



<p>Secrétariat général Service de la modernisation Sous-direction du pilotage des services Bureau du pilotage des projets de modernisation 78, rue de Varenne 75349 PARIS 07 SP 0149554955</p> <p>Secrétariat général Service des affaires juridiques Sous-direction du droit des produits, des politiques sectorielles et des exploitations</p>	<p>Instruction technique</p> <p>SG/SM/SDPS/2014-908</p> <p>19/11/2014</p>
--	--

Date de mise en application : Immédiate

Diffusion : Tout public

Cette instruction n'abroge aucune instruction.

Cette instruction ne modifie aucune instruction.

Nombre d'annexes : 1

Objet : Application de la règle dite "Silence vaut accord" dans le champ de compétence du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Destinataires d'exécution

DRAAF
DAAF
DDT(M)
DD(CS)PP

Résumé : La présente instruction a pour objet de préciser le champ d'application de la règle pour les procédures relevant du ministère chargé de l'agriculture (MAAF) et de faciliter la mise en œuvre du principe de l'acceptation tacite par les services en charge des politiques publiques dont celui-ci assure la responsabilité.

Depuis le 12 novembre 2014, sauf exception, les demandes déposées par les usagers auprès des services de l'Etat sont réputées acceptées sauf si elles sont expressément rejetées dans les deux mois suivant leur réception ou dans un délai fixé par décret. Les demandes adressées aux collectivités locales seront quant à elles concernées à compter du 12 novembre 2015.

L'application généralisée de ce principe d'accord tacite constitue une évolution substantielle du droit qui trouve son origine dans la volonté du Gouvernement de simplifier les relations entre les usagers et l'administration.

Le principe a été introduit par l'article 1^{er} de la loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens qui modifie la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et notamment son [article 21](#) : « Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation ».

Cette règle ne concerne que les demandes qui tendent à l'adoption d'une décision individuelle et ne s'applique pas aux demandes formulées par les personnes publiques, ni à celles qui tendent à la conclusion d'un contrat. Elle ne s'applique pas non plus aux demandes « libres » ne s'inscrivant pas dans une procédure prévue par un texte, aux demandes qui présentent le caractère d'un recours administratif ou d'une réclamation, aux demandes qui présentent un caractère financier et aux demandes formées dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents. Par ailleurs, d'autres exceptions sont également instituées par décret (cf. infra).

La nouvelle règle s'applique aux demandes reçues par l'administration à compter du 12 novembre 2014 : les demandes formées avant cette date qui sont toujours en cours d'instruction restent donc soumises au régime antérieur.

La présente instruction a pour objet de préciser le champ d'application de la règle pour les procédures relevant du ministère chargé de l'agriculture (MAAF) et de faciliter la mise en œuvre du principe de l'acceptation tacite par les services en charge des politiques publiques dont celui-ci assure la responsabilité. Elle précise et complète la circulaire n°5749/SG du 12 novembre 2014 du secrétaire général du Gouvernement (SGG) jointe en annexe. Elle fait l'objet d'un [guide d'application](#) auquel les services peuvent se référer sur l'intranet.

1. Champ d'application du principe de l'acceptation tacite pour les procédures du ministère chargé de l'agriculture

1.1. Demandes soumises au principe de l'acceptation tacite

La [liste positive des demandes relevant de la règle silence vaut accord](#) est publiée sur le site Légifrance.

1.1.1. Demandes acceptées tacitement dans un délai de deux mois

Toutes les demandes relevant de la compétence du MAAF, sauf exception, sont soumises au principe de l'acceptation tacite dans un délai de deux mois suivant leur réception par l'autorité compétente.

1.1.2. Demandes acceptées tacitement dans un délai différent

Le II de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée dispose que, par dérogation au principe de l'acceptation tacite dans un délai de deux mois, certaines décisions peuvent être réputées acceptées tacitement dans un délai différent pour des motifs d'urgence ou de complexité des procédures administratives.

Pour les procédures relevant de la compétence du MAAF, ces décisions font l'objet du [décret n°2014-1297](#) du 23 octobre 2014. Ce décret précise, pour chaque procédure, le délai à l'échéance duquel le silence gardé par l'administration entraîne l'acceptation tacite de la demande.

