

N° 76
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre l'administration au service des usagers,

PRÉSENTÉE

Par MM. Dany WATTEBLED, Claude MALHURET, Jean-Pierre DECOOL, Daniel CHASSEING, Joël GUERRIAU, Pierre-Jean VERZELEN, Mme Colette MÉLOT, MM. Jean-Louis LAGOURGUE, Franck MENONVILLE, Pierre MÉDEVIELLE, Mme Vanina PAOLI-GAGIN, MM. Emmanuel CAPUS, Alain MARC, Jean-Noël CARDOUX, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Patrick CHAUVET, François BONHOMME, Bernard FOURNIER, Jean-Claude ANGLARS, Mme Agnès CANAYER, M. Pierre-Antoine LEVI, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Jean-Pierre MOGA, Jean-François LONGEOT, Marc LAMÉNIE et Mme Sonia de LA PROVÔTÉ,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les relations entre les citoyens et la puissance publique doivent se fonder sur la confiance. Il en va de notre cohésion sociale. Pour bâtir une telle relation, il apparaît opportun de rapprocher les centres de décision du terrain dans une logique de décentralisation. Mais cela ne suffit pas : la réactivité des services administratifs est également essentielle pour qu'un dialogue fluide puisse s'établir avec les administrés. Les citoyens doivent avoir le sentiment que l'administration est à leur service plutôt que l'inverse.

C'est tout l'objet de cette proposition de loi, qui vise à inverser la logique de l'action publique, en partant des besoins du citoyen et non de ceux de l'administration.

Conformément à l'article 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, « *Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché* ». Nous proposons de redonner vigueur et effectivité au principe d'ordre législatif selon lequel le silence gardé par l'administration vaut acceptation (SVA) de la demande formulée par le citoyen. Cela suppose qu'il n'est possible de déroger à ce principe général qu'en vertu d'autres principes législatifs et non pas réglementaires, afin de limiter au maximum le nombre d'exceptions et de préserver la lisibilité de cette règle pour les citoyens et les entreprises.

Le principe général du SVA est un système vertueux qui a renversé le principe selon lequel le silence de l'administration vaut rejet (SVR). Le principe SVA a été établi par la loi n° 2013-1005 du 2 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre les citoyens et l'administration. Codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), il s'applique depuis le 12 novembre 2014 aux demandes adressées aux administrations de l'État et de ses établissements publics et, depuis le 12 novembre 2015, aux demandes adressées aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et aux organismes chargés d'un service public administratif.

Néanmoins, les articles L. 231-4 et L. 231-5 du CRPA prévoient des exceptions à ce principe général. L'article L. 231-5 prévoit notamment qu'« *eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres.* » De même, l'article L. 231-6 prévoit que lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, un délai peut être fixé par décret en Conseil d'État.

Ce principe a ainsi été largement dévoyé de son ambition initiale, tant et si bien que le principe général posé par la loi est affaibli par de très nombreuses exceptions d'origine réglementaire. C'est l'un des enseignements que l'on peut tirer du rapport remis le 1^{er} avril 2019 par le Gouvernement au Parlement sur le SVA en vertu de l'article 72 de la loi État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018. Ainsi, on apprend en page 11 dudit rapport que « *si l'on prend en compte l'ensemble des procédures recensées par les ministères, le taux "brut" de SVA [...] s'établit à 34 % (1 168 SVA sur un total de 3 429 procédures recensées).* »

Ce rapport a ainsi confirmé le diagnostic déjà établi par d'autres parlementaires. En effet, la proposition de loi n° 3730 relative à l'effectivité et à l'efficacité du principe du « silence de l'administration vaut accord », déposée le 10 mai 2016 par M. Lionel TARDY et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale, formulait déjà un constat similaire. Elle n'a malheureusement jamais été inscrite à l'ordre du jour de cette assemblée. Les solutions qu'elle proposait demeurent, pour la plupart, d'actualité.

L'examen du projet de loi « accélération et simplification de l'action publique » (ASAP), effectué au Sénat à l'hiver 2020, constituait une opportunité de redonner vigueur et effectivité au principe SVA. Le Sénat avait d'ailleurs adopté, sur proposition du groupe Les Indépendants, deux amendements allant dans ce sens. Malheureusement, ces dispositifs ont été supprimés lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale. Ils ne figurent plus dans le texte issu de la commission mixte paritaire.

La présente proposition de loi reprend ces dispositifs et les complète afin de les sécuriser aux plans juridique et opérationnel.

