de l'époque car mettant à mal le principe même de la décision implicite d'acceptation en la matière¹³⁹⁸.

Pour pallier cet inconvénient, le décret du 30 décembre 1983¹³⁹⁹ prévoyait une réquisition d'instruire adressée en lettre recommandée avec accusé de réception par le pétitionnaire. Si aucune demande de pièces complémentaires n'était formulée dans les huit jours, la demande était réputée complète. Ce mécanisme en deux étapes de déclenchement du délai d'instruction

24 janv. 1986, *Mattei et Maynard*, req. n° 50925, Rec. p. 13, avec concl. M. Bonichot ; CE, Sect., 28 fév. 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales*, req. n° 38325, Rec. p. 51.

¹³⁹⁴ Art. R. 423-38 du code de l'urbanisme.

¹³⁹⁵ Art. R. 423-41 du code de l'urbanisme.

¹³⁹⁶ Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 5, 6 janv. 2007, p. 225, texte n° 12.

¹³⁹⁷ CE, 8 fév. 1978, *Audon*, req. n° 05275, Rec. p. 60.

¹³⁹⁸ G. LIET-VEAUX, Fasc. 450-22 : permis de construire, *Jcl. Adm.*, LexiNexis, 2011, n° 97 ; M. RICARD, « La nature juridique de la lettre valant permis de construire », *AJPI*, 1976, I, pp. 294-298 ; H. CHARLES, note sous CE, 5 oct. 1979, *Milon*, req. n° 04449, Rec. p. 366, *D.*, n° 48, 1980, pp. 531-532.

¹³⁹⁹ Décret n° 83-1261 de 1983, *op. cit.*

est finalement abandonné. Depuis 2007, le mécanisme en vigueur repose sur une présomption de demande complète strictement encadrée dans un délai d'un mois. Or, il est assez significatif qu'à partir de 2007, les permis de construire implicites connaissent un accroissement. Existants depuis 1970, les permis de construire implicites concernent moins de 1 % de l'ensemble des permis attribués. En revanche, sur la période 2010-2015, ils sont autour de 10 % sur un total de 300.000 autorisations annuelles¹⁴⁰⁰.

462. Dans le domaine de la santé publique, un mécanisme similaire de présomption du caractère complet de la demande existe. Il a été reconnu par le Conseil d'État¹⁴⁰¹ que la disposition issue du décret du 25 août 1976¹⁴⁰² impose à l'administration un délai impératif d'un mois pour exiger des pièces complémentaires en matière d'autorisation de création, d'extension et de transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ainsi, à défaut d'avoir été informé par l'administration dans ce délai, l'administré est réputé avoir déposé une demande complète faisant démarrer le délai au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation¹⁴⁰³.

Ces matières, où historiquement la décision implicite d'acceptation a été implantée, se caractérisent par un encadrement strict du délai d'instruction pour éviter que le « régime des décisions implicites d'acceptation [...] se trouve priv[é] d'une partie de son intérêt, qui est d'obliger l'administration à statuer plus rapidement et de l'empêcher d'être protégée par sa paresse ou son inertie »¹⁴⁰⁴. Dès lors, ces cas comme l'urbanisme apparaissent comme des « modèles »¹⁴⁰⁵ à suivre pour s'assurer de la pérennité du mécanisme de l'accord implicite.

¹⁴⁰⁰ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable : données sur les autorisations d'urbanisme annuelles délivrées en France, avril 2017.

¹⁴⁰¹ CE, Sect., 30 oct. 1998, *Czekaj*, req. n° 155137, Rec. p. 372, chron. de F. RAYNAUD et P. FOMBEUR, *AJDA*, n° 2, 1999, pp. 122-126.

¹⁴⁰² Art. 29 du décret n° 76-838 du 25 août 1976 relatif aux commissions nationale et régionales des institutions sociales et médico-sociales et à la procédure d'examen des projets de création et d'extension des établissements énumérés à l'article 3 de la loi n. 75-535 du 30 juin 1975, *JORF*, 29 août 1976, p. 5236. La disposition est désormais codifiée à l'article R. 313-8-1 du CASF.

¹⁴⁰³ Il peut être également cité les cas des agréments d'assistant maternel, assistant familial et accueillant familial dont le délai pour exiger des pièces complémentaires est de quinze jours (art. R. 441-3 et D. 441-11 du CADF). À l'expiration de ce délai, la demande est réputée complète et peut faire l'objet d'une décision implicite d'acceptation. Ce délai impératif a notamment été confirmé par : CAA Bordeaux, 18 mars 2019, req. n° 13PA03445).

¹⁴⁰⁴ F. RAYNAUD ET P. FOMBEUR, chron. sous CE, Sect., 30 oct. 1998, *Czekaj*, *op. cit.*, p. 123.

¹⁴⁰⁵ D. RIBES, « Le nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation », *AJDA*, n° 7, 2014, p. 393.

463. Un point de départ différé du délai d’instruction. Certaines dispositions prévoient expressément que le délai commence à courir dès réception de la demande complète ou dès envoi de l’accusé de réception. Si la disposition a valeur législative, elle l’emporte sur la règle des articles L. 114-3 et L. 114-5 du Code¹⁴⁰⁶. Toutefois, en cas de valeur réglementaire¹⁴⁰⁷, la disposition ne devrait pas déroger au caractère automatique du déclenchement du délai d’instruction.

464. Ce mécanisme de déclenchement automatique du délai d’instruction opère alors un juste équilibre entre, d’une part, la consécration de la décision implicite d’acceptation et l’obligation d’inviter à régulariser à la charge de l’administration compétente et, d’autre part, le risque que comporte la naissance d’une décision implicite d’acceptation incomplète au regard de la légalité et des droits des tiers. L’administration compétente a le temps nécessaire pour informer l’administré du caractère incomplet de sa demande. Si elle ne fait pas, c’est qu’elle considère qu’elle peut instruire, soit car le dossier est complet, soit car les pièces nécessaires sont fournies. Elle peut alors apprécier si la demande est bien fondée et rejeter, le cas échéant, la demande car une des conditions de fond n’est pas remplie. Enfin, il lui reste toujours la possibilité de retirer la décision implicite d’acceptation créatrice de droits si elle est illégale dans le délai de quatre mois¹⁴⁰⁸.

Pour aller plus loin dans l’objectif d’accélération du délai d’instruction induit par la réforme de 2013, le régime de la demande de pièces complémentaires de la décision implicite d’acceptation pourrait être aligné sur celui de la décision implicite de rejet. Tout en maintenant l’exigence de la réception de la demande par l’administration compétente, le délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite d’acceptation ne pourrait être

¹⁴⁰⁶ Le délai au terme duquel naît une décision implicite d’acceptation à la demande d’approbation de la planification, du programme ou projet ainsi que de la manifestation ou intervention sur un site « Natura 2000 » ne court qu’à compter de la réception du document d’évaluation des incidences de la demande sur le site (art. L. 441-1, point VI du code de l’environnement). Dans ce sens : CE, 26 déc. 2012, *Synd. des sylviculteurs du Sud-Ouest*, req. n° 340395, Rec. T. p. 869).

¹⁴⁰⁷ Il en est ainsi de la demande de concentration économique (art. R. 430-2 du Code de commerce), de la demande de certificat d’économie d’énergie (art. R. 221-22 du Code de l’énergie), de la demande d’exercice d’une profession réglementée telle que celle de commissaire aux comptes (art. R. 822-9 du code de commerce) ou d’une profession médicale pour les étrangers européens (art. R. 4331-9, R. 4362-2, R. 4352-7, R. 4371-2, R. 4393-2 du CSP), de la demande de licence d’agence de mannequins (art. R. 7123-10 du code du travail) et de la demande d’immatriculation de véhicules de transport avec chauffeur (art. R. 3122-2 du code des transports).

¹⁴⁰⁸ Art. L. 242-1 du CRPA.

que suspendu. Cette règle inciterait alors l'administration à vérifier dès réception l'état de la demande pour exiger des pièces complémentaires nécessaires. Le délai écoulé est alors véritablement en sa défaveur. Cette proposition, dans le cadre du mécanisme du silence positif, aurait alors un effet sur le délai de traitement de la demande de l'administré.

En sus de ces contraintes procédurales au stade de la réception de la demande, l'administration compétente se voit imposée une célérité dans l'instruction de la demande.

Section 2. L'exigence de célérité dans le traitement de la demande

465. L'inversion du sens de droit commun conféré au silence de l'administration sur une demande traduit un renforcement de l'exigence de célérité imposée à l'administration compétente. Le mécanisme a en effet pour objet de « combattre l'inertie administrative en obligeant l'autorité compétente à se prononcer sur une demande d'autorisation dans un délai déterminé »¹⁴⁰⁹. Il agit comme une contrainte pour l'administration, sous la menace, tout au long de l'instruction, de la naissance à son corps défendant d'une décision implicite d'acceptation. L'instruction de la demande est pavée d'obligations nouvelles dont la finalité est d'accélérer le traitement de la demande (§ 1). Si l'administration souhaite faire obstacle à la formation d'une décision implicite d'acceptation, elle doit nécessairement réagir avant l'expiration du délai imparti (§ 2).

§ 1. Les obligations d'instruction de la demande

466. Lors de l'instruction, l'administration peut être tenue à une obligation de diffusion de la demande (A./). La saisine d'organismes consultatifs est parfois imposée (B./).

A./ L'obligation de diffusion

467. Au cours de l'instruction, l'administration doit, dans certains cas, procéder à une publicité de la demande afin que les tiers soient informés de la potentielle naissance d'une décision implicite d'acceptation au profit du demandeur (1°). Par ailleurs, certaines décisions implicites d'acceptation entrent dans le champ de l'obligation de transmission au préfet pour le contrôle de légalité. L'administration peut alors communiquer la demande avant même que la décision implicite d'acceptation ne soit formée (2°).

¹⁴⁰⁹ B. GENEVOIS, concl. sur CE, 26 juil. 1985, *Soc. nouvelle Clinique Beausoleil*, req. n° 46236, Rec. p. 231.

1°) La publicité de la demande

468. La décision implicite d'acceptation produit ses effets de droit dès l'expiration du délai d'instruction¹⁴¹⁰, indépendamment de la réalisation de toutes mesures de publicité. En effet, en raison de sa nature même, la décision implicite d'acceptation entre en vigueur dès qu'elle existe¹⁴¹¹. La publicité détermine en revanche le caractère définitif de la décision implicite d'acceptation puisque le délai contentieux à l'égard de la décision n'est déclenché pour les tiers qu'à compter de mesures de publicité.

Afin de renforcer les droits du tiers, cet « administré et justiciable de second rang »¹⁴¹², le Code a aligné les règles de publicité de la décision implicite d'acceptation sur celles de la décision expresse : « 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 »¹⁴¹³.

Auparavant, l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 disposait que le pouvoir réglementaire devait « défini[r] lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers ». Les mesures de publicité de la décision implicite d'acceptation étaient laissées à sa libre appréciation. L'insuffisance des mesures de publicité avait été soulignée par la doctrine¹⁴¹⁴, même si certaines dispositions spéciales prévoyaient un alignement des règles de publicité entre la décision expresse et la décision implicite. C'est le cas dès 1970 pour les

¹⁴¹⁰ B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *Rép. Cont. adm.* Dalloz, 2015, n° 238 et 309 ; J. PETIT, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration », *AJDA*, n° 43, 2015, pp. 2433-2440 ; P. DELVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 50-57. La décision explicite individuelle favorable entre en vigueur dès sa signature (CE, Sect., 29 déc. 1952, *D^{elle} Mattéi*, req. n° 7133, Rec. p. 594).

¹⁴¹¹ Le CRPA ne prévoit pas de disposition spécifique pour les décisions individuelles favorables. L'article L. 221-8 du CRPA ne précise que l'opposabilité des décisions individuelles défavorables. En revanche, l'article L. 424-8 du code de l'urbanisme dispose que « le permis tacite et la décision de non-opposition à une déclaration préalable sont exécutoires à compter de la date à laquelle ils sont acquis ».

¹⁴¹² É. UNTERMAIER-KERLÉO, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *RFDA*, n° 2, 2013, pp. 285-298.

¹⁴¹³ Art. L. 232-2 du CRPA.

¹⁴¹⁴ P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, n° 31, 1979, p. 300 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, *op. cit.*, pp. 401-404.

permis de construire¹⁴¹⁵. La consécration de la décision implicite d'acceptation comme principe en cas de silence de l'administration a rendu nécessaire le renforcement des mesures de publicité à l'égard des tiers. Le code des relations entre le public et l'administration y répond en faisant entrer la décision implicite d'acceptation dans le droit commun en matière de publicité.

Toutefois, l'utilisation du futur à l'article L. 232-2 du Code semble limiter la publicité au stade du dépôt de la demande. Elle est publiée par l'administration en indiquant « la date à laquelle *elle sera réputée acceptée* si aucune décision expresse n'est intervenue ». Cette publicité préalable ne permet pas au tiers de connaître avec certitude l'existence de la décision implicite d'acceptation car une décision expresse a pu être prise par l'administration avant l'écoulement du délai d'instruction. Ce renforcement de la publicité préalable à l'édition n'est pas suffisant pour faire déclencher le délai contentieux à l'égard des tiers.

469. D'ailleurs, les textes spéciaux qui organisent une double publicité, au stade du dépôt et à sa naissance, seul la seconde déclenche le délai contentieux. Par exemple, en urbanisme, l'article R. 423-6 du code de l'urbanisme impose au maire de procéder, dans les quinze jours à compter du dépôt de la demande ou de la déclaration, à l'affichage d'un avis de dépôt précisant les caractéristiques essentielles du projet. Cette publicité ne fait aucunement déclencher le délai contentieux à la naissance de l'autorisation implicite d'urbanisme¹⁴¹⁶. Seul l'affichage sur le terrain par le bénéficiaire sur une période continue de deux mois fait courir le délai contentieux¹⁴¹⁷. De plus, c'est seulement à la date de la décision que le tiers pourra prendre connaissance de l'ensemble des pièces du dossier. À la date de l'affichage préalable

¹⁴¹⁵ Décret n° 70-446 du 28 mai 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 87 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif au permis de construire, *op. cit.* ; CE, 15 nov. 1978, *Lacombe*, req. n° 04753, Rec. T. p. 976 : « considérant que les formalités de publicité prévues par l'article 29 du décret du 28 mai 1970, en vigueur à la date à laquelle la requérante a obtenu un permis tacite, sont applicables aux décisions implicites comme aux décisions expresses ». Les règles de publicité sont désormais codifiées à l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme.

¹⁴¹⁶ En revanche, en vertu de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, l'affichage de la demande en mairie cristallise la date de référence de l'intérêt à agir. Cela permet de limiter les recours des voisins ou des associations récemment créées. En effet, les recours des voisins installés après que la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, ou n'étant pas directement concernés par celle-ci, sont irrecevables. Il en est de même des recours formés par des associations créées moins d'un an avant la date de l'affichage.

¹⁴¹⁷ Art. R. 600-2 du code de l'urbanisme. Les conditions et le contenu des mentions de la publicité sont précisés par les articles A. 424-15 à A. 424-18 du code de l'urbanisme.

à la décision, la demande de permis ou la déclaration préalable n'est pas communicable¹⁴¹⁸. En réalité, quand les textes spéciaux imposent une publicité déclenchant le délai contentieux, elle s'organise non pas au stade de l'instruction, mais lors de l'entrée en vigueur de la décision administrative.

Si la publicité préalable prévue par le droit commun renforce l'information à destination des tiers au stade du dépôt de la demande, elle ne permet pas aux tiers d'avoir une connaissance certaine de l'existence de la décision implicite d'acceptation. Si l'administration est désormais tenue à la publicité préalable pour certaines demandes, la publicité devra être également prise au stade de l'édition de la décision implicite d'acceptation pour déclencher le délai contentieux.

2°) La transmission de la demande au préfet

470. Au nom du contrôle de légalité, certains actes des administrations territoriales sont soumis à l'obligation de transmission au préfet¹⁴¹⁹. Les décisions individuelles soumises à obligation de transmission au préfet sont exécutoires dès qu'elles sont notifiées aux intéressés ainsi que transmises au préfet de département ou de région. Or, si les décisions implicites d'acceptation sont dispensées de toute obligation de notification du fait de leur nature, le Code ne prévoit pas une disposition expresse dérogeant aux obligations de transmission prévues par le code général des collectivités territoriales. Dès lors, les administrations territoriales doivent transmettre au préfet les décisions implicites d'acceptation qui rentrent dans le champ des actes obligatoires soumis au contrôle de légalité afin qu'elles puissent entrer en vigueur.

471. En règle générale, cette transmission intervient postérieurement à la prise de décision. Cependant, rien n'interdit l'administration territoriale de respecter cette obligation de

¹⁴¹⁸ Rép. min. n° 33200, *JOAN*, 10 juil. 2000, p. 4203 ; CADA, Avis, 24 janv. 2008, *Commune de Beaumont-du-Gâtinais*, n° 2008-0349 cité in V. GUINOT et S. MARIE, *Code de l'urbanisme commenté*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018, n° 2538.

¹⁴¹⁹ La liste des actes soumis à obligation de transmission est précisée aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2 du CGCT. À cela doivent être ajoutés les actes des établissements publics communaux (art. L. 2131-12 et L. 5211-3 du CGCT), départementaux (art. L. 5421-2 du CGCT) et régionaux (art. L. 4261-1 du CGCT) ainsi que ceux des collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. V. E. AUBIN, Fasc. 910 : « Contrôle administratif de légalité », *Jcl. Collectivités territoriales*, LexiNexis, 2010 (actu. 2015).

transmission dès l'instruction en communiquant au préfet la demande et les pièces correspondantes. Ce mécanisme permet dès l'expiration du délai d'instruction, d'une part, de rendre exécutoire la décision implicite d'acceptation et, d'autre part, de déclencher le délai dont le préfet dispose pour exercer son déféré préfectoral. Il a été admis par la jurisprudence que la communication au préfet de la demande d'autorisation d'urbanisme et ses éventuelles majorations du délai d'instruction, comme prévues par les articles R. 423-7 et R. 423-42 du code de l'urbanisme, permet à la commune d'être « réputée avoir satisfait à l'obligation de transmission [pour le contrôle de légalité] ; le délai du déféré court alors de la date à laquelle la décision est acquise »¹⁴²⁰. Par contre, « dans l'hypothèse où la commune ne satisfait à l'obligation de transmission que postérieurement [à la date de naissance de l'autorisation implicite] le délai du déféré court à compter de la date de cette transmission »¹⁴²¹.

Au stade de l'instruction, l'administration doit respecter des obligations d'information. L'obligation de publicité de la demande ne permet pas, pour autant, de faire déclencher le délai contentieux à l'égard des tiers dès l'existence de la décision implicite d'acceptation. De même, certaines décisions administratives sont soumises à l'obligation de transmission au préfet pour l'exercice de son contrôle de légalité, rien n'interdit à l'administration territoriale de communiquer préalablement la demande au préfet permettant alors de faire coïncider l'entrée en vigueur de la décision implicite d'acceptation avec l'expiration du délai d'instruction. Cela permet également de faire déclencher le délai du déféré préfectoral.

À côté de ces obligations d'information, l'administration est tenue, dans le cadre de l'instruction de la demande, à la consultation d'organismes experts.

B./ L'obligation de consultation

¹⁴²⁰ CE, 23 oct. 2013, *SARL Prestig'Immo*, req. n° 344454, Rec. T. p. 457, concl. de A. LALLET, *BJDU*, n° 2, 2014, pp. 126-132.

¹⁴²¹ *Ibid.* En cas de demande, par le préfet, de pièces complémentaires, le délai de déféré est interrompu jusqu'à la réception des pièces (CE, Sect., 13 janv. 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et leurs établissements*, req. n° 68166, Rec. p. 6 avec concl. M. Roux ; CE, 15 mai 2013, *Office public de l'habitat de Nice et des Alpes-Maritimes*, req. n° 357031, Rec. T. p. 458).

472. La consultation obligatoire est une formalité procédurale qui doit être intégrée par l'administration dans le processus d'élaboration de la décision administrative. Du fait de l'exigence de célérité qui sous-tend la réforme du « silence vaut accord », cette obligation renforce la pression de la contrainte temporelle au stade de l'instruction de la demande (1°), au point d'encourager l'aménagement des règles de la consultation (2°).

1°) Les contraintes de la consultation au stade de l'instruction

473. La fonction consultative désigne « l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégalement, à l'égard d'une autorité administrative, seule habilitée à prendre l'acte de décision à propos duquel intervient la consultation »¹⁴²². La volonté d'instiller la transparence et le dialogue dans la réalisation de l'action administrative a entraîné un « accroissement notable du formalisme procédural »¹⁴²³. Lorsqu'elle est tenue de respecter les règles de la consultation obligatoire, le délai de droit commun de deux mois au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation apparaît comme une contrainte temporelle supplémentaire pour l'administration¹⁴²⁴. Celle-ci doit donc pleinement intégrer l'obligation de consultation dans le processus d'instruction de la demande. Si certaines formes de consultation s'avèrent incompatibles avec le mécanisme de la décision implicite (a), les hypothèses de consultations obligatoires sont néanmoins fréquentes (b).

a) L'exclusion de certaines formes de consultation

La décision implicite d'acceptation se trouve exclue de plusieurs mécanismes de consultation aujourd'hui développés.

474. Les consultations « ouvertes » réservées à l'édiction d'actes réglementaires. Les administrés peuvent être consultés indirectement dans le cadre d'une commission

¹⁴²² Y. WEBER, *L'administration consultative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 82, 1968, p. 1.

¹⁴²³ S. SAUNIER, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, PUAM, coll. « Centre de Recherches Administratives », 2007, pp. 643 et s.

¹⁴²⁴ CE, 29 nov. 1967, *Salot*, req. n° 68156, Rec. p. 451. En l'espèce, il est reconnu que la décision implicite d'acceptation doit respecter la règle de la consultation obligatoire.

administrative consultative dont ils sont membres du fait de leur expertise ou en tant que représentants de groupes sociaux ; ils peuvent aussi être sollicités à l'occasion d'une consultation directe dite « ouverte sur internet »¹⁴²⁵. À l'initiative du député Warsmann¹⁴²⁶, deux mécanismes de consultations ouvertes ont été institués. Le premier est la consultation ouverte se substituant à la consultation des commissions obligatoires régie par les articles L. 132-1 à R. 132-7 du Code. Le second est la consultation ouverte initiée spontanément par l'administration, régie par les articles R. 132-8 à R. 132-10 du Code. Ces deux mécanismes ne s'appliquent que pour « l'édiction d'un acte réglementaire »¹⁴²⁷ : ils sont donc hors champ de la décision implicite d'acceptation qui ne peut avoir que le caractère d'une décision individuelle¹⁴²⁸.

475. La décision implicite d'acceptation inadaptée en cas de procédure soumise à l'enquête publique. L'enquête publique est une procédure tendant à la consultation et à la participation des administrés¹⁴²⁹ par la mise à disposition d'un dossier, préalablement à la réalisation d'un projet, d'un plan ou d'une opération susceptible d'avoir un impact sur l'environnement et le cadre de vie ou le droit de propriété¹⁴³⁰. Avec l'entrée en vigueur du Code, trois types d'enquêtes publiques sont à distinguer : les enquêtes « environnementales »¹⁴³¹, les enquêtes prévues par le code de l'expropriation¹⁴³² et les enquêtes « inconnues » régies par le code des relations entre le public et l'administration¹⁴³³.

¹⁴²⁵ Titre du Chapitre II du Titre III « L'association du public aux décisions prises par l'administration » du Code des relations entre le public et l'administration.

¹⁴²⁶ J.-L. WARSMANN, « *Simplifions nos lois pour guérir un mal français* », Rapport au Premier ministre, La doc. fr., 2009, pp. 36-37.

¹⁴²⁷ Art. L. 132-1 et R. 132-8 du CRPA.

¹⁴²⁸ Art. L. 231-4-1° du CRPA.

¹⁴²⁹ Le professeur Jean-Marie Auby exclut les enquêtes du champ d'application de l'avis consultatif *in* J.-M. AUBY, « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA*, 1956, I, p. 54. Toutefois, l'enquête « environnementale », issue de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 dite loi « Bouchardeau », a substantiellement transformé la matière. Le commissaire enquêteur rend un avis simple sur le projet (art. R. 123-19 al. 3 du code de l'environnement). L'enquête publique peut donc être intégrée dans les procédures consultatives.

¹⁴³⁰ R. HOSTIOU, Fasc. 1020 : Enquêtes publiques, *Jcl. Collectivités territoriales*, LexiNexis, mai 2017 (actu. déc. 2018).

¹⁴³¹ Art. L. 123-1 et s. du code de l'environnement.

¹⁴³² Art. L. 110-1 et s. du code de l'expropriation.

¹⁴³³ Art. L. 134-1 et s. du CRPA. Ces enquêtes, bien qu'étrangères à toute expropriation, étaient auparavant régies par l'article L. 110-2 du code de l'expropriation. La Commission supérieure de codification avait invité à les distinguer des enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique en les intégrant dans le futur code des relations entre le public et l'administration, ce qui est plus « satisfaisant en termes de légistique » : CSC, rapport annuel de 2014, 25^e rapport, p. 20.

La durée des enquêtes et leur impact sur le droit de l'environnement¹⁴³⁴ ou le droit de propriété¹⁴³⁵ rendent la décision implicite d'acceptation inappropriée. Parmi les enquêtes publiques environnementales, certaines sont d'ailleurs régies par des dispositions spéciales prévoyant que l'autorisation ne peut faire l'objet que d'une autorisation explicite¹⁴³⁶. À défaut de disposition spéciale, les enquêtes publiques devraient être rangées comme des exceptions de droit au principe du « silence vaut accord »¹⁴³⁷. La décision implicite de rejet étant applicable, l'obligation de consultation agit comme une moindre contrainte pour l'administration car aucun droit n'aura été octroyé au demandeur.

b) La saisine d'une commission administrative consultative

476. La saisine facultative d'une commission administrative consultative. Si l'administration souhaite être éclairée par une commission administrative, elle est tout à fait en droit de le faire. La consultation facultative ne pose pas de difficultés particulières au stade de l'instruction de la demande. Puisque l'avis de la commission est « simple », la consultation n'emporte aucune conséquence juridique sur la formation de la décision implicite d'acceptation : l'administration n'est aucunement liée par l'avis formulé¹⁴³⁸. Elle peut ensuite modifier le projet de décision sans être tenue de saisir, de nouveau, l'organe consultatif¹⁴³⁹. Une décision expresse ou implicite de l'administration peut même être formée alors que l'avis

¹⁴³⁴ « L'enquête publique [environnementale] a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...] » (art. L. 123-1 du code de l'environnement).

¹⁴³⁵ Les deux autres types d'enquêtes portent directement atteinte au droit de propriété. C'est la raison pour laquelle les enquêtes « innommées » ont été historiquement rattachées au code de l'expropriation.

¹⁴³⁶ C'est le cas, par exemple, de l'autorisation d'urbanisme ayant une incidence sur l'environnement (art. L. 123-2, point II du code de l'environnement) ; de l'autorisation de défrichement soumise à enquête (art. L. 341-3 du code forestier) ; de l'autorisation d'exploiter une carrière en tant qu'installation classée pour la protection de l'environnement (art. 512-2 et R. 512-26 du code de l'environnement). S'agissant de cette dernière, il a été jugé que « la procédure d'instruction en cause était régie par des dispositions spéciales qui impliquaient que soient prises des décisions expresses et n'entraînait donc pas dans le champ de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 » (CE, 9 oct. 2017, *Soc. Les carrières de Mougins*, req. n° 397199, Rec. T. p. 692).

¹⁴³⁷ Par exemple, la concession d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports et la concession de plage, qui sont soumises à enquête, donnent lieu à une décision implicite de rejet en tant qu'« exception de droit » (décret n° 2014-1282 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », *op. cit.*).

¹⁴³⁸ CE, 13 mars 1996, *Redslob*, req. n° 121818, Rec. p. 684.

¹⁴³⁹ CE, 15 mars 1974, *Synd. national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, req. n° 85703, Rec. p. 188 ; CE, 17 nov. 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, req. n° 400939, Rec. T. p. 437, cons. n° 8.

n'a pas été rendu¹⁴⁴⁰. En revanche, la corrélation entre l'avis simple et la consultation facultative n'est pas totale. Par exception, il peut arriver qu'une consultation facultative donne lieu à un avis conforme. Tel est le cas, par exemple, de la demande de permis de construire d'un équipement commercial inférieur à 1000 mètres carrés¹⁴⁴¹. L'avis conforme de la Commission départementale ou nationale d'aménagement commercial lie l'administration instructrice en cas d'avis défavorable¹⁴⁴². En revanche, si l'avis est favorable, rien n'empêche cette administration de refuser le permis de construire sur d'autres dispositions que celles sur lesquelles a été rendu l'avis¹⁴⁴³.

477. L'obligation de consultation d'une commission administrative. En cas de consultation obligatoire, l'avis simple doit être distingué de l'avis conforme.

En cas d'avis simple, l'administration peut prendre la décision qu'elle souhaite dès lors qu'elle a transmis l'ensemble des éléments du dossier à la commission administrative et qu'elle a laissé à cette dernière un délai suffisant pour qu'elle puisse se prononcer préalablement à la prise de décision. Si la décision implicite d'acceptation naît avant que l'avis n'ait été communiqué, la fonction originelle de la consultation, qui est d'aider le service instructeur à prendre la décision la plus adaptée, n'est pas remplie. Toutefois, si la saisine de la commission a été effectuée en temps utile, l'absence d'avis n'entache pas la décision implicite d'acceptation d'illégalité¹⁴⁴⁴. L'appréciation du délai suffisant se fait au cas par cas

¹⁴⁴⁰ CE, Sect., 28 avr. 1967, *Féd. nationale des syndicats pharmaceutiques de France et a.*, req. n° 65471, Rec. p. 180 ; CE, 27 fév. 1981, *Synd. des personnels CGT du ministère de l'Industrie*, req. n° 15407, Rec. p. 110.

¹⁴⁴¹ Art. L. 752-4-I al. 4 du code de commerce : « En cas d'avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial, le permis de construire ne peut être délivré ».

¹⁴⁴² CE, 22 fév. 1957, *Soc. coopérative de reconstruction de Rouen*, req. n° 17140, Rec. p. 126.

¹⁴⁴³ CE, 7 nov. 1980, *ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ SCI Alvarado*, req. n° 15459, Rec. p. 418 ; CE, 7 juil. 2008, *Commune de Verdun*, req. n° 296438. L'administration peut notamment prévoir des prescriptions liées aux règles d'urbanisme (art. L. 421-6 et R. 111-27 du code de l'urbanisme). Sur ce point : G. LE FOULER, Synthèse : aménagement commercial, *Jcl. Construction - Urbanisme*, LexiNexis, n° 66.

¹⁴⁴⁴ CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284 : « si l'administration a saisi en temps utile la commission départementale et alors même que celle-ci n'a pas émis d'avis, le cumul ou la réunion d'exploitations se trouve autorisé de plein droit » ; CE, 16 nov. 1984, *Dieudonné*, req. n° 39565, Rec. p. 372 ; CE, Sect., 6 oct. 2000, *Sté Pernod-Ricard*, req. n° 216645, Rec. p. 397.

par le juge¹⁴⁴⁵. Dès lors, sans faire obstacle à la naissance de la décision implicite d'acceptation, l'absence de consultation obligatoire la rend illégale¹⁴⁴⁶.

En cas d'avis conforme, la liberté de choix de l'administration instructrice est bien plus restreinte. Elle a une compétence liée si l'avis de la commission consultative est défavorable¹⁴⁴⁷. Certains en déduisent que « l'autonomie [de l'administration] est purement illusoire. L'autorité théoriquement compétente ne prend plus elle-même une décision puisqu'elle n'a pas de pouvoir d'appréciation »¹⁴⁴⁸. L'avis conforme serait alors l'expression d'un « coconsentement »¹⁴⁴⁹ dans lequel l'administration chargée de prendre la décision et l'organe consulté sont regardés comme des « coauteurs »¹⁴⁵⁰ de la décision.

Bien que l'administration reste formellement compétente pour prendre la décision définitive, l'absence d'avis conforme constitue un « vice qui affecte la compétence de l'autorité qualifiée pour la prendre »¹⁴⁵¹. Cette illégalité peut être soulevée d'office par le juge, ou à tout moment par le requérant, en tant que moyen d'ordre public. La présence d'un avis conforme dans la procédure d'instruction de la demande présente un fort risque d'illégalité de la décision implicite d'acceptation. Au regard des risques que l'obligation comporte, il pourrait être envisagé d'exclure, par dérogation réglementaire, l'ensemble des demandes pour lesquelles un avis conforme est exigé.

Le caractère automatique de la naissance de la décision implicite d'acceptation au bout d'un délai déterminé peut entrer en contradiction avec le mécanisme de la consultation. Plus la consultation est encadrée, plus le risque d'illégalité de l'accord implicite est grand. Dès lors, des aménagements aux règles de la consultation semblent plus que nécessaires, illustrant

¹⁴⁴⁵ B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *op. cit.*, n° 139.

¹⁴⁴⁶ CE, 27 janv. 1984, *Maire de Veauchette*, req. n° 12282, Rec. p. 24 ; CE, 24 oct. 1986, *Sté Séfima*, req. n° 38077, Rec. p. 625 ; CE, 26 oct. 2012, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, req. n° 350737, Rec. T. p. 535.

¹⁴⁴⁷ CE, Sect., 7 janv. 1955, *Sieur Ged*, req. n° 11023, Rec. p. 11 ; CE, 22 fév. 1957, *Soc. coopérative de reconstruction de Rouen*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁸ M. MOSSET, concl. sur CE, Sect., 7 janv. 1955, *Sieur Ged*, *op. cit.*, D., 1955, p. 71.

¹⁴⁴⁹ G. DUPUIS, « Quelques remarques à partir du modèle français » in G. LANGROD (dir.), *La consultation dans l'administration contemporaine*, éd. Cujas, 1972, p. 917.

¹⁴⁵⁰ P. FERRARI, « Essai sur la notion de coauteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français » in *Mélanges Eisenmann*, Éd. Cujas, 1975, pp. 222-223 ; C. ROBLIN, « Les avis conformes » in G. DUPUIS (coord.), *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Economica, 1978, p. 82.

¹⁴⁵¹ CE, 29 janv. 1969, *Dame Veuve Chanebout*, req. n° 66080, Rec. p. 43 ; CE, 8 juin 1994, *Mme L.*, req. n° 127032, Rec. T. 1137.

l'intégration de la réforme du « silence vaut accord » dans une évolution plus globale de la procédure administrative.

2°) Un aménagement accru des règles de consultation

478. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est peu compatible avec la saisine d'une commission administrative consultative. Les risques d'illégalité en cas de consultation irrégulière, l'allongement du délai d'instruction afin que l'organe saisi puisse se prononcer et la logique de participation inhérente à la consultation¹⁴⁵² paraissent en contradiction avec le mécanisme fictif de l'accord implicite. Une décision implicite d'acceptation naît automatiquement à un délai déterminé et quelles que soient les contraintes procédurales à la charge de l'administration¹⁴⁵³. Les difficultés d'instruction ou la volonté « réelle » de l'administration compétente comme de l'organe consulté importent peu. La décision implicite d'acceptation accentue encore la remise en cause — déjà ancienne — du rôle de la commission administrative consultative dans le processus d'élaboration de la décision administrative. Cela passe par une réduction des cas de consultation (a), le développement des avis implicites (b) et la neutralisation par le juge des irrégularités procédurales propres à la consultation (c).

a) Une réduction du champ de la consultation

479. La critique de la multiplication des organes administratifs consultatifs dans le processus d'élaboration des décisions administratives n'est pas nouvelle. En 1932, G. Dauphin recense 131 organes consultatifs centraux qu'il propose de réduire à une

¹⁴⁵² Le Gouvernement reprend une partie de ces écueils pour justifier la politique de réduction des consultations : « leur utilité réelle est souvent modeste dans la durée, tandis que leurs inconvénients ne doivent pas être sous-estimés : dilution des responsabilités qui peut en résulter, temps qu'ils prennent à ceux qui y participent, délais supplémentaires qu'ils induisent dans le processus de décision, risque d'illégalité de cette dernière si la consultation n'a pas été conduite régulièrement » in PREMIER MINISTRE, *Guide de légistique*, 3^e éd., 2017, La doc. fr., n° 5.2.

¹⁴⁵³ À condition que le délai ait été déclenché, ce qui suppose que l'administré ait adressé à l'administration compétente une demande complète ou présumée complète.

vingtaine¹⁴⁵⁴. En 1962, B. Chenot en dénombre à 4 700¹⁴⁵⁵. Ce chiffre, constant sur plus de cinquante ans, doit être manipulé avec précaution, d'autant plus qu'il contraste avec les 668 commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres recensées en 2012¹⁴⁵⁶. Cet écart peut en partie s'expliquer par un champ d'application plus restreint du recensement annuel, lequel ne comprend pas les commissions consultatives locales ni celles issues des administrations administratives indépendantes. L'effort législatif¹⁴⁵⁷ et réglementaire¹⁴⁵⁸ de « simplification », tant sur le plan institutionnel avec une réduction du nombre de commissions consultatives que sur le plan juridique avec une « rationalisation des règles de création et de fonctionnement » de ces dernières, ne peut cependant être nié¹⁴⁵⁹. À ce titre, le Premier ministre prescrit que la création de toute nouvelle commission consultative doit être accompagnée de la suppression simultanée d'une autre commission¹⁴⁶⁰, avant d'exiger la suppression de deux autres commissions existantes¹⁴⁶¹.

L'objectif de réduction et l'instauration de règles communes applicables aux commissions consultatives réglementaires¹⁴⁶² et de recommandations à l'égard des ministères¹⁴⁶³ profitent au mécanisme de la décision implicite d'acceptation. Les services instructeurs rencontrent

¹⁴⁵⁴ G. DAUPHIN, *L'administration consultative centrale*, éd. Marcel Rivière, Univ. Paris, 1932, p. 73.

¹⁴⁵⁵ B. CHENOT, Les institutions administratives françaises, Cours IEP, Paris, 1962-1963 cité in B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, op. cit., p. 101. Cette donnée aurait été extraite du fichier des conseils et commissions tenu par les services du Premier ministre.

¹⁴⁵⁶ Document budgétaire dit « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 2, accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>.

¹⁴⁵⁷ L'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 (*JORF*, n° 304, 31 déc. 1995, p. 19030) fait obligation au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, une liste des commissions consultatives et délibératives des administrations centrales.

¹⁴⁵⁸ Ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, *JORF*, n° 152, 2 juil. 2004, p. 12070, texte n° 42 ; décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, *JORF*, n° 131, 8 juin 2006, p. 8636, texte n° 31 ; décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, *JORF*, n° 132, 9 juin 2006, p. 8706, texte n° 11. Ces dispositions sont, pour l'essentiel, reprises aux articles R. 133-1 à R. 133-15 du CRPA.

¹⁴⁵⁹ J. SIRINELLI, « Les commissions consultatives » in AFDA, Actes du colloque du 5 et 6 juin 2014 organisé aux Universités Paris I et Paris II sur les procédures administratives, Dalloz, 2015, p. 140.

¹⁴⁶⁰ Circulaire du Premier ministre n° 5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives.

¹⁴⁶¹ Circulaire du Premier ministre n° 6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives.

¹⁴⁶² Art. R. 133-3 à R. 133-15 du CRPA (règles de convocation, suppléance, quorum, vote...).

¹⁴⁶³ PREMIER MINISTRE, *Guide de légistique*, op. cit., n° 5.2.

moins de difficultés à respecter l'obligation de consultation quand elle a été maintenue. Il y aurait alors un moindre risque d'illégalité de la décision implicite d'acceptation et, de manière plus fondamentale, une amélioration des règles d'élaboration de la décision administrative.

b) Le recours à l'avis implicite

480. Pour réduire les risques d'illégalité et accélérer l'instruction de la décision administrative, tout en maintenant obligatoire la consultation, le recours à l'avis implicite est une alternative. L'avis implicite est particulièrement utile en cas de décision implicite d'acceptation car il permet théoriquement la formation de cette dernière en toute légalité dans le délai imparti.

481. En matière d'autorisations d'urbanisme, l'article R. 423-59 du code de l'urbanisme fixe le principe de l'avis implicite au bout d'un mois des services consultés. Les articles R. 423-60 à R. 423-71-1 dudit code prévoient des exceptions au délai d'un mois au terme duquel les services consultés sont réputés avoir émis un avis favorable et, dans certains cas plus rares, l'avis est réputé défavorable. Par exemple, l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France, dénommé « accord » dans le Code, est réputé accordé au bout de deux mois sauf pour le permis de démolir situé dans un site inscrit qui donne lieu, au contraire, à un refus à l'issue de ce même délai¹⁴⁶⁴. Mise à part l'urbanisme, il existe d'autres exemples de procédures soumises au silence vaut accord qui ont mis en place un mécanisme d'avis implicite. C'est le cas pour les demandes d'autorisations (création, transformation, extension) des établissements d'accueil du jeune enfant gérés par une personne de droit privé¹⁴⁶⁵ ; les demandes d'honorariat au sein des professions de notaire¹⁴⁶⁶, de commissaires-priseurs

¹⁴⁶⁴ Art. R. 423-67 et R. 423-67-2 du code de l'urbanisme ; F. POLIZZI, Chap. 3, Folio n° 5240 : « Urbanisme et environnement », *Rep. de droit immobilier*, Dalloz, 2016-4, n° 434 et s.

¹⁴⁶⁵ L'avis est réputé donné en cas de silence du maire pendant un mois : art. R. 2324-19 du CSP.

¹⁴⁶⁶ L'avis est réputé favorable au bout d'un mois de la chambre des notaires et du conseil régional : art. 27 du décret n° 45-0117 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut du notariat, *JORF*, n° 0302, 22 déc. 1945, p. 8478.

judiciaires¹⁴⁶⁷, d'huissiers¹⁴⁶⁸ ; la demande d'autorisation de coupes dans les bois et forêts soumis à un régime spécial d'autorisation administrative¹⁴⁶⁹ ou la demande de renouvellement d'autorisation de dépôt de sang¹⁴⁷⁰.

482. Le mécanisme de l'avis implicite permet d'accélérer l'obligation procédurale de consultation en permettant la formation en toute légalité d'une décision implicite d'acceptation bien que l'avis n'ait pas été communiqué à l'administration compétente. Toutefois, elle ne dispense pas cette dernière de toute diligence procédurale. Elle doit formuler une demande d'avis dès réception de la demande afin que la commission consultative ait un délai raisonnable pour répondre ou, à défaut, qu'un avis implicite puisse être réputé donné avant que naisse l'accord implicite. Le demandeur peut donc subir « le comportement fautif de l'autorité administrative »¹⁴⁷¹. L'administration doit solliciter l'avis dès les premières semaines de la réception de la demande¹⁴⁷² permettant ainsi à l'organe consulté de répondre explicitement¹⁴⁷³ ou implicitement¹⁴⁷⁴ avant que la décision implicite d'acceptation ne naisse.

À défaut de suppression de la consultation obligatoire, l'avis implicite est une technique permettant d'éviter la formation d'une décision implicite d'acceptation illégale. Le respect de l'obligation procédurale est assuré par une fiction juridique d'un avis réputé accordé au bout

¹⁴⁶⁷ L'absence de réponse au bout d'un mois de la chambre de discipline vaut avis implicite : art. 25 du décret n° 45-0120 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des commissaires-priseurs judiciaires, *JORF*, 22 déc. 1945, p. 8489.

¹⁴⁶⁸ Avis implicite favorable au bout d'un mois de la chambre départementale : art. 40 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice, *JORF*, 3 mars 1956, p. 2214.

¹⁴⁶⁹ Le préfet est autorisé à prendre sa décision sans l'avis du centre régional de la propriété forestière si ce dernier ne l'a pas communiqué dans les trois mois à compter de sa saisine : art. R. 312-20 du code forestier.

¹⁴⁷⁰ L'avis est réputé donné au bout de deux mois : art. R. 1221-20-3 du CSP.

¹⁴⁷¹ C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français, op. cit.*, n° 337.

¹⁴⁷² Les délais indicatifs qui sont généralement impartis vont d'une semaine (art. R. 423-11 du code de l'urbanisme) à quinze jours (art. R. 312-20 du code forestier).

¹⁴⁷³ CE, 22 fév. 1995, *Cne de Ville-La-Grand*, req. n° 122395, Rec. T. p. 626 ; CAA Douai, 26 mai 2005, *Lille Métropole Communauté urbaine c/ Cts Debazyk*, req. n° 03DA01145. Si la demande d'avis est trop tardive, aucun avis implicite des services fiscaux des domaines en matière de déclaration d'intention d'aliéner ne peut être formé. Dès lors, le titulaire du droit de préemption ne peut exercer ce droit qu'en obtenant un avis écrit, formalité substantielle, avant l'écoulement du délai de deux mois (art. L. 213-2 al. 4 du code de l'urbanisme). À l'écoulement de ce délai, le silence équivaut à une renonciation du droit de préemption, le propriétaire du bien peut effectuer la vente.

¹⁴⁷⁴ CAA Lyon, 8 juil. 2014, *M. et Mme Salvi*, req. n° 12LY22948. En l'espèce, le permis de construire qui a été délivré moins d'un mois après le dépôt de la demande est illégal. En effet, cette délivrance intervient avant qu'un avis conforme implicite du préfet n'ait pu être formé.

d'un délai d'instruction plus court que celui applicable à la décision implicite d'acceptation. Un double mécanisme fictif est alors à l'œuvre : une signification positive au silence de l'organe consulté comme de l'administration compétente est attribuée au bout d'un délai déterminé. Toutefois, un décalage peut se créer entre le déclenchement du délai au terme duquel naît la décision implicite d'acceptation et celui de l'avis implicite. Le premier est actionné par le demandeur tandis que le second ne peut l'être que par l'administration compétente. Si cette dernière tarde à transmettre la demande d'avis à l'organe consulté, la formation de l'avis implicite peut être postérieure à celle de la décision implicite d'acceptation rendant cette dernière illégale.

En raison d'un nombre important de demandes réceptionnées par les administrations qui disposent, pour la plupart d'entre elles, d'un service instructeur à effectif réduit et de la complexité de l'instruction de certains dossiers, la consultation obligatoire peut n'avoir jamais été effectuée ou alors à une date tardive, empêchant la formation d'un avis implicite. Dès lors, une troisième technique d'allègement de l'obligation procédurale a pu être mise en œuvre. Le juge peut en effet « neutraliser », sous certaines conditions, les irrégularités procédurales commises par l'administration.

c) La neutralisation juridictionnelle des irrégularités issues de la consultation

483. Face aux risques d'illégalité de la décision administrative n'ayant pas respecté certaines obligations procédurales, divers mécanismes juridictionnels sont mis en place afin d'éviter l'annulation de la décision. En matière de consultation, il s'agit du mécanisme de neutralisation des vices de procédure.

484. La « danthonysation » des irrégularités de la consultation. Systématisant l'état du droit antérieur reposant sur la distinction entre formalités consultatives substantielles et formalités consultatives non substantielles¹⁴⁷⁵, la décision *Danthony* du Conseil d'État du

¹⁴⁷⁵ Pour identifier le caractère substantiel de la formalité consultative, sa nature obligatoire ou facultative était centrale. Le caractère substantiel était présumé en cas de consultation obligatoire : « les irrégularités qui peuvent entacher l'accomplissement de ces formalités vicient toujours la procédure [car] on ne peut évidemment jamais admettre que le sens des avis émis a été sans aucune influence sur le sens de la décision prise » (R. Odent cité

23 décembre 2011 redéfinit les conditions législatives de neutralisation des vices de procédure¹⁴⁷⁶. Le Conseil d'État énonce le « principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie »¹⁴⁷⁷. Les effets de l'irrégularité de la consultation sur la décision finale ou sur les droits des intéressés sont laissés à l'appréciation du juge. Par exemple, l'absence de saisine obligatoire de l'organe consultatif est susceptible d'exercer une influence sur la décision litigieuse¹⁴⁷⁸. En revanche, la non-communication de certains documents¹⁴⁷⁹ ou le non-respect du délai de transmission prévu par les textes¹⁴⁸⁰ n'ont pas été considérés comme substantiels dès lors que l'organe consulté disposait de suffisamment d'éléments du dossier pour rendre son avis.

in G. DUMORTIER, concl. CE, Ass., 23 déc. 2011, Danthony, req. n° 335033, Rec. p. 649, concl. RFDA, n° 2, 2012, pp. 284-295). La jurisprudence antérieure a notamment été exposée par B SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », op. cit., n° 201-207 ; chron. de X. DOMINO et A. BRETONNEAU, AJDA, n° 4, 2012, pp. 195-200.

¹⁴⁷⁶ Issues de l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (*JORF*, n° 0115, 18 mai 2011, p. 8537, texte n° 1) : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ». La jurisprudence *Danthony* est une réécriture du principe législatif car elle ne s'applique pas seulement aux consultations mais à tous les vices de procédure et elle ajoute une seconde condition tenant à la privation d'une garantie aux intéressés. Le professeur Bon parle à ce sujet de « petit coup d'État juridique puisqu'il se substitue sans le dire au législateur » (P. BON, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *RFDA*, n° 1, 2016, p. 33).

¹⁴⁷⁷ Ce considérant reprend la définition de Raymond Odent : « une formalité est réputée substantielle ou bien si elle peut avoir une influence sur le sens de la décision à prendre ou bien si elle constitue une garantie pour les intéressés » (R. ODENT, *Contentieux administratif*, T. II, Dalloz, 2007, 783 p., p. 432). V. égal. D. LABETOULLE, « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation » in *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 484 : l'auteur distingue les formalités des vices substantiels. Les premières correspondent à des garanties ou à des droits de la défense tandis que les seconds renvoient à l'incidence du vice sur le sens de la décision prise.

¹⁴⁷⁸ CE 22 juin 2012, *CIMADE*, req. n° 352904, Rec. T. p. 544.

¹⁴⁷⁹ Il a été jugé que la note de synthèse incomplète communiquée aux membres du conseil municipal dans le cadre d'une révision d'un plan local d'urbanisme, ne constitue pas une irrégularité substantielle car le conseil municipal avait déjà délibéré sur ce point moins de sept mois auparavant (CE, 17 juil. 2013, *SFR*, req. n° 350380, Rec. T. p. 875).

¹⁴⁸⁰ La communication du projet de délibération 3 jours au lieu de 8 jours (CE 27 avr. 2012, *Syndicat national de l'enseignement technique agricole*, req. n° 348637, Rec. p. 544) ou 3 jours ouvrés (CE, 4 déc. 2017, *Soc. Twin*, req. n° 404781) avant la séance délibérative ne constitue pas une irrégularité substantielle.

485. La neutralisation prétorienne des vices de procédure ne peut pas être utilisée pour tous les cas de consultation obligatoire. En effet, la jurisprudence *Danthony* précise bien que « l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». Or, l'irrégularité de l'avis conforme affecte la compétence de l'auteur de l'acte. Dès lors, la neutralisation de l'irrégularité n'est pas possible¹⁴⁸¹. Au regard des enjeux publics propres à ces demandes¹⁴⁸² et du risque qu'elles soient illégales, il pourrait être envisagé de prévoir, par dérogation réglementaire, un bloc général d'exclusion de la décision implicite d'acceptation pour l'ensemble de ces demandes dès lors qu'aucun mécanisme d'avis conforme implicite n'a été prévu¹⁴⁸³. En cas d'avis conforme implicite, la dérogation réglementaire au silence vaut accord pourrait être également prévue à titre supplétif, du moment que l'organe consulté rend un avis défavorable ou un avis favorable avec des prescriptions comme c'est le cas pour les autorisations d'urbanisme¹⁴⁸⁴.

486. Les consultations impossibles. Un autre mécanisme permettant d'éviter l'illégalité de la décision implicite d'acceptation en cas de méconnaissance de l'obligation de consultation est la théorie jurisprudentielle des formalités impossibles. Il est, en effet, considéré que la méconnaissance de l'obligation consultative est sans influence sur la régularité de la décision administrative en cas d'impossibilité de la respecter. Pour reprendre la typologie de Raymond Odent¹⁴⁸⁵, le mécanisme se rencontre dans trois hypothèses : en cas

¹⁴⁸¹ X. DOMINO et A. BRETONNEAU, chron. sous CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, *op. cit.*, p. 198 ; A. BRETONNEAU, concl. sur CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, req. n° 414583, Rec. p. 875 ; F. POLIZZI, Chap. 3, Folio n° 5240 : « Urbanisme et environnement », *op. cit.*, n° 429.

¹⁴⁸² Si un avis conforme a été prévu, c'est notamment en raison d'un risque particulier (environnemental, social ou sécuritaire) justifiant un partage de compétence dans la délivrance de l'autorisation. En refusant de le supprimer ou de mettre en place un mécanisme d'avis implicite, les pouvoirs publics ont considéré que l'intérêt général justifie un tel formalisme.

¹⁴⁸³ Dans la liste indicative *Légifrance*, ont été classées, par exemple, comme demandes soumises à la décision implicite d'acceptation malgré l'avis conforme : l'agrément du délégué aux prestations familiales, l'autorisation de transfert d'un débit de boissons à consommer sur place, le classement des hébergements touristiques marchands, les dérogations aux règles du travail de droit commun pour les jeunes travailleurs, l'habilitation des médecins relais.

¹⁴⁸⁴ Art. R. 424-2, points g, h, j et R. 424-3 du code de l'urbanisme ; décret n° 2014-1299 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18432, texte n° 76.

¹⁴⁸⁵ R. ODENT, *Contentieux administratif*, T. II, *op. cit.*, pp. 481-486.

de circonstances exceptionnelles¹⁴⁸⁶, en cas d'impossibilité matérielle d'accomplir la consultation¹⁴⁸⁷ et en cas d'impossibilité imputable à la mauvaise volonté des administrés¹⁴⁸⁸. Toutefois, l'administration ne peut invoquer cette théorie que si l'impossibilité ne lui est pas imputable. Elle doit prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre le respect de l'obligation consultative¹⁴⁸⁹. Les cas de consultations impossibles sont interprétés de manière restrictive par le juge. L'administration ne peut pas arguer des difficultés dans l'organisation de la consultation pour se dispenser de l'obligation procédurale ou ne la respecter que très partiellement en laissant à la commission consultative un délai trop court pour se prononcer avant que la décision implicite d'acceptation ne naisse.

L'obligation de consultation constitue une contrainte importante pour l'administration en charge de l'instruction. Ensermée dans un délai déterminé, l'administration doit transmettre, dès réception de l'ensemble des éléments nécessaires à l'instruction, la demande à la commission consultative. Ce formalisme procédural est d'autant plus « subi » par l'administration qu'elle doit agir dans les plus brefs délais afin d'éviter la formation d'une décision implicite d'acceptation illégale. L'instruction est alors « sous tension » temporelle. Toutefois, les différentes mesures d'allègement du formalisme procédural au service de la décision administrative pourraient profiter au mécanisme de l'accord implicite.

Ces contraintes procédurales ne sont pas spécifiques pas à la décision implicite d'acceptation. Elles s'imposent pour l'élaboration de toute décision administrative. En revanche, la formation d'une décision implicite d'acceptation à l'écoulement du délai d'instruction enserme ces contraintes dans un délai plus court. La pression temporelle sur les services administratifs

¹⁴⁸⁶ Les circonstances exceptionnelles liées à l'occupation allemande et aux difficultés de communication justifient l'inobservation de la consultation du conseil de la Faculté pour la titularisation d'un agrégé (CE, 16 mai, 1947, *Coulouma*, req. n° 82387, Rec. p. 205).

¹⁴⁸⁷ L'organe consultatif n'a pas été encore constitué (CE, Ass., 28 mai 1971, *Sieur Barrat*, req. n° 80395, Rec. p. 387) ou, au contraire, a été supprimé (CE, 7 juin 1999, *Synd. hippique national*, req. n° 188812, Rec. p. 166). D'ailleurs, l'article R. 133-15 du CRPA prévoit la possibilité d'abrogation des dispositions réglementaires prévoyant une consultation qui sont devenues obsolètes.

¹⁴⁸⁸ Il a été jugé ainsi en cas de refus de donner suite aux convocations aux séances (CE, 16 nov. 1956, *Sieur Penicaut*, req. n° 17391, Rec. p. 432) ou de refus de siéger (CE, Ass., 23 janv. 1931, *Sieur Rondeau*, req. n° 1113, Rec. p. 91 ; CE, 19 nov. 2014, *Soc. Canal Plus*, req. n° 366322, Rec. T. p. 495).

¹⁴⁸⁹ CE, Sect., 1^{er} juil. 1966, *Société d'exploitation de la clinique Rech et autres*, req. n° 61750, Rec. p. 429 ; CE, Sect., 21 juin 1974, *SEPRIM*, req. n° 84387, Rec. p. 354.

est accentuée. L'administration doit réagir dans le délai imparti si elle souhaite faire obstacle à la naissance d'un sens positif attribué à son silence.

§ 2. L'obligation de notification d'une décision expresse en cas de refus

487. Si l'administration souhaite s'opposer à la signification positive attribuée à son silence, elle doit notifier une décision explicite avant l'expiration du délai déterminé (A./) en respectant certaines règles formelles (B./).

A./ Une notification avant l'expiration du délai imparti

488. Pour faire obstacle à la naissance de la décision implicite d'acceptation, l'administration doit notifier un refus à l'intéressé avant l'expiration du délai d'instruction imparti¹⁴⁹⁰.

489. Cette règle est favorable au demandeur. S'il n'a rien reçu le dernier jour du délai imparti, une décision implicite d'acceptation naît. Cette règle est, *a contrario*, moins avantageuse pour l'administration pour laquelle le délai d'instruction, en intégrant le temps normal d'acheminement du courrier, est amputé de quelques jours¹⁴⁹¹. Si, traditionnellement, la notification par lettre recommandée permet d'avoir une preuve certaine de la réception de la notification par le demandeur avant l'expiration du délai imparti, la réponse par voie électronique permet désormais de respecter « instantanément » cette obligation de notification.

490. En cas de notification postérieure à la naissance de la décision implicite d'acceptation, la décision explicite de rejet est interprétée comme un retrait de la décision implicite

¹⁴⁹⁰ N'étant pas un délai de procédure, il n'est pas franc. Si la demande est reçue le 20 septembre, la décision implicite naît le 20 décembre à 24 h : CE, Sect., 28 fév. 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales*, *op. cit.*

¹⁴⁹¹ En revanche, en matière de retrait et abrogation, la règle est favorable à l'administration car le délai de quatre mois doit intervenir à la date de la prise de la décision et non à la date de notification. Cette règle jurisprudentielle (CE, Sect., 21 déc. 2007, *Sté Brétim*, req. n° 285515, Rec. p. 519) a été codifiée à l'article L. 242-1 du CRPA.

d'acceptation¹⁴⁹². La règle de la notification ne doit pas être détournée par le demandeur qui pourrait être tenté de ne pas réceptionner le courrier de l'administration pour bénéficier d'une décision implicite favorable. La notification réalisée à temps à l'adresse indiquée par l'intéressé suffit à faire échec à la formation d'une telle décision. L'absence du demandeur, ou le fait qu'il ait pris connaissance du courrier qu'après l'expiration du délai imparti, n'est pas considéré comme un obstacle à la régularité de la notification¹⁴⁹³.

Les services instructeurs devront être particulièrement attentifs au délai imposé pour notifier une décision explicite de refus, d'autant plus que la décision implicite d'acceptation se forme dans 63 % des cas au bout d'un délai inférieur ou égal à deux mois¹⁴⁹⁴.

B./ Le respect du formalisme de la décision explicite de refus

491. En plus d'être soumise à un délai réduit, l'administration instructrice doit respecter certaines formalités. Elle reste tout d'abord tenue par l'obligation de consultation ; cette dernière s'impose, que la décision qui résulte de la demande soit implicite ou explicite¹⁴⁹⁵.

492. Par ailleurs, la décision explicite de refus doit faire l'objet d'une motivation. En effet, l'article L. 211-1 du Code dispose que : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui [...] refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à

¹⁴⁹² CE, Sect., 24 janv. 1986, *Mattei et Maynard*, *op. cit.* ; CE, 7 juil. 2008, *Auquier*, *op. cit.*, concl. de C. de SALINS, *JCP A*, n° 41, 2008, 2230 ; CAA Nantes, 22 déc. 2015, req. n° 14NT00530.

¹⁴⁹³ J.-C. BONICHOT, concl sur CE, Sect., 24 janv. 1986, *Mattei et Maynard*, *op. cit.*, p. 16 : « [...] il suffirait dans tous les cas où existent des mécanismes de décision implicite d'acceptation, de s'absenter [...] les derniers jours du délai, dans le cas où aucune décision n'est intervenue, pour se retrouver, automatiquement, titulaire d'une décision implicite d'acceptation ».

¹⁴⁹⁴ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée de l'instruction.

¹⁴⁹⁵ CE, 24 sept. 2010, *Société Pfizer*, req. n° 328887, Rec. T. p. 610.

porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts [supérieurs de la Nation]¹⁴⁹⁶ ». Cette obligation de motivation comportant « l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision »¹⁴⁹⁷ doit être effectuée dans le délai d'instruction imparti, ce qui renforce encore plus l'obligation d'examen approfondi de chaque demande.

Au regard de l'ensemble des contraintes procédurales à la charge de l'administration dans un délai restreint, il n'est pas à écarter que certaines administrations préfèrent laisser naître une décision implicite d'acceptation, y compris illégale, pour éviter de prendre certaines obligations (consultation, motivation) et agir ensuite, après son entrée en vigueur avec les mécanismes d'abrogation ou de retrait.

¹⁴⁹⁶ Les catégories sont énumérées aux points a à f du 2° de l'article 311-5 du CRPA.

¹⁴⁹⁷ Art. L. 211-5 du CRPA.

CONCLUSION DU CHAPITRE

493. La volonté d'améliorer la relation entre l'administration et les administrés s'est traduite par le développement d'obligations nouvelles à la charge de l'administration. Cette dernière est tenue d'accuser réception de la demande et, dans le cas où celle-ci est mal adressée, de la diriger vers l'administration compétente et d'en informer le demandeur. Imposées au stade de la réception de la demande, ces obligations sont cruciales. Elles déterminent en effet le moment du déclenchement du délai d'instruction et donc, *in fine*, le moment de la naissance d'une éventuelle décision implicite. Le délai d'instruction ne court qu'à compter de la réception de la demande complète ; à l'inverse, la demande adressée à une administration incompétente déclenche le délai d'instruction, mais le délai effectif de traitement de la demande, c'est-à-dire le temps réellement consacré par le service instructeur compétent pour l'examiner et y répondre, implicitement ou explicitement, est allongé. De façon plus générale, ces obligations poursuivent une fonction informative essentielle au demandeur en lui permettant de s'assurer de la bonne réception de sa demande et la complétude de celle-ci. Dans un univers administratif toujours plus complexe, elles assurent au demandeur que sa demande a été correctement réalisée. Pourtant, à ce jour, plus de la moitié des administrations ne respectent pas ces obligations ou ne s'y conforment que partiellement.

494. Par ailleurs, l'administration compétente doit également respecter un certain nombre d'obligations au stade de l'instruction, qu'il s'agisse de la publicité préalable, la transmission au préfet ou la consultation obligatoire. Les contraintes inhérentes à ces règles classiques d'élaboration de la décision administrative sont accentuées dans le cas d'une décision dont le processus d'élaboration a été déclenché par le demandeur et dont l'écoulement du délai imparti donne lieu à un accord implicite. Le respect des règles formelles, nombreuses et complexes, peut heurter l'exigence de célérité induite par le mécanisme fictif implicite. Pour conserver autant que possible la maîtrise des décisions élaborées, l'administration doit réaliser l'ensemble des obligations d'instruction avant que ne naisse la décision implicite d'acceptation. Dès lors, l'impératif temporel invite à « simplifier » certaines formalités procédurales, telles que la consultation obligatoire dont le champ et les modalités sont

transformés. La simplification de la relation de l'administré à l'administration passe, aussi, par la simplification de l'action administrative.

CONCLUSION DU TITRE

495. Les règles de formation de la décision implicite d'acceptation reposent sur la collaboration de l'administré et de l'administration. L'essentiel des contraintes pèse sur cette dernière mais l'administré doit être précautionneux. Il est tenu de déposer, selon le mode de saisine idoine et à l'administration compétente, un dossier complet ; il lui faut aussi conserver toute preuve de l'envoi de sa demande dans l'hypothèse où l'administration n'en accuserait pas réception. En effet, en dépit de l'ensemble des obligations à sa charge, la diligence de l'administration n'est jamais garantie.

496. L'étude de ces règles a permis de mettre en lumière certaines limites et incohérences. L'effectivité du mécanisme gagnerait de quelques aménagements des obligations procédurales reposant sur l'administration. La computation du délai d'instruction, l'obligation de publicité, ou encore les mécanismes de consultation pourraient être amendés afin d'être mieux adaptés au mécanisme de la décision implicite. À défaut, deux risques se présentent. L'administration peut d'abord contrecarrer la formation automatique d'une décision implicite d'acceptation en choisissant de prendre une décision explicite de refus, tout en se réservant la possibilité de retirer cette décision. À l'inverse, l'administration peut laisser une décision implicite se former au terme de l'écoulement du délai mais celle-ci peut être illégale si toutes les obligations à la charge de l'administration n'ont pas été respectées.

497. Proclamé pour simplifier et rééquilibrer la relation administrative, le principe de la décision implicite d'acceptation ne peut véritablement prospérer que si ses conditions d'élaboration sont régies par des règles précises et favorables au demandeur. Le droit de l'urbanisme présenté comme un « modèle »¹⁴⁹⁸ à suivre en matière d'autorisation implicite constitue l'illustration topique de cette nécessité. Plus de soixante-dix dispositions réglementaires sont prises sur le fondement du seul article L. 423-1 du code de l'urbanisme

¹⁴⁹⁸ D. RIBES, « Le nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation », *op. cit.*

relatif au dépôt et à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme¹⁴⁹⁹. L'ensemble de ces règles facilite la formation de l'accord implicite. En revanche, la « simplification » nécessaire au développement de l'accord implicite ne se traduit pas nécessairement par une réduction normative. Il ne peut en être autrement d'un mécanisme fictif qui n'existe que par des règles juridiques.

¹⁴⁹⁹ Art. R. 423-1 à R. 423-74 du code de l'urbanisme. C'est d'ailleurs le chapitre le plus long du code de l'urbanisme : G. KALFLÈCHE, *Droit de l'urbanisme*, PUF, coll. « Thémis droit », 2^e éd, 2018, n° 464.

TITRE 2. LA PORTÉE LIMITÉE DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION

498. La décision implicite d'acceptation se caractérise par sa nature hybride, du fait des logiques contradictoires qui la sous-tendent : accélérer le traitement des demandes des administrés tout en conservant le régime juridique de la décision explicite. Pourtant, la nature même de la décision implicite, décision non formalisée, ne se concilie pas toujours avec les règles du régime de la décision administrative explicite. L'automatisme de la naissance de l'accord implicite au bout du délai imparti - deux mois en principe - permet au demandeur d'obtenir rapidement soit satisfaction, soit une décision de refus expresse et motivée. Si le principe est, en soi, d'une grande simplicité¹⁵⁰⁰, la décision implicite d'acceptation présente en revanche des fragilités tant sur le plan des conditions de son extériorisation (publicité, motivation) que sur le plan de sa validité (légalité externe et légalité interne). Son bénéficiaire se retrouve détenteur d'une décision favorable dont la stabilisation, pour l'avenir, demeure quelque peu relative. En effet, le maintien de la situation juridique créée par la décision est précaire du fait des risques d'illégalité qu'elle comporte. Une remise en cause de la décision par l'administration ou le tiers intéressé n'est pas à écarter. En ce sens, l'objectif d'accélération du temps administratif n'est pas atteint si le demandeur s'attend à l'obtention d'une décision favorable dont le maintien en vigueur dans le temps est assuré. Cette décision a alors un bénéfice limité à l'égard du demandeur du fait de sa stabilisation relative (**CHAPITRE 1.**)

499. La décision implicite d'acceptation est également limitée par le fait qu'elle n'a pas été conçue pour être utilisée comme un mode ordinaire de réponse aux demandes de l'administré. Elle ne doit intervenir qu'en dernier recours en cas de silence prolongé de l'administration. Dans cette logique, le mécanisme de l'accord implicite est surtout une injonction faite à

¹⁵⁰⁰ « Quand ce n'est pas non, c'est que c'est oui ! » : communication du secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la simplification sur la réforme de silence vaut accord de 2013. La communication est disponible à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/le-choc-de-simplification-a-l-elysee>.

l'administration d'instruire la demande dans un délai restreint. Le mécanisme n'est qu'un instrument au service de cet objectif. La reconnaissance du silence valant accord en 2013 est avant tout une réforme administrative. Elle vise à faire évoluer les méthodes de travail des services instructeurs sans que cela porte atteinte à l'exigence de contrôle administratif. Au gré de l'évolution des autorisations administratives, le principe du silence positif ou le délai de deux mois peut laisser place à une autre « formule » (déclaration préalable, allongement du délai, silence négatif, décision explicite obligatoire). Ce caractère mouvant donne à la décision implicite d'acceptation une place secondaire comme mode de réponse à la demande de l'administré (**CHAPITRE 2**).

