

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la décentralisation et de la
fonction publique

Circulaire du 12 mars 2015

**relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations
entre les agents et les autorités administratives de l'État**

NOR : RDFS1501796C

La ministre de la décentralisation et de la fonction publique

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État,

Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux,

Mesdames et Messieurs les directeurs des ressources humaines,

Mesdames et Messieurs les Préfets

**Objet : application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations
entre les agents et les autorités administratives de l'État**

Résumé : La présente circulaire précise les cas dans lesquels s'applique, par exception au principe « silence vaut acceptation », la règle d'une décision implicite de rejet après le silence de l'administration gardé pendant deux mois pour les demandes formulées par des agents dans leurs relations avec les autorités administratives de l'État.

Mots-clés : *fonction publique ; organisation administrative*

Textes de référence :

- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment son article 21
- Décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », pris en application du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Date d'entrée en vigueur : La présente circulaire est applicable à compter du 12 novembre 2014.

1.	Définition du champ des relations entre les « autorités administratives » et leurs « agents ».....	1
1.1	Le critère fonctionnel de la notion d'« agent » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée	1
1.2	Le critère matériel de la demande portant sur les relations entre une autorité administrative et un « agent » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée	2
2.	Les demandes des ayants droit ou ayants cause de l'agent	2
3.	Les demandes relatives à l'accès à la fonction publique	3
4.	Les demandes d'équivalence de diplômes.....	3

Aux termes de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, l'absence de réponse de l'administration à une demande d'un citoyen au terme d'un délai de deux mois vaut désormais décision implicite d'acceptation. Ce nouveau régime s'applique aux demandes formulées à compter du 12 novembre 2014 et aux actes relevant de la compétence des administrations de l'État ou des établissements publics administratifs de l'État¹. Se trouve ainsi renversé l'ancien principe selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande qui lui est adressée valait en principe rejet².

Cette réforme n'a toutefois eu ni pour objet, ni pour effet de revenir sur l'exception légale fondée sur les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

En effet, l'application du principe selon lequel « silence vaut acceptation » est expressément exclue dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents, en vertu du 5° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elle est également exclue pour les demandes formulées par les ayants droit des agents publics et pour les demandes qui portent sur les procédures d'accès aux emplois publics.

Il est rappelé que sont également exclues du nouveau principe de décision implicite d'acceptation les relations entre personnes morales de droit public³.

L'objet de la présente circulaire est de préciser le champ des exceptions au principe « silence vaut acceptation » qui s'applique dans les relations des agents avec les autorités administratives de l'État que sont les services centraux et déconcentrés, les établissements publics administratifs de l'État, les services à compétence nationale et les autorités administratives indépendantes.

1 Définition du champ des relations entre les « autorités administratives » et leurs « agents »

Pour déterminer le champ des exceptions au nouveau principe « silence vaut acceptation », deux critères doivent être examinés de façon cumulative : le critère fonctionnel (l'intéressé doit pouvoir être qualifié d'agent au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée) et le critère matériel (la demande de l'intéressé doit porter sur ses relations avec l'autorité administrative).

1.1 Le critère fonctionnel de la notion d'« agent » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée

La notion d'agent retenue par la loi du 12 avril 2000 précitée est plus large que celle d'agent public. La jurisprudence n'opère pas de distinction entre les agents en activité et ceux admis à la retraite pour qualifier les conséquences du silence de l'administration sur leurs demandes⁴.

Sont qualifiés « d'agents » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée, les personnels qui interviennent dans le cadre d'une relation de travail donnant lieu à rémunération ou indemnisation au sein d'une autorité administrative.

Il s'agit, en premier lieu, de l'ensemble des fonctionnaires relevant des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que des magistrats⁵ et des militaires⁶.

¹ Article 21, I « I. - Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation. »

² Ancien article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet. » Principe érigé en principe général du droit par la décision du Conseil d'Etat du 14 février 2001, *ministre de l'emploi et de la solidarité* (CE, 14 février 2001, *ministre de l'emploi et de la solidarité*, n° 202830).

³ CE, 26 juillet 2011, *Société Air France*, n° 329818.

⁴ CE, Sect., 24 février 2006, *Magnan*, n° 269291.

⁵ CE, 17 mars 2008, n° 296313.

⁶ CE, 27 novembre 2002, n° 234748. En vertu de l'article 6 de la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, les réservistes de la réserve opérationnelle ayant conclu un contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle de l'article L. 4221-1 du code de la défense ont la qualité de militaires, à la différence des réservistes de la réserve citoyenne qui ont qualité de collaborateurs occasionnels du service public.

