



N° 3730

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2016.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe  
du « silence de l'administration vaut accord »,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Lionel TARDY, Damien ABAD, Élie ABOUD, Bernard ACCOYER, Julien AUBERT, Marcel BONNOT, Philippe BRIAND, Yves CENSI, Luc CHATEL, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Édouard COURTIAL, Jean-Michel COUVE, Olivier DASSAULT, Jean-Pierre DECOOL, Lucien DEGAUCHY, Nicolas DHUICQ, Dominique DORD, Daniel FASQUELLE, Laurent FURST, Guy GEOFFROY, Annie GENEVARD, Bernard GÉRARD, Jean-Pierre GORGES, Arlette GROSSKOST, Jean-Claude GUIBAL, Jean-Jacques GUILLET, Michel HEINRICH, Patrick HETZEL, Laure de LA RAUDIÈRE, Marc LAFFINEUR, Thierry LAZARO, Isabelle LE CALLENNEC, Véronique LOUWAGIE, Gilles LURTON, Franck MARLIN, Jean-Claude MATHIS, Damien MESLOT, Pierre MORANGE, Yannick MOREAU, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Yves NICOLIN, Bérengère POLETTI, Frédéric REISS, Jean-Luc REITZER, Sophie ROHFRITSCH, Paul SALEN, Claudine SCHMID, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Guy TEISSIER, Dominique TIAN, Philippe VITEL, Michel VOISIN, Éric WOERTH, Marie-Jo ZIMMERMANN, Marc LE FUR, Patrice VERCHÈRE,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Instauré par la loi du 12 novembre 2013, le principe du « silence de l'administration vaut décision implicite d'acceptation » (plus communément appelé « silence vaut accord » – SVA) nous avait été présenté comme une véritable « révolution administrative ».

Cette réforme était réclamée depuis longtemps par les PME, qui disposent de moyens réduits pour instruire des demandes auprès de l'administration, et qui sont les plus vulnérables à d'éventuels retards dans la mise en œuvre de leurs projets.

Mais au delà des effets d'annonce, sa mise en œuvre se révèle contreproductive et est à l'origine d'une complexité accrue pour les entreprises.

Tout d'abord, ce principe comporte un très grand nombre d'exceptions. Sur les 3 600 procédures potentiellement concernées par la réforme, seules 1 200 (un tiers donc) se sont vues appliquer le principe de l'acceptation tacite. De plus, parmi ces 1 200 procédures, le délai est supérieur à deux mois pour 470 d'entre elles : on trouve ainsi des délais de 3, 4, 5, 6 ou 9 mois.

Au lieu de disposer d'une règle simple et générale, les entreprises doivent désormais, pour chaque demande adressée à l'administration : rechercher si celle-ci fait l'objet d'une décision implicite de rejet ou d'acceptation, déterminer si le délai de deux mois lui est applicable et, à défaut, quel délai doit s'appliquer.

L'information proposée aux entreprises à ce sujet est particulièrement peu lisible : elles doivent se référer, soit à une liste de 113 pages, écrite en petits caractères et sur deux colonnes, publiée sur le site *Légifrance*, soit à la quarantaine de décrets publiés par les ministères. C'est une tâche impossible pour la plupart des PME.

Au final, et comme l'auteur de la présente proposition de loi l'a constaté dans son avis budgétaire pour 2016<sup>(1)</sup>, le SVA, principe intellectuellement séduisant, a été vidé de sa substance.

---

(1) Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur les crédits à destination des entreprises du projet de loi de finances pour 2016 (Tome IV, Économie).  
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/a3112-tVI.asp>.

Les chiffres précités confirment la nécessité d'adapter la loi, pour redonner du sens à ce principe, le rendre réellement applicable, effectif, et source de simplification pour les entreprises et les particuliers. La priorité est donc la réduction du nombre d'exceptions. C'est ce à quoi s'attache cette proposition de loi.

L'**article 1** entend simplifier les formalités administratives qui demeurent lentes et complexes. Actuellement, le délai pris en compte pour l'application du nouveau principe ne court qu'à compter de la saisine de l'administration *compétente*, ce qui retarde d'autant, pour une entreprise, l'obtention d'une réponse sur sa demande si elle n'a pas saisi la bonne administration (ce qui constitue parfois une démarche en tant que tel). Tout en maintenant la condition de réception complète des pièces du dossier, l'article 1 a pour objectif de faire démarrer le délai à compter de la réception des pièces par l'administration initialement saisie... Tel est le cas pour les décisions implicites de rejet ; il est donc logique que les décisions implicites d'acceptation soient soumises au même point de départ, le dossier devant dans tous les cas être transmis à l'administration compétente <sup>(2)</sup>.

On peut au passage déplorer que, dans la pratique administrative, l'envoi d'un accusé de réception actant de la bonne réception et du caractère complet du dossier déposé ne soit pas systématique, contrairement à ce que prévoit la loi.

L'**article 2** comporte plusieurs dispositions afin de réduire le nombre d'exceptions. Premièrement, il est prévu que la loi mentionne explicitement l'existence de la liste des procédures applicables, dont la publication est d'ores et déjà prévue par décret (publication sur *Légifrance* <sup>(3)</sup>). Surtout, cette liste devra être révisée annuellement, ce qui devrait conduire à la baisse progressive des exceptions compte tenu de progrès effectués (I).