CHAPITRE 1. LA STABILISATION RELATIVE DE LA DÉCISION À L'ÉGARD DU BÉNÉFICIAIRE

500. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Ternon* de 2001, le rapporteur public F. Sénors a pu écrire au sujet des conditions de sortie de vigueur des décisions implicites d'acceptation, prévues par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000, que « les décisions implicites sont, en quelque sorte, des décisions par défaut ; elles interviennent, le plus souvent, lorsque l'administration, prise par le temps, n'a pas été en mesure de se déterminer. Il n'est pas anormal qu'en pareil cas le bénéficiaire de l'acte bénéficie, dans sa relation bilatérale avec l'administration, d'une stabilité moins grande de ses droits acquis »¹⁵⁰¹. Si l'état du droit a évolué en faveur d'un alignement des règles de retrait et d'abrogation entre la décision explicite et celle implicite, le mécanisme du silence positif reste perçu comme un mécanisme par défaut du fait des limites de son régime juridique. En effet, la décision implicite d'acceptation produit ses effets de droit automatiquement à l'écoulement d'un délai pendant lequel l'administration est restée silencieuse. Si cette automaticité permet alors au bénéficiaire d'en invoquer le bénéfice immédiatement, la décision se caractérise par une double précarité.

501. La décision implicite d'acceptation est fragilisée en raison de sa diffusion limitée auprès des tiers¹⁵⁰². Sa faible publicité la rend contestable à tout moment par ces derniers. Si certaines règles sont favorables à la sécurité juridique du bénéficiaire au détriment des intérêts des tiers, l'insuffisance de publicité en aval de la décision ne permet pas de déclencher le délai contentieux à leur égard. La consolidation de la décision implicite d'acceptation en faveur du bénéficiaire passe alors par une diffusion accrue et donc d'une charge supplémentaire pour l'administration (**Section 1**).

¹⁵⁰¹ F. SÉNORS, concl. sur CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, req. n° 197018, Rec. p. 497.

¹⁵⁰² L'expression « tiers » désigne le tiers à la décision individuelle. L'auteur est l'administration et le destinataire est le bénéficiaire de la décision implicite d'acceptation. Le bénéficiaire peut être également désigné par le terme de demandeur. Dans les développements à venir, le terme de « bénéficiaire » est préféré à celui de « demandeur », afin d'éviter la confusion entre le demandeur-bénéficiaire et le demandeur-tiers, lequel peut contester la décision individuelle. D'un point de vue chronologique, le bénéficiaire est le demandeur « originel » tandis que le demandeur-tiers dans le cadre d'un recours contentieux ne fait que contester la décision initiale favorable. V. not. T. BOUSSARIE, *La codification de la procédure administrative*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020, n° 782-788.

502. Par ailleurs, comme pour toute décision individuelle favorable, le bénéficiaire aspire au maintien de la décision ou, si l'on préfère, à la stabilité de sa situation juridique. Or, il ne peut être totalement exclu que la décision implicite d'acceptation se soit formée de manière illégale ou alors soit soumise à des conditions dans son exercice. La décision implicite d'acceptation se caractérise alors par un maintien dans le temps incertain (**Section 2**).

Section 1. La diffusion limitée de la décision implicite d'acceptation

503. En raison de sa nature informelle, la décision implicite d'acceptation se caractérise par une diffusion limitée. Des règles spécifiques de publicité ont été prévues afin d'assurer une plus grande protection des droits du bénéficiaire ; elles demeurent cependant insuffisantes. Intervenant en amont de la décision administrative, la publicité ne permet pas aux tiers de connaître avec certitude son existence. En aval, l'existence de la décision implicite d'acceptation est, certes, attestée, mais uniquement à l'endroit du bénéficiaire et à sa demande (§ 1). Si des aménagements des règles d'information ont été prévus au profit du bénéficiaire, ils pourraient être encore plus renforcés. Toutefois, cet aménagement ne peut aller totalement à l'encontre des droits du tiers. Un équilibre doit donc être opéré entre la sécurité juridique du bénéficiaire qui souhaite que le bénéfice de sa décision soit consolidé dans le temps et le droit du tiers de contester une décision qui peut porter atteinte à sa situation (§ 2).

§ 1. La spécificité des mesures d'information de l'existence de la décision implicite d'acceptation

504. La nature de la décision implicite d'acceptation limite les possibilités d'information des tiers. La publicité doit être organisée en amont puis en aval de la formation informelle de la décision. Toutefois, les mesures de publicité en amont sont insuffisantes pour déclencher le délai contentieux à l'égard des tiers. La décision implicite d'acceptation n'est donc pas définitive à leur égard (A./). En revanche, le bénéficiaire peut disposer d'une attestation de l'administration. Celle-ci constitue le support essentiel de reconnaissance des droits issus de la décision implicite d'acceptation (B./).

A./ Une décision non définitive à l'égard du tiers

505. En principe, la décision individuelle favorable entre en vigueur dès sa signature¹⁵⁰³. Le bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation peut donc l'invoquer dès son existence ; aucune publicité ou notification n'est nécessaire pour qu'elle produise ses effets de droit¹⁵⁰⁴. En revanche, la publicité déclenche le délai contentieux à l'égard du tiers : si aucune mesure de publicité n'est prise, la décision implicite d'acceptation n'est pas définitive¹⁵⁰⁵ et peut être contestée à tout moment par un tiers intéressé¹⁵⁰⁶. En pareil cas, « la stabilité de la situation juridique du bénéficiaire [...] est un leurre »¹⁵⁰⁷. Il conviendrait donc de renforcer la publicité des décisions implicites d'acceptation pour les rendre, le plus tôt possible, définitives. Cependant, les règles de publicité de la décision implicite d'acceptation apparaissent très variables d'un secteur à l'autre. Sauf dans certains domaines pour lesquels les textes prévoient une publicité tels que le droit de l'urbanisme, la réalisation de mesures de publicité n'est pas systématique. Traditionnellement, aucune règle générale de publicité ne s'impose à la décision implicite d'acceptation (1°). La loi du 12 novembre 2013 renforce donc partiellement sa diffusion (2°).

¹⁵⁰³ CE, Sect., 19 déc. 1952, *D^{lle} Mattéi*, req. n° 7133, Rec. p. 594.

¹⁵⁰⁴ B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *Rép. Cont. adm.* Dalloz, 2015, n° 309 ; J. PETIT, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le code des relations entre le public et l'administration », *AJDA*, n° 43, 2015, p. 2435 ; P. DELVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA* n° 1, 2016, p. 51.

¹⁵⁰⁵ CE, 28 juil. 2011, *Cne de Bourg-Saint-Maurice*, req. n° 336945, Rec. p. 434 : « Considérant, en premier lieu, qu'une décision administrative devient définitive à l'expiration du délai de recours contentieux ou, si elle a fait l'objet d'un recours contentieux dans ce délai, à la date à laquelle la décision rejetant ce recours devient irrévocable ».

¹⁵⁰⁶ CE, 7 avr. 1975, *Sieur Bouché*, req. n° 86202, Rec. p. 221. Était en cause une décision implicite de rejet du ministre, opposé à une demande d'agrément de nomination en tant que directeur d'une caisse sociale agricole. La demande n'ayant pas été formulée par l'intéressé, mais par le président du conseil d'administration de la caisse, le candidat à la demande d'agrément n'est pas le destinataire de la décision. Il est tiers à celle-ci. La décision doit alors lui être notifiée, ou être publiée, pour déclencher le délai contentieux, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. ; CE, Sect., 13 juil. 1979, *Commune de Cricqueboeuf*, req. n° 06260, Rec. p. 321 : l'autorisation implicite d'ouverture d'un terrain de camping délivrée par le préfet « n'a été ni publiée ni notifiée à la commune de Cricqueboeuf », tiers à la décision pour lequel le délai contentieux n'a pas été déclenché ; CE, 18 juin 1997, *Clinique Saint-Pierre*, req. n° 147535.

¹⁵⁰⁷ A. PARIENTE, « Vers une clarification du régime de retrait des décisions implicites d'acceptation ? », *RFDA*, 2001, n° 3, p. 659.

1°) Une publicité originellement circonscrite

506. Traditionnellement, il n'existe aucune règle commune de publication des décisions implicites d'acceptation. L'article 22 de la loi du 12 avril 2000 prévoit que le pouvoir réglementaire définit, au cas par cas et par décret en Conseil d'État, « lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers »¹⁵⁰⁸. Ainsi, dès lors qu'aucun texte ne prévoit des règles de publicité, la décision implicite d'acceptation peut être contestée, sans limites de temps, par un tiers intéressé. Pour contrer cette insécurité, certains textes ont mis en place une procédure de publicité spécifique.

507. L'urbanisme constitue le domaine dans lequel les règles de publicité ont été les plus étoffées. En amont, la demande d'autorisation d'urbanisme, accompagnée des caractéristiques essentielles du projet, est affichée en mairie¹⁵⁰⁹. Ensuite, si une autorisation implicite d'urbanisme se forme, la demande fait l'objet d'un double affichage, durant deux mois, à la mairie et sur le terrain du projet¹⁵¹⁰. L'intérêt principal de ce mécanisme est de déclencher le délai contentieux par le seul affichage sur le terrain de la demande. Celui-ci est régulier s'il comprend les mêmes mentions obligatoires que celles exigées pour une autorisation d'urbanisme explicite¹⁵¹¹.

D'autres procédures prévoient des règles spécifiques de publicité pour la décision implicite d'acceptation. Par exemple, l'accusé de réception de la demande donnant lieu à une autorisation implicite d'exploitation agricole est affiché en mairie et publié au recueil des actes administratifs¹⁵¹². La publicité peut aussi prendre la forme de la publication, au Journal officiel de la République française, de la copie de l'attestation certifiant à l'association intéressée la naissance d'un agrément implicite de protection des biens culturels¹⁵¹³.

¹⁵⁰⁸ Art. 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations avant sa modification par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

¹⁵⁰⁹ Art. R. 423-6 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹⁰ Art. R. 424-15 du code de l'urbanisme. Les conditions et le contenu des mentions de la publicité sont précisés aux articles A. 424-15 à A. 424-18 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹¹ L'affichage sur le terrain du bénéficiaire doit également être maintenu sur une période continue de deux mois (art. R. 600-2 du code de l'urbanisme).

¹⁵¹² Art. R. 331-6 du CRPM (autorisation d'exploitation agricole).

¹⁵¹³ Art. R. 114-14 du code du patrimoine.

Ces domaines font toutefois figure d'exceptions et, dans la majorité des cas, aucune mesure de publicité spécifique n'est prévue en cas de silence positif. Il est seulement indiqué que la décision favorable au demandeur est publiée au Journal officiel de la République française¹⁵¹⁴ ou au recueil des actes administratifs¹⁵¹⁵ de l'administration concernée¹⁵¹⁶. En l'absence de précision, faut-il comprendre que c'est la demande, l'accusé de réception ou bien l'attestation qui doit être publié en cas d'accord implicite? La première option semble avoir été privilégiée. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens¹⁵¹⁷, désormais codifié à l'article L. 232-2 du Code prévoit que « [d]ans 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 ». Si un tel renforcement de la publicité était indéniablement nécessaire, il semble insuffisant pour déclencher le délai contentieux au terme duquel l'autorisation devient définitive à l'égard des tiers intéressés.

¹⁵¹⁴ C'est le cas, par exemple, de l'agrément des sociétés de perception et de répartition des droits (art. R. 322-2, R. 323-2, R. 325-3 du CPI) ; de l'autorisation d'exercice de l'activité d'achat revente d'électricité (art. R. 333-8 du code de l'énergie) ; de l'agrément national des associations de protection de l'environnement (art. R. 141-17 du code de l'environnement) ; de l'habilitation nationale et son renouvellement à prendre part aux instances consultatives environnementales (art. R. 141-23 du code de l'environnement), de l'autorisation de création d'une fondation d'entreprise (art. 19-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, *JORF*, 24 juil. 1987, p. 8255) ; de l'agrément d'association d'anciens combattants (art. 3 du décret n° 92-701 du 20 juillet 1992 [...], *JORF*, n° 170, 24 juil. 1992, p. 9997) ; de l'agrément d'association de défense de la langue française (art. 11 du décret n° 95-240 du 3 mars 1995, *JORF*, n° 55, 5 mars 1995, p. 3514).

¹⁵¹⁵ « La publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le journal officiel fait courir le délai du recours contentieux à l'égard de tous les tiers si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française » (CE, Sect., 27 juil. 2005, *Millon*, req. n° 259004, Rec. p. 336).

¹⁵¹⁶ La publication au recueil de l'administration est prévue, par exemple, pour l'agrément départemental ou régional des associations de protection de l'environnement (art. R. 141-17 du code de l'environnement) ; l'habilitation départementale ou régionale et son renouvellement à prendre part aux instances consultatives environnementales (art. R. 141-23 du code de l'environnement) ; l'agrément des centres de formation (art. 7-1 de l'arrêté du 28 décembre 2011 relatif à la délivrance des attestations de capacité professionnelle permettant l'exercice de la profession de transporteur public routier, *JORF*, n° 0302, 30 déc. 2011, p. 22919, texte n° 121) ou l'agrément d'association locale, départementale ou régionale de défense des consommateurs (art. R. 811-2 du code de la consommation).

¹⁵¹⁷ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JORF*, n° 0263, 13 nov. 2013, p. 18407, texte n° 1.

2°) Une extension limitée de la publicité

508. Le régime juridique de la décision implicite semble s'aligner sur celui de la décision expresse en matière de publicité. Il s'agit d'étendre l'information des tiers à la décision implicite d'acceptation à tous les domaines pour lesquels la décision expresse dispose d'une publicité¹⁵¹⁸. Cependant, cette extension connaît deux limites relatives au contenu de cette information et à l'acteur chargé de la mettre en œuvre information.

Premièrement, il ne s'agit pas d'une publication de la décision à proprement parler. La mesure a simplement pour objectif d'informer les tiers qu'une « demande pourrait être réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue ». Au même titre que l'autorisation d'urbanisme s'accompagne d'un affichage de la demande en mairie¹⁵¹⁹, il ne s'agit que d'une information préalable à une éventuelle décision implicite d'acceptation. L'information des tiers ne préjuge pas de la formation de cette dernière dès lors que la demande est encore au stade de l'instruction. L'administration sollicitée peut très bien prendre une décision explicite de rejet. Par conséquent, il aurait peut-être été plus judicieux de substituer à cette information en amont une publication en aval, réalisée lors de la naissance d'une décision d'acceptation. Cette publication pourrait prendre la forme d'une attestation, notifiée au bénéficiaire¹⁵²⁰ et publiée pour les tiers. Les caractéristiques essentielles de l'accord pourraient y être mentionnées et l'attestation rappellerait également que la demande formulée par le bénéficiaire de la décision et les pièces non confidentielles qu'il a transmises sont librement consultables sur place ou en ligne. À défaut, il semble difficile de considérer les tiers comme suffisamment informés du contenu de l'accord implicite. Cette information est pourtant la condition nécessaire au déclenchement du délai contentieux.

Deuxièmement, même si l'administration est tenue d'informer les tiers de l'instruction de la demande, elle peut néanmoins tarder à réaliser ces mesures d'information. Son inertie lui

¹⁵¹⁸ Ce souhait avait été formulé par P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, 1979, p. 300 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Lille II, 2007, p. 404.

¹⁵¹⁹ Art. R. 423-6 du code de l'urbanisme.

¹⁵²⁰ En l'état du droit, l'attestation n'est pas automatiquement notifiée au bénéficiaire ; elle n'est produite qu'à sa demande : art. L. 232-3 du CRPA.

confère la possibilité de « jouer avec la marge de manœuvre dont elle dispose »¹⁵²¹ pour décaler le déclenchement du délai contentieux à l'égard de la décision implicite d'acceptation. En cas de carence administrative, le bénéficiaire ne peut agir contre le refus de procéder aux mesures obligatoires de publication que par voie contentieuse. Il doit alors en demander au juge d'enjoindre à l'administration de réaliser les mesures d'information des tiers¹⁵²². Le juge peut également engager la responsabilité de l'administration pour négligence fautive.

À côté de ces mesures d'information des tiers, l'administration est tenue, à la demande du bénéficiaire, de délivrer une attestation formalisant l'existence de la décision implicite d'acceptation.

B./ La délivrance essentielle de l'attestation au bénéficiaire

509. En application de l'article L. 232-3 du Code, le bénéficiaire peut demander à l'administration compétente une attestation de la décision implicite d'acceptation de sa demande. Cet outil d'information complémentaire est crucial : il assure une fonction probante déterminante à l'égard des tiers (1°) et pourrait même être considéré comme une étape nécessaire afin d'exiger l'exécution de la décision par le juge (2°).

1°) Un moyen de preuve de la décision implicite d'acceptation

510. L'étude de la décision implicite d'acceptation aboutit paradoxalement au constat du primat de l'écrit. « Il atteste efficacement de l'existence de la décision et en établit le sens. Il favorise la connaissance de la décision par ses destinataires et évite, en principe, de délicats problèmes de preuve »¹⁵²³. La bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation s'évertue donc en demander la preuve écrite de son existence. Prévue par certaines dispositions

¹⁵²¹ B. DEFOORT, *La décision administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 286, 2015, n° 729. Dans sa thèse, l'auteur traite cette question au regard de l'opposabilité des décisions explicites.

¹⁵²² Cette obligation de publication de l'administration est un principe général du droit (CE, 12 déc. 2003, *Syndicat des commissaires et hauts-fonctionnaires de la police nationale*, req. n° 243430, Rec. p. 506 : en l'espèce, le principe général de droit a été reconnu pour un refus de publier un règlement).

¹⁵²³ B. SEILLER, « Acte administratif, Identification (I) », *op. cit.*, n° 223.

spécifiques¹⁵²⁴, la possibilité d'exiger une attestation de la décision implicite d'acceptation est consacrée comme règle générale à l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Les débats parlementaires attestent de la volonté de renforcer la preuve de la décision implicite d'acceptation. Les députés se demandaient en effet « comment apporter la preuve du droit [reconnu aux bénéficiaires] par la décision implicite de l'administration, au cas où ils se heurteraient à des difficultés de mise en œuvre de celui-ci ? »¹⁵²⁵. Il s'agit de conférer aux bénéficiaires des décisions individuelles les mêmes garanties, que les décisions soient implicites ou explicites. L'attestation équivaut à une notification, permettant alors au bénéficiaire d'obtenir un support matérialisé de l'accord octroyé. Le besoin de formalisation¹⁵²⁶ de la décision implicite rapproche le « silence attesté »¹⁵²⁷ de la décision explicite.

511. L'attestation se limite toutefois à une fonction probatoire puisqu'elle ne déclenche pas le délai de recours. Réitérant une décision juridique, elle n'a qu'un effet confirmatif¹⁵²⁸ ou purement déclaratif. L'administration, en délivrant l'attestation, ne manifeste aucune volonté. Le document ne fait que « constater » une situation juridique existante et, sauf en présence d'éléments de droit ou de fait nouveaux sont présents, l'attestation n'est pas susceptible de

¹⁵²⁴ Par exemple, L'attestation est prévue pour les autorisations d'urbanisme (art. R. 424-13 du code de l'urbanisme) ; l'autorisation de coupe (art. R. 143-4 du code forestier) ; les agréments d'assistant maternel et d'assistant familial (art. D. 421-15 du CASF) ; le certificat de libération du terrain pour fouilles archéologiques (art. R. 523-59 du code du patrimoine) ; l'agrément d'association du protection des biens culturels (art. R. 114-13 du code du patrimoine), l'agrément d'association d'anciens combattants (art. 4 du décret n° 92-701 du 20 juillet 1992, *op. cit.*), l'agrément d'association locale d'usagers (art. R. 132-7 du code de l'urbanisme) ; la décision de non-opposition à une libéralité consentie à une association culturelle ou établissements de santé (art. 2 et s. du décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 [...], *JORF*, n° 110, 12 mai 2007, p. 8689, texte n° 35) ; l'autorisation d'ouverture par les établissements de crédit de succursales par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (art. 2 de l'arrêté du 4 août 2016 [...], *JORF*, n° 0186, 11 août 2016, texte n° 27) ; l'autorisation de l'employeur public de prolongation d'activité du fonctionnaire au-delà de la limite d'âge (art. 4 du décret n° 2009-1744 du 30 décembre 2009 [...], *JORF*, n° 0303, 31 déc. 2009, texte n° 156).

¹⁵²⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral, 27 mai 1999, 3^e séance, p. 5133.

¹⁵²⁶ « Les usagers insistent pour obtenir une réponse “papier” afin d'être rassurés dans l'éventualité d'une demande de présentation du document d'autorisation le cas échéant » : réponse au questionnaire adressé aux préfets par la mission portant évaluation de la mise en œuvre du principe du silence vaut acceptation *in* T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, annexe IX, p. 12 et 21. V. égal. : M.-C. MEHL-SCHOUDER, « Le “silence vaut acceptation” en droit de l'urbanisme et “ses” législations indépendantes », *AJCT*, n° 3, 2015, p. 124 : « Remarquons que ce même mécanisme d'autorisation tacite a montré ses limites en droit de l'urbanisme, à savoir une nette préférence des administrés et praticiens, mais aussi pour de nombreuses communes, pour une réponse écrite et détaillée, sauf lorsque l'autorisation tacite permet de faire droit à un projet de manière perçue comme plus discrète ».

¹⁵²⁷ G. KOUBI, « Le silence “attesté” » *in* G. KOUBI, L. CLUZEL-METAYER et W. TAMZINI (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 211-224.

¹⁵²⁸ *Ibid.*, p. 223.

recours¹⁵²⁹. De même, le bénéficiaire n'est aucunement tenu de la réclamer pour faire valoir les droits de sa décision implicite d'acceptation¹⁵³⁰. En revanche, le refus de l'administration de délivrer l'attestation peut faire l'objet d'un recours contentieux¹⁵³¹ et engage sa responsabilité en cas de préjudice¹⁵³². Le bénéficiaire peut enfin demander au juge qu'il soit enjoint à l'administration de produire ladite attestation¹⁵³³.

L'attestation, formalisation écrite de la décision implicite, pourrait à l'avenir assumer une fonction centrale de garantie de l'effectivité des droits du bénéficiaire issus de la décision implicite d'acceptation.

2°) L'attestation, préalable éventuel à l'exécution juridictionnelle ?

512. La nature confirmative de l'attestation suscite des interrogations au regard de son importance pour le bénéficiaire. Elle oblige l'administration « à reconstruire »¹⁵³⁴ la décision résultant de son silence. Cette explicitation de la décision implicite peut être l'occasion pour l'administration de prendre conscience de l'existence de cette dernière et l'inciter à procéder, le cas échéant, à sa sortie de vigueur¹⁵³⁵. Si le bénéficiaire a conscience d'un risque d'illégalité de la décision créatrice de droits qu'il a obtenue implicitement, il peut avoir intérêt à attendre l'écoulement du délai de quatre mois pour faire obstacle à son retrait ou abrogation¹⁵³⁶.

513. De même, bien que l'administration ait l'obligation de délivrer l'attestation, elle peut rester silencieuse face à une telle demande, ce qui donnera lieu à une décision implicite de rejet. En effet, la demande d'attestation semble devoir être analysée soit comme une

¹⁵²⁹ CE, Sect., 5 déc. 1952, *Sieur Desgouillon*, req. n° 12705, Rec. p. 561 ; CE, 27 fév. 1987, *Dép. de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 57286, Rec. T. p. 879.

¹⁵³⁰ CE, 6 fév. 1991, *Cne de Sorèze*, req. n° 111937.

¹⁵³¹ CE, 28 juil. 1993, *Sté « Les nouveaux constructeurs Ouest »*, req. n° 129263, Rec. T. p. 1107.

¹⁵³² CE, 26 oct. 1999, *Min. de l'Équipement c/ Le Cerf*, req. n° 84027 (en l'espèce, responsabilité non caractérisée pour défaut de lien de causalité).

¹⁵³³ CAA Marseille, 4 juin 2010, *Barthet*, req. n° 08MA02045.

¹⁵³⁴ J.-F. LAFAIX, « Le sens du silence » in H. HOEPFFNER, L. JANICOT et A. ROBLOT-TROIZIER (org.), Actes de colloque du 6 décembre 2011 sur « *Le silence en droit public* », *RDP*, n° 4, 2012, p. 1042.

¹⁵³⁵ La délivrance d'une attestation aux conditions moins avantageuses que la décision implicite d'acceptation relève des règles de sortie de vigueur de la décision implicite.

¹⁵³⁶ Art. L. 242-1 du CRPA.

réclamation¹⁵³⁷, soit plus vraisemblablement comme une demande « relativ[e] à l'accès aux documents ou informations »¹⁵³⁸ détenus par l'administration. Or, au titre de l'article 1^{er} du décret du 23 octobre 2014, le silence gardé au bout de deux mois, s'agissant de ce type de demande, équivaut à une décision implicite de rejet. Quoi qu'il en soit, le silence gardé suite à une demande d'attestation donne bien lieu à une décision implicite de rejet et il ne peut en aller autrement. La qualification de la demande d'attestation en tant que réclamation peut correspondre à une logique précontentieuse par laquelle le bénéficiaire souhaite s'assurer que l'administration respectera bien l'accord octroyé. Certaines juridictions interprètent l'attestation comme une condition préalable à l'injonction juridictionnelle de respecter la décision implicite d'acceptation¹⁵³⁹. Toutefois, il semble que la position du Conseil d'État quant à la valeur de l'attestation soit toujours applicable : la décision implicite d'acceptation produit des effets de droit dès sa formation. Le bénéficiaire n'est aucunement tenu de réclamer l'attestation pour exiger son respect¹⁵⁴⁰. En cas de refus soit de délivrer l'attestation, soit d'exécuter la décision implicite d'acceptation, le bénéficiaire doit contester la décision (implicite) défavorable et demander, le cas échéant, une injonction d'exécuter. Le contentieux administratif étant structuré autour de la décision défavorable, seule cette dernière peut être contestée devant le juge. Un recours direct tendant à demander la reconnaissance de la décision implicite d'acceptation ou son exécution est donc considéré comme irrecevable¹⁵⁴¹.

¹⁵³⁷ Art. L. 231-4-2° du CRPA. En ce sens : G. KOUBI, « Le silence "attesté" », *op. cit.*, p. 222 (« la demande d'attestation semble devoir être appréhendée comme une *réclamation* - dont le but est la confirmation d'un silence source d'un acte effectif »).

¹⁵³⁸ Art. 1^{er} du décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18284, texte n° 2 (actualisé par décret n° 2015-1450 du 10 novembre 2015 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21030, texte n° 2).

¹⁵³⁹ CA Paris, 9 fév. 2016, n° 2015/16827 : « Que dans la mesure où la société RWS Group n'a pas sollicité la délivrance de cette attestation, elle est irrecevable, faute d'intérêt à agir, à demander à titre principal qu'il soit fait injonction à l'INPI de respecter cette décision implicite d'acceptation » ; J. -C. GALLOUX, « Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision implicite d'acceptation », *RTD com.*, n° 1, 2016, p. 87 : « Bien que ce texte ne rende pas obligatoire de demander une telle attestation et qu'elle ne constitue pas le préalable à une exécution, la Cour lui a donné une telle interprétation *praeter legem* qui est parfois celle des tribunaux administratifs, soucieux de ménager l'administration, mais qu'à ce jour, le Conseil d'État n'a pas validée ».

¹⁵⁴⁰ CE, 6 fév. 1991, *Cne de Sorèze*, *op. cit.* : il s'agit d'une attestation en matière d'autorisation d'urbanisme.

¹⁵⁴¹ Ex : CE, 28 juin 2018, req. n° 410085 « Les conclusions de M. A... tendant à constater que le silence gardé pendant quatre mois par le garde des sceaux, ministre de la justice vaudrait décision implicite d'acceptation ne sont, dès lors, manifestement pas recevables, ni, par voie de conséquence, celles tendant à ce qu'il soit donné acte de sa nomination » ; CAA Marseille, 4 juin 2010, *Barthet*, *op. cit.* ; CAA Paris, 26 oct. 1999, *Mrs Maia*, req. n° 97PA01953.

L'attestation doit rester dans sa fonction d'information. Simple décision confirmative, elle reste centrale comme mode d'extériorisation de la décision implicite d'acceptation auprès des tiers et de l'administration. Cependant, son rôle peut être renforcé notamment comme moyen de publicité à l'égard des tiers en prévoyant un affichage obligatoire. Pour cela, il convient de s'interroger sur les aménagements possibles des règles d'extériorisation de l'accord implicite.

§ 2. L'aménagement nécessaire des règles d'information de l'accord implicite

514. Le régime de la décision administrative expresse est le produit de la tension entre les intérêts du bénéficiaire, aspirant au maintien de la décision favorable, et des tiers, dont il est estimé qu'ils seront garantis grâce au respect de la légalité. La décision implicite d'acceptation accentue cette tension par l'aménagement de certaines règles relatives à la procédure d'élaboration de l'acte visant à protéger les droits du bénéficiaire de la décision administrative. Les règles encadrant les droits des tiers (A./), peuvent être amendées par le renforcement des conditions d'extériorisation de l'accord implicite (B./).

A./ L'encadrement des règles d'information au profit du bénéficiaire

515. La décision implicite d'acceptation octroie des droits à son bénéficiaire. Du fait de sa double nature de décision implicite et de décision individuelle, les tiers font bien vite figure d'administrés « de second rang »¹⁵⁴², dont les droits à l'information sont négligés que ce soit au regard de l'accès à la motivation (1°) ou à la communication de certains éléments utiles dans l'éventualité d'un recours contentieux (2°).

¹⁵⁴² É. UNTERMAIER-KERLÉO, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *RFDA*, n° 2, 2013, pp. 285-298.

1°) La motivation réduite de la décision implicite d'acceptation

516. Il existe une contradiction originelle entre la motivation et le caractère implicite de la décision, cette dernière ne pouvant évidemment pas comporter une telle mention ; le Conseil d'État puis le législateur ont aménagé l'obligation de motivation afin de permettre le développement de la décision implicite. Les modalités de la motivation se caractérisent par une certaine souplesse en matière de décision implicite de rejet, tandis que la décision implicite d'acceptation en est dispensée (a). La réception du droit de l'Union européenne vient bouleverser ce régime (b).

a) Une motivation ignorée en droit interne

517. En droit interne, le Conseil d'État s'est prononcé différemment selon la signification attribuée au silence de l'administration. Dans un premier temps, il a considéré que si le texte impose une obligation de motivation, la décision implicite de rejet est entachée d'illégalité pour vice de forme¹⁵⁴³ du fait de sa « nature même »¹⁵⁴⁴ de décision implicite. Le maintien de cette règle jurisprudentielle entraîne l'abandon de la décision implicite en cas d'obligation de motivation¹⁵⁴⁵. Dans un second temps, par l'arrêt *Lenert* de 1978, le Conseil d'État a jugé qu'« une décision implicite d'acceptation [...] ne saurait, par sa nature même, être motivée »¹⁵⁴⁶. Ainsi, la « nature » de la décision implicite aboutit à deux solutions « contradictoires »¹⁵⁴⁷ : l'illégalité de l'une et la légalité de l'autre.

¹⁵⁴³ CE, 7 nov. 1975, *Demoiselle Laglaine*, req. n° 96383, Rec. p. 549 (autorisation implicite de rejet de créer ou développer un lotissement).

¹⁵⁴⁴ CE, 17 nov. 1976, *Soc. pour le développement de l'hospitalisation*, req. n° 00245, Rec. p. 486 (autorisation implicite de rejet d'ouvrir une clinique).

¹⁵⁴⁵ S. SUR, « Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs », *AJDA*, 1974, I, p. 354 : « la suppression des décisions implicites [...] est dans la logique de la motivation obligatoire » ; G. DUPUIS, « Les motifs des actes administratifs », *EDCE*, 1974-1975, p. 38 : « si toutes les décisions explicites devaient être motivées, toutes les décisions implicites seraient nulles » ; O. DUTHEILLET de LAMOTHE et Y. ROBINEAU, chron. sous CE, 30 juin 1978, *Lenert*, *AJDA*, 1978, p. 443 : « Exclure toute exception à la règle de l'obligation de motiver, c'était supprimer purement et simplement le régime de l'autorisation tacite ».

¹⁵⁴⁶ CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284. En l'espèce, l'autorisation implicite de cumul d'exploitations agricoles est légale malgré l'exigence de motivation. Cette solution a été confirmée : CE, 16 nov. 1984, *M. Dieudonné*, req. n° 39565, Rec. p. 372. Elle s'applique également pour un avis implicite : CE 15 oct. 2014, *Union nationale du personnel en retraite de la Gendarmerie*, req. n° 358876.

¹⁵⁴⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 15^e éd. 2001, T. 1, n° 1326.

518. Le législateur a repris cette distinction en imposant un mécanisme de motivation *a posteriori* pour la seule décision implicite de rejet. Le raisonnement est opéré en deux temps. La première phrase de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979¹⁵⁴⁸, désormais codifié à l'article L. 232-4 alinéa 1 du Code, dispose qu'« une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation ». L'obligation de motivation ne fait donc pas obstacle à la naissance, en toute légalité, d'une décision implicite. Toutefois, à l'alinéa suivant, il est prévu que la motivation intervienne *a posteriori* pour la décision implicite de rejet et soit une condition de légalité de la décision¹⁵⁴⁹. La décision implicite de rejet n'est donc pas illégale *ab initio*¹⁵⁵⁰, dès lors qu'aucune obligation de motivation ne pèse sur elle. L'intéressé peut demander¹⁵⁵¹, à compter de la naissance de la décision implicite de rejet¹⁵⁵² et tant qu'elle n'est pas définitive¹⁵⁵³, la communication des motifs de cette décision défavorable. Il peut alors s'appuyer sur ces éléments pour en contester le bien-fondé. Si sa demande de communication des motifs n'est pas satisfaite, un changement de circonstances s'opère rendant alors illégale la décision implicite de rejet. L'intéressé peut alors la contester sans qu'aucun délai contentieux ne puisse lui être opposé¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁴⁸ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *JORF*, 12 juil. 1979, pp. 1711-1212.

¹⁵⁴⁹ « Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. [...] » (art. L. 232-4 al. 2 du CRPA).

¹⁵⁵⁰ Depuis le début.

¹⁵⁵¹ Encore faut-il que l'intéressé prouve avoir bien demandé la communication de ces motifs : CE, 7 août 2007, *M. Marquetout.*, req. n° 284774, Rec. T. p. 970.

¹⁵⁵² CAA Paris, 8 mars 2011, *Mlle Espérance Tambula A*, req. n° 09PA04890. En l'espèce, le recours gracieux, par lequel est formulée une demande de communication des motifs, est considéré sans objet étant donné qu'il a été introduit avant la date de la naissance de la décision implicite de rejet.

¹⁵⁵³ CAA Bordeaux, 17 juin 2014, req. n° 13BX03363 : « cette demande de communication des motifs a été formulée par M. B [...] au-delà du délai de recours contentieux contre la décision implicite de rejet du 17 septembre 2011 devenue définitive le 18 novembre 2011 ; que, par suite, le défaut de réponse à la demande de communication des motifs présentée par l'intéressé n'entache pas d'illégalité la décision implicite de rejet [...] ».

¹⁵⁵⁴ CE, 29 mars 1985, *Testa*, req. n° 45311, Rec. p. 93 ; CE, 29 oct. 2012, *Soc. Supermarchés Match*, req. n° 356761. Toutefois, il a été admis que l'administration puisse « purger » la décision illégale en prenant une nouvelle décision expresse motivée qui « nécessairement mais implicitement » rapporte la décision illégale. Dès lors « cette décision tacite ainsi que le vice qui lui était propre ont disparu et l'illégalité dont elle était entachée demeure sans incidence sur la légalité de la décision [expresse] qui est dûment motivée et qui est distincte de la précédente » (CAA Marseille, 30 sept. 2010, req. n° 09MA00012. L'arrêt de principe étant : CE, 24 oct. 2003, *M. Najjari*, req. n° 242476).

En revanche, et dans la continuité de l'arrêt *Lenert* de 1978, le législateur a exempté la décision implicite d'acceptation de toute motivation, y compris *a posteriori*. La solution est logique pour le bénéficiaire : la décision lui étant favorable, l'absence de motivation ne lui porte pas atteinte. Il n'a pas besoin d'en connaître les motifs car il n'a pas intérêt à la contester. En revanche, il en va différemment des tiers dont la décision d'acceptation peut contrarier les intérêts.

519. En la soumettant la décision implicite d'acceptation à l'obligation de motivation *a posteriori*, les mêmes règles que pour la décision implicite de rejet auraient été appliquées, rapprochant ainsi les deux régimes juridiques. Le commissaire du Gouvernement Morisot, dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État *Lenert* de 1978¹⁵⁵⁵, invite la Haute juridiction administrative à établir une règle prétorienne de motivation de l'autorisation implicite dès lors qu'une disposition législative prévoit que la décision de l'administration doit être motivée. « Toute personne ayant qualité pour la contester pourrait demander à l'administration, avant l'expiration du délai de recours, de lui indiquer les motifs d'une autorisation implicite »¹⁵⁵⁶. Cette solution n'a pas été suivie par le Conseil d'État et le code des relations entre le public et l'administration confirme que la décision implicite d'acceptation est dispensée de motivation aussi bien au stade de sa naissance (comme la décision implicite de rejet), mais également en cas de demande de communication des motifs (à la différence de la décision implicite de rejet).

520. Cette absence de motivation, au stade de la demande, a été critiquée. L'obligation de motivation *a posteriori* de la décision implicite d'acceptation présente en effet plusieurs avantages. D'une part, cela éviterait que l'administration laisse volontairement se former des décisions implicites d'acceptation dans des situations contestables, sans qu'elle soit tenue de les motiver¹⁵⁵⁷. D'autre part, cela « rééquilibrerait » le droit des tiers : le mécanisme de la décision implicite d'acceptation ne profite en réalité qu'à son bénéficiaire et la

¹⁵⁵⁵ Les extraits des conclusions sont cités *in chron.* d'O. DUTHEILLET de LAMOTHE et Y. ROBINEAU, *op. cit.*

¹⁵⁵⁶ *ibid.*, p. 443.

¹⁵⁵⁷ M. WALINE, note sous CE, 30 juin 1978, *Lenert*, *op. cit.*, *RDP*, n° 6, 1978, p. 1727 : « [...] il suffit au préfet de garder le silence pendant deux mois pour éluder, ou plutôt escamoter, l'obligation de motiver. Et l'on peut craindre que l'administration ne s'en prive pas [...] il est d'autant plus possible que l'administration y cède, que la motivation de sa décision lui sera apparue plus difficile ; et elle sera difficile lorsque les motifs ne sont pas avouables ou peu sérieux ; donc, dans les cas, précisément, où cette motivation serait le plus utile ».

communication des motifs permettrait au tiers intéressé de la contester s'il prétend que les motifs pour lesquels la décision a été prise sont inexacts¹⁵⁵⁸.

Toutefois, cette position n'a pas été suivie lors de l'élaboration du code des relations entre le public et l'administration, lequel reprend, à droit constant, l'article 5 de la loi de 1979. Il faut en déduire que l'interprétation jurisprudentielle¹⁵⁵⁹ que lui en donne le Conseil d'État quant à sa portée « universelle »¹⁵⁶⁰ reste inchangée : la motivation s'applique *a posteriori* et uniquement pour les décisions implicites de rejet à la demande de l'intéressé.

521. Une extension de l'obligation de motivation à la décision implicite d'acceptation irait à l'encontre de l'architecture générale de la loi du 11 juillet 1979, reprise par le Code. En effet, la règle applicable en matière de procédure administrative est restrictive. La motivation ne s'applique que pour les décisions individuelles défavorables limitativement énumérées¹⁵⁶¹ à l'égard « des seules personnes physiques ou morales qui sont directement concernées par elle »¹⁵⁶². Seul le demandeur est donc concerné par cette obligation de motivation.

Une généralisation de la motivation *a posteriori* - au stade de la demande de communication des motifs - pour la décision implicite d'acceptation ne s'inscrirait pas dans la logique du développement du mécanisme consacré comme principe avec la loi du 12 novembre 2013. Au contraire, cela fragiliserait son caractère définitif. L'absence de réponse à toute demande de communication des motifs de la décision implicite d'acceptation par un tiers intéressé, dans un délai d'un mois, rendrait alors la décision illégale. Cette décision de refus non notifiée permettrait alors de contester la décision implicite d'acceptation. Si la décision implicite d'acceptation est née au bout d'un délai d'instruction - deux mois en principe -, il est très

¹⁵⁵⁸ Ces arguments sont développés notamment par les auteurs suivants : M. MORISOT, concl. sur CE, 30 juin 1978, *Lenert*, *op. cit.* cité in chron. d'O. DUTHEILLET DE LAMOTHE et Y. ROBINEAU, *op. cit.*, p. 443 ; A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, *op. cit.*, p. 395. V. égal. B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993, pp. 489-490 ; O. GABARDA, « Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs », *RFDA*, n° 1, 2012, p. 63.

¹⁵⁵⁹ Les dispositions de l'article 5 de la loi de 1979 « sont applicables à toute décision administrative qui doit être motivée en vertu d'un texte législatif ou réglementaire ou d'une règle générale de jurisprudence » (CE 14 déc. 2001, *Min. de l'Emploi c/ M^{me} Farida D.*, req. n° 204761, Rec. p. 643 ; CE, 30 avr. 2003, *Kashoggi*, req. no 239245, Rec. T. p. 629 ; CE, 22 oct. 2003, *Soc. Ethicon SAS*, req. n° 247480, Rec. T p. 630 ; CE, 4 juil. 2012, *AFORST*, req. n° 334062, Rec. T. p. 887).

¹⁵⁶⁰ B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *op. cit.*, n° 283.

¹⁵⁶¹ Art. L. 211-2 du CRPA, codifiant l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, *op. cit.*

¹⁵⁶² CE, sect., 9 déc. 1983, *Vladescu*, req. n° 43407, Rec. p. 497.

probable que l'administration ne réponde pas dans le délai d'un mois à la demande de communication des motifs de cette décision. Ainsi, de nombreuses décisions implicites d'acceptation risqueraient de devenir illégales et contestables à tout moment, ce qui ne favorise aucunement la sécurité juridique du bénéficiaire, objectif pourtant central du mécanisme.

Par ailleurs, la motivation *a posteriori* n'intéresse pas les mêmes administrés selon la signification attribuée au silence de l'administration. Pour la décision implicite de rejet, elle s'inscrit dans une logique précontentieuse et concerne le demandeur qui peut ainsi connaître du bien-fondé de la décision pour la contester le cas échéant. En revanche, la motivation, pour la décision implicite d'acceptation, s'adresse avant tout aux tiers qui ont intérêt à connaître des motifs de cette décision pouvant leur être défavorable. L'intérêt pour le bénéficiaire est moindre puisque la décision lui est favorable.

522. La différence de régime quant à la communication des motifs entre la décision implicite de rejet et la décision implicite d'acceptation obéit à une logique fondamentalement différente. La motivation de la décision implicite de rejet a un objectif précontentieux précis. Elle permet par la connaissance des motifs d'éviter, dans certains cas, un contentieux inutile car l'intéressé connaît désormais les raisons du refus de sa demande. En revanche, la décision implicite d'acceptation a été construite comme un instrument au seul profit du demandeur et non pour les tiers ou l'administration. Il semble que la « nature »¹⁵⁶³ de la décision implicite d'acceptation justifie d'écarter toute motivation car elle s'inscrit dans l'objectif de satisfaction du demandeur en lui octroyant une décision favorable ou d'accélération du délai de traitement de la décision expresse. Elle doit inciter l'administration à répondre dans le délai imparti sous peine d'être sanctionnée en octroyant implicitement une décision favorable au demandeur. Or, en imposant une motivation *a posteriori*, l'administration pourrait avoir intérêt à ne pas communiquer les motifs de la décision implicite d'acceptation afin de la rendre illégale. Le délai contentieux contre la décision de refus non notifiée ne courant pas, le tiers intéressé peut alors la contester, tout comme la décision implicite d'acceptation non motivée. L'effet contraignant pour l'administration du mécanisme de l'accord implicite est alors plus limité

¹⁵⁶³ Pour reprendre la terminologie de l'arrêt *Lenert* de 1978. Toutefois, il est évident que c'est plus en raison de l'objectif fonctionnel qui est assigné à la décision implicite d'acceptation qu'à une prétendue nature transcendante propre à ce type de décision administrative.

car cette dernière peut rendre la décision implicite d'acceptation illégale simplement en refusant de communiquer les motifs à un tiers. La souplesse et l'effet contraignant du mécanisme implicite perdent alors de leur intérêt.

Si la motivation à l'égard des tiers semble déterminante dans l'élaboration de la décision administrative, une disposition spéciale peut expressément prévoir une exception au principe du silence positif en considérant que la demande doit obligatoirement faire l'objet d'une décision expresse¹⁵⁶⁴. Il s'agit d'un raisonnement à logique exclusive. Si la demande peut donner lieu à une décision implicite d'acceptation, l'obligation de motivation est « neutralisée », malgré une disposition textuelle en ce sens¹⁵⁶⁵ et y compris si la décision implicite d'acceptation porte sur une dérogation¹⁵⁶⁶.

b) Une motivation imposée en droit de l'Union

523. Le mécanisme de la motivation *a posteriori* des décisions implicites de rejet a été censuré par la Cour de justice de l'Union européenne¹⁵⁶⁷. Cette dernière a considéré que, lorsqu'une disposition du droit de l'Union européenne impose une motivation¹⁵⁶⁸, celle-ci doit être produite d'office par l'administration, soit dans le cadre d'une décision expresse, soit dans un délai de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite. Dès lors, le mécanisme français de motivation *a posteriori* uniquement sur demande de l'intéressé n'est pas conforme au droit de l'Union européenne pour toute décision entrant dans son champ

¹⁵⁶⁴ V. *supra* n° 302.

¹⁵⁶⁵ Par ex : art. R. 4622-24 al. 2 du code du travail : « L'autorisation et le refus d'autorisation sont motivés. En cas d'autorisation implicite, les motifs sont fournis, sur demande, dans le délai d'un mois » (autorisation de cessation d'adhésion à un service de santé au travail interentreprises) ; art. R. 512-12, R. 613-52, R. 712-12 du CPI (demandes en relevé de déchéance de dessin d'un modèle, d'une marque ou en restauration des droits).

¹⁵⁶⁶ Art. L. 211-3 du CRPA. Contrairement à ce qui pourrait être pensé au premier abord, les demandes de dérogation relèvent autant (voire plus) du champ d'application de la décision implicite d'acceptation que de la décision implicite de rejet. En effet, en comparant les données disponibles et filtrant les termes d'aménagement, dérogation, dispense et exonération, cent soixante-dix procédures sont rattachées au silence positif et cent au silence négatif.

¹⁵⁶⁷ CJCE, 26 juin 2003, *Commission des Communautés européennes c/ France*, aff. C-233/00, n° 112 et s. ; CJCE, 21 avr. 2005, *Pierre Housieaux c/ Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, aff. C-18604, n° 31 et s.

¹⁵⁶⁸ La disposition du droit de l'Union ne peut être le principe général de motivation issu de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux car « cet article s'adresse, non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, organes et organismes de l'Union » (CE, 19 juin 2017, *Union des industries de la protection des plantes (UIPP)*, req. n° 392989). Pour une position contraire : O. GABARDA, « Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs », *op. cit.*, p. 68.

d'application. La motivation ne peut être conditionnée à un comportement de l'intéressé. Par conséquent, l'administration se doit de produire les motifs systématiquement. Le Conseil d'État, qui avait admis initialement la conformité au droit de l'Union européenne du mécanisme de motivation *a posteriori* sur demande de l'intéressé pour une décision implicite de rejet¹⁵⁶⁹, a, un temps, maintenu sa position¹⁵⁷⁰. Il applique désormais l'interprétation de la Cour de Justice en considérant que la communication des motifs doit être effectuée d'office par l'administration dès que l'obligation de motivation est issue du droit de l'Union. Toutefois, le Conseil d'État a considéré que cette exigence de motivation n'interdit pas, sauf texte contraire, que la motivation puisse continuer à être opérée *a posteriori* dès lors que la communication des motifs n'est pas seulement une faculté offerte à l'intéressé, à sa demande, mais également une obligation à la charge de l'administration¹⁵⁷¹. Le Conseil d'État a par ailleurs admis que la motivation puisse être annoncée « par anticipation »¹⁵⁷² dans l'accusé de réception de la demande en précisant qu'en cas de décision implicite, les motifs de la décision de l'administration sont ceux de l'avis de l'organisme consulté, obligatoirement communiqué au demandeur¹⁵⁷³.

524. Ces arrêts de la Cour de justice portent sur des décisions implicites de rejet. Aucun arrêt n'a pas rendu, à ce jour, pour une décision implicite d'acceptation. Cependant, le raisonnement de la Cour pourrait toutefois être appliqué aux décisions implicites d'acceptation. Si une obligation de motivation est prévue par le droit de l'Union, l'administration serait alors tenue de communiquer d'office au bénéficiaire les motifs de la décision. Dans l'hypothèse où le droit de l'Union européenne imposerait une motivation également à l'égard des tiers, le mécanisme législatif excluant toute motivation de la décision implicite d'acceptation ne serait pas conforme. Dans ce cas, il faudra nécessairement renforcer la publicité de l'accord implicite au détriment de la « souplesse »¹⁵⁷⁴ de la décision implicite qui profite uniquement au bénéficiaire. Le droit de l'Union perturbe donc la construction juridique de droit interne relative à la décision implicite et privilégiant le

¹⁵⁶⁹ CE, 24 fév. 1999, *Ass. de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, req. n° 195354, Rec. p. 29.

¹⁵⁷⁰ CE, 30 mars 2016, *Sté BB Farma*, req. n° 383846, Rec. T. p. 622.

¹⁵⁷¹ CE, 19 juin 2017, *Union des industries de la protection des plantes (UIPP)*, *op. cit.*

¹⁵⁷² S. ROUSSEL et C. NICOLAS, « Anticiper n'est pas tromper », *AJDA*, n° 42, 2017, p. 2406.

¹⁵⁷³ CE, 17 nov. 2017, *Soc. Laboratoires Abbvie*, req. n° 398573, Rec. p. 436, concl. C. Touboul, accessibles sur *ArianeWeb*.

¹⁵⁷⁴ S. ROUSSEL et C. NICOLAS, « Anticiper n'est pas tromper », *op. cit.*, p. 2407.

bénéficiaire au détriment du tiers. Il faudrait alors envisager soit une publication *a posteriori* de l'attestation motivée de la décision implicite d'acceptation, soit la communication *a posteriori* et d'office aux tiers intéressés des motifs de la décision. La première semble plus adaptée dans une perspective d'équilibre entre les droits du bénéficiaire et ceux du tiers.

La prise en compte de la spécificité de la décision implicite d'acceptation ne se limite pas à la motivation. Il existe également des aménagements des règles d'information des tiers ou de transmission au préfet afin d'assurer une plus grande stabilité juridique de l'autorisation (implicite) au profit du bénéficiaire.

2°) Le droit à l'information neutralisé

525. La décision implicite d'acceptation peut bénéficier de règles favorables du fait de son caractère de décision implicite d'une part, et de décision individuelle d'autre part. La règle d'inopposabilité du délai de recours contentieux est neutralisée en cas de recours administratif des tiers contre les autorisations (a). Par ailleurs, certaines autorisations d'urbanisme sont exécutoires, indépendamment du respect de l'obligation de transmission au préfet auxquelles elles sont soumises, et ce notamment du fait de leur caractère implicite (b).

a) La neutralisation de l'inopposabilité du délai contentieux en cas de recours administratif d'un tiers contre l'autorisation

526. Dans la recherche d'un équilibre entre le droit à l'information du tiers et la stabilité de la situation juridique du bénéficiaire, le Conseil d'État privilégie le second en maintenant une interprétation restrictive de la notion de « demande » soumise aux obligations formelles d'information pour les tiers. Tout d'abord, le Conseil d'État a considéré, dans l'arrêt *SA Laboratoire L. Lafon* de 1991, que l'obligation d'accuser réception, prévue par le décret du 28 novembre 1983¹⁵⁷⁵, ne s'appliquait pas aux recours administratifs contre une décision réglementaire¹⁵⁷⁶. Dès lors, l'absence d'accusé de réception ne rendait pas inopposable le

¹⁵⁷⁵ Art. 5 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, *JORF*, 3 déc. 1983, p. 3492.

¹⁵⁷⁶ CE, Sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoire L. Lafon*, req. n° 101719, Rec. p. 113.

délai contentieux¹⁵⁷⁷. Malgré l'intervention sans équivoque du législateur pour faire échec à cette jurisprudence¹⁵⁷⁸, le Conseil d'État a maintenu, par l'avis *Époux Damon* de 2004¹⁵⁷⁹, une interprétation restrictive de la notion de « demande » en matière de recours administratifs « conformément à [l]a volonté [du législateur] de protéger les droits des citoyens dans leurs relations avec les autorités administratives ». Parmi les recours administratifs, seuls ceux formés par « les personnes contestant une décision prise à leur égard par une autorité administrative » sont soumis à l'obligation d'information. En revanche, les « recours administratifs, gracieux ou hiérarchiques, formés par des tiers à l'encontre d'autorisations individuelles créant des droits au profit de leurs bénéficiaires » ne sont soumis ni à l'obligation d'accusé de réception issue de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000¹⁵⁸⁰, ni à l'obligation de mention des voies et délais de recours issue de l'article R. 421-5 du code de justice administrative¹⁵⁸¹.

527. La stabilité de la situation juridique du bénéficiaire de l'autorisation administrative est privilégiée au détriment du droit à l'information du tiers. D'ailleurs, si l'avis contentieux ne concerne pas spécifiquement la décision implicite d'acceptation mais les autorisations individuelles dans leur ensemble, celui-ci s'inscrit dans un mouvement de renforcement du caractère définitif des autorisations individuelles. Pour reprendre l'exemple de l'avis *Époux Damon*, si un permis de construire naît implicitement, l'affichage de la demande de manière complète et régulière déclenche le délai contentieux. En cas de recours administratif, gracieux ou hiérarchique, le nouveau délai de recours contentieux commence à courir à compter de la naissance de la décision implicite ou explicite de rejet. L'absence de production d'accusé de

¹⁵⁷⁷ En revanche, le recours administratif exercé avant l'expiration du délai contentieux a l'effet d'une prorogation. Un nouveau délai est déclenché à compter de la décision prise sur ce recours.

¹⁵⁷⁸ Art. 18 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, désormais codifié à l'article L. 110-1 du CRPA : « Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration ».

¹⁵⁷⁹ CE, Avis, 15 juil. 2004, *Époux Damon*, req. n° 266479, Rec. p. 331, concl. J. -H. Stahl, *RFDA*, n° 5, 2004, pp. 890-894.

¹⁵⁸⁰ Désormais codifié à l'article L. 112-6 alinéa 1 du CRPA : « Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation ».

¹⁵⁸¹ « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

réception et de mention des voies et délai de recours en cas de décision expresse¹⁵⁸² n'a aucun effet sur le déclenchement dudit délai contentieux.

La restriction des obligations d'information en cas de recours administratif d'un tiers contre une autorisation individuelle illustre la recherche d'une protection accrue de la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation. Cette volonté de mieux protéger les droits du bénéficiaire se retrouve pour les autorisations d'urbanisme soumises à obligation de transmission au préfet.

b) Le caractère exécutoire de certaines autorisations d'urbanisme soumises à l'obligation de transmission au préfet

528. Certaines décisions administratives des collectivités territoriales ne sont exécutoires qu'à compter du respect des mesures de publicité et dès que leur transmission au préfet est effective. Le délai contentieux à leur égard n'est déclenché qu'en cas de respect de cette double exigence¹⁵⁸³. Cette règle entre toutefois en contradiction avec celle selon laquelle la décision implicite est exécutoire dès sa naissance. Si le champ d'application des décisions administratives soumises à obligation de transmission au préfet semble distinct du champ d'application de la décision implicite d'acceptation, ils peuvent cependant dans certains cas se recouper. Il en va ainsi notamment de la catégorie de « permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale »¹⁵⁸⁴ et de la catégorie de certaines décisions prises par un maire ou un président du conseil départemental dans l'exercice de son pouvoir de police¹⁵⁸⁵. Afin de renforcer les droits du pétitionnaire, le code de l'urbanisme a prévu une règle spéciale qui constitue une exception à la règle issue du code général des collectivités territoriales. En effet, les permis de construire et d'aménager tacites

¹⁵⁸² L'article R. 421-5 du CJA impose la mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision. Seules les décisions expresses sont notifiées, contrairement aux décisions implicites (CE, 15 janv. 1999, *O'Neilly*, req. n° 19248, Rec. p. 2).

¹⁵⁸³ Art. L. 2131-1 (commune), L. 3131-1 (département) et L. 4141-1 (région) du CGCT.

¹⁵⁸⁴ Art. L. 2131-2 point 6° du CGCT.

¹⁵⁸⁵ Art. L. 2131-2 point 2° et L. 3131-2 point 2° du CGCT.

ainsi que les déclarations préalables de non-opposition¹⁵⁸⁶ sont exécutoires dès leur naissance¹⁵⁸⁷. Le permis tacite de démolir et la décision de non-opposition à la déclaration préalable d'une coupe ou abattage d'arbres entrent en vigueur 15 jours¹⁵⁸⁸ à la date de sa formation pour le premier, et un mois¹⁵⁸⁹ après, pour le second. Le droit de l'urbanisme prend donc en compte la spécificité du mécanisme de l'accord implicite en prévoyant une exception à la règle de transmission obligatoire au préfet comme critère de son entrée en vigueur. Ainsi, les autorisations d'urbanisme¹⁵⁹⁰ entrent en vigueur indépendamment de leur transmission au préfet. Le défaut de diligence de l'administration n'empêche pas le pétitionnaire de bénéficier d'une décision implicite d'acceptation. En revanche, à défaut de transmission, le délai de déféré préfectoral ne court pas. Le pétitionnaire peut avoir intérêt à attendre le caractère définitif de sa décision pour entreprendre les travaux.

529. Les décisions administratives de police soumises à l'obligation de transmission entrant dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation sont peu nombreuses. Il peut être cité l'autorisation d'inscription sur les pierres tumulaires ou monuments funéraires¹⁵⁹¹ pour laquelle le maire intervient en tant qu'autorité de police spéciale en matière funéraire¹⁵⁹². Dans ce cas, la transmission au préfet de la demande complète est nécessaire pour leur entrée en vigueur. Tant que l'administration ne l'a pas effectuée, la décision implicite d'acceptation ne produit aucun effet de droit.

L'encadrement des obligations d'information à l'égard des tiers ou de transmission au préfet, ainsi que la dispense générale de motivation en droit interne, illustrent la recherche de

¹⁵⁸⁶ La règle s'applique qu'elle soit implicite ou explicite. La seule exception est la déclaration préalable d'une coupe ou abattage d'arbres qui a une entrée en vigueur différée.

¹⁵⁸⁷ Art. L. 424-8 du code de l'urbanisme. Par ex : CE, 17 déc. 2014, *Min. de l'égalité des territoires et du logement c/ Cne de Mollans-sur-Ouvèze*, req. n° 373681, Rec. T. p. 536 (permis de construire tacite); CE, 23 oct. 2013, *SARL Prestig'Immo*, req. n° 344454, Rec. T. p. 457 (décision de non-opposition tacite à une déclaration préalable de travaux).

¹⁵⁸⁸ Art. L. 424-9 et R. 452-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁸⁹ Art. L. 424-9 et R. 130-2 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁹⁰ À l'exception du certificat d'urbanisme d'information tacite pour lequel aucune exception ne semble avoir été prévue. L'article R. 410-19 du code de l'urbanisme prévoit que le demandeur est informé par l'administration de la date de transmission au préfet, ce qui laisse supposer que c'est à cette date de transmission que le certificat est exécutoire.

¹⁵⁹¹ Art. R. 2223-8 du CGCT.

¹⁵⁹² ASSEMBLÉE NATIONALE, Question n° 73785 du député B. Derossier, Rép. min. au *JOAN*, 7 mars 2006, p. 2501 : « [...] Les autorisations délivrées par le maire en matière de police des opérations funéraires sont soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'État ».

protection accrue de la situation juridique du bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation.

La consécration du principe de la décision implicite d'acceptation pourrait être l'occasion de revoir certaines règles de son régime afin d'assurer un renforcement des droits aussi bien du bénéficiaire que du tiers.

B./ L'amélioration envisageable des règles d'information

530. La réalisation des mesures de publicité obligatoires pour la décision implicite d'acceptation déclenche le délai de recours contentieux. Si, comme en matière d'urbanisme, les formalités prévues par certaines dispositions spécifiques paraissent suffisantes pour atteindre les tiers intéressés, il a été rappelé que la règle générale de diffusion prévue à l'article L. 232-2 du Code se limitait à une simple publication de la demande d'autorisation en amont d'une éventuelle formation de la décision implicite d'acceptation. Cette seule obligation législative de publicité *a priori* semble insuffisante pour rendre la décision implicite accessible aux tiers. Or de nombreuses autorisations administratives se caractérisent par une « situation triangulaire »¹⁵⁹³, dans laquelle le tiers intéressé peut être tout autant concerné que le bénéficiaire par les droits créés par l'accord implicite. Le renforcement de la publicité permettrait de garantir aussi bien les droits du tiers, qui est informé de la naissance de l'accord implicite, que ceux du bénéficiaire, qui obtient une décision insusceptible de recours contentieux.

531. Une publicité de la décision profitable aussi bien aux droits du bénéficiaire comme du tiers pourrait prendre la forme de la publication, non pas de la demande en amont, mais de l'attestation prévue à l'article L. 232-3 du Code. Cela suppose néanmoins une intervention du législateur. L'attestation serait publiée par l'administration dès lors que la décision implicite d'acceptation a lieu dans un domaine où la décision expresse est soumise à une obligation de publicité. Également, même non soumise à une obligation de publicité, la décision implicite d'acceptation serait affichée au lieu de l'administration ou publiée au recueil des actes

¹⁵⁹³ Selon l'expression de D. Labetoulle in G. BRAIBANT et autres, « Questions pour le droit administratif », *AJDA*, 1995, n° HS, pp. 11 et s.

administratifs à la suite d'une demande en ce sens par le bénéficiaire au moment où elle lui a été communiquée.

532. Un renforcement du contenu de l'attestation au profit des tiers est également envisageable. Les caractéristiques générales de l'autorisation ou les conditions de consultation de la demande seraient fournies. De même, l'indication de la date de transmission au préfet pour les décisions soumises à obligation de transmission permettrait au bénéficiaire de connaître la date d'expiration du déferé préfectoral et, le cas échéant, d'inciter l'administration territoriale à effectuer une telle transmission si elle n'a pas encore été effectuée¹⁵⁹⁴.

533. Dans certains cas où les tiers intéressés par la décision implicite d'acceptation sont clairement identifiés (employé-employeur ; voisin, entreprise concurrente), il pourrait être admis que le bénéficiaire de la décision puisse déclencher lui-même le délai contentieux à l'égard de certains tiers intéressés en leur notifiant la décision administrative¹⁵⁹⁵. Si la publicité est suffisamment complète, c'est-à-dire qu'elle fait apparaître le sens, le contenu et la portée de la décision¹⁵⁹⁶, le délai contentieux serait déclenché à l'égard du tiers informé.

Toutefois, sauf si les obligations de publicité sont à la charge du bénéficiaire¹⁵⁹⁷, cette action palliative ne permet pas de respecter les conditions d'une publicité suffisante à l'égard du tiers. Le support de l'information est limité à la notification et éventuellement à un affichage

¹⁵⁹⁴ Cette mention est prévue pour l'attestation du permis implicite : art. R. 424-13 du code de l'urbanisme, depuis le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 0051, 29 fév. 2012, p. 3563, texte n° 4. Il pourrait même être envisagé que le bénéficiaire puisse déclencher le délai de contrôle de légalité en transmettant lui-même sa demande au préfet, D. DUTRIEUX, « Les corrections apportées aux autres autorisations d'urbanisme par le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 », *JCP N*, 2012 n° 11, p. 1133.

¹⁵⁹⁵ Cela a été admis pour la décision implicite d'acceptation de l'inspecteur du travail accordant à l'employeur l'autorisation de licencier un salarié pour cause économique. Bien que le texte ne prévoit qu'une notification à l'employeur, ce dernier notifie, de sa propre initiative, la décision au salarié, déclenchant alors le délai de recours contentieux (CE, Sect., 15 oct. 1982, *Asselin*, req. n° 29072, Rec. p. 341. Il en est de même pour l'autorisation implicite d'exploiter une terre agricole notifiée à un tiers par lettre recommandée avec accusé de réception (CE, 30 juil. 1997, *Rousseau*, req. n° 128001, Rec. p. 992).

¹⁵⁹⁶ CE, 21 janv. 1983, *Capron*, req. n° 23303, Rec. p. 20 : la notification de l'autorisation implicite de licenciement est incomplète si ne sont mentionnées « ni la nature du motif économique invoqué, ni l'intervention, ni la date, ni la forme de la décision administrative d'autorisation » ; CE, 27 fév. 1985, *Soc. Trans. al Quartz*, req. n° 49737, Rec. p. 58 : en revanche, le délai de recours contentieux est déclenché s'il est fait « mention de l'autorisation obtenue et l'énoncé des motifs du licenciement ».

¹⁵⁹⁷ Les conditions et le contenu des mentions de la publicité à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme sont précisés aux articles A. 424-15 à A. 424-18 du Code de l'urbanisme.

sur le terrain ou au siège de la personne morale bénéficiaire de la décision. Ce support peut être considéré comme insuffisant au regard des critères jurisprudentiels tenant au caractère régulier et suffisant de l'information pour atteindre les tiers concernés¹⁵⁹⁸. L'affichage doit se faire au sein de l'administration de manière la plus visible possible¹⁵⁹⁹, sur le site internet dédié à cet effet, par voie de presse ou publié au Journal officiel ou au recueil administratif, notamment accessible de manière dématérialisée. Ces modalités de diffusion ne peuvent être réalisées que par l'administration, d'autant plus qu'elles peuvent même être considérées comme des formalités obligatoires dont la notification n'est pas substituable¹⁶⁰⁰.

En revanche, cette action palliative permettrait d'informer le tiers de l'existence de la décision implicite d'acceptation. Elle pourrait être utile en cas de reconnaissance prétorienne d'un délai de forclusion.

534. Pour protéger les droits du bénéficiaire de la décision implicite d'acceptation, un délai maximal imposé au tiers pour exercer un recours contentieux pourrait être reconnu.