Toutefois, il ne recense pas les procédures qui étaient déjà soumises à accord tacite avec délai dérogatoire avant l'intervention de la loi du 12 novembre 2013 : le régime de naissance de ces décisions n'est pas modifié.

1.2. Demandes rejetées tacitement

L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée prévoit que le silence gardé par l'administration entraîne le rejet tacite des demandes déposées par les usagers d'une part, dans des cas où une décision implicite d'acceptation ne serait pas compatible avec des engagements internationaux ou européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, lorsque l'objet de la décision ou des motifs de bonne administration le justifient.

La liste des procédures du MAAF concernées par ces exceptions, pour lesquelles s'applique le principe du « silence vaut rejet », fait l'objet des décrets [n°2014-1296](#) et [n°2014-1298](#) du 23 octobre 2014.

Pour certaines procédures, le rejet de la demande est acquis à l'expiration d'un délai différent du délai de deux mois. L'annexe des décrets précise les procédures concernées et le délai fixé.

Par ailleurs, certaines procédures sont soumises au régime du rejet tacite en application de lois spéciales ou de dispositions du droit de l'Union directement applicables : celles-ci ne figurent pas dans les décrets précités.

2. Modalités d'instruction des demandes susceptibles d'être tacitement acceptées

A défaut de décision expresse de rejet, pour les procédures concernées par l'application du principe « silence vaut accord », une décision implicite d'acceptation naîtra au terme du délai de deux mois ou du délai adapté prévu par le [décret n°2014-1297](#).

Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'à l'issue de l'instruction, une décision explicite d'acceptation soit prise avant l'expiration du délai au terme duquel naît la décision implicite d'acceptation.

2.1 Précisions sur le délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite d'acceptation

2.1.1. Début du délai

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, contrairement à ce qu'il en est pour les décisions implicites de rejet, pour lesquelles le point de départ du délai est la date de réception par l'autorité initialement saisie (cf. [article 20](#) de la loi du 12 avril 2000 modifiée). Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé.

A compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente, le service dispose de deux mois ou du délai adapté pour l'instruire et décider de la suite à lui réserver. A défaut de décision, la demande sera réputée acceptée.

L'administration doit être en mesure d'établir avec certitude la date à compter de laquelle le délai commence à courir, en accusant réception de la demande. L'accusé de réception est une obligation qui était déjà prévue par [l'article 19 de la loi du 12 avril 2000](#) et son [décret d'application n°2001-492 du 6 juin 2001](#) (cf. point 3° de la circulaire du SGG). Sa mise en œuvre effective présente cependant une importance particulière pour les procédures soumises à l'accord tacite. Il doit mentionner obligatoirement la date de réception de la demande. Lorsque le dossier reçu est complet, cette date constitue le point de départ du délai au terme duquel naîtra une décision créatrice de droits. Cet envoi permettra donc d'établir de manière certaine le délai dont dispose l'administration pour instruire la demande.

L'accusé de réception doit être adressé dans un délai raisonnable, quinze jours semblant un maximum. L'accusé de réception doit contenir les mentions obligatoires prévues par [l'article 1^{er} du décret du 6 juin 2001](#) : la date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ; la désignation de l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier ; la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer l'attestation prévue à [l'article 22 de la loi du 12 avril 2000](#)¹.

L'accusé de réception n'est pas délivré lorsqu'une décision implicite ou expresse est acquise au terme d'un délai inférieur ou égal à quinze jours à compter de la date de réception de la demande.

¹Dans les cas où le silence de l'administration vaut décision implicite de rejet, l'accusé de réception doit indiquer les voies et délais de recours à l'encontre de la décision.

2.1.2. Cas particulier des dossiers incomplets

Si l'autorité compétente pour instruire la demande informe l'auteur de celle-ci 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 (cf. [article 20](#) de la loi du 12 avril 2000 modifiée).

Pour que l'administration puisse se ménager la preuve de la demande qu'elle a formulée auprès d'un usager, le courrier doit être adressé en lettre recommandée avec accusé de réception.