L'**article 1^{er}** abroge l'article L. 231-5 du CRPA qui prévoit la possibilité pour le Gouvernement de déroger au principe SVA « *eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration* ». Il n'autorise que les dérogations d'origine législative, et abroge donc les dérogations existantes d'origine réglementaire prises en

vertu de cet article L. 231-5. Afin de permettre à l'administration de s'adapter à ce changement de régime, il est prévu que cet article entrera en vigueur deux ans après la promulgation du présent texte. Dans cet intervalle, il appartiendra au Gouvernement de proposer au Parlement de voter les dérogations qu'il estime nécessaires.

L'**article 2** propose de créer un article L. 231-12 du CRPA introduisant, au niveau législatif, une obligation de publication et de mise à jour de deux listes : la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé vaut acceptation au terme d'un délai dérogatoire, d'une part, ainsi qu'une liste pour les procédures pour lesquelles le silence gardé vaut rejet, d'autre part. Cet article précise également que ces listes sont opposables à l'administration.

L'**article 3** complète l'article L. 231-4, qui présente les critères en vertu desquels une procédure peut être éligible au régime de SVR, en précisant que ce principe n'exonère pas l'administration de l'obligation de motiver son refus.

L'**article 4** prévoit d'uniformiser tous les délais dérogatoires supérieurs à deux mois octroyés conformément à l'article L. 231-6 du CRPA afin de rendre plus lisible le régime d'exception. La durée retenue serait égale au double du délai normal, c'est-à-dire quatre mois au maximum.

L'**article 5** harmonise les régimes SVA et SVR pour ce qui concerne le point de départ du délai au terme duquel intervient la décision implicite. Il est ainsi proposé de faire courir le calcul du délai pendant lequel l'administration a gardé le silence à compter de la saisine initiale.

L'**article 6** précise le régime juridique applicable lorsque la décision doit faire l'objet de publicité à l'égard de tiers.

Enfin, l'**article 7** vise à étendre en conséquence ces dispositions en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

Proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers

Article 1^{er}

- ① I. – L'article L. 231-5 du code des relations entre le public et l'administration est abrogé.
- ② II. – Les dérogations au principe selon lequel silence vaut acceptation ne peuvent être autorisées que par la loi.
- ③ III. – Le I et le II du présent article entrent en vigueur deux ans après la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① Après l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, il est inséré un article L. 231-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 231-2.* – L'information du public est assurée au moyen de la publication de deux listes : la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé pendant un délai dérogatoire en vertu de l'article L. 231-6 sur une demande vaut décision d'acceptation et la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé pendant deux mois sur une demande vaut décision de rejet.
- ③ « Les listes mentionnent l'autorité à laquelle doit être adressée la demande ainsi que, le cas échéant, le délai au terme duquel l'acceptation est acquise.
- ④ « Ces listes sont opposables à l'administration et sont mises à jour sans délai. »

Article 3

L'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration est complété par une phrase ainsi rédigée : « Si le requérant en formule la demande auprès de l'administration après l'expiration du délai de deux mois valant rejet, l'administration doit motiver sa décision de refus. »

Article 4

L'article L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce délai est de quatre mois. »

Article 5

- 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 même second alinéa, les mots : « cette administration » sont remplacés par les mots : « l'administration compétente ».

Article 6

- 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 est complété par les mots : « dans un délai de quinze jours à compter de la réception 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 ».

Article 7

- ① I. – La dixième ligne du tableau constituant le second alinéa des articles L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations avec le public et l'administration est remplacée par trois lignes ainsi rédigées :

②

« articles L. 114-1 et L. 114-2	Résultant de l'ordonnance n° 2015-1341	
article L. 114-3	Résultant de la loi n° du visant à mettre l'administration au service des usagers	
articles L. 114-4 et L. 114-5	Résultant de l'ordonnance n° 2015-1341	»

- ③ II. – Le tableau constituant le second alinéa des articles L. 552-6, L. 562-6 et L. 573-2 du même code est ainsi modifié :

- ④ 1° Après la seizième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

⑤

« article L. 231-2	Résultant de la loi n° du visant à mettre l'administration au service des usagers	» ;
--------------------	---	-----

⑥ 2° Les dix-septième et dix-huitième lignes sont remplacées par quatre lignes ainsi rédigées :

⑦

« article L. 231-4	Résultant de l'ordonnance n° 2015-1341
articles L. 231-5 et L. 231-6	Résultant de la loi n° du visant à mettre l'administration au service des usagers
article L. 232-1	Résultant de l'ordonnance n° 2015-1341
articles L. 232-2 à L. 232-4	Résultant de la loi n° du visant à mettre l'administration au service des usagers »