En droit de l'urbanisme, il existe un délai de forclusion des recours au bout de six mois à compter de l'achèvement de la construction¹⁶⁰¹. Par ailleurs, la jurisprudence *Czabaj*¹⁶⁰² encadre le délai de recours contentieux dans un délai d'un an à compter de la date de notification de la décision expresse aux mentions de publicité insuffisante ou de la date où le destinataire en a eu connaissance. Cette construction prétorienne de « forclusion subsidiaire »¹⁶⁰³ sera étendue au destinataire d'une décision implicite de rejet s'il est établi qu'il a eu connaissance des conditions de naissance de la décision implicite lors de la présentation de la demande ou de la décision en elle-même¹⁶⁰⁴. Surtout, la jurisprudence

¹⁵⁹⁸ Pour des exemples, notamment en matière de décisions réglementaires : R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 13^e éd., 2008, n° 713 et s ; D. CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018, n° 244 et s.

¹⁵⁹⁹ L'affichage dans le bureau du chef des services administratifs de la mairie constitue une publicité insuffisante (CE, 25 oct. 1967, *Louchon*, req. n° 67637, Rec. p. 392).

¹⁶⁰⁰ La notification par le maire n'a aucun effet sur le point de départ du délai de recours contentieux, déclenché uniquement, selon le Code de l'urbanisme, à la date d'affichage (CE, 26 sept. 2007, *Synd. des copropriétaires de l'immeuble du 2 rue de la Paroisse*, req. n° 288514, Rec. T. p. 667).

¹⁶⁰¹ Art. 600-3 du Code de l'urbanisme. Le délai auparavant d'un an a été réduit à six mois avec le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 [...], *JORF*, n° 0163, 18 juil. 2018, texte n° 15.

¹⁶⁰² CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340 avec concl. O. Henrard.

¹⁶⁰³ L. DUTHEILLET de LAMOTHE, G. ODINET, chron. sous CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, *AJDA*, 2016, n° 29, pp 1633-1634.

¹⁶⁰⁴ CE, 18 mars 2019, *M. Jounda Nguegoh*, req. n° 417270, Rec. p. 70.

Czabaj s'applique également au tiers à une autorisation d'urbanisme dont les mentions d'affichage sont insuffisantes¹⁶⁰⁵. Cette évolution jurisprudentielle, qui avait été annoncée par le rapporteur public dans ses conclusions sur l'affaire *Czabaj*¹⁶⁰⁶, pourrait être applicable à l'ensemble des décisions implicites d'acceptation, publiées de manière insuffisante ou non publiées, dès lors que le tiers a eu pleinement connaissance de l'accord implicite.

535. L'extension de la solution *Czabaj* à l'ensemble des décisions implicites d'acceptation mal ou non publiées participerait à une stabilisation de la situation juridique du bénéficiaire au détriment d'un formalisme excessif garantissant la protection des droits du tiers. Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'une « sécurité juridique » au profit d'un seul (le bénéficiaire) et au détriment des tiers, elle doit s'accompagner d'un renforcement de l'obligation de la publicité de la décision implicite d'acceptation à travers le mécanisme de l'attestation. Ce renforcement de la publicité au profit du tiers permettrait une évolution jurisprudentielle au profit du bénéficiaire. Elle se placerait dans la continuité de la jurisprudence *Époux Damon* et du droit de l'urbanisme visant à consolider les droits du bénéficiaire. Le garde-fou serait constitué par la nécessité que le tiers ait connaissance de l'accord implicite.

En définitive, la décision implicite d'acceptation montre ses limites structurelles pour sa diffusion à l'égard des tiers. Sa nature implicite est contradictoire avec toute idée de formalisation de la décision. Pourtant, un renforcement de la publicité est nécessaire pour déclencher le délai de recours contentieux à l'égard des tiers. Par ailleurs, le bénéficiaire souhaite s'assurer d'une stabilisation des effets juridiques de l'accord implicite à l'égard de l'administration.

¹⁶⁰⁵ CE, 9 nov. 2018, *M. Valière*, req. n° 409872, Rec. T. p. 532 (en l'espèce, absence de mention sur le panneau d'affichage du droit de recours prévu à l'article A. 424-17 du code de l'urbanisme), note de F. POLIZZI, *JCP A*, 2019, n° 5, p. 2040.

¹⁶⁰⁶ « Nous ne voyons pas de raison de réserver au tiers un sort différent de celui du destinataire de l'acte : il dispose d'un délai raisonnable pour introduire son recours, lorsqu'il est établi qu'il a eu connaissance de la décision litigieuse. Ainsi, comme dans l'affaire *Époux Damon* que nous avons déjà citée, vous veillerez à ne pas exposer les autorisations à une insécurité juridique excessive, en accordant aux tiers une faculté de recours indéfini que vous refuserez aux destinataires des décisions prises en ce domaine » in O. HENRARD, concl. sur CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, *op. cit.*

Section 2. Le maintien incertain de la décision implicite d'acceptation

536. Les règles encadrant la sortie de vigueur de la décision implicite d'acceptation attestent de l'émergence d'un régime de droit commun de la décision administrative. Désormais, les mêmes règles de sortie de vigueur s'appliquent à toute décision administrative favorable, qu'elle soit implicite ou explicite. Cette assimilation encadre la possibilité de retrait et d'abrogation de l'administration quelles que soient les mesures de publicité mises en œuvre (§ 1). En cas de recours contentieux, le juge administratif applique les mêmes règles communes d'annulation aux décisions implicites qu'à l'encontre d'une décision explicite. Ce régime de droit commun pourrait permettre au bénéficiaire de régulariser certaines irrégularités. Ces mécanismes de « correction » des illégalités, répandus dans le cadre de la régularisation des décisions individuelles, ne semblent cependant pas toujours adaptés à la décision implicite d'acceptation (§ 2).

§ 1. L'application des règles de droit commun de sortie de vigueur à la décision implicite d'acceptation

537. La décision implicite d'acceptation ne peut être librement retirée ou abrogée par l'administration. Le régime de sortie de vigueur de la décision implicite d'acceptation a longtemps été soumis à des règles spécifiques. Ces dernières alternaient par un effet balancier entre une protection très forte des intérêts du bénéficiaire à un assouplissement de cette protection au nom du respect de la légalité pour finalement s'aligner (A./), bien qu'il varie selon que la décision implicite crée ou non des droits à son maintien ou qu'elle comporte une condition. Entre les potentielles illégalités et les conditions d'exercice de ces autorisations, l'octroi implicite rend précaire la stabilisation dans le temps de cette décision (B./).

A./ L'encadrement progressif des conditions de retrait et d'abrogation de la décision

538. Excepté une période de quelques années, pendant laquelle la jurisprudence a admis le dessaisissement de l'administration dès la naissance de la décision implicite d'acceptation¹⁶⁰⁷, la possibilité de sortie de vigueur de cette décision offerte à l'administration était fortement liée à son caractère définitif. Or le silence positif ne faisant pas toujours l'objet de publicité, il pouvait être régulièrement remis en cause par l'administration. La loi du 12 avril 2000 calque partiellement le délai de sortie de vigueur sur le délai contentieux. Le régime de la décision implicite d'acceptation devient alors plus protecteur pour le bénéficiaire. Toutefois, en cas de recours contentieux d'un tiers, l'administration retrouvait une possibilité de remettre en cause la décision. Ces règles variables dans le temps et en fonction du caractère définitif de la décision contrastaient avec le régime simplifié des décisions explicites favorables créatrices de droits issues de la jurisprudence *Ternon* de 2001¹⁶⁰⁸. Ces règles particulières tentent de créer un équilibre entre une forte protection des intérêts du bénéficiaire et un assouplissement de cette protection au nom du respect de la légalité (1°). L'unification récente du régime juridique de sortie de vigueur des décisions individuelles, qu'elles soient explicites ou implicites, ne contredit pas cette recherche d'équilibre mais va, bien au contraire, dans son sens (2°).

1°) La spécificité traditionnelle de la décision implicite d'acceptation

539. En matière de sortie de vigueur des décisions administratives illégales, le retrait, entraînant une « disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé », doit être distingué de l'abrogation, laquelle n'a d'effet que pour l'avenir¹⁶⁰⁹.

¹⁶⁰⁷ La reconnaissance en 1969 de la règle prétorienne de dessaisissement de l'administration (CE, Sect., 14 nov. 1969, *Sieur Eve*, req. n° 74930, Rec. p. 498 avec concl. L. Bertrand) est assouplie dès 1973 (CE, Ass., 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin*, req. n° 85804, Rec. p. 390).

¹⁶⁰⁸ CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, req. n° 197018, Rec. p. 497 avec concl. F. Séners.

¹⁶⁰⁹ Art. L. 240-1 du CRPA.

540. Les abus de langage ne sont pas rares. Ces errements terminologiques ne doivent toutefois pas induire en erreur sur le sens qu'il convient d'attribuer respectivement aux notions de « retrait » et d'« abrogation »¹⁶¹⁰.

541. L'accent est mis sur le retrait de la décision implicite créatrice de droits car il s'agit du point de tension le plus fort avec la volonté de l'administration de faire disparaître de l'ordonnement juridique (retrait) une décision qui bénéficie d'un droit au maintien (créateur de droits). L'arrêt *Dame Cachet* de 1922¹⁶¹¹ fonde un régime juridique de la sortie de vigueur des actes agencé autour du retrait. En effet, depuis cet arrêt, une décision créatrice de droits pouvait être retirée pour illégalité par l'administration pendant le délai de recours contentieux - soit deux mois à compter de la notification - ou tant que le juge administratif n'avait pas statué. Or, à défaut de notification déclenchant le délai de recours contentieux, le retrait demeurait possible à tout moment¹⁶¹². Ce couplage entre délai de retrait et délai de recours contentieux reposait sur l'idée que les décisions administratives étaient notifiées sitôt la décision prise. Cette configuration permettait, par conséquent, de retirer à tout moment une décision implicite d'acceptation dans la mesure où, en l'état du droit positif, elle ne devait pas faire l'objet d'une notification à son destinataire. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État, par un arrêt *Sieur Eve* de 1969, a considéré qu'à la formation de la décision implicite d'acceptation, l'administration « se trouve dessaisie et qu'il ne lui est plus possible, même dans le délai de recours contentieux, de revenir sur ladite décision »¹⁶¹³. À la possibilité infinie de retirer la décision implicite succède ainsi l'interdiction totale de tout retrait, de nouveau justifiée par l'absence de notification de l'acte¹⁶¹⁴. Selon le commissaire du gouvernement L. Bertrand, cette solution nouvelle correspond à la finalité même du mécanisme de l'accord implicite, créé afin que « l'Administration statue rapidement pour que les situations juridiques soient dès que possible définies et stabilisées »¹⁶¹⁵. Toutefois, l'impossibilité de tout retrait de la décision implicite d'acceptation, privilégiant la stabilité de la situation juridique du bénéficiaire au

¹⁶¹⁰ J.-M. AUBY, « L'abrogation des actes administratifs », *AJDA*, n° 1, 1967, pp. 131-132. Par exemple : « la décision de retrait d'agrément [...] n'emporte aucun effet rétroactif » (CE, 5 oct. 2011, *Mme Federbe*, req. n° 328261). À terme, il peut être espéré que les définitions du CRPA seront plus systématiquement reprises.

¹⁶¹¹ CE, 3 nov. 1922, *Dame Cachet*, req. n° 74010, Rec. p. 790.

¹⁶¹² CE, Ass., 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*, req. n° 55283, Rec. p. 303.

¹⁶¹³ CE, Sect., 14 nov. 1969, *Sieur Eve*, *op. cit.*

¹⁶¹⁴ « Il est dans la nature d'une décision implicite de ne faire l'objet d'aucune publicité » *in* L. BERTRAND, concl. sur CE, Sect., *Sieur Eve*, *op. cit.*, p. 502.

¹⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 503.

détriment de la légalité de l'acte, a été interprétée comme risquant de freiner le développement du mécanisme de l'accord implicite, car trop rigoureuse pour l'administration comme pour les tiers¹⁶¹⁶.

542. Un encadrement du régime organisé par l'arrêt *Sieur Eve* est réalisé quelques années plus tard avec l'arrêt *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin* de 1973¹⁶¹⁷. Ce dernier opère une distinction entre les décisions implicites d'acceptation, qui ne sont pas soumises à des mesures de publicité¹⁶¹⁸, et celles qui le sont. Dans le premier cas, en l'absence d'obligation de publicité, la solution *Ève* continue à s'appliquer. Le dessaisissement de l'administration est automatiquement appliqué à la formation de la décision implicite d'acceptation et aucun retrait n'est possible. Dans le second cas, une obligation de publicité s'applique pour le silence positif. La logique de dessaisissement fondée sur l'absence de publicité n'a plus lieu d'être. La solution *Dame Cachet* redevient alors applicable. Il en résulte que l'administration peut retirer la décision tant que le délai contentieux ne s'est pas écoulé, ou tant que le juge n'a pas encore statué.

Toutefois, en souhaitant rééquilibrer les droits de l'administration et des tiers au détriment du bénéficiaire, l'arrêt *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin* a maintenu un déséquilibre dans la mesure où il restaure une possibilité de retrait illimité en cas de publicité ineffective de la décision implicite d'acceptation¹⁶¹⁹. En effet, si le régime de la décision implicite d'acceptation prévoit une publicité et que l'administration - volontairement ou non - n'effectue pas les mesures de publicité, le retrait de la décision implicite d'acceptation redevient possible à tout moment¹⁶²⁰.

543. Le législateur a également essayé de surmonter le défaut de publicité comme obstacle à l'encadrement du retrait de la décision implicite d'acceptation. Il n'y est que partiellement

¹⁶¹⁶ R. DENOIX de SAINT MARC et D. LABETOUILLE, chron. sous CE, Sect., *Sieur Eve*, *AJDA*, 1969, pp. 685-686.

¹⁶¹⁷ CE, Ass., 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin*, *op. cit.*

¹⁶¹⁸ Le permis de construire tacite est soumis à publication. S'il n'est toutefois pas effectif, le permis peut être retiré à tout moment.

¹⁶¹⁹ J. ARRIGHI de CASANOVA et S. FORMERY, « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens : la loi DCRA du 12 avril 2000 », *RFDA*, 2000, n° 4, p. 733.

¹⁶²⁰ Le défaut d'affichage d'un permis de construire implicite ne fait pas courir le délai de recours contentieux et permet son retrait en cas de permis illégal (CE, 10 nov. 1976, *Dumin*, req. n° 99899, Rec. T. p. 748). La solution a été confirmée pour une décision implicite de non-opposition aux travaux pour des faits applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000 (CE, 18 oct. 2002, *Segui*, req. n° 216736, Rec. T. p. 608).

parvenu. En effet, l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 prévoit trois hypothèses de retrait par l'administration pour illégalité de la décision implicite d'acceptation créatrice de droits : « 1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ; 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ; 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé ». La première hypothèse a permis de mettre fin à l'inconvénient de la règle issue de l'arrêt *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin* en exigeant que les mesures de publicité soient effectives¹⁶²¹. Elle assure ainsi le couplage entre le délai de recours contentieux et le délai de retrait. La deuxième hypothèse est une réponse à l'absence de publicité conduisant à déclencher le délai de retrait indépendamment du délai de recours contentieux. Enfin, la troisième hypothèse maintient une possibilité de retrait anticipé de la décision implicite illégale avant que le juge ne l'annule.

Cependant, en interprétant de manière indépendante ces trois cas de figure, l'existence de cette troisième hypothèse instaure un délai « virtuel »¹⁶²² de deux mois. En effet, si la décision est dépourvue de publicité, le recours contentieux d'un tiers exercé sans délai¹⁶²³ recrée une possibilité de retrait pour l'administration avant que le juge ne statue. Il s'agit alors d'un « délai de retrait à éclipses »¹⁶²⁴. Malgré les hésitations du rapporteur public, l'avis *Cavallo* de 2006 confirme que l'article 23-3° de la loi « permet à l'administration de retirer, pour illégalité, une décision implicite d'acceptation, que des mesures d'information des tiers aient été ou non mises en œuvre à la suite de l'intervention de cette décision, dès lors que l'annulation de cette décision a été demandée au juge, et tant que celui-ci n'a pas statué »¹⁶²⁵.

¹⁶²¹ Un tel objectif ressortait déjà du projet loi n° 2992 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, n° 2992, déposé à l'Assemblée nationale le 11 septembre 1996 qui avait été amendé en ce sens : « retrait pendant le délai de recours ouvert aux tiers lorsque les mesures prévues pour assurer leur information ont été *effectivement* mises en œuvre » [nous soulignons] : SÉNAT, Rapport n° 248 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.-P. Amoudry, 3 mars 1999.

¹⁶²² A. PARIENTE, « Vers une clarification du régime de retrait des décisions implicites d'acceptation ? », *op. cit.*, p. 658.

¹⁶²³ Ce recours peut émaner d'un tiers sans qualité à agir (CE, 10 fév. 1982, *Angletti*, req. n° 17618, Rec. p. 62). L'administration n'étant pas compétente pour apprécier la recevabilité d'un recours contentieux, elle peut alors « inciter » tout tiers à exercer un tel recours afin qu'elle puisse retirer la décision.

¹⁶²⁴ J.-P. PUISSOCHET et J.-P. LECAT, chron. sous CE, Ass., 6 mai 1966, *Ville de Bagnaux*, AJDA, 1966, p. 486.

¹⁶²⁵ CE, Avis, 12 oct. 2006, Mme *Cavallo*, req. n° 292263, Rec. p. 426, concl. Y. Struillou, AJDA, 2006, n° 43, pp. 2394-2397. Pour une application jurisprudentielle d'autorisation implicite d'exploitation agricole : CAA Marseille, 25 janv. 2016, req. n° 13MA03003.

544. Cette possibilité de retrait illimité en cas de défaut de publicité de la décision implicite d'acceptation contraste avec le nouveau régime jurisprudentiel de disparition extrajuridictionnelle de la décision expresse créatrice de droits, issu de l'arrêt *Ternon* de 2001¹⁶²⁶. Selon cet arrêt, le retrait et l'abrogation ne peuvent être exercés par l'administration qu'en cas d'illégalité et dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.

Dès lors, il a fallu attendre l'adoption du Code des relations entre le public et l'administration pour que soient clarifiées les conditions de sortie de vigueur de la décision implicite d'acceptation.

2°) L'harmonisation réalisée par le code des relations entre le public et l'administration

545. Le code des relations entre le public et l'administration a aligné les règles de sortie de vigueur de la décision implicite, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, sur celles de la décision expresse¹⁶²⁷. Cette solution semble rejoindre le souhait du professeur Michel Fromont, pour qui la décision implicite « se trouve réintégrée dans la vaste catégorie des actes administratifs et n'apparaît plus que comme une forme particulière de décision »¹⁶²⁸.

546. Ainsi, à compter du 1^{er} juin 2016¹⁶²⁹, la décision implicite d'acceptation créatrice de droits ne peut être abrogée ou retirée par l'administration que si elle est illégale et dans un délai de quatre mois à compter de sa naissance. Un rapprochement est par ailleurs opéré entre les décisions créatrices de droits et celles qui ne le sont pas. À l'exception de l'abrogation, les

¹⁶²⁶ CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, *op. cit.* Ce principe jurisprudentiel est ensuite reconnu pour l'abrogation (CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, req. n° 306084, Rec. p. 79 avec concl. C. de Salins).

¹⁶²⁷ Art. L. 240-1 à L. 243-4 du CRPA. V. not. B. SEILLER, « La sortie de vigueur des actes administratifs », *RFDA*, 2016, n° 1, pp. 58-68 ; G. ÉVEILLARD, « La codification des règles de retrait et abrogation des actes administratifs unilatéraux », *AJDA*, 2015, n° 44, pp. 2474-2484.

¹⁶²⁸ M. FROMONT, préface de la thèse de M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, LGDJ, coll. « BDP », 1992, T. 166, p. XIII.

¹⁶²⁹ L'article 9 de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du CRPA (*JORF*, n° 0248, 25 oct. 2015, p. 19872, texte n° 2) a prévu un effet différé des règles de retrait pour la décision implicite d'acceptation. Ainsi, pour les décisions implicites d'acceptation qui naissent avant le 1^{er} juin 2016, l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 reste applicable.

règles sont identiques en matière de retrait¹⁶³⁰, de sortie de vigueur à la demande du bénéficiaire¹⁶³¹ ou dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire¹⁶³².

547. Les règles de sortie de vigueur de la décision implicite confortent la stabilité de la situation juridique du bénéficiaire en encadrant strictement les conditions de retrait et d'abrogation des décisions créatrices de droits et le retrait des décisions non créatrices de droits dans un délai de quatre mois. Il est vrai que ce délai a été allongé de deux mois par rapport au régime antérieur de la décision implicite d'acceptation, mais rien ne justifiait objectivement une différence de délai entre les décisions explicites et implicites¹⁶³³. Surtout, le défaut ou l'insuffisance de publicité ne permettent plus à l'administration de procéder à sa sortie de vigueur avant que le juge ne statue. Cette hypothèse, prévue à l'article 23-3° de la loi du 12 avril 2000, n'est désormais plus possible. Il semble paradoxal de regretter, à l'instar du professeur G. Éveillard, la fin d'une telle hypothèse dans le cas de la décision implicite d'acceptation¹⁶³⁴. L'absence de publicité suffisante rendait fréquente la possibilité de sortie de vigueur « à éclipses »¹⁶³⁵ dès lors que le recours était exercé par un tiers¹⁶³⁶. Cela était peu propice à assurer la sécurité juridique du bénéficiaire. Par ailleurs, pour tous les cas de décision implicite d'acceptation dans lesquels la publicité n'est pas obligatoire, le retrait serait redevenu possible en cas de recours contentieux dès lors que les décisions ne sont pas devenues définitives à l'égard de tous les tiers. Le codificateur a privilégié une règle unificatrice encadrant la disparition extra juridictionnelle de la décision créatrice de droits dans un délai de quatre mois

¹⁶³⁰ Art. L. 243-3 du CRPA.

¹⁶³¹ Art. L. 242-3 et L. 242-4 du CRPA.

¹⁶³² Art. L. 242-5 du CRPA.

¹⁶³³ Le délai de retrait de deux mois, prévu par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000, était calqué sur le délai contentieux. Ce délai applicable pour la décision implicite d'acceptation se distinguait de la solution *Ternon* de 2001 prévoyant, de manière prétorienne, un délai de quatre mois pour la décision explicite. Le délai plus contraignant imposé à l'administration pour retirer la décision implicite d'acceptation relevait plus d'un décalage temporel entre deux sources distinctes.

¹⁶³⁴ G. ÉVEILLARD, « La codification des règles de retrait et abrogation des actes administratifs unilatéraux », *op. cit.*, p. 2484.

¹⁶³⁵ En effet, une décision implicite d'acceptation du fait de sa publicité insuffisante est contestable à tout moment par un tiers, le recours contentieux de ce dernier réouvre la possibilité de retrait par l'administration.

¹⁶³⁶ En cas de défaut de publicité imputable à l'administration, elle ne peut plus décider spontanément de retirer la décision : CE, Ass., 24 oct. 1997, *Mme de Laubier*, req. n° 123950, Rec. p. 370. En l'espèce, si la non-mention par l'administration des délais et voies de recours dans la notification de la décision créatrice de droits expresses ne fait pas déclencher le délai de recours contentieux à l'égard des tiers, il empêche de le retirer plus de deux mois après sa notification. Il ne faut pas négliger l'aspect de « stratégie administrative » dans l'omission par l'administration de ses obligations d'information (V. PÉCRESSÉ, concl. sur CE, Ass., 24 oct. 1997, *Mme de Laubier*, *RFDA*, 1998, n° 3, p. 530). Dans ce cas-là, l'administration ne peut pas se prévaloir de sa propre turpitude.

suivant sa naissance. Elle simplifie la lecture du régime de la sortie de vigueur de la décision administrative.

548. Par ailleurs, la décision de retrait ou d'abrogation doit être motivée¹⁶³⁷ et être précédée d'une procédure contradictoire¹⁶³⁸ si la décision initiale est créatrice de droits. Elle doit « intervenir »¹⁶³⁹ avant l'expiration du délai de quatre mois suivant son élaboration. Cette règle, codifiant l'arrêt *Société Bretim* de 2007¹⁶⁴⁰ n'est pas favorable à la sécurité juridique¹⁶⁴¹, d'autant moins en présence d'une décision implicite d'acceptation. À défaut d'attestation, le bénéficiaire n'a pas nécessairement connaissance de la date de naissance de l'accord implicite. Par ailleurs, il doit attendre quatre mois pour que la décision ne puisse pas être remise en cause pour un motif de légalité. Toutefois, ce délai doit être rallongé de quelques jours, voire quelques semaines, pour intégrer la durée d'acheminement postal. Le bénéficiaire n'est donc pas à l'abri d'une décision de retrait ou d'abrogation prise le dernier jour du délai et envoyée plus tardivement, le temps qu'elle suive le circuit interne du courrier de l'administration. De même, l'administration n'ayant pas souhaité la formation d'une telle décision implicite d'acceptation, elle pourrait être tentée, de manière illégale, « d'antidater une décision de retrait notifiée tardivement »¹⁶⁴².

549. L'ensemble de ces règles de sortie de vigueur peuvent être écartées au profit des « exigences découlant du droit de l'Union européenne¹⁶⁴³ et de dispositions législatives et réglementaires spéciales »¹⁶⁴⁴. Parmi les dispositions spéciales, peuvent être citées les autorisations d'urbanisme où le mécanisme de l'accord implicite s'est historiquement

¹⁶³⁷ Art. L. 211-2 point 4 du CRPA : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : [...] 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ».

¹⁶³⁸ Art. L. 122-1 du CRPA : « Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ».

¹⁶³⁹ Art. L. 242-1 et L. 243-3 du CRPA.

¹⁶⁴⁰ CE, Sect., 21 déc. 2007, *Sté Bretim*, req. n° 285515, Rec. p. 519

¹⁶⁴¹ Elle a d'ailleurs été rendue sur conclusions contraires de son rapporteur public, favorable à la règle de la notification : Y. STRUILLOU, concl. sur CE, Sect., 21 déc. 2007, *Sté Bretim*, RFDA, 2008, n° 3, pp. 471-481.

¹⁶⁴² A.-F. ROUL, concl. sur CE, 26 janv. 2005, *Filippi*, req. n° 260188, Rec. T. 725, BJD, 2005, p. 111.

¹⁶⁴³ C'est le cas, notamment, du régime des aides d'Etat (CE, 29 mars 2006, *Centre d'exportation du livre français*, req. n° 274923, Rec. p. 173 ; CE, 28 oct. 2009, *VINIFLHOR*, req. n° 302030, Rec. p. 400). En tant qu'aides à caractère financier, ils sont hors champ de la décision implicite d'acceptation.

¹⁶⁴⁴ Art. L. 241-1 du CRPA.

développé¹⁶⁴⁵. L'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme prévoit que « la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire »¹⁶⁴⁶. Ainsi, à l'exception des certificats d'urbanisme, un droit dérogatoire aux règles de droit commun de sortie de vigueur s'applique pour les autorisations d'urbanisme. Il est plus favorable à la sécurité juridique du bénéficiaire¹⁶⁴⁷. Tout d'abord, le délai imparti à l'administration est réduit à trois mois¹⁶⁴⁸. Par ailleurs, l'administration doit obligatoirement notifier la décision de retrait avant l'expiration de ce délai. Cette règle de la notification, communément applicable aux autorisations d'urbanisme¹⁶⁴⁹, n'a pas été modifiée par l'arrêt *Société Bretim* de 2007 et reste en vigueur en la matière¹⁶⁵⁰. Elle est plus protectrice pour le pétitionnaire désormais assuré que la décision ne pourra être retirée à l'expiration du délai de trois mois s'il n'a réceptionné aucune décision de retrait de la part de l'administration. En revanche, la règle est moins favorable pour l'administration du fait du raccourcissement du délai.

¹⁶⁴⁵ Il existe d'autres cas de dispositions spéciales en matière de sortie de vigueur, tels que la décision d'inscription au tableau de l'ordre des professions médicales, dont le retrait est possible dans un délai de trois mois à compter de l'expiration du délai d'appel (art. L. 4112-4 du CSP). De même, les arrêtés ou déclarations soumis à l'expérimentation du « rescrit juridictionnel » peuvent être retirés « à tout moment de la procédure et jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois après que la décision du juge lui a été notifiée » (art. 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, *JORF*, n° 0184, 11 août 2018, texte n° 1). Toutefois, ces deux cas sont exclus du silence vaut accord, le premier par une disposition législative spéciale, le second en tant qu'exception législative car ne sont concernées que des décisions d'espèce (décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 relatif à l'expérimentation des demandes en appréciation de régularité, *JORF*, n° 0282, 6 déc. 2018, texte n° 10).

¹⁶⁴⁶ Réforme introduite par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (*JORF*, n° 286, 9 déc. 2005, p. 18997, texte n° 30), complétée et modifiée par sa loi de ratification n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (*JORF*, n° 163, 16 juil. 2006, p. 10662, texte n° 1). Il convient de préciser qu'au même titre que le droit commun, une autorisation d'urbanisme obtenue par fraude peut être retirée à tout moment (CE, 9 oct. 2017, *Soc. Les Citadines*, req. n° 398853, Rec. T. p. 853).

¹⁶⁴⁷ Il l'était encore davantage avant la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (*JORF*, n° 0072, 26 mars 2014, p. 5809, texte n° 1) car l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme prévoyait l'impossibilité de retrait de la décision de non-opposition à la déclaration préalable.

¹⁶⁴⁸ Initialement, le rapport Pelletier à l'origine de la réforme des autorisations d'urbanisme proposait d'harmoniser ce délai à l'ensemble des décisions administratives créatrices de droits : Ph. PELLETIER, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, 2005, p. 47.

¹⁶⁴⁹ CE, Ass., 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin*, *op. cit.* ; CE, 13 nov. 1981, *Baumert*, req. n° 24945, Rec. p. 412 ; CE, 26 janv. 2005, *Filippi*, *op. cit.*

¹⁶⁵⁰ CE, 13 fév. 2012, *Assoc. Sté protectrice des animaux de Vannes*, req. n° 351617, Rec. p. 38.

Si l'encadrement des règles de sortie de vigueur des décisions administratives est donc renforcé par le Code des relations entre le public et l'administration, il n'en reste pas moins qu'elles peuvent toujours faire l'objet d'une remise en cause pour l'avenir selon leur caractère créateur de droits ou non¹⁶⁵¹ et en fonction de la présence de conditions mises à leur maintien.

B./ L'hétérogénéité du droit au maintien des décisions implicites d'acceptation

550. Le régime protecteur de la décision créatrice de droits s'applique à la décision favorable qu'elle soit explicite ou implicite. Cette notion doit être précisée (1°) afin de souligner la présence d'autorisations soumises à des conditions remettant en cause son existence à l'avenir dès lors que l'autorisation a une durée limitée ou dépend du respect de conditions qui peuvent ne plus être remplies du fait de changement de circonstances. La spécificité en cas d'accord implicite est que cette condition peut n'avoir jamais été remplie. Si le caractère créateur de droits encadre la possibilité de sortie en vigueur de l'administration, la décision reste précaire, est susceptible de nuire aux droits du bénéficiaire (2°).

1°) La notion mal définie de la décision créatrice de droits

551. L'absence de définition par le législateur de la notion de la décision créatrice de droits ne se trouve guère comblée par l'exposé d'un critère « opérationnel »¹⁶⁵² permettant son identification. En jurisprudence, la décision créatrice de droits est essentiellement définie par son régime. Est créatrice de droits la décision dont le maintien est garanti passé un certain délai. L'autorité administrative ne pourra alors ni la retirer ni l'abroger. Pour en rendre compte, certains auteurs proposent une classification des décisions créatrices de droits selon le degré d'intangibilité de la situation juridique constituée par la décision (a). Cette typologie semble toutefois procéder d'une quête « vaine ». Parce qu'elle rend davantage compte du droit positif

¹⁶⁵¹ Cela concerne spécifiquement l'abrogation car le retrait de la décision administrative illégale, qu'elle soit créatrice de droits ou non, doit intervenir dans le délai de quatre mois à compter de son édicton (art. L. 242-1 et L. 243-3 du CRPA).

¹⁶⁵² D. LABETOULLE, concl. sur CE, sect., 4 mai 1984, *Époux Poissonnier*, req. n° 15391, *AJDA*, 1984, n° 09, p. 512 et s.

en la matière, une distinction binaire de la décision administrative selon qu'elle soit créatrice de droits ou non sera privilégiée dans cette étude (b).

a) Une présentation de la décision créatrice de droits selon le degré de protection de la situation juridique

552. La notion de décision créatrice de droits a fait l'objet de différentes conceptions doctrinales. Le professeur Tallineau introduit une première dissociation salutaire en vue de résoudre le problème dont il s'agit. Pour parler de droit acquis¹⁶⁵³, il importe de distinguer avec soin d'un côté le droit à ce que l'acte produise ses effets et de l'autre, le droit à son maintien passé un certain délai.

553. Le premier sens, dit « conceptuel », désigne les droits et obligations conférés à un destinataire par un acte, tandis que le deuxième sens, « fonctionnel », se définit par le régime juridique de sa disparition. Ce second cas ne concerne que les décisions individuelles¹⁶⁵⁴. La décision créatrice de droits est alors entendue comme conférant « de manière définitive [à l'expiration du délai de recours contentieux et du délai de sortie de vigueur par l'administration] à son bénéficiaire un *droit*, un *intérêt* ou un *avantage* produisant des effets juridiques au *maintien* desquels il a droit, l'acte bénéficiant alors d'un statut d'immutabilité, d'intangibilité, d'irrévocabilité »¹⁶⁵⁵.

554. La majorité de la doctrine contemporaine ne se satisfait toutefois pas de cette définition. Critiquant une approche trop souvent « centrée sur l'acte et non sur les droits qu'il crée », le professeur Seiller déplore l'incapacité des défenseurs d'une approche fonctionnelle des droits acquis « à prendre en compte correctement l'écoulement du temps sur ceux-ci »¹⁶⁵⁶. Pour y

¹⁶⁵³ L. TALLINEAU, *Les actes particuliers non créateurs de droits. Essai critique de la théorie des droits acquis en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. de Poitiers, 1972, pp. XIII et s.

¹⁶⁵⁴ Les décisions réglementaires (CE, Sect., 27 janv. 1961, *Vannier*, Rec. p. 60 avec concl. J. Kahn ; CE, 3 avr. 2006, *Collectif des associations des Pradettes*, req. n° 264633) comme les décisions d'espèce (CE, Ass., 10 mai 1968, *Cne de Broves*, req. n° 71583, Rec. p. 297) ne sont pas créatrices de droits à leur maintien. Le contrat de recrutement d'un agent public est, en revanche, bien créateur de droits (CE, Sect., 31 déc. 2008, *Cavallo*, req. n° 283256, Rec. p. 481). Toutefois, sa nature contractuelle l'exclut du champ d'application de la décision implicite d'acceptation.

¹⁶⁵⁵ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^e éd., 2018, p. 1108.

¹⁶⁵⁶ B. SEILLER, note sous CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, req. n° 283943, Rec. p. 99, *RFDA*, 2008, n° 5, p. 936.

remédier, il entreprend de renoncer à la dichotomie des actes créateurs ou non de droits et privilégie une approche en termes de droits susceptibles d'être acquis. Est pris en compte, à cette fin, le caractère instantané, continu ou successif de la situation juridique régie par la décision créatrice de droits¹⁶⁵⁷. Autrement dit, il existerait une corrélation entre la dimension temporelle de la situation régie par la décision créatrice de droits et le degré de la protection offerte à son bénéficiaire. Il en découle une échelle de précarité de la décision créatrice de droits susceptibles d'être acquis¹⁶⁵⁸, laquelle peut être subdivisée en fonction de la dimension temporelle de la situation créée¹⁶⁵⁹. En haut de l'échelle, la décision créatrice de droits définitivement acquise correspond aux décisions à jamais irrévocables.

555. Si cette approche reposant sur la notion de droits susceptibles d'être acquis entend mieux illustrer les évolutions jurisprudentielles¹⁶⁶⁰ qui autorisent parfois l'abrogation hors délai d'une décision pourtant qualifiée de créatrice de droits, elle s'appuie sur une définition restrictive de la notion de décision créatrice de droits. En associant le droit acquis à l'acte irrévocable, ces auteurs introduisent en définitive une succession d'exceptions à la règle. La recherche du droit définitivement acquis s'avère pourtant vaine car « en allant au bout de cette logique, tout droit acquis n'est en réalité que susceptible d'être acquis »¹⁶⁶¹. Dans sa thèse, C. Gallo démontre que la possibilité d'abrogation à la demande du bénéficiaire, l'application de la théorie de l'acte contraire ou l'accomplissement d'une condition résolutoire ou extinctive sont autant d'éléments qui remettent en cause le caractère créateur de droits tels que l'entendent ces auteurs¹⁶⁶². Il semble donc préférable d'admettre que le droit acquis n'est pas synonyme d'irrévocabilité de l'acte et d'opter pour une définition de l'acte créateur de droits détachée de

¹⁶⁵⁷ P. ROUBIER, *Droits subjectifs et situations juridiques*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 1963, rééd. 2005, p. 414 ; P. AUVRET, « La notion de droit acquis en droit administratif français », *RDP*, 1985, n° 1, pp. 80-82 ; C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », 1997, T. 188, n° 642-657.

¹⁶⁵⁸ B. SEILLER, *Droit administratif, 2. L'action administrative*, 7^e éd., Flammarion, coll. « Champs université », 2018, p. 183 ; B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *Rép. Cont. adm.* Dalloz, 2015, n° 473 et s.

¹⁶⁵⁹ C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, *op. cit.* ; V. VINCE, « L'introuvable notion d'acte créateur de droits », *AJDA*, 2017, n° 38, pp. 2181-2188.

¹⁶⁶⁰ CE, Sect., 6 nov. 2002, *M^{me} Soulier*, req. n° 223041, Rec. p. 369 ; CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, *op. cit.* ; CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, *op. cit.*

¹⁶⁶¹ C. GALLO, *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, coll. « NBT », 2019, vol. 184, n° 478.

¹⁶⁶² *Ibid.*

l'idée de droits définitivement acquis. La typologie binaire entre les décisions créatrices de droits et celles qui ne le sont pas est alors privilégiée.

b) L'approche retenue : une décision créatrice de droits non intangibles

556. Tout d'abord, il convient de préciser que seul le sens fonctionnel de l'acte créateur de droits est ici pertinent¹⁶⁶³ : puisque la décision individuelle crée, lorsqu'elle est favorable, des droits au profit du destinataire, ce qui importe est de savoir dans quelle mesure ces derniers bénéficient d'une protection contre leur remise en cause pour motif de légalité. Au regard des règles de retrait et d'abrogation, seul le droit au maintien de l'acte passé un certain délai est susceptible de fournir une explication au régime protecteur de la situation juridique. Le droit acquis au maintien de l'acte au-delà du délai de quatre mois, s'entend alors de la cristallisation de la situation juridique non seulement d'un point de vue externe, au regard des changements de circonstances de droit (la loi nouvelle ne peut les atteindre), mais également du point de vue interne, au regard du contenu même de la situation (les droits créés ne peuvent être modifiés)¹⁶⁶⁴.

Le droit au maintien de la décision créatrice de droits se définit donc par ce régime protecteur. À l'expiration du délai de quatre mois¹⁶⁶⁵, la décision ne peut plus être remise en cause pour un motif de légalité. Toutefois, d'autres causes d'extinction de la situation juridique existent, qui sont susceptibles de provoquer la sortie de vigueur à toute époque de la décision créatrice de droits. Il s'agit notamment des hypothèses dans lesquelles la cessation de vigueur se produit de plein droit à l'arrivée d'un délai ou d'un terme, ou suite au non-respect d'une condition prévue. Parallèlement à cette sortie de vigueur de plein droit, il demeure possible pour l'autorité administrative, dans le respect de certaines conditions, d'abroger à toute époque une décision créatrice de droits si le bénéficiaire en fait la demande¹⁶⁶⁶. De ce point de vue, il n'existe aucune

¹⁶⁶³ J. PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ, coll. « BDP », 2002, T. 195, n° 1073 ; G. ÉVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, coll. « NBT », 2007, n° 837.

¹⁶⁶⁴ C. GALLO, *La décision conditionnelle en droit administratif français*, *op. cit.*, n° 778. La règle est codifiée à l'article L. 242-1 du CRPA.

¹⁶⁶⁵ Il existe une exception à ce délai en cas de recours administratif préalable obligatoire régulièrement présenté. Dans ce cas, le retrait ou l'abrogation est possible tant que l'administration ne s'est pas prononcée (art. L. 242-5 du CRPA).

¹⁶⁶⁶ Art. L. 242-4 du CRPA.

contradiction entre le caractère créateur de droit de la décision¹⁶⁶⁷ et sa disparition à l'avenir. Au lieu de considérer qu'il s'agit d'une décision créatrice de droits précaires, car remettant en cause le principe de l'intangibilité, il faut admettre qu'une décision créatrice de droits n'implique pas son irrévocabilité. Elle peut être abrogée si la condition posée à son maintien n'est plus remplie. Elle est créatrice de droits à son maintien ou ne l'est pas. Quand elle l'est, la décision créatrice de droits ne peut plus être remise en cause après quatre mois pour des raisons de légalité. En ce sens, elle est bien créatrice de droits¹⁶⁶⁸. En revanche, elle peut sortir de vigueur soit de plein droit, à l'expiration d'un terme ou d'un délai ou si une condition mise à son maintien se réalise, soit en raison de son abrogation sur demande du bénéficiaire.

La décision créatrice de droits se limite à conférer au bénéficiaire un régime protecteur de disparition pour l'avenir au bout de quatre mois. Cela signifie que l'autorisation implicite ne peut plus être remise en cause pour un motif de légalité. Toutefois, l'autorisation implicite n'est en rien intangible. En réalité, l'autorisation peut comporter une disposition complémentaire qui conditionne sa réalisation tels que le terme, le délai et la charge. Une telle disposition renforce la précarité de la situation du bénéficiaire de la décision (implicite) favorable car il n'est pas toujours apte à les respecter.

2°) L'existence d'autorisations implicites assorties d'une disposition complémentaire

557. Parmi les dispositions complémentaires accompagnant le contenu principal de l'autorisation administrative, on distingue les dispositions qui prescrivent une extinction certaine (a) de celles qui la rendent incertaine (b). Le bénéficiaire de l'accord implicite doit avoir conscience de l'existence de cette cause de précarité. Dans le premier cas, la cessation de vigueur se produit de plein droit du fait de l'écoulement du temps, à l'expiration d'un terme ou d'un délai. Dans le second cas, elle survient du fait du non-respect des conditions d'octroi de l'autorisation. Dans cette dernière hypothèse, le droit au maintien de l'autorisation implicite est

¹⁶⁶⁷ De même, doivent être écartées les décisions obtenues par fraude (art. L. 241-2 du CRPA) et les dispositions spéciales qui sont une exception aux règles communes de disparition juridique (art. L. 241-1 du CRPA).

¹⁶⁶⁸ « Contrairement à ce qu'on indique parfois à tort ces décisions [conditionnelles] sont bien créatrices de droits » : S. AUSTRY, concl. sur CE, Sect., 6 nov. 2002, *M^{me} Soulier*, *RFDA*, 2003, n° 2, p. 230.

d'autant plus menacé que la condition à laquelle elle est soumise peut n'avoir jamais été remplie par le bénéficiaire.

a) L'autorisation implicite à durée déterminée

558. Les autorisations peuvent être à durée limitée. Cette durée est fixée par un terme ou un délai. Ces deux dispositions provoquent de plein droit la sortie de vigueur de l'autorisation à l'échéance d'une date ou d'un événement futur de survenance certaine. Le terme ou le délai peut être suspensif¹⁶⁶⁹ et décaler l'entrée en vigueur de l'autorisation implicite. Toutefois, seul le dispositif extinctif est traité sous l'angle du droit au maintien de l'autorisation. Du fait de la nature implicite de l'accord, le bénéficiaire n'est pas nécessairement informé de la durée limitée de l'autorisation.

559. Le terme extinctif se caractérise par une date de sortie de l'autorisation. L'autorisation devient caduque et cesse alors de produire ses effets à la date fixée ou à l'arrivée de l'événement de survenance certaine. Quant au délai extinctif, il prévoit non pas une date précise d'extinction de l'autorisation mais une durée de validité. Le bénéficiaire doit calculer la date en fonction de la date d'entrée en vigueur de la décision. Sauf si une entrée en vigueur différée a été prévue¹⁶⁷⁰, la décision implicite d'acceptation entre en vigueur le dernier jour du délai d'instruction qui n'est pas franc. Pour un délai de droit commun de deux mois, si la demande est reçue par l'administration le 20 septembre 2019, la décision implicite d'acceptation naît le 20 novembre 2019 à 24h. À cela, il faut ajouter le délai d'expiration. Si le délai est de cinq ans, l'autorisation prendra fin le 20 novembre 2024 à 24h. Au sein des procédures entrant dans le champ

¹⁶⁶⁹ Il peut être cité comme exemples d'autorisation à terme suspensif relevant du champ d'application de la décision implicite d'acceptation les cas suivants : dérogation à la date du début du contrat d'apprentissage (art. D. 6222-19 du code du travail) ; autorisation de dérogation individuelle relative à la date de début des vendanges (art. D. 645-6 du CRPM).

¹⁶⁷⁰ Si l'entrée en vigueur différée est déterminée par une date, il s'agit alors d'un délai-terme extinctif. Par exemple, l'autorisation de clôture de l'exercice social des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, accordée implicitement, prend fin au bout de cinq mois, à compter du 31 décembre de l'année civile (art. R. 533-2 du code monétaire et financier).

d'application du silence vaut accord, il existe des délais fixés en mois¹⁶⁷¹ et d'autres en années¹⁶⁷².

b) L'autorisation implicite conditionnelle

560. À côté des autorisations à durée limitée dont le bénéficiaire ne peut que constater l'extinction, il existe des autorisations implicites dont le maintien dépend du respect de conditions. Dans la plupart des cas, leur respect implique une action de la part du bénéficiaire. Deux types d'autorisations dites conditionnelles se distinguent¹⁶⁷³, même s'il est parfois délicat de les différencier tellement la jurisprudence semble « chaotique »¹⁶⁷⁴ en la matière. Dans le premier cas, il s'agit d'une condition d'octroi « stricte » - condition de validité - (i) dont le non-respect constitue une illégalité. Dans le second cas, la condition d'octroi est « continue »¹⁶⁷⁵. Elle est une simple modalité d'extinction du fait de la survenance de l'événement conditionnel¹⁶⁷⁶ - condition d'applicabilité - (ii).

¹⁶⁷¹ Par exemple, relèvent de cette catégorie l'autorisation de gérance du cabinet d'une profession médicale dont le titulaire est décédé ou empêché d'une durée de trois mois (art. R. 4127-89, R. 4127-344 du CSP) ou six mois (art. R. 4321-132 du CSP) ; la dérogation pour l'exercice d'une fonction opérationnelle ou de direction à bord d'un navire d'une durée maximale de deux à six mois (décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 [...], *JORF*, n° 0146, 26 juin 2015, p. 10729, texte n° 7).

¹⁶⁷² Il peut être cité l'autorisation d'exploiter un établissement de spectacles cinématographiques d'une durée de 2 ans (art. R. 212-4 du code du cinéma et de l'image animée) ; l'agrément des centres d'information sur les droits des femmes et des familles d'une durée de trois ans (art. R. 217-4 du CASF) ; la dérogation d'une durée de trois ans à l'interdiction, pour les associations et groupements à but non lucratif, de réaliser plus de six séances de représentation d'œuvres cinématographiques de longue durée (art. D. 214-2 du code du cinéma et de l'image animée) ; l'agrément d'association de défense des consommateurs d'une durée de cinq ans (art. R. 811-2 du code de la consommation) ; le classement des meublés de tourisme d'une durée de cinq ans (art. D. 324-4 du code du tourisme) ; l'habilitation des vétérinaires sanitaires d'une durée de cinq ans (art. R. 203-5 du CRPM) ; les certificats d'économies d'énergie d'une durée de dix ans (article R. 221-25 du code de l'énergie).

¹⁶⁷³ Dans le même sens : B. SEILLER, « Acte administratif (II – Régime) », *op. cit.*, n° 496 ; B. DEFOORT, *La décision administrative*, *op. cit.*, n° 606 ; R. NOGUELLOU, « L'abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droits », *Dr. adm.*, 2003, n° 7, chron. 12, note de bas de page n° 61 ; G. ÉVEILLARD, note sous CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, req. n° 384144, Rec. p. 408, *Dr. adm.*, mai 2015, n° 5, comm. 31 ; C. FROGER, *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, Dalloz, coll. « NBT », 2015, vol. 145, n° 232.

¹⁶⁷⁴ A. BRETONNEAU, concl. sur CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, *AJDA*, n° 6, 2015, p. 346.

¹⁶⁷⁵ Pour reprendre la distinction de Jacques Fournier entre les actes à effet immédiat ou constituant une opération juridique unique et ceux à effet continu ou qui génèrent une situation juridique continue : J. FOURNIER, concl. sur CE, Ass., 3 mars 1967, *Ministre de la construction c/société Behr Manning et société des abrasifs Norton*, req. n° 66406, Rec. p. 105. V. égal. J. GOURDOU, « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non réglementaires », in *Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, pp. 465-467 et 471-473.

¹⁶⁷⁶ Dans sa thèse, C. Gallo n'emploie le terme de condition que pour désigner ce deuxième cas en distinguant les conditions qui peuvent être suspensives, extinctives ou résolutoires.

i) *Une autorisation subordonnée à une condition de validité*

561. Lors de l'examen d'une demande d'un administré, l'administration doit vérifier s'il répond aux conditions d'octroi. Toutefois, l'administration peut faire droit à sa demande alors même que les conditions d'octroi ne sont aucunement remplies. La décision administrative est illégale *ab initio*. Ce cas de figure peut être plus fréquent avec la consécration de la décision implicite d'acceptation comme principe dès lors qu'un accord implicite naît automatiquement au bout d'un certain délai sans qu'une instruction effective n'ait pu avoir lieu. Si la décision est créatrice de droits, l'administration ne peut abroger ou retirer la décision illégale que dans un délai de quatre mois suivant la prise de décision¹⁶⁷⁷.

562. La condition ne peut s'apprécier qu'au moment de la délivrance et sauf changement de circonstances, elle ne permet pas de faire disparaître l'autorisation à l'avenir¹⁶⁷⁸. Les conditions d'octroi des autorisations d'urbanisme, d'inscription au tableau d'une profession réglementée¹⁶⁷⁹ ou d'agrément maternel¹⁶⁸⁰ ne s'apprécient qu'au stade de la délivrance. Elles ne sont créatrices de droits que si la condition posée fait défaut du fait d'un changement de circonstances. Par exemple, l'agrément maternel ou familial ne peut être abrogé que « si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies »¹⁶⁸¹ (condition extinctive). En revanche, la décision illégale *ab initio* ne peut être abrogée ou retirée que dans le délai de quatre mois. À l'expiration de ce délai, le bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation qui n'a jamais

¹⁶⁷⁷ Art. L. 242-1 du CRPA. Par exception, si le demandeur fraude, la décision peut être abrogée ou retirée à tout moment (art. L. 241-2 du CPRA).

¹⁶⁷⁸ CE, 14 janv. 1955, *Sieur Craquant*, req. n° 99693, Rec. p. 27 : « qu'il appartenait au préfet [...] de mettre fin, pour l'avenir, aux effets de cette autorisation en la retirant comme il l'a fait par l'arrêté attaqué, si la colonie ne fonctionnait pas dans les conditions régulières ou conformes à l'objet en vue duquel [l'ouverture d'une colonie de vacances] avait été autorisée » ; CE, Avis, 3 mai 2004, *Fort*, n° 262074, Rec. p. 194 : « la possibilité, pour l'administration, de supprimer pour l'avenir un avantage dont le maintien est subordonné à une condition dès lors que celle-ci n'est plus remplie » ; CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, *op. cit.* : « s'il incombe au conseil départemental de tenir à jour ce tableau et de radier de celui-ci les praticiens qui, par suite de l'intervention de circonstances postérieures à leur inscription, ont cessé de remplir les conditions requises pour y figurer ». Pour des exemples de conditions implicites qui « cessent d'être remplies » : CE, 2 juil. 1958, *Féd. nationale des synd d'utilisateurs et transformateurs de lait*, req. n° 31608, Rec. p. 407 ; CE, 23 mai 1997, *Sté Amérique Europe Asie*, req. n° 176924, Rec. p. 196 ; CE, 12 mars 1999, *SA Jacqueline du Roure*, req. n° 180498, Rec. p. 60.

¹⁶⁷⁹ CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, *op. cit.*

¹⁶⁸⁰ CAA Bordeaux, 6 nov. 2012, *Dép. de la Vienne*, req. n° 11BX02527 ; CAA Bordeaux, 8 janv. 2013, *Mme Sus*, req. n° 11BX03141.

¹⁶⁸¹ Art. L. 421-6 du CASF. Dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation, il peut être également cité les dispositions suivantes : art. R. 122-14, R. 322-2, R. 323-3 et R. 325-6 du CPI ; art. R. 213-5 du code de la route ; art. R. 412-7 du code du tourisme ; Art. R. 3121-8 du code du travail ; art. D. 654-2 du CRPM ; art. R. 31413-4 du CSP ; art. R. 221-14 du code du sport.

rempli les conditions d'octroi a donc droit au maintien de sa décision tant qu'aucun changement dans sa situation parentale – événement conditionnel – n'est constaté. L'article L. 242-2 point 1° du Code reprend cette analyse en précisant que l'administration peut « [a]broger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ».

ii) *Une autorisation soumise à une condition d'applicabilité*

563. Si l'administration ne peut retirer la décision en cas de non-respect de la condition d'octroi que dans le délai de quatre mois, elle peut l'abroger en cas de changement de circonstances. Si la condition cesse d'être remplie, elle justifie son abrogation. Faut-il admettre que l'autorisation (implicite) puisse être abrogée à tout moment dès lors que la condition n'a jamais été remplie ? Cette solution¹⁶⁸², « particulièrement audacieuse »¹⁶⁸³, permettrait à l'administration d'abroger les décisions administratives créatrices de droits dont les conditions d'octroi n'ont jamais été remplies. Elle revient à nier toute idée de droit au maintien de la décision créatrice de droits. Il semble pourtant qu'il faille considérer que si le non-respect de la condition justifie son abrogation à tout moment, sans qu'il y ait un changement de circonstances de droit ou de fait, il s'agit d'une décision conditionnelle non créatrice de droits. L'autorisation créatrice de droits ne peut être abrogée que si la condition cesse d'être remplie¹⁶⁸⁴.

564. L'autorisation avec charges. Pour certaines autorisations, les « conditions » constituent de véritables obligations auxquelles est tenu le bénéficiaire. Le droit allemand qualifie cette disposition de charge « créatrice d'une obligation [...] et exécutoire par voie de contrainte »¹⁶⁸⁵. Au regard de l'ordre ou de l'intérêt public qu'elle matérialise, la charge fait peser sur le bénéficiaire de l'autorisation une véritable obligation de faire. Son inexécution autorise l'administration à suspendre l'autorisation et à enjoindre son destinataire à respecter

¹⁶⁸² CE, Sect., 6 nov. 2002, *M^{me} Soulier*, *op. cit.* : « l'autorité compétente pouvait, dès lors que cette condition n'était pas remplie, supprimer cet avantage pour l'avenir » ; CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, *op. cit.* : « que, dans le cas où, à l'inverse, il a accordé la protection, il peut mettre fin à celle-ci pour l'avenir *s'il constate postérieurement*, sous le contrôle du juge, l'existence d'une faute personnelle ».

¹⁶⁸³ R. NOGUELLOU, « L'abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droits », *op. cit.*

¹⁶⁸⁴ G. ÉVEILLARD, note sous CE, Sect. 13 mars 2015, *ODEADOM*, *op. cit.* ; note sous CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, *op. cit.*

¹⁶⁸⁵ H. MAURER, *Droit administratif allemand*, trad. par M. Fromont, LGDJ, 1994, p. 335 ; C. GALLO, *La décision administrative conditionnelle*, *op. cit.*, n° 211 et s., puis n° 395 et s.

les obligations qu'elle comporte¹⁶⁸⁶. Elle peut également justifier son abrogation, laquelle constitue une sanction pour «manquement grave ou répété à ses obligations»¹⁶⁸⁷. Ces manquements peuvent également donner lieu, par exemple, à des sanctions pécuniaires¹⁶⁸⁸ ou à une interdiction d'exercice de l'activité¹⁶⁸⁹. L'autorisation étant encadrée par un régime spécifique, l'existence de contreparties d'ordre ou d'intérêt public prenant la forme de charges constitue le plus souvent une conséquence implicite, mais nécessaire, de l'octroi d'une autorisation. Peu importe que la charge grève implicitement l'autorisation d'une obligation de faire. Elle doit être respectée dès la délivrance de l'autorisation en tant que mesure de police.

565. Ainsi, si le maintien de l'autorisation implicite dépend du respect des conditions d'octroi, certains demandeurs risquent de ne pas voir l'effet bénéfique *a posteriori* de leur décision implicite favorable. Dans un premier temps, ils pourront s'estimer satisfaits de l'obtention d'une décision implicite d'acceptation par le simple écoulement du délai imparti. Toutefois, dans un second temps, la précarité de cette dernière décision en cas de disposition conditionnelle ne leur garantit aucun effet « définitif » (au sens d'intangible) de son maintien temporel. Si ces éléments d'octroi sont des conditions de validité de la décision, il est toujours possible de les corriger après la naissance de la décision. En cas d'accord implicite, cette « session de rattrapages » s'avère utile si le non-respect des conditions est lié à un défaut d'instruction de l'administration dans le délai imparti.

¹⁶⁸⁶ C'est le cas pour les agréments des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (art. D. 217-10 du CASF) et des centres d'information et de dépistage du VIH-IST - autres maladies transmissibles (art. D. 3121-25 du CSP).

¹⁶⁸⁷ Il peut être cité l'agrément d'organismes qui exercent des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale (art. R. 365-8 du CCH), l'agrément des contrôleurs techniques de véhicules (art. R. 323-18 du code de la route) ou l'autorisation exceptionnelle de pêche (art. R. 432-15 du code de l'environnement).

¹⁶⁸⁸ De telles sanctions sont prévues par l'article L. 3124-1 du code des transports en matière d'autorisation de taxi ou par l'article L. 430-8 du code de commerce en matière d'autorisation de concentration économique. Dans ce dernier cas, les obligations imposées prennent la forme d'engagements. V. F. BLANC, *Les engagements dans le droit français des concentrations*, LGDJ, coll. « BDP », 2015, n° 692-696.

¹⁶⁸⁹ Par exemple, le manquement aux obligations déontologiques d'une profession de santé peut donner lieu à des sanctions financières ou l'interdiction d'exercer (art. L. 4311-16 et L. 4311-26 du CSP pour la profession d'infirmier).

§ 2. La correction encadrée des illégalités

566. Lorsqu'elle est émettrice d'une décision implicite d'acceptation illégale, l'administration a la possibilité, encadrée, de procéder à sa correction (A./). De même, l'office du juge administratif lui permet d'éviter des « annulations inutiles »¹⁶⁹⁰, que ce soit en neutralisant ou en tempérant certaines illégalités ou en modulant les effets de son annulation (B./).

A./ La correction des illégalités par l'administration

567. En cas d'illégalité, l'administration peut corriger sa décision *a priori* ou *a posteriori* de décision du juge. La première hypothèse intervient avant que le juge administratif ne prononce une annulation tandis que la seconde a lieu dans le cadre d'une annulation conditionnelle. La correction sera ici entendue dans un sens plus large que la régularisation *stricto sensu*, bien que les auteurs ne soient pas toujours d'accord sur son contour exact au regard des nombreux mécanismes existants. Certains auteurs y intègrent la réfection, pour laquelle la décision viciée est remplacée par une nouvelle décision¹⁶⁹¹, tandis que d'autres limitent la régularisation au cas où la décision initiale se voit purgée de ses vices initiaux¹⁶⁹². La notion de correction est plus englobante et permet de présenter les moyens dont dispose l'administration pour maintenir en vigueur la décision implicite d'acceptation initialement irrégulière. Ces techniques de correction dépendent de la volonté de l'administration à corriger l'irrégularité soit *a priori* (1°) soit *a posteriori* de la décision juridictionnelle (2°).

¹⁶⁹⁰ B. SEILLER, « L'illégalité sans annulation », *AJDA*, n° 18, 2014, pp. 963-970.

¹⁶⁹¹ J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », 1981, p. 20, ; J.-M. WOEHRLING, « Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *RFAP*, n° 111, 2004/3, p. 543. L'édition d'une nouvelle décision rectificative à la suite d'une annulation a été qualifiée de « régularisation curative » : V. DAUMAS, concl. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Cne d'Emerainville*, req. n° 363047, Rec. p. 291, *RFDA*, n° 2, 2017, pp. 289-302.

¹⁶⁹² É. LANGELIER et A. VIROT-LANDAIS, « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *JCP A*, n° 30-34, 2015, 2245 ; J. -F. LAFAIX, « La régularisation en matière contractuelle », *Contrats et Marchés publics*, n° 8-9, 2019, étude n° 9 ; H. BOUILLON, « La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation », *AJDA*, n° 3, 2018, pp. 142-149.

1°) La correction de l'irrégularité *a priori* par l'administration

568. La première option offerte à l'administration est d'abroger ou de retirer la décision implicite d'acceptation illégale afin de prendre une nouvelle décision respectueuse des règles juridiques applicables. Il s'agit simplement de régulariser, au sens le plus large du terme, la situation juridique illégale en la rendant conforme au droit. À cette occasion, l'administration peut inviter le demandeur à préciser l'objet de sa demande en cas de pièces initialement imprécises. L'administration respecte alors pleinement les consultations obligatoires qui peuvent s'imposer à elle et prend ensuite les mesures de publicité adéquates pour déclencher le délai contentieux à l'égard des tiers. Toutefois, à l'expiration du délai de quatre mois, l'administration ne peut procéder au retrait et à l'abrogation de la décision créatrice de droits¹⁶⁹³ et au retrait de la décision non créatrice de droits illégale *ab initio*¹⁶⁹⁴ qu'avec l'accord du bénéficiaire. L'administration pourrait le convaincre de l'utilité d'une nouvelle décision favorable et légale face aux risques d'une décision implicite illégale généralement contestable à tout moment par un tiers du fait de l'absence de publicité.

569. La seconde option offerte à l'administration est une correction de l'irrégularité avant que le juge ne statue. Connue en droit de l'urbanisme¹⁶⁹⁵ et en droit de l'environnement¹⁶⁹⁶ sous le terme de permis modificatif ou de régularisation¹⁶⁹⁷, elle permet de modifier l'autorisation initiale en la purgeant des vices de légalité internes¹⁶⁹⁸ ou externes¹⁶⁹⁹. Cette correction peut être mise en place sous l'impulsion du juge administratif qui sursoit à statuer dans l'attente de la délivrance du permis de régularisation¹⁷⁰⁰. Cette technique spécifique, limitée aux

¹⁶⁹³ Art. L. 242-3 du CRPA : « Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration est tenue de procéder, selon le cas, à l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le délai de quatre mois suivant l'édition de la décision ».

¹⁶⁹⁴ Art. L. 243-3 du CRPA : « L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édition ».

¹⁶⁹⁵ Art. L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁹⁶ Art. L. 181-18 du code de l'environnement.

¹⁶⁹⁷ Cette nouvelle terminologie est employée aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Elle permet une approche plus large de la notion de « modification » puisque la décision de régularisation peut avoir lieu alors même que les travaux de construction sont achevés.

¹⁶⁹⁸ L'irrégularité des règles de hauteur des constructions du permis initial a été corrigée par le permis modificatif (CE, 9 déc. 1994, *SARL Séri*, req. n° 116447, Rec. T. p. 1261). Cependant, l'illégalité interne doit rester mineure et ne toucher qu'une partie du projet pour pouvoir bénéficier d'une régularisation.

¹⁶⁹⁹ L'absence de consultation de l'architecte des bâtiments de France du permis initial a été régularisée par le permis modificatif (CE, 2 fév. 2004, *SCI Fontaine de Villiers*, req. n° 238315, Rec. T. p. 914).

¹⁷⁰⁰ Art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

autorisations d'urbanisme et environnementales, pourrait être étendue à d'autres décisions administratives. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune d'Emerainville* de 2016¹⁷⁰¹, le rapporteur public V. Daumas propose ainsi une régularisation préventive des décisions administratives qui encourent une annulation certaine pour irrégularité externe¹⁷⁰². L'idée sous-jacente est de considérer que « l'illégalité externe [...] n'affecte que la manière dont l'acte est intervenu - ce qui signifie qu'en agissant autrement, il n'est pas exclu que l'administration parvienne au même résultat »¹⁷⁰³. Plutôt que d'annuler la décision administrative, il peut être préférable de laisser en amont l'administration la corriger. Cette technique pourrait être utile pour les décisions implicites d'acceptation formées alors même que l'administration n'a pas procédé aux consultations obligatoires. Pour garantir les droits nés de l'autorisation administrative, l'administration prendrait une décision de régularisation dans le délai de quatre mois permettant d'éviter l'annulation de l'autorisation implicite initiale.

Enfin, l'administration peut être obligée de procéder à une correction *a posteriori*, intervenant après l'annulation prononcée par le juge administratif.

2°) La correction de l'irrégularité *a posteriori* par l'administration

570. À l'annulation partielle « en tant que ne pas » d'une décision réglementaire¹⁷⁰⁴ ou d'une décision individuelle¹⁷⁰⁵ illégale s'ajoute désormais un mécanisme d'annulation conditionnelle dans lequel l'annulation n'est définitive qu'en cas de non-réalisation de la régularisation. Présent dans le contentieux contractuel¹⁷⁰⁶ et le contentieux des autorisations d'urbanisme¹⁷⁰⁷, ce mécanisme permet à l'administration de corriger une irrégularité externe en prenant une nouvelle décision dans le respect des règles de forme ou de procédure initialement méconnues.

¹⁷⁰¹ CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Cne d'Emerainville*, *op. cit.*

¹⁷⁰² V. DAUMAS, concl. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Cne d'Emerainville*, *op. cit.*

¹⁷⁰³ *Ibid.*, p. 294.

¹⁷⁰⁴ CE, Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229, Rec. p. 303 avec concl. F. Lamy. La lecture de ses conclusions permet de constater qu'il avait été envisagé l'adoption de l'annulation conditionnelle pour finalement l'abandonner du fait du maintien temporaire d'une illégalité contraire au droit de l'Union. V. F. BLANCO, *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 290.

¹⁷⁰⁵ CE, 4 fév. 2004, *Ass. Promouvoir*, req. n° 261804, Rec. T. p. 798.

¹⁷⁰⁶ CE, 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, req. n° 327515, Rec. p. 278. V. J. -F. LAFAIX, « La régularisation en matière contractuelle », *op. cit.*

¹⁷⁰⁷ Art. L. 600-5 du code de l'urbanisme. Pour des exemples d'autorisation implicite d'urbanisme qui ont fait l'objet d'une annulation conditionnelle sur ce fondement : CAA Paris, 31 juil. 2015, req. n° 15PA01201 ; CAA Lyon, 18 juin 2015, *Soc. Berlidis*, req. n° 14LY00006.

Le mécanisme de l'annulation conditionnelle s'est développé avec le pouvoir d'injonction¹⁷⁰⁸ ; ses conditions ont été précisées par la jurisprudence *Commune d'Emerainville* de 2016. L'office du juge de l'exécution permet alors de procéder à une injonction conditionnelle tendant à la régularisation de vices de forme ou de procédure. En cas de non-régularisation de la décision dans un délai de six mois, l'annulation ou l'injonction est définitive.