La demande de pièces complémentaires doit, dans la mesure du possible, être réalisée en même temps que l'envoi de l'accusé de réception de la demande elle-même (cf. circulaire SGG, point 3°). Elle peut cependant, en cas d'impossibilité, faire l'objet d'un courrier ultérieur (art. [2 du décret du 6 juin 2001](#)), dont l'envoi ne doit cependant pas être trop proche de l'expiration du délai, afin de ne pas dénaturer l'objet du dispositif.

En tout état de cause, la demande ne peut plus être notifiée au pétitionnaire après l'expiration du délai de deux mois ou du délai adapté, dans la mesure où cette expiration aura fait naître une décision implicite d'acceptation. La notification est effective à compter de la remise du pli à son destinataire ou, en cas d'absence, à la date à laquelle le pli a été présenté pour la première fois à l'adresse du destinataire. Il convient donc de tenir compte du temps normal d'acheminement d'un courrier en recommandé.

Le demandeur doit être informé que le délai ne court qu'à compter de la réception des pièces manquantes.

2.2 Publicité d'une demande

L'[article 22](#) de la loi du 12 avril 2000 modifiée dispose que « 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. »

Cette disposition s'applique depuis le 12 novembre 2014, même en l'absence de publication du décret d'application prévu par la loi. Sa finalité et ses modalités de mise en œuvre sont précisées de façon très complète au point 4 de la circulaire du SGG.

En tout état de cause, l'absence (ou l'insuffisance) de publicité ne devrait pas entacher la décision implicite d'illégalité, mais simplement empêcher le délai de recours contentieux de courir. Au cas où, par accident, une décision d'acceptation tacite serait acquise, alors que la demande n'aurait pas été publiée, il conviendrait de procéder, dans les plus brefs délais, à la publication d'un avis informant le public de l'intervention de cette décision.

2.3 Rejet d'une demande

Pour rejeter une demande soumise au principe de « silence vaut accord », l'administration doit prendre une décision expresse. Afin que celle-ci soit opposable, le demandeur doit avoir reçu la notification de la décision de rejet avant la date à laquelle naît une décision implicite d'acceptation. Dans la mesure où l'administration doit pouvoir apporter la preuve de la notification de sa décision, celle-ci devra être adressée au demandeur par courrier recommandé avec accusé de réception.

Comme indiqué au point 2.1.2, la notification est effective à compter de la remise du pli à son destinataire ou, en cas d'absence, à la date à laquelle le pli a été présenté pour la première fois à l'adresse du destinataire. Il convient donc ici également de tenir compte du temps normal d'acheminement d'un courrier en recommandé, afin que celui-ci soit présenté au destinataire avant l'expiration du délai de deux mois ou du délai adapté.

Toute notification postérieure à l'expiration du délai de constitution d'une décision implicite d'acceptation est regardée comme retirant cette décision, et n'est légale qu'à certaines conditions (cf. 2.4 et point 3° de la circulaire SGG.) Il sera le plus souvent souhaitable, dans ce cas, de prendre une décision expresse de retrait (cf. 2.4).

Sauf cas d'urgence absolue, la décision expresse de rejet doit, sous peine d'illégalité, être motivée, conformément aux dispositions de la [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.

2.4 Retrait d'une décision implicite d'acceptation

Les conditions et les effets du retrait d'une décision implicite d'acceptation sont précisés au point 3° de la circulaire du SGG.

La décision de retrait doit nécessairement être motivée. Par ailleurs, conformément à l'article 24 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, les décisions individuelles qui doivent être motivées 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 procédure contradictoire ne s'applique pas en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, lorsque sa mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales, et lorsque des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

3. Accompagnement des services à l'application du principe « silence vaut accord »

Un guide ayant pour objet de faciliter l'appropriation et la mise en pratique de la présente instruction technique par les services est consultable sur le [site intranet du MAAF](#).

Il propose :

- un logigramme d'instruction qui schématise les différents cas de figure du processus de traitement des demandes,
- des modèles de courriers adaptables pour l'envoi de courriers,
- un modèle de tableau de bord qu'il est recommandé de renseigner pour assurer la veille et le suivi des dossiers en cours de traitement.

Pour toute difficulté d'application de la présente instruction, vous pouvez contacter le bureau du pilotage des projets de modernisation du MAAF à l'adresse institutionnelle suivante : sdps.sm.sg@agriculture.gouv.fr.

La secrétaire générale

Valérie Metrich-Hecquet



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

n° 5749/SG

Paris, le 12 novembre 2014

À

Mesdames et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : Entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation ».

Conformément à la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration sur une demande vaut acceptation, entre en vigueur pour l'Etat et ses établissements publics le 12 novembre 2014. La règle ne s'appliquera aux collectivités territoriales, à leurs établissements et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif qu'à compter du 12 novembre 2015.

1° Le champ des procédures concernées est précisé dans une liste publiée sur Légifrance.

Pour les administrations de l'Etat et de ses établissements publics, la règle nouvelle s'applique aux demandes adressées à l'administration à compter du 12 novembre 2014. Pour les procédures qui sont soumises au délai de droit commun de deux mois, cela signifie que les premières décisions implicites d'acceptation résultant de la loi du 12 novembre 2013 interviendront à partir du 12 janvier 2014. L'ancienne règle du silence vaut rejet ne s'appliquera plus qu'aux demandes relevant de l'une des exceptions prévues par l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée ou par les décrets pris en application de ce même article.

Des décrets publiés au journal officiel du 1^{er} novembre ont adopté deux listes d'exceptions au principe du silence vaut acceptation : une liste des procédures dans lesquelles une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public et une liste des procédures dans lesquelles des considérations tirées de l'objet de la décision ou des motifs de bonne administration justifient qu'il soit dérogé au principe du silence vaut acceptation. Cette seconde liste sera réexaminée régulièrement dans le but de réduire le nombre des exceptions à la règle du silence vaut acceptation. Il est à noter qu'outre ces listes, d'autres exceptions peuvent résulter de la loi elle-même ou de décrets qui remplissent les conditions auxquelles la loi subordonne l'adoption de telles exceptions.

.../...

C'est notamment parce que les décrets n'ont pas pour objet de dresser la liste complète des exceptions que, comme le prévoit l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, la liste des procédures pour lesquelles la règle du « silence vaut acceptation » est publiée sur le site Légifrance (<http://legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA>). Cette liste destinée à l'information du public n'a pas par elle-même de valeur juridique mais le plus grand soin a été apporté à son élaboration par l'ensemble des ministères concernés afin d'en assurer la fiabilité. Elle sera régulièrement mise à jour en fonction de l'évolution de la réglementation applicable aux diverses procédures concernées.

2° L'obligation de répondre aux demandes est renforcée.

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.

L'entrée en vigueur de la règle du silence vaut accord doit ainsi être l'occasion, pour chaque service, de réexaminer les méthodes de traitement des demandes afin de simplifier les procédures.

3° Les règles applicables aux procédures dans lesquelles le silence valait déjà acceptation demeurent applicables.

L'entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation » ne modifie pas les textes et les règles jurisprudentielles qui régissaient déjà les procédures dans lesquelles le silence valait acceptation. Si l'exception devient le principe, les règles applicables ne sont pas bouleversées et il conviendra de se référer aux règles préexistantes pour la mise en œuvre du principe selon lequel le silence vaut acceptation.

- Demeurent ainsi applicables les règles dégagées par la jurisprudence telle que celle qui précise que, dans le cas où l'administration a notifié au demandeur, postérieurement à la date de naissance d'une décision implicite, une décision expresse de rejet, cette décision, quelle que soit la date qu'elle porte, s'analyse comme une décision de retrait, soumise aux règles du retrait des actes administratifs (CE, 30 mai 2007, SCI AGYR n° 288519).

- Les règles relatives au retrait des décisions implicites d'acceptation, définies par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 n'ont pas été modifiées : les décisions implicites d'acceptation ne peuvent être retirées que pour illégalité et pendant un délai de deux mois suivant leur naissance, ce délai étant prolongé jusqu'à l'expiration du délai de recours lorsqu'elles ont fait l'objet d'une mesure d'information des tiers et pendant toute la durée de l'instance lorsqu'un recours contentieux a été formé. Lorsque la décision implicite est une décision créatrice de droits, la décision la retirant doit être motivée comme l'exige l'article 24 de la même loi.

- Restent également applicables les dispositions 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, qui s'appliquent aussi bien aux décisions implicites d'acceptation qu'aux décisions implicites de rejet. C'est au stade de l'émission de l'accusé de réception que doit être vérifié le caractère complet du dossier : si l'administration accompagne l'accusé de réception d'une demande de compléter le dossier, c'est seulement à compter de la réception des éléments complémentaires que court le délai de naissance de la décision implicite. La délivrance des attestations permettant aux particuliers de se prévaloir d'une décision implicite d'acceptation était déjà prévue par l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 dans sa rédaction d'origine. La réécriture de ces dispositions par la loi du 12 novembre 2013 n'a pas modifié leur portée.

4° Les demandes pouvant faire naître des décisions implicites susceptibles d'affecter les tiers doivent être publiées.

L'article 22 de la loi du 12 avril 2000, qui traite notamment de la publication des demandes susceptibles de donner naissance à une décision implicite d'acceptation, a été réécrit.

Il dispose désormais que : « 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. / La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative. / Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

Ces dispositions sont suffisamment précises pour être appliquées sans décret d'application.

S'agissant de la publication des demandes, le premier alinéa de l'article 22 a pour objet de préserver les droits des tiers en garantissant que, dans les cas où ils seraient informés de l'existence d'une décision expresse susceptible de les affecter, ils seront également informés, dans des conditions équivalentes, de la possible intervention d'une décision implicite d'acceptation. Il s'agit ainsi d'assurer l'information des tiers et non pas de modifier les conditions d'instruction des demandes en organisant l'intervention des tiers dans ce processus.

C'est au regard de cette finalité que ces dispositions doivent être interprétées et appliquées.

La loi prévoit que la publication doit mentionner la date à laquelle la demande sera réputée acceptée, ce qui suppose que la publication intervienne avant cette échéance, mais elle ne prescrit pas de délai pour la publication des demandes.

Elle laisse ainsi à l'administration la possibilité de s'organiser pour opérer un premier tri entre les demandes qui feront l'objet d'une décision rapide, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, celles qui donneront lieu à une demande de compléter le dossier, et celles pour lesquelles l'instruction se poursuivra dans des conditions susceptibles de déboucher sur une décision implicite d'acceptation.

Seule la publication de cette dernière catégorie de demandes est indispensable pour la correcte application de la loi.

La loi n'impose en effet la publication que des demandes qui sont susceptibles de donner naissance à une décision implicite d'acceptation ; l'administration n'est donc pas tenue de publier les demandes qui ont déjà fait ou qui feront de manière certaine l'objet d'un rejet avant l'expiration du délai de naissance de la décision implicite.

Pour les mêmes raisons, les demandes incomplètes n'ont pas à faire l'objet d'une publication.

En l'absence de texte particulier qui s'appliquerait à la procédure en cause, il appartiendra à l'administration de publier les demandes sur le même support que celui qui est utilisé habituellement pour publier les décisions expresses prises sur les mêmes demandes. A cet égard, les préfets ont toute latitude pour organiser le travail des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Il importe de souligner que la loi n'impose pas la publication intégrale de la demande.

Les modalités de publication devront assurer la publicité de l'ensemble des éléments qui figureraient dans la décision expresse si celle-ci était publiée. Elles devront en revanche préserver la confidentialité des informations qui ne sont pas publiées dans le cas où une décision expresse est prise.

Dans le cas où des demandes déjà publiées font l'objet d'une décision expresse avant la naissance d'une décision implicite, il est souhaitable que ces demandes soient retirées du support de publication lorsque celui-ci permet un tel retrait (affichage, publication sur Internet) et de publier cette décision expresse.

*

Les préfets qui seraient confrontés à des difficultés dans l'application des règles nouvelles pourront s'adresser aux secrétaires généraux des ministères compétents pour gérer les procédures concernées ou aux correspondants désignés par ces derniers pour répondre à leurs demandes d'éclaircissement. Le secrétariat général du Gouvernement veillera à la coordination et à la diffusion des réponses apportées aux questions qui présenteront un caractère général ou interministériel.



Serge LASVIGNES

Copies à : Madame et Messieurs les secrétaires généraux