La notion d'agent au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée recouvre également les fonctionnaires stagiaires, les élèves des écoles administratives⁷ ainsi que les agents contractuels de droit public⁸. Les professeurs associés peuvent aussi être qualifiés d'agents au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée⁹.

En outre, sont inclus les agents de droit privé employés par l'administration, tels que les bénéficiaires de contrats aidés¹⁰ ou les agents recrutés par des contrats de droit local¹¹, les agents privés de certains établissements publics, les conseillers prud'hommes¹², les vacataires ou encore les intérimaires, comme l'ensemble des « personnels » qui interviennent dans le cadre d'une relation de travail donnant lieu à rémunération ou indemnisation au sein d'une « autorité administrative »¹³.

Enfin, les demandes d'un collaborateur occasionnel du service public, lorsqu'elles portent sur sa relation de travail avec l'administration à raison d'une collaboration formelle au service public, sont soumises à la règle de la décision implicite de rejet : outre leur objet, elles sont en effet formulées par des « agents » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée.

ex : sont qualifiés de collaborateurs occasionnels du service public les conciliateurs de justice en vertu du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.

1.2 Le critère matériel de la demande portant sur les relations entre une autorité administrative et un « agent » au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée

Est soumise à la règle de la décision implicite de rejet, la demande formulée par l'agent à l'autorité administrative portant sur un sujet en lien avec sa qualité d'agent.

ex : les demandes formulées en matière de formation continue, ou formation tout au long de la vie (congé de formation professionnelle, bilan de compétences, accès à la validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation) s'inscrivent dans le cadre des « relations entre les autorités administratives et leurs agents » et rentrent donc dans le champ de l'exception au principe de la décision implicite d'acceptation. Le régime juridique des demandes de formation à l'initiative des agents s'inscrit dans un cadre défini de manière autonome^{14 15}.

Par ailleurs, si la demande est formulée par une personne qui n'est plus un agent au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée à la date de la demande, mais qu'elle porte sur ses rapports avec l'autorité administrative qui l'employait, la demande est exclue du champ d'application du principe « silence vaut acceptation ».

Ainsi, l'exclusion du champ d'application du principe « silence vaut acceptation » d'une demande formulée par une personne en sa qualité d'agent, ou d'ancien agent, d'une autorité administrative n'est fondée que lorsque l'objet de la demande est étranger à la relation entretenue avec cette autorité administrative.

ex : après l'expiration de son contrat, un agent contractuel pourrait adresser une demande à son ancien employeur pour contester une indemnisation de frais de déplacement entachée d'une erreur, même matérielle. Au regard de la demande de cet ancien agent, la seule expiration du contrat ne pourrait avoir pour objet ou pour effet de faire entrer cette demande dans le champ de ce principe.

2 Les demandes des ayants droit ou ayants cause de l'agent

Le législateur a prévu des exceptions au principe de décision implicite d'acceptation¹⁶, notamment pour les demandes présentant un caractère financier, qui s'appliquent aux demandes formulées par les citoyens, nonobstant le fait qu'ils soient par ailleurs ayants cause ou ayants droit.

⁷ CE, 21 mai 2008, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 302013.

⁸ CE, Sect., 21 juillet 1995, n° 97655.

⁹ CE, 23 octobre 2006, n° 272150.

¹⁰ CUI : contrat unique d'insertion / CAE : contrat d'adaptation / emploi d'avenir.

¹¹ CE, 10 janvier 2007, n° 270084.

¹² CE, 30 janvier 2013, n° 342702.

¹³ CE, Sect., 28 juillet 1989, n° 93722.

¹⁴ Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat.

¹⁵ Décret n° 2007-1942 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics et des ouvriers affiliés au régime des pensions résultant du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004.

¹⁶ Le I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose : « Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

Le décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », pris en application du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, prévoit expressément d'autres exceptions au principe de la décision implicite d'acceptation.

Au titre de la bonne administration, il a été décidé sur le fondement du décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 précité d'opter pour une approche par « bloc de procédures » afin de maintenir, par souci de cohérence et de lisibilité, le régime de la décision implicite de rejet en cas d'absence de réponse pour les demandes formulées par les ayants cause et ayants droit, qu'ils réclament le bénéfice d'un droit pour eux-mêmes ou pour un agent qui serait dans l'incapacité de le faire.

ex : la demande d'un ayant droit ou ayant cause d'un agent public pour l'octroi de la protection fonctionnelle est soumise au régime de la décision implicite de rejet.

3. Les demandes relatives à l'accès à la fonction publique

En raison de l'objet de la demande qui concerne l'accès aux emplois publics, le décret n° 2014-1303 du 23 octobre 2014 précité prévoit que les demandes relatives à l'accès à la fonction publique constituent une autre exception à l'application du principe « silence vaut acceptation » et conduisent à l'application d'un régime de rejet en cas d'absence de réponse de l'administration.