571. L'arrêt *Commune d'Emerainville* de 2016 va donc plus loin que la neutralisation des vices externes non substantiels permise par l'arrêt *Danthony* de 2011¹⁷⁰⁹. En effet, si l'irrégularité externe est « simplement » non substantielle, la neutralisation par le juge administratif suffit. Or, il s'agit ici de permettre à l'administration de corriger des vices externes substantiels¹⁷¹⁰. Cette annulation assortie d'une condition suspensive de régularisation dans un certain délai pourrait être étendue aux décisions implicites d'acceptation entachées d'un vice de procédure substantiel, tel que le défaut de consultation obligatoire. Toutefois, si cette évolution était confirmée, elle s'inscrirait dans la continuité de la mutation du mécanisme de l'annulation au nom de l'efficacité de l'action administrative. En permettant à l'administration de régulariser ses propres erreurs, le mécanisme de l'annulation ne serait « plus platonique en dépit de la décision juridictionnelle [mais] en raison de la décision juridictionnelle »¹⁷¹¹.

572. Ces mécanismes de correction, qu'ils soient mis en œuvre *a priori* ou *a posteriori*, sont nécessairement tributaires de la volonté de l'administration. Or, une telle volonté n'est pas toujours garantie, à plus forte raison dans le cadre d'une décision implicite d'acceptation dont les conditions de formation, au détriment de l'administration, sont souvent à l'origine des irrégularités. Au lieu de chercher à « purger » la décision de ses illégalités, l'administration peut, au contraire, préférer sa disparition. À cette fin, l'administration s'abstient de toute correction, ce qui lui confère la possibilité de retirer la décision illégale dans le délai de quatre

¹⁷⁰⁸ Cela a été admis pour un acte de création d'un traitement d'informations nominatives (CE, 27 juil. 2001, *Titran*, n° 222509, Rec. p. 571), un titre exécutoire (CE, 11 déc. 2006, *Mme Mas*, req. n° 280696, Rec. p. 526, note F. BLANCO, *AJDA*, n° 8, 2007, p. 433) ou une subvention (CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Cne d'Emerainville*, *op. cit.*).

¹⁷⁰⁹ CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, req. n° 335033, Rec. p. 649.

¹⁷¹⁰ L'insuffisance de l'information des conseillers municipaux sur le coût prévisionnel global que représente le contrat de partenariat public-privé du stade de Bordeaux peut être régularisée par une délibération du conseil municipal, ayant pour objet de confirmer l'approbation des termes du projet de contrat (CE, 11 mai 2016, req. n° 383768, Rec. p. 173). Selon le professeur Jean-François LAFaix, « cela suppose que cette irrégularité soit substantielle, sinon l'exécution du contrat peut se poursuivre sans aucune mesure particulière, et qu'elle soit effectivement corrigée » in « La régularisation en matière contractuelle », *op. cit.*

¹⁷¹¹ C. LANTERO, « Sécurité juridique et mutation des annulations platoniques », *AJDA*, n° 19, 2019, p. 1105.

mois. Par ailleurs, quand bien même l'administration souhaiterait corriger la décision illégale, la correction ne peut porter que sur une illégalité mineure. Dès lors qu'il s'agit d'une illégalité interne touchant l'économie générale de l'autorisation (non-respect des conditions d'octroi), ou d'une illégalité externe substantielle (avis conforme, évaluation préalable), la correction est impossible.

573. Le juge administratif dispose également de techniques permettant de corriger ou de tempérer l'illégalité d'une décision administrative.

B./ La correction des illégalités par le juge

574. Si le vice peut être neutralisé¹⁷¹², le juge administratif n'annule pas mais tempère la décision administrative illégale (1°). Il peut aussi moduler les effets de son annulation dans le temps (2°). Ces techniques juridictionnelles qui témoignent d'une « excessive attention [que le juge accorde] aux effets concrets de ses décisions »¹⁷¹³ sont d'une efficacité variable. Néanmoins, les conditions de leur mise en œuvre paraissent peu adaptées au mécanisme de l'accord implicite.

1°) La neutralisation de l'illégalité

575. En vertu du principe de légalité, le juge administratif exerce sur les décisions implicites un contrôle identique à celui qu'il opère sur les décisions expresses¹⁷¹⁴ : si la décision implicite d'acceptation est contraire aux règles de droit applicables, elle est annulée¹⁷¹⁵. Peu à peu, le juge de l'excès de pouvoir s'est vu doté d'instruments lui permettant d'éviter une annulation

¹⁷¹² La neutralisation n'est rien d'autre qu'une « disqualification [juridictionnelle] d'une irrégularité en tant que cause d'annulation » (J.-F. LAFIX, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'administration*, Dalloz, 2009, p. 246).

¹⁷¹³ B. SEILLER, « Nouvelle restriction de l'invocabilité des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires », *Gaz. Pal.*, 9 oct. 2018, n° 34, p. 2705.

¹⁷¹⁴ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, n° 6, 1975, pp. 1559-1568 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, *op. cit.*, pp. 165-169 ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, ANRT, 2004, n° 446-449.

¹⁷¹⁵ La jurisprudence est constante : CE, Ass., 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin*, *op. cit.* ; CE, 13 nov. 1981, *Baumert*, req. n° 27805, Rec. p. 413 ; CE, Sect., 25 juin 2004, *SCI Maison médicale Edison*, req. n° 228437, Rec. p. 261 ; CE, 4 juil. 2012, *Ass. de défense des consommateurs du centre-ville de Reims*, req. n° 352933, Rec p. 264.

mécanisme de la décision administrative illégale. Il s'agit de confronter ces outils à la décision implicite d'acceptation.

576. En cas de décision favorable, l'administration peut commettre une illégalité en ne se fondant pas sur le bon texte (base légale) ou sur un motif légal (conditions d'octroi erronées). S'il existe un mécanisme juridictionnel de substitution, il est encadré. Tout d'abord, la substitution ne s'applique que pour les vices de fond. De plus, le juge de l'excès de pouvoir peut procéder à une substitution de base légale d'office ou à la demande de l'administration¹⁷¹⁶. En revanche, la substitution de motifs ne peut être que présentée par l'administration¹⁷¹⁷. Dès lors, le mécanisme de substitution dépend essentiellement de la volonté de l'administration.

577. Plus fondamentalement, ce mécanisme est inadapté à la décision implicite d'acceptation. En effet, les motifs ne sont pas connus par le tiers lors de la formation de l'accord implicite. En cas de recours contentieux, c'est à lui de démontrer qu'aucun des motifs n'est susceptible de fonder la décision. L'administration en défense ne fera que répondre aux moyens du requérant. Soit l'administration est en compétence liée et une erreur de droit est caractérisée si le bénéficiaire ne remplit pas les conditions légales. Soit l'administration en en pouvoir discrétionnaire et le juge ne peut pas « supputer » les motifs de l'administration. L'administration ne les produira en mémoire en défense que si le tiers démontre que le bénéficiaire ne remplit aucune des conditions d'octroi. Ainsi, la substitution de motifs n'a pas lieu d'être. Dans ce cas, le caractère implicite de la décision est en faveur du bénéficiaire.

578. En revanche, le juge peut faire preuve d'une certaine souplesse quant à la base légale ou aux motifs sur lesquels repose la décision implicite d'acceptation (et donc indirectement de la demande) s'il ressort clairement que le bénéficiaire aspirait en réalité à telle autorisation mais s'est trompé de fondement juridique ou a motivé sa demande de manière inappropriée. L'erreur dans la formulation de la demande ou dans la référence du texte est simplement matérielle et l'administré, qui n'est pas - en principe - un rédacteur d'acte juridique ou professionnel du droit, a simplement commis une erreur de formulation. Dans ce cas, ce droit à l'erreur du demandeur s'inscrit alors dans une logique de correction d'une erreur matérielle.

¹⁷¹⁶ CE, Sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, req. n° 240267, Rec. p. 479.

¹⁷¹⁷ CE, Sect., 6 fév. 2004, *Mme Hallal*, req. n° 240560, Rec. p. 48.

Aux limites de la substitution de base légale ou de motifs, la technique de neutralisation des illégalités non substantielles est toujours possible.

579. La neutralisation des illégalités procédurales non substantielles. Cette neutralisation repose sur la distinction entre formalités substantielles et non substantielles. Pour la décision implicite d'acceptation, c'est avant tout sous l'angle procédural que la neutralisation des illégalités peut être utile. Par sa nature informelle, le vice de forme comme la motivation ne s'appliquent pas à la décision implicite d'acceptation. Concernant le vice de procédure, il est considéré comme non substantiel s'il n'exerce aucune influence sur le sens de la décision ou n'a privé les intéressés d'aucune garantie¹⁷¹⁸. Or, la décision implicite d'acceptation est soumise aux mêmes règles de consultation que la décision explicite. Dès lors, le défaut ou l'insuffisance de réalisation d'une procédure de consultation obligatoire entraîne une censure, à de rares exceptions près. Par exemple, il a été jugé qu'une autorisation implicite d'exploitation agricole avait été accordée illégalement car le préfet n'avait pas saisi la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Or, cette saisine obligatoire est substantielle et ne peut faire l'objet d'une neutralisation au sens de l'arrêt *Danthony*¹⁷¹⁹.

580. La technique de la neutralisation des illégalités procédurales peut permettre d'éviter la censure de certaines décisions implicites d'acceptation pour lesquelles la procédure de consultation n'a pas abouti avant la naissance de l'accord implicite. Toutefois, cela ne peut concerner que des décisions implicites d'acceptation où l'administration a effectué partiellement les obligations consultatives qui lui incombent. Par exemple, la saisine en « temps utile »¹⁷²⁰ de l'organe consultatif obligatoire, alors même qu'aucun avis n'a été rendu avant la naissance de la décision implicite d'acceptation, n'a pas entaché ce dernier d'illégalité. Il en va de même dans le cas où l'administration a omis de communiquer certains documents à l'organe consultatif si ce dernier a eu toutes les informations nécessaires pour se prononcer¹⁷²¹. En

¹⁷¹⁸ CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, *op. cit.*

¹⁷¹⁹ CAA Marseille, 25 janv. 2016, req. n° 13MA03003.

¹⁷²⁰ CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284 : « si l'administration a saisi en temps utile la commission départementale et alors même que celle-ci n'a pas émis d'avis, le cumul ou la réunion d'exploitations se trouve autorisé de plein droit » ; CE, 16 nov. 1984, *Dieudonné*, req. n° 39565, Rec. p. 372 ; CE, Sect., 6 oct. 2000, *Sté Pernod-Ricard*, req. n° 216645, Rec. p. 397.

¹⁷²¹ CE, 17 juil. 2013, *SFR*, req. n° 350380, Rec. T. p. 875.

revanche, dans le cas où l'administration n'a pas instruit dans les délais la demande en s'abstenant de toute consultation obligatoire, la neutralisation n'est pas possible.

Cela illustre les limites d'un mécanisme où la légalité externe de la décision implicite d'acceptation dépend de la volonté de l'administration alors même qu'elle n'a pas toujours voulu la naissance d'un tel acte, du moins dans ce délai. Cependant, l'inertie administrative n'est pas sans conséquence sur le plan indemnitaire. Le bénéficiaire d'une décision implicite d'acceptation annulée pour une illégalité procédurale imputable à l'administration pourra toujours mettre en jeu sa responsabilité si un préjudice certain est caractérisé¹⁷²².

Dans l'impossibilité de neutraliser ou de tempérer l'illégalité de la décision implicite d'acceptation, le juge administratif peut toujours moduler les effets dans le temps de son annulation en prenant en compte la situation du bénéficiaire.

2°) La modulation des effets temporels de l'annulation

581. Le juge peut moduler « à titre exceptionnel » les effets dans le temps de l'annulation de la décision administrative en raison des « conséquences manifestement excessives »¹⁷²³ que l'annulation immédiate et rétroactive peut avoir sur les droits qui ont été créés au profit du titulaire. Le juge peut différer l'annulation en fixant une date ultérieure suffisamment éloignée pour permettre à l'administré de déposer, de nouveau, une demande purgée des vices initiaux ou alors de limiter l'annulation à l'avenir permettant au demandeur de déposer une nouvelle demande sans que ces droits antérieurs soient remis en cause.

Toutefois, « bien qu'elle soit appliquée de manière moins exceptionnelle que prévu »¹⁷²⁴ et qu'elle ne prenne pas en compte la nature de l'irrégularité, la modulation n'est justifiée qu'en raison de la particulière gravité des conséquences de l'annulation sur les « intérêts publics ou privés en présence »¹⁷²⁵. Or, dans le cadre d'une décision implicite d'acceptation, l'intérêt uniquement privé du bénéficiaire – aussi grave soit-il – ne semble pas suffisant « au regard du

¹⁷²² CE, 20 juin 2012, *Commune de Dijon*, req. n° 342666, Rec. T. p. 982.

¹⁷²³ CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC!*, req. n° 255886, Rec. 197 avec concl. C. Devys.

¹⁷²⁴ O. MAMOUDY, « D'AC ! à M6 en passant par Danthony », *AJDA*, n° 9, 2014, p. 502.

¹⁷²⁵ CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC!*, *op. cit.*

principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif»¹⁷²⁶. Si la modulation de l'annulation d'une décision individuelle a pu être admise, elle ne l'était jamais au nom d'un seul intérêt privé. C'était en raison des conséquences que l'annulation d'une décision de nomination d'un magistrat pouvait entraîner sur « la nullité des jugements et procédures auxquels il a concouru »¹⁷²⁷ que la modulation a été admise. La modulation dans le temps des effets de l'annulation semble donc devoir être écartée s'agissant de la décision implicite d'acceptation¹⁷²⁸.

Les techniques de correction des illégalités des décisions implicites d'acceptation rencontrent de nombreuses limites, liées à leur nature implicite (substitution de motifs ou de base légale), soit de leur caractère individuel (modulation dans le temps), soit du fait du comportement de l'administration (irrégularité procédurale non substantielle, régularisation). Ces limites, rajoutées au caractère conditionnel de nombreuses autorisations implicites témoignent du caractère incertain du maintien dans le temps de la décision implicite d'acceptation.

¹⁷²⁶ *Ibid.*

¹⁷²⁷ CE, 12 déc. 2007, *Sire*, req. n° 296072, Rec. p. 471, note P.-O. CAILLE, *D.*, n° 21, 2008, pp. 1457-1459.

¹⁷²⁸ En revanche, la modulation de l'annulation pourrait en revanche être admise en cas de recours contre l'un des décrets portant exclusion au « silence vaut accord » ou au délai de deux mois recensant des procédures qui n'ont pas y figurer. Le juge pourrait alors prononcer une annulation limitée à l'avenir ou à effet différé. Cette hypothèse interviendrait, dans le cadre d'un recours contentieux sur une procédure qui n'a pas été listée dans un des décrets d'exclusion. L'illégalité du décret litigieux serait soulevée par exception d'illégalité (CE, 29 mai 1908, *Poulin*, req. n° 25488, Rec. p. 580). Un recours contre la décision de refus d'abroger ce décret est également possible (art. L. 243-2 du CRPA).

CONCLUSION DU CHAPITRE

582. La décision implicite d'acceptation peut présenter un bénéfice limité pour le demandeur en raison de la délicate insertion du mécanisme dans le régime juridique de la décision administrative.

Se formant automatiquement à l'expiration d'un délai déterminé, cette décision peut être entachée d'illégalité tant sur le plan de la légalité interne, du fait du non-respect des conditions de fond, que sur le plan de la légalité externe, tenant à l'absence de respect des règles procédurales. Dès lors, la célérité recherchée par le mécanisme est susceptible de se retourner contre le bénéficiaire étant donné que la décision peut faire l'objet d'un retrait par l'administration dans un délai de quatre mois. Cette stabilisation est également relative car certaines autorisations sont soumises à des conditions qui doivent être respectées par le bénéficiaire. Le caractère créateur de droits de la décision lui permet de bénéficier d'un régime protecteur à l'écoulement du délai de quatre mois à compter de sa formation. Néanmoins, le non-respect de certaines obligations pourra justifier l'abrogation de la décision ou une restriction de son bénéfice si les conditions ne sont plus remplies.

Au-delà de la remise en cause potentielle par l'administration, la décision peut également être contestée par un tiers. Du fait d'une publicité insuffisante, le délai de recours contentieux contre l'accord implicite n'est pas automatiquement déclenché, rendant plus précaire la situation du bénéficiaire. Il pourrait donc être envisagé de renforcer cette publicité. Une telle mesure serait profitable aussi bien pour le tiers, qui aurait connaissance de la décision, que pour le bénéficiaire, qui se trouverait alors détenteur d'une décision définitive. La possibilité pour l'administré de demander une attestation de décision implicite d'acceptation comme moyen de preuve se transformerait en un mécanisme de publicité à l'égard du tiers. Cette mesure de formalisation d'une décision informelle la rapproche de la décision explicite, sans pour autant l'y assimiler. En effet, la décision implicite d'acceptation a été conçue pour inciter l'administration à être plus diligente dans le traitement des demandes. En renforçant le régime juridique du « silence vaut accord », la fonction d'accélération du temps administratif est mieux remplie dans la mesure où elle apparaît comme une alternative crédible à la décision explicite en cas d'inertie.

La décision implicite d'acceptation agit ainsi dans une logique de responsabilisation aussi bien de l'administration que de l'administré. Elle oblige l'administration à traiter les demandes dans un délai plus réduit. Toutefois cette fonction d'accélération du temps administratif assignée au mécanisme du « silence vaut accord » n'est que partiellement atteinte.

CHAPITRE 2. L'ACCÉLÉRATION MODÉRÉE DU TEMPS ADMINISTRATIF

583. La réforme de 12 novembre 2013 consacrant le principe du « silence valant accord » a fait de la décision implicite d'acceptation un mécanisme de simplification visant à inciter l'administration à fournir « ses meilleurs efforts pour [...] répondre aux demandes dans des délais aussi brefs que possible »¹⁷²⁹. La réduction du temps administratif, c'est-à-dire des délais de réponse de l'administration aux sollicitations des administrés, s'affirme comme l'objectif premier de l'inversion du sens du silence administratif. L'étude de l'application du nouveau principe, puis des règles de sa mise en œuvre, permet d'apprécier la réalisation de cet objectif ; il s'agit donc de confronter les effets de la règle nouvelle à ses ambitions dans le but de porter sur la réforme de 2013 un regard critique. Une telle démarche connaît cependant deux limites.

D'une part, la seule étude du mécanisme du « silence vaut accord » ne suffit pas à pleinement appréhender la réduction du temps administratif. Le nouveau principe ne constitue évidemment pas l'unique mesure destinée à écourter le temps de traitement des demandes des administrés : la réduction du délai d'instruction de droit commun de quatre à deux mois, l'adoption de formulaires CERFA, la saisine par voie électronique ou encore la réduction du nombre des organismes consultatifs participent également à l'atteinte de cet objectif. En réalité, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est qu'un outil parmi d'autres permettant d'inciter l'administration à traiter les demandes dans un délai raccourci. L'ensemble de ces mesures méritent d'être analysées de concert.

D'autre part, l'étude de l'accélération du délai de réponse de l'administration à la demande de l'administré tend à réduire l'appréciation de l'action administrative à une démarche comptable. Comme si bien administrer équivalait à administrer rapidement. Si tel était le cas, l'administration pourrait se contenter de prendre, de manière automatisée et dès la réception

¹⁷²⁹ Circulaire n° 5779/SG du 12 novembre 2014 relative à l'entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation ».

des demandes, des décisions explicites de refus. L'on perçoit immédiatement tout ce qu'une solution de ce type présente d'absurde et d'insatisfaisant. Les conséquences du mécanisme de la décision implicite d'acceptation doivent être appréciées à l'aune de l'ensemble des attentes de l'administré. L'obtention d'une décision explicite de refus motivée de manière stéréotypée n'est évidemment pas ce qui est escompté ; si l'administré espère que sa demande sera traitée dans un délai raisonnable, son souhait est, avant tout, que la réponse de l'administration soit favorable et définitive. Si elle n'est le résultat que de décisions rapides de refus, ou de décisions favorables mais illégales, la réduction du temps administratif n'est pas acceptable.

584. C'est en tenant compte de ces deux réserves que les conséquences de la mise en place du mécanisme de la décision implicite d'acceptation sur la réduction du temps administratif peuvent être appréciées. Le bilan de la réforme du 12 novembre 2013 apparaît résolument mitigé et les espoirs gouvernementaux placés en l'inversion du sens du silence administratif semblent déçus.

585. L'accélération du temps administratif est certaine ; elle est néanmoins grandement limitée. Elle est d'abord très inégale en raison des effets ciblés du principe du « silence vaut accord » : seules certaines procédures bénéficient réellement de la réduction du temps de traitement des demandes induite par la décision implicite d'acceptation. Il s'agit des procédures que les services instructeurs maîtrisent suffisamment pour traiter les demandes dans les délais fixés (**Section 1.**). L'accélération du temps administratif est ensuite modérée par le comportement de l'administration. Le principe du « silence vaut accord » porte en lui les conditions d'une transformation réelle de l'action administrative, mais les règles de sa mise en œuvre en limite grandement la portée (**Section 2.**).

Section 1. Une fonction ciblée d'accélération du temps administratif

586. L'objectif d'accélération du temps administratif est réduit par la portée du champ d'application de la décision implicite d'acceptation. L'étude préalable de celui-ci a abouti à un panorama quantitatif des procédures pour lesquelles le silence de l'administration vaut accord. Il s'agit désormais d'examiner les procédures identifiées comme étant soumises au nouveau principe selon une approche qualitative.

Le principe du silence positif est, pour l'essentiel, limité à des demandes précises classées en deux catégories : les domaines techniques et les domaines à moindre risque. En raison de leur objet, ces demandes sont facilement instruites par l'administration. Puisqu'elle ne semble pas poser de difficultés particulières, la contrainte temporelle induite par le mécanisme du « silence vaut accord » est amoindrie. En effet, les services instructeurs ont, en règle générale, la capacité de traiter les demandes à caractère technique dans le délai imparti (§ 1). De même, les demandes portant sur des domaines « à moindre risque » sont celles qui ne nécessitent pas une instruction poussée de la part d'administration ; leur traitement est facilité (§ 2). L'accélération recherchée du temps administratif est dès lors cantonnée à des domaines spécifiques ; l'objectif général de la réforme ne semble pas être atteint.

§ 1 Un mécanisme visant des demandes techniques

587. Cette étude a permis d'établir un recensement des domaines dans lesquels peut intervenir une décision implicite d'acceptation¹⁷³⁰. La réforme du 12 novembre 2013 n'a pas réellement bouleversé l'état du droit : dans la continuité des règles antérieures, le mécanisme est essentiellement applicable en matière d'aménagement du territoire, pour des domaines techniques à forte réglementation ou pour l'exercice d'activités économiques. Du fait de leur antériorité ou de leur caractère technique, des règles précises d'octroi sont prévues et mises en œuvre par des services instructeurs dédiés ; elles limitent le risque de formation d'une décision implicite d'acceptation (A./). Si l'administration est susceptible de rencontrer une

¹⁷³⁰ Annexe n° 4-2 b) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par catégorie.

difficulté, il est alors prévu un allongement du délai d'instruction. Si ces modalités s'expliquent tout à fait par la complexité de la procédure, elles ne favorisent pas l'accélération du temps administratif escomptée (B./).

A./ Une accélération maîtrisée par les services instructeurs

588. Initialement, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation s'applique dans trois domaines principaux : la santé, l'aménagement du territoire et l'exercice d'activités économiques¹⁷³¹. Le silence positif apparaît comme une contrepartie, mise en place afin de « rendre plus supportables et moins rigoureuses les contraintes croissantes imposées par la réglementation »¹⁷³². Le professeur Laveissière souligne que « la décision implicite d'acceptation joue en quelque sorte le rôle de contrepoids à l'immixtion des pouvoirs publics dans l'activité des particuliers. Si elle ne restitue pas à ceux-ci une liberté totale, elle rend en tout cas la surveillance et le contrôle administratifs moins voyants et par conséquent mieux acceptés »¹⁷³³ : l'organisation d'un contrôle préventif de l'administration est alors tempérée par le mécanisme de silence positif¹⁷³⁴. L'exemple du droit de l'urbanisme en est une illustration topique¹⁷³⁵.

Avant la réforme de 2013, la décision d'acceptation vise ces trois domaines dans plus de la moitié des cas¹⁷³⁶. Le mécanisme s'applique également dans de nombreuses matières techniques, caractérisées par une réglementation importante découlant des enjeux d'intérêt public forts qu'elles comportent. Il s'agit par exemple des autorisations dans le secteur

¹⁷³¹ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, pp. 438-449 ; M. MONNIER, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, *op. cit.*, pp. 69-90 ; C. FAIVRE, *La décision implicite de l'administration en droit public français*, *op. cit.*, n° 172-207 ; M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *op. cit.*, pp. 1531-1535 ; P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *op. cit.*, pp. 289-305.

¹⁷³² M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *op. cit.*, pp. 1544-1550.

¹⁷³³ J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, *op. cit.*, p. 449.

¹⁷³⁴ Aux domaines d'application traditionnels tels que l'exercice d'une profession réglementée et le titre de séjour des étrangers s'ajoutent les nombreux domaines techniques qui apparaissent avec les progrès technologiques tels que les visas cinématographiques, l'attribution des fréquences hertziennes, les autorisations médicales ou agricoles. V. égal. : G. LEBRETON, *Libertés publiques et droits de l'homme*, 8^e éd., Sirey Université, 2009, pp. 178-180 ; J. RIVERO et H. MOUTOUH, *Libertés publiques*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », T. 1, 9^e éd., 2003, n° 254.

¹⁷³⁵ G. LIET-VEAUX, « Évolution aberrante de la procédure du silence », *Rev. adm.*, 1967, p. 253.

¹⁷³⁶ Annexe n° 4-2 b) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par catégorie.

industriel et agricole, des transports, du tourisme et du sport, ou encore des entreprises du secteur financier et du secteur assurantiel¹⁷³⁷. En ignorant les autorisations d'urbanisme, la règle du « silence vaut accord » régit moins de 10 % des demandes formulées par un administré en tant que particulier.

589. Une observation similaire peut être faite après la réforme de 2013. Le classement des vingt-cinq demandes « présumées »¹⁷³⁸ les plus importantes au premier trimestre 2016¹⁷³⁹ peut être établi à partir du nombre de formulaires administratifs CERFA téléchargés par les administrés. Sept de ces demandes entrent dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation avant la réforme de 2013 : quatre portent sur une demande d'autorisation d'urbanisme¹⁷⁴⁰, deux sur une demande d'exercice d'une activité économique¹⁷⁴¹ et, la dernière, sur une demande d'installation d'un dispositif de publicité.

L'application de longue date du principe du silence positif a permis le développement, dans ces domaines, de services instructeurs dédiés¹⁷⁴². Leur présence, les habitudes de ces services et les expertises développées leur permettent d'instruire les demandes dans les délais et de prendre une décision explicite.

¹⁷³⁷ *Ibid.*

¹⁷³⁸ Il s'agit d'une simple présomption car le téléchargement du formulaire CERFA ne préjuge pas du dépôt de la demande auprès de l'administration. Il témoigne, néanmoins, de l'intérêt que porte l'administré à ces demandes.

¹⁷³⁹ Annexe 4-3 b) : Les vingt-cinq demandes les plus consultées par l'administré au regard du nombre de téléchargements du formulaire CERFA sur le site internet *service-public.fr* au premier trimestre 2016. Les données de téléchargements ont été obtenues lors de la participation de janvier à juin 2016 à la mise en place d'un moteur de recherche accessible sur le site internet *service-public.fr*. Institué sous la direction du Secrétariat général du Gouvernement, ce moteur de recherche a pour objectif de recenser l'ensemble des demandes relevant du champ d'application du « silence vaut accord ».

¹⁷⁴⁰ Il s'agit de la déclaration préalable de travaux, du permis de construire, du certificat (d'information) d'urbanisme, de l'autorisation d'urbanisme pour un établissement recevant du public.

¹⁷⁴¹ Il s'agit de l'agrément d'assistant maternel et de l'homologation de la rupture conventionnelle du contrat de travail.

¹⁷⁴² Dans le secteur médical, un tel mécanisme a été mis en place par l'article 34 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière pour la création et modification des conditions d'exercice des établissements de santé (*JORF*, 3 janv. 1971, p. 67). Il en est de même de l'inspection du travail avec le licenciement économique (art. R. 321-2 du code du travail dans sa version sous le décret n° 75-326 du 5 mai 1975 [...], *JORF*, 7 mai 1975, p. 4640), en matière de permis de construire (décret n° 70-446 du 28 mai 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 87 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif au permis de construire, *JORF*, 31 mai 1970, p. 5064) et en matière d'exercice de la profession d'assistant maternel (loi n° 92-642 du 12 juillet 1992 [...], *JORF*, n° 162, 14 juil. 1992, p. 9447).

Dans le domaine de l'urbanisme, par exemple, le nombre d'autorisations obtenues implicitement est relativement réduit. Trois périodes peuvent être distinguées¹⁷⁴³.

Pour la période avant 2000, peu de permis de construire sont octroyés implicitement. Les permis obtenus à la suite du mutisme de l'administration représentent ainsi 2,5 % du nombre total des permis en 1973¹⁷⁴⁴, 0,7 % en 1974¹⁷⁴⁵ et 2,87 % en 1977¹⁷⁴⁶. Dans leurs ouvrages respectifs, le Président Labetoulle¹⁷⁴⁷ et le professeur Morand-Deville¹⁷⁴⁸ donnent le chiffre de 3 %.

Les chiffres sont encore plus probants à partir de 2009. Les règles d'instruction sont en effet organisées par la réforme de 2005¹⁷⁴⁹ et le décret d'application de 2007¹⁷⁵⁰. À compter de cette date, la décision implicite d'acceptation naît automatiquement à l'expiration du délai d'instruction, indépendamment de l'envoi de toute lettre de notification des délais¹⁷⁵¹. L'indication de la liste exhaustive des pièces à produire¹⁷⁵² et la présomption du caractère complet de la demande au bout d'un mois¹⁷⁵³ sécurisent fortement l'instruction des demandes au profit du pétitionnaire¹⁷⁵⁴. Or, sur la période de 2009 à 2015, seuls 9 % des permis de construire et 13 % de permis de démolir annuels sont obtenus implicitement. Le nombre de décisions implicites augmente s'agissant des décisions soulevant moins de difficulté

¹⁷⁴³ Annexe n° 4-3 a) : Statistiques du nombre d'autorisations implicites d'urbanisme de 2008 à 2018. Les données brutes sont issues du service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable, rattaché au Ministère de l'environnement.

¹⁷⁴⁴ M. PAUTI, « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 1551.

¹⁷⁴⁵ J.-M. LAVIEILLE, « Le permis de construire tacite automatique », *RDP*, n° 4, 1974, note de bas de page n° 61, p. 1026.

¹⁷⁴⁶ Statistiques du Ministère de l'Environnement et du Cadre de la vie cités in P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *op. cit.*, p. 305. Il est intéressant de souligner les grandes disparités entre départements. Le chiffre est de 0,05 % à Paris alors qu'il est de 12,7 % en Haute-Garonne et 32 % dans le Nord.

¹⁷⁴⁷ D. LABETOULLE, *Le permis de construire*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 1982, p. 80.

¹⁷⁴⁸ J. MORAND-DEVILLER, *Le permis de construire*, Dalloz, Coll. « Connaissance du droit », 1997, p. 67.

¹⁷⁴⁹ Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, *op. cit.*

¹⁷⁵⁰ Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 5, 6 janv. 2007, p. 225, texte n° 12.

¹⁷⁵¹ Auparavant, seule cette lettre faisait déclencher le délai. En cas d'inertie de l'administration, le demandeur devait procéder à une mise en demeure d'instruire pour faire démarrer le délai.

¹⁷⁵² Art. R. 431-4 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁵³ Art. R. 423-22 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁵⁴ C. DENIZEAU, « La simplification et la sécurisation des autorisations d'urbanisme par le décret du 5 janvier 2007 », *Dr. adm.*, n° 3, 2004, étude n° 4.

d'instruction : les autorisations implicites représentent 18 % des permis d'aménager et 34 % des décisions de non-opposition à une déclaration préalable¹⁷⁵⁵.

Paradoxalement, de 2016 à 2018, le nombre d'autorisations d'urbanisme obtenues implicitement a connu une baisse généralisée. La décision implicite d'acceptation ne concerne que 5 % à 6 % de l'ensemble des permis de construire, d'aménager et de démolir octroyés. De même, le mécanisme ne s'applique qu'à 15 % des décisions de non-opposition à une déclaration préalable¹⁷⁵⁶. Ces chiffres invitent à penser que les services instructeurs ont progressivement réorganisé leur méthode de travail afin de répondre explicitement aux administrés et de manière plus régulière. La limitation des pièces qu'ils doivent vérifier simplifie également la phase d'instruction.

Dans les domaines familiers de la décision implicite d'acceptation, les services instructeurs se sont habitués et adaptés au mécanisme ; ils répondent explicitement dans le délai imparti. L'objectif d'accélération du temps administratif est donc satisfait. En revanche, le contrôle exercé par l'administration sur certaines demandes peut évoluer et les délais d'instruction peuvent être allongés : les bénéfices obtenus par la réforme du « silence vaut accord » sur le délai au terme duquel l'administré obtient satisfaction seraient alors atténués.

B./ Une accélération contrariée

590. L'objectif d'accélération peut être contrecarré par un allongement du délai d'instruction (1°) ou par la transformation de l'autorisation implicite en une déclaration préalable encadrée (2°).

1°) Un allongement du délai d'instruction

591. Les domaines techniques dans lesquels le mécanisme de la décision implicite d'acceptation prospère sont généralement soumis à des délais d'instruction supérieurs au délai

¹⁷⁵⁵ Annexe n° 4-3 a) : Statistiques du nombre d'autorisations implicites d'urbanisme de 2008 à 2018.

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*

de droit commun de deux mois. Ces délais spéciaux ou dérogatoires¹⁷⁵⁷ résultent de la complexité des procédures. Un équilibre est alors recherché entre la nécessité d'une instruction effective, et donc rallongée par l'examen technique et précis de la demande, et l'accélération du temps administratif escomptée. Au nom du principe de légalité et de l'intérêt général, l'exigence d'un contrôle approfondi, permis par un délai d'instruction étiré, semble logiquement privilégiée. Plus de 30 % des procédures pour lesquelles le silence vaut accord sont concernées¹⁷⁵⁸. L'absence de réduction du délai d'instruction réduit l'effet d'accélération du temps de réponse à la demande de l'administré. La menace de la naissance d'une décision implicite d'acceptation n'opère pas puisque l'administration dispose du temps nécessaire pour rendre une décision implicite avant l'écoulement du délai imparti.

592. Les matières dans lesquelles la règle de la décision implicite d'acceptation existait de longue date correspondent à celles dans lesquelles aucune réduction du délai d'instruction n'a été mise en place¹⁷⁵⁹. Une actualisation des délais applicables aurait pourtant pu être envisagée. Par exemple, les demandes de renouvellement d'autorisations, qui ne nécessitent pas toujours une instruction poussée, auraient pu être soumises au délai d'instruction de droit commun. Le pouvoir réglementaire a pourtant reconnu le délai dérogatoire en vigueur avant la réforme¹⁷⁶⁰. La volonté gouvernementale ne semble pas tendre à la réduction du délai d'instruction : la plupart des procédures qui ont basculé dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation ne sont pas soumises au délai de droit commun. Si la technicité de certaines procédures peut justifier un allongement du délai, souvent le maintien

¹⁷⁵⁷ Art. L. 231-6 du CRPA.

¹⁷⁵⁸ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée de l'instruction. Sur l'ensemble des procédures recensées, le principe de la décision implicite d'acceptation avec un délai de deux mois ne s'applique que pour un quart d'entre elles.

¹⁷⁵⁹ À l'exception notable du droit de l'urbanisme, mais cette réduction du délai d'instruction a été opérée indépendamment de la réforme de 2013 (décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, *JORF*, n° 0158, 10 juil. 2015, p. 11770, texte n° 2).

¹⁷⁶⁰ C'est le cas, par exemple, de la demande de renouvellement de l'agrément d'assistant maternel et d'assistant familial, enserré dans un délai de trois et quatre mois (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 [...], *JORF*, n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21055, texte n° 22), de la demande de renouvellement de l'autorisation d'importation parallèle ou de la mise sur le marché d'un médicament à usage humain soumise à un délai de trois et neuf mois (art. R. 5121-45 et R. 5121-125 du CSP). De même, le renouvellement de l'agrément d'association de défense des consommateurs a été maintenu dans un délai de quatre mois (art. R. 811-5 du code de la consommation), ainsi que le renouvellement de l'agrément des services de santé au travail prévu dans un délai de quatre mois (art. R. 4622-52 du code du travail).

du délai d'instruction supérieur à deux mois antérieurement applicable ou l'allongement du délai s'explique par le souhait d'octroyer aux services instructeurs une « compensation » face aux effets contraignants de la généralisation du principe du « silence vaut accord ».

Par exemple, l'inclusion de nombreuses autorisations d'organismes de formation dans le champ du silence positif est contrebalancée par l'allongement du délai d'instruction¹⁷⁶¹. Il en est de même des demandes relatives à l'accès ou à la modification des conditions d'exercice de professions réglementées dans le domaine médical¹⁷⁶² ou juridique¹⁷⁶³. L'octroi d'un délai dérogatoire de quatre mois, pour vérifier si un huissier de justice ou un notaire remplit les conditions de stage ou de diplôme, traduit une approche plus que prudente du risque de formation d'une décision implicite d'acceptation¹⁷⁶⁴. Le même constat peut être fait pour une demande d'honorariat par un huissier, notaire ou commissaire-priseur, enserrée dans un délai d'instruction de quatre mois¹⁷⁶⁵. La vérification des pièces ne semble pourtant pas témoigner d'une complexité justifiant de déroger au délai de deux mois.

Cependant le pouvoir réglementaire s'accroche à cette logique de « compromis ». Des décrets du 21 août 2019¹⁷⁶⁶ ont ainsi prévu d'étendre le champ d'application du principe en reclassant la onze dérogations réglementaires¹⁷⁶⁷. Pour autant, l'extension réalisée du champ d'application du principe du silence positif est limitée par le maintien global de délais

¹⁷⁶¹ Il peut être cité, par exemple, les agréments et habilitation de la formation aux nombreux diplômes d'animateur sportif dont le délai d'instruction est de six mois (décret n° 2014-1307 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18446, texte n° 86) ; les agréments de laboratoires d'analyse de la qualité de l'eau et de l'air prévoyant un délai de six mois (décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18389, texte n° 54 ; décret n° 2014-1272 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18295, texte n° 10) ; l'agrément des organismes de formation des artificiers enserré dans un délai de six mois (décret n° 2014-1293 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation, *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18408, texte n° 61).

¹⁷⁶² La plupart de ces autorisations sont comprises dans un délai de quatre à six mois (décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18389, texte n° 54)

¹⁷⁶³ Décret n° 2014-1278 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18353, texte n° 38.

¹⁷⁶⁴ *Ibid.*

¹⁷⁶⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶⁶ Décret n° 2019-872 modifiant le code de la construction et de l'habitation, *JORF*, n° 0195, 23 août 2019, texte n° 45 et décret n° 2019-873 du 21 août 2019, *JORF*, n° 0195, 23 août 2019, texte n° 46.

¹⁷⁶⁷ Elles portent sur des autorisations de performance énergétique en matière de construction.

d’instruction de plus de deux mois¹⁷⁶⁸. Les impératifs internes de gestion administrative, ainsi que les exigences inhérentes au contrôle spécifique exercé sur ces demandes, sont pris en compte à travers le maintien de ce délai allongé. Certes, le principe du « silence vaut accord » est applicable, mais sa mise en œuvre ne saurait être trop contraignante.

593. La même dynamique peut être observée s’agissant de l’inscription en premier cycle à l’université. Le caractère technique de la procédure résulte aussi bien du nombre important de demandes à traiter qu’à la gestion de la plateforme unique *Parcoursup* dans le traitement des demandes. Lors de la mise en œuvre de la réforme, la demande d’inscription en premier cycle à l’université a été présentée comme un exemple topique de démarches désormais soumises au principe¹⁷⁶⁹. Or la centralisation des demandes des bacheliers et la réorganisation du mécanisme d’affectation a considérablement réduit la portée du mécanisme. En effet, l’article L. 612-3-I alinéa 4 du code de l’éducation¹⁷⁷⁰ prévoit qu’aucune décision implicite ne peut naître avant le terme de la procédure nationale de préinscription. La durée de cette procédure, qui peut être étalée sur plusieurs mois, se substitue donc au délai de droit commun de deux mois.

La prise en compte des risques pour les services instructeurs a incité le pouvoir réglementaire à allongé la durée d’instruction de nombreuses procédures en arguant, de manière plus ou moins fondée, de la complexité de la demande technique. Les difficultés techniques à instruire les demandes peuvent aussi engendrer la transformation de certaines autorisations en déclarations préalables. Sous l’apparence d’une mesure de « simplification », le changement

¹⁷⁶⁸ Quatre avec un délai de trois mois (agrément d’un opérateur de mesure de la perméabilité à l’air des bâtiments ; demande de label "haute performance énergétique" ; agrément d’un organisme exerçant une activité de maîtrise d’ouvrage d’insertion ; agrément d’un organisme l’habilitant à exploiter une résidence hôtelière à vocation sociale) un avec un délai de quatre mois (agrément d’un mode d’application simplifié de la réglementation thermique), un avec un délai de six mois (agrément de la performance d’un réseau de chaleur ou de froid), trois avec un délai de neuf mois (agréments d’un logiciel d’application de la réglementation thermique et pour le calcul des diagnostics de performance énergétique ; approbation d’une méthode conventionnelle pour le diagnostic de performance énergétique), un avec un délai de douze mois (agrément d’une méthode de justification de la performance d’un système au regard des exigences de la réglementation thermique).

¹⁷⁶⁹ CONSEIL DES MINISTRES, Compte rendu du 22 octobre 2014 : « [...] Hors exceptions fondées sur la Constitution et les engagements internationaux, ce sont maintenant près des deux tiers des régimes d’autorisation qui sont désormais soumis à la règle du “silence vaut accord”, soit près de 1 200 procédures. Des procédures aussi concrètes que la procédure de validation des acquis de l’expérience, l’inscription en première année à l’université ou encore l’immatriculation au répertoire des métiers entrent désormais dans le champ du “silence vaut accord”.

¹⁷⁷⁰ Cet alinéa a été ajouté par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l’orientation et à la réussite des étudiants dite *Parcoursup*, *JORF*, n° 0057, 9 mars 2018, texte n° 1.

de régime entraîne un transfert de responsabilité contraignant pour le demandeur ; il retarde également le moment de la satisfaction définitive de ses intérêts.

2°) La mise en place d'un régime déclaratif

594. La décision implicite d'acceptation se présente comme un allègement du mécanisme de l'autorisation préalable. Elle peut toutefois être considérée comme une « concession passagère aux anciennes techniques de simple déclaration »¹⁷⁷¹. Le mécanisme de l'autorisation implicite mènerait, à terme, au régime d'autorisation explicite ou au retour de la déclaration préalable¹⁷⁷². L'objectif de réduction des autorisations, régulièrement réaffirmé, ne constituerait pas une avancée pour les intérêts du demandeur : s'il obtient satisfaction sans délai, sa situation demeure précaire et peut être remise en cause à tout moment.

595. Un objectif de réduction des autorisations existantes ancien. La circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en œuvre du plan de réforme de l'État proposait, déjà, de simplifier les autorisations administratives existantes. Le moyen envisagé était la suppression du plus grand nombre possible d'autorisations. Dans l'hypothèse où une suppression pure et simple n'était pas envisageable, la circulaire prévoyait de remplacer les autorisations par un régime de contrôle assoupli. Par ordre de préférence, il était envisagé de leur substituer une simple déclaration préalable, une déclaration préalable avec un délai d'opposition¹⁷⁷³ ou bien de maintenir le régime de l'autorisation, mais assorti d'un accord implicite en cas de non-réponse de l'administration au terme d'un certain délai. Deux projets de loi ont été déposés au

¹⁷⁷¹ C. BLUMANN, « Une particularité de la procédure administrative non contentieuse dans le régime minier : " la décision de rejet en l'état » *JCP G*, 1974, n° 2631, § n° 18.

¹⁷⁷² P. BOUFFARD et J.-F. THÉRY, « Étude sur les autorisations tacites », *op. cit.*, p. 304 ; M.-A. LATOURNERIE, « Réflexions sur l'évolution récente du permis de construire », *EDCE*, n° 23, 1970, pp. 47-50. Cette solution semble être également partagée par la doctrine en Allemagne : CE, Étude annuelle 2016 portant simplification et qualité du droit, 2017, p. 144 ; A. JACQUEMET-GAUCHE et U. STELKENS, « le traitement du silence de l'administration et de l'inertie administrative en droit allemand » in J.-B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016, pp. 653-654.

¹⁷⁷³ La présence d'un délai d'opposition pour la déclaration préalable est une autorisation qui ne dit pas son nom. En effet, le demandeur ne peut pas exercer son droit dès le dépôt de la déclaration. Il doit attendre l'écoulement du délai durant lequel l'administration peut s'opposer à sa demande. Par exemple, la décision de non-opposition à une déclaration préalable en urbanisme ne naît qu'à l'expiration d'un délai, en principe, d'un mois (art. R. 423-23 du code de l'urbanisme).

Parlement¹⁷⁷⁴. Après un recensement de plus de 4000 régimes d'autorisations ou déclarations préalables, il a été prévu, dans un premier temps, de supprimer ou de transformer près de 300 autorisations en déclarations préalables ou en autorisations avec accord implicite. La réduction devait se poursuivre les années suivantes¹⁷⁷⁵. Si ces projets de loi n'ont pas abouti, l'ambition d'une réduction des autorisations est demeurée. Ainsi, le décret du 21 mai 1997 a supprimé ou transformé en régimes déclaratifs une partie des régimes d'autorisations¹⁷⁷⁶.

596. Dans l'objectif de simplification des autorisations administratives, la décision implicite d'acceptation se révèle être un troisième choix, une voie médiane lorsque la suppression de l'autorisation ou sa transformation en déclaration préalable est impossible. Le droit de l'Union européenne, et plus particulièrement la directive « services » du 12 décembre 2006¹⁷⁷⁷, adopte aussi cette méthode de hiérarchisation des autorisations administratives¹⁷⁷⁸. Ainsi qu'il a été rappelé¹⁷⁷⁹, la directive impose aux États membres de réduire le nombre d'autorisations administratives préalables à l'accès aux activités de services. Le libre accès du prestataire à une activité de service constitue le principe, sauf si une autorisation d'accès est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et que le contrôle *a posteriori* de l'accès à l'activité n'est pas efficace. À la condition qu'un motif d'intérêt général le justifie, un mécanisme d'autorisation peut donc être mis en place ; cette intrusion de l'administration

¹⁷⁷⁴ Projet de loi n° 2992 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public présenté par D. Perben à l'Assemblée nationale le 11 septembre 1996 ; projet de loi n° 344 portant diverses mesures de simplification administrative, enregistré à la présidence du Sénat le 23 mai 1997.

¹⁷⁷⁵ Exposé des motifs du projet de loi n° 344 portant diverses mesures de simplification administrative. Ce chiffre est confirmé par le rapporteur : « D'ores et déjà, dans ce cadre, près de trois cents mesures ont été arrêtées pour le début de 1997 et doivent déboucher sur 144 suppressions de régimes d'autorisations adm, 18 transformations en régimes de déclaration et 128 cas d'accords implicites nouveaux » (ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 3287 sur le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, M. Cazin d'Honincthun, 8 janv. 1997, p. 9).

¹⁷⁷⁶ Décret n° 97-503 du 21 mai 1997 portant mesures de simplification administrative, *JORF*, n° 117, 22 mai 1997, p. 7690.

¹⁷⁷⁷ Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *JOUE*, 27 décembre 2006, L. 376/36.

¹⁷⁷⁸ Un avis du Conseil d'État sur la directive « services » confirme la similitude des méthodes avec cet objectif structurel de réduction des autorisations : « [...] la méthode la plus pertinente paraît être celle qui est actuellement mise en œuvre par les services du Premier ministre en matière de réforme administrative, qui vise, dans un souci de clarté et de sécurité juridique pour les deux parties, à examiner l'ensemble des régimes actuellement soumis à autorisation pour ne garder que les cas qui justifient une autorisation explicite et, dans les autres cas, supprimer purement et simplement l'obligation d'une autorisation ou la transformer en simple déclaration » (CE. Ass., Avis, 18 nov. 2004, n° 371.000, *Proposition de directive européenne relative aux services dans le marché intérieur – Incidence de certaines dispositions dans l'ordre juridique interne* cité in CE, 2005, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2004, 2005, p. 182.

¹⁷⁷⁹ V. *supra* n° 201.

sur les activités de service est néanmoins atténuée par l'octroi implicite de l'autorisation. La directive hiérarchise l'intensité du contrôle de l'administration dans l'accès aux activités de services : le principe est la liberté avec éventuellement un contrôle *a posteriori* correspondant au régime de la déclaration préalable. Si l'autorisation est nécessaire, au nom d'un motif d'intérêt général, elle doit être compensée par une logique d'octroi implicite. Par contre, l'autorisation explicite témoigne d'une intrusion poussée de l'administration sur l'accès aux activités de service : elle n'est envisageable qu'en dernier recours.

La méthode est inversée avec la réforme de 2013 mais la tendance plus structurelle reste intacte : il s'agit de généraliser le champ d'application de la décision implicite d'acceptation, pour ensuite assouplir le régime d'autorisation au profit de celui de la déclaration préalable¹⁷⁸⁰.

597. Un transfert de responsabilité. Indépendamment de la réduction limitée du nombre d'autorisations¹⁷⁸¹, l'adoption d'un système de déclaration préalable pour les demandes techniques entraîne un transfert de responsabilité à la charge du demandeur. En lui permettant d'exercer l'activité dès le dépôt de sa déclaration, le mécanisme est *a priori* favorable au bénéficiaire : l'exercice de son droit n'est conditionné à aucun accord, il ne subit aucun délai d'attente. En contrepartie, l'administration n'exerce plus aucun contrôle préalable sur la conformité de la demande avec le droit applicable. C'est au demandeur de s'assurer qu'il

¹⁷⁸⁰ Cet objectif a été confirmé par C. Vérot, directrice adjointe en charge de la simplification des normes au secrétariat général du Gouvernement au moment de la réforme, lors d'un entretien réalisé le 5 décembre 2016.

¹⁷⁸¹ Le passage d'un contrôle préventif à un contrôle *a posteriori* ne permet pas d'assurer une protection suffisante des exigences d'intérêt général. Quantitativement, le nombre d'autorisations supprimées reste marginal. À la suite de la circulaire de 1996, une centaine d'autorisations ont été supprimées ou transformées en déclaration préalable (décret n° 97-503 du 21 mai 1997 portant mesures de simplification administrative *JORF*, n° 117, 22 mai 1997, p. 7690) sur un total de total de 4129 régimes d'autorisations ou déclaratifs. Selon le recensement effectué lors de la mise en œuvre de la réforme de 2013, une soixantaine de procédures sont concernées. C'est le cas, par exemple, des autorisations pour les opérateurs de la vente de voyages et de séjours transformées en un mécanisme unique d'immatriculation qui peut être octroyée implicitement au bout d'un mois (art. L. 211-1 et R. 211-21 du code du tourisme) ou de la suppression de l'agrément des entreprises d'abattage et de collecte pour la mise en conservation des peaux d'animaux issues d'abattoirs français (art. L. 654-25 du CRPM) ; de l'autorisation des plantations nouvelles de plantes à parfum, aromatiques et médicinales (art. L. 668-3 du CRPM) ; de l'autorisation, par les établissements d'utilité publique, de faire apport de fonds aux groupements forestiers (art. L. 331-6 du code forestier) ; de l'autorisation d'exercice de la profession de courtier en vins et spiritueux dits "courtiers de campagne " (art. 3 de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 [...], *JORF*, 4 janv. 1950, p. 116). V. not. l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels (*JORF*, n° 0293, 18 déc. 2015, p. 23339, texte n° 2) ; décret n° 2017-932 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification pour les entreprises (*JORF*, n° 0110, 11 mai 2017, texte n° 4).

respecte bien l'ensemble des conditions tout au long de l'exercice de l'activité. Il ne bénéficie d'aucun droit acquis au maintien de la possibilité d'exercer son activité puisque l'administration peut, à tout moment, prendre une mesure d'interdiction. Dans l'hypothèse des demandes techniques, le passage d'un régime d'autorisation implicite à celui de la déclaration prive l'administré de l'expertise administrative, garante *a priori* de la légalité de l'activité qu'il souhaite entreprendre. Par conséquent, le gain de temps dont bénéficie le demandeur est limité par la précarité de sa situation.

598. Le décret du 5 janvier 2007 illustre cette dynamique¹⁷⁸². Le certificat de conformité, acquis implicitement au bout d'un mois à compter de la mise en demeure¹⁷⁸³, est transformé en une simple attestation de non-contestation de la conformité des travaux avec le permis ou la déclaration d'urbanisme. Cette requalification entraîne une « clarification »¹⁷⁸⁴ des responsabilités entre le pétitionnaire et l'administration : désormais, seul le bénéficiaire ou son architecte est responsable de la conformité des travaux avec l'autorisation d'urbanisme délivrée. L'administration instructrice est déchargée de toute responsabilité ; l'attestation de non-contestation n'est plus une décision administrative qui engage l'administration et ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir¹⁷⁸⁵. Le demandeur doit donc assumer, seul, la conformité des travaux qu'il entreprend.

Le principe du silence positif prospère également dans les domaines dits « à moindre risque ». Au regard du champ des exclusions au principe du « silence vaut accord », il s'agit de demandes dont l'instruction ne génère aucune difficulté pour l'administration.

§ 2 Un mécanisme visant des demandes à moindre risque

599. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation se développe aussi dans les matières ne présentant aucune difficulté et sur lesquelles l'administration n'exerce qu'un contrôle limité. Le délai de droit commun est logiquement applicable et l'administration peut

¹⁷⁸² Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, *op. cit.*

¹⁷⁸³ Ancien art. R. 460-5 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸⁴ B. PHÉMOLANT, « La réforme des autorisations d'urbanisme », *AJDA*, n° 5, 2007, pp. 230-236.

¹⁷⁸⁵ CAA Nancy, 16 juin 2011, req. n° 10NC00782, note de M. WIERNASZ, *AJDA*, n° 37, 2011, pp. 2129-2132.

le respecter sans peine. L'objectif de réduction du temps administratif serait atteint (A./). Toutefois, les gains de temps potentiellement obtenus sont ciblés : le pouvoir réglementaire a opté, lors de la mise en œuvre de la réforme de 2013 et dans la délimitation des dérogations réglementaires, pour une approche extensive de la notion de risque. Le traitement d'une partie des procédures aurait pu être très nettement accéléré par le principe du « silence vaut accord », ces demandes en sont pourtant exclues (B./)

A./ Une instruction respectueuse du délai imparti

600. Les procédures peuvent être classées suivant le degré de contrôle exercé par l'administration. Les exceptions de droit, en tant que garantes des exigences constitutionnelles et conventionnelles, imposent que la signification du silence de l'administration soit plutôt de rejet. Il s'agit des procédures que l'administration doit pouvoir pleinement instruire sans que son silence ne modifie l'état du droit existant. Les exceptions législatives et réglementaires sont constituées de procédures sur lesquelles l'administration procède à un contrôle assoupli. Enfin, les procédures dans lesquelles une décision implicite d'acceptation peut naître rendent compte d'un contrôle allégé de l'administration. Il ne faut toutefois pas en déduire que le mécanisme du « silence vaut accord » ne vaut uniquement que pour les dossiers mineurs. L'appréciation de ce caractère est d'ailleurs éminemment subjective. Le principe semble néanmoins essentiellement s'appliquer aux demandes pour lesquelles l'administration a les capacités d'instruire dans le délai imparti et dont les conséquences sont moindres que celles dont les procédures relèvent des exclusions au principe. Il s'agit de demandes pouvant, en principe, être traitées sans difficulté par l'administration dans le délai qui lui est imparti.

601. Le respect des délais d'instruction dans le cadre de ces demandes n'a, en somme, rien d'extraordinaire. Sans doute aurait-il fallu, pour véritablement accélérer le temps administratif, réduire le délai d'instruction de droit commun de deux mois pour les demandes ne présentant aucune spécificité technique ou difficulté particulière. Le domaine éducatif illustre ce paradoxe. Les demandes de réorientation, d'aménagement des conditions d'examen ou d'étude sont traitées avant l'écoulement du délai d'instruction de deux mois. Néanmoins, sur les 175 nouveaux cas de « silence vaut accord » en la matière, aucun ne prévoit un délai plus court que celui de droit commun.

602. Le même constat peut être opéré à propos des demandes des personnes détenues. Les 41 nouveaux cas de silence positif donnent l'impression d'une réelle avancée pour le traitement de leurs demandes. Ces demandes correspondent à la concrétisation de droits fondamentaux¹⁷⁸⁶ des personnes détenues et doivent, à ce titre, être traitées rapidement¹⁷⁸⁷. L'application du délai de deux mois limite l'effectivité du mécanisme du silence positif ; il ne semble pas déraisonnable qu'une réponse puisse être donnée avant l'écoulement de ce délai.

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire a pu opter pour une approche extensive du critère de la dérogation réglementaire, permettant d'écarter des procédures qui n'auraient pas nécessairement été traitées dans le délai imparti.

B./ Une conception extensive du risque administratif

603. L'accélération du délai d'instruction ne peut se faire au détriment de la qualité de la décision. Il a donc été fait le choix de privilégier une approche large des dérogations réglementaires et des exceptions de droit permettant d'éviter le développement non contrôlé de décisions implicites d'acceptation illégales.

604. Certaines procédures sont ainsi écartées pour le risque que comporte la formation d'une décision implicite d'acceptation au profit exclusif du demandeur. Par exemple, la demande de labels « entreprise du patrimoine vivant » ou « Palace »¹⁷⁸⁸, ainsi que l'habilitation de certains établissements privés de formation de délivrer des diplômes ont été classés comme dérogations réglementaires¹⁷⁸⁹. Cette approche extensive du risque permet

¹⁷⁸⁶ Par exemple : les demandes d'obtention de vêtements ou de produits d'hygiène, d'objets culturels, de consultation médicale.

¹⁷⁸⁷ L'assistance ou la représentation par un avocat ou un mandataire agréé dans le cadre d'une procédure disciplinaire, l'entretien avec le chef d'établissement ou un aumônier, le maintien d'un enfant de plus de dix-huit mois auprès de la mère détenue.

¹⁷⁸⁸ Décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014 p. 18357, texte n° 40.

¹⁷⁸⁹ Décret n° 2014-1274 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « le silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18342, texte n° 24.

d'éviter que des « nouveaux entrants » perturbent le fonctionnement du secteur. Dans un autre registre, les demandes relatives à l'aménagement des épreuves et de la formation d'une personne en situation de handicap dans l'enseignement supérieur ont été classées comme dérogations réglementaires¹⁷⁹⁰, alors même qu'elles sont dans le champ du « silence vaut accord » pour certaines demandes relevant des établissements d'enseignement secondaire. Au regard des moyens restreints de certains établissements d'enseignement supérieur, le pouvoir réglementaire a préféré limiter le risque de naissance d'une décision implicite d'acceptation, source d'obligations supplémentaires pour ces établissements¹⁷⁹¹. De même, l'ensemble des demandes portant « inscription à un service public dont l'accès est limité par la prise en compte des capacités d'accueil »¹⁷⁹² ont été exclues du principe car les services instructeurs territoriaux rencontraient des difficultés à mettre en œuvre la réforme. Les procédures pour lesquelles le silence vaut accord se limitent alors à une trentaine de cas¹⁷⁹³.

605. Le décalage entre l'annonce gouvernementale d'une « révolution juridique et administrative »¹⁷⁹⁴ et les conséquences concrètes de la réforme sur le traitement des demandes des administrés résulte enfin de l'inapplicabilité du nouveau principe aux demandes les plus fréquentes¹⁷⁹⁵. Sur les vingt-cinq demandes qui intéressent le plus les administrés, dix relèvent du champ d'application de la décision implicite d'acceptation ; seules trois de ces dix procédures ont été soumises au principe du « silence vaut accord » en 2013. De plus, si ces trois demandes (demande d'une carte d'immatriculation de véhicule,

¹⁷⁹⁰ Décret n° 2014-1274 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « le silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 [...], *JORF*, n° 254, 1^{er} nov. 2014, p. 18342, texte n° 24

¹⁷⁹¹ En vertu de l'article L. 123-4-2 du Code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur sont tenus de mettre en œuvre au profit des étudiants en situation de handicap « les aménagements nécessaires à leur situation dans l'organisation, le déroulement et l'accompagnement de leurs études ».

¹⁷⁹² Les trois autres catégories portent sur l'« attribution de distinction honorifique », les « parutions ou encarts sur les supports de communication, petites annonces (journal municipal, site internet) », la « réalisation de prestations de service ou de travaux », la « délivrance de fournitures ou matériels ».

¹⁷⁹³ Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme du « silence vaut accord ». Par exemple, il peut être cité l'approbation de l'inscription sur une pierre tumulaire ou sur un monument funéraire ; l'agrément des centres de planification ou d'éducation familiale ; les agréments des personnes travaillant dans une pouponnière à caractère social.

¹⁷⁹⁴ CONSEIL DES MINISTRES, compte rendu du 22 octobre 2014 ; SÉNAT, Compte-rendu des débats parlementaires du 16 juillet 2013 sur le projet de loi portant simplification des relations entre l'administration et les citoyens, intervention de M. Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, porteuse de l'amendement gouvernemental inversant le sens du silence de l'administration, p. 7278.

¹⁷⁹⁵ Annexe 4-3 b) : Les 25 demandes les plus consultées par l'administré au regard du nombre de téléchargements du formulaire CERFA sur le site internet *service-public.fr* au premier trimestre 2016.

demande de permis de conduire, demande de médaille d'honneur du travail) semblent relever du « silence vaut accord » car aucune exclusion ne leur paraît applicable, l'effectivité du mécanisme de la décision implicite d'acceptation est relative. Les demandes portent sur la délivrance d'un titre - de surcroît sécurisé pour les deux premiers ; dès lors, en cas de silence de l'administration, seule une action positive de sa part peut permettre à l'administré d'obtenir matériellement ce qu'il demande.

Une seconde analyse qualitative a été opérée. Il s'agit d'étudier vingt-cinq exemples de demandes soumises au silence vaut accord qui sont considérées à volumétrie importante pour les administrations déconcentrées¹⁷⁹⁶. Il ressort un effet non négligeable de la réforme de 2013 qui a fait « basculer » quinze demandes sur les vingt-cinq recensées, soit 60 % d'entre elles. Toutefois, à y regarder de plus près, douze de ces demandes concernent les administrés dans le cadre de leur exercice professionnel dans des domaines fort disparates (contrôle technique des véhicules ; formation des écoles de ski ; exercice de la profession d'infirmier, débits de boisson ; formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, secteur animalier, conditions de travail en entreprise). Sur les vingt-cinq demandes conséquentes, seulement quatre sont applicables à des administrés en tant que particulier. Parmi celles-ci, les trois « nouveaux » cas de décision implicite d'acceptation issus de la réforme de 2013 visent des catégories spécifiques de particuliers : les parents d'élèves¹⁷⁹⁷ et les chasseurs¹⁷⁹⁸.

Ainsi, d'un point de vue qualitatif, le nouveau principe du « silence vaut accord » s'applique à peu de demandes significatives ; la décision implicite d'acceptation prospère dans les domaines sans risques ou techniques, sur lesquels l'administration exerce un contrôle allégé. L'effet réel de la réforme du 12 novembre 2013 sur l'accélération du temps administratif est limité par la faible application du principe aux demandes les plus fréquentes des administrés, du moins en tant que particuliers. Sa portée est ensuite limitée au regard des conditions de l'instruction des demandes.

¹⁷⁹⁶ Annexe n° 4-3 c) 25 exemples de demandes soumises au silence vaut accord classées comme conséquentes en volumétrie par l'administration déconcentrée (hors autorisation d'urbanisme) sur la période 2014-2016.

¹⁷⁹⁷ Inscription dans un établissement du second degré en dehors du secteur scolaire.

¹⁷⁹⁸ Autorisation d'introduction dans le milieu naturel de grands gibiers ; délivrance d'une attestation de conformité de meutes (chasses à courre).

Section 2. Une fonction relative d'accélération du temps administratif

606. L'inversion, en 2013, du sens conféré au silence de l'administration saisie d'une demande est constamment présentée comme un levier de « simplification »¹⁷⁹⁹ administrative. En octroyant au silence une signification positive, la réforme participerait, nécessairement, à l'amélioration de la relation entre l'administration et l'administré. Cette invocation permanente à l'objectif de simplification constitue, avant tout, une rhétorique de légitimation¹⁸⁰⁰ d'une réforme de l'État entreprise par le Gouvernement¹⁸⁰¹. Le succès de la réforme repose sur le postulat suivant : la naissance potentielle d'une décision favorable à l'administré en cas d'inertie administrative va inciter les administrations françaises à réorganiser leurs services et adapter leurs méthodes d'instruction ; les administrations vont, par elles-mêmes, s'adapter afin de traiter dans les meilleurs délais les demandes dont elles sont saisies.

607. Le principe du « silence vaut accord » est un mécanisme incitatif. Le commissaire du gouvernement Genevois le résumait déjà en 1985 : « un régime de décision implicite d'acceptation n'a pas pour vocation première de faire naître des décisions d'autorisation tacites, mais seulement de combattre l'inertie administrative en obligeant l'autorité compétente à se prononcer sur une demande d'autorisation dans un délai déterminé »¹⁸⁰². Ainsi le principe du « silence vaut accord » met un terme à l'inertie administrative, et au temps administratif infini qui en découle, en invitant les administrations à prendre des décisions explicites (§ 1).

608. En revanche, le principe du « silence vaut accord » n'est pas coercitif. C'est sans doute là que réside sa principale limite : dans le cas où elle réagit tardivement, l'administration peut bénéficier d'un allongement du délai d'instruction ou faire disparaître la décision née

¹⁷⁹⁹ Au sein des mesures du « Choc de simplification » mises en place sous la Présidence de François Hollande (2012-2017), la réforme du silence vaut accord est présentée par le Gouvernement comme « emblématique » : <https://www.gouvernement.fr/la-simplification>.

¹⁸⁰⁰ J. CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, LGDJ, coll. « Droit et société », vol. 56, 2^e éd. 2017, p. 96.

¹⁸⁰¹ A. BARTOLI, G. JEANNOT, F. LARAT, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *RFAP*, n° 157, 2016, pp. 7-22 ; F. GELEDAN, « Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *RFAP*, n° 157, 2016, pp. 33-48.

¹⁸⁰² B. GENEVOIS, concl. sur CE, 26 juil. 1985, *Soc. nouvelle Clinique Beausoleil*, req. n° 46236, Rec. p. 231.

contre sa volonté. De telles latitudes contredisent l'objectif d'accélération qualitative du temps administratif (§ 2).

§ 1 Un mécanisme incitant l'administration à agir

609. La décision implicite d'acceptation naît automatiquement à l'expiration du délai d'instruction. Ce mécanisme, en créant une contrainte sur l'administration, incite cette dernière à adopter des décisions explicites (A./). L'administration est parfois contrainte de prendre de telles décisions (B./).

A./ La préférence de l'administration pour une décision favorable explicite

610. La décision implicite d'acceptation ne réduit pas davantage le délai d'instruction que la décision implicite de rejet ; la décision implicite naît dans les deux cas lorsque le délai est écoulé. Toutefois, l'essentiel pour l'administré est d'obtenir une réponse favorable de la part de l'administration. Or, à la différence de la décision implicite de rejet qui ne lui ouvre que l'accès au prétoire, la décision implicite d'acceptation lui permet d'obtenir rapidement ce qu'il souhaite. L'administration, en revanche, privilégie l'édition d'une décision explicite.

