



Et le choc de simplification bascula dans un univers kafkaïen



La loi du 12 novembre 2013 a renversé une règle ancienne, gravée dans - Photo Patricio Murphy/Zuma/REA

Le choc de simplification, qui renversait notamment la règle selon laquelle le silence de l'administration vaut rejet d'une demande, a fait long feu. Des centaines d'exceptions ont été décidées qui ont rendu le régime encore plus compliqué qu'avant.

La règle selon laquelle « le silence de l'administration vaut acceptation » devait être le symbole du choc de simplification annoncé en 2013 et de la loi adoptée par le Parlement le 12 novembre 2013. A première vue, c'était simple et facile à mettre en oeuvre, mais c'était compter sans la capacité de l'administration à complexifier à outrance le nouveau principe pour le rendre inapplicable. La résistance de l'administration à la loi de simplification nécessite à présent l'adoption d'une nouvelle loi : complexification en vue !

En 2013, le président de la République avait annoncé le choc de simplification en ces termes : « *Le troisième chantier du pacte de responsabilité, c'est la simplification. Il s'agit de réduire le nombre de normes. J'avais annoncé un choc de simplification : il est là.... C'est un élément clef pour instaurer la confiance.* »

Pour instaurer la confiance, quoi de plus emblématique en effet que de simplifier les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ? C'était le but poursuivi par la loi du 12 novembre 2013 qui a donc



[Visualiser l'article](#)

renversé une règle ancienne, gravée dans le marbre de la fonction publique, selon laquelle le silence gardé par l'administration valait décision de rejet tacite de la demande d'autorisation qui lui était adressée.

Le nouveau principe posé par la loi de simplification de novembre 2013 est effectivement un choc : le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration vaut acceptation tacite de la demande qui lui est soumise.

Aussitôt dit mais pas aussitôt fait : le SAVA (pour Silence Administratif Vaut Acceptation) est devenu un sigle, un slogan, mais pas une pratique. Car pour que le choc de simplification ne soit pas trop rude pour l'administration, le nouveau principe n'a été rendu applicable qu'à compter du 12 novembre 2014, soit plus d'un an après l'adoption de la loi par le Parlement. De plus, la loi avait prévu un certain nombre de cas, énumérés par le législateur, pour lesquels le silence gardé par l'administration pendant deux mois pourrait encore valoir décision de rejet.

La tentation a été trop forte : à l'approche de l'entrée en vigueur de cette loi simplificatrice, les pouvoirs publics (donc les administrations centrales) ont décidé de fixer par décrets les exceptions au nouveau principe. Pas moins de 41 décrets ont été signés le même jour (41 décrets du 23 octobre 2014 publiés au « JO » du 1^{er} novembre 2014) par tous les ministres pour fixer les exceptions au principe nouveau : elles sont des centaines... des milliers.

Et pour aller toujours dans le sens de la simplification, les administrations centrales ont décidé de modifier le délai de deux mois pour en fixer de nouveaux, de trois, quatre, cinq, six ou neuf mois. Il existe à présent un guide de plus de 100 pages de tableaux (accessible sur Légifrance sous l'intitulé « Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord ») qui énumère dans la jungle des textes codifiés et non codifiés l'objet de la demande, les autorités compétentes en charge de (ne pas prendre) la décision, les délais (anciens et nouveaux) de « naissance de la décision » tacite et l'article de référence du texte codifié ou réglementaire.

Un véritable choc où l'on découvre le nombre hallucinant d'autorisations, d'approbations, de dérogations, d'enregistrements, de dispenses, de délivrances administratives. Finalement, vu le nombre des exceptions ainsi que des « exceptions aux exceptions », le nouveau dispositif est nettement plus compliqué qu'avant.

Le bilan est consternant : sur plus de 3.600 procédures nécessitant une demande d'autorisation auprès de l'administration, seulement un tiers d'entre elles (1.200) se voient appliquer le nouveau principe de l'acceptation tacite par l'administration et dans 730 cas seulement le délai de deux mois voulu par le législateur a été maintenu.

En réalité, quatre cas se présentent :

- 1) Les demandes individuelles pour lesquelles un silence de deux mois de l'administration vaut accord.
- 2) Les demandes individuelles pour lesquelles le silence vaut accord, mais dans un délai différent de celui prévu par la loi et ce délai peut être inférieur ou supérieur à deux mois.
- 3) Les demandes individuelles pour lesquelles le silence de l'administration vaut toujours rejet au bout de deux mois.
- 4) Les demandes individuelles pour lesquelles le silence de l'administration vaut toujours rejet au bout d'un autre délai (généralement supérieur à deux mois).



Le « choc de simplification » s'est transformé en un « choc de complexification ».

Face à cette situation kafkaïenne, une proposition de loi n°3730 relative à « l'effectivité et l'efficacité du principe "du silence de l'administration vaut accord" » a été déposée le 10 mai 2016 à la présidence de l'Assemblée nationale.

Il s'agit, selon les auteurs de cette proposition, d'adapter la loi de 2013 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 ». Et si tout « simplement », plutôt qu'une nouvelle loi et de nouveaux décrets d'applications que ne manqueront pas de prendre les administrations centrales pour la vider de sa substance, il n'était pas décidé d'abroger les 41 décrets du 23 octobre 2014 ?

Bruno Martin

Bruno Martin est avocat associé chez Courtois Lebel.