



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE  
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DU DIALOGUE SOCIAL  
MINISTÈRE DES DROITS DES FEMMES, DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

**DIRECTION DES AFFAIRES  
JURIDIQUES**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

Au printemps 2013, le Président de la République a souhaité, dans le cadre du choc de simplification, que soit renversé le principe en vigueur, selon lequel, sauf texte contraire, 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 par la loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013, est que le silence gardé par l'administration sur la demande d'un citoyen pendant deux mois vaut acceptation.

Le renversement du principe ne signifie pas que l'administration disposera d'un pouvoir de contrôle plus restreint. Un régime de décision tacite d'acceptation n'équivaut pas non plus à un régime déclaratif : le simple dépôt d'une demande ne confère aucun droit, au contraire d'une déclaration lorsqu'elle est régulièrement effectuée. L'exigence d'instruction de la demande est maintenue, le nouveau texte ayant pour seul objet de déterminer le sens de la décision qui naît en cas de silence de l'administration.

Cette consultation a pour objet la définition du champ d'application de ce nouveau principe « silence vaut acceptation ».

**1- Le cadre législatif et réglementaire :**

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 demandeurs sont les personnes physiques et les personnes morales de droit privé. En revanche, sont exclues les demandes des personnes publiques.

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

- a) Continuent de relever du « silence vaut rejet », sans qu'un texte d'application soit nécessaire pour déterminer, au cas par cas, les décisions concernées :
  - ? les demandes dont l'objet est exclusivement et directement financier,

? les demandes qui ne tendent pas à l'adoption d'une décision individuelle (*il s'agit essentiellement des demandes d'autorisation qui ont un caractère réglementaire, c'est-à-dire celles qui ont pour objet de faire participer une personne privée à un service public, et celles qui ne visent pas une personne nommément désignée*)

- ? les demandes qui ne sont encadrées par aucun texte,
- ? les réclamations et recours administratifs,
- ? les rapports entre les autorités administratives et leurs agents.

b) 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 ;

c) D'autres exceptions peuvent enfin 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.

Ces textes peuvent prévoir que la décision implicite de rejet naitra dans un délai différent du délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

### **1-3 – L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 permet également de déroger au délai de deux mois au terme duquel « silence vaut accord ».**

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 naîsse un accord tacite, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie.

#### 2- Son application aux décisions relevant du ministère des affaires sociales et de la santé :

Les dispositions doivent entrer en vigueur en deux temps : le 12 novembre 2014 pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat ; le 12 novembre 2015 pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Les projets de décrets soumis à consultation ne concernent que le premier temps.

Le nouveau principe, et ses exceptions, s'appliquent de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la constitution (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guyane, Mayotte). L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 s'applique également en Polynésie Française, Nouvelle Calédonie et à Wallis-et-Futuna, aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics, mais les exceptions contenues dans les projets de décrets ne valent pour ces dernières collectivités que lorsque ceux-ci le prévoient expressément.

**2-1 Les projets de décrets sont issus d'un recensement** de toutes les décisions prises sur demande dans le champ du ministère, détaillées dans le tableau en annexe : 273 procédures relèvent du champ « santé », 40 du secteur « cohésion sociale », et 7 du champ de la sécurité sociale.

Des procédures ont d'abord été écartées car ne relevant pas du champ d'application de la nouvelle loi, soit parce que la demande émane uniquement d'une personne publique (par exemple l'Etablissement français du sang), soit parce qu'une décision implicite de rejet est prévue par une disposition législative qu'il n'a pas paru pertinent de modifier. Ont été également identifiées 13 demandes exclues de l'application du nouveau principe par le nouvel article 21 de la loi du 12 avril 2000 en raison, notamment, de leur caractère financier.

**2-2 Le premier projet de décret** recense en annexe les demandes pour lesquelles un accord implicite de l'administration serait incompatible avec le respect des principes à valeur constitutionnelle de protection de la santé, de respect de l'intégrité du corps humain, ou de sauvegarde de l'ordre public (I 4° de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000).

On y trouve 54 procédures parmi lesquelles les décisions d'autorisation d'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine, pour la production, la distribution et le conditionnement (article L. 1321-7 I du code de la santé publique), les décisions d'autorisation de mise sur le marché des médicaments à usage humain (article L. 5121-8 du code de la santé publique) ou encore les autorisations d'exercice des professions médicales.

**2-3 Le deuxième projet de décret** prévoit que les demandes contenues dans son annexe échappent au principe du silence valant accord pour des motifs de bonne administration, ou pour tenir compte de l'objet de la décision (II de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000). 88 décisions sont concernées.

**2-4** Les autres demandes devraient ainsi donner lieu, à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 12 novembre 2013, à des accords tacites, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la demande. 144 procédures sont concernées, parmi lesquelles par exemple l'agrément des conventions collectives de travail des établissements sociaux et médico-sociaux (L. 314-6 et R. 314-197 et s. du code de l'action sociale et des familles) ou encore le renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché de produits thérapeutiques annexes (article R. 1261-5 CSP)

**Le troisième projet de décret** soumis à consultation prévoit néanmoins que, dès lors que l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, les demandes figurant dans son annexe ne donnent lieu à une décision implicite d'acceptation qu'à l'expiration du délai qu'il précise.

Les trois 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 les autres textes réglementaires concernés. Ces textes entreront en vigueur en même temps que le nouveau principe, le 12 novembre 2014.