

Projets de décrets 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

Au printemps 2013, le Président de la République a souhaité, dans le cadre du choc de simplification, que soit renversé le principe en vigueur depuis la publication de la loi du 12 avril 2000, dite loi DCRA, selon lequel le silence de l'administration, pendant deux mois, sur la demande qui lui est adressée par un usager vaut rejet de cette demande.

Le principe tel qu'il est désormais inscrit à l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifié est que le silence gardé par l'administration sur la demande d'un usager pendant deux mois vaut acceptation.

I – LE CONTEXTE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

1 - Le champ d'application du nouveau principe « silence vaut accord »

Le législateur a défini le champ d'application du principe et a posé des cas d'exclusion, d'exception et de dérogation à ce principe.

1-1 - La loi s'applique aux relations entre les administrations et les usagers

Les autorités administratives concernées sont celles qui sont énumérées à l'article 1er de la loi du 12 avril 2000 : Etat, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif, organismes de sécurité sociale et autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Les usagers sont les personnes physiques (*parent d'élève ou étudiant, par exemple*), et les personnes morales de droit privé (*associations, établissements d'enseignement privés, par exemple*).

En revanche, sont exclues les demandes des opérateurs de l'Etat, la loi n'étant pas applicable aux relations entre les établissements publics et leur autorité de tutelle (*exemple, des accréditations des établissements d'enseignement supérieur*).

1-2 – L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 a posé le principe que la règle du « silence vaut rejet » continue de s'appliquer dans les cas d'exclusion et d'exception suivants:

- Continuent donc de relever du « silence vaut rejet » :
 - les demandes dont l'objet est exclusivement financier (*par exemple, les bourses*),
 - les demandes qui ne tendent pas à l'adoption d'une décision individuelle (*il s'agit essentiellement des demandes de modification, d'abrogation ou de retrait d'un acte réglementaire et, des demandes d'autorisation qui ont un caractère réglementaire, c'est-à-dire celles qui ont pour objet de faire participer la personne privée à un service public, comme, par exemple, les décisions de conclusion d'un contrat avec un établissement d'enseignement privé*),
 - les demandes qui ne sont encadrées par aucun texte (*par exemple, les demandes de pure convenance présentées par des administrés*),
 - les réclamations et recours administratifs (*sont concernés les recours gracieux et*

Projets de décrets 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

hiérarchiques ainsi que les recours administratifs préalables obligatoires, de même que les réclamations adressées au Défenseur des droits ou aux médiateurs),

- les rapports entre les autorités administratives et leurs agents (*sont concernés tous les agents, qu'ils soient fonctionnaires ou non titulaires, de droit public ou de droit privé, de même que leurs ayants droit ou ayants cause*).
- Des exceptions sont fondées sur la Constitution (*protection des libertés et des principes garantis par la Constitution, sauvegarde de la sécurité nationale, préservation de l'ordre public*), ou le respect des engagements internationaux et européens, incompatibles avec le principe de l'accord tacite, qui doivent être énumérées par décret en Conseil d'Etat ;
- D'autres exceptions peuvent être prévues, elles doivent être fixées par décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres, pour des motifs de bonne administration ou compte tenu de l'objet de la décision,

1-3 – L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 a posé le principe que le délai de deux mois au terme duquel « silence vaut accord » peut recevoir dérogation.

La loi dispose que les dérogations au délai implicite d'acceptation de deux mois sont fixées par décret en Conseil d'Etat, en vue de définir un délai supérieur ou inférieur à deux mois pour que naisse un accord tacite, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie.

II- LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PRINCIPE ; SES EXCEPTIONS ET DEROGATIONS

2- En application de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, trois projets de décrets sont soumis à la consultation.

Ils fixent la liste des exceptions et dérogations (hors exclusions de droit prévues par la loi) pour les procédures entrant dans le champ de compétence du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses établissements publics administratifs.

Afin de permettre une vision d'ensemble des champs concernés, ces projets de textes sont accompagnés de tableaux indiquant, pour chaque demande recensée, le régime actuel et le régime futur au regard des dispositions de la loi.

2-1 – Les procédures concernées par le nouveau principe : plus de 150 demandes recensées.

Plus de 118 demandes, c'est-à-dire plus de 80 % des procédures recensées, seront soumises dès le 12 novembre 2014, date d'entrée en vigueur de la loi du 12 novembre 2013, au principe du « silence vaut accord ».



Note de présentation

Projets de décrets 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

Ces demandes qui concernent principalement la scolarité et les examens de l'enseignement supérieur comme de l'enseignement scolaire seront recensées sur le site Internet du Premier ministre comme le prévoit la loi.

2-2 - Le premier projet de décret soumis à la consultation prévoit des dérogations au délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000. Sont recensées 14 demandes, 5 relevant du champ de l'enseignement scolaire, 9 relevant du champ de l'enseignement supérieur, qui seront soumises au principe « silence vaut accord » à l'issue d'un délai supérieur à deux mois.

Sont concernées :

- les demandes d'inscription dans une école, un établissement du second degré ou un établissement de formation ainsi que les demandes d'agrément formées par des associations, au niveau national ou académique. Les délais proposés correspondent au délai habituel observé nécessaire au traitement des dossiers.
- les demandes d'inscription en 1^{ère} année de licence pour les étudiants non ressortissants de l'Union européenne, ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique ; les dérogations à des durées de formation ; les dispenses de scolarité en vue de l'obtention de certains diplômes pour certaines catégories d'usagers. Ces demandent dont certaines touchent des domaines de formation de la santé nécessitent des vérifications de la part de l'autorité administrative.

2-3 - Le deuxième projet de décret est relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut accord » pour des motifs de bonne administration ou pour tenir compte de l'objet de la décision sollicitée.

Pour les cas recensés, permettre la naissance d'une décision implicite d'acceptation soit serait contraire à l'égalité de traitement entre personnes pouvant prétendre à un même avantage, soit autoriserait la naissance d'une décision qui ne se suffit pas à elle-même et nécessite une autre décision administrative pour être mise en œuvre.

Sont recensées 29 demandes exclues du principe soit à l'issue d'un délai de deux mois, soit à l'issue d'un délai supérieur à deux mois. 19 procédures resteront soumises à la règle du rejet au terme d'un délai de deux mois et 10 le demeureront à l'issue d'un délai supérieur à deux mois.

2-3-3 Ont été exclues du principe « silence vaut accord » à l'issue d'un délai de deux mois, pour des raisons tenant à l'objet de la décision, 19 demandes, dont 10 concernent l'enseignement scolaire et 9 concernent l'enseignement supérieur, pour lesquelles l'avantage ou l'autorisation sollicités ne peut être octroyé qu'à un nombre limité de demandeurs ou à des demandeurs dont le statut est différent. L'état du droit ne changera donc pas.



Note de présentation

Projets de décrets 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

Sont ainsi concernées :

- les demandes d'accès à des formations sélectives dont le nombre de places est limité. Le maintien en rejet implicite permet d'assurer aux usagers que le premier à demander ne sera pas le premier à obtenir satisfaction, au détriment d'autres usagers.
- les demandes d'autorisation ou d'habilitation qui concernent à la fois des établissements d'enseignement publics et privés afin que la même règle s'applique, quel que soit le statut, de droit public ou de droit privé, de l'établissement.
- les demandes d'aménagement de formation ou d'examen au bénéfice de personnes en situation de handicap, qui nécessitent l'avis d'un médecin et des prescriptions d'aménagement en vue de leur mise en œuvre par l'administration.
- les demandes faites par des ressortissants d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne en vue d'être autorisés à enseigner ou à diriger une école privée.

2-3-4 Ont été exclues du principe à l'issue d'un délai supérieur à deux mois, 10 demandes dont 3 concernent l'enseignement scolaire, 5 concernent l'enseignement supérieur et 2 concernent la recherche, nécessitant, compte tenu de la complexité de la procédure ou du nombre important de demandes, un délai spécial de traitement. Dans les cas recensés, en effet, le rejet implicite au terme d'un délai de deux mois aurait été défavorable à l'utilisateur. Les délais proposés correspondent au délai habituel de traitement de ce type de demande. Sont ainsi concernées :

- les habilitations de collèges privés, de lycées privés, de lycées techniques privés ou d'établissements d'enseignement supérieur privés à recevoir des boursiers nationaux. Certaines habilitations nécessitent un avis favorable d'une instance nationale (le Conseil supérieur de l'éducation ou le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche) alors que d'autres ne nécessitent qu'un avis simple d'instances académiques. Il n'est pas possible, pour des raisons d'égalité, de traiter différemment les différents ordres d'enseignement pour l'accès à un même type d'habilitation.
- les demandes de logement étudiant qui peuvent être déposées très en amont de la date de la prise de décision, au regard tout à la fois du nombre important de demandes et d'un nombre de places limitées. Là encore, l'égalité de traitement commande d'examiner dans un même temps, en fonction de critères établis, toutes les demandes afin de ne pas favoriser les premiers étudiants qui déposent leur demande.
- des demandes relevant du domaine de la bioéthique, régies par le code de la santé publique. Elles sont formées par des organismes, aux fins d'usage scientifique, d'échantillons biologiques humains. Elles continueront de faire l'objet d'un rejet implicite de 4 mois.



Note de présentation

Projets de décrets 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, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013

2-4 - Le troisième décret est relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut accord » en raison de sa contrariété à des conventions internationales auxquelles la France est partie ou avec le principe de sécurité nationale.

Deux procédures ont été identifiées.

Sont concernées :

- les demandes d'utilisation d'organismes génétiquement modifiés de classe 3 et 4 relevant de la directive n°2009/41/CE du 6 mai 2009 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.
- les demandes d'autorisation d'opérations spatiales menées depuis le territoire français ou par des ressortissants français, le principe constitutionnel de sécurité nationale imposant à l'Etat de contrôler les opérations qui seraient de nature à engager sa responsabilité.

3- La publication de ces décrets aura pour effet soit d'instaurer un régime de décision implicite d'acceptation supérieur à deux mois soit de maintenir le régime de décision implicite de rejet applicable à ces demandes.

En effet, à l'heure actuelle, dans la plupart des cas, les textes étant muets sur les conséquences du défaut de réponse de l'administration, le principe du rejet implicite s'applique.

Par ailleurs, les projets de décrets comportent des dispositions permettant, en tant que de besoin, de procéder, ultérieurement, par des décrets simples, à l'insertion de dispositions idoines dans les codes et autres textes réglementaires concernés.

Ces textes entreront en vigueur en même temps que le nouveau principe, le 12 novembre 2014.