Il en résulte que ne sont pas soumises au principe « silence vaut acceptation » les demandes présentées par les candidats dans le cadre des procédures d'accès aux emplois publics et qui portent sur l'admission à concourir, le recrutement sans concours en catégorie C et le recrutement par la voie du PACTE ainsi que les demandes portant sur l'admission par concours aux écoles du service public en vue d'intégrer la fonction publique.

Une telle exclusion se justifie par le fait que les opérations d'un concours ont le caractère d'opérations complexes au sens de la jurisprudence du Conseil d'État¹⁷, c'est-à-dire que le concours est constitué d'une série de décisions qui contribuent à une décision finale. Les candidats peuvent attaquer chacune de ces décisions dans les délais de recours propres à chaque décision. Ils peuvent également attendre la décision finale pour invoquer l'illégalité d'une quelconque décision préalable, même si le délai pour attaquer directement cette décision préalable est écoulé.

Par ailleurs, l'inscription aux concours ou aux recrutements entraîne une série de vérifications ou contrôles par les autorités en charge du recrutement qui peuvent intervenir au plus tard à la date de la nomination conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Les candidats doivent par ailleurs remplir les conditions fixées par le statut particulier du corps ainsi que les conditions générales fixées aux articles 5 et 5 bis de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

ex : l'autorisation donnée à un candidat de se présenter aux épreuves ne préjuge pas de son aptitude à l'emploi, laquelle est constatée par le médecin agréé préalablement à la nomination¹⁸.

En revanche, et sous réserve qu'aucune exception légale ne lui soit opposable¹⁹, est soumise au principe « silence vaut acceptation » la demande, même formulée par un agent au sens de la loi du 12 avril 2000 précitée, portant sur l'accès à une formation universitaire diplômante non sélective, ainsi qu'une demande d'un étudiant étranger formulée en qualité d'auditeur au sein d'une école du service public.

4. Les demandes d'équivalence de diplômes

En ce qui concerne les demandes portant sur l'équivalence de diplôme pour se présenter aux concours, elles présentent un caractère de connexité avec les procédures d'accès à l'emploi public et relèvent aussi de l'exception à l'application du principe « silence vaut acceptation ».

^{2°} Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

^{3°} Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

^{4°} Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, 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 ;

^{5°} Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents. »

¹⁷ CE, Sect., 17 décembre 2008, n° 290494.

¹⁸ CE, Sect., 6 juin 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires* CGT, n° 299943.

¹⁹ Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat.

Cependant, si l'exception au principe « silence vaut acceptation » s'applique bien, elle n'a pas pour objet de tenir en échec l'application des dispositions réglementaires régissant la reconnaissance de l'équivalence des diplômes qui font intervenir une commission. En effet, si ces dispositions ne prévoient pas de délai particulier pour l'examen des diplômes, des titres ou de l'expérience professionnelle des candidats, elles prévoient que la commission se prononce par une décision qui est communiquée au candidat avant le début des épreuves pour l'admettre à concourir^{20 21 22 23 24}

Si le principe « silence vaut acceptation » est la règle, il ne trouve pas à s'appliquer aux demandes formulées par les agents dès lors que ces derniers se trouvent placés dans leur relation avec leur administration. Cette exception au principe a été rappelée et explicitée par le décret confirmant ainsi deux situations particulières (ayants droit et accès à la fonction publique) pour lesquelles la plus grande vigilance est requise.

La qualité d'agent s'étend aux ayants cause et ayants droit d'un agent public et à leurs relations avec l'administration, *a fortiori* dès lors que leurs demandes présentent un caractère financier pour lesquelles le silence gardé par l'administration ne vaut pas acceptation.

Par ailleurs, le silence de l'administration ne vaut pas acceptation pour une personne qui présente une candidature à l'entrée des diverses voies d'accès à la fonction publique ou une demande de reconnaissance d'équivalence de diplôme permettant l'accès aux concours de la fonction publique.

Je vous remercie de bien vouloir faire part à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (bureau SE1 – Statut général et dialogue social) de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de ces instructions, afin que les agents ne soient pas écartés sans fondement de l'application du nouveau principe.



Marylise LEBRANCHU

²⁰ Décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadre d'emplois de la fonction publique.

²¹ Décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques.

²² Décret n° 85-1534 du 31 décembre 1985 fixant les dispositions statutaires applicables aux ingénieurs et aux personnels techniques et administratifs de recherche et de formation du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

²³ Décret n° 95-370 du 6 avril 1995 fixant les dispositions statutaires applicables aux ingénieurs et aux personnels techniques de formation et de recherche du ministère de l'agriculture et de la pêche.

²⁴ Décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature en application de l'article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.