611. Premièrement, l'administration sait que le demandeur a une prédilection pour l'écrit afin de pouvoir assurer l'application de la décision dont il bénéficie auprès des tiers¹⁸⁰³. La production, *a posteriori*, d'une attestation¹⁸⁰⁴ constitue une surcharge de travail pour l'administration. Plusieurs mois après la naissance de la décision implicite, elle est contrainte

¹⁸⁰³ « Les usagers insistent pour obtenir une réponse "papier" afin d'être rassurés dans l'éventualité d'une demande de présentation du document d'autorisation le cas échéant » : réponse au questionnaire adressée aux préfets par la mission portant évaluation de la mise en œuvre du principe du silence vaut acceptation *in* T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, annexe IX, p. 12 et 21. V. égal. : M.-C. MEHL-SCHOUDER, « Le "silence vaut acceptation" en droit de l'urbanisme et "ses" législations indépendantes », *AJCT*, n° 3, 2015, p. 124 : « Remarquons que ce même mécanisme d'autorisation tacite a montré ses limites en droit de l'urbanisme, à savoir une nette préférence des administrés et praticiens, mais aussi pour de nombreuses communes, pour une réponse écrite et détaillée, sauf lorsque l'autorisation tacite permet de faire droit à un projet de manière perçue comme plus discrète ».

¹⁸⁰⁴ Art. L. 232-3 du CRPA : « La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'administration »

de consulter de nouveau le dossier afin de préciser les informations contenues dans l'attestation (date d'entrée de vigueur de la décision, durée de validité, obligations éventuelles). Pour faciliter la bonne tenue du traitement des demandes, le service instructeur a intérêt à produire une décision explicite favorable au bénéficiaire plutôt que d'attendre sa formation du fait de l'expiration du délai d'instruction¹⁸⁰⁵.

612. La deuxième raison réside dans l'ambiguïté qui peut exister quant au contenu de la décision, liée à une demande elle-même confuse. L'interprétation divergente entre l'auteur de la décision et son bénéficiaire peut être une source de confusion, voire de contentieux futur. En cas d'imprécision de la demande, l'administration peut avoir intérêt à « réorienter »¹⁸⁰⁶ celle-ci afin d'y faire droit dans le sens qu'elle entend. Ainsi, l'administration exprime plus clairement ce qu'elle souhaite accorder dans sa décision explicite. Si le bénéficiaire considère qu'il est détenteur d'une décision partiellement favorable car ne correspondant pas ce qu'il a réellement demandé, il peut toujours redéposer une demande plus précise.

613. La troisième raison tient à la complexification du sens du silence de l'administration induite par la réforme de 2013. Si l'administration entend donner une suite favorable à une demande dont elle n'est pas certaine qu'elle relève du champ d'application de la décision implicite d'acceptation, elle préférera prendre ses précautions et répondre explicitement.

614. L'autorisation implicite d'urbanisme confirme cette pratique. Même si le délai est déclenché automatiquement dès la réception de la demande à la mairie, et que les conditions d'instruction sont encadrées au profit du pétitionnaire, le mécanisme du silence positif est peu utilisé par les services instructeurs. En moyenne, sur les années 2016, 2017 et 2018, les permis implicites de construire, d'aménager et de démolir concernent 5 % du nombre total des permis accordés¹⁸⁰⁷. La décision implicite d'acceptation apparaît comme un mécanisme par défaut, agissant avant tout comme un moyen de pression sur l'administration afin qu'elle rende une décision écrite dans le délai imparti. Cette préférence pour la décision écrite s'applique également pour l'instruction de dossiers de moindre importance tels que les déclarations

¹⁸⁰⁵ Cette nette préférence pour la décision explicite a été confirmée lors des entretiens menés avec des services instructeurs.

¹⁸⁰⁶ J. OUM OUM, « La motivation de la requalification des demandes par l'administration », *RFDA*, n° 1, 2011, p. 90.

¹⁸⁰⁷ Annexe n° 4-3 a) : Statistiques du nombre d'autorisations implicites d'urbanisme de 2008 à 2018.

préalables de travaux. Même si la décision de non-opposition est implicite dans 15 % des cas (soit plus de 75000 décisions en moyenne par an), cela reste largement minoritaire¹⁸⁰⁸. L'administration préfère se prononcer, dans le délai d'un mois en principe¹⁸⁰⁹, de manière explicite, plutôt que de laisser s'écouler le délai d'instruction et qu'une décision se forme de façon automatique sans qu'elle n'ait à effectuer aucune démarche.

615. L'administration peut donc avoir intérêt à prendre une décision expresse favorable non motivée¹⁸¹⁰ au lieu d'attendre la formation d'une décision implicite favorable. En revanche, elle en est dans l'obligation si elle veut faire échec à la formation de la décision implicite d'acceptation.

B./ L'obligation pour l'administration de prendre une décision explicite défavorable

616. Si l'administration souhaite faire échec à la formation de la décision implicite d'acceptation, elle doit agir en prenant, avant l'expiration du délai d'instruction, une décision explicite de rejet motivée. La contrainte temporelle est d'autant plus stricte que la décision doit être réceptionnée par le demandeur avant cette échéance ; dans le cas contraire, la décision de refus s'analyse comme une décision de retrait qui ne peut être prise que si la décision nouvellement créée est illégale¹⁸¹¹.

L'obligation de notification avant la naissance de la décision implicite d'acceptation influence la durée dont dispose l'administration pour instruire la demande. Bien qu'elle puisse attendre la fin du délai pour procéder à la notification, elle doit prendre en compte le délai nécessaire à la réception, par le demandeur, de la décision. En cas d'envoi postal, le délai d'instruction est nécessairement réduit de quelques jours en raison de la durée normale d'acheminement

¹⁸⁰⁸ *Ibid.*

¹⁸⁰⁹ Art. R. 423-23 du code de l'urbanisme.

¹⁸¹⁰ Sauf disposition spéciale pour la décision explicite, la décision favorable, qu'elle soit implicite ou explicite, n'a pas à être motivée : l'obligation générale de motivation ne s'applique que si la décision est défavorable au demandeur (art. L. 211-2 du CRPA).

¹⁸¹¹ Art. L. 242-1 et L. 243-3 du CRPA : la décision de retrait par l'administration ne peut être prise que dans le délai de quatre mois et si la décision est illégale.

du courrier ; en revanche, en cas d'envoi électronique, l'envoi et la réception ont lieu au même moment, laissant inchangé le délai d'instruction.

Toutefois, à délai d'instruction identique, le silence négatif ne crée aucun droit au profit du demandeur autre que l'accès au juge ; le silence positif, en revanche, oblige l'administration. Si elle ne souhaite pas être liée par la demande qui lui est adressée, l'administration doit donc réagir. Si l'administration a recours, de manière généralisée¹⁸¹², à des décisions expresses de rejet pour faire échec à la naissance d'une décision implicite d'acceptation, elle ne peut pas faire l'impasse sur la motivation de sa décision défavorable, c'est-à-dire préciser les considérations de fait ou de droit qui justifient son refus¹⁸¹³.

617. Malgré la décision explicite défavorable, le traitement de la demande de l'administré est accéléré car il connaît alors plus rapidement les motifs de ce refus. La naissance de la décision implicite de rejet ne l'empêche pas de connaître également les motifs de refus mais il ne pourra les connaître qu'*a posteriori* dans le délai d'un mois s'il a fait une demande en ce sens, formulée dans les délais de recours contentieux¹⁸¹⁴.

La contrainte de motivation de la décision explicite de refus par l'administration est variable selon qu'elle décide de rejeter -intégralement- la demande ou de l'octroyer dans le respect de certaines prescriptions.

618. En l'état du droit, la motivation des décisions administratives n'est pas obligatoire. Hors dispositions spéciales, elle ne l'est que pour les décisions individuelles défavorables relevant du champ d'application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979¹⁸¹⁵, désormais codifié à l'article L. 211-2 du Code. Les décisions ne doivent être motivées que dans la mesure où elles relèvent de l'une des huit catégories d'exceptions limitativement énumérées. En particulier, la motivation est obligatoire en cas de refus d'autorisation¹⁸¹⁶, sauf si la

¹⁸¹² Cette hypothèse est défendue par B. SEILLER, « Le silence de l'administration. Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA*, 2014, n° 1, p. 40 ; A. BARTOLI, G. JEANNOT, F. LARAT, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *op. cit.*, p. 11.

¹⁸¹³ Art. L. 211-5 du CRPA.

¹⁸¹⁴ Art. L. 232-4 du CRPA. Si l'obligation de motivation est issue du droit de l'Union, la motivation doit être produite, *a posteriori*, de manière spontanée. V. *supra* n° 523.

¹⁸¹⁵ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *JORF*, 12 juil. 1979, p. 1711.

¹⁸¹⁶ Art. L. 211-2-7° du CRPA.

communication des motifs est de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou aux intérêts de l'administration dans ses missions régaliennes de sauvegarde de l'ordre public, de justice ou de défense d'un intérêt supérieur de la Nation¹⁸¹⁷. Les autorisations concernées relèvent du champ d'application de la décision implicite de rejet en tant qu'exceptions de droit.

Outre cette catégorie de décision refusant une autorisation, certaines décisions défavorables peuvent être rattachées à d'autres catégories relevant du champ de l'obligation de motivation. En se limitant au domaine d'application de la décision implicite d'acceptation, le Conseil d'État a reconnu, par exemple, l'obligation de motivation des décisions défavorables qui « restreignent l'exercice des libertés publiques »¹⁸¹⁸ telles que la liberté d'enseignement¹⁸¹⁹ ou la liberté du commerce et de l'industrie¹⁸²⁰. Il en est de même de la catégorie des décisions défavorables qui « refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir »¹⁸²¹.

Les motifs de la décision explicite de rejet permettent alors au demandeur d'être rapidement fixé sur sa situation.

619. En cas de décision explicite partiellement défavorable, l'administration n'est tenue de motiver que si l'autorisation est subordonnée à des conditions restrictives ou comporte des sujétions¹⁸²². Au contraire, si les prescriptions ne sont pas substantielles, la décision est rangée dans la catégorie de décisions favorables qui n'ont pas à être motivées. Il a été jugé qu'une autorisation d'urbanisme « qui n'est pas assortie de prescriptions de nature à lui conférer un

¹⁸¹⁷ *Ibid.* ; art. L. 311-5 point 2° a) à f) du CRPA.

¹⁸¹⁸ Art. L. 211-2 point 1° du CRPA.

¹⁸¹⁹ CE, Sect., 23 oct. 1987, *Consorts Métrat*, req. n° 66977, Rec. p. 321 (refus d'inscription d'un bachelier en classe préparatoire). Plus de 80 % des demandes relevant du ministère de l'Éducation nationale sont soumises au silence vaut accord : annexe n° 4-2 a) : bilan par ministère de la réforme du « silence vaut accord ».

¹⁸²⁰ CE, 17 juin 1985, *Dauberville*, req. n° 54172, Rec. p. 184 (décision refusant d'exporter une œuvre d'art). Le certificat d'exportation fait désormais l'objet d'une décision implicite d'acceptation au bout de quatre mois (décret n° 2014-1305 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18443, texte n° 84).

¹⁸²¹ Art. L. 211-2 point 6° du CRPA. Par exemple : CAA Marseille, 25 nov. 1999, *Starck*, req. n° 97MA10719 (refus d'attribuer la croix de combattant volontaire à la guerre 39-45). La demande de reconnaissance du statut d'ancien combattant, déporté, ou contraint au travail durant les conflits armés fait l'objet d'une décision implicite d'acceptation au bout de six mois (décret n° 2014-1284 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation [...], *JORF*, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18379, texte n° 51).

¹⁸²² Art. L. 211-2 point 3° du CRPA.

caractère défavorable, n'avait pas [...] à être motivée »¹⁸²³. Toute la problématique est alors de déterminer le point de bascule entre une autorisation assortie de prescriptions mineures et une décision défavorable. Le Conseil d'État semble opter pour une approche restrictive de la notion de décision défavorable et de l'obligation de motivation qui en découle. Dans le domaine des autorisations¹⁸²⁴, l'octroi d'une fréquence hertzienne à des conditions plus limitatives comme une durée de validité plus réduite¹⁸²⁵ que ce que prévoit la loi ou un type de fréquence avec une puissance d'émission plus faible que demandée¹⁸²⁶ n'est pas considéré comme défavorable et n'a pas lieu, en conséquence, d'être motivé. Il faut que la prescription porte sur des éléments substantiels de l'autorisation avec des obligations imposées par l'administration. Si les prescriptions découlent de l'étude d'impact¹⁸²⁷ ou de la législation contraignante en la matière, elles n'ont pas à être motivées car elles sont liées aux conditions d'octroi de l'autorisation.

620. Face à l'extension du mécanisme de la décision implicite d'acceptation, l'administration est contrainte d'agir plus vite si elle souhaite maîtriser le processus d'élaboration de ses propres décisions. Pour cela, l'administration intègre le délai d'instruction comme devant être impérativement respecté en prenant avant son expiration une décision explicite dont elle détermine le contenu. La décision implicite d'acceptation apparaît alors comme une décision par défaut. Elle n'est utilisée que si l'administration est certaine que la décision implicite d'acceptation correspond exactement au contenu de la décision qu'elle aurait adoptée explicitement.

La conception selon laquelle la formation de la décision implicite d'acceptation a été voulue par l'administration repose sur le postulat d'une réalisation rationnelle¹⁸²⁸ de son activité. Les « administrateurs sont présumés accomplir régulièrement et convenablement leur fonction.

¹⁸²³ CE, 28 juil. 2000, *Assoc. des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure (AVIVE)*, req. n° 198973, Rec. p. 343.

¹⁸²⁴ Des exemples existent dans d'autres domaines : J.-Y. VINCENT, Fasc. 107-30 : « Motivation de l'acte administratif », *Jcl. Adm.*, LexiNexis, 2017, n° 35.

¹⁸²⁵ CE, 26 juin 1996, *Ass. « Radio Alpes Info »*, req. n° 132215, Rec. p. 244.

¹⁸²⁶ CE, 23 nov. 1994, *Ass. pour la culture, la communication et l'économie dans la Manche*, req. n° 72857.

¹⁸²⁷ CE 28 juil. 2000, *Assoc. des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure (AVIVE)*, *op. cit.*

¹⁸²⁸ La rationalité désigne la conformité des choix et comportements à une raison prédéfinie. Il est généralement considéré que, dans le cadre de l'action administrative, cette raison est juridique. Elle consiste en la conformité des actions à la légalité afin de prévenir les contentieux : J. CHEVALLIER et D. LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale », *RFAP*, 1982, n° 24, p. 60.

Dès lors, s'ils s'abstiennent d'agir, c'est qu'ils estiment qu'il n'y pas lieu de faire droit à la demande »¹⁸²⁹. Or, l'abstention de l'administration n'est pas toujours volontaire¹⁸³⁰. Dans ce cas, la formation de la décision implicite d'acceptation sanctionne l'inertie administrative. La décision apparaît alors par défaut, ce qui n'est finalement pas favorable au bénéficiaire car l'administration pourrait vouloir la remettre en cause. Dans ce cas, l'objectif d'accélération du temps administratif n'est pas atteint.

§ 2 Une sanction de l'inertie administrative contre-productive

621. La décision implicite d'acceptation peut naître alors même que l'administration ne l'avait pas anticipée. Dans ce cas, le mécanisme attribuant une signification positive au silence de l'administration agit comme la sanction de son inertie. Il révèle ce qu'il est pleinement : un mécanisme fictif niant la volonté réelle de l'administration, ce qui peut avoir des effets contre-productifs sur l'efficacité de la sanction. En réalité, pour que le mécanisme incitatif d'accélération du délai de traitement de la demande produise pleinement ses effets, il faut que l'administration décide *a minima* d'agir (A./). En effet, la réaction tardive risque d'avoir des conséquences sur le délai d'instruction ou sur la légalité de la décision (B./).

¹⁸²⁹ G. JÈZE, note sous CE, 28 juil. 1905, *Mathieu* et CE, 7 août 1905, *Ducreux et Zill-Desilles*, *RDP*, T. 22, 12^e année, éd. M. Giard et E. Brière, 1905, p. 776. Dans le même sens : « Sans doute, il pourra arriver que parfois l'abstention de l'autorité provienne d'apathie, de négligence et de ce qu'elle n'aura pas examiné l'affaire ; mais ce sera exceptionnel. Le plus souvent, si elle ne répond pas, c'est en parfaite connaissance de cause, et parce qu'elle est décidée à ne pas donner satisfaction aux intéressés [...] » in J. PARRICAL de CHAMMARD, *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, éd. Émile Larose, 1911, p. 60.

¹⁸³⁰ « Il serait peut-être exagéré de prétendre que toujours le silence de l'administrateur est voulu et conscient » in J. LABAYLE, *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, éd. A. Rousseau, 1907, p. 44.

A./ L'efficacité de la sanction tribulaire du comportement de l'administration

622. La décision implicite repose sur un mécanisme fictif selon lequel la volonté est objectivée. La signification du silence n'est que « l'implication nécessaire »¹⁸³¹ de ce qu'a déterminé un texte et la volonté réelle de l'auteur ne joue aucun rôle dans la formation de la décision implicite. Dès que le délai d'instruction a expiré, une décision implicite naît alors même que l'auteur a précisé après sa naissance « qu'il n'avait pas entendu prendre de décision »¹⁸³². La décision de refus de faire droit à la demande formulée après le délai d'instruction s'analyse en une décision de retrait de la décision implicite¹⁸³³.

L'absence de volonté réelle dans le processus d'élaboration de la décision implicite explique la réticence du doyen Hauriou¹⁸³⁴ à admettre qu'elle soit une véritable décision administrative. Il ne s'agit que d'une « décision supposée »¹⁸³⁵ qui est créée « de toutes pièces, par une fiction légale »¹⁸³⁶. Gaston Jèze se distingue de cette conception fictive en se fondant sur la présomption de volonté¹⁸³⁷. Selon lui, l'administration a le devoir de répondre. Si elle reste silencieuse face à la demande d'un administré, son abstention est nécessairement volontaire.

¹⁸³¹ « La décision implicite de rejet ou d'acceptation est le résultat d'une implication dictée par un texte. Elle existe donc non pas parce qu'elle a été prise, mais parce que le silence de l'administration a rempli toutes les conditions posées par le texte » in A. JENNEQUIN, *L'implicite en droit administratif*, op. cit., p. 131.

¹⁸³² CE, 30 sept. 2005, *M. Ilouane*, req. n° 280605, Rec. p. 402.

¹⁸³³ Il en a été jugé ainsi pour les décisions implicites d'acceptation portant inscription au tableau national de l'ordre des experts-comptables (CE, 6 juin 2012, req. n° 334566) ; relatives à une décision d'exonération fiscale en Polynésie française (CE, 21 mai 2012, *SA Interoute*, req. n° 325933, Rec. T. p. 534) ; qui portent décision de non-opposition à une déclaration de boisement (CE, 4 déc. 2009, req. n° 310897) ou portant certificat tacite d'achèvement (CE, 29 nov. 2002, *Cne de Lirac*, req. n° 244873, Rec. T. p. 608).

¹⁸³⁴ « L'acte administratif est une décision, c'est-à-dire une manifestation de volonté positive. Il en résulte que le silence gardé par un administrateur auquel on demande d'accomplir un acte, n'est pas un acte d'administration » : M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, contenant le droit public et le droit administratif, Larose et Forcel, 2^e éd., 1893, p. 185.

¹⁸³⁵ É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1888, LGDJ, rééd. 1989, T. 2, p. 400.

¹⁸³⁶ M. HAURIOU, *Les éléments du contentieux*, Recueil de l'Académie de législation de Toulouse, 2^e série, T. 1, 1905, p. 63.

¹⁸³⁷ G. JÈZE, note sous CE, 28 juil. 1905, *Mathieu* et CE, 7 août 1905, *Ducreux et Zill-Desilles*, op. cit. V. égal., M. DEGUERGUE, « Le silence de l'Administration en droit administratif français », *Les Cahiers de droit*, éd. de la Faculté de droit de l'Université de Laval, vol. 56, n°3-4, 2015, p. 409.

Le raisonnement reste ancré autour de l'idée que la volonté est nécessaire pour la formation de la décision administrative¹⁸³⁸.

623. En réalité, si la volonté réelle est exclue comme condition de formation de la décision implicite d'acceptation, son efficacité est fortement tributaire d'un comportement de l'administration. L'ensemble des obligations procédurales à sa charge au stade de la réception de la demande conditionne l'efficacité de la décision implicite d'acceptation. Ainsi, l'administration doit agir, mais ne pas formaliser sa volonté.

624. Tout d'abord, dès réception de la demande, l'administration doit produire un accusé de réception de la demande¹⁸³⁹. Si elle ne le fait pas, l'administré ne connaît pas la date de déclenchement du délai d'instruction, sauf en cas d'envoi électronique ou par accusé de réception. Il ne sait également pas si l'administration est compétente, le sens du silence et le caractère complet de sa demande. Le comportement de l'administration, à ce stade, est déjà déterminant.

En cas de demande mal dirigée, l'administration est tenue à une obligation de transmission à l'autorité compétente¹⁸⁴⁰. Si elle ne respecte pas cette obligation, aucun délai au terme duquel est susceptible de naître la décision implicite d'acceptation ne court. Aucune accélération du temps administratif ne peut avoir lieu tant que la transmission n'a pas été faite, sauf à considérer que la décision implicite de rejet qui se forme y participe. L'effet contraignant est également, sur ce point, amoindri.

Par ailleurs, au stade de l'instruction, l'administration doit procéder à la publicité de la demande dans les cas où une mesure de publicité est obligatoire à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse¹⁸⁴¹. Elle doit également effectuer les consultations obligatoires, à la vérification des conditions de fond et demander, le cas échéant, des pièces complémentaires. Si elle ne les effectue pas, une décision implicite d'acceptation risque d'être illégale et contestable à tout moment par un tiers.

¹⁸³⁸ En ce sens : « L'absence d'action face à une sollicitation est par elle-même un acte de volonté » (B. DEFOORT, *La décision administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 286, 2015, n° 588).

¹⁸³⁹ Art. L. 112-3 du CRPA.

¹⁸⁴⁰ Art. L. 114-2 du CRPA.

¹⁸⁴¹ Art. L. 232-2 du CRPA.

Enfin, en cas de naissance d'une décision implicite, l'administration est tenue de délivrer une attestation de la décision implicite d'acceptation si le bénéficiaire l'exige¹⁸⁴².

625. Tous ces éléments démontrent que l'efficacité du mécanisme de décision implicite d'acceptation est tributaire d'un comportement actif de l'administration. Sauf pour la demande mal dirigée, ces conditions ne font pas obstacle à la naissance d'une décision implicite d'acceptation. Toutefois, l'absence d'instruction atrophie l'efficacité du mécanisme conçu pourtant pour sanctionner l'inertie administrative.

B./ Une réaction tardive défavorable au demandeur

626. Dans le cas où l'administration n'a pas traité en début d'instruction la demande, l'objectif d'accélération du temps administratif risque d'être triplement limité : en cas de demande des pièces manquantes, en cas de sortie de vigueur du retrait et en cas de recours contentieux d'un tiers.

627. Tout d'abord, si le service instructeur constate, volontairement ou pas, que la demande est incomplète, il peut, sauf texte contraire¹⁸⁴³, demander les pièces tant que le délai d'instruction n'a pas expiré¹⁸⁴⁴. Cette demande interrompt le délai écoulé et un nouveau délai ne court qu'à compter de la réception des pièces exigées. La réaction tardive de l'administration peut alors potentiellement faire doubler, voire plus en cas de demandes successives, le délai d'instruction. L'objectif d'accélération n'est aucunement atteint. Rien de tel avec la décision implicite de rejet. La demande ne fait que suspendre le délai d'instruction. Une telle différence de traitement pourrait faire l'objet d'un alignement du fait de la reconnaissance du principe « silence vaut accord ».

628. Par ailleurs, si la décision implicite d'acceptation a été formée en cas de forte ou complète inertie de l'administration, le risque d'illégalité de cette décision n'est pas

¹⁸⁴² Art. L. 232-3 du CRPA.

¹⁸⁴³ En urbanisme, la demande de pièces manquantes ne peut avoir lieu que dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande à la mairie (art. R. 423-22 du code de l'urbanisme). De même, cette demande doit être notifiée à compter de la réception du dossier, soit dans le délai de quinze jours pour l'agrément d'assistant maternel ou familial (art. D. 421-11 du CASF), soit dans un délai de dix jours pour l'agrément d'accueillant familial (art. R. 441-3 du CASF).

¹⁸⁴⁴ Art. L. 114-5 du CRPA.

négligeable, notamment si des obligations de consultation étaient prévues. Dans ce cas, le délai d'instruction laisse place à un délai de retrait (ou d'abrogation) de quatre mois durant lequel l'administration peut retirer la décision implicite d'acceptation illégale qu'elle soit créatrice de droits¹⁸⁴⁵ ou qu'elle ne le soit pas (abrogation à tout moment)¹⁸⁴⁶. Le délai de droit commun de deux mois devient alors un délai de six mois. L'objectif d'accélération du temps administratif n'est alors plus rempli dans le cas où la décision implicite d'acceptation intervient par défaut du fait d'une instruction sommaire.

629. Enfin, du point de vue de la stabilisation par le bénéficiaire de ses droits, la décision implicite d'acceptation peut faire l'objet d'un recours contentieux sans qu'aucun délai contentieux n'ait couru à l'égard du tiers du fait de l'absence de publicité.

L'objectif d'accélération du traitement des demandes des administrés peut être analysé tant sous un angle quantitatif que qualitatif. Sur le plan quantitatif, le mécanisme de la décision implicite permet d'accélérer l'instruction car à l'expiration du délai d'instruction - deux mois en principe -, le silence de l'administration se transforme en une décision administrative. La décision implicite d'acceptation, par sa modification de la situation juridique *statu quo ante*, incite l'administration à réagir en prenant une décision explicite. Ainsi, l'administré se retrouve en possession d'une décision administrative en réponse à sa sollicitation dans un délai raisonnable. Toutefois, sur le plan qualitatif, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est plus discutable. En effet, l'administré cherche avant tout à obtenir ce qu'il demande et, le cas échéant à titre subsidiaire, les raisons du refus qui lui sont opposés. Le mécanisme de la décision implicite d'acceptation accélère le temps administratif pour le demandeur en cas de rejet de sa demande car il connaît les motifs de sa décision défavorable dès la notification de la décision explicite et non *a posteriori* en cas de décision implicite de rejet. Mais sa précarité ne va pas dans le sens de la sécurité juridique : exprimant cette fois sa volonté, l'administration pourrait priver un administré du bénéfice d'une décision acquise par l'écoulement du temps. En outre, le recours contentieux irait à l'encontre de l'objectif premier du mécanisme, en allongeant le temps administratif : d'abord, du point de vue de

¹⁸⁴⁵ Art. L. 242-1 du CRPA.

¹⁸⁴⁶ Art. L. 243-1 et L. 243-3 du CRPA.

l'administration, qui devra encore consacrer du temps à la « clôture » du dossier ; ensuite, pour l'administré, qui devra (encore) attendre pour connaître l'étendue définitive de ses droits.

630. Les limites de la formation de la décision implicite d'acceptation comme sanction de l'inertie administrative confortent l'idée selon laquelle le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est, avant tout, l'un des instruments d'accélération du temps administratif. Compte tenu des risques qu'elle présente au regard du principe de légalité, la décision implicite d'acceptation ne devrait sanctionner l'inertie de l'administration qu'à titre exceptionnel.

CONCLUSION DU CHAPITRE

631. Le développement de la décision implicite d'acceptation est consubstantiellement lié à l'intervention croissante des collectivités publiques dans de nombreux secteurs. Le mécanisme, un temps limité aux secteurs de l'aménagement du territoire et à l'accès à une activité économique réglementée, a ainsi accompagné la réglementation grandissante de nouveaux domaines tels que l'éducation, le secteur industriel et agricole, la gestion de fonds financiers, la fiscalité, les activités de loisir, les transports¹⁸⁴⁷. Son extension continue aboutit à la consécration, par la réforme de 2013, du principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord à la demande de l'administré.

Plus fondamentalement, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation est au service d'un idéal : créer les conditions d'une action administrative rapide, efficace et permettre le traitement des demandes des administrés dans les meilleurs délais. Pour cela, la décision implicite d'acceptation fait office de menace sur l'administration ; son inertie à travers un silence prolongé peut désormais l'engager.

632. N'ayant pas été conçu comme une fin en soi, l'objectif d'accélération qui lui a été assigné n'est pas pleinement atteint. Si le mécanisme est une incitation à réaliser l'instruction des demandes dans le délai imparti, il ne fonctionne pleinement que si l'administration respecte, déjà, une partie de ses obligations. Moins qu'une menace, la décision implicite d'acceptation assume plutôt un rôle de « garde-fou » en exerçant une contrainte temporelle sur les services instructeurs.

¹⁸⁴⁷ Annexe n° 4-2 b) : Nombre de décisions implicites d'acceptation par catégorie.

CONCLUSION DU TITRE

633. La décision implicite d'acceptation est d'une nature hybride, qui constitue à la fois son intérêt et sa limite. Elle naît automatiquement du fait du silence de l'administration à une demande d'un administré. Elle agit alors comme une sanction efficace pour que l'administration prenne une décision explicite dans le délai d'instruction. Elle présente un intérêt évident pour le législateur ou le pouvoir réglementaire qui l'instaure comme dynamique d'accélération de prise de décision par les services instructeurs de l'administration. Elle permet également d'assouplir l'extension du contrôle préventif dans de nombreux secteurs en fixant un délai contraignant à l'administration pour opérer son contrôle, du moins quand il limite l'accès à une activité ou l'octroi d'un droit à l'administré. En raison de ses avantages, la décision implicite d'acceptation s'est développée dans de nombreux domaines. Sous l'impulsion du législateur, la mise en œuvre du dispositif a été encouragée avec la loi du 12 avril 2000. À la veille de la réforme de 2013, le silence positif s'appliquait pour plus de 300 procédures. Bien qu'encadrée, sa reconnaissance comme principe rend désormais applicable le dispositif pour plus de 1300 procédures, soit pratiquement la moitié de l'ensemble des procédures existantes alors que la décision implicite d'acceptation ne concernait que 14 % d'entre elles avant cette réforme¹⁸⁴⁸.

634. Toutefois, son extension ne doit pas occulter certaines de ses limites, qui menacent la stabilité des droits acquis par le bénéficiaire. Par sa nature même, la décision implicite d'acceptation ne peut pas faire l'objet d'une publicité. Au mieux, si des mesures sont organisées en ce sens, c'est la demande ou l'attestation qui est publiée. De même, la formation automatique de la décision administrative, sans que l'administration n'ait nécessairement effectué une instruction suffisante, présage d'une potentielle illégalité de la décision implicite d'acceptation. Ces deux limites structurelles menacent les droits acquis du bénéficiaire. Ce dernier peut voir sa décision remise en cause par l'administration ou par le juge en cas de recours d'un tiers. La décision implicite d'acceptation comporte alors un effet contre-productif non négligeable. L'objectif d'accélération du temps de traitement des demandes des

¹⁸⁴⁸ Annexe n° 4 : Bilan de la réforme du « silence vaut accord ».

administrés ne doit pas s'accompagner d'une moindre qualité des décisions administratives. Si la mise en place de la décision implicite d'acceptation entraîne une hausse des décisions expresses de refus non motivées ou peu motivées ou la naissance de décisions implicites d'acceptation illégales qui disparaîtront ultérieurement de l'ordonnement juridique - par l'action de l'administration ou du juge -, l'objectif d'amélioration de la relation entre l'administration et l'administré n'est pas atteint. Cet effet contre-productif ne doit pas être sous-estimé, notamment en cas de délai d'instruction trop court au regard de la complexité de la demande. Il a été anticipé avec la possibilité pour le législateur ou par le pouvoir réglementaire d'allonger le délai d'instruction. À ce titre, 34 % des demandes entrant dans le champ d'application de la décision implicite d'acceptation font l'objet d'un délai supérieur à deux mois¹⁸⁴⁹.

635. Les limites de la décision implicite d'acceptation illustrent que le mécanisme a été conçu comme un outil fonctionnel au service d'une plus grande réactivité de l'administration dans le traitement de la demande. En réalité, en donnant un sens au silence, ce mécanisme invite l'administration à ne pas rester silencieuse.

¹⁸⁴⁹ Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

636. La consécration de la décision implicite d'acceptation comme sens de principe du silence de l'administration à une demande d'un administré pourrait donner l'impression que cette décision administrative est devenue un mode d'action ordinaire de l'administration. Il n'est en rien. Qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, la décision implicite est une fiction juridique à vocation fonctionnelle. La première a été conçue historiquement pour éviter le déni de justice du fait de la généralisation de la décision préalable comme condition de recevabilité du recours contentieux administratif. La seconde a été instaurée afin d'éviter que l'administration, par son silence, bloque les droits de l'administré dans des domaines où l'accès à l'activité était libre. L'intervention croissante des collectivités publiques dans de nombreux secteurs au nom de l'État-providence a renouvelé les enjeux du sens à donner au silence de l'administration. Si la décision implicite de rejet permet de concilier la possibilité de saisine du juge avec les prérogatives de l'administration, elle n'incite aucunement l'administration à traiter la demande dans un délai raisonnable.

637. La mise en place de la décision implicite d'acceptation répond alors à un objectif d'amélioration de la relation entre l'administration et l'administré mais dans un sens unique. C'est à l'administration qu'incombe la charge de cette amélioration en traitant la demande dans le délai d'instruction. En cas de non-respect du délai, l'administré bénéficie d'une décision favorable conformément à ce qu'il a demandé - hors les cas où la demande entre dans le champ d'application de la décision implicite de rejet.

638. L'administration est donc tenue de traiter la demande dans le délai d'instruction imparti tout en respectant le régime juridique de la décision administrative. En réalité, une tension se forme entre le respect du régime de la décision administrative et la spécificité du mécanisme implicite. Le rattachement de la décision implicite au régime de la décision administrative a pour but d'éviter que l'administration n'en profite pour se dispenser du respect des formalités d'élaboration de la décision. En revanche, il est indéniable que sa nature informelle rend difficile le respect de certaines d'entre elles telles que la publicité, la motivation. Au mieux, un mécanisme *ad hoc* est créé avec la publication de la demande, une attestation ou encore une motivation *a posteriori*.

639. De même, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation doit avoir un effet incitatif pour que l'administration traite la demande dans le délai imparti. Pour cela, des règles spécifiques sont prévues en matière de déclenchement du délai d'instruction. Contrairement à la décision implicite de rejet, le délai au terme duquel naît une décision implicite d'acceptation ne commence à courir que si la demande est adressée à l'administration compétente. Cette condition peut considérablement allonger le délai d'instruction si elle n'est pas respectée par l'administré. Ainsi, le traitement de la demande dans un délai raisonnable suppose une responsabilisation accrue autant de l'administration que de l'administré. L'amélioration de leur relation passe alors par un meilleur dialogue entre eux. Le silence de l'administration ne peut durer qu'un temps.

CONCLUSION GÉNÉRALE

640. En proclamant le principe du « silence vaut accord », la loi du 12 novembre 2013 a soumis près de 1 000 nouvelles procédures à la règle de la décision implicite d'acceptation. Celles-ci s'ajoutent aux 400 procédures pour lesquelles le silence de l'administration sur la demande d'un administré valait déjà acceptation. Le strict constat arithmétique confirme donc les propos du Gouvernement : une « révolution juridique et administrative »¹⁸⁵⁰ semble être survenue.

641. Pourtant la portée du nouveau principe est indéniablement limitée. Le champ d'application de la décision implicite d'acceptation est fermé, enserré dans des conditions restrictives et connaît de nombreuses exclusions : les quatre exceptions législatives prévues à l'article L. 231-4-1° à 3° et 5° du Code, les exceptions de droit énoncées à l'article L. 231-4-4°, les dérogations réglementaires de l'article L. 231-5, mais aussi les dispositions spéciales prévoyant leur propre sens au silence et les dispositions indépendantes du régime général. Les chiffres nuancent alors un discours gouvernemental qu'ils ont pourtant servi : au moins 1 700 procédures demeurent soumises à l'ancien principe de la décision implicite de rejet. Le « big-bang juridique » promis par la réforme n'aurait finalement pas eu lieu.

642. La loi du 12 novembre 2013 prétendait consacrer le principe du silence implicite. En réalité, ce sont deux interprétations du silence qui coexistent. Il ne saurait en être autrement. L'intérêt général et le respect des droits des tiers exigent de ménager des exceptions à l'application de la décision implicite d'acceptation ; la formation mécanique de la décision ne garantit pas sa légalité. Si l'administration n'a pas pu, ou n'a pas souhaité respecter les règles d'élaboration classique de la décision administrative, une décision implicite favorable naît, mais elle est illégale. L'administration peut alors retirer ou abroger, dans un délai de quatre mois, la décision. Les tiers ont aussi la possibilité de la contester devant le juge administratif. Les vertus potentielles de la réforme du « silence vaut accord » sont alors neutralisées : la

¹⁸⁵⁰ CONSEIL DES MINISTRES, compte-rendu du 22 octobre 2014, accessible en ligne.

réduction du délai de traitement des demandes paraît bien dérisoire s'il s'agit pour l'administration de reprendre, explicitement, les décisions implicites mal nées.

643. En réalité, seule la modification des méthodes de travail de l'administration est susceptible de permettre d'atteindre l'objectif de célérité fixé par la réforme. À cet égard, l'efficacité du dispositif pourrait être renforcée par trois principaux aménagements.

644. Le premier consisterait à actualiser les informations à disposition des administrations, et des administrés, pour déterminer la manière dont le silence gardé sur chaque demande est interprété, ainsi que le délai au terme duquel le mutisme administratif acquiert un sens et donne lieu à une décision. Une telle recommandation paraît superflue : l'actualisation des procédures pour lesquelles le « silence vaut accord » est une obligation légale. Aucune mise à jour n'est malheureusement opérée depuis la fin de l'année 2015¹⁸⁵¹. De même, un prototype de moteur de recherche a été mis en ligne en juin 2016¹⁸⁵². Un tel outil renforcerait grandement l'intelligibilité du nouveau principe et faciliterait l'application de la réforme, mais il demeure à l'état de projet.

645. L'actualisation est d'autant plus nécessaire que la liste des procédures exclues du principe du « silence vaut accord » est toujours plus incomplète : les décrets portant dérogations réglementaires et exceptions de droit à la règle du silence positif se succèdent, les procédures basculent d'un champ d'application à l'autre sans que jamais les listes officielles ne soient modifiées. Le manque de recensement actualisé des exceptions condamne toute démarche gouvernementale d'évaluation régulière de l'efficacité de la réforme dans son ensemble.

646. Le recensement actualisé des procédures soumises ou exclues du principe du « silence vaut accord » est l'une des propositions formulée dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre du principe de 2017¹⁸⁵³. La compilation et l'analyse des procédures sont des conditions *sine qua non* à l'objectif politique, toujours affiché, « de réduire et de limiter les exceptions à

¹⁸⁵¹ En réalité, la liste prend la forme de 4 tableaux actualisés le 21 septembre 2015 (services de l'État) ; le 12 novembre 2015 (collectivités territoriales) ; le 7 janvier 2016 (organismes de Sécurité sociale) et le 12 novembre 2015 (autres organismes gérant un service public administratif).

¹⁸⁵² Le moteur de recherche a été mis en place par une mission de travail sous la direction du secrétariat général du Gouvernement. Ce moteur de recherche est accessible sur le site *Service-public.fr*.

¹⁸⁵³ T. WAHL, A. GOHIER del RE., S. FOURCADE Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), févr. 2017.

ce principe, afin d'améliorer et de simplifier les rapports entre l'administration et les usagers »¹⁸⁵⁴. Le rapport fixe un délai de six mois pour procéder au recensement. Ce délai a par la suite été porté à deux mois par la loi du 10 août 2018. Toutefois, à ce jour, aucun recensement ni rapport officiel n'ont été réalisés.

647. La deuxième recommandation tiendrait à l'amélioration des conditions de déclenchement du délai au terme duquel une décision implicite d'acceptation naît. En exigeant que la demande soit adressée à l'administration compétente et en permettant, sauf texte contraire, d'interrompre le délai en cas de pièces manquantes, le droit positif limite la fonction du mécanisme d'accélération du temps administratif. Si la condition de la réception de la demande par l'administration compétente comme déclenchement du délai d'instruction doit être maintenue dans son principe, une approche restrictive du délai au terme duquel l'administration peut demander les pièces manquantes pourrait en revanche être adoptée. Selon les procédures, un délai impératif pourrait même être prévu. Les textes pourraient, par ailleurs, renforcer le caractère limitatif des pièces à produire. Enfin, les effets de la demande de pièces sur le délai d'instruction pourraient être alignés, que cette demande de pièces survienne dans le cadre d'une procédure soumise au silence positif ou négatif. La demande de pièces complémentaires par l'administration compétente ne ferait que suspendre le délai d'instruction ; elle ne l'interromprait plus et si l'administration tarde à exiger ces pièces, le temps écoulé est pris en compte. Un tel alignement provoquerait, peut-être, la diligence des services instructeurs, contraints de rapidement examiner le caractère complet des dossiers de demande et d'exiger, dès que possible, les pièces manquantes.

648. La troisième recommandation porterait sur le renforcement de la publicité de la décision implicite d'acceptation. En l'état du droit, la publicité se limite, sauf texte spécial, à une publication de la demande dans les domaines où elle est imposée pour les décisions expresses. Cette mesure d'information intervient au stade de l'instruction de la demande qui est susceptible de donner lieu à une décision implicite d'acceptation. Elle pourrait être complétée par la publication de l'attestation lors de sa communication au bénéficiaire qui la demande. Cette mesure serait profitable aussi bien au bénéficiaire de la décision qu'au tiers ;

¹⁸⁵⁴ Art. 72 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, *JORF*, n° 0184, 11 août 2018, texte n° 1.

informant ce dernier de l'existence de l'acte et de ses motifs, elle déclencherait le délai contentieux et permettrait d'octroyer au bénéficiaire ce qu'il attend vraiment : une décision favorable définitive.

649. La portée limitée du mécanisme de la décision implicite d'acceptation a concentré une grande partie des critiques. Le champ d'application réel du principe est évidemment en deçà des espérances, et le vœu peut être formulé qu'il tende à s'ouvrir. Le régime de la décision implicite d'acceptation doit également être perfectionné. Il s'agit de s'émanciper des règles générales de la décision administrative au risque, sinon, de faire perdre au silence positif toute efficacité. Pourtant, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est pas à vouer aux gémonies. Son apport réel se mesure au regard de son objectif ultime : l'accélération du temps administratif pour répondre de manière explicite à une demande de l'administré. La décision implicite d'acceptation ne constitue pas une rupture fondamentale de l'action administrative au profit de l'intérêt subjectif de l'administré-demandeur ni une révolution juridique d'ampleur ; mais elle est un maillon crucial de la réforme administrative. C'est ainsi que le mécanisme de silence positif doit être considéré : sans être une fin en soi, il est l'instrument de la transformation progressive des conditions de réalisation de la fonction administrative.

ANNEXES

Annexe n°1 : Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme du 12 novembre 2013

Annexe n°2 : Recensement des procédures des trois ministères classées comme exceptions législatives au titre de l'article L. 231-4-1° du CRPA

Annexe n°3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaires au principe

Annexe n° 3 – 1 : Catégorisation des exceptions de droit

Annexe n° 3 - 2 : Actualisation des exceptions de droit (SVR I-4°)

Annexe n° 3-3 : Catégorisation des dérogations réglementaires (SVR II)

Annexe n° 3-4 : Actualisation des dérogations réglementaires (SVR II)

Annexe n° 4 : Bilan de la réforme « silence vaut accord »

Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme « silence vaut accord »

Annexe n° 4-2 : Nombre de décisions implicites d'acceptation

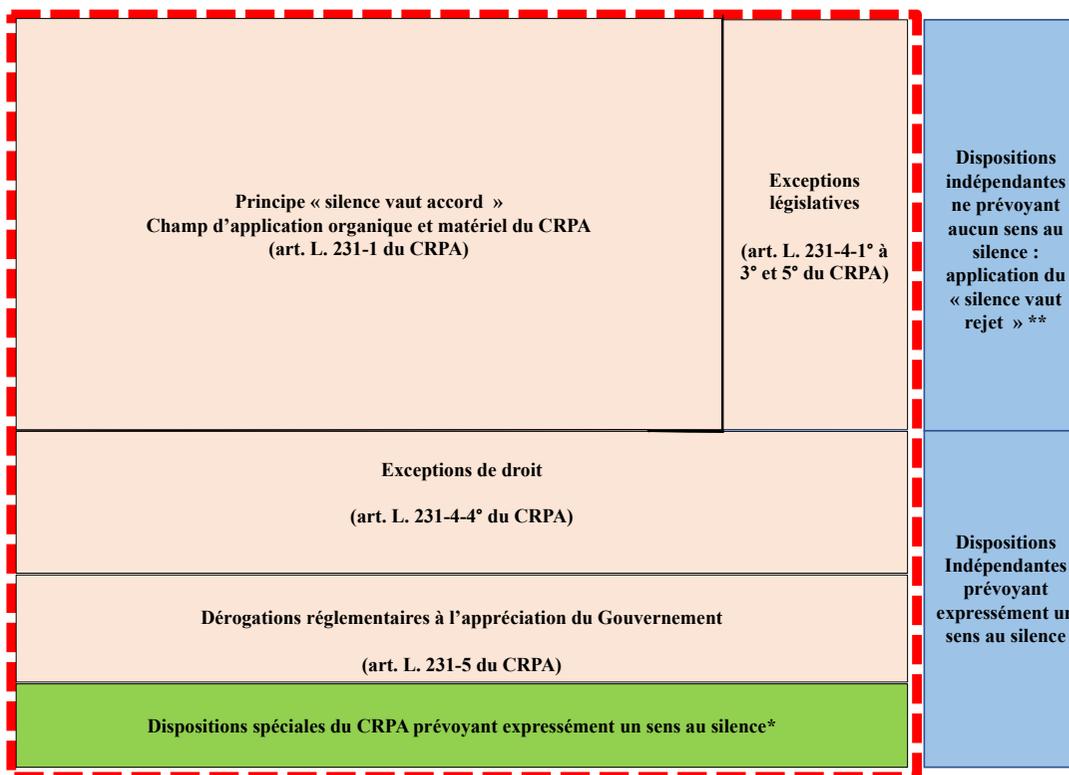
Annexe n° 4-3 : Bilan de la réforme du silence vaut accord par volumétrie

Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction

Annexe n° 5 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes « silence vaut accord » et « saisine par voie électronique »

Annexe n°1 : Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme du 12 novembre 2013

- Légendes :**
- CRPA : le périmètre du Code est représenté en surbrillance rouge pointillé.
- *La disposition spéciale à valeur législative ou infra-législative prévoyant un « silence vaut accord » doit être conforme aux exceptions de droit (critère hiérarchique).
- **La règle contentieuse issue de l'article R.421-2 du code de justice administrative s'applique.



Annexe n° 2 : Recensement de l'ensemble des procédures des trois ministères classées comme exceptions législatives en tant que donnant lieu à une décision non individuelle

Objet de la demande	Fondement juridique	Périmètre contestable	Remarques
Demande d'inscription sur la liste de dérogation à l'interdiction de certains mélanges extemporanés de produits phytopharmaceutiques et d'adjuvants.	art. L. 253-1, L. 253- 7, R. 253-45 du CRPM.		
Demande d'inscription au catalogue des semences (vigne).	art. R. 661-28-1 du CRPM.		
Demande d'approbation des schémas régionaux de maîtrise sanitaire et des programmes collectifs volontaires.	art. L. 201-12, D. 201-30 du CRPM.	Contestable : tutelle - décision individuelle.	
Demande d'agrément des associations chargées de tenir les livres généalogiques des espèces canines et félines.	art. D. 214-8 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Revirement de CE, 12 mars 2012, <i>Association Française du Cheval et du Poney de Sport Européen</i> , req n° 340653.
Demande d'inscription au catalogue officiel d'une variété ou d'un clone (vigne).	art. R. 661-28 et s. du CRPM.		
Demande de création de zones protégées pour la production de semences ou plants.	art. R. 661-12 et s. du CRPM.		
Demande d'enregistrement et reconnaissance des ressources phytogénétiques.	art. L. 660-4. du CRPM.		
Demande d'inscription d'une variété de plantes fruitières.	art. R. 661-45. du CRPM.		
Demande d'autorisation de boisement de terre mises hors de culture.	art. L.126-1 ; D. 332-6 du CRPM.		
Agrément des organismes habilités à intervenir dans la politique de sélection et d'amélioration génétique des équidés.	art. D. 653-37 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juil. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.
Agrément des opérateurs du service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants en monte publique	art. L. 653-5, R. 653-97 et s. du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Agrément d'organisme de sélection.	art. L. 653-3 + R. 653-33, D. 653-32-2, R. 653-31-1 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juil. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.
Opérateurs assurant le service de contrôle et d'enregistrement des performances du cheptel.	art. L. 653-10, R. 653-64 et s. du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Demande d'agrément d'organisme pour l'enregistrement et le contrôle des performances.	art. L.653- 10 et R. 653-74 du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Demande d'agrément des établissements de l'élevage.	art. R. 653-42 du CRPM.	Contestable : tutelle - décision collective de nature individuelle.	
Demande de volume complémentaire pour des vins AOC.	art. D. 645-7-1 du CRPM.		

Demande d'agrément des SAFER ou de retrait d'agrément.	art. L. 141-6 et R. 141-3 du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public - conf. de CE, 20 nov. 1995, <i>Borel</i> , req. n° 147026 ; CE, 19 sept 2012, <i>Soc. anonyme de Mivoisin</i> , req. n° 252002 (implicit).
Demande d'agrément de dévolution des biens financiers des SAFER.	art. L. 141-8 du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Demande droit de préemption SAFER.	art. L. 143-7, R. 143-1 du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Reconnaissance ou préreconnaissance des groupements de producteurs de fruits et légumes.	art. D. 551-56 à D. 551-61 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Revirement de CE, 7 août 2008, <i>Comité économique agricole fruits et légumes du bassin Rhône-Méditerranée</i> , req. n° 291158.
Demande d'extension des règles fixées par les OP aux producteurs non membres.	art. D. 551-35 du CRPM.		Décision d'espèce (extension d'un accord collectif).
Demande d'homologation d'un accord interprofessionnel.	art. L. 631-3 et L. 631-9 du CRPM	Contestable : tutelle - décision individuelle.	
Demande d'extension d'un accord interprofessionnel à long terme homologué.	art. L. 631-10 du CRPM.		Décision d'espèce (extension d'un accord collectif).
Reconnaissance de la qualité interprofessionnel.	art. L. 632-1, L.632- 1-1, L. 632-1-2 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Revirement de CE, 10 août 2005, <i>Syndicat régional des pisciculteurs du Massif Central</i> , req. n° 253171.
Demande d'extension d'un accord interprofessionnel à long terme homologué.	art. L. 632-3 et s. du CRPM.		Silence vaut accord par disposition législative spéciale (loi n° 98-565 du 8 juillet 1998).
Demande d'homologation du cahier des charges de label rouge.	art. R. 641-1 et s. du CRPM.		Décision d'espèce (CE, Sect., 17 janv. 1992, <i>SCI du Château Coutet et autres</i> , req. n° 90309).
Demande d'homologation d'un cahier des charges d'appellation d'origine, d'indication géographique protégée ou de spécialité traditionnelle garantie.	art. R. 641-11 et s. du CRPM.		Décision d'espèce (CE, Sect., 17 janv. 1992, <i>SCI du Château Coutet et autres</i> , req. n° 90309).
Demande d'homologation d'un cahier des charges « Agriculture Biologique ».	art. R. 641-26 et s. du CRPM.		Décision d'espèce (CE, Sect., 17 janv. 1992, <i>SCI du Château Coutet et autres</i> , req. n° 90309).
Demande de reconnaissance d'un organisme de défense et de gestion.	art. L. 642-2 et s, L. 642-5 (2°), R. 642-33 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Revirement de CE, 17 novembre 2010, <i>Syndicat de défense du pommeau de Bretagne en AOC</i> , req. n° 328763.
Demande d'homologation des contrats-type d'intégration.	art. L. 326-5 du CRPM.	Contestable : disposition législative spéciale	Silence vaut accord par disposition législative spéciale (loi n° 93-934 du 22 juillet 1993)
Demande de la qualification d' « institut technique agricole » ou « institut technique agro-industriel ».	art. D. 823-2 du CRPM.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juil. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.
Demande d'intégration dans l'enseignement public par l'organisme responsable d'un établissement d'enseignement agricole privé.	art. L. 813-6, R. 813-15 du CRPM.		Règlementaire car organisation même du service public.
Demande de souscription d'un contrat avec l'État par l'organisme responsable d'un établissement d'enseignement agricole privé.	art. L. 813-3, R. 813-2 et s. (technique) ; art. R. 813-63 et s. (supérieur) du CRPM.	Convention à contenu réglementaire. Demande d'adhésion : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juil. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.
Arrêté accordant des dérogations, en cas de sinistre de grande ampleur, aux engagements destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts.	art. L. 121-6 du code forestier.		Acte réglementaire.
Demande d'admission d'un matériel en vue de son inscription sur le registre national des matériels de base des essences forestières.	art. R. 153-5 du code forestier.		

Dissolution d'un groupement syndical forestier (établissement public administratif).	art. L. 233-8, R. 233-21 du code forestier.		Règlementaire car organisation même du service public. Conf. de CE, 5 juil. 1989, <i>Saubot</i> , req. n° 87188 ; CE, 13 févr. 1985, <i>Synd. CFDT des personnels des services publics parisiens et a. .</i> , req. n° 38759.
Autorisation de pacage de brebis et moutons dans les bois et forêts de l'Etat.	art. L. 241-14 et R. 241-26 du code forestier.		
Demande d'approbation d'un règlement type de gestion.	art. D. 313-2 du code forestier.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juill. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082 et 393524.
Application du régime forestier aux bois et forêts appartenant aux collectivités territoriales et autres personnes publiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier	art. L. 214-3 et R. 214-2 du code forestier.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Approbation de la convention constitutive et des avenants du groupement de coopération sociale ou médico-sociale (AFS).	art. R. 312-194-18 du CASF.	Contestable : tutelle - décision individuelle.	
Création et renouvellement d'un groupement d'intérêt public (AFS).	art 100 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ; art 1er du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012.	Contestable : tutelle - décision individuelle.	Rattachée au silence vaut rejet par disposition réglementaire spéciale.
Création et renouvellement d'un groupement de coopération sanitaire (AFS).	art. L. 6133-1 et R. 6133-1-1 du CSP.	Contestable : décision individuelle.	Reconnue <i>a posteriori</i> comme relevant du silence vaut accord par le décret n° 2017-631 du 25 avril 2017.
délimitation des ports maritimes décentralisés (CT).	art. R. 5311-1 du code des transports.		
Demande d'approbation de décisions relatives aux avant-projets de travaux de construction, d'extension et de modernisation des infrastructures des ports maritimes départementaux et communaux (CT).	art. R. 5314-2 du code des transports.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Demande de concession d'outillage public dans les ports maritimes décentralisés (CT).	art. R. 5314-5 du code des transports.		
Institution, modification des tarifs des outillages des ports maritimes décentralisés (CT).	art. R. 5314-8 à R. 5314-10 du code des transports.		
Acquisition du domicile de secours (CT).	art. L. 122-2 à L. 122-4 du CASF.	Contestable : décision individuelle.	
Habilitation des foyers restaurants et portage des repas créés par les collectivités territoriales ou les centres communaux d'action sociale (CT).	art. L. 231-3 et R. 231-3 du CASF.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Transfert de la propriété des biens immobiliers des collèges qui appartenaient aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) vers les départements, et transfert de la propriété des biens immobiliers des lycées qui appartenaient aux départements, aux communes ou aux EPCI vers les régions (CT).	art. L. 213-3 (pour les collèges) et L. 214-7 (pour les lycées) du code de l'éducation.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.

Construction, entretien, équipement, fonctionnement des écoles publiques, collèges, lycées (CT).	art. L. 212-1 (écoles), L. 213-2 (collèges), L. 214-6 (lycée) du code de l'éducation.		
Convention de gestion du domaine public entre personnes publiques (CT).	art. L. 2123-2 et R. 2123-1 à R. 2123-8 du CGPPP.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Transfert de gestion du domaine public entre personnes publiques (accord de la collectivité territoriale propriétaire) (CT).	art. L. 2123-3 et s., art. R2123-9 et s. du CGPPP.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Superposition de gestion du domaine public entre personnes publiques (CT).	art. L. 2123-7, R. 2123-15 et s. du CGPPP.	Contestable : relation inter-administration	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Organisation d'un référendum local (CT).	art. LO. 1112-1 et s. du CGCT.		Décision d'espèce.
Consultation pour avis des électeurs (CT).	art. LO. 1112-15 et s. du CGCT.		Décision d'espèce.
Intégration dans la réserve communale de sécurité civile (CT).	art. L. 1424-8-1 du CGCT, L. 724-4 et s. du CSI.	Contestable : décision individuelle mais hors champ (relation contractuelle)	
Demandes de communication des listes électorales (CT).	art. L. 28 du code électoral.		
Demande de résiliation du contrat d'abonnement au service d'eau potable (CT).	art. L. 2224-12 du CGCT.	Contestable : hors champ car SPIC	Silence vaut accord par disposition législative spéciale (loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006).
Demande tendant à rendre applicables les projets d'échange et cessions amiables d'immeubles ruraux dans un périmètre d'aménagement foncier (CT).	art. L.124-7, L124-8 et R.124-13 et s. du CRPM.		Disposition législative spéciale.
Demande des propriétaires au conseil municipal pour entretenir un chemin rural (CT).	art. L.161-11 du CRPM.		Disposition législative spéciale.
Actions de formation qualifiante des jeunes et adultes (CT).	art. L. 214-13 du code de l'éducation.	Contestable : relation inter-administration.	Les procédures hors champ (relation inter-administration) ne devraient pas rentrer dans la catégorie d'exception législative.
Demande à fin d'individualisation du contrat de fourniture d'eau (CT).	décret n°2003-408 du 28 avril 2003.	Contestable : hors champ car SPIC.	
Agrément des écoles de formation des sage-femmes (CT).	art. L. 4151-7 et R. 4151-13 du CSP.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juill. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.
Accord pour que la formation juridique des sages-femmes soit organisée au sein d'une université (CT).	art. L. 4151-7-1 du CSP.	Contestable : relation inter-administration.	
Opération de placement pour les administrés d'une commune en recherche d'emploi (CT).	art. L. 5322-2 du code du travail.		
Autorisation d'exercer l'activité de gardien de fourrière.	art. R. 325-24 du code de la route.	Contestable : décision individuelle.	Évolution jurisprudentielle avec CE, 1er juill. 2016, <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> , req. n° 393082.

Légende : Dans la colonne « Objet de la demande », les initiales du ministère compétent sont : « CT » pour le ministère des Collectivités territoriales et « AFS » pour le ministère des Affaires sociales et de la Santé. L'absence de précision signifie que la procédure relève du ministère de l'Agriculture.

Annexe n° 3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaire au principe
Annexe n° 3 – 1 : Catégorisation des exceptions de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA)

	Sous-catégories des exceptions de droit	État	Collectivités territoriales	Organismes chargés d'un service public administratif	Total
Total des procédures recensées*		647	45	48	740 (100%)
Total des procédures actualisées**	Demandes : doublon- supprimées	43	1	0	44 (6%)
	Demandes SVR législatives ou dispositions spéciales	22	-	2	24 (3%)
	Total	582	44	46	672
1. Libertés et principes constitutionnels	Liberté individuelle-droit de propriété	8	1	-	9
	Protection de l'environnement et du patrimoine	118	13	-	131
	Protection de la santé	52	-	5	57
	Droit du travail	24	-	-	24
	Protection du domaine public	31	13	2	46
	Régulation	7	-	27	34
	Total	240	27	34	301 (41%)
2. Ordre public	Droit des étrangers	11	-	-	11
	Droit pénitentiaire	36	-	-	36
	Produits dangereux	54	-	-	54
	Sécurité de la circulation	77	4	-	81
	Hygiène et sécurité	20	-	-	20
	Moralité et santé publique	23	8	1	32
	Divers	30	3	-	33
	Total	251	15	1	267 (36%)
3. Sécurité nationale		51	-	-	51 (7%)
4. Respect du droit international et du droit de l'Union	Respect du droit de l'Union	27	-	10	37
	Respect du droit international	13	2	1	16
	Total	40	2	11	53 (7%)

Procédures recensées* : ensemble des exceptions de droit recensées par le Gouvernement.

Procédures actualisées** : ensemble des exceptions de droit mise à jour en retirant les doublons, les procédures supprimées ou relevant de dispositions spéciales ou exceptions législatives.

Annexe n° 3 - 2 : Actualisation des exceptions de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA)

	Exceptions de droit	État	Collectivités territoriales	Organismes chargés d'un service public administratif	Total
Procédures recensées	Total	647	45	48	740
Procédures contestables	Procédures doublons ou supprimées	43	1	0	44 (6 %)
	Procédures législatives ou spéciales	22		2	24 (3 %)
	Procédures pouvant être des dérogations réglementaires	71	5	24	100 (14 %)
	Total	136	6	26	168 (23 %)
Procédures pouvant être ajoutées à la liste « exception de droit »	Procédures classées comme « silence vaut accord »	25	-	-	25
	Procédures classées comme « dérogations réglementaires »	9	-	-	9
	Total	34	-	-	34
Procédures en 2019	Total net « final »	477	39	22	538

Annexe n° 3-3 : Catégorisation des dérogations réglementaires (art. L. 231-5 du CRPA)

	Sous-catégories des dérogations réglementaires	État	Collectivités territoriales	Organismes chargés d'un service public administratif	Total
Total des procédures recensées*		708	60	81	849 (100 %)
Total des procédures actualisées**	Demands : doublon- supprimées	72	6	4	82 (9 %)
	Demands exceptions législatives ou dispositions spéciales	44	2	3	49 (6 %)
	Total	592	52	74	718
2. Objet de la décision	2.1 Demandes structurellement inadaptées à la logique du principe du silence vaut accord	266	42	37	345 (41 %)
	<i>Délivrance d'un titre sécurisé</i>	51	2	5	58
	<i>Communication d'un document***</i>	1	0	0	1
	<i>Demande concurrente</i>	153	10	20	183
	<i>Acte positif de l'administration</i>	61	30	12	103
	2.2 Demandes mettant en cause des intérêts publics majeurs ou présentant une sensibilité particulière	218	8	15	241 (28 %)
	<i>Demande à effet financier</i>	151	5	15	171
	<i>Protection de l'environnement et du patrimoine</i>	13	2	0	15
	<i>Protection de la santé (enfance et au travail inclus)</i>	36	0	0	36
	<i>Divers (dont ordre public)</i>	18	1	0	19
		Total	484	50	52
3. Bonne administration	<i>Contrôle effectif - afflux de demandes</i>	-	1	13	14
	<i>Contrôle effectif - risque élevé de fraude</i>	15	-	-	15
	<i>Contrôle effectif - risque d'atteinte au droit des tiers</i>	7	0	0	7
	<i>Contrôle effectif - collaboration au service public</i>	4	0	0	4
	<i>Contrôle effectif - bon fonctionnement de l'Établissement pénitentiaire</i>	29	0	0	29
	<i>Bloc de procédure - profession réglementée</i>	40	0	3	43
	<i>Bloc de procédure - opportunité (divers)</i>	13	1	6	20
	Total	108	2	22	132 (16 %)

Légendes : Procédures recensées* : ensemble des procédures « dérogations réglementaires » recensées par le Gouvernement ; Procédures actualisées** : ensemble des procédures « exceptions de droit » mises à jour en retranchant les doublons, les procédures supprimées ou relevant de dispositions spéciales ou exceptions législatives ; Communication d'un document*** : exclusion générique applicable à l'ensemble des administrations.

Annexe n° 3-4 : Actualisation des dérogations réglementaires (art. L. 231-5 du CRPA)

	Dérogations réglementaires	État	Collectivités territoriales	Organismes chargés d'un service public administratif	Total
Procédures recensées	Total	708	60	81	849
Procédures contestables	Procédures doublons ou supprimées	72	6	4	82 (10 %)
	Procédures qui sont des exceptions législatives ou spéciales	44	2	3	49 (6 %)
	Procédures qui sont potentiellement des exceptions de droit	9	-	-	9 (1 %)
	Procédures qui relèvent potentiellement du « silence vaut accord »	69	4	6	79 (9 %)
	Total	194	12	13	219 (26 %)
Procédures pouvant être ajoutées à la liste	Procédures classées en procédures « silence vaut accord »	14	2	-	16
	Procédures classées en procédures « exception de droit »	71	5	24	100
	Total	85	7	24	116
Procédures en 2019	Total	607	55	91	753

Annexe n° 4 : Bilan de la réforme « silence vaut accord »

Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme « silence vaut accord »

	Sens et nature de la signification attribuée au silence	État	Collectivités territoriales	Organismes chargés d'un service public administratif	Total
Total des procédures recensées*	« silence vaut accord »	1361	69	206	1636 (1509)
	« silence vaut rejet »	1476	142	132	1750 (1519)
	Total	2885 (2583)	207 (163)	318 (282)	3410 (3028)
Total des procédures actualisées**	Total (lignes 6 et 13)	2520	199	290	3009 (100 %)
Procédures « silence vaut accord »	1. Total de procédures « existantes » avant la réforme de 2013	244	23	71	338
	2. Total de procédures « créés » à la suite de la réforme de 2013	837	28	91	956
	3. Procédures spéciales et indépendantes	68	15	-	83
	3.1 dont procédures spéciales « existantes »	51	15	-	66
	3.2 dont procédures spéciales « créés »	16	-	-	16
	4. Procédures supprimées - doublon	226	-	18	244
	5. Procédures spéciales et indépendantes « aucun sens au silence » ; déclaration préalable	15	1	5	21
6. Total (lignes 1, 2, 3)	1149	66	162	1377 (46 %)	
Procédures « silence vaut rejet »	7. Exceptions législatives	143	37	5	185
	8. Exceptions de droit	582	44	46	672
	9. Dérogations réglementaires	592	52	74	718
	10. Procédures spéciales et indépendantes	54	-	3	57
	11. Procédures supprimées - doublon	115	7	4	126
	12. Procédures spéciales et indépendantes « aucun sens au silence » ; déclaration préalable.	9	-	1	10
13. Total (lignes 7, 8, 9,10)	1371	133	128	1632 (54 %)	

Total des procédures recensées* : Total des demandes recensées en interne par le Gouvernement. Entre parenthèses, les données officielles communiquées ;

Total des procédures actualisées** : Total des demandes mis à jour par l'auteur en retirant notamment les doublons, les procédures supprimées ou déclarations préalables (lignes 4, 5, 11 et 12).

