



Séminaire organisé par la Cour Administrative Suprême de Lituanie et l'ACA-Europe

La Protection de la Confiance Légitime en Droit administratif et en Droit de l'Union Européenne

Vilnius, 21–22 avril 2016

Réponses au questionnaire: France



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne



Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de Lituanie et l'ACA-Europe

La protection de la confiance légitime en droit administratif et en droit de l'Union européenne

Vilnius, 21–22 avril 2016

Le principe de protection de la confiance légitime a acquis une importance fondamentale en droit administratif en Europe. Il est souvent considéré comme étant aussi important que d'autres impératifs juridiques tels que les principes de proportionnalité, de légalité, de sécurité juridique et du caractère raisonnable. Il s'agit de l'un des critères que les juridictions utilisent fréquemment pour juger l'action de l'administration. Étant donné que le principe de la confiance légitime vise essentiellement à renforcer la confiance que les administrés accordent à l'autorité publique, il est sans doute opportun de se pencher plus avant sur les solutions qu'offre ce principe. Le but du présent questionnaire est dès lors d'examiner les objectifs, les fonctions, et le développement du principe de la confiance légitime, sa relation avec les autres principes juridiques, ainsi que ses principales conditions.

Les questions qui composent le présent questionnaire se fondent sur ces différents thèmes. Il vous est demandé d'y répondre au nom de votre institution membre, en vous fondant sur la pratique juridique de votre institution. Lorsqu'aucune information n'est disponible, nous vous invitons à donner votre propre opinion sur le sujet.

PARTIE I

Le développement du principe de confiance légitime

Q1. Quels sont les fondements juridiques sur lesquels repose le principe de confiance légitime (le respect des droits de l'Homme, la primauté du droit, les principes de sécurité juridique, de bonne gouvernance, de bonne foi, etc.)?

R : Le principe de confiance légitime n'est pas, en tant que tel, un principe reconnu dans l'ordre juridique français.



Séminaire organisé avec le soutien financier de la Commission européenne



Il y est exclusivement appliqué en tant que principe général du droit de l'Union européenne puisque d'une part les PGDUE ont en droit français une valeur identique aux traités eux-mêmes (voir CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique c/ Premier ministre*, n°226514, Rec. p.624) et, d'autre part, ils lient les autorités des Etats lorsqu'elles édictent une réglementation nationale qui « entre dans le champ d'application du droit communautaire » (selon la formulation initiale employée par CJCE, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE*, aff. C-260/89, Rec. p. I-2925). Dans le champ d'application du droit de l'Union et uniquement dans ce cadre, le principe de confiance légitime est appliqué par le juge administratif français de façon régulière depuis l'arrêt d'assemblée du 11 juillet 2001, *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* (n°219494, Rec. p.340). On recense ainsi 172 décisions du Conseil d'Etat qui font mention, dans la base de données des arrêts du Conseil, du principe de confiance légitime.

En dehors du champ d'application du droit de l'Union, le principe de confiance légitime ne saurait être invoqué par les justiciables en droit français (voir ainsi, CE 16 mars 1998, *Association des élèves, parents d'élèves et professeurs des classes préparatoires vétérinaires et Mlle Poujol*, n°190768, Rec. p. 85 ou, pour une affirmation plus récente, CE, 30 mars 2007, *Societe ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL)*, n°289687, Rec. p. 134 : « Considérant que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire »).

Dans ce contexte, le principe de confiance légitime ne dispose pas, en droit français, d'autres fondements que ceux tirés de la primauté du droit de l'Union.

On notera toutefois que la juridiction administrative française a consacré d'autres principes voisins, notamment le principe de sécurité juridique et la notion d'espérance légitime en lien avec l'application de la Convention européenne des droits de l'homme (voir Q4). Par ailleurs, d'aucun ont pu s'interroger sur la possibilité que le Conseil constitutionnel ait implicitement et discrètement reconnu le principe de confiance légitime, notamment après la décision du 19 décembre 2013 (décision n°2013-682 DC ; voir ainsi les remarques du professeur B. Delaunay, « La confiance légitime entre discrètement au Conseil constitutionnel », AJDA 2014, p.649). Il fait en tout cas application d'exigences tirées de la notion de sécurité juridique laquelle découlerait des articles 7 (« Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrite ») et 16 (« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ») de la Déclaration des





droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Q2. Quel est le but principal du principe de confiance légitime : renforcer la confiance des administrés dans les institutions publiques, assurer la sécurité juridique, autre ?

R : Les juristes français ont longtemps perçu avec méfiance un principe regardé comme portant une vision subjective du droit qui s'opposerait à la conception objective inhérente à la tradition juridique française et qu'exprime par exemple l'adage longtemps appliqué avec une certaine rigueur selon lequel nul n'a le droit au maintien d'un règlement ou d'un service public (CE, sect., 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*, n°38661, Rec. p. 60). Cette réticence n'a pas complètement disparu à l'égard d'un principe vu comme par trop axé sur la question des droits subjectifs des destinataires de la règle juridique et explique que le droit français lui préfère le principe de sécurité juridique.

Significativement la possibilité de consacrer dans la Constitution française le principe de confiance légitime faisait partie des questions soumises par le Président de la République au comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de La Vème République constitué en 2007 (voir ainsi la lettre de mission adressée par le Président à ce comité lors de sa création, JORF n°165 du 19 juillet 2007 p. 12158). Le rapport remis quelques mois plus tard n'évoque lui que le principe de sécurité juridique pour conclure à l'inutilité de l'inscription d'un tel principe dans la Constitution dès lors que les jurisprudences constitutionnelles et administratives seraient parvenues à un équilibre satisfaisant et même à l'inopportunité de la consécration écrite « d'un principe dont une acception trop rigide pourrait entraver la volonté réformatrice de quelque gouvernement que ce soit » (*Une Vème République plus démocratique*, rapport remis en octobre 2007, Paris La Documentation française, p.87).

Q3. La législation nationale fait-elle une référence explicite au principe de confiance légitime? Si oui, précise-t-elle comment ce principe doit être appliqué?

R : Aucune loi et aucun décret n'utilisent les termes de « confiance légitime ».

Q4. Merci de décrire brièvement les caractéristiques fondamentales du principe de confiance légitime ainsi que les principales étapes de son évolution dans votre ordre juridique national. Quels sont les facteurs qui ont conduit à son développement ? Son développement est-il principalement attribuable au travail du juge ?

R : Comme indiqué plus haut, le principe de confiance légitime n'existe pas en droit français, ni sous forme écrite, ni sous forme jurisprudentielle. