



**MM. Hugues PORTELLI, sénateur (LR) du Val-d'Oise, et Jean-Pierre SUEUR, sénateur (PS) du Loiret, ont présenté un rapport sur le bilan d'application de la loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens**

La loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, a été adoptée en novembre 2013. MM. Hugues PORTELLI, sénateur (LR) du Val-d'Oise, et Jean-Pierre SUEUR, sénateur (PS) du Loiret, ancien président de la commission des Lois, ancien ministre, ont présenté, au nom de la commission des Lois de la Haute Assemblée, un rapport sur le bilan d'application de cette loi.

Trois mesures, la modification du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la facilitation des délibérations à distance et la communication des avis préalables, sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier dernier.

Par ailleurs, notent les rapporteurs, la publication d'une ordonnance ne s'avère pas suffisante pour le projet "dites-le nous une fois" qui vise à éviter qu'une même information ne soit demandée plusieurs fois aux citoyens grâce à la mutualisation des informations détenues par les administrations. Ainsi, "une action interministérielle transversale est ici nécessaire". Il apparaît en effet que si les organismes de sécurité sociale ont besoin d'informations détenues par les services fiscaux, il est nécessaire d'inciter ces derniers à adapter leurs systèmes d'information pour permettre cet échange de données. Or, "cette adaptation des outils informatiques ne fait pas partie des priorités opérationnelles des services". Il existe donc un dilemme : toutes les administrations ont intérêt à recevoir ces informations mutualisées mais la plupart n'ont ni les personnels, ni les moyens financiers nécessaires pour développer les applications informatiques correspondantes", indique le rapport.

Evoquant les marchés publics simplifiés, les rapporteurs notent que le gouvernement "a créé une plateforme permettant aux entreprises de se porter candidates à un marché public en ne fournissant que leur numéro SIRET et non les diverses attestations de conformité aux règles sociales et fiscales habituellement requises". L'exécutif considère ainsi que ce dispositif "représente un gain de temps pour les entreprises équivalent à deux heures par marché et qu'il pourrait entraîner, à terme, une économie de 60 millions d'euros par an". Au 29 juin dernier, quelque 1903 marchés publics simplifiés ont été attribués par 450 acheteurs ce qui représente environ 1,8 % des marchés signés sur le territoire français. Or, l'objectif reste que "50 000 marchés publics simplifiés soient conclus en 2016, ce qui représente un objectif ambitieux de multiplication par plus de 25 du nombre de ces marchés".

Le principe de saisine de l'administration par voie électronique ne s'appliquera qu'à compter du 6 novembre 2015 pour l'Etat et du 6 novembre 2016 pour les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. MM. Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI considèrent qu'il "s'agit en réalité d'une obligation peu contraignante pour l'administration. Il suffira de prévoir une adresse de messagerie électronique à laquelle les citoyens pourront envoyer leurs demandes et de traiter ces dernières de la même manière que les courriers papiers (indication de la date de réception, mise en œuvre d'un dispositif traçabilité du courrier, transmission à l'agent compétent, etc.)". Les rapporteurs considèrent qu'il est anormal que 10 % seulement des démarches administratives soient effectuées par voie électronique, et demandent "une mise en place plus efficace et plus rapide de l'administration électronique et la mise en œuvre également rapide des interconnexions nécessaires entre les administrations concernées".

Seule mesure de la loi du 12 novembre 2013 dont le délai d'habilitation court encore, l'adoption du Code des relations entre le public et les administrations aura pour objet d'explicitier les grands principes des procédures administratives, comme l'obligation de motiver les décisions individuelles défavorables ou le droit d'accès aux documents administratifs et de les rendre plus accessibles aux non-spécialistes. Ce code devrait être publié en octobre prochain. Le gouvernement a proposé, dans ce cas, "une imbrication des parties législatives et réglementaires de ce nouveau code et non une partition, comme il est d'usage en matière de codification, entre les règles relevant de la loi, d'une part, et celles relevant du règlement, d'autre part".

### **L'application du "silence vaut acceptation" doit être améliorée**

Mesure importante de la loi du 12 novembre 2013, le principe du "silence vaut acceptation" semble difficile à mettre en œuvre, notent les rapporteurs. En effet, la règle est désormais, qu'à la suite d'une demande d'un citoyen adressée à une administration, le silence gardé par cette dernière pendant un délai de deux mois vaut acceptation. Cette règle revient sur un principe en vigueur depuis 1864 et selon lequel le silence valait rejet.

Elle est en outre strictement encadrée. Ainsi, le délai pris en compte ne court qu'à compter de la saisine de l'administration compétente. Par exemple, l'administré doit s'adresser au préfet et non au maire de sa commune pour obtenir un agrément de débit de boissons et le délai de réponse de l'administration ne court qu'à compter de la saisine du préfet ; la décision concernée doit avoir un caractère individuel, s'inscrire dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire et ne pas présenter de caractère financier.

La réforme du "silence vaut acceptation" s'échelonne en deux phases : elle est applicable pour l'Etat depuis le 12 novembre 2014 et le sera pour les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale à compter du 12 novembre 2015.

Le principe du "silence vaut acceptation" promeut une "nouvelle culture administrative qui se traduit également par des réponses plus rapides : l'administration doit en effet veiller à répondre dans les délais impartis afin d'éviter toute acceptation implicite inopportune – voire illégale – d'une demande d'un administré, soulignent les rapporteurs, qui rappellent que la règle est désormais applicable à 1200 procédures administratives contre 400 avant la réforme". Parmi ces 1200 procédures, ce principe s'applique si l'administration garde le silence pendant deux mois pour 730 procédures. Le silence vaut accord s'applique mais au bout d'un délai supérieur à deux mois pour 470 procédures comme la demande de renouvellement d'agrément formulée par l'exploitant d'une installation de stockage, de dépollution ou de véhicules hors d'usage.

Cependant, le principe du "silence vaut acceptation" fait l'objet de nombreuses exceptions. Parallèlement aux 1200 procédures précitées, le silence continue de valoir rejet pour 2400 autres procédures regroupées dans 42 décrets d'application de la loi du 12 novembre 2013. Ainsi, 1800 exceptions "législatives" qui correspondent aux cas où 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". C'est ainsi le cas des demandes d'agrément des armuriers (art. L. 313-2 du Code de la sécurité intérieure) ou de l'autorisation de pénétrer dans les zones de défense hautement sensibles (art. R. 2363-2 du Code de la défense).

Par ailleurs, 600 exceptions "réglementaires" sont établies "eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration". Ainsi, le silence gardé par l'administration vaut toujours rejet pour les demandes d'immatriculation d'un bateau (art. R. 4111-3 du Code des transports) ou encore



l'aménagement de la formation d'un étudiant en situation de handicap (art. L. 123-4-2 du Code de l'éducation). En outre, parmi les exceptions, "le silence vaut rejet au bout de deux mois pour la majorité des procédures – comme l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (art. L. 5411-1 du Code du travail) – mais ce délai de rejet tacite est parfois supérieur – comme dans le cas de l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur (art. D. 123-38 du Code de l'environnement) pour laquelle le délai de rejet est d'un an". "Ce nombre élevé d'exceptions s'explique principalement par la portée des décisions correspondantes. Il n'est par exemple pas apparu envisageable d'octroyer le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire (art. L 723-3-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) du seul fait de l'inaction de l'administration".

MM. Hugues PORTELLI et Jean-Pierre SUEUR proposent de "créer une liste unique des exceptions au silence vaut acceptation au lieu de contraindre ceux qui cherchent l'information à se reporter aux 42 décrets précités".

Dans les collectivités territoriales, les maires appliquent déjà le principe du "silence vaut acceptation" mais uniquement lorsqu'ils agissent en qualité de représentants de l'Etat – comme lorsqu'ils autorisent la tenue d'une buvette temporaire dans les foires ou fêtes publiques (art. L. 3334-2 du Code de la santé publique) – et uniquement pour les décisions auxquelles ce principe s'applique.

Avant l'entrée en vigueur du principe pour les collectivités locales le 12 novembre prochain, quelque 690 démarches administratives auraient été recensées, dont environ 275 pour les collectivités territoriales, ce qui représente un chiffre cinq fois moins important que les 3600 procédures de l'Etat. Du côté des collectivités, ces procédures concernent avant tout les communes et, dans une moindre mesure, les départements. Les régions ne devraient pas être concernées par cette réforme.

### **Les principales propositions du rapport**

Nous présentons ci-dessous les principales propositions du rapport.

#### **Administration électronique**

- Accélérer le développement des applications informatiques du projet "dites-le nous une fois" et pérenniser leur mode de financement.
- Adopter une démarche plus volontariste dans le développement des téléprocédures.

#### **Principe du ""silence vaut acceptation" pour les décisions de l'Etat**

- Créer un outil pédagogique expliquant concrètement aux citoyens l'application de ce principe et ses exceptions.
- Dresser une liste des procédures pour lesquelles le silence de l'administration continue de valoir rejet.
- Réaliser un audit de cette réforme auprès des ministères et réduire le nombre d'exceptions.

#### **Principe du "silence vaut acceptation" pour les décisions des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale**

- Poursuivre la consultation des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale au sujet de cette réforme.
- Limiter le plus possible le nombre d'exceptions au "silence vaut acceptation" pour les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.
- Accompagner de manière pédagogique les élus, les services et les usagers dans la mise en œuvre de cette réforme.