Annexe n° 4-2 : Nombre de procédures de décision implicite d'acceptation

a) Nombre de procédures de décision implicite d'acceptation par ministère

Version actualisée*	AFS	AGR	MEN	CULT	DEF	DEV	ECO	INT	JUS	LOG	MAE	VJS	TRAV	CT	PM	SPA	Total
Total des procédures	276	269	188	117	95	451	407	194	232	88	5	39	117	199	41	291	3009
Total des procédures « silence vaut rejet »	117	116	34	46	59	291	264	143	145	36	5	14	65	133	36	128	1632
Total des procédures « silence vaut accord »	159	153	154	71	36	160	143	51	87	52	0	25	52	66	5	163	1377
%	58%	57%	82%	61%	38%	35%	35%	26%	38%	59%	-	64%	44%	33%	12%	56%	46%
Procédures « silence vaut accord » existantes	76	42	18	18	5	30	36	19	19	15	-	2	16	38	3	70	407
%	28%	16%	10%	15%	5%	7%	9%	10%	8%	17%	-	5%	14%	19%	7%	24%	14%
Procédures « silence vaut accord » avec un délai de deux mois	36	23	5	3	3	9	9	6	6	3	-	1	3	13	1	29	150
%	13%	9%	3%	3%	3%	2%	2%	3%	3%	3%	-	3%	3%	7%	2%	10%	5%
« Nouvelles » procédures « silence vaut accord »**	83	111	136	53	31	130	107	32	68	37	-	23	36	28	2	93	970
%	30%	41%	72%	45%	33%	29%	26%	16%	29%	42%	-	59%	31%	14%	5%	32%	32%
« Nouvelles » procédures « silence vaut accord » avec un délai de deux mois	36	93	126	30	17	72	46	18	42	9	-	16	16	13	1	65	600
%	13%	35%	67%	26%	18%	16%	11%	9%	18%	10%	-	41%	14%	7%	2%	22%	20%

Version actualisée* : total des demandes mis à jour en juin 2019 en retranchant les doublons, les procédures supprimées ou les déclarations préalables. « **Nouvelles** » **procédures « silence vaut accord »**** : procédures créées à la suite de la réforme de 2013. L'étude a repris la méthode de recensement gouvernemental par ministères. Il s'agit des dénominations à la date de la réforme de 2013 : « **AFS** » (ministère des Affaires sociales et de la Santé) ; « **AGR** » (ministère de l'Agriculture, et l'Agroalimentaire et de la Forêt) ; « **MEN** » (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) ; « **CULT** » (ministère de la Culture et de la Communication) ; « **DEF** » (ministère de la Défense) ; « **DEV** » (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) ; « **ECO** » (ministère de l'Économie et des Finances) ; « **INT** » (ministère de l'Intérieur) ; « **JUS** » (ministère de la Justice) ; « **LOG** » (ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) ; « **MAE** » (ministère des Affaires étrangères) ; « **VJS** » (ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports) ; « **TRAV** » (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social) ; « **CT** » (ministère des Collectivités territoriales) ; « **PM** » (services du Premier ministre) ; « **SPA** » (procédures relevant des organismes de la Sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif).

b) Nombre de procédures de décision implicite d'acceptation par catégorie

Catégories des procédures	Sous-catégories	Procédures antérieures à 1980 (estimation)	Procédures antérieures à la réforme de 2013	Procédures postérieures à la réforme de 2013	TOTAL
1. Aménagement du territoire et droit de propriété	1.1 Autorisations d'occupation des sols	16	39	17	56
	1.2 Aménagement foncier et rural	17	18	30	48
	Total	33	57	47	104 (8 %)
2. Exercice d'une activité économique	2.1 Exercice de professions médicales	7	55	61	116
	2.2 Exercice de professions d'aide à la personne	1	16	9	25
	2.3 Exercice de professions juridiques	1	8	18	26
	2.4 Exercice de professions éducatives - de formation	-	11	54	65
	2.5 Exercice d'autres professions	3	23	70	93
	2.6 Aménagement des règles du droit du travail en entreprise	6	16	31	47
Total	18	129	243	372 (27 %)	
3. Secteurs professionnels ou associatifs à réglementation publique forte - domaines techniques à intérêt public particulier	3.1 Secteur industriel et agricole	1	16	145	161
	3.2 Publicité	3	3	5	8
	3.3 Propriété intellectuelle et artistique - biens culturels	1	2	29	31
	3.4 Transport	4	9	16	25
	3.5 Tourisme - sport	-	8	10	18
	3.6 Assurance et Prévoyance - Entreprises intervenant sur les marchés financiers	1	34	35	69
	3.7 Alcools - tabac - jeux de hasard	-	7	24	31
	3.8 Santé-Social	-	50	33	83
	3.9 Mécanismes fiscaux	3	14	53	67
	3.10 Contrôle des associations - fondation - fonds de dotation	3	24	31	55
	3.11 Activités du spectacle	-	4	15	19
	3.12 Autres	-	12	27	39
Total	16	183	423	606 (44 %)	
4. Octroi à un particulier d'un droit - reconnaissance d'une qualité selon des conditions d'attribution précises	4.1 Procédures relatives à un examen-formation	-	12	174	186
	4.2 Procédures de personnes détenues	-	-	41	41
	4.3 Procédures d'aides sociales-Sécurité sociale	-	19	5	24
	4.4 Procédures relatives à une activité de loisir	1	1	8	9
	4.5 Autres	1	2	33	35
Total	2	34	261	295 (21 %)	
Total des 4 catégories*		69 (estimation)	403	974	1377 (100 %)

Total des 4 catégories* : la colonne « SVA antérieures à 1980 (estimation) » n'est qu'indicative. Elle donne un ordre de grandeur des procédures pour lesquelles le silence valait accord à cette date. Puisque les chiffres ne sont pas confirmés, elle n'est pas prise en compte dans le calcul final.

Source des données de cette colonne : M. PAUTI, « Les décisions implicite d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, n° 6, 1975, pp. 1531-1535 et J. LAVEISSIÈRE, *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979, Annexe 2, pp. 544-552.

Annexe n° 4-3 : Bilan de la réforme du silence vaut accord par volumétrie

a) Statistiques du nombre d'autorisations implicites d'urbanisme en 2008 à 2018

Catégorie d'autorisation d'urbanisme	Période	Moyenne d'autorisations accordées par an	Moyenne d'autorisations implicites octroyées par an	Pourcentage du nombre d'autorisations implicites
Permis de construire	2008-2015	323321	28483	9%
	2016-2018	275826	13520	5%
Permis d'aménager	2008-2015	5614	1026	18%
	2016-2018	6497	337	5%
Permis de démolir	2008-2015	9648	1248	13%
	2016-2018	12106	710	6%
Déclaration préalable de travaux	2008-2015	443394	151665	34%
	2016-2018	528871	77420	15%

Source : Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable : données sur les autorisations d'urbanisme annuelles délivrées en France.

b) Les 25 demandes les plus consultées par l'administré au regard du nombre de téléchargements du formulaire CERFA sur le site internet *service-public.fr* au premier trimestre 2016

Objet de la demande	Nombre de téléchargements	N° du formulaire CERFA	Sens du silence de l'administration	La procédure existait-elle avant 2013 ?	Commentaire
Demande de carte nationale d'identité ou de passeport pour personne majeure ou mineure émancipée.	271301	12100*02 et 12101*02	Dérogation réglementaire	-	Art. L. 231-5 du CRPA ; décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014.
Demande de certificat d'immatriculation d'un véhicule (carte grise).	266854	13750*05	« silence vaut accord »	NON	Effectivité relative (délivrance d'un titre).
Demande de permis de conduire (première demande ou renouvellement).	153537	14948*01 et 14882*01	« silence vaut accord »	NON	Effectivité relative (délivrance d'un titre).
Déclaration préalable - Constructions, travaux installations et aménagements non soumis à permis.	132114	13703*04 et 13404*04	« silence vaut accord »	OUI	
Demande de logement social.	73936	14069*02	Disposition législative spéciale : aucun sens	-	
Demande d'aide juridictionnelle.	62100	12467*02	Exception législative	-	Art. L. 231-4-3° du CRPA.
Demande d'une aide liée à l'handicap.	53642	13788*01	Exception législative	-	Art. L. 231-4-3° du CRPA.
Demande d'un revenu de solidarité active.	52017	13880*04	Exception législative	-	Art. L. 231-4-3° du CRPA.
Demande de permis de construire.	80977	13406*04 et 13409*04	« silence vaut accord »	OUI	
Demande de permis de conduire international.	46835	14881*01	Exception de droit	-	Art. L. 231-4-4° du CRPA ; décret n°2014-1294 du 23 octobre 2014.
Demande de l'aide à la création et à la reprise d'une entreprise (acre).	46260	13584*02	Exception législative	-	Art. L. 231-4-3° du CRPA.
Demande d'homologation de la rupture conventionnelle d'un contrat de travail.	44749	14598*01	« silence vaut accord » sauf si salarié protégé	OUI	Art. L1237-14 du code du travail ; salarié protégé (art. L. 231-4-4° du CRPA ; décret n° 2014-1291 du 23 octobre 2014).
Demande au juge aux affaires familiales.	40163	11530*05	Disposition législative spéciale : aucun sens	-	Procédure juridictionnelle.
Demande d'acquisition de la nationalité française.	40129	12753*02	Disposition législative spéciale : aucun sens	-	Art. 21-14 du code civil.
Demande de subvention.	38866	12156*04	Exception législative	-	Art. L. 231-4-3° du CRPA.
Demande de certificat d'urbanisme.	27232	13410*02	« silence vaut accord » si certificat d'information.	OUI	Art. R. 410-10 du code de l'urbanisme.
Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public (ERP).	24930	13824*03	« silence vaut accord »	OUI	
Demande d'agrément d'assistant maternel.	18799	13394*03	« silence vaut accord »	OUI	
Demande d'autorisation de travail pour conclure un contrat de travail avec un salarié étranger résidant en France.	18738	15186*01	Dérogation réglementaire	-	Art. L. 231-5 du CRPA ; décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014.
Demande de médaille d'honneur du travail.	17558	11796*01	« silence vaut accord »	NON	Effectivité relative (délivrance d'un titre).
Demande de remboursement partiel de la TICPE - Transporteurs routiers.	17050	13693*04	Exception législative	-	Art. L. 231-4 point 3° du CRPA.
Demande d'autorisation préalable de nouvelle installation de remplacement de modification d'un dispositif ou d'un matériel supportant de la publicité.	15301	14798*01	« silence vaut accord »	OUI	
Demande de permis de conduire (par échange).	14983	14879*01	Exception de droit	-	Art. L. 231-4 point 4° du CRPA ; décret n°2014-1294 du 23 octobre 2014.
Demande d'inscription en première année de licence dans une université française.	11581	11443*14	« silence vaut accord »	NON	Effectivité relative du fait d'un délai allongé ; art. L. 612-3 du code de l'éducation.

Source des données de téléchargements des formulaires CERFA : Direction de l'information légale et administrative. Les démarches n'aboutissant à aucune décision administrative (déclaration préalable) ont été exclues. Le nombre de téléchargements doit être manié avec précaution, il s'agit davantage d'un ordre de grandeur.

c) 25 exemples de demandes soumises au principe du « silence vaut accord » classées comme conséquentes en volumétrie par l'administration déconcentrée (hors autorisations d'urbanisme) sur la période 2014-2016

Objet de la procédure	Texte de référence	Administration compétente	Délai au terme duquel le silence de l'administration vaut accord	La procédure existait-elle avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2013 ?
Inscription dans un établissement du second degré en dehors du secteur scolaire.	Art. D. 211-11 du code de l'éducation.	Inspecteur d'académie	3 mois.	NON
Admission à l'aide sociale dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.	Art. L. 111-3-1 du code de l'action sociale et des familles.	Préfet de département	1 mois.	OUI
Agrément des centres de contrôle technique de véhicules.	Art. R323-14 du code de la route.	Préfet de département	2 mois.	NON
Agrément des contrôleurs techniques de véhicules.	Art. R. 323-18 du code de la route.	Préfet de département	4 mois.	NON
Autorisation d'avoir un lieu d'exercice secondaire pour un infirmier ou infirmière exerçant à titre libéral.	Art. R. 4312-72 (ancien R. 4312-34) du code de la santé publique.	Agence régionale de santé (transfert à l'ordre des infirmiers par le décret n° 2016-1605 du 25 novembre 2016)	3 mois.	NON
Autorisation de remplacement d'un infirmier ou d'une infirmière d'exercice libéral par un confrère.	Art. R4312-83 (ancien de R4312-44) du code de la santé publique.	Agence régionale de santé (transfert à l'ordre des infirmiers par le décret n° 2016-1605 du 25 novembre 2016)	2 mois.	NON
Demande par l'exploitant d'un établissement recevant du public au bénéfice de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP - respect différé des obligations d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite-).	Art. L. 111-7-3 et R. 111-19-40 du code de la construction et de l'habitation.	Préfet de département	4 mois.	OUI
Agrément en qualité de centres de formation des écoles de ski.	Art. 11 des arrêtés du 11 avril 2012 et du 26 avril 2013 relatifs à la formation spécifique du diplôme d'Etat de ski-monteur national de ski alpin et de ski nordique de fond.	Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	2 mois.	NON
Autorisation de manifestation nautique.	Art. 6 de l'arrêté du 3 mai 1995 relatif aux manifestations nautiques en mer.	Directeur départemental des territoires et de la mer	2 mois ou 15 jours.	OUI
Autorisation de transfert d'un débit de boissons à consommer sur place.	Art. L. 3332-11 du code de la santé publique.	Préfet de département	2 mois.	NON
Demande d'une carte de guide conférencier.	Art. R. 221-2 du code du tourisme.	Préfet de département	2 mois.	OUI
Déclaration d'exercice à titre temporaire et occasionnel de la profession d'éducateur sportif.	Art. R. 212-92 du code du sport.	Préfet de département	Délai variable.	OUI
Approbation de la convention conclue entre une association sportive et la société sportive qu'elle a constituée.	Art. L. 122-15, R. 122-8 et s du code du sport.	Préfet de département	2 mois.	OUI
Prorogation ou dérogation à la durée maximale de dix-huit mois entre la fin de la session de formation générale et le début du stage pratique de la formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA).	Art. 15 et 19 de l'arrêté du 15 juillet 2015 relatif aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur en accueils collectifs de mineurs.	Directeur départemental de la cohésion sociale	2 mois.	NON
Enregistrement de certains établissements et intermédiaires dans le secteur de l'alimentation animale.	Art. L. 235-1, R. 235-1 et R. 235-2 du code rural et de la pêche maritime.	Préfet de département	2 mois.	NON
Habilitation des vétérinaires sanitaires.	Art. L.203-1 et R203-4 du code rural et de la pêche maritime.	Préfet de département	2 mois.	NON
Validation de la formation dispensée aux convoyeur d'animaux vivants.	Art. R. 214-57 du code rural et de la pêche maritime.	Préfet de département	3 mois.	NON
Autorisation d'exploitation accordée au titre du contrôle des structures.	Art. L. 331-2, R. 331-4, R. 331-6 du code rural et de la pêche maritime.	Préfet de région	4 mois.	OUI
Autorisation de changement d'exploitant pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à garanties financières.	Art. R. 516-1 du code de l'environnement.	Préfet de département	3 mois.	OUI
Autorisation d'organiser le travail de façon continue pour des raisons économiques et d'attribuer le repos hebdomadaire par roulement.	Art. L. 3132-14, R. 3132-13 du code du travail.	Inspecteur du travail	30 jours.	NON
Demande d'homologation de la rupture conventionnelle d'un contrat de travail d'un salarié	Art. L. 1237-14 du code du travail.	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)	15 jours.	OUI
Validation du plan de sauvegarde de l'emploi.	Art. L. 1233-57-4 du code du travail.	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)	15 ou 21 jours.	OUI
Autorisation de dépassement de la durée quotidienne maximale de travail effectué par un salarié.	Art. L. 3121-18, D. 3121-4 et s du code du travail.	Inspecteur du travail	15 jours.	NON
Autorisation d'introduction dans le milieu naturel de grand gibiers.	Art. L. 424-11 du code de l'environnement, art. 1 de l'arrêté du 7 juillet 2006 portant sur l'introduction dans le milieu naturel de grand gibier.	Préfet de département	2 mois.	NON
Délivrance d'une attestation de conformité de meute (chasse à courre).	Art. 6 de l'arrêté du 18 mars 1982 relatif à l'exercice de la vénerie.	Préfet de département	2 mois.	NON

Source : T. WAHL, A. GOHIER del RE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, Annexe IX.

Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d’instruction

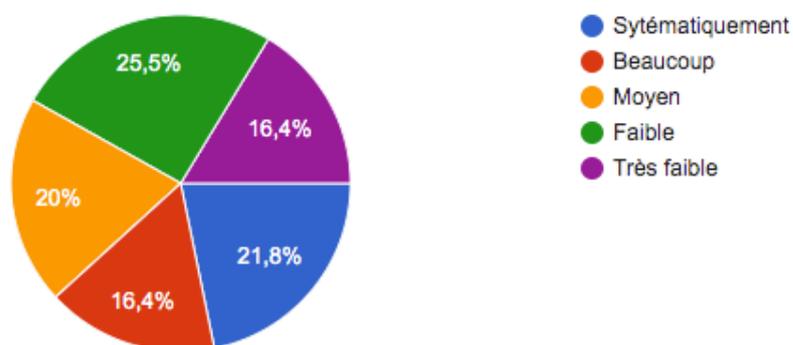
	Procédures soumises au principe du « silence vaut rejet »	Procédures soumises au principe du « silence vaut accord »	Total
Total des procédures	1632	1377	3009
%	100%	100%	100%
Procédures pour lesquelles le délai est de deux mois	1058	750	1808
%	65%	54%	60%
Procédures pour lesquelles le délai n'est pas de deux mois	574	627	1201
%	35%	46%	40%
<i>dont délai inférieur à deux mois</i>	56	121	177
%	3%	9%	6%
<i>dont délai supérieur à deux mois</i>	500	469	969
%	31%	34%	32%
<i>dont délai très variable selon la nature de la demande</i>	18	37	55
%	1%	3%	2%

Annexe n° 5 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes « silence vaut accord » et « saisine par voie électronique »

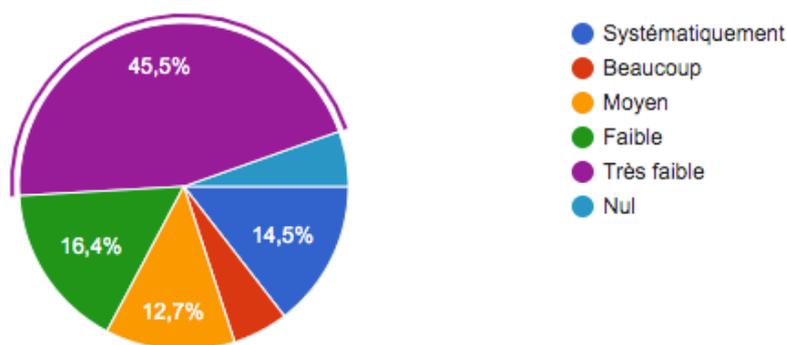
Le questionnaire a été soumis de janvier à mars 2017. La constitution du panel privilégie les collectivités territoriales afin de compléter les études équivalentes effectuées par le rapport inter-inspection ciblant les administrations déconcentrées (T. WAHL, A. GOHIER del RE., S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017)

Une soixante de réponses par service instructeur sont parvenues. 80 % d'entre proviennent de collectivités territoriales. Sur une trentaine de questions, il a été fait le choix de ne conserver que celles directement traitées dans le cadre de la recherche.

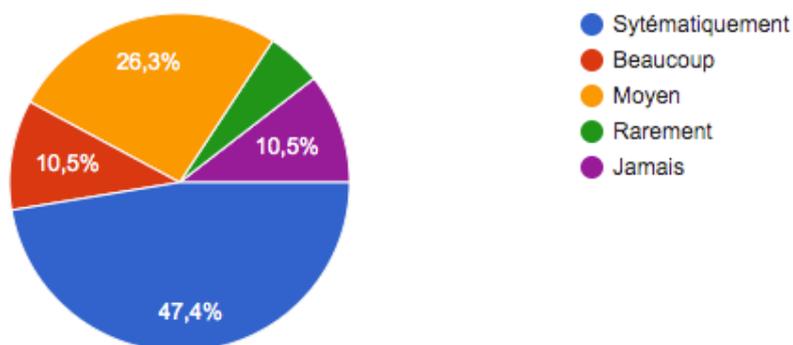
De manière générale, répondez-vous aux demandes des administrés avec un accusé de réception ?



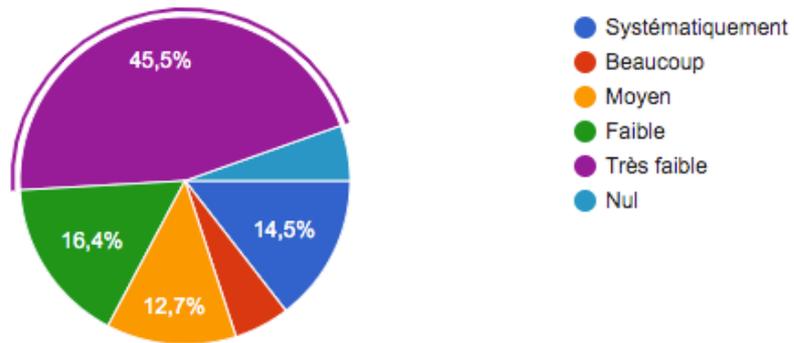
Précisez-vous dans l'accusé de réception les mentions obligatoires-types prévues à l'article R. 112-5 du Code des relations entre le public et l'administration (date de réception, délai d'instruction, sens du silence, délai et voies de recours) ?



Si la demande est adressée à une autorité compétente, transmettez-vous le dossier à l'autorité compétente et informez-vous l'intéressé de cette transmission ?



Précisez-vous dans l'accusé de réception les mentions obligatoires-types prévues à l'article R. 112-5 du Code des relations entre le public et l'administration (date de réception, délai d'instruction, sens du silence, délai et voies de recours) ?



BIBLIOGRAPHIE

DICTIONNAIRES & GUIDES D'INFORMATION

Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL), dictionnaire disponible à l'adresse suivante : <http://www.cnrtl.fr/>.

CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, coll. « Quadrige Dicos poche », 12^e éd., 2018, 1104 p.

DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA LANGUE FRANÇAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE, *Vocabulaire des techniques de l'information et de la communication (TIC)*, 2017, 488 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT, *Guide de la dématérialisation des formulaires*, 2010, 18 p.

LALANDE A. (dir.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, coll. « Dictionnaire Quadrige », 2010, 1376 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Guide de la dématérialisation des marchés publics pour les opérateurs économiques*, publié par la direction des affaires juridiques, janvier 2019, version n° 3, 44 p.

PREMIER MINISTRE, *Guide de légistique*, La doc. fr., 3^e éd., 2017, 720 p.

REY A. (dir.), *Dictionnaire culturel en langue française*, Le Robert, 2005, 4 vol.

ROLAND H., *Lexique juridique des expressions latines*, LexisNexis, 7^e éd., 2016, 466 p.

ROLAND H. et BOYER L., *Adages du droit français*, Litec, 1999, 4^e éd., 102 p.

OUVRAGES, ARTICLES ET ŒUVRES HORS CHAMP JURIDIQUE

BALZAC de H., *Les employés*, éd. Livres & Ebooks, 1838, 213 p.

BEZÈS P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « Le lien social », 2009, 519 p.

CORBIN A., *Histoire du silence - De la Renaissance à nos jours*, éd. Albin Michel, 2016, 204 p.

DELMAS P., *Le Maître des horloges. Modernité de l'action publique*, éd. Odile Jacob, 1991, 352 p.

DUMONT L., *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, éd. Points Seuil, coll. « Essais », 1983, rééd. 1991, 320 p.

FERRY L., *Révolution des valeurs et mondialisation*, éd. Fondapol, 2012, 40 p.

FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, édition établie sous la direction de F. Ewald et d'A. Fontana, Seuil, coll. « Hautes Études », 2004, 355 p.

LACAN J., « Fonction et champ de la parole et du langage en psychanalyse » in *Écrits I*, éd. Seuil, coll. « Points », 1966, pp. 111-208.

LE BRETON D., *Du silence*, éd. Métailié, coll. « Suite Essais », 1997, rééd. 2015, 302 p.

LIPOVETSKY G., *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, éd. Gallimard, 1983, 247 p.

MARX K., *Fondements de la critique de l'économie politique. I. Chapitre de l'argent*, Éd. Union générale d'éditions, coll. « 10-18 », 1972, 317 p.

POITRINAL G., *Plus vite ! La France malade de son temps*, éd. Grasset et Fasquelle, 2012, 173 p.

RICŒUR P., *Philosophie de la volonté*, Aubier, éd. Montaigne, 1949, 464 p.

ROSA H. :

– *Accélération, une critique sociale du temps*, éd. La Découverte, 2005, trad. D. Renault, 2010, 475 p.

– *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, La Découverte, coll. « Théorie critique », 2010, trad. T. Chaumont, 2012, 152 p.

ROSANVALLON P., *La crise de l'État-providence*, éd. Points Seuil, coll. « Essais », 1981, rééd. 2015, 192 p.

TOCQUEVILLE de A., *De la démocratie en Amérique*, éd. Institut Coppet, T. 4, 1848, rééd. 2012, 635 p.

VIRILIO P., *Vitesse et Politique. Essai de dromologie*, éd. Galilée, 1977, 151 p.

TRAITÉS, MANUELS, PRÉCIS, OUVRAGES JURIDIQUES ET RECUEILS DE DÉCISIONS

AUBY J.-B., PÉRINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2017, 1240 p.

AUBY J.-M. et DRAGO R., *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, 686 p.

AUBY J.-M., BON P., AUBY J.-B., TERNEYRE Ph., *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. « Précis », 7^e éd., 2016, 720 p.

BÉNABENT A., *Droit des obligations*, 18^e éd., LGDJ, coll. « Précis Domat », 2019, 752 p.

BOBBIO N., *Essais de théorie du droit*, LGDJ, coll. « La pensée juridique moderne », 1998, 296 p.

BONNARD R., *Précis de droit administratif*, LGDJ, 4^e éd., 1943, 786 p.

BONICHOT J.-C., CASSIA P., POUJADE B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 6^e éd., 2018, 1516 p.

BRACONNIER S., *Droit public économique*, PUF, coll. « Thémis droit », 2^e éd., 2017, 484 p.

CAILLOSSE J., *L'État du droit administratif*, LGDJ, coll. « Droit et Société », vol. 56, 2^e éd., 2017, 384 p.

CARBONNIER J., *Droit civil. Les obligations*, T. 4, 22^e éd., 2000, 665 p.

CHABANOL D., *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, coll. « Litec Professionnels », 12^e éd., 2018, 578 p.

CHAPUS R. :

– *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 2 v., 15^e éd. 2001, 1427 p et 797 p.

– *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 13^e éd., 2008, 1540 p.

CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, LGDJ, 5^e éd., 2017, 328 p.

CHRÉTIEN P., CHIFFLOT N. et TOURBE M., *Droit administratif*, Sirey, coll. « Université », 16^e éd., 2018, 877 p.

COLSON J.-P. et IDOUX P., *Droit public économique*, LGDJ, 9^e éd., 2018, 822 p.

CORNU G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, coll. « Domat. Droit privé », 2^e éd., 2000, 450 p.

DELVOLVÉ P., *L'acte administratif*, Sirey, 1983, 294 p.

DIDAY F., *L'enquête publique. Champ d'application et déroulement*, Territorial éditions, coll. « Dossier d'experts », 2016, 148 p.

DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, 1927, 3^e éd., T. 1, éd. Ancienne Librairie Fontemoing et Cnie, 763 p.

DUPEYROUX J.-J., BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de la sécurité sociale*, 18^e éd., Dalloz, coll. « Précis », 2015, 1297 p.

EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, LGDJ, 2 vol., 1983, T. 1, 786 p. ; T. 2, 908 p.

FAVOREU L., PHILIP L. et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 12^e éd., 2003 et 19^e éd., 2018, 1056 p.

FRIER P.-L. et PETIT J., *Droit administratif*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 2019, 13^e éd., 768 p.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*, LGDJ, 22^e éd., 2018, 599 p.

GOHIN O., SORBARA J.-G., *Institutions administratives*, LGDJ, 8^e éd., 2019, 576 p.

HAURIOU M. :

– *Les éléments du contentieux*, Recueil de l'Académie de législation de Toulouse, 2^e série, T. 1, 1905, 98 p.

– *Précis de droit administratif et de droit public*, éd. Sirey, 10^e éd., 1921, 942 p.

HOEPFFNER H., *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, coll. « Cours », 2016, 614 p.

JACQUOT H. et alii, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, coll. « Précis », 8^e éd., 2019, 1364 p.

KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, PUF, coll. « Thémis Droit », 2^e éd., 2018, 508 p.

LABETOULLE D., *Le permis de construire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1982, 127 p.

LAFERRIÈRE É. :

– *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, éd. Berger-Levrault, Nancy, 2^e éd., 1896, 2 vol., 704 p. et 709 p.

– *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1888, rééd. 1989, LGDJ, 2 tomes : 670 p. et 675 p.

LAUBADÈRE de A., MODERNE F., DELVOLVÉ P., *Traité des contrats administratifs*, LGDJ, 1983, 2^e éd., T. 1, 807 p.

LE BOT O., *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Guides Dalloz, 2^e éd., 2018-2019, 1028 p.

LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, Sirey, coll. « Sirey Université », 8^e éd., 2008, 570 p.

LE PORS A., *La Citoyenneté*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 4^e éd., 2011, 128 p.

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DELVOLVÉ P., GENEVOIS B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 22^e éd., 2019, 1068 p.

MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ D. :

– *Institutions administratives*, PUF, coll. « Thémis Droit », 2^e éd., 2015, 599 p.

– *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF, coll. « Thémis Droit public », 2000, 576 p.

MALAURIE Ph., AYNÈS L., STOFFEL-MUNCK Ph., *Droit des obligations*, 10^e éd., LGDJ, 2018, 912 p.

MODERNE F., *Le contrôle administratif des licenciements économiques*, éd. Sirey, 1983, 488 p.

MORAND-DEVILLER J. :

– *Le permis de construire*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1997, 167 p.

– *Le droit de l'environnement*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 11^e éd., 2015, 127 p.

NICINSKI S., *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. « Précis Domat. Droit public », 7^e éd., 2019, 880 p.

ODENT R., *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, T. 1 (1051 p.) et T. 2 (783 p.).

PLESSIX B., *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^e éd., 2018, 1647 p.

RICHER L. et LICHÈRE F., *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 11^e éd., 2019, 768 p.

RIVERO J. et MOUTOUH H., *Libertés publiques*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », 9^e et 7^e éd., 2003, T. 1 (271 p.); T. 2 (320 p.).

ROBERT J. et DUFFAR J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 8^e éd., 2009, 908 p.

ROUX S., *Le silence de l'administration : Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, éd. Anne Rideau, 2016, 345 p.

SEILLER B., *Droit administratif*, Flammarion, coll. « Champs université », 7^e éd., 2018, 2 tomes, 354 p. et 384 p.

SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres. Cours au collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, 512 p.

TRUCHET D., *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis. Droit », 8^e éd., 2019, 520 p.

VIDELIN J.-C., *Droit de la défense nationale*, Bruylant, 2^e éd., 2014, 346 p.

VIVIEN A.-F., *Études administratives*, éd. Librairie de Guillaumin et Cie, 3^e éd., 1859, T. 1, 426 p.

WALINE J., *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 27^e éd., 2018, 836 p.

ZILLER J., SCHNEIDER J.-P. et HOFMANN H. (dir.), *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*, éd. Bruylant, coll. « Droit administratif », 2016, 360 p.

THÈSES ET MÉMOIRES UNIVERSITAIRES

A. AMADO, *L'enfant en détention en France et en Angleterre. Contribution à l'élaboration d'un cadre juridique pour l'enfant accompagnant sa mère en prison*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020.

APOLLIS B., *Autorisations sanitaires et hospitalisation privée*, éd. Les Études Hospitalières, coll. « Thèses », 2005, 521 p.

- AYMA L., *L'acte tacite*, Th. dactyl., Univ. Paris X, 2004, 357 p.
- BARRAULT J., *Essai sur le rôle du silence créateur d'obligations*, Imprimerie Darantière, 1912, 161 p.
- BERTRAND C., *L'agrément en droit public*, LGDJ, Presses Universitaires de la Faculté de Droit - Univ. Clermont-Auvergne, coll. des Thèses, vol. 6, 1999, 294 p.
- BEZIN de G., *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, éd. J. Fournier, 1906, 432 p.
- BIENVENU J.-J., *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois : sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 2 vol., T. 1, 1979, 324 p.
- BLANC F., *Les engagements dans le droit français des concentrations*, LGDJ, coll. « BDP », 2015, 436 p.
- BLANCO F., *La planification française dans le domaine hospitalier*, PUAM, 2000, 198 p.
- BOUGASSAS A., *Le régime juridique de la décision administrative implicite en droit français (éléments de comparaison avec le droit algérien)*, Th. dactyl., Univ. Paris I, 1985, 238 p.
- BOUSSARIE T., *La codification de la procédure administrative*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des Thèses », 2020.
- BOUSTA R., *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, 566 p.
- BRISSON J.-F., *Le recours administratif en droit français. Contribution à l'étude du contentieux administratif*, LGDJ, coll. « BDP », T. 185, 1996, 494 p.
- CHABAS J., *De la déclaration de volonté en droit civil français*, Librairie du Recueil Sirey, 1931, 236 p.
- CHEVALIER É., *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit administratif », 2014, 538 p.
- CHEVALLIER J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active*, LGDJ, coll. « BDP », T. 97, 1968, 319 p.
- CLAMOUR G., *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 51, 2006, 1044 p.
- COHIN M.-R., *L'abstention fautive en droit civil et pénal*, Librairie du Recueil Sirey, 1929, 328 p.

COMBRADE B.-L., *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 163, 2015, 492 p.

COSTA D., *Les fictions juridiques en droit administratif*, LGDJ, coll. « BDP », T. 210, 2000, 614 p.

DAUPHIN G., *L'administration consultative centrale*, éd. Marcel Rivière, 1932, 101 p.

DEFOORT B., *La décision administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 286, 2015, 686 p.

DELAUNAY B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, coll. « BDP », T. 172, 1993, 1003 p.

DIENER P., *Le silence et le droit (Essai sur le silence en droit privé)*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1975, 587 p.

DI QUAL L., *La compétence liée*, LGDJ, coll. « BDP », T. 59, 1964, 626 p.

DORLENCOURT-DETRAGIACHE D., *Contribution à une théorie de la carence en droit administratif français*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1972, 955 p.

DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 2002, 744 p.

DUPRÉ de BOULOIS X., *Le pouvoir de décision unilatérale. Étude de droit comparé interne*, LGDJ, coll. « BDP », T. 248, 2006, 444 p.

ECKERT G., *Droit administratif et commercialité*, Th. dactyl., Univ. Strasbourg III, 1994, 2 vol., 854 p.

ÉVEILLARD G., *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 62, 2007, 988 p.

FALLON D., *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2014, 548 p.

FAIVRE C., *La décision implicite de l'administration en droit public français*, ANRT, 2004, 454 p.

FARDET C., *L'homologation en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1996, 2 vol., 737 p.

FARJAT G., *L'ordre public économique*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », T. 37, Univ. Dijon, 1962, 543 p.

FOUILLEUL N., *Le contrat administratif électronique. L'exemple des marchés publics*, PUAM, coll. « IREDIC », 2007, T. 1, 744 p.

FROGER Ch., *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 145, 2015, 578 p.

- GALLO C., *La décision administrative conditionnelle*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 184, 2019, 494 p.
- GAUDEMET Y., *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, coll. « BDP », T. 108, 321 p.
- GIRARD A.-L., *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 124, 2013, 620 p.
- GODÉ P., *Volonté et manifestations tacites*, PUF, 1977, 275 p.
- GOUTTENOIRE R., *Le silence de l'administration*, éd. P. Bossuet, 1932, 256 p.
- GRABIAS F., *La tolérance administrative*, LGDJ, coll. « NBT », vol. 143, 2018, 634 p.
- GUEYDAN C., *L'exception en droit public*, Th. dactyl. Univ. Aix-Marseille, 2017, 482 p.
- GUIAVARC'H G., *Abstention et obligation d'agir en droit public. Recherche sur l'incomplétude du droit et l'obligation de création des normes*, Th. dactyl., Univ. Rennes I, 1995, 600 p.
- ISAAC G., *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, coll. « BDP », T. 79, 1968, 732 p.
- ISRAËL J.-J., *La régularisation en droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 138, 198, 268 p.
- JEANNENEY J., *Les lacunes constitutionnelles*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 154, 2016, 782 p.
- JENNEQUIN A., *L'implicite en droit administratif*, Th. dactyl., Univ. Lille II, 2007, 497 p.
- KAPSALI V., *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse (Étude comparée des droits français et grec)*, LGDJ, coll. « BDP », T. 291, 2015, 614 p.
- LABAYLE J., *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, éd. A. Rousseau, 1907, 302 p.
- LACHAUME J.-F., *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 115, 1966, 343 p.
- LAVEISSIÈRE J., *Le silence de l'administration*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1979, 618 p.
- LEURQUIN-DE VISSCHER F., *La dérogation en droit public*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Centre d'études constitutionnelles et administratives », 1991, 309 p.
- LÉVY P.-M., *Des manifestations tacites de volonté en matière civile et commerciale*, éd. Bosc frères et Riou, Lyon, 1927, 176 p.
- LIVET P., *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, LGDJ, coll. « BDP », T. 117, 1974, 334 p.

- MADIOT Y., *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 103, 1971, 390 p.
- MARIE A., *Le silence de l'État comme manifestation de sa volonté*, éd. Pédone, coll. « Publications de la Revue générale de Droit international Public », n° 63, 2018, 720 p.
- MAUBLANC J.-V., *Le marché des autorisations administratives à objet économique*, LGDJ, coll. « BDP », T. 311, 2019, 714 p.
- MINDU P., *La règle de la décision administrative préalable*, Th. dactyl., Univ. Rennes I, 1977, 391 p.
- MOHAMADI H., *L'obligation d'agir des personnes publiques*, Th. dactyl., Univ. Toulouse I, 2005, 552 p.
- MONNIER M., *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, LGDJ, coll. « BDP », T. 166, 1992, 220 p.
- MONTANÉ DE LA ROQUE P., *L'inertie des pouvoirs publics*, Dalloz, 1950, 546 p.
- NAJM-MAKHLOUF C., *Tacite reconduction et volonté des parties*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », T. 52, 2013, 394 p.
- OGIER-BERNAUD V., *Les droits constitutionnels des travailleurs*, Economica, 2003, 427 p.
- PARRICAL de CHAMMARD J., *Le recours contre le déni de l'administration. Étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, éd. Émile Larose, 1911, 118 p.
- PÉCHILLON É., *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, LGDJ, coll. « BDP », T. 204, 1998, 627 p.
- PERRIN A., *L'injonction en droit public français*, éd. Panthéon Assas, 2009, 917 p.
- PETIT J., *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ, coll. « BDP », T. 195, 2002, 662 p.
- PICARD É., *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 146, 1984, 2 vol., 926 p.
- POLUBOSCKO N., *L'inaction administrative*, Th. dactyl., Univ. Paris II, 1999, 525 p.
- RAINAUD J.-M., *La distinction entre l'acte réglementaire et l'acte individuel*, LGDJ, coll. « BDP », T. 73, 1966, 210 p.
- RAMBAUD R., *L'institution juridique de la régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, 2012, 930 p.

RIEG A., *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit civil français et allemand*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », T. 19, 1961, 589 p.

ROUBIER P., *Droits subjectifs et situations juridiques*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 1963, rééd. 2005, 451 p.

ROUYÈRE A., *Recherche sur la dérogation en droit public*, Th. dactyl., Univ. Bordeaux I, 1993, 505 p.

SAILLANT É., *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 109, 2011, 662 p.

SAUNIER S., *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Centre de Recherches Administratives », 2007, 2 T., 1033 p.

SEUROT L., *L'autorisation administrative*, Th. dactyl., Univ. Lorraine, 2013, 720 p.

SFEZ L., *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 71, 1966, 520 p.

UNTERMAIER É., *Les règles générales en droit public français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 268, 2011, 556 p.

TIMSIT G., *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, LGDJ, 1963, 331 p.

TUSSEAU G., *Les normes d'habilitation*, Dalloz, coll. « NBT », vol. 60, 2006, 813 p.

VALENTIN V., *Les conceptions néo-libérales du droit*, Economica, Corpus Essais, 2002, 385 p.

VAUTROT-SCHWARZ C., *La qualification juridique en droit administratif*, LGDJ, coll. « BDP », T. 263, 2009, 680 p.

WEBER Y., *L'administration consultative*, LGDJ, coll. « BDP », T. 82, 1968, 326 p.

YANNAKOPOULOS C., *La notion de droit acquis en droit administratif français*, LGDJ, coll. « BDP », T. 188, 1997, 632 p.

FASCICULES

AUBIN E., Fasc. 910 : « Contrôle administratif de légalité », *Jcl. Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2010 (actu. 2015).

AUTIN J.-L., Fasc. 75 : « Autorités administratives indépendantes », *Jcl. Adm.*, LexisNexis, 2010, n° 60.

BÉAL A. :

– Fasc. 1083 : « Autorisations de plaider », *Jcl. Adm.*, 2016.

– Fasc. 1115 : « Injonction », *Jcl. Adm.*, 2017 (actu. 2019).

BÉCHILLON de D. et TERNEYRE Ph., « Contrats administratifs », *Rép. Cont. adm. Dalloz*, 2000.

DEGOFFE M., « Juridictions administratives spécialisées », *Rep. cont. adm.*, Dalloz, 2002 (act. 2014).

HOSTIOU R., Fasc. 1020 : « Enquêtes publiques », *Jcl. Collectivités territoriales*, LexisNexis, mai 2017 (actu. 2018).

LE FOULER G., ENCINAS S., DUTOIS A., Synthèse n° 40 : « Aménagement commercial », *Jcl. Construction - Urbanisme*, LexisNexis, 2019.

LE ROUX M., Fasc. 115 : « Administrations centrales », *Jcl. Adm.*, LexisNexis, 2019.

LIET-VEAUX G., Fasc. 450-22 : « Permis de construire », *Jcl. Adm.*, LexisNexis, 2011.

POLIZZI F. :

– « Urbanisme : procédure de la demande d'utilisation des sols », *Rép. du droit de l'immobilier*, Chap. 3, folio n° 5240, Dalloz, 2016.

– « Urbanisme et environnement », *Rep. de droit immobilier*, Chap. 3, Folio n° 5240, Dalloz, 2016-4.

SEILLER B., « Acte administratif, (I - Identification) et (II - Régime) », *Rép. Cont. adm.*, Dalloz, 2015.

SIIRIAINEN F., Fasc. 1551 : « Théorie générale de la gestion collective », *Jcl. Propriété littéraire et artistique*, LexisNexis, 2006.

STRUILLOU J.-F., Fasc. 1022 : « Participation du public aux procédures d'urbanisme. - concertation - débat public », *Jcl. Collectivités territoriales*, LexisNexis, oct. 2015.

TRUCHET D., « Recours administratif », *Rép. cont. adm.*, Dalloz, 2000, act. 2017.

VINCENT J.-Y., Fasc. 107-30 : « Motivation de l'acte administratif », *Jcl. Adm.*, LexisNexis, 2017.

ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGE

ANTHONY G., « Administrative silence - United Kingdom », in AUBY J.-B. (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016, pp. 713-726.

ARRIGHI de CASANOVA J., « La réception par le tribunal des conflits de la jurisprudence *Conseil de la concurrence* », *AJDA*, n° 2, 2017, pp. 95-100.

ARRIGHI de CASANOVA J. et FORMERY S., « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens : la loi DCRA du 12 avril 2000 », *RFDA*, n° 4, 2000, pp. 725-736.

ARTUR É., « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *RDP*, 1900, T. 14, pp. 436-505.

AUBY J.-B. :

– « Les progrès du gouvernement électronique », *Rev. adm.*, n° 2, fév. 2000, n° 100001.

– « Les difficultés du traitement du silence administratif », *Dr. adm.*, n° 8-9, 2014, repère 8.

AUBY J.-M. :

– « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA*, 1956, I, pp. 53-67.

– « L'abrogation des actes administratifs », *AJDA*, n° 1, 1967, pp. 131-139.

– « Le décret du 28 novembre 1983 », *AJDA*, n° 3, 1984, p. 124-136.

AUVRET P., « La notion de droit acquis en droit administratif français », *RDP*, n° 1, 1985, pp. 53-101.

BARRILLON C., « Le nouveau mécanisme de contrôle des investissements étrangers en France », *BJS*, n° 11, 2017, p. 708.

BARTHÉLEMY J., « L'obligation de faire en droit public », *RDP*, T. 29, 29^e année, éd. M. Giard et E. Brière, 1912, pp. 505-540.

BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F., « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *RFAP*, n° 157, 2016, pp. 7-22.

BAUDOT P.-Y., « L'invention des délais. Pourquoi l'administration doit-elle répondre dans les temps ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 119, 2015, pp. 5-18.

BEAUD O., « L'État » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 1, pp. 207-267.

BEAUSSONIE G., « Le crépuscule de la sûreté individuelle », *D.*, 2017, p. 1768.

BELOULOU V., « Les téléprocédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'État », *AJDA*, n° 7-8, 2001, pp. 624-628.

BELRHALI-BERNARD H. :

– « Les procédures consultatives face à la simplification », in RUEDA F. et POUSSON J. (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, Actes du colloque organisé les 26 et 27 novembre 2009, PU Toulouse I Capitole, IFR n° 11, 2010, 359 p., pp. 299-314.

– « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 181-192.

BENEZRA G., « Le silence de l'Administration. Vicissitudes de la réglementation française », *Rev. adm.*, n° 119, 1967, pp. 540-546.

BERGERÈS M.-C., « Les actes non réglementaires », *AJDA*, n° 1, 1980, pp. 3-18.

BLANC F., « Libéralisation ou planification ? », *RFDA*, n° 1, 2017, pp. 76-84.

BLANC P., « Le silence du juge », in HOEPFFNER H., JANICOT L. et ROBLOT-TROIZIER A. (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1133-1144.

BLUMANN C., « Une particularité de la procédure administrative non contentieuse dans le régime minier : " la décision de rejet en l'état", *JCP G*, 1974, n° 2631.

BON P., « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 27-34.

BONNEAU H., « La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs », *D.*, chron., 1955, pp. 11-22.

BORGETTO M., « Les juridictions sociales en question(s) », *Regards*, 2015, n° 47, pp. 19-31.

BOUCHENÉ-LEFER A. :

– « De la justice administrative », *RPDF*, 1863, T. 15, pp. 354-381.

– « De la distinction entre l'autorité et la juridiction administrative », *RPDF*, 1864, T. 17, pp. 433-467.

BOUFFARD P. et THÉRY J.-F., « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, n° 31, 1979-1980, pp. 289-305.

BOUILLON H., « La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation », *AJDA*, n° 3, 2018, pp. 142-149.

BOUSTANY L., « La saisine électronique des collectivités territoriales », *AJCT*, n° 4, 2017, pp. 188-191.

BRACONNIER S., « Exorbitance du droit administratif et droit européen », in MELLERAY F. (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Actes du colloque organisé à l'Université de Poitiers les 11 et 12 décembre 2003, LGDJ, 2004, pp. 91-106.

BRACONNIER S., CASSIA P., GONOD P., PETIT J., PLESSIX B., SEILLER B., « Le silence de l'administration vaudra acceptation : big bang ou trou noir juridique ? », *JCP G*, n° 51, 2013, 1324.

BRIANT de V., « Normes : vers une réelle simplification ? - Le silence éloquent de l'administration. La "révolution administrative" du silence valant acceptation », *AJCT*, n° 2, 2015, pp. 67-70.

BROYELLE C., « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. adm.*, n° 3, 2004, étude n° 6, pp. 8-14.

BUCHS H., « Les lacunes en droit administratif » in PERELMAN C. (dir.), *Le problème des lacunes en droit*, Bruylant, coll. « Travaux du Centre national de recherches de logique », 1968, pp. 441-462.

BUI-XUAN O., « Les secrets de l'administration », in HOEPFFNER H., JANICOT L. et ROBLOT-TROIZIER A. (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1119-1132.

CAILLOSSE J. :

– « Faut-il en finir avec la domanialité publique ? », *Études Foncières*, n° 100, 2002, pp. 7-9.

– « Le néolibéralisme, l réform administrative et son droit », in BOTTINI F. (dir.), *Néolibéralisme et droit public*, éd. Mare & Martin, 2017, pp. 339-359.

CAIRE A.-B., « Fictions et présomptions ». in *Les artifices du droit : les fictions, Actes du colloque du 20 mai 2014*, Centre Michel de l'Hospital, Univ. Clermont-Auvergne, 2015, pp. 121-141.

CAMERLYNCK G.-H., « Rapport sur les modes non formels d'expression de la volonté en droit français », in Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Journées suisses organisées du 12 au 14 septembre 1968, Dalloz, T. XX, 1968, pp. 157-164.

CAROTENUTO S., « La théorie de l'acte contraire" en droit administratif français », *RRJ*, n° 3, 2002, pp. 1419-1436.

CASSIA P., « La décision implicite en droit administratif français », *JCP A*, n° 27, 29 juin 2009, 2156.

CHAPUS R., « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative » in *Mélanges Eisenmann*, éd. Cujas, 1975, pp. 265-297.

CHATILLON G., « Administration électronique et services publics », *AJDA*, 2001, n° 7-8, pp. 617-623.

CHEVALLIER J. :

– « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle » in *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, pp. 275-290.

– « L'association au service public », *JCP*, 1974.2667.

– « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, p. 67.

– « Figures de l'usager », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, PUF, coll. « CURAPP », 1985, pp. 35-69.

– « Réflexions sur l'arrêt Cadot », *Droits*, n° 9, 1989, pp. 79-91.

– « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, n° 50, 2002, pp. 103-120.

– « L'accélération de l'action administrative », in GÉRARD P., OST F., van de KERCHOVE M., *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2000, pp. 502-508.

CHEVALLIER J. et LOCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale », *RFAP*, 1982, n° 24, pp. 679-720.

CLAVERIE B., « Généralisation du principe silence vaut acceptation. Décryptage pratique », *JCP A*, n° 49, 2015.2357.

COLIN F., « Le formulaire, acte administratif structurant de la relation entre l'Administration et le public », *Dr. adm*, 2016. Étude 3, § n° 9.

COLLIN-DEMUMIEUX M., « Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation », *LPA*, n° 12, 26 janv. 1996, pp. 14-17.

CHRÉTIEN P., « 1973-1983, dix ans de médiation », *RDP*, n° 5, 1983, pp. 1259-1311.

CROZIER M., « Pour une sociologie de l'administration publique », *RF sc. pol*, n° 4, 1956, pp. 750-769.

DEBBASCH C. :

– « Les modes non formels d'expression de la volonté de l'administration en droit français », in Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Journées suisses organisées du 12 au 14 septembre 1968, Dalloz, T. XX, 1968, pp. 263-273.

– « Le temps et l'administration : vers une chrono-administration ? », *RFAP*, n° 23, 1982, pp. 481-486.

DEGUERGUE M. :

– « Le regard de la doctrine universitaire sur la doctrine autorisée ou organique », in *La doctrine en droit administratif*, Actes du colloque des 11 et 12 juin 2009 organisé à la Faculté de droit de Montpellier, Litec, coll. « Travaux de l'AFDA », 2010, pp. 41-57.

– « Le silence de l'Administration en droit administratif français », *Les Cahiers de droit*, éd. de la Faculté de droit de l'Université de Laval (Canada), vol. 56, n°3-4, 2015, pp. 389-410.

DELAUNAY B. :

– « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *RDP*, n° 4, 2000, pp. 1191-1238.

– DELAUNAY B., « Le régime des demandes. Les obligations de l'administration » in S. SAUNIER (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, Actes du colloque de l'IFR n° 13, LGDJ, Presses de l'Univ. Toulouse 1 Capitole, 2011, pp. 217-230.

DELESALLE H., « Asile et apatridie : silence vaut rejet ? », *AJDA*, n° 8, 2017, pp. 458-462.

DELVOLVÉ P. :

– « De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux », *RFDA*, n° 1, 1984, pp. 21-38.

- « Sécurité et sûreté », *RFDA*, n° 6, 2011, pp. 1085-1092.
 - « Le silence en droit public » in H. HOEPFFNER, L. JANICOT et A. ROBLOT-TROIZIER (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, p. 1175.
 - « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 50-57.
- DENIZEAU C., « La simplification et la sécurisation des autorisations d'urbanisme par le décret du 5 janvier 2007 », *Dr. adm.*, 2007, étude 4.
- DENOIX de SAINT MARC R., « Le silence de l'administration » in IFSA, *Droits et attentes des citoyens*, La doc. fr., 1998, pp. 123-129.
- DEROSIER J.-Ph., « La nouvelle règle le silence vaut acceptation si rarement applicable », *JCP A*, n° 45, 2014, 2305.
- DESPREZ F., « Garde à vue : consultation des pièces de procédure par l'avocat », *D.*, n° 41, 2013, p. 2760.
- DEUMIER P., « L'adieu aux Commissions consultatives : post-scriptum », *RTD civ.*, 2009, p. 487.
- DUBREUIL C.-A., « Le champ d'application des dispositions du Code », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 17-22.
- DUGUIT L., « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public, » in *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, pp. 253-284.
- DUPRÉ de BOULOIS X., « Les actes administratifs unilatéraux » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 2, pp. 172-178.
- DUPUIS G. :
- « Quelques remarques à partir du modèle français » in G. LANGROD (dir.), *La consultation dans l'administration contemporaine*, éd. Cujas, 1972, pp. 913-921.
 - « Les motifs des actes administratifs », *EDCE*, n° 27, 1974-1975, pp. 13-40.
- DUTRIEUX D., « Les corrections apportées aux autres autorisations d'urbanisme par le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 », *JCP N*, n° 11, 2012.1133.
- DYENS S., « Normes : vers une réelle simplification ? - La simplification : actualité d'une vieille idée », *AJCT*, n° 2, 2015, pp. 62-66.
- ESPAGNO D., « Le service dans le Code : un silence valant rejet ? », in KOUBI G., CLUZEL-METAYER L., TAMZINI W. (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 97-109.

ÉVEILLARD G. :

– « L'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure administrative non contentieuse » *AJDA*, n° 11, 2010, pp. 531-539.

– « Décision implicite d'acceptation : l'application dans le temps de la loi du 12 novembre 2013 », *Dr. adm.*, n° 2, fév. 2014, comm. 8.

– « La codification des règles de retrait et abrogation des actes administratifs unilatéraux », *AJDA*, 2015, n° 44, pp. 2474-2484.

– « L'adoption des actes administratifs unilatéraux - Forme, délais, signature », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 40-49.

– « Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire », *AJDA*, n° 2, 2017, pp. 101-111.

FARDET C., « La notion d'homologation », *Droits*, n° 28, 1998, pp. 181-192.

FATÔME É. :

– « À propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public », *AJDA*, n° 23, 2003 pp. 1192-1200.

– « À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial » in *Mélanges René Chapus*, 1992, Montchrestien, pp. 171-196.

FAURE B., « Le silence vaut acceptation. La règle appliquée par l'administration des collectivités territoriales », *JCP A*, n° 42, 2018.2283.

FERRARI P. :

– « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral » in *Mélanges Eisenmann*, éd. Cujas, 1975, pp. 215-229.

– « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA*, 2000, n° 6, pp. 471-485.

FLAUSS J.-F., « L'apport de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administrative », *RFDA*, n° 137-138, 2011, pp. 49-58.

FOULQUIER N., « L'exigence de la décision préalable, un avatar de la juridiction ministérielle ? » in *Mélanges François Julien-Laferrrière*, Bruylant, 2011, pp. 267-270.

GABARDA O., « Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs », *RFDA*, n° 1, 2012, pp. 61-72.

GALLOUX J.-C., « Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision implicite d'acceptation », *RTD com.*, n° 1, 2016, p. 87.

GAUDEMET Y., « Le juge administratif, futur administrateur ? », in GARDAVAUD G. et OBERDORFF H. (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^e siècle*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 179.

GELEDAN F., « Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *RFAP*, n° 157, 2016, pp. 33-48.

GHESTIN J., « L'ordre public, notion à contenu variable, en droit privé français », in PERELMAN Ch. et VANDER ELST R. (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, 1984 Bruylant, pp. 77-97.

GOHIN O. :

– « Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ? », *Droits*, n° 9, 1989, p. 93.

– « Le Code des relations entre le public et l'administration », *Dr. adm.*, n° 8-9, 2016, étude n° 8.

GONOD P. :

– « Introduction à la notion de bonne administration de la justice en droit public », *Just. et Cass.*, 2013, pp. 31-42.

– « Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères », *RFDA*, n° 1, 2014, pp. 43-46.

GOURDOU J., « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non réglementaires » in *Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, pp. 459-481.

GOUTAL Y., « Le "silence vaut acceptation" : quelles conséquences pratiques », *AJCT*, n° 3, 2015, p. 148.

GRANJON F., « La réduction de la fracture numérique », *Regards sur l'actualité*, n° 327, La doc. fr., 2007, pp. 27-37.

GUILLENCHMIDT de M., « Les deux programmes de simplifications administratives de 1977-1978 », *EDCE*, n° 35, 1983-1984, pp. 105-107.

IDOUX P., « Le nouveau statut général des AAI et API », *AJDA*, 2017, n° 19, pp. 1115-1120.

JACQUEMET-GAUCHÉ A. et STELKENS U. « Le traitement du silence de l'administration et de l'inertie administrative en droit allemand », in AUBY J.-B. (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016, p. 647-654.

JACQUOT H., « Sur la dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat d'urbanisme d'information générale » in *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011, pp. 165-177.

JANICOT L., « Le droit à l'erreur », *JCP A*, n° 42, 2018. 2284

JANSEN O., « Comparative inventory of Silencio positive », *Institute of Constitutional and Administrative Law*, Utrecht School of Law, sept. 2008, 14 p., Appendices de 176 p.

KOUBI G. :

– « Le versant électronique des relations entre administrations et administrés » in *Mélanges Jacques Chevallier, Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, 2013, pp. 239-247.

– « Le droit de saisir l'administration par voie électronique : la "demande" », *JCP A*, n° 14, 2018, n° 2116.

LABETOULLE D., « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation » in *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 479-487.

LACHAUME J.-F., « Les non-principes généraux du droit » in *Mélanges en l'honneur de B. Jeanneau*, Dalloz, 2002, pp. 161-181.

LAFaix J.-F. :

– « La régularisation en matière contractuelle », *Contrats et Marchés publics*, n° 8-9, 2019, étude n° 9.

– « Le sens du silence », in HOEPFFNER H., JANICOT L. et ROBLOT-TROIZIER A. (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1032-1054.

LAFERRIÈRE J., « Le recours contre le silence de l'administration », *Revista de Drept public*, 1930, pp. 297-335.

LANGELIER É. et VIROT-LANDAIS A., « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *JCP A*, n° 30-34, 2015, 2245

LANTERO C. :

– « Le silence est décrété ! », *JCP G*, 2014, n° 46-47, 1168.

– « Sécurité juridique et mutation des annulations platoniques », *AJDA*, n° 19, 2019, pp. 1100-1107.

LATOURNERIE M.-A., « Réflexions sur l'évolution récente du permis de construire », *EDCE*, n° 23, 1970, pp. 27-34.

LAVIEILLE J.-M., « Le permis de construire tacite automatique », *RDP*, n° 4, 1974, pp. 991-1026.

LE BOT O., « Le principe "silence de l'administration vaut acceptation" en droit français : mythe ou réalité », *CDPK*, 2014, pp. 677-682.

LEBRETON G., « L'idéal républicain contre l'État de droit ? », in *Regards critiques sur l'évolution des droits fondamentaux de la personne humaine en 1999 et 2000*, L'Harmattan, 2002, pp. 117-140.

LIENHARDT P.-A. et RAMBAUD A., « Le contrôle des investissements étrangers par le ministre de l'Économie », *JCP E et A*, n° 37, 2017.1480.

LIET-VEAUX G. :

– « Évolution aberrante de la procédure du silence », *Rev. adm.*, 1967, p. 253.

– « Réflexions sur les exceptions et les dérogations », *RDI*, n° 1, 1995, pp. 1-6.

LIGNEAU Ph., « Le procédé de la déclaration préalable », *RDP*, n° 3, 1976, pp. 679-748.

LHUILIER J.-M., « De quoi les établissements et les services sociaux et médico-sociaux sont-ils le nom ? », *RDSS*, n° 1, 2010, pp. 123-136.

MAISL H., WIENER C. et WOEHLING J.-M., « Un décret ne fait pas le printemps », *AJDA*, n° 3, 1984, pp. 137-148.

MAMONTOFF A., « Le rapprochement des régimes d'autorisation et du contrat d'occupation du domaine public » in *Mélanges Guibal*, Univ. de Montpellier, 2006, vol. 1, pp. 517-544.

MAMOUDY O. :

– « D'AC ! à M6 en passant par Danthony », *AJDA*, n° 9, 2014, pp. 501-508.

– « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *AJDA*, n° 19, 2019, pp. 1108-1115.

MARCOU G., « La notion juridique de régulation », *AJDA*, n° 7, 2006, pp. 347-353.

MAUPIN E., « Dématérialisation des marchés publics : le compte à rebours a commencé », *AJDA*, n° 30, 2018, p. 1700.

MEHL-SCHOUDER M.-C. :

– « Le "silence vaut acceptation" en droit de l'urbanisme et "ses" législations indépendantes », *AJCT*, n° 3, 2015, pp. 120-134.

– « Le "silence vaut acceptation" et les polices spéciales environnementales : une portée très atténuée », *AJCT*, n° 3, 2015, pp. 135-144.

MELLERAY F. :

– « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *AJDA*, n° 14, 2003, pp. 711-717.

– « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *AJDA*, n° 37, 2003, pp. 1961-1964.

– « L'échelle de la domanialité » in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 287-300.

– « Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif », *AJDA*, n° 44, 2015, pp. 2491-2493.

MENDES J., « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *RFAP*, n° 3, 2009, pp. 555-571.

MESTRE J., « Propos introductifs » in N. MARTIAL-BRAZ et F. TERRY (dir.), *Le silence saisi par le droit privé*, T. 54, coll. « Bibliothèque de l'IRJS », André Tunc, éd. IRJS, 2014, pp. 1-4.

MILANO L., « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La question a-t-elle encore une utilité ? », *RFDA*, n° 6, 2014, pp. 1119-1130.

MONTALIVET de P., « Les principes constitutionnels » in PETIT J. (dir.), *Droit administratif et administration*, La doc. fr., coll. « Les notices », 4^e éd., 2008, notice 2, pp. 10-15.

MOREAU D., « Faire face à l'augmentation continue des recours à moyens constants », *AJDA*, n° 37, 2016, pp. 2068-2069.

MOREL-SENATORE A., « Régime répressif, régime préventif, déclaration préalable » in RENOUX T. (dir.), *Protection des libertés et droits fondamentaux*, La doc. fr., 2011, notice n° 5, pp. 89-90.

NICINSKI S. :

– « Intervention économique et régulation » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, pp. 114-154.

– « *Le statut de l'administré de la Constitution administrative de la France* », in BIENVENU J.-J., PETIT J., PLESSIX B., SEILLER B. (dir.), *La Constitution administrative de la France*, Actes de colloque organisé par le CRDA de l'Université Paris II Panthéon-Assas les 28 au 30 septembre 2011, Dalloz, 2012, pp. 369-379.

– « La réglementation des professions », *RFDA*, n° 1, 2017, pp. 68-75.

NIQUÈGE S., « Les demandes adressées à l'administration », *RFDA*, n° 6, 2011, pp. 1165-1180.

NOGUELLOU R. :

– « La décision administrative et son destinataire », *RFDA*, n° 4, 2013, pp. 732-736.

– « L’abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droit », *Dr. adm.*, n° 7, 2003, chron. 12.

OCHOA N., « La Cour des comptes, autorité administrative indépendante. Pour une lecture administrativiste du droit de la comptabilité publique », *RFDA*, n° 4, 2015, pp. 831-854.

ONASON P., « Le traitement de l’inertie administrative en droit suédois », in AUBY J.-B. (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016, pp. 727-734.

OUM OUM J., « La motivation de la requalification des demandes par l’administration », *RFDA*, n° 1, 2011, pp. 89-97.

PAILLARD S., « Veille fiscale », *AJ famille*, n° 5, 2018, p. 261.

PARIENTE A., « Vers une clarification du régime de retrait des décisions implicites d’acceptation ? », *RFDA*, n° 3, 2001, pp. 653-668.

PARISIO V., « Procédure administrative et silence de l’administration publique en Italie : à la recherche d’un difficile équilibre entre célérité et légalité » in *Mélanges en l’honneur de Jacqueline Morand-Deville*, 2007, pp. 497-507.

PAULIAT H. :

– « Le silence gardé par l’administration vaut acceptation : un principe en trompe l’œil ? », *JCP A*, n° 38, 2013, act. 737.

– « La déconcentration nouvelle est arrivée ! », *JCP A*, n° 24, 2015.2179.

PAUTI M., « Les décisions implicite d’acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, n° 6, 1975, pp. 1525-1576.

PERRIN A. et VIDAL-NAQUET A., « Quel droit à l’erreur ? », *AJDA*, n° 32, 2018, pp. 1837-1849.

PERRIN A., « Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d’injonction en dehors de la loi du 8 février 1995 », *RFDA*, n°4, pp. 643-649.

PERROUD T., « Droit des administrés internautes et téléservices publics », *RFAP*, n° 146, 2013/2, pp. 419-432.

PETIT J. :

– « La police administrative » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 2, pp. 5-44.

– « L’entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l’administration », *AJDA*, n° 43, 2015, pp. 2433-2440.

- PEZ T., « L'ordre public économique », *NCCC*, n° 49, 2015, pp. 44-57.
- PICARD É., « La notion de citoyenneté » in MICHAUD Y. (dir.), *Qu'est-ce que la société ?*, Odile Jacob, 2000, pp. 711-731.
- PLESSIX B., « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA*, n° 5, 2018, pp. 847-856.
- POIROT-MAZÈRES I., « Les décisions d'espèce », *RDP*, n° 2, 1992, pp. 443-512.
- POLIZZI F., « Quelles conséquences tirer d'une demande injustifiée de pièces complémentaires », *AJDA*, n° 18, 2016, pp. 1140-1143.
- PONTIER J.-M. :
- « Qu'est-ce que le droit administratif ? », *AJDA*, n° 35, 2006, pp. 1937-1940.
 - « La personnalité publique, une notion anisotrope », *RFDA*, n° 5, 2007, pp. 979-989.
 - « La simplification des relations entre l'administration et les citoyens », *JCP A*, n° 50, 2013.2355.
- POUPEAU D., « Dématérialisation des marchés publics : objectif 2018 », *Dalloz actualité*, 2017.
- POTTIER X., « L'acceptation de l'instance par l'administration : un Lazare doctrinal définitivement mort ? », *AJDA*, n° 31, 2008, pp. 1696-1699.
- POULET F., « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016 », *AJDA*, n° 5, 2017, pp. 279-287.
- PROUTEAU L. et TCHERNONOG V., « Évolutions et transformations publiques des associations », *RFAP*, n° 163, 2017, pp. 531-542.
- RAGUIN Y., « Faire connaissance avec le C.E.R.F.A. », *Rev. adm.*, n° 181, 1978, pp. 102-106.
- RENARD S., « Quel droit pour la dématérialisation des procédures administratives ? », in RENARD S. (dir.), *La dématérialisation des procédures administratives*, Actes du colloque organisé à Vannes le 18 septembre 2015, éd. Mare et Martin, 2017, pp. 11-32.
- RIBES D., « Le nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation », *AJDA*, n° 7, 2014, pp. 389-394.
- RICARD M., « La nature juridique de la lettre valant permis de construire », *AJPI*, 1976, I, pp. 294-298.
- ROBLIN C., « Les avis conformes » in DUPUIS G. (coord.), *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, Economica, 1978, pp. 80-96.

ROUSSEL F., « Un code également innovant dans sa partie outre-mer », *RFDA*, 2016, n° 1, pp. 69-73.

ROUSSEL S. et NICOLAS C., « Anticiper n'est pas tromper », *AJDA*, n° 42, 2017, pp. 2403-2407.

ROUYÈRE A.,

– « Les personnes publiques spécialisées » in GONOD P., MELLERAY F. et YOLKA Ph. (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 1, pp. 333-379.

– « La dispense en droit public : l'"un" et le "multiple" », *Droits*, n° 25, 1997, p. 73.

SAISON J., « Le juge administratif et l'adage *lex specialis derogat generalis* - Réflexions sur la liberté de l'interprète », *RFDA*, 2016, n° 3, pp. 556-564.

SAMIN T. et TORCK S., « Perte du statut d'autorité de contrôle prudentiel et de résolution », *RDBF*, n° 5, sept. 2017, comm. 197.

SAUNIER S. :

– « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *AJDA*, n° 43, 2015, pp. 2426-2432.

– « Un an de droit de la procédure administrative - Code des relations entre le public et l'administration », *Dr. adm.* n° 1, janv. 2017, chron. 1.

– « Caractères essentiels du droit français de la procédure administrative », in AUBY J.-B. (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016, pp. 83-84.

SCHNÄBELE P. et BEAUVAIS F., « Réforme de l'État et téléprocédures », *AJDA*, n° 7-8, 2001, pp. 608-616.

SEILLER B. :

– « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA*, n° 8, 2005, pp. 417-422.

– « Le silence de l'administration. Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA*, n° 1, 2014, pp. 35-42.

– « La simplification est en marche... arrière », *AJDA*, n° 30, 2014, p. 1681.

– « La sortie de vigueur des actes administratifs », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 58-68.

– « L'illégalité sans annulation », *AJDA*, n° 18, 2014, pp. 963-970.

– « Nouvelle restriction de l'invocabilité des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires », *Gaz. Pal.*, 9 oct. 2018, n° 34, pp. 2703-2705.

SIRI A., « Des adages *lex posterior derogat priori* et *specialia generalibus derogant* : contribution à l'étude des modes de résolution des conflits de normes en droit français », *RRJ*, 2009, n° 129, pp. 1781-1837.

SIRINELLI J., « Les commissions consultatives », in *Les procédures administratives*, Actes du colloque de l'AFDA des 5 et 6 juin 2014 organisé aux Universités Paris I et Paris II, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2015, pp. 137-157.

SORBARA J.-G., « Le silence de l'administration », in HOEPFFNER H., JANICOT L. et ROBLOT-TROIZIER A. (org.), *Le silence en droit public*, Actes du colloque du 6 décembre 2011, *RDP*, n° 4, 2012, pp. 1082-1084.

STREBLER J.-P., « Pub qui rit... et pub qui pleure... », *AJDA*, n° 35, 2016, pp. 1968-1976.

SUR S., « Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs », *AJDA*, 1974, I, pp. 349-367.

TAMZINI W., « Les relations des agents avec l'administration ou avec "leur" administration », in KOUBI G., CLUZEL-METAYER L., TAMZINI W. (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 141-154.

TERNEYRE P. et GOURDOU J., « L'originalité du processus d'élaboration du code : le point de vue d'universitaires membres du "cercle des experts" et de la Commission supérieure de la codification », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 9-11.

THIELE R., « Autorisations partielles et annulations conditionnelles », *AJDA*, 2015, n° 24, pp. 1357-1364.

TRUCHET D. :

– « Le point de vue de juriste : personnes, administrés, usagers, clients ? », in IFSA, Actes du colloque sur « Administration : droits et attentes des citoyens », organisé le 4 et 5 décembre 1997, La doc. fr., 1998, pp. 25-36.

– « Droit de l'environnement et droit de la santé » in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, 2007, pp. 939-948.

– « Renoncer à l'expression "service public" », *AJDA*, n° 11, 2008, p. 553.

UNTERMAIER-KERLÉO É., « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *RFDA*, n° 2, 2013, pp. 285-298.

VAUTERIN A., « Enfin des définitions ? Ces termes définis au sens du Code », in KOUBI G., CLUZEL-METAYER L., TAMZINI W. (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, 2018, pp. 82-83.

VAUTROT-SCHWARTZ C., « Avons-nous encore besoin de la théorie du pouvoir discrétionnaire ? », in *Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015, pp. 639-650.

VENEZIA J.-C., « Les mesures d'application » in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 674-679.

VIALETTES M. et BARROIS de SARIGNY C., « La fabrique d'un code », *RFDA*, n° 1, 2016, pp. 4-8.

VINCE V., « L'introuvable notion d'acte créateur de droits », *AJDA*, n° 38, 2017, pp. 2181-2188.

WAINDROP F., « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation. Témoignage », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 209-215.

WALINE M., Commentaire de l'ouvrage de LAMARQUE J., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, *RDP*, n° 4, 1974, pp. 1201-1206.

WARUSFEL B., « Le contentieux de la sécurité nationale » in WARUSFEL B. et BAUDE F. (coord.), *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, éd. Mare & Martin, coll. « Droit de sécurité et de la défense », 2018, pp. 203-218.

WOEHLING J.-M., « Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *RFAP*, n° 111, 2004/3, p. 533.

ZARCA A., « Les limites du pouvoir d'injonction », *RFDA*, n° 4, 2015, pp. 650-656.

NOTES DE JURISPRUDENCE ET D'AVIS ET CHRONIQUES :

BAUX A., note sous CE, 24 oct. 2003, *M. NAJJARI*, req. n° 242476, *AJDA*, n° 18, 2004, pp. 978-980.

BLANCO F., note sous CE, 11 déc. 2006, *Mme Mas*, req. n° 280696, Rec. p. 526, *AJDA*, n° 8, 2007, p. 433

BONNARD R., note sous CE, 24 oct. 1930, *Prunget*, Rec. p. 865, S. 1931. III. 1.

CAILLE P.-O., note sous : CE, 12 déc. 2007, *Sire*, req. n° 296072, Rec. p. 471, *D.*, n° 21, 2008, pp. 1457-1459.

CASSIA P., note sous CE, 12 juin 2002, *Caisse de décès « Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine »*, req. n° 240741, Rec. T. p. 593, *Dr. adm.*, n° 1, 2003, comm. 3.

CHARLES H., note sous CE, 5 oct. 1979, *Milon*, req. n° 04449, Rec. p. 366, *D.*, n° 48, 1980, pp. 531-532.

COLLY F., note sous TC, 12 déc. 2005, *EURL Croisière Lorraine-La Bergamotte c/ VNF*, req. n° C3455, Rec. p. 670, *AJDA*, n° 19, 2006, pp. 1040-1044.

COSTA D., note sous :

– CE, 4 fév. 2005, req. n° 269001, *Soc. GSD Gestion*, Rec. p. 28 ; *RFDA*, n° 6, 2005, pp. 1174-1182.

– CE, 21 nov. 2016, req. n° 392560, *AJDA*, n° 17, 2017, pp. 999-1002.

DEBOUY C., note sous C. Cass., 3^e Ch. civ., 10 mai 2007, pourvoi n° 05-21485, *AJDA*, n° 28, 2007, pp. 1543-1548.

DELALOY G., note sous TC, 20 mars 2006, *M. José A c/ VNF*, req. n° C3505, Rec. p. 626, *RFDA*, n° 6, 2006, pp. 1142-1146.

DELIANCOURT S., note sous :

– CAA Marseille, 20 déc. 2010, *Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, req. n° 08MA04872, *AJDA*, 2011, n° 11, pp. 627-632.

– CE, 9 déc. 2011, *Mme Lahiton*, req. n° 333756, *Dr. adm.*, n° 41, 2012, comm. 41.

DENOIX de SAINT MARC R. et LABETOULLE D., chron. sous :

– CE, Ass. 27 fév. 1970, *Commune de Bozas*, req. n° 76380, Rec. p. 139, *AJDA*, n° 4, 1970, pp. 225-226.

– CE, Sect., 14 nov. 1969, *Sieur Eve*, req. n° 74930, Rec. p. 498, *AJDA*, 1969, pp. 683-686.

DOMINO X., note sous CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, req. n° 335370, Rec. p. 181, *AJDA*, n° 17, 2011, pp. 952-957.

DOMINO X. et BRETONNEAU A., chron. sous CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthy*, req. n° 335033, Rec. p. 649, *AJDA*, n° 4, 2012, pp. 195-200.

DUTHEILLET de LAMOTHE L. et ODINET G., chron. sous :

– CE, Sect., 5 fév. 2016, *Benabdellah*, req. n° 393540, Rec. p. 13, *AJDA*, n° 9, 2016, pp. 474-478.

– CE 1^{er} juil. 2016, *Commune d'Emerainville*, req. n° 363047, Rec. p. 291, *AJDA*, n° 33, 2016, pp. 1859-1865.

– CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340, *AJDA*, n° 29, 2016, pp. 1629-1635.

DUTHEILLET DE LAMOTHE O. et ROBINEAU Y., chron. sous CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284, *AJDA*, sept. 1978, p. 442-444.

ÉVEILLARD G., note sous :

– CE, ord., 26 octobre 2011, *Beaumont*, req. n° 350081, Rec. T. p. 838, *AJDA*, n° 8, 2012, pp. 434-437.

– CE, 18 sept. 2015, req. n° 387315, *Sté Prest'air*, req. n° 387315, Rec. T. p. 666, *Dr. adm.*, n° 1, 2016, comm. 3.

– CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, req. n° 393082, Rec. p. 277, *Dr. adm.*, n° 3, 2017, comm. 10.

– CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, req. n° 384144, Rec. p. 408, *Dr. adm.*, n° 5, Mai 2015, comm. 31.

– CE, Sect., 13 mars 2015, *ODEADOM*, req. n° 364612, Rec. p. 84, *Dr. adm.*, n° 7, 2015, comm. 45.

FOULQUIER N., note sous :

– CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, req. n° 369558, Rec. p. 208, *RDI*, 2015, n° 11, pp. 537-538.

– CE, ord., 9 oct. 2015, *Commune de Chambourcy*, req. n° 393895, Rec. p. 342, *AJDA*, n° 42, 2015, pp. 2388-2389.

FROGER C., note sous CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, req. n° 386805, Rec. T. pp. 530-531, *AJDA*, n° 35, 2016, pp. 1986-1991.

GILLIG D., note sous C. Cass., 3^e Ch. Civ., 13 fév. 2013, n° 11-20.655, *JCP A*, n° 30, 2013.2224.

HAURIOU M., note sous :

– CE, 13 déc. 1889, *Cadot*, req. n° 66145, Rec. 1148, *S.* 1892, 3, p. 17.

– CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*, req. n° 94624, Rec. p. 5, *S.*, 1902, 3, p. 17.

HOCREITÈRE P., note sous Cons. const., 21 janvier 1994, DC n° 93-335, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *JORF*, 26 janv. 1994, p. 1382, Rec. p. 40, *RFDA*, n° 1, 1995, pp. 7-24.

HUL S., note sous CE, Avis, 3 mai 2004, *M. Fort*, n° 262074, *AJDA*, n° 28, 2004, p. 1530.

JÈZE G., note sous CE, 28 juil. 1905, *Mathieu et CE*, 7 août 1905, *Ducreux et Zill-Desilles*, *RDPA*, T. 22, 12^e année, éd. M. Giard et E. Brière, 1905, pp. 764-785.

KOUBI G. et GUGLIELMI G. J., note sous CE, Sect., 22 fév. 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, req. n° 264541, Rec. p. 92, *RDSS*, n° 3, 2007, pp. 517-527.

LAVAINÉ M., note sous CE, 28 janv. 1864, *Anglade*, req. n° 35313, Rec. 77, *RDP*, n° 5, 2014, pp. 1241-1248.

LE BOT O., note sous CE, 27 juil. 2015, *Commune d'Hébuterne*, req. n° 367484, Rec. p. 285, *JCP A*, n° 12, 2016, 2069.

LENICA F. et BOUCHER J., chron. sous CE, Sect., 22 fév. 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, req. n° 264541, Rec. p. 92, *AJDA*, n° 15, 2007, pp. 793-799.

LESSI J. et DUTHEILLET de LAMOTHE L., chron. sous CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, req. n° 369558, Rec. p. 208, *AJDA*, 2015, n° 25, pp. 1413-1415.

LIET-VEAUX G., note sous CE, 30 avr. 1975, *Association « Promo-Nature »*, req. n° 95179, Rec. p. 267, *JCP G*, 1976, II (Jurisprudence), 18207.

MAUBLANC J.-P., note sous CAA Nantes 11 avril 2000, req. n° 97NT00663, *AJDI*, n° 2, 2001, p. 162.

MAUPIN E., note sous CE, Avis, 23 octobre 2017, *Diemert*, n° 411260, *AJDA*, n° 36, 2017, p. 2039.

MARC E., note sous CE, Sect., 23 mars 2012, *Féd. Sud Santé sociaux*, req. n° 331805, Rec. p. 102, *AJDA*, n° 28, 2012, pp. 1583-1587.

MELLERAY F., note sous CE, Sect., 23 mars 2012, *Féd. Sud Santé sociaux*, req. n° 331805, Rec. p. 102, *Dr. adm*, n° 6, 2012, comm. 56.

PACTEAU B., note sous CE, 11 avr. 2008, *Sté Défi France*, req. n° 307085, Rec. T. p. 850, *JCP A*, n° 26, 2008. 2160

PAGNERRE Y. et DOUGADOS S., note sous CE, 12 mai 2017, *Fédération, UNSA spectacle et communication*, req. n° 385838, *Dr. soc.*, 2018, p. 97.

POLIZZI F., note sous CE, 9 nov. 2018, *M. Valière*, req. n° 409872, Rec. T. p. 532, *JCP A*, n° 5, 2019. 2040.

PRÉTOT X., note sous CE, Sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoire Lafon*, req. n° 101719, Rec. p. 113, *AJDA*, n° 7-8, 1991, p. 582.

PUISSOCHET J.-P. et LECAT J.-P., chron. sous CE, Ass., 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*, *AJDA*, 1966, pp. 485-486.

RAYNAUD F. et FOMBEUR P., chron. de CE, Sect., 30 oct. 1998, *Czekaj*, req. n° 155137, Rec. p. 372, *AJDA*, n° 2, 1999, pp. 122-126.

RIVERO J., note sous Cons. const., n° 71-44 DC, 16 juil. 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, *AJDA*, 1971, pp. 537-542.

ROUAULT M.-C., note sous CE, Ass., 13 juil. 2016, *Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340, *AJCT*, n° 11, 2016, pp. 572-574.

ROULOT J.-F., note sous CE, 27 nov. 2002, *M. Bourrel et Association de défense des droits des militaires*, req. n° 234748, Rec. p. 412, *AJDA*, n° 9, 2003, pp. 442-444.

SAUNIER S., note sous CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, Rec. T. p. 432, *Dr. adm.*, n° 4, 2018, p. 2.

SAUVÉ J.-M., chron. de CE, Sect. 8 mai 1981, *Marquiset*, req. n° 17929, Rec. p. 209, *RJF*, n° 9/1981, p. 393.

SCHRAMECK O., note sous Cons. const., n° 96-373 DC, 9 avr. 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JORF*, 13 avr. 1996, p. 5724, Rec. p. 43, *AJDA*, n° 5, 1996, pp. 371-373.

SEILLER B., note sous :

– CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, Rec. T. p. 432, *Gaz. Pal.*, n° 4, 30 janv. 2018, p. 21.

– CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, req. n° 283943, Rec. p. 99, *RFDA*, n° 5, 2008, pp. 931-940.

SIMON G., note sous CE, 26 avr. 2017, *Fédération de boxe américaine et discipline associées*, req. n° 399945, Rec. T. p. 430, *AJDA*, n° 28, 2017, pp. 1629-1631.

SOLER-COUTEAUX P. note sous :

– CE, 13 juil. 2011, *Cne de Beuwilliers*, req. n° 325263, Rec. T. p. 1196, *RDI*, n° 10, 2011, p. 516.

– CAA Marseille, 9 juin 2016, *Association du Varja Triomphant Mandarom Aumisme*, req. n° 13MA02652, *RDI*, n° 11, 2016, p. 614.

SOULIÉ J., note sous CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, Rec. p. 144, *RFDA*, n° 6, 2003, pp. 903-909.

SUBRA DE BIEUSSES P., note sous CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, Rec. p. 144, *AJDA*, n° 36, 2003, pp. 1935-1938.

UNTERMAIER-KERLÉO É., note sous :

– CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, req. n° 393082, Rec. p. 277, *Dr. adm.*, n° 6, 2017, étude n° 11.

– CE, 19 juin 2017, *Société anonyme de gestion de stocks de sécurité*, req. n° 403316, Rec. p. 430, *AJDA*, n° 30, 2017, pp. 1725-1728.

– CE, 16 fév. 2018, *Fédération française de vol libre*, req. n° 408774, Rec. T., p. 509, *AJDA*, n° 17, 2018, pp. 994-999.

WALINE M., note sous CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284, *RDP*, n° 6, 1978, pp. 1725-1727.

CONCLUSIONS

AUSTRY S. sur CE, Sect., 6 nov. 2002, *M^{me} Soulier*, req. n° 223041, Rec. p. 369, *RFDA*, n° 2, 2003, pp. 225-233

BERTRAND L. sur CE, Sect., *Sieur Eve*, req. n° 74930, Rec. p. 498, publiées au Recueil.

BIANCARELLI J. sur CE, Sect., 18 déc. 1981, *M. Vernet-Lozet*, req. n° 23979, Rec. p. 483, *DS*, n° 3, 1982, pp. 225-229.

BOISSARD S. sur CE, 12 juin 2002, *Syndicat interdépartemental de la protection sociale Rhône-Alpes CFDT*, req. n° 231800, Rec. p. 210, *AJDA*, n° 12, 2002, pp. 848-849.

BONICHOT J.-C. sur CE, Sect., 24 janv. 1986, *Mattei et Maynard*, req. n° 50925, Rec. p. 13, publiées au Recueil.

BOTTHEGI D. sur CE, Sect., 16 nov. 2011, *Ville de Paris et autres*, req. n° 353172, Rec. p. 552, *RFDA*, n° 2, 2012, pp. 269-278.

BOULOUIS N. sur CE, 9 déc. 2011, *Mme LAHITON*, *RJEP*, n° 696, avr. 2012, comm. 21.

BRETONNEAU A. sur :

– CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, req. n° 414583, Rec. p. 875, accessibles sur *ArianeWeb*.

– CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, *AJDA*, n° 6, 2015, pp. 345-347.

CHAUVAUX D. sur :

– CE, 25 nov. 1998, *Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion*, req. n° 172407, Rec. p. 443, *AJDA*, n° 1, 1999, pp. 54-55.

– CE, Sect., 30 nov. 1998, *Fédération nationale de l'industrie hôtelière*, req. n° 182925, Rec. p. 449, *RFDA*, n° 2, 1999, pp. 392-398.

COESTER von S. sur CE, 13 juil. 2013, *Sté Hess Oil France*, , req. n° 365671, *RJEP*, n° 715, janv. 2014, comm. 5.

CRÉPEY E. sur CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260, accessibles sur *ArianeWeb*.

DAUMAS D. sur CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Cne d'Emerainville*, req. n° 363047, Rec. p. 291, *RFDA*, n° 2, 2017, pp. 289-302.

DELON F. sur CE, Sect., 28 fév. 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales*, req. n° 38325, Rec. p. 51, *AJDA*, n° 4, 1986, pp. 255-257.

DEREPAS L. sur CE, 28 mai 2010, *Soc. IDL*, req. n° 320950, Rec. T. p. 605, accessibles sur *ArianeWeb*.

DEVYS C. sur CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, req. n° 255886, Rec. 197, *RFDA*, n° 3, 2014, pp. 454-474.

DOMINO X. sur CE, 9 déc. 2015, *Société Orange*, req. n° 390273, Rec. T. p. 923, accessibles sur *ArianeWeb*.

DUMORTIER G. sur CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, req. n° 335033, Rec. p. 649, *RFDA*, n° 2, 2012, pp. 284-295.

DURUP de BALEINE A. sur CAA Nantes, 21 sept. 2016, req. n° 14NT01189, *AJDA*, n° 38, 2016, pp. 2168-2175.

DUTHEILLET de LAMOTHE L. sur CE, 15 fév. 2019, *Commune de Cogolin*, req. n° 401384, Rec. p. 26., accessibles sur *ArianeWeb*.

ESCAUT N. sur CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, req. n° 369558, Rec. p. 208, accessibles sur *ArianeWeb*.

FOMBEUR P. sur CE, 13 janv. 2003, *Camara*, req. n° 237034, *AJDA*, n° 7, 2003, pp. 327-328.

FOURNIER J. sur CE, Ass., 3 mars 1967, *Ministre de la construction c/société Behr Manning et société des abrasifs Norton*, req. n° 66406, Rec. p. 105.

GEFFRAY E. sur CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, req. n° 335370, Rec. p. 181.

GENEVOIS B. sur CE, 26 juil. 1985, *Soc. nouvelle Clinique Beausoleil*, req. n° 46236, Rec. p. 231.

HENRARD O. sur CE, 13 juil. 2016, *M. Czabaj*, req. n° 387763, Rec. p. 340, *RFDA*, n° 5, 2016, pp. 927-942.

HUBAC S. sur CE, Ass., 8 avr. 1998, *Soc. Serc Fun Radio*, req. n° 161411, Rec. p. 138.

KAHN J. sur CE, Sect., 27 janv. 1961, *Vannier*, req. n° 38661, Rec. p. 60.

LABETOULLE D. sur :

– TC, 4 juil. 1983, *M. François c/ Cne de Lusigny*, req. n° 02294, *JCP G*, n° 2, 1985, II.20331.

– CE, sect., 4 mai 1984, *Époux Poissonnier*, req. n° 15391, *AJDA*, 1984, n° 09, pp. 511-513.

LALLET A., concl. sur :

– CE, 19 sept. 2012, *M. Sartini*, req. n° 349087, accessibles sur *ArianeWeb*.

– CE, 23 oct. 2013, *SARL Prestig'Immo*, req. n° 344454, Rec. T. p. 457, *BJDU*, n° 2, 2014, pp. 126-132.

LAMY F. sur CE, 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229, Rec. p. 303.

LAURENT M. sur CE, Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, Rec. p. 434, *D.*, pp. 759-762.

LE CHATELIER G. sur CE, 27 nov. 2002, *Bourrel*, req. n° 234748, Rec. p. 412, *AJFP*, n° 2, 2003, pp. 50-53.

LESSI J., concl. sur :

– CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, req. n° 393082, Rec. p. 277, *RFDA*, n° 6, 2016, pp. 1107-1118.

– CE, 3 oct. 2016, *Chambre nationale des professions libérales*, req. n° 390362, Rec. T. p. 603 et 694, accessibles sur *Ariane Web*.

LIEBER S.-J. sur CE, 12 mai 2017, *Fédération UNSA spectacle et communication*, req. n° 385838, p. 3, accessibles sur *ArianeWeb*.

MOSSET M. sur CE, Sect., 7 janv. 1955, *Sieur Ged*, req. n° 11023, Rec. p. 11, *D.*, 1955, pp. 69-72.

PÉCRESSE V. ur CE, Ass., 24 oct. 1997, *Mme de Laubier*, *RFDA*, n° 3, 1998, pp. 527-534.

PERNOT A. sur TA Besançon, 23 déc. 2010, req. n° 0901690, *AJDA*, n° 9, 2011, pp. 507-510.

ROUL A.-F. sur CE, 26 janv. 2005, *Filippi*, req. n° 260188, Rec. T. 725, *BJDU*, 2005, pp. 109-113.

SÉNERS F. sur CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, req. n° 197018, Rec. p. 497, publiées au Recueil.

SALINS de C. sur :

– CE 7 juil. 2008, *Auquier*, req. n° 310985, Rec. T. p. 967, *JCP A*, n° 41, 2008, 2230.

– CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, req. n° 306084, Rec. p. 79, publiées au Recueil.

STAHL J.-H. sur :

– CE, Ass., 5 mars 2003, *Aggoun*, req. n° 242860, Rec. p. 77, *RFDA*, n° 6, 2003, pp. 1214-1222.

– CE, Sect., Avis, 15 juil. 2004, n° 266479, *Époux Damon* ; Rec. p. 331, *RFDA*, n° 5, 2004, pp. 890-894.

STRUILLOU Y. sur :

– CE, Sect., 21 déc. 2007, *Sté Bretim*, *RFDA*, n° 3, 2008, pp. 471-481.

– CE, Avis, 12 oct. 2006, *Mme Cavallo*, req. n° 292263, Rec. p. 426

TOUBOUL C. sur CE, 17 nov. 2017, *Soc. Laboratoires Abbvie*, req. n° 398573, Rec. p. 436, accessibles sur *ArianeWeb*.

VIALETTES M. sur CE, 11 oct. 2010, *Fédération des Syndicats de Travailleurs du Rail Sud et autres*, req. n° 327660, Rec. p. 375, *Dr. social*, n° 2, 2011, pp. 186-195.

VÉROT C. sur CE, Sect., 22 fév. 2007, *APREI*, req. n° 264541, Rec. p. 92, *RDSS*, n° 3, 2007, pp. 499-516.

RAPPORT D'INFORMATION

RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

CE, « Régler autrement les conflits, conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative », La doc. fr., 1993, 163 p.

CE, « Jurisprudences et avis de 2001 - Collectivités publiques et concurrence », La doc. fr., 2002, 465 p.

CE, Rapport public sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de 2002, 2003, La doc. fr., 448 p.

CE, « Le contrat, mode d'action publique et de production de normes », 2008, La doc. fr., 398 p.

CE, Rapport relatif l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives de 2008, 2009, 336 p.

CE, « L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation" », La doc. fr., juin 2014, 140 p.

CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014, 2015, 427 p.

CE, « Réflexions sur la justice administrative de demain », rapport remis au vice-président du Conseil d'État, groupe de travail présidé par O. Piérart, 2015, 79 p.

CE, Rapport sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015, 2016, 458 p.

CE, « Simplification et qualité du droit », La doc. fr., 2016, 249 p.

CE, Rapport public relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016, 2017, 458 p.

CE, Rapport public de l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017, 2018, 451 p.

AUTRES RAPPORTS GÉNÉRAUX FRANÇAIS

COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION, rapport annuel de 2014, 25^e rapport, 66 p.

COUR DES COMPTES, « Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques », 2016, 129 p.

DÉFENSEUR DES DROITS :

- « Enquête sur l'accès aux droits. Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque du non-recours », vol. 2, mars 2017, 40 p.

– « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », 2019, 71 p.

INSTITUT PAUL DELOUVRIER :

– Baromètre « Les services publics vus par leurs usagers », Vague 16, TNS SOFRES, janv. 2015, 54 p.

– Baromètre « Les services publics vus par les Français et les usagers », 2018, 96 p.

LAMBERT A. et BOULARD J.-C., « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative », 26 mars 2013, 116 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Synthèse des observations du public dans le cadre de la consultation publique sur les trois projets de décret pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-31 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, 23 oct. 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://www.economie.gouv.fr/daj/consultation-projets-decret-pris-pour-application-art21-loi-2000-321-12avr2000>.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, *Statistique publique Data Lab*, oct. 2016, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.statistiques.developpementdurable.gouv.fr/publications/p/2570/1417/construction-logements-resultats-fin-octobre-2016-france.html>.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable : données sur les autorisations d'urbanisme annuelles délivrées en France, avr. 2017.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Qualifpref 2.0. Référentiel qualité de l'administration territoriale : « engagements et processus pour une meilleure qualité du service pour les usagers des préfectures », 55 p.

PICQ J., *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994, 192 p.

PISANI-FERRY J. (dir.), *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, Rapport au Président de la République, France Stratégie, juin 2014, 232 p.

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JORF*, n° 0248, 25 oct. 2015, p. 19871, texte n° 1.

SGMAP, La perception du principe "Silence Vaut Accord" par les TPE et PME, 42 p.

WAHL T., GOHIER del RE A., FOURCADE S., Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, 51 p. et 12 annexes.

WARSMANN J.-L., « Simplifions nos lois pour guérir un mal français », Rapport au Premier ministre, La doc. fr., 2009, 238 p.

RAPPORTS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX

OCDE :

– Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015, éd. OCDE, mars 2016, 239 p.

– Panorama des administrations publiques 2015, éd. OCDE, 2016, 222 p.

KAUFMANN D. et KRAAY A., *worldwide governance indicators*, 1996-2015.

SCHWAP K., *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (548 p.) ; 2016–2017 (400 p.) 2019 (648 p.) éd. *World Economic Forum*, 400 p.

UNITED NATIONS, *e-Government Survey*, 2014, 284 p ; 2018, 269 p.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

RAPPORT D'INFORMATION

ASSEMBLÉE NATIONALE

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 3287 sur le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, M. Cazin d'Honincthun, 8 janv. 1997.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n° 1613 sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, C. Ledoux, 25 mai 1999, 132 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information n° 1776 sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux, P. Morange, 28 juil. 2004, 115 p.

SÉNAT

SÉNAT, Rapport n° 218 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi n° 2992 du 11 septembre 1996 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, J.-P. Amoudry, 19 fév. 1997.

SÉNAT, Rapport n° 248 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.-P. Amoudry, 3 mars 1999.

SÉNAT, Rapport n° 742 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi, habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli, 10 juil. 2013.

SÉNAT, Rapport d'information du Sénat sur le bilan d'application de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli, J.-P. Sueur, 15 juil. 2015, 32 p.

SÉNAT, Rapport n° 433 relatif aux moyens d'alléger le fardeau administratif des entreprises pour améliorer leur compétitivité, 20 fév. 2017, réalisé par É. Lamure et O. Cadic.

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral des débats, 16 janvier 1997, 2^e séance, p. 18.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 3^e séance, 27 mai 1999, intervention de É. Zuccarelli, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, p. 5116.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Travaux parlementaires, 3^e session extraordinaire du 16 septembre 2013, XIV^e Législature.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral des débats, Séance du 17 octobre 2013, p. 9750.

SÉNAT

SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi n° 2992 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public du 11 septembre 1996, Séance du 26 février 1997, p. 6.

SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 2^eme lecture, Séance publique du 13 octobre 1999, intervention du sénateur J.-P. Amoudry.

SÉNAT, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Séance du 16 juillet 2013, *JORF*, n° 83 S. (C.R.), 17 juil. 2013.

DISCOURS, COMPTE RENDU, LETTRES DE MISSIONS & DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

CONSEIL DES MINISTRES, Compte rendu du 22 octobre 2014, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-22/-le-silence-valant-accord->.

HOLLANDE F :

- Discours du Président de la République sur France 2 le 28 mars 2013.
- Discours du Président de la République lors de la conférence de presse organisée à l'Élysée le 16 mai 2013.

LÉGIFRANCE :

- Tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les services de l'État sur une demande vaut accord, 6 nov. 2014, actu : 17 juil. 2015, 15 sept. 2015, 114 p, accessible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Procedures-SVA-Etat>.
- Tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités territoriales sur une demande vaut accord, 12 nov. 2015, 11 p., accessible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Procedures-SVA-Collectivites-territoriales>.
- Tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les organismes de sécurité sociale sur une demande vaut accord, 10 nov. 2015, actu : 7 janv. 2016, 4 p., accessible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Procedures-SVA-Securite-sociale>.
- Tableau des procédures pour lesquelles le silence gardé par les autres organismes chargés d'un service public administratif sur une demande vaut accord, 12 nov. 2015, 18 p., accessible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Procedures-SVA-Autres-services-publics-administratifs>.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable : données sur les autorisations d'urbanisme annuelles délivrées en France, avr. 2017.

SECRETARIAT D'ÉTAT À LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET À LA SIMPLIFICATION :

- « Quand ce n'est pas non, c'est que c'est oui ! », Communication du Secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la simplification de la réforme de silence vaut accord de 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/le-choc-de-simplification-a-l-elysee>.

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE :

- Baromètre de la qualité des services publics, 2^e éd., 2 p., mars 2011, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.modernisation.gouv.fr/home/le-barometre-de-la-qualite-des-services>.
- Étude sur la mise en œuvre du principe « Silence vaut accord », 22 p., disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/etudes/etude-mise-en-oeuvre-du-principe-silence-vaut-accord-sva>.
- Enquête auprès des PME et TPE sur la perception du principe « Silence vaut Accord » - janv. 2017, 42 p.
- Enquête auprès des particuliers sur les démarches administratives qu'ils réalisent, janv. 2017, 10 p., disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.modernisation.gouv.fr/etudes-et-referentiels/etudes/la-complexite-administrative-vue-par-les-francais-etude-2016>.
- Référentiel Marianne, sept. 2016, 16 p., disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne-sept-2016-web.pdf.

ENTRETIENS - INTERVENTIONS

Les fonctions indiquées des personnes sont celles occupées à la date de la mise en œuvre de la réforme « silence vaut accord » ou lors de la réalisation de l'entretien dès lors qu'elles ont encore un lien avec l'objet de l'étude.

ADMINISTRATIONS CENTRALES

CONSO N., Chef de service innovation et services aux usagers au secrétariat général de la modernisation de l'action publique, intervention aux « Rencontres juridiques des collectivités territoriales : nouvelles contraintes, nouvelles pratiques juridiques », organisées par le Centre national de la fonction publique territoriale le 4 novembre 2015 à Pantin.

VÉROT C., Directrice adjointe en charge de la simplification des normes au secrétariat général du Gouvernement, entretien du 5 décembre 2016.

DERIANO G., Chef de la mission du programme de simplification et CALABRIN C., Adjointe au Chef de la mission du programme de simplification au secrétariat général de la modernisation de l'action publique, entretien du 13 juillet 2017.

PATTE-SAMAMA M.-V., Responsable du pôle de coordination des ressources et des moyens à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Éducation nationale, chargée de la mission de recensement relevant du ministère, entretien le 27 juillet 2017.

MOREL d'ARLEUX J., Sous-directeur à l'administration centrale de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice, en charge de la réforme « silence vaut accord » dans le domaine pénitentiaire, entretien réalisé le 10 novembre 2017.

FURNON-PETRESCU H., Chargée de mission au ministère des Affaires sociales et de la Santé. Au moment de la réforme, elle était chargée de recenser les procédures relevant du ministère. Entretien du 10 octobre 2017.

ROUX X., Chargé de mission au Ministère des Affaires sociales et de la Santé. Il a eu pour mission de recenser les procédures relevant d'organismes gérant un service public administratif relevant du ministère. Entretien du 9 novembre 2017.

RÉNUIT-LERIOU A., chargée de mission au pôle modernisation du secrétariat général des ministères sociaux (ministère des Solidarités et de la Santé, ministère du Travail, ministère de l'Éducation nationale, ministère des Sports). Cette personne était en charge de la mise en œuvre de la réforme de la saisine par voie électronique au sein de ses ministères. Entretien du 21 novembre 2017.

BEOUTIS D., Chargé de mission sur la simplification à la direction générale du travail au ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social. Il lui a été confié la mission de mise en œuvre de la réforme de saisine par voie électronique. Entretien du 10 janvier 2019.

ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE L'INSTRUCTION

MAIRIE DU 11^e ARRONDISSEMENT, Bureau en charge des demandes relatives à la cantine scolaire. Entretien du 25 janvier 2016.

CHANARD N., chargé de l'instruction des demandes de débits de boisson à la ville d'Auxerre. Entretien téléphonique du 9 février 2016.

PRÉFECTURE DE PARIS, Bureau de la prévention et de la protection sanitaires à la sous-direction de la protection sanitaire de la direction des transports et de la protection du public. Le bureau est en charge des demandes de débits de boisson. Entretien téléphonique du 9 février 2016.

LANGLAIS C., Chargée de l'instruction des demandes d'agrément maternel et d'agrément familial au département d'Ille-et-Vilaine. Entretien téléphonique du 26 mai 2016.

SAROUNI R., Chargée de l'instruction des demandes d'agrément maternel et d'agrément familial à la Ville de Paris. Entretien téléphonique du 28 mai 2016.

MISSIONS - AUDITION

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT - DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, mission réalisée de janvier à juin 2016 en vue de mettre en œuvre le moteur de recherche des procédures « silence vaut accord », disponible à l'adresse suivante : <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord>.

WAHL T., FOURCADE S., GOHIER del RE., audition du 20 décembre 2016 dans le cadre du rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation.

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Abrogation :

– demande (d') : **153 ; 243**

– par l'administration d'une décision (sortie de vigueur) : **538-548 ; 555-568**

– par l'administration d'une disposition : **293 ; 303**

Abstention : **9-10 ; 315 ; 318-321 ; 621 ; 625**

Accélération :

– du délai d'instruction/du temps administratif : **583 et s.**

– notion : **26**

Accusé de réception :

– contenu (de l') : **380 ; 436**

– obligation (de l') : **166 ; 435-446**

– électronique : **380 ; 436 ; 443**

Administration :

– de l'État : **85-90**

– des collectivités territoriales : **12 ; 91-94 ; 163 ; 182 ; 269**

– des collectivités d'outre-mer : **87 ; 92-94 ; 331-333**

– de la Sécurité sociale : **183**

– incompétente (obligation de transmission) : **V. Demande**

– juridictionnelle : **76-78 168-171**

– notion (d') : **16 ; 69-70**

Administré :

– catégorie : **17-20**

– détenu : **244-250 ; 395 ; 602**

– étranger : **18 ; 243 ; 364**

– particulier : **371 ; 384 ; 443 ; 588**

– personne physique : **108-113**

– personne morale : **114-117**

– professionnel : **106 ; 384**

Agent public :

– ayant droit : **110**

– candidat à un poste (d') : **111**

– catégorie (d') : **109-113**

Agrément :

– notion (d') : **21**

– d’assistant familial/maternel : **423 ; 462 ; 592 ; 634**

Apatride : **V. *Asile***.

Asile (demande d’) : **243 ; 303**

Attestation : **436 ; 509-513 ; 531-532**

Audiovisuel : **V. *Télécommunications***.

Autorisation (notion) : **21-22**

Autorisation à durée limitée :

– délai : **558**

– terme : **559**

Autorisation d’exploitation agricole : **59 ; 507 ; 579**

Autorisation de plaider : **77**

Autorisation d’urbanisme :

– déclaration préalable (de non-opposition) : **133 ; 528 ; 615 ; 588-589**

– guichet unique : **394**

– permis d’aménager : **12 ; 528 ; 588-589**

– permis de construire : **12 ; 441 ; 461 ; 468 ; 528 ; 542 ; 588-589**

– permis de démolir : **12 ; 528 ; 588-589**

Autorité administrative indépendante/

Autorité publique indépendante : **86**

Avis :

– conforme : **476-477 ; 481 ; 485 ; 572**

– consultatif/obligatoire : **V. *Consultation***.

– implicite : **480-482**

B

Blocs de procédure : **110 ; 276 ; 283-285**

Bonne administration : **110 ; 278-285**

C

Carence : **9**

Carte professionnelle : **22 ; 266**

CERFA : **V. *Formulaire administratif***.

Célérité : **V. *Accélération***.

Charte des droits fondamentaux : **32 ; 359 ; 407**

Charte de l’environnement : **199 ; 218 ; 238**

Charte Marianne : **19**

Citoyen : **V. *Administré***.

Communications électroniques :
V. *Télécommunication*.

Compétence :

V. *Administration compétente*.

Comportement de l'administration : **623-632**

Conflit de normes : **295-298**

Consentement : **V. Volonté.**

Consultation :

– du public : **474**

– facultative : **476**

– impossible : **486**

– obligatoire : **472-477**

Complexité (de la procédure) : **481-485**

Conditionnel : **560-565**

Contradictoire (procédure) : **363 ; 414 ; 548**

Contrat : **127 ; 150-152**

Contrôle de légalité (préfet) : **470-471**

Créatrice et non créatrice de droits : **151 ; 550-565**

Crédit-bail : **V. Domaine public.**

D

Décision confirmative : **143 ; 513**

Décision individuelle (identification de) : **153 et s.**

Décision préalable : **310-315 ; 325 et s.**

Déclaration :

– d'information/préalable : **130-134 ; 201 ; 469 ; 594-598**

– préalable (urbanisme) : **V. Autorisation d'urbanisme.**

Défenseur des droits : **29 ; 384-386 ; 395**

Délai d'instruction :

– de droit commun : **404-408**

– dérogatoire : **410-418**

– spécial : **419-426**

– raisonnable : **278 ; 359 ; 407 ; 445 ; 482-483 ; 636**

Délai de recours : **445 ; 511 ; 527-553**

Délégation :

– de compétence : **188**

– d'instruction : **394**

– (sub)délégation : **159-160**

Demande :

– à objet contentieux : **165-171**

– à caractère financier : **172-183**

– concurrente : **231 ; 265 ; 270 ; 284**

– électronique : **V. Saisine par voie électronique.**

– d'attestation : **V. Attestation.**

– incomplète : **401-403 ; 452 et s.**

– irrecevable/non fondée : **123 et s. ; 359-365**

– mal dirigée : **389 et s.**

Demandeur : **V. Administré.**

Déni de justice : **V. Droit au recours.**

Dérogação :

– catégorie (de) : **188-189**

– réglementaire : **260-285 ; 410-418**

Directive européenne « Services » : **32 ; 201 ; 324 ; 596**

Disposition spéciale :

– législative : **293-303**

– réglementaire : **304-307**

– supra-législative : **297**

Domaine privé : **74 ; 213-215**

Domaine public :

– crédit-bail/droit réel : **215**

– autorisation tacite (du) : **213**

– protection constitutionnelle (du) : **212-216**

Dossier : **V. Demande.**

Droit acquis : **V. Décision créatrice de droits.**

Droit au recours : **139 ; 315 ; 329 et s. ; 391 ; 426**

Droit de propriété privée : **Voir. Propriété privée.**

Droit du travail :

– médecin du travail : **230**

– repos dominical : **229-230**

– salarié protégé : **230**

E

Engagements européens (dont droit de l'Union européenne) : **251 et s.**

Engagements internationaux : **251 et s.**

Enquête publique : **301 ; 475**

Environnement : **218 et s.**

Espèce (d') : **153-154**

Exception :

– à la discrétion du Gouvernement : **V. Dérogation réglementaire**

– de droit : **195 et s.**

– législative : **109-113 ; 120 et s.**

– notion (d') : **188-189**

Établissement pénitentiaire : **244-250 ; 282 ; 395 ; 602**

Établissement public : **V. Administration.**

Établissement social et médico-social :
102-105

Évaluation (préalable) : **221-223 ; 252-258 ; 302 ; 572**

Exclusion : **V. *Exception.***

F

Fiction juridique (notion de) : **10-14 ; 59 ; 326 ; 391 ; 482 ; 624**

Financier (secteur) : **236 ; 588**

Formulaire administratif : **82 ; 371 ; 386 ; 400**

Fréquence hertzienne :
V. *Télécommunications.*

H

Hierarchie des normes : **197 ; 303**

Hors champ du CRPA : **V. *Disposition indépendante.***

I

Illégalité :

– correction (de l') : **566 et s.**

– externe et interne : **484 et s ; 569 et s.**

– substantielle : **302 ; 484 ; 571-572**

Individuelle : **V. *Décision individuelle.***

Inertie (notion d') : **9**

Insécurité juridique : **V. *Sécurité juridique.***

Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) : **218 ; 303**

Instruction (service d') :

V. *Administration.*

Intérêt général : **4 ; 32 ; 56 ; 102 ; 150 ; 201 et s. ; 278 ; 315 ; 321 et s. ; 591 et s.**

Internet : **V. *Saisine par voie électronique.***

Irrégularité : **V. *Légalité.***

Inviolabilité du domicile : **207 ; 210**

J

Jeux de Hasard : **V. *Ordre public.***

L

Lacune : **9 ; 14**

Légalité : **V. *Illégalité.***

Légistique : **158 ; 417**

Lenteur administrative (notion de) : **25 et s.**

Liberté d'aller et venir : **207 ; 210**

Loi indépendante : **V. *Disposition indépendante***

Loi spéciale : **V. *Disposition spéciale***

M

Mines (autorisation en matière de) : **224**

Modulation de l'annulation : **581**

Motivation :

– décision implicite (d'acceptation et de rejet) : **516-524**

– décision défavorable : **492 ; 617 et s.**

O

OCDE : **25-28**

Objectif à valeur constitutionnelle : **231 ; 235 ; 237**

Offre : **126-129**

Ordre public :

– catégorie : **241 et s.**

– sûreté : **210 ; 238 ; 242**

Outre-mer : **V. *Administration***.

P

Planification : **V. *Régulation***

Permis d'aménagement de construire, de démolir : **V. *Autorisation d'urbanisme***

Permis de conduire : **266 ; 605**

Permis exclusif de recherche : **224 ; 330**

Pièces du dossier : **V. *Demande***.

Préambule de la Constitution de 1956 : **218 ; 230**

Précarité : **500 et s.**

Prérogative de puissance publique : **96 et s.**

Prescription (obligation) : **212 ; 220-240 ; 252-258 ; 271 ; 302 ; 485**

Présomption (théorie de la) : **V. *Fiction juridique***.

Principe général du droit (de la décision implicite de rejet) : **206-219**

Principe à valeur constitutionnelle : **46 ; 196 ; 205 et s.**

Principe à valeur supplétif : **V. *Supplétif***.

Procédure : **V. *Demande***.

Propriété privée (droit de) : **213**

Propriété publique : **V. *Domaine privé / public***.

Public : **V. *Administré***.

Publicité : **467-469 ; 503 et s.**

R

Recours :

– administratif : **166 et s.**

– (droit au) : **V. *Droit au recours.***

Réclamation : **V. *Recours administratif.***

Réduction du temps administratif :
V. *Accélération.*

Référé : **324**

Réglementaire (décision) : **V. *Décision individuelle (Identification).***

Régulation (du marché) : **231 et s.**

Repos dominical : **V. *Droit du travail.***

Rescrit : **135 ; 300-301**

Retrait : **538-548 ; 555-568**

S

Saisine :

– dépôt en main propre/présence physique obligatoire : **366-367 ; 379**

– orale : **366-367**

– par courrier : **366-367**

– par voie électronique : **370-376 ; 381-386**

Salarié protégé : **V. *Droit du travail.***

Santé publique : **199-201 ; 218-228 ; 234 ; 240 ; 274-277 ; 462**

Secrétariat général du Gouvernement (SGG) : **42 ; 50 ; 268**

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) : **29-31 ; 261 ; 443 ; 448**

Sécurité juridique : **278 ; 417 ; 503 et s.**

Sécurité nationale : **238-240**

Sécurité sociale : **V. *Administration.***

Service instructeur : **V. *Administration.***

Service public :

– administratif : **79-94 ; 100-106**

– industriel et commercial : **16 ; 74 ; 96 ; 439**

– organisation (du) : **155-163**

Simplification :

Choc (de) / Réforme (de) : **28-30 ; 596**

Sortie de vigueur : **V. *Abrogation et Retrait.***

Spécialité : **V. *Disposition spéciale.***

Subdélégation : **V. *Délégation.***

Subjectif (droit) : **4 ; 278**

Subvention : **V. *Demande à caractère financier***

Supplétif (principe) : **308-334**

Sûreté : **V. *Ordre public.***

T

Télécommunications :

– Autorisation : **212-213 ; 240**

– Pluralisme de la communication : **235-236**

Télérecours : **383**

Téléservice : **V. *Saisine par voie électronique.***

Tiers : **4 ; 11 ; 52 ; 278-287 ; 321-323 ; 468-469 ; 501-568 ; 630-636**

Tolérance : **22 ; 139.**

Transmission au préfet : **V. *Contrôle de légalité.***

Transmission d'une demande mal dirigée : **V. *Demande.***

Travail : **V. *Droit du travail.***

U

Urgence (de la procédure) : **418**

Usager : **V. *Administré.***

V

Vice de forme : **517 ; 579**

Vice de procédure : **V. *Illégalité.***

Vidéosurveillance : **207 ; 210**

Volonté :

– implicite : **12-14 ; 623-632**

– tacite : **12-14 ; 212-216 ; 220 ; 361 ; 364 ; 624**

**INDEX DES DÉCRETS PORTANT APPLICATION ET EXCLUSIONS
AU PRINCIPE « SILENCE VAUT ACCORD »**

Décret	Champ d'application	Ministère/Administration concernés	JORF	Paragraphes
Décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Services du Premier ministre	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18284.	249 ; 266 ; 513
Décret n° 2014-1266 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire	Services du Premier ministre	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18286, texte n° 4.	239

	au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).			
Décret n° 2014-1268 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA)	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18288 texte n° 6.	256 ;
Décret n° 2014-1271 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18291, texte n° 9.	234 ; 277 ; 281
Décret n° 2014-1272 du 23 octobre 2014	dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18295 texte, n° 10.	224 ; 592

<p>Décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014</p>	<p>« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).</p>	<p>Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie</p>	<p><i>JORF</i>, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18299, texte n° 11.</p>	<p>224 ; 225 ; 226 ; 238</p>
<p>Décret n° 2014-1274 du 23 octobre 2014</p>	<p>« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).</p>	<p>Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p>	<p><i>JORF</i>, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18342, texte n° 24.</p>	<p>275 ; 277 ; 604</p>
<p>Décret n° 2014-1276 du 23 octobre 2014</p>	<p>« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).</p>	<p>Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p>	<p><i>JORF</i>, n° 0254, 1^{er} nov. 2014, p. 18345, texte n° 26.</p>	<p>238</p>

Décret n° 2014-1277 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Justice	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18346, texte n° 37.	78 ; 143 ; 171 ; 244 ; 282 ; 284
Décret n° 2014-1278 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Justice	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18353, texte n° 38.	78 ; 173 ; 592
Décret n° 2014-1279 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Justice	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18355, texte n° 39.	143 ; 246 ; 247 ; 282

Décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ministère des Finances et des Comptes publics et ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18357, texte n° 40.	180 ; 266 ; 275 ; 276 ; 281 ; 604
Décret n° 2014-1281 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère des Finances et des Comptes publics et ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18367, texte n° 41.	180 ; 215 ; 216 ; 415
Décret n° 2014-1282 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA).	Ministère des Finances et des Comptes publics et ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	<i>JORF</i> , n° 0254, du 1 ^{er} nov. 2014, p. 18373, texte n° 42.	232 ; 240 ; 475
Décret n° 2014-1284 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire	Ministère de la Défense	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18379, texte n° 51.	416 ; 619

	au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).			
Décret n° 2014-1285 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Défense	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18380, texte n° 52.	238
Décret n° 2014-1286 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18384 texte n° 53.	102 ; 275 ; 277
Décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des droits des femmes	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18389, texte n° 54.	102 ; 592

Décret n° 2014-1288 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA).	Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18392, texte n° 55.	232 ; 234
Décret n° 2014-1289 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18395, texte n° 57.	234 ; 277
Décret n° 2014-1290 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18398, texte n° 58.	418
Décret n° 2014-1291 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA).	Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014,	230

			p. 18400, texte n° 59.	
Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de l'Intérieur	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18404, texte n° 60.	92 ; 243 ; 266 ; 282 ; 303
Décret n° 2014-1293 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de l'Intérieur	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18408, texte n° 61.	302 ; 592
Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire	Ministère de l'Intérieur	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014,	92 ; 93 ; 210 ; 303 ; 416

	au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).		p. 18409, texte n° 62.	
Décret n° 2014-1296 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18424, texte n° 69.	179 ; 226 ; 275 ; 277 ; 281
Décret n° 2014-1299 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18432, texte n° 76.	135 ; 277 ; 485
Décret n° 2014-1300 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18436, texte n° 77.	301

Décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).		<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18440, texte n° 82.	109 ; 284
Décret n° 2014-1304 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Culture et de la Communication	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18441, texte n° 83.	234 ; 266 ; 281
Décret n° 2014-1305 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Ministère de la Culture et de la Communication	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18443, texte n° 84.	619
Décret n° 2014-1306 du 23 octobre 2014	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18445, texte n° 85.	234 ; 277

Décret n° 2014-1307 du 23 octobre 2014	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois.	Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	<i>JORF</i> , n° 0254, 1 ^{er} nov. 2014, p. 18446, texte n° 86.	592
Décret n° 2015-511 du 7 mai 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ministère des Finances et des Comptes publics et ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	<i>JORF</i> , n° 0107, 8 mai 2015, p. 7932, texte n° 29.	281
Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).		<i>JORF</i> , n° 0216, 18 sept. 2015, p. 16534, texte n° 24.	109 ; 284
Décret n° 2015-1450 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Accès aux documents et informations détenus par l'administration et réutilisation des informations publiques	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21030.	266 ; 513

Décret n° 2015-1451 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Organismes chargés d'une mission de service public	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21031, texte n° 3.	233 ; 280
Décret n° 2015-1454 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Autorités publiques indépendantes	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21038, texte n° 9.	87
Décret n° 2015-1455 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Autorités publiques indépendantes	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 1040, texte 10.	87 ; 233
Décret n° 2015-1457 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire	Ordres professionnels gérant un service public administratif	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21047, texte n° 18.	232 ; 235

	au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).			
Décret n° 2015-1458 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA).	Ordres professionnels gérant un service public administratif	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21049, texte n° 19.	284
Décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant qu'exception de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).		<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21052, texte n° 21.	90 ; 135 ; 256
Décret n° 2015-1460 du 10 novembre 2015	« silence vaut accord » avec dérogation réglementaire au délai de deux mois.	Collectivités territoriales	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015,	592

			p. 21055, texte n° 22.	
Décret n° 2015-1461 du 10 novembre 2015	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Collectivités territoriales	<i>JORF</i> , n° 0262, 11 nov. 2015, p. 21057, texte n° 23.	102 ; 104 ; 135 ; 266 ; 277
Décret n° 2015-1752 du 24 décembre 2015	modifiant l'article R. 131-46 du code du sport et relatif à l'application du principe « silence vaut acceptation » aux décisions prises par les fédérations sportives délégataires.	Organismes sportifs gérant un service public administratif	<i>JORF</i> , n° 0299, 26 déc. 2015, p. 24059, texte n° 150.	281

Décret n° 2016-7 du 5 janvier 2016	« silence vaut accord ».	Sécurité sociale	<i>JORF</i> , n° 0005, 7 janv. 2016, texte n° 17.	183
Décret n° 2016-625 du 19 mai 2016	« silence vaut rejet » en tant que dérogation réglementaire (art. L. 231-5 du CRPA) et dérogation réglementaire au délai de deux mois (art. L. 231-6 du CRPA).	Collectivités territoriales	<i>JORF</i> , n° 0116, 20 mai 2016, texte n° 41.	269

INDEX JURISPRUDENTIEL

DÉCISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

CE, 28 janv. 1864, *Anglade*, req. n° 35313, Rec. p. 77 : **313**

CE, 11 janv. 1866, *Chabanne*, req. n° 35654, Rec. p. 21 : **315**

CE, 13 déc. 1889, *Cadot*, req. n° 66145, Rec. 1148, avec concl. Jagerschmidt : **311**

CE, 3 fév. 1899, *Sieur Lecocq*, req. n° 88804, Rec. p. 86 : **312**

CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*, req. n° 94624, Rec. p. 5: **385**

CE, 9 déc. 1904, *Chotard*, req. n° 12366, Rec. p. 801 : **315**

CE, 7 août 1905, *Zill-Desilles*, req. n° 12759 et 13778, Rec. p. 776 : **435**

CE, 16 mars 1907, *Cadet*, req. n° 26526, Rec. p. 265 : **315**

CE, 29 mai 1908, *Poulin*, req. n° 25488, Rec. p. 580 : **581**

CE, 8 mars 1912, *Lafage*, req. n° 42612, Rec. p. 348 avec concl. Pichat, *GAJA*, n° 22 : **178**

CE, 26 mars 1920, *Dumont*, req. n° 57511, Rec. p. 333 : **435**

CE, 30 juil. 1920, *Servan*, req. n° 65585, Rec. p. 780 : **326 ; 367 ; 435**

CE, 3 nov. 1922, *Dame Cachet*, req. n° 74010, p. 790 : **541**

CE, Ass., 23 janv. 1931, *Dame et Dlle Garcin*, req. n° 2159, Rec. p. 91 avec concl. Latournerie : **447**

CE, Ass., 23 janv. 1931, *Sieur Rondeau*, req. n° 1113, Rec. p. 91 : **486**

CE, Sect., 27 janv. 1933, *Le Loir*, req. n° 1564, Rec. p. 136 : **324**

CE, Sect., 29 juin 1934, *Époux Lallement*, req. n° 24336, Rec. p. 753 : **447**

CE, 22 mars 1944, *Vincent*, req. n° 74309, Rec. T. p. 417 : **142**

CE, Sect., 2 fév. 1945, *Moineau*, req. n° 76127, Rec. p. 27 : **170**

CE, 22 fév. 1946, *Botton*, req. n° 80068, Rec. p. 58 : **142**

CE, 16 mai, 1947, *Coulouma*, req. n° 82387, Rec. p. 205 : **486**

CE 13 mai 1949, *Sieur Diehl*, req. n° 87654, Rec. p. 218 : **323**

CE, Sect., 22 déc. 1950, *Sieur Martz*, req. n° 4407, Rec. p. 633 : **329**

CE, Ass, 22 juin 1951, *Daudignac*, req. n° 00590 et 02551, Rec. p. 362 : **302**

CE, Sect., 5 déc. 1952, *Sieur Desgouillon*, req. n° 12705, Rec. p. 561 : **511**

CE, Sect., 29 déc. 1952, *D^{elle} Mattéi*, req. n° 7133, Rec. p. 594 : **468 ; 505**

CE, 4 déc. 1953, *Gaillard*, req. n° 1089, Rec. p. 527 : **323**

CE, Ass., 12 déc. 1953, *de Bayo*, req. n° 9405, Rec. p. 544 : **170**

CE, 8 janv. 1954, *Lalba*, req. n° 7631, Rec. p. 19 : **408**

CE, 17 nov. 1954, *Dame Serres*, req. n° 19316, Rec. T. p. 864 : **458**

CE, Sect., 7 janv. 1955, *Sieur Ged*, req. n° 11023, Rec. p. 11 : **477**

CE, 14 janv. 1955, *Sieur Craquant*, req. n° 99693, Rec. p. 27 : **562**

CE, 9 fév. 1955, *Ville de Joinville-le-Pont*, req. n° 14147, Rec. p. 79 : **447**

CE, Ass., 20 mai 1955, *Sieur Debu-Bridel*, req. n° 26217, Rec. p. 271 : **408**

CE, Ass., 21 oct. 1955, *Méline*, req. n° 11434, Rec. p. 491 : **151**

CE, Sect., 12 oct. 1956, *Baillet*, req. n° 94720, Rec. p. 356 : **625**

CE, 7 nov. 1956, *Sieur Delzant*, req. n° 28067, Rec. p. 421 : **367**

CE, 16 nov. 1956, *Sieur Penicaut*, req. n° 17391, Rec. p. 432 : **486**

CE, Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques (USIA)*, req. n° 26549, Rec. p. 434 : **100**

CE, 22 fév. 1957, *Soc. coopérative de reconstruction de Rouen*, req. n° 17140, Rec. p. 126 : **476**

CE, Sect., 7 juin 1957, *Ministère de l'intérieur c/ Sieur Lautié*, req. n° 38835, Rec. p. 385 : **869**

CE, Sect., 7 juin 1957, *Brissaud*, req. n° 34346, Rec. p. 386 avec concl. de Guldner : **294**

CE, 2 juil. 1958, *Féd. nationale des synd d'utilisateurs et transformateurs de lait*, req. n° 31608, Rec. p. 407 : **562**

CE, 4 mai 1959, *Société Chabal et Cie*, req. n° 33497, Rec. p. 286 : **322**

CE 8 janv. 1960, *Lafon*, req. n° 46105, Rec. p. 15 : **324**

CE, Sect., 27 mai 1960, *Sieur Bellocq et dame Baudin*, req. n° 43331, Rec. p. 373 : **453**

CE, Sect., 27 janv. 1961, *Vannier*, req. n° 38661, Rec. p. 60 : **553**

CE, 19 déc. 1962, *Le Thessier et autres*, req. n° 54734, Rec. p. 696 : **322**

CE, 17 avr. 1963, *Faderne*, req. n° 52973, Rec. p. 224 : **324**

CE, 24 mars 1965, *M. de la construction c/ consorts Scaramiglia*, req. n° 66405, Rec. T. p. 1088 : **364**

CE, 15 oct. 1965, *Sieur Wydouw*, req. n° 60338, Rec. p. 523 : **391**

CE, Ass., 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*, req. n° 55283, Rec. p. 303 : **541**

CE, Sect., 1^{er} juil. 1966, *Société d'exploitation de la clinique Rech et autres*, req. n° 61750, Rec. p. 429 : **486**

CE, Ass., 3 mars 1967, *Ministre de la construction c/société Behr Manning et société des abrasifs Norton*, req. n° 66406 et 66449, Rec. p. 105 : **560**

CE, Sect., 28 avr. 1967, *Féd. nationale des syndicats pharmaceutiques de France et a.*, req. n° 65471, Rec. p. 180 : **476**

CE, 25 oct. 1967, *Louchon*, req. n° 67637, Rec. p. 392 : **533**

CE, 29 nov. 1967, *Saliot*, req. n° 68156, Rec. p. 451 : **473**

CE, 1^{er} mars 1968, *Commune de Ferrières-le-Lac*, req. n° 61303, Rec. p. 153 : **447**

CE, Ass., 10 mai 1968, *Cne de Broves*, req. n° 71583, Rec. p. 297 : **553**

CE, 4 oct. 1968, *M. Bigueur*, req. n° 60201, Rec. p. 477 : **135**

CE, 29 janv. 1969, *Dame Veuve Chanebout*, req. n° 66080, Rec. p. 43 : **149**

CE, Sect., 13 juin 1969, *Commune de Clefcy*, req. n° 76261, Rec. p. 308 : **156**

CE, 25 juin 1969, *Sieur Vincent*, req. n° 69449, Rec. p. 334 : **385**

CE, Ass., 12 juil. 1969, *L'Etang*, req. n° 72480, Rec. p. 389 : **170**

CE, Sect., 14 nov. 1969, *Sieur Eve*, req. n° 74930, Rec. p. 498 avec concl. L. Bertrand : **538**

CE, Ass., 27 fév. 1970, *Cne Bozas*, req. n° 76380, Rec. 1970, p. 139 : **206**

CE, Ass, 8 janv. 1971, *URSSAF des Alpes maritimes*, req. n° 71581 et 77034, Rec. p. 11 avec concl. M. Vught : **159**

CE, Ass., 28 mai 1971, *Sieur Barrat*, req. n° 80395, Rec. p. 387 : **486**

CE, Sect., 11 fév. 1972, *OPHLM du Calvados et Caisse franco-néerlandaise de cautionnements*, req. n° 79402, Rec. p. 135 : **149**

CE, Ass., 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Époux Roulin*, req. n° 85804, Rec. p. 390 : **1592**

CE, Ass., 8 juin 1973, *Richard*, req. n° 84601, Rec. p. 405 : **153**

CE, 17 oct. 1973, *M. de l'équipement et du logement c/Sieur Souilhac*, req. n° 84041, Rec. p. 575 : **364**

CE, Sect., 7 déc. 1973, *Ministre de l'agriculture et du développement rural c/ Société civile agricole des Nigritelles*, req. n° 88252, Rec. p. 699 : **397**

CE, Sect., 15 fév. 1974, *Société civile agricole « Centre d'insémination artificielle de la Crespelle »*, req. n° 83980, Rec. p. 109 : **302**

CE, 15 mars 1974, *Synd. national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, req. n° 85703, Rec. p. 188 : **476**

CE, 29 mai 1974, *Ministre de l'Intérieur c/ Dame Chauvin*, req. n° 90915, Rec. p. 325 : **364**

CE, Sect., 21 juin 1974, *SEPRIM*, req. n° 84387, Rec. p. 354 : **486**

CE, 7 avr. 1975, *Sieur Bouché*, req. n° 86202, Rec. p. 221 : **505**

CE, 23 avr. 1975, *Sieur Vilain*, req. n° 88571, Rec. p. 248 : **326**

CE, 30 avr. 1975, *Association « Promo-Nature »*, req. n° 95179, Rec. p. 267 : **399**

CE, 7 nov. 1975, *Demoiselle Laglaine*, req. n° 96383, Rec. p. 549 : **517**

CE, 17 déc. 1975, *Société Letourneur Frères et autres*, req. n° 91873 : **213**

CE, Sect., 5 mars 1976, *Paris (Jean et Charles)*, req. n° 96776, Rec. p. 135 avec concl. Gentot : **302**

CE, 19 mai 1976, *Ministre de la Santé c/ Beauchamps*, req. n° 99507, Rec. p. 254 : **459**

CE, 10 nov. 1976, *Dumin*, req. n° 99899, Rec. T. 748 : **542**

CE, 17 nov. 1976, *Soc. pour le développement de l'hospitalisation*, req. n° 00245, Rec. p. 486 : **517**

CE, 8 fév. 1978, *Audon*, req. n° 05275, Rec. p. 60 : **461**

CE, Sect., 18 fév. 1977, *Hervouet*, req. n° 99086, Rec. p. 98 avec concl. Dondoux : **150**

CE, 30 juin 1978, *Lenert*, req. n° 00661, Rec. p. 284 : **477 ; 580**

CE, 15 nov. 1978, *Lacombe*, req. n° 04753, Rec. T. p. 976 : **468**

CE, Sect., 13 juil. 1979, *Commune de Cricqueboeuf*, req. n° 06260, Rec. p. 321 : **1490**

CE, 23 avr. 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de la vie c/ Durand*, req. n° 15436, Rec. p. 191 : **294 ; 420**

CE, 23 mai 1980, *Centre obstétrico-pédiatrique du tertre rouge*, req. n° 02083, Rec. p. 240 : **396**

CE, Sect., 25 juil. 1980, *Église évangélique de Colmar*, req. n° 17971, Rec. p. 230 : **134**

CE, 25 juil. 1980, *Mme Boteteme*, req. n° 14299, Rec. T. p. 815 : **322**

CE, 24 oct. 1980, *Ass. des personnels et anciens agents de la société nationale de recherche et d'exploitation des pétroles en Algérie*, req. n° 14521, Rec. T. p. 565 : **136**

CE, 7 nov. 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ SCI Alvarado*, req. n° 15459, Rec. p. 418 : **476**

CE 27 fév. 1981, *Synd. des personnels CGT du ministère de l'Industrie*, req. n° 15407, Rec. p. 110 : **476**

CE, 24 avr. 1981, *FORMA*, req. n° 17038, Rec. p. 190 : **98**

CE, 29 avr. 1981, *Sté des carrières de Saint-Nabor*, req. n° 12800, Rec. p. 199 : **420**

CE, Sect. 8 mai 1981, *Marquiset*, req. n° 17929, Rec. p. 209 : **326**

CE, 13 nov. 1981, *Baumert*, req. n° 24945, Rec. p. 412 : **549**

CE, Sect., 18 déc. 1981, *M. Vernet-Lozet*, req. n° 23979, Rec. p. 483 : **447**

CE, 10 fév. 1982, *Angletti*, req. n° 17618, Rec. p. 62 : **543**

CE, 14 mai 1982, *Boualem*, req. n° 24709, Rec. p. 180 : **302**

CE, Sect., 4 juin 1982, *Hensel*, req. n° 37007, Rec. p. 213 : **399 ; 453**

CE, Sect., 26 juil. 1982, *Maillet*, req. n° 34388, Rec. p. 287 : **302**

CE, Sect., 15 oct. 1982, *Asselin*, req. n° 29072, Rec. p. 341 : **533**

CE, 21 janv. 1983, *Capron*, req. n° 23303, Rec. p. 20 : **533**

CE, 18 fév. 1983, *Baldi*, req. n° 37344, Rec. p. 75 : **447**

CE, 18 fév. 1983, *Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances*, req. n° 18624, Rec. p. 71 : **362**

CE, 19 mai 1983, *Bertin*, req. n° 40680, Rec. p. 208, concl. de R. Denoix de Saint-Marc : **294**

CE, 9 déc. 1983, *Mme Florentin*, req. n° 38117, Rec. p. 504 : **399**

CE, Sect., 9 déc. 1983, *Vladescu*, req. n° 43407, Rec. p. 497 : **521**

CE, 27 janv. 1984, *Maire de Veauchette*, req. n° 12282, Rec. p. 24 : **302 ; 477**

CE, 27 juil. 1984, *Soc. Biro*, req. n° 44919, Rec. p. 303 : **127**

CE, 16 nov. 1984, *M. Dieudonné.*, req. n° 39565, Rec. p. 372 : **450 ; 477 ; 580**

CE, 27 fév. 1985, *Soc. Trans. al Quartz*, req. n° 49737, Rec. p. 58 : **533**

CE, 29 mars 1985, *Testa*, req. n° 45311 et 46374, Rec. p. 93 : **518**

CE, 17 juin 1985, *Dauberville*, req. n° 54172, Rec. p. 184 : **619**

CE, Sect., 22 nov. 1985, *Quillevère*, req. n° 65105, Rec. p. 333 avec concl. D. Latournerie, *GACA*, 6^e éd., 2018, n° 44 : **363**

CE, Sect., 24 janv. 1986, *Mattei et Maynard*, req. n° 50925, Rec. p. 13 avec concl. M. Bonichot : **459 ; 490**

CE, Sect., 28 fév. 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales*, req. n° 38325, Rec. p. 51 : **459**

CE, 12 mars 1986, *Ministre de la Culture c/ Mme Cusenier et autres*, req. n° 76147, Rec. T. pp. 403 et 661 : **14**

CE, 28 avr. 1986, *Mme Allard Labrun*, req. n° 74517 : **323**

CE, 28 mai 1986, *Albin*, req. n° 55822, Rec. p. 150 : **302**

CE, 24 oct. 1986, *Sté. Sefima*, req. n° 38077, Rec. T. p. 625 : **302 ; 477**

CE, 31 oct. 1986, *Fédération nationale des syndicats libres des PTT*, req. n° 53872, Rec. p. 249 : **134**

CE, 27 fév. 1987, *Dép. de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 57286, Rec. T. p. 879 : **511**

CE, 22 mai 1987, *Ministre du budget c/ Lliboutry*, req. n° 61102, Rec. p. 180 : **135**

CE, 3 juin 1987, *Garcia Palacios*, req. n° 75883, Rec. p. 191 : **322**

CE, 25 sept. 1987, *M. Subra-bieusses*, req. n° 69510 : **388**

CE, Sect., 23 oct. 1987, *Consorts Métrat*, req. n° 66977, Rec. p. 321 : **619**

CE, 25 nov. 1987, *SA CB Hôtel Daunou*, req. n° 66605 : **399**

CE, Ass., 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 74361, Rec. p. 2 : **14**

- CE, Sect., 13 janv. 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et leurs établissements*, req. n° 68166, Rec. p. 6 avec concl. M. Roux : **471**
- CE, Ass., 22 janv. 1988, *Association Les Cigognes d'Alsace*, req. n° 80936, Rec. p. 37 : **134**
- CE, 16 mars 1988, *Union des commerçants niortais*, req. n° 84879 : **294 ; 420**
- CE, 9 déc. 1988, *Syndicat intercommunal pour le ramassage des ordures ménagères de Château-Salins et sa région*, req. n° 72465, Rec. T. p. 893 : **127**
- CE, 20 janv. 1989, *Fédération française de karaté-taekwondo et arts martiaux affinitaires et Fédération française de judo et jiu-jitsu kendo, disciplines associées*, req. n° 73962, Rec. T. p. 434 : **160**
- CE, 10 janv. 1991, *M. Kerrain*, req. n° 99608, Rec. T. p. 1107 : **363**
- CE, 1^{er} fév. 1991, *Commune de Macouba*, req. n° 84079, Rec. T. p. 1132 : **439**
- CE, 6 fév. 1991, *Cne de Sorèze*, req. n° 111937 : **511 ; 513**
- CE, Sect., 29 mars 1991, *SA Laboratoire Lafon*, req. n° 101719, Rec. p. 113 : **166 ; 526**
- CE, 15 avr. 1992, *M. Le Duigou*, req. n° 100042, Rec. T. p. 704 : **363**
- CE, Ass, 3 mars 1993, *Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)*, req. n° 132993, Rec. p. 41 : **50**
- CE, 2 avr. 1993, *Ville de Paris c/ Syndicat des services publics parisiens CFDT*, req. n° 97090, p. 92 : **420**
- CE, 26 avr. 1993, *Époux Beaucourt*, req. n° 121413, Rec. T. p. 1089 : **399**
- CE, 28 juil. 1993, *Sté "Les nouveaux constructeurs Ouest"*, req. n° 129263, Rec. T. p. 1107 : **511**
- CE, 29 avr. 1994, *GIE Groupetudebois*, req. n° 91549, Rec. T. p. 786 : **100**
- CE, 25 mai 1994, *SARL Fimageco*, req. n° 137378, Rec. p. 1049 : **421**
- CE, 3 juin 1994, *M. Loiseau*, req. n° 139520 : **135**
- CE, 8 juin 1994, *Mme L.*, req. n° 127032, Rec. T. 1137 : **477**
- CE, 29 juil. 1994, *M. Brizard*, req. n° 144883, Rec. T. p. 1126 : **135**
- CE, 23 nov. 1994, *Ass. pour la culture, la communication et l'économie dans la Manche*, req. n° 72857 : **620**
- CE, 9 déc. 1994, *SARL Séri*, req. ° 116447, Rec. T. p. 1261 : **569**
- CE, 22 fév. 1995, *Cne de Ville-La-Grand*, req. n° 122395, Rec. T. p. 626 : **482**
- CE, 22 fév. 1995, *Commune du Veyrier-du-Lac*, req. n° 123421, Rec. T. p. 1082 : **128**
- CE, 10 mars 1995, *Demirpence*, req. n° 141083, Rec. T. p. 610 : **257**
- CE, Ass., 14 avr. 1995, *Koen*, req. n° 157653, Rec. p. 168 : **135**
- CE, Sect. 9 juin 1995, *Tchijakoff*, req. n° 127763, Rec. p. 233 : **303**
- CE, 11 mars 1996, *SCI Domaine des Figuières*, req. n° 16112, Rec. p. 71 : **324**

CE 13 mars 1996, *Redslob*, req. n° 121818, Rec. p. 684 : **476**

CE, 1^{er} avr. 1996, *Maury*, req. n° 168715, Rec. p. 111 : **445**

CE, 26 juin 1996, *Ass. « Radio Alpes Info »*, req. n° 132215, Rec. p. 244 : **620**

CE, Ass., 10 juil. 1996, *Cayzeele*, req. n° 138536, Rec. p. 274 : **150**

CE, 8 janv. 1997, *M. Tapie*, req. n° 183363, Rec. p. 9 : **294**

CE, 26 fév. 1997, *M. Loiseau*, req. n° 153884 : **135**

CE, 23 mai 1997, *Sté Amérique Europe Asie*, req. n° 176924, Rec. p. 196 : **562**

CE, 4 juin 1997, *Société Métropole télévision*, req. n° 175767, Rec. p. 239 : **151**

CE, 18 juin 1997, *Fédération syndicale des PTT*, req. n° 143220, Rec. T. p. 630 : **475**

CE, 18 juin 1997, *Clinique Saint-Pierre*, req. n° 147535 : **505**

CE, 27 juin 1997, *Soc. Lille Tax*, req. n° 1611412 : **91**

CE, 30 juil. 1997, *Rousseau*, req. n° 128001, Rec. p. 992 : **533**

CE, 22 sept. 1997, *Mlle Cinar*, req. n° 161364, Rec. p. 319 : **257**

CE, Ass., 24 oct. 1997, *Mme de Laubier*, req. n° 123950, Rec. p. 370 : **547**

CE, 8 déc. 1997, *Min. de la Santé publique et de l'assurance maladie c/ Clinique Saint-Martin*, req. n° 158610, Rec p. 484 : **323**

CE, 29 déc. 1997, *Époux Vivien*, req. n° 129772, Rec. T. p. 987 : **364**

CE, 14 janv. 1998, *Synd. départemental Interco 35 CFDT*, req. n° 186125 : **150**

CE, Ass., 8 avr. 1998, *Société SERC Fun Radio*, req. n° 161411, Rec. p. 138 avec concl. S. Hubac : **151**

CE, 29 juil. 1998, *Consorts Delhon*, req. n° 177080, Rec. T. p. 677 : **391**

CE, Sect., 30 oct. 1998, *Czekaj*, req. n° 155137, Rec. p. 372 : **462**

CE, Sect., 11 déc. 1998, *Garde des sceaux c/ Angeli*, req. n° 170717, Rec. p. 461 avec concl. F. Lamy : **396**

CE, 30 déc. 1998, *Min chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion c/ ADAPEI du Puy-de-Dôme*, req. n° 174302, T. p. 677 : **453**

CE, 24 fév. 1999, *Ass. de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, req. n° 195354, Rec. p. 29 : **523**

CE, 12 mars 1999, *SA Jacqueline du Roure*, req. n° 180498, Rec. p. 60 : **562**

CE, 7 juin 1999, *Synd. hippique national*, req. n° 188812, Rec. p. 166 : **486**

CE, 14 juin 1999, *Cne de Montreuil-sous-Bois*, req. n° 171231, Rec. T. p. 584 : **451**

CE, 23 mars 2009, *La Poste*, req. n° 314156 : **101**

CE, Sect., 9 avr. 1999, *Soc. The Coca-Cola company*, req. n° 201853, Rec. p. 119 : **408**

CE, 24 sept. 1999, *Préfet d'Indre-et-Loire c/ M. Imtiaz*, req. n° 201968, Rec. T. p. 830 : **363**

CE, 26 oct. 1999, *Min. de l'Équipement c/ Le Cerf*, req. n° 84027 : **511**

CE, 17 nov. 1999, *Consorts Abounayan*, req. n° 180320, Rec. T. p. 895 : **446**

CE, Ass., 3 déc. 1999, *Didier*, req. n° 207434, Rec. p. 399 : **170**

CE, Sect., 5 janv. 2000, *Commune de Macot-La-Plage*, req. n° 170954, Rec. p. 3 : **363**

CE, 29 mars 2000, *Gluck*, req. n° 204611, Rec. T. p. 1150 : **445**

CE, 4 juil. 2001, *Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Société d'aménagement du Bois de Bouis*, req. n° 219658, Rec. p. 331 : **302**

CE, 28 juil. 2000, *Soc. NRJ*, req. n° 186170 : **135**

CE, 28 juil. 2000, *Association nationale des courses pédestres hors stade*, req. n° 158160, Rec. T. p. 1259 : **159**

CE, 28 juil. 2000, *M. Le Besco*, req. n° 194954, Rec. T. p. 1018 : **386**

CE, Sect., 6 oct. 2000, *Sté Pernod-Ricard*, req. n° 216645, Rec. p. 397 : **477 ; 580**

CE, 18 oct. 2000, *Soc. Max-Planck-Gesellschaft*, req. n° 206341, Rec. p. 432 : **363**

CE, 22 nov. 2000, *Ass. Greenpeace France*, req. n° 194348, Rec. p. 548 : **363**

CE, Sect., 15 déc. 2000, *SA Polyclad Europe*, req. n° 194696, Rec. p. 622 : **363**

CE, 10 janv. 2001, *M. Limery*, req. n° 195637 : **136**

CE 14 fév. 2001, *Nezdulkins*, req. n° 220271, Rec. p. 58 : **257**

CE, 14 fév. 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ M. Bouraib*, req. n° 202830, Rec. T. pp. 793 et 955 : **208 ; 329**

CE, 25 juin 2001, *Société à objet sportif « Toulouse football club »*, req. n° 234363, Rec. p. 281 : **324**

CE, 27 juil. 2001, *Titran*, n° 222509, Rec. p. 571 : **570**

CE 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229, Rec. p. 303 : **324 ; 570**

CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, req. n° 197018, Rec. 497 avec concl. de F. Sénors : **538**

CE, 9 déc. 2011, *Mme LAHITON*, req. n° 333756 : **324**

CE, 14 déc. 2001, *Min. Emploi et Solidarité c/ Mme Farida D.*, req. n° 204761, Rec. T. 643 : **520**

CE, 3 avr. 2002, *Soc. Labo'life España*, req. n° 232628, Rec. p. 120 : **101**

CE, 5 juin 2002, *M. Brandeau*, req. n° 227373, Rec. p. 206 : **364**

CE, 12 juin 2002, *Syndicat interdépartemental de la protection sociale Rhône-Alpes CFDT*, req. n° 231800, Rec. p. 210 : **159**

CE, 12 juin 2002, *Caisse de décès « Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine »*, req. n° 240741, Rec. T. p. 593 : **86**

CE, 24 juin 2002, *Ministre de la défense*, req. n° 227983, Rec. p. 608 : **294**

CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux c/ M. Magiera*, req. n° 239575, Rec. p. 247 : **168**

CE, 7 août 2007, *M. Marquetout*, req. n° 284774, Rec. T. p. 970 : **518**

CE, 18 oct. 2002, *Segui*, req. n° 216736, Rec. T. p. 608 : **543**

CE, 6 nov. 2002, *Mme Soulier*, req. n° 223041, Rec. p. 369 : **178 ; 555 ; 563**

CE, 27 nov. 2002, *Bourrel*, req. n° 234748, Rec. p. 412 : **109 ; 306 ; 414**

CE, Sect., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, req. n° 233618, Rec. p. 463, *GAJA*, n° 103 : **143**

CE, 13 janv. 2003, *Camara*, req. n° 237034 : **399 ; 454 ; 456**

CE, 19 fév. 2003, *Préfet de la Seine- maritime c/Mme Lahmar-Chérif*, req. n° 237321, Rec. T. p. 904 : **445**

CE 5 mars 2003, *Titran*, req. n° 241325, Rec. p. 113 : **324**

CE, 12 mars 2003, *Syndicat national des agents forestiers de l'ONF*, req. n° 237613 : **101**

CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, Rec. p. 144 : **212**

CE, 30 avr. 2003, *Kashoggi*, req. n° 239245, Rec. T. p. 629 : **520**

CE, 22 oct. 2003, *Soc. Ethicon SAS*, req. n° 247480, Rec. T. p. 630 : **520**

CE, 24 oct. 2003, *M. Najjari*, req. n° 242476 : **518**

CE, 5 nov. 2003, *M. Hugueny*, req. n° 238817 : **86**

CE, Sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, req. n° 240267, Rec. p. 479 : **576**

CE, 12 déc. 2003, *Syndicat des commissaires et hauts-fonctionnaires de la police nationale*, req. n° 243430, Rec. p. 506 : **508**

CE, 30 déc. 2003, *Soc. Arab Bank PLC*, req. n° 257546, Rec. p. 522 : **86**

CE, 30 déc. 2003, *GISTI*, req. n° 248288, Rec. T. p. 619 : **413**

CE, 16 janv. 2004, *Méry*, req. n° 254839, Rec. p. 9 : **77**

CE, 2 fév. 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, req. n° 238315, Rec. T. p. 914 : **403 ; 569**

CE, 2 fév. 2004, *Blanckeman*, req. n° 247369, Rec. p. 18 : **96**

CE, 4 fév. 2004, *Ass. Promouvoir*, req. n° 261804, Rec. T. p. 798 : **570**

CE, Sect., 6 fév. 2004, *Mme Hallal*, req. n° 240560, Rec. p. 48 : **576**

CE, Sect., 6 fév. 2004, *Masier*, req. n° 256719, Rec. p. 45 : **324**

CE, 17 mars 2004, *Syndicat CGT de la Caisse française de développement*, req. n° 253751, Rec. T. p. 636 : **159**

CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, req. n° 255886, Rec. 197 avec concl. C. Devys : **162 ; 581**

CE, Sect., 25 juin 2004, *SCI Maison médicale Edison*, req. n° 228437, Rec. p. 261 avec concl. M. Piveteau : **446 ; 575**

CE, 15 juil. 2004, *M. Dumas*, req. n° 252551, Rec. T. p. 805 : **364**

CE, ord., 25 août 2004, req. n° 271410 : **367**

CE, 15 oct. 2004, *GAEC du Colombier et autres*, req. n° 248289 : **86**

CE, 29 déc. 2004, *Mme X*, req. n° 255831 : **301**

CE, 26 janv. 2005, *Filippi*, req. n° 260188, Rec. T. 725 : **549**

CE, 16 mars 2005, *M. Hubert Y*, req. n° 255821 : **414**

CE, Sect., 22 avr. 2005, *Magerand*, req. n° 257406, Rec. p. 158 avec concl. A.-F. Roul : **332**

CE, 1^{er} juil. 2005, *Ville de Nice*, req. n° 258509, Rec. T. p. 304 : **115**

CE, Sect., 27 juil. 2005, *Millon*, req. n° 259004, Rec. p. 336 : **507**

CE, 27 juil. 2005, *Ghenim*, req. n° 267084, Rec. T. p. 803 : **391**

CE, 27 juil. 2005, *Société Arbed*, req. n° 264913, Rec. p. 347 : **262 ; 415**

CE, 30 sept. 2005, *M. Ilouane*, req. n° 280605, Rec. p. 402 : **14 ; 623**

CE, 16 janv. 2006, *Région Haute-Normandie*, req. n° 269384, Rec. T. p. 698 : **115**

CE, 24 fév. 2006, *Mme Magnan*, req. n° 269291, Rec. T. p. 701 : **439**

CE, 6 mars 2006, *UNIDEN*, req. n° 267976 : **420**

CE 29 mars 2006, *Centre d'exportation du livre français*, req. n° 274923, Rec. p. 173 : **549**

CE, 3 avr. 2006, *Collectif des associations des Pradettes*, req. n° 264633 : **553**

CE, 18 juil. 2006, *Elissondo Labat*, req. n° 283474, Rec. p. 369, : **324**

CE, 26 juil. 2006, *M. Tissot*, req. n° 285247 : **86**

CE, 15 nov. 2006, *Syndicat des membres de l'inspection générale des affaires sociales*, req. n° 294420, Rec. T. p. 890 : **420**

CE 11 déc. 2006, *Mme Mas*, req. n° 280696, Rec. p. 526 : **570**

CE, Ass., 11 déc. 2006, *Conseil national de l'ordre des médecins*, req. n° 279517, Rec. p. 510 : **302**

CE, Sect., 13 déc. 2006, *Genelle*, req. n° 279323, Rec. p. 561 : **92**

CE, Sect., 22 fév. 2007, *APREI*, req. n° 264541, Rec. p. 92 : **102**

CE, 9 mars 2007, *M. Bernard Deshommes*, req. n° 271008 : **458**

CE, 27 avr. 2007, *Min. de l'intérieur c/ Consort Debost*, req. n° 291410, Rec. T. p. 1069 : **451**

CE, 4 mai 2007, *M. Hamida A*, req. n° 288526 : **171**

CE, 26 sept. 2007, *Synd. des copropriétaires de l'immeuble du 2 rue de la Paroisse*, req. n° 288514, Rec. T. p. 667 : **533**

CE, 7 août 2007, *M. Marquetout.*, req. n° 284774, Rec. T. p. 970 : **518**

CE, 10 oct. 2007, *M. Monteil c/ Ministère de la justice*, req. n° 295455, Rec. p. 421 : **134**

CE, 12 déc. 2007, *Sire*, req. n° 296072, Rec. p. 471 : **581**

CE, Sect., 21 déc. 2007, *Sté Brétim*, req. n° 285515, Rec. p. 519 : **489**

CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, req. n° 283943, Rec. p. 99 : **555 ; 563**

CE, 5 mai 2008, *Assemblée permanente des chambres des métiers*, req. n° 304350 : **414**

CE, 7 mai 2008, *Comité pour la réouverture de la ligne Oloron-Canfranc*, req. n° 299013, Rec. T. p. 645 : **101**

CE 7 juil. 2008, *Auquier*, req. n° 310985, Rec. T. p. 967 : **446 ; 490**

CE, Ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931, Rec. p. 195 : **218**

CE 17 déc. 2008, *M. Pratap*, req. n° 290494, Rec. T. p. 581 : **111**

CE, Sect., 31 déc. 2008, *Cavallo*, req. n° 283256, Rec. p. 481 : **553**

CE, Sect., 6 mars 2009, *M. Coulibaly*, req. n° 306084, Rec. p. 79 : **545**

CE, 20 mars 2009, *M. Canivenq*, req. n° 314658, Rec. T. p. 607 : **171**

CE, 7 oct. 2009, *Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports*, req. n° 300541 : **216**

CE, Sect., 12 oct. 2009, *M. Fontenille*, req. n° 310300, Rec. p. 360 : **178**

CE 28 oct. 2009, *VINIFLHOR*, req. n° 302030, Rec. p. 400 : **549**

CE, 7 déc. 2009, *Min. de l'Éducation nationale. c/ Karroum*, req. n° 315064, Rec. T. p. 886 : **446**

CE, 23 déc. 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, req. n° 328827, Rec. p. 502 : **127**

CE, 5 mai 2010, *Asselin*, req. n° 329021 : **77**

CE, 28 mai 2010, *Soc. IDL*, req. n° 320950, Rec. T. p. 605 : **421**

CE, 28 juil. 2000, *Assoc. des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure (AVIVE)*, req. n° 198973, Rec. p. 343 : **620**

CE, 30 juil. 2010, *SDIS de la Charente*, req. n° 309578, Rec. T. p. 617 : **115**

CE, 24 sept. 2010, *Société Pfizer*, req. n° 328887, Rec. T. p. 610 : **491**

CE, 11 oct. 2010, *Fédération des Syndicats de Travailleurs du Rail Sud et autres*, req. n° 327660, Rec. p. 375 : **159**

CE, 17 déc. 2010, req. n° 306174, *Leostic*, Rec. T. p. 638 : **363**

CE, 11 fév. 2011, *Mlle Irène A*, req. n° 335505 : **171**

CE, 2 mars 2011, *Sté Laboratoire Fenioux Pharm*, req. n° 335321 : **312**

CE, 23 mars 2011, *M. Koeller*, req. n° 336869 : **111**

CE, Sect., 7 avr. 2011, *Jenkins*, req. n° 335370, Rec. p. 181 avec concl. E. Geffray : **129 ; 420**

CE 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, req. n° 327515, Rec. p. 278 : **570**

CE, 22 juin 2011, *Ass. Cerafel*, req. n° 330147, Rec. T. p. 736 : **100 ; 396**

CE, 11 juil. 2001, *Soc. Cabinet Didier Kling et Associés*, req. n° 349579 : **385**

CE, 13 juil. 2011, *Cne de Beuwillers*, req. n° 325263, Rec. T. p. 1196 : **394 ; 451**

CE 18 juil. 2011, *Fathi*, req. n° 343901, Rec. p. 366 : **324**

CE, 26 juil. 2011, *Société Air France*, req ; n° 329818, Rec. T. p. 734 : **115**

CE, 27 juil. 2011, *Époux Millet*, n° 199262, Rec. T. p. 792 et 890 : **159**

CE, 28 juil. 2011, *Cne de Bourg-Saint-Maurice*, req. n° 336945, Rec. p. 434 : **505**

CE, 5 oct. 2011, *Mme Federbe*, req. n° 328261 : **539**

CE, 21 oct. 2011, *Banque Delubac & Cie*, req. n° 339207, Rec. T. p. 791 : **86**

CE, ord., 26 oct. 2011, *Beaumont*, req. n° 350081, Rec. T. p. 838 : **324**

CE, 26 oct. 2011, *Ministre de la défense c/ Mme Zaremba*, req. n° 340847, Rec. T. pp. 742 : **110**

CE, Sect., 16 nov. 2011, *Ville de Paris et autres*, req. n° 353172, Rec. p. 552 : **324**

CE, Sect., 9 déc. 2011, *Marcou*, req. n° 337255, Rec. p. 616 avec concl. R. Keller : **178**

CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, req. n° 335033, Rec. p. 649 : **571 ; 579**

CE, 30 déc. 2011, *M. Heintz*, req. n° 335838, Rec. T. p. 725 : **415**

CE, 13 fév. 2012, *Assoc. Sté protectrice des animaux de Vannes*, req. n° 351617, Rec. p. 38 : **549**

CE, ord., 20 fév. 2012, *Valery*, req. n° 353134, Rec. T. p. 915 : **324**

CE, 8 mars 2012, *M. Bourennane*, req. n° 350259, Rec. T. p. 897 : **323**

CE, Sect., 23 mars 2012, *Féd. Sud Santé sociaux*, req. n° 331805, Rec. p. 102 avec concl. C. Landais : **160**

CE, 23 mars 2012, *Centre hospitalier d'Ales-Cévennes*, req. n° 355151, Rec. p. 118 : **77**

CE 27 avr. 2012, *Syndicat national de l'enseignement technique agricole*, req. n° 348637, Rec. p. 544 : **484**

CE, 15 juin 2012, *Ass. Régionale d'animation (Radio Totem)*, req. n° 351892, Rec. T. p. 974 : **86**

CE, 20 juin 2012, *Commune de Dijon*, req. n° 342666, Rec. T. p. 982 : **580**

CE, 22 juin 2012, *CIMADE*, req. n° 352904, Rec. T. p. 544 : **484**

CE, 2 juil. 2012, *Azzano*, req. n° 355871, Rec. p. 825 : **439**

CE, 4 juil. 2012, *Ass. de défense des consommateurs du centre-ville de Reims*, req. n° 352933, Rec p. 264 : **575**

CE, 4 juil. 2012, *AFORST*, req. n° 334062, Rec. T. p. 887 : **520**

CE, 19 sept. 2012, *M. Sartini*, req. n° 349087 : **159**

CE, 26 oct. 2012, *Cne de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, req. n° 350737, Rec. T. p. 535 : **302**

CE, 29 oct. 2012, *Société Supermarchés Match*, req. n° 356761 : **518**

CE, 12 déc. 2012, *SYNERPA*, req. n° 350479, Rec. p. 414 : **88**

CE, Ass., 21 déc. 2012, *Soc. Groupe Canal plus*, req. n° 362347, Rec. p. 446 : **86**

CE, 26 déc. 2012, *Syndicat des sylviculteurs du Sud-ouest et autres*, req. n° 340395, Rec. T. p. 869 : **223 ; 354**

CE, 30 janv. 2013, *Caisse de crédit municipal de Toulon*, req. n° 347357, Rec. T. p. 409 : **170**

CE, 27 mars 2013, *Soc. Bourgogne Radios*, req. n° 353468 : **86**

CE, 24 avr. 2013, *Min. du budget c/ M. Neveu*, req. n° 352310, Rec. T. p. 568 : **364**

CE, 15 mai 2013, *Office public de l'habitat de Nice et des Alpes-Maritimes*, req. n° 357031, Rec. T. p. 458 : **471**

CE, 13 juil. 2013, *Sté Hess Oil France*, req. n° 365671 : **330**

CE, 17 juil. 2013, *SFR*, req. n° 350380, Rec. T. p. 875 : **484 ; 580**

CE, 21 oct. 2013, *SA Orange France*, req. n° 360481, Rec. T. p. 412 : **399**

CE, 23 oct. 2013, *SARL Prestig'Immo*, req. n° 344454, Rec. T. p. 457 : **471 ; 528**

CE Ass., 23 déc. 2013, *Société Métropole Télévision (M6)*, req. n° 363702, Rec. p. 322 : **231**

CE, 5 fév. 2014, *Société Le Nickel*, req. n° 358810, Rec. T. p. 760 : **331**

CE, 9 avr. 2014, *Syndicat de la fonction publique*, req. n° 374731 : **331**

CE, 14 mai 2014, *Fédération UNSA spectacle et communication*, req. n° 355924, Rec. T. p. 488 : **160**

CE, 30 juil. 2014, *La Cimade*, req. n° 375430, Rec. p. 252 : **324**

CE 15 oct. 2014, *Union nationale du personnel en retraite de la Gendarmerie*, req. n° 358876 : **517**

CE, 20 oct. 2014, *Ass. " Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs "*, req. n° 365447, Rec. T. p. 515 : **101**

CE, 19 nov. 2014, *Soc. Canal Plus*, req. n° 366322, Rec. T. p. 495 : **486**

CE, 17 déc. 2014, *Min. de l'égalité des territoires et du logement c/ Cne de Mollans-sur-Ouvèze*, req. n° 373681, Rec. T. p. 536 : **528**

CE, 19 déc. 2014, *Min. Finances c/ Sté H et M Hennes et Mauritz SARL*, req. n° 384144, Rec. p. 408 : **560**

CE, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, req. n° 371502, Rec. T. p. 525 : **363**

CE, Sect., 19 juin 2015, *Soc. immobilière du Port de Boulogne*, req. n° 369558, Rec. p. 208 : **213**

CE, Sect., 22 juil. 2015, *Soc. Praxair*, req. n° 388853, Rec. p. 255 : **101**

CE, 27 juil. 2015, *Commune d'Hébuterne*, req. n° 367484, Rec. p. 285 : **324**

CE, 18 sept. 2015, *Sté Prest'air*, req. n° 387315, Rec. T., p. 666 : **216**

CE, ord., 9 oct. 2015, *Commune de Chambourcy*, req. n° 393895, Rec. p. 342 : **324**

CE, 9 déc. 2015, *Société Orange*, req. n° 390273, Rec. T. p. 923 : **394 ; 457**

CE, 15 déc. 2015, *Commune de Saint-Cergues*, req. n° 374026, Rec. T. p. 914 : **399**

CE, 30 déc. 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle et autres*, req.

- n° 386805, Rec. T. pp. 530-531 : **12 ; 163 ; 256 ; 302 ; 415**
- CE, 5 fév. 2016, *Benabdellah*, req. n° 393540, Rec. p. 13 avec concl. A. Bretonneau : **324**
- CE, 30 mars 2016, *Sté BB Farma*, req. n° 383846, Rec. T. p. 622 : **523**
- CE, 11 mai 2016, n° 383768, Rec. p. 173 : **571**
- CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, req. n° 393082, Rec. p. 277 : **155**
- CE, ord., 13 juil. 2016, *Ass. Novissen et autres*, req. n° 396670 : **227**
- CE, Ass., 13 juil. 2016, req. n° 387763, *Czabaj*, Rec. p. 340 avec concl. O. Henrard : **312 ; 445 ; 534**
- CE, 22 juil. 2016, *Min. de l'intérieur. c/ M. Rajoelina*, req. n° 397345, Rec. T. p. 604 : **399 ; 454**
- CE, 3 oct. 2016, *Chambre nationale des professions libérales*, req. n° 390362, Rec. T. p. 603 et 694 : **155**
- CE, 23 déc. 2016, *M. d'Onofrio.*, req. n° 393020, Rec. T. p. 604 : **167**
- CE, 26 avr. 2017, *Fédération de boxe américaine et discipline associées*, req. n° 399945, Rec. T. p. 430 : **155**
- CE 12 mai 2017, *Fédération, UNSA spectacle et communication*, req. n° 385838 : **155 ; 160**
- CE, 19 juin 2017, *Union des industries de la protection des plantes (UIPP)*, req. n° 392989 : **222**
- CE, 19 juin 2017, *Société anonyme de gestion de stocks de sécurité*, req. n° 403316, Rec. p. 430 : **160**
- CE, 19 juil. 2017, *M. Bennett et SCI La Sauvagine*, req. n° 402185, Rec. T. p. 726 : **364**
- CE, 9 oct. 2017, *Soc. Les Citadines*, req. n° 398853, Rec. T. p. 853 : **549**
- CE, 9 oct. 2017, *Soc. Les carrières de Mougins*, req. n° 397199, Rec. T. p. 692 : **303 ; 475**
- CE, 17 nov. 2017, *Soc. Laboratoires Abbvie*, req. n° 398573 : **523**
- CE, 17 nov. 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, req. n° 400939, Rec. T. p. 437 : **476**
- CE, 4 déc. 2017, *Soc. Twin*, req. n° 404781 : **484**
- CE, 9 fév. 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, req. n° 404982, Rec. p. 34 : **150**
- CE, ord., 5 mars 2018, *M. Levrel*, req. n° 414859, Rec. T. p. 833 : **324**
- CE, 9 mars 2018, *Soc. Banque Delubac et Cie*, req. n° 407842, Rec. T. p. 520 : **130**
- CE, 26 avr. 2018, *Office public de l'habitat de Puteaux*, req. n° 409870 et 410106 : **115**
- CE, 23 mai 2018, *Mme Le Lay*, req. n° 405448, Rec. p. 228 : **391 ; 451**
- CE, ord., 27 juin 2018, *Commune de Villejuif*, req. n° 415374, Rec. T. pp. 726 et 731 : **14**
- CE, 28 juin 2018, req. n° 404576 : **323**
- CE, 26 juil. 2018, *Soc. Fnac Darty*, req. n° 414654, Rec. T. p. 511 : **139**

CE, 9 nov. 2018, *M. Valière*, req. n° 409872, Rec. T. p. 532 : **534**

CE, 18 mars 2019, *M. Jounda Nguegoh*, req. n° 417270, Rec. p. 67 : **445 ; 534**

CE, Sect., 15 fév. 2019, *Commune de Cogolin*, req. n° 401384, Rec. p. 26 : **399**

ARRÊTS DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

CAA Nancy, 30 juin 1994, *M. Jean-Pierre X.*, req. n° 92NC01032 : **168**

CAA Nancy, 27 juin 1996, req. n° 94NC01707 : **368**

CAA Lyon, 17 déc. 1998, *M. Abdessadq X.*, req. n° 98LY01553 : **168**

CAA Paris, 26 oct. 1999, *Mrs Maia*, req. n° 97PA01953 : **513**

CAA Marseille, 25 nov. 1999, *Starck*, req. n° 97MA10719 : **619**

CAA Marseille, 31 déc. 2003, req. n° 00MA00517 : **151**

CAA Douai, 26 mai 2005, *Lille Métropole Communauté urbaine c/ Cts Dcbazyk*, req. n° 03DA01145 : **482**

CAA Nancy, 26 janv. 2006, *Société propreté environnement industriel*, req. n° 02NC0063 : **127**

CAA Marseille, 6 mars 2006, *Eurl Poul Parking*, req. n° 04MA01725 : **91**

CAA Paris, 5 déc. 2006, *EURL Mandon*, req. n° 03PA04132 : **91**

CAA Marseille, 2 juil. 2007, req. n° 06MA00901 : **171**

CAA Douai, 4 oct. 2007, req. n° 07DA00516 : **151**

CAA Bordeaux, 6 janv. 2009, req. n° 07BX02269 : **151**

CAA Lyon, 10 fév. 2010, *SCI du domaine Voissant c/ Département de l'Isère*, req. n° 08LY01384 : **14**

CAA Bordeaux, 2 mars 2010, *Rol c/ Cne Brive-la-Gaillarde*, req. n° 08BX02222 : **151**

CAA Marseille, 4 juin 2010, *Barthet*, req. n° 08MA02045 : **511**

CAA Marseille, 30 sept. 2010, req. n° 09MA00012 : **518**

CAA Nantes, 18 nov. 2010, *Ass. L'Églantine Vierzon Football*, req. n° 09NT01342 : **101**

CAA Marseille, 20 déc. 2010, *Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, req. n° 08MA04872 : **132**

CAA Marseille, 10 fév. 2001, *Soc. immobilière du Port de Miramar*, req. n° 00MA02080 : **91**

CAA Paris, 8 mars 2011, *Mlle Espérance Tambula A*, req. n° 09PA04890 : **518**

CAA Bordeaux, 6 nov. 2012, *Dép. de la Vienne*, req. n° 11BX02527 : **562**

CAA Marseille, 18 déc. 2012, req. n° 11MA00981 : **213**

CAA Bordeaux, 8 janv. 2013, *Mme Sus*, req. n° 11BX03141 : **562**

CAA Nancy, 27 mai 2013, req. n° 12NC01285 : **302**

CAA Paris, 20 janv. 2014, req. n° 12PA03924 : **101**

CAA Nantes, 10 avr. 2014, req. n° 10NT01574 : **101**

CAA Bordeaux, 17 juin 2014, req. n° 13BX03363 : **518**

CAA Lyon, 8 juil. 2014, *M. et Mme Salvi*, req. n° 12LY22948 : **482**

CAA Versailles, 30 déc. 2014, req. n° 13VE00324 : **101**

CAA Marseille, 5 juin 2015, req. n° 14MA01636 : **91**

CAA Lyon, 18 juin 2015, *Soc. Berlidis*, req. n° 14LY00006 : **570**

CAA Paris, 31 juil. 2015, req. n° 15PA01201 : **570**

CAA Nantes, 22 déc. 2015, req. n° 14NT00530 : **490**

CAA Marseille, 25 janv. 2016, req. n° 13MA03003 : **544 ; 579**

CAA Douai, 1^{er} déc. 2016, req. n° 14DA00729 : **324**

CAA Nantes, 24 nov. 2017, req. n° 16NT00237 : **90**

CAA Paris, 27 mars 2018, req. n° 178A00147 : **166**

CAA Paris, 17 mai 2018, req. n° 16PA01524 : **301**

CAA Marseille, 5 juin 2018, req. n° 18MA00469 : **109**

CAA Bordeaux, 7 juin 2018, req. n° 16BX02711 : **213**

CAA Paris, 28 juin 2018, req. n° 18PA00184 : **301**

CAA Douai, 19 nov. 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire*, req. n° 17DA01732 : **228 ; 303 ; 307**

JUGEMENTS DE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

TA Lille, 7 juil. 2005, req. n° 0500495, cité *in* note de B. Benabeu, *AJDA*, n° 8, 2006, pp. 436-438 : **385**

TA Mamoudzou, 20 mars 2006, req. n° 0400218 : **413**

TA Montpellier, 19 nov. 2009, req. n° 0800131 : **100 ; 101**

TA Rennes, 14 fév. 2014, req. n° 1203298 : **101**

TA Amiens, ord., 18 janv. 2016, *SCEA Côte de la Justice*, req. n° 1503541 : **227**

TA Amiens, 29 juin 2017, *SCEA Côte de la justice*, req. n° 1502616 : **136 ; 228**

TA Nantes, 4 juil. 2017, req. n° 1410772 : **101**

TA Rennes, 6 juil. 2017, req. n° 1601673 : **101**

TA Paris, 9 mars 2018, req. n° 1707082 : **394**

TA Paris, 26 oct. 2018, req. n° 1716163 : **394**

DÉCISIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS

TC, 17 déc. 1962, *Dame Bertrand*, req. n° 1780, Rec. p. 831 : **96**

TC, 4 juin 1968, *Société Distilleries Bretonnes*, req. n° 01917, Rec. p. 801, avec concl. de Gégout : **98**

TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim c/ ONF*, req. n° 02428, Rec. p. 448 : **100**

TC, 15 avr. 1991, *Couach*, req. n° 02649, Rec. p. 462 : **324**

TC, 22 nov. 1993, *Matisse*, req. n° 02876, Rec. p. 410 : **100**

TC, 16 juin 1997, *Société La Fontaine de Mars*, req. n° 03054, Rec. p. 532 : **86**

TC, 29 déc. 2004, *Blanckeman*, req. n° C3416, Rec. p. 525 : **99**

TC, 12 déc. 2005, *EURL Croisière Lorraine-La Bergamotte c/ VNF*, req. n° C3455, Rec. p. 670 : **99**

TC, 20 mars 2006, *M. José A c/ VNF*, req. n° C3505, Rec. p. 626 : **99**

TC, 15 déc. 2008, *M. Voisin c/ RATP*, req. n° 3662, Rec. p. 563 : **96**

TC, 15 déc. 2008, *M. Kim c/ Établissement français du sang*, req. n° 3652, Rec. T. p. 647 : **96**

TC, 28 mars 2011, *Groupement Forestier de Beaume-Haie c/ Office national des forêts*, req. n° C3787, Rec. T. p. 771 : **99**

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cons. const., n° 69-55 DC, 26 juin 1969, *Protection des sites*, *JORF*, 13 juil. 1969, p. 7161, Rec. p. 27 : **206 ; 322**

Cons. const., n° 71-44 DC, 16 juil. 1971, *Liberté d'association*, *JORF*, 18 juil. 1971, p. 7114, Rec. p. 29 : **134**

Cons. const., n° 80-117 DC, 22 juil. 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, *JORF*, 24 juil. 1980, p. 1867, Rec. p. 42 : **218**

Cons. const., n° 80-127 DC, 19 et 20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, *JORF*, 22 janv. 1981, p. 308, Rec. p. 15 : **237**

Cons. const., n° 82-141 DC, 27 juil. 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, *JORF*, 27 juil. 1982, p. 2422, Rec. p. 48 : **236**

Cons. const., n° 84-181 DC, 11 oct. 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, *JORF*, 13 oct. 1984, p. 3200, Rec. p. 78 : **236**

Cons. const., n° 86-207 DC, 25-26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre*

diverses mesures d'ordre économique et social, *JORF*, 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p. 61 : **213**

Cons. const., n° 86-22423 DC, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, *JORF*, 25 janv. 1987, p. 924, Rec. p. 8 : **170**

Cons. const., n° 86-217 DC, 18 sept. 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, *JORF*, 19 sept. 1986, p. 11294, Rec. p. 141 : **325**

Cons. const., n° 88-244 DC, 20 juil. 1988, *Loi portant amnistie*, *JORF*, 21 juil. 1988, p. 9448, Rec. p. 119 : **230**

Cons. const., n° 88-248 DC, 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *JORF*, 8 janv. 1989, p. 754, Rec. p. 18 : **170 ; 235**

Cons. const., n° 93-325 DC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, *JORF*, 18 août 1993, p. 11722, Rec. p. 224 : **237**

Cons. const., n° 93-335 DC, 21 janv. 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *JORF*, 26 janv. 1994, p. 1382, Rec. p. 40 : **326**

Cons. const., n° 94-346 DC, 21 juil. 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, *JORF*, 23 juil. 1994, p. 0635, Rec. p. 96 : **213**

Cons. const., n° 94-352 DC, 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *JORF*, 21 janv. 1995, p. 1154, Rec. p. 170 : **206 ; 322**

Cons. const., n° 96-373 DC, 9 avr. 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JORF*, 13 avr. 1996, p. 5724, Rec. p. 43 : **332 ; 363**

Cons. const., n° 96-380 DC, 23 juil. 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, *JORF*, 27 juil. 1996, p. 11408, Rec. p. 107 : **215**

Cons. const., n° 97-389 DC, 22 avr. 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, *JORF*, 25 avr. 1997, p. 6271, Rec. p. 45 : **237**

Cons. const., n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. n° 8, *JORF*, 18 juin 1999, p. 8964, Rec. p. 71 : **363**

Cons. const., n° 99-411 DC, 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, *JORF*, 19 juin 1999, p. 9018, Rec. p. 75 : **210**

Cons. const., n° 99-421 DC, 16 déc. 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, *JORF*, 22 déc. 1999, p. 19041, Rec. p. 136 : **197**

Cons. const., n° 2001-456 DC, 27 déc. 2001, *Loi de finances pour 2002*, *JORF*, 29 déc. 2001, p. 21159, Rec. p. 180 : **386**

Cons. const., n° 2002-460 DC, 22 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure*, *JORF*, 30 août 2002, p. 14411, Rec. p. 198 : **215**

Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, *JORF*, 3 juil. 2003, p. 11205, Rec. p. 382 : **127 ; 213**

Cons. const., n° 2005-513 DC, 14 avr. 2005, *Loi relative aux aéroports*, *JORF*, 21 avr. 2005, p. 6974, texte n° 3, Rec. p. 67 : **214**

Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avr. 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, *JORF*, 24 avr. 2005, p. 7173, texte n° 2, Rec. p. 72 : **197**

Cons. const., n° 2006-542 DC, 9 nov. 2006, *Loi relative au contrôle de la validité des mariages*, *JORF*, 15 nov. 2006, p. 17115, texte n° 2 : **414**

Cons. const., n° 2007-550 DC, 27 fév. 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4368, texte n° 21, Rec. p. 81 : **206**

Cons. const., n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM*, *JORF*, 26 juin 2008, p. 10228, texte n° 3, Rec. p. 313 : **218**

Cons. const., n° 2009-588 DC, 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical [...]*, *JORF*, 11 août 2009, p. 13319, texte n° 6, Rec. p. 163 : **230**

Cons. const., n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, *JORF*, 13 mai 2010, p. 8897, texte n° 2, Rec. p. 78 : **237**

Cons. const., n° 2011-192 QPC, 10 nov. 2011, *Mme Ekaterina B.*, *JORF*, 11 nov. 2011, p. 19005, texte n° 76, Rec. p. 528 : **238**

Cons. const., n° 2012-280 QPC, 12 oct. 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre*, *JORF*, 13 oct. 2012, p. 16031, texte n° 49, Rec. p. 529 : **170**

Cons. const., n° 2013-3 LP, 1^{er} oct. 2013, *Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie*, *JORF*, n° 0231, 4 oct. 2013, p. 6505, texte n° 84, Rec. p. 951 : **231**

Cons. const., n° 2015-713 DC, 23 juil. 2015, *Loi relative au renseignement*, *JORF*, n° 0171, 26 juil. 2015, p. 12751, texte n° 4 : **238**

Cons. const., n° 2018-763 DC, 8 mars 2018, *Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants*, *JORF*, n° 0057, 9 mars 2018, texte n° 2 : **326**

ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, plén., 21 fév. 1975, *Golder c/ Royaume-Uni*, aff. n° 4451/70 : **332**

CEDH, plén., 26 nov. 1991, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, aff. n° 13166/87 : **236**

ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

CJCE, 14 mars 2000, *Ass. Église scientologique de Paris*, aff. C-54/99 : **240**

CJCE, 14 juin 2001, *Commission c/ Royaume de Belgique*, aff. C-230/00 : **222 ; 254**

CJCE, 26 juin 2003, *Commission des Communautés européennes c/ France*, aff. C-233/00 : **523**

CJCE, 13 déc. 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium SA et autres c/ Belgique*, aff. C-250/06 : **236**

CJCE, 6 nov. 2008, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières*, aff. C-381/07 : **222 ; 254**

DÉCISIONS DE JURIDICTIONS JUDICIAIRES

C. Cass., civ., 25 mai 1870, *Guilloux, DP*, 1870.I.257 : **13**

C. Cass., 1^{er} Ch. civ., 9 juin 1970, *Cts Maurel c/ EDF*, Bull. civ. I, n° 195 : **324**

C. Cass., 3^e Ch. civ., 16 juin 1982, n° 81-70432, Bull. civ. 1982, n° 162 : **128**

C. Cass., Ass. plén., 5 fév. 1999, *COB c/ Oury*, n° 97-16441 : **170**

C. Cass., Ch. com. 5 oct. 1999, *SNC Campenon Bernard*, n° 97-15617 : **170**

C. Cass., 1^{re} civ., 18 mai 2005, n° 02-20613 : **257**

C. Cass., 1^{re} Ch. civ., 24 mai 2005, n° 02-15188 : **13**

C. Cass., 3^e Ch. civ., 10 mai 2007, pourvoi n° 05-21485, Bull. 2007, III, n° 75 : **128**

C. Cass., Ch. civ., 10 avr. 2013, n° 12-13902,
Bull. civ. n° 79, p. 76 : **100**

C. Cass., Ch. com., 3 fév. 2015, n° 13-15455 :
99

CA Paris, 9 fév. 2016, *RWS Group (Royaume-Uni) c/ directeur général de l'INPI*,
n° 2015/16827 : **323 ; 513**

C. Cass., Ch. civ., 1^{er} mars 2017, n° 15-28664,
Bull. civ. n° 53, p. 60 : **99**

AVIS CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ÉTAT

CE, Sect., Avis, 15 janv. 1997, *Gouzien*,
req. n° 182777, Rec. p. 19 : **386**

CE, Avis, 7 mai 1997, *Bathily*, n° 184499,
Rec. T. p. 850 : **364**

CE, Avis, 3 mai 2004, *M. Fort*, n° 262074 :
14 ; 561 ; 624

CE, Sect., Avis, 15 juil. 2004, *Damon*,
n° 266479, Rec. p. 331 : **526**

CE, Avis, 12 oct. 2006, *Mme Cavallo*,
req. n° 292263, Rec. p. 426 : **523**

CE, Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant
environnement*, n° 381560, Rec. p. 172 avec
concl. S. von Coester : **324**

CE, Avis, 23 oct. 2017, *Diemert*, n° 411260,
Rec. T. p. 432 : **94 ; 139 ; 332**

AVIS « ADMINISTRATIFS » DU CONSEIL D'ÉTAT

CE, Ass., Avis, 30 mars 1989, *TGV Sud-Est*,
n° 345332 : **315**

CE, Avis, Sect. de l'intérieur, 27 fév. 2001,
Polynésie française, n° 365772 : **331**

CE, Avis, Ass., 14 mai 2014, *Polynésie
française*, n° 388617 : **331**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
§ 1. L'objet de la recherche	3
A./ La décision implicite d'acceptation, produit d'une interprétation du silence administratif.....	4
1°) L'interprétation du silence	4
2°) L'interprétation du silence de l'administration	5
3°) L'interprétation du silence de l'administration sollicitée.....	7
a) Un mécanisme fictif excluant la volonté réelle de l'administration	7
b) L'administré, bénéficiaire exclusif de la décision implicite d'acceptation	12
i) Les protagonistes	12
ii) Une demande d'autorisation entendue au sens large.....	16
B./ La décision implicite d'acceptation, instrument d'une réduction du temps administratif.....	18
1°) L'ambition affichée d'un renforcement de la célérité administrative	18
2°) L'influence européenne dans l'instauration du « silence vaut accord ».....	25
§ 2. L'intérêt de la recherche	27
A./ La détermination de la portée de la réforme du « silence vaut accord ».....	28
B./ L'appréciation critique des conséquences de la réforme	30
§ 3. La méthode de recherche	32
A./ Une étude à partir du régime issu de la loi du 12 novembre 2013	32
B./ Une étude empirique.....	33
§ 4. Problématique et plan	37
PARTIE I. L'IDENTIFICATION DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION	40
TITRE 1. LES PROCÉDURES INCLUSES.....	44
CHAPITRE 1. LE CHAMP D'APPLICATION ORGANIQUE	46
Section 1. La notion d'Administration.....	47
§ 1 L'identification organique des administrations de l'État et des collectivités territoriales	49
A./ Un champ d'application incertain.....	49
1°) L'insuffisance du critère organique	49

2°) La combinaison des critères fonctionnel et organique	54
B./ L'hétérogénéité des administrations de l'État et des collectivités territoriales	56
1°) Les administrations de l'État	57
2°) Les administrations des collectivités territoriales	63
§ 2 L'identification fonctionnelle des autres administrations.....	66
A./ L'exclusion confirmée du service public industriel et commercial.....	66
B./ La qualification de la mission de service public gérée par l'organisme.....	68
1°) La qualification textuelle présumant l'exercice d'une mission de service public	68
2°) La qualification de la nature réelle de la mission gérée par l'organe.....	71
Section 2. La notion de demandeur	78
§ 1 L'administré personne physique.....	78
§ 2 L'administré personne morale	82
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	87
CHAPITRE 2 LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL	89
Section 1. Une demande juridiquement fondée.....	91
§ 1. Une demande d'adoption d'une décision par l'administration.....	91
A./ La nécessaire formalisation de la demande	91
1°) L'exclusion de l'offre	91
2°) L'exclusion de la déclaration d'information	94
B./ Une sollicitation déclenchant une prise de position	98
§ 2. Une demande inscrite dans une procédure prévue par un texte.....	100
A./ L'exigence d'une procédure textuelle	100
B./ Le fondement textuel de la procédure administrative.....	102
1°) La notion de texte législatif et réglementaire	103
2°) L'exclusion ambivalente de la procédure prévue par un texte supra-législatif	105
Section. 2 Une demande aboutissant à une décision administrative	108
§ 1. Une demande donnant lieu à une décision individuelle	108
A./ L'identification de la décision unilatérale	108
B./ L'identification de la décision individuelle	113
1°) L'exigence du caractère personnel de la décision	114
2°) L'exclusion de la décision portant organisation du service public	115
a) Le changement opéré par l'arrêt <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i>	116
b) Les conséquences de l'arrêt <i>Institut d'ostéopathie de Bordeaux</i> sur le champ d'application matériel de la décision implicite d'acceptation	117
i) L'extension de la qualification de décision individuelle aux décisions d'approbation et d'homologation	117

ii) La nécessaire actualisation de la liste indicative « silence vaut accord »	120
§ 2. Une demande à objet administratif	123
A./ L'exclusion de la demande à objet contentieux.....	123
B./ La spécificité de la demande adressée à l'administration juridictionnelle	126
§ 3. L'exclusion de la demande à caractère financier	130
A./ L'interprétation stricte de la notion de demande à caractère financier.....	130
1°) La recherche de l'intention du législateur.....	130
2°) La limitation de l'exception législative à la demande à objet financier.....	133
a) L'inclusion de la demande à effet financier.....	133
b) L'exclusion vraisemblable de certaines demandes à effet financier	135
B./ L'inclusion de la demande financière en matière de Sécurité sociale	137
CONCLUSION DU CHAPITRE	139
CONCLUSION DU TITRE	141

TITRE 2. LES PROCÉDURES EXCLUES..... 143

CHAPITRE 1. LES EXCLUSIONS PRÉVUES PAR LE RÉGIME GÉNÉRAL 149

Section 1. L'objectivation recherchée des exceptions de droit 150

§ 1. La spécificité de la catégorie des exceptions de droit..... 150

A./ La valeur supra-législative de l'exception de droit

B./ La catégorisation technique des exceptions de droit

§ 2. La protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle

A./ L'exigence constitutionnelle d'une autorisation explicite.....

B./ Les hypothèses d'exigences constitutionnelles obstacles à l'autorisation implicite

 1°) La protection de l'environnement et de la santé publique

 2°) La garantie des principes fondamentaux du droit du travail

 3°) L'impératif de régulation du marché.....

§ 3. La sauvegarde de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale.....

A./ La consécration de la protection de la sécurité nationale

B./ L'interprétation extensive de la notion d'ordre public

§ 4. Le respect des engagements internationaux et européens de la France.....

Section 2. L'appréciation extensive des dérogations réglementaires 197

§ 1. Une dérogation justifiée par l'objet de la décision

A./ Les demandes structurellement inadaptées.....

B./ Les demandes mettant en cause des intérêts publics majeurs.....

§ 2. Une dérogation exigée au nom de la bonne administration.....

A./ Le traitement des demandes complexifié par les contraintes administratives internes	209
B./ Le traitement des demandes facilité par la création de blocs de procédure.....	213
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	217
CHAPITRE 2. LES EXCEPTIONS AU RÉGIME GÉNÉRAL	219
Section 1. L'interprétation concurrencée du silence	221
§ 1. La primauté de principe de la disposition législative spéciale	221
A./ La qualification prétorienne de la disposition spéciale	221
B./ L'interprétation du silence par la disposition spéciale	226
§ 2. Le refus de principe du caractère spécial de la disposition réglementaire	232
A./ La conformité exigée de la disposition réglementaire au régime général	233
B./ Une disposition réglementaire exceptionnellement maintenue en vigueur	236
Section 2. L'interprétation autonome du silence	237
§ 1. La décision implicite de rejet, un mécanisme contentieux.....	238
A./ L'approche contentieuse de la décision implicite	238
B./ L'interprétation négative du silence de l'administration.....	243
§ 2. La décision implicite de rejet, un principe à valeur supplétive	245
A./ La décision implicite d'acceptation admise en vertu d'un texte	246
1°) L'interprétation restrictive du champ d'application de la décision implicite d'acceptation	246
2°) L'inadaptation de la décision implicite d'acceptation à la logique contentieuse	250
B./ La redécouverte de la décision implicite de rejet pour les besoins du contentieux	255
1°) Une règle générale de la procédure contentieuse consacrée	256
2°) Une principe supplétif développé.....	258
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	264
CONCLUSION DU TITRE	266
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	268
PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION.....	272
TITRE 1. LA FORMATION DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION	274
CHAPITRE 1. LES OBLIGATIONS PROCÉDURALES À LA CHARGE DU DEMANDEUR.....	276
Section 1. Les conditions de recevabilité de la demande	277
§ 1. Les conditions de présentation de la demande	278

§ 2. Les modalités variables de saisine de l'administration.....	281
A./ Les modes classiques de saisine de l'administration.....	282
B./ Le développement de la saisine par voie électronique	284
1°) L'objectif de généralisation de la saisine par voie électronique	284
2°) L'encadrement de la saisine par voie électronique	287
C./ Les conditions de saisine imposées par les textes.....	291
1°) Les obligations de temps et de lieu	291
2°) La saisine obligatoire par téléservice	292
a) Une saisine électronique limitée au téléservice créé	292
b) Un recours exclusif au téléservice	293
Section 2. Le déclenchement du délai d'instruction	299
§ 1. Les conditions contraignantes de déclenchement du délai d'instruction.....	299
A./ La saisine de l'administration compétente	300
1°) La condition du déclenchement du délai d'instruction	300
2°) L'identification délicate de l'administration compétente	302
B./ La formalisation d'une demande complète.....	305
1°) L'étendue des pièces et informations requises.....	306
2°) Les risques du dépôt d'une demande incomplète	308
§ 2. L'écoulement nécessaire du délai d'instruction	310
A./ La consécration d'un délai de droit commun	311
B./ Les exclusions au délai de droit commun.....	314
1°) Les dérogations réglementaires au délai de droit commun.....	315
a) Une application relative du délai de droit commun.....	316
b) Les conditions encadrées de recours à la dérogation réglementaire.....	317
2°) Les exceptions au délai de droit commun	322
CONCLUSION DU CHAPITRE	328
CHAPITRE 2. LES OBLIGATIONS D'INSTRUCTION À LA CHARGE DE L'ADMINISTRATION.....	330
Section 1. Les obligations d'information et de vérification de la demande	331
§ 1. L'obligation générale d'information à la réception de la demande	331
A./ L'obligation d'accuser réception	332
B./ Les limites à l'obligation générale d'accuser réception.....	333
1°) Les exceptions à l'obligation	334
a) Les exceptions prévues par le Code.....	334
b) Les dispositions spéciales.....	336
2°) La portée relative de l'obligation d'information	337

§ 2. L'obligation essentielle de transmission de la demande à l'administration compétente.....	342
§ 3. L'obligation de vérification du caractère complet de la demande.....	346
A./ La contrainte du déclenchement automatique du délai d'instruction	346
B./ La possibilité d'interruption du délai d'instruction	348
1°) Un contenu variable des éléments demandés	349
2°) Un délai variable de demande des pièces manquantes.....	350
Section 2. L'exigence de célérité dans le traitement de la demande.....	355
§ 1. Les obligations d'instruction de la demande	355
A./ L'obligation de diffusion.....	355
1°) La publicité de la demande.....	356
2°) La transmission de la demande au préfet	358
B./ L'obligation de consultation	359
1°) Les contraintes de la consultation au stade de l'instruction	360
a) L'exclusion de certaines formes de consultation	360
b) La saisine d'une commission administrative consultative	362
2°) Un aménagement accru des règles de consultation	365
a) Une réduction du champ de la consultation	365
b) Le recours à l'avis implicite.....	367
c) La neutralisation juridictionnelle des irrégularités issues de la consultation	369
§ 2. L'obligation de notification d'une décision expresse en cas de refus	373
A./ Une notification avant l'expiration du délai imparti	373
B./ Le respect du formalisme de la décision explicite de refus.....	374
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	376
CONCLUSION DU TITRE	378
TITRE 2. LA PORTÉE LIMITÉE DE LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION	380
CHAPITRE 1. LA STABILISATION RELATIVE DE LA DÉCISION À L'ÉGARD DU BÉNÉFICIAIRE	382
Section 1. La diffusion limitée de la décision implicite d'acceptation.....	384
§ 1. La spécificité des mesures d'information de l'existence de la décision implicite d'acceptation.....	384
A./ Une décision non définitive à l'égard du tiers.....	385
1°) Une publicité originellement circonscrite	386
2°) Une extension limitée de la publicité	388
B./ La délivrance essentielle de l'attestation au bénéficiaire	389

1°) Un moyen de preuve de la décision implicite d'acceptation.....	389
2°) L'attestation, préalable éventuel à l'exécution juridictionnelle ?.....	391
§ 2. L'aménagement nécessaire des règles d'information de l'accord implicite.....	393
A./ L'encadrement des règles d'information au profit du bénéficiaire	393
1°) La motivation réduite de la décision implicite d'acceptation	394
a) Une motivation ignorée en droit interne	394
b) Une motivation imposée en droit de l'Union	399
2°) Le droit à l'information neutralisé	401
a) La neutralisation de l'inopposabilité du délai contentieux en cas de recours administratif d'un tiers contre l'autorisation.....	401
b) Le caractère exécutoire de certaines autorisations d'urbanisme soumises à l'obligation de transmission au préfet.....	403
B./ L'amélioration envisageable des règles d'information.....	405
Section 2. Le maintien incertain de la décision implicite d'acceptation	409
§ 1. L'application des règles de droit commun de sortie de vigueur à la décision implicite d'acceptation.....	409
A./ L'encadrement progressif des conditions de retrait et d'abrogation de la décision	410
1°) La spécificité traditionnelle de la décision implicite d'acceptation.....	410
2°) L'harmonisation réalisée par le code des relations entre le public et l'administration	414
B./ L'hétérogénéité du droit au maintien des décisions implicites d'acceptation	418
1°) La notion mal définie de la décision créatrice de droits.....	418
a) Une présentation de la décision créatrice de droits selon le degré de protection de la situation juridique	419
b) L'approche retenue : une décision créatrice de droits non intangibles.....	421
2°) L'existence d'autorisations implicites assorties d'une disposition complémentaire	422
a) L'autorisation implicite à durée déterminée	423
b) L'autorisation implicite conditionnelle	424
i) Une autorisation subordonnée à une condition de validité.....	425
ii) Une autorisation soumise à une condition d'applicabilité.....	426
§ 2. La correction encadrée des illégalités.....	428
A./ La correction des illégalités par l'administration	428
1°) La correction de l'irrégularité <i>a priori</i> par l'administration	429
2°) La correction de l'irrégularité <i>a posteriori</i> par l'administration.....	430
B./ La correction des illégalités par le juge	432

1°) La neutralisation de l'illégalité.....	432
2°) La modulation des effets temporels de l'annulation	435
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	437
CHAPITRE 2. L'ACCÉLÉRATION MODÉRÉE DU TEMPS ADMINISTRATIF.	439
Section 1. Une fonction ciblée d'accélération du temps administratif.....	441
§ 1 Un mécanisme visant des demandes techniques	441
A./ Une accélération maîtrisée par les services instructeurs	442
B./ Une accélération contrariée	445
1°) Un allongement du délai d'instruction	445
§ 2 Un mécanisme visant des demandes à moindre risque.....	452
A./ Une instruction respectueuse du délai imparti.....	453
B./ Une conception extensive du risque administratif.....	454
Section 2. Une fonction relative d'accélération du temps administratif.....	457
§ 1 Un mécanisme incitant l'administration à agir	458
A./ La préférence de l'administration pour une décision favorable explicite	458
B./ L'obligation pour l'administration de prendre une décision explicite défavorable	460
§ 2 Une sanction de l'inertie administrative contre-productive	464
A./ L'efficacité de la sanction tribulaire du comportement de l'administration	465
B./ Une réaction tardive défavorable au demandeur	467
CONCLUSION DU CHAPITRE.....	471
CONCLUSION DU TITRE	473
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE.....	475
CONCLUSION GÉNÉRALE	477
ANNEXES.....	481
Annexe n°1 : Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme du 12 novembre 2013	482
Annexe n°2 : Recensement de l'ensemble des procédures des trois ministères classées comme exceptions législatives en tant que donnant lieu à une décision non individuelle.....	483
Annexe n° 3 : Catégorisation des exceptions de droit et des dérogations réglementaire au principe.....	487
Annexe n° 3 – 1 : Catégorisation des exceptions de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA)	487
Annexe n° 3 - 2 : Actualisation des exceptions de droit (art. L. 231-4-4° du CRPA)	488

Annexe n° 3-3 : Catégorisation des dérogations réglementaires (art. L. 231-5 du CRPA)	489
Annexe n° 4 : Bilan de la réforme « silence vaut accord »	491
Annexe n° 4-1 : Bilan global de la réforme « silence vaut accord »	491
Annexe n° 4-2 : Nombre de procédures de décision implicite d'acceptation	492
Annexe n° 4-3 : Bilan de la réforme du silence vaut accord par volumétrie	494
Annexe n° 4-4 : Classement des décisions implicites selon la durée d'instruction	497
Annexe n° 5 : Résultats du questionnaire sur l'impact des réformes « silence vaut accord » et « saisine par voie électronique »	498
BIBLIOGRAPHIE	501
DICTIONNAIRES & GUIDES D'INFORMATION	501
OUVRAGES, ARTICLES ET ŒUVRES HORS CHAMP JURIDIQUE	502
TRAITÉS, MANUELS, PRÉCIS, OUVRAGES JURIDIQUES ET RECUEILS DE DÉCISIONS	503
THÈSES ET MÉMOIRES UNIVERSITAIRES	506
FASCICULES	511
ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGE	513
NOTES DE JURISPRUDENCE ET D'AVIS ET CHRONIQUES :	528
CONCLUSIONS	533
RAPPORT D'INFORMATION	536
RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT	536
AUTRES RAPPORTS GÉNÉRAUX FRANÇAIS	537
RAPPORTS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX	539
DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	539
RAPPORT D'INFORMATION	539
<i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i>	539
<i>SÉNAT</i>	539
DÉBATS PARLEMENTAIRES	540
<i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i>	540
<i>SÉNAT</i>	540
DISCOURS, COMPTE RENDU, LETTRES DE MISSIONS & DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	541
ENTRETIENS - INTERVENTIONS	543
<i>ADMINISTRATIONS CENTRALES</i>	543
<i>ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE L'INSTRUCTION</i>	544
<i>MISSIONS - AUDITION</i>	544
INDEX ALPHABÉTIQUE	545
INDEX DES DÉCRETS PORTANT APPLICATION ET EXCLUSIONS AU PRINCIPLE « SILENCE VAUT ACCORD »	553

INDEX JURISPRUDENTIEL	569
DÉCISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT	569
ARRÊTS DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL	583
JUGEMENTS DE TRIBUNAL ADMINISTRATIF	584
DÉCISIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS.....	584
DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	585
ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	587
ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE	587
DÉCISIONS DE JURIDICTIONS JUDICIAIRES.....	587
AVIS CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ÉTAT	588
AVIS « ADMINISTRATIFS » DU CONSEIL D'ÉTAT	588
TABLE DES MATIÈRES	589

LA DÉCISION IMPLICITE D'ACCEPTATION EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS

Résumé

La loi du 12 novembre 2013 consacre le principe du « silence vaut accord » dans la relation entre l'administration et l'administré. L'inversion du sens attribué au silence de l'administration sollicitée par une demande met un terme au principe historique du « silence vaut rejet », en vigueur depuis plus de cent ans. Cette révolution est présentée par le Gouvernement comme un moyen de simplifier la relation entre l'administration et l'administré et comme l'instrument d'une lutte contre l'inertie administrative. Elle suscite pourtant une certaine suspicion de la part de la doctrine. Sa portée, son utilité et sa pertinence sont contestées. L'identification des situations dans lesquelles le nouveau principe est applicable confirme partiellement cette critique. En effet, les exclusions à la règle du « silence vaut accord » sont légion. En dépit de sa consécration législative, la décision implicite d'acceptation demeure circonscrite à des domaines spécifiques. Il est alors plus juste de considérer que le « silence vaut accord » n'est qu'un principe « fermé » ou, plus radicalement, d'admettre l'existence de deux interprétations concurrentes du sens du silence administratif. Par ailleurs, la mise en œuvre du mécanisme apparaît très largement tributaire d'un comportement actif de l'administration. Le régime juridique de la décision implicite d'acceptation, oscillant entre le régime général de la décision administrative et la proclamation de règles spécifiques, semble partiellement inadapté. Si le bilan des effets de la réforme de 2013 est en demi-teinte, le mécanisme de la décision implicite d'acceptation n'est pas à condamner. Il demeure l'un des leviers essentiels d'une réforme d'ampleur de l'action administrative.

Mots clés : silence, accord implicite, décision administrative, principe, exception, autorisation, procédure administrative, délai.

THE POSITIVE ADMINISTRATIVE SILENCE IN FRENCH LAW

Abstract

The Law of 12 November 2013 enshrines the principle that « silence equals consent » in the French administration. Until then, the opposite was the rule: for more than a century, the silence of an administrative unit when solicited has meant dismissal of the request. This revolutionary principle has been presented by the Government as an efficient mean to streamline the relationship between the administration and its constituents and fight administrative inertia. The doctrinal opinion, however, has been quite suspicious about it. The critics focused on its scope, efficiency and relevancy. The determination of when this new principle is applicable fits partially into the critic, as there are numerous exceptions to the rule « silence equals consent ». Despite its consecration as Law, the principle of implicit acceptance remains limited to specific matters. Then we should rather regard it as a partial principle, or even embrace the idea of two rival interpretations of the silence of the administration. Finally, the implementation of that principle relies strongly on how proactive the administration is. The legal regime of implicit acceptance is stuck between the general scheme of administrative decision and more specific rules, which makes it partially ill-adapted. The 2013 reform therefore shows mixed results, but the mechanism of implicit acceptance is still a step forward. It is a crucial lever to a wide-range reform of the administrative action.

Keywords: silence, implicit acceptance, administrative decision, principle, exception, authorization, administrative procedure, deadline compliance.