Deuxièmement, dans un délai d'un an, l'article L. 321-5 du code des relations entre le public et l'administration devra être supprimé. Cet article est à la source d'un nombre non négligeable d'exceptions (environ 600), pour des raisons très vagues (« *eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration* »). Il serait préférable de se diriger

---

(2) Voir l'article L. 114-2 du CPRA.

(3) <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA>.

vers la fin de ce régime d'exception, sachant que quatre autres existent déjà <sup>(4)</sup> (II).

En complément, puisque subsistent ces exceptions et des délais différents de celui de deux mois, il faudrait appliquer une règle simple : pour toute 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. C'est ce que propose l'**article 4**.

En parallèle de ce groupe de mesures relevant de la loi, il serait judicieux de développer des indicateurs de performance et/ou le rôle d'une autorité (telle que le Conseil de la simplification), qui pourrait indiquer les procédures pour lesquelles l'exception peut et doit tomber.

L'**article 3** vise à rendre plus lisible et praticable pour les entreprises la multitude des délais dérogatoires supérieurs au délai de droit commun de deux mois au terme desquels le silence de l'administration vaut, selon le cas, accord ou rejet. Il procède à cette fin à une harmonisation autour d'un délai de quatre mois, auxquels seraient ramenés les délais exceptionnels de trois, cinq et six mois.

L'**article 5** entend renforcer la sécurité juridique et la fluidité du principe.

Dans le cas spécifique où la décision doit faire l'objet de publicité à l'égard de tiers, la loi dispose que la demande est publiée « *avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue.* ». Or, si la publication aux tiers doit mentionner la date à laquelle la demande sera réputée acceptée, aucun délai pour la publication des demandes n'est fixé. Celle-ci peut donc très bien intervenir dans un temps très réduit avant l'obtention de la décision d'acceptation, ouvrant la voie à des recours contentieux longs et coûteux. C'est pourquoi il est prévu, en premier lieu, que cette publication au tiers intervienne dans les quinze jours à compter de la réception de la demande (1°).

---

(4) Voir l'article L. 231-4 du CPRA : « lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire, ou lorsqu'elle présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; lorsqu'elle présente un caractère financier, sauf en matière de sécurité sociale, dans des cas prévus par décret ; lorsqu'une acceptation implicite serait incompatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection des libertés, la sauvegarde de l'ordre public ou un autre principe à valeur constitutionnelle ».

En deuxième lieu, si les demandeurs peuvent réclamer une attestation de la décision implicite d'acceptation (pour des raisons évidentes de preuve), aucun délai n'est prévu pour sa transmission... Un délai de quinze jours est donc ici fixé (2°).

En troisième lieu, les entreprises doivent pouvoir réclamer une explication écrite lorsqu'une décision a fait l'objet d'un rejet implicite, afin par exemple de ne pas entraver les chances d'aboutissement d'un projet, et ce indépendamment de tout recours contentieux éventuel (3°).

## PROPOSITION DE LOI

### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① L'article L. 114-3 du code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « rejet » sont insérés les mots : « ou d'acceptation » ;
- ③ 2° La première phrase du second alinéa est supprimée ;
- ④ 3° À la seconde phrase du second alinéa, les mots : « cette administration » sont remplacés par les mots : « l'administration compétente ».

### **Article 2**

- ① I. – Le code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 231-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée dans des conditions fixées par décret. Elle est révisée annuellement. »
- ④ 2° L'article L. 231-5 est abrogé.
- ⑤ II. – Le 2° du I du présent article entre en vigueur un an après la promulgation de la présente loi.

### **Article 3**

L'article L. 231-6 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce délai ne peut excéder quatre mois. »

#### Article 4

- ① La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre II du même code est complétée par une sous-section 3 intitulée : « Nouvelles décisions », composée d'un article L. 231-7 ainsi rédigé :
- ② 

*« Sous-section 3*
- ③ 

*« Nouvelles décisions*
- ④ « *Art. L. 231-7. – À chaque fois qu'une demande nouvellement créée est placée sous le régime de l'article L. 231-4 ou sous celui de l'article L. 231-6, ou qu'elle fait l'objet d'un délai autre que celui mentionné à l'article L. 231-1, l'article L. 231-1 est rendu applicable à une demande existante. »*

#### Article 5

- ① Le code des relations avec le public et l'administration est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 232-2 après le mot : « administration », sont insérés les mots : « dans un délai de quinze jours à compter de sa réception » ;
- ③ 2° L'article L. 232-3 du même code est complété par les mots : « , dans un délai de quinze jours à compter de cette demande. »
- ④ 3° Le second alinéa de l'article L. 232-4 est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la première phrase, les mots : « , formulée dans les délais du recours contentieux » sont supprimés ;
- ⑥ b) Au début de la seconde phrase, les mots : « Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision » sont remplacés par les mots : « Si cette demande est formulée dans le délai du recours contentieux, celui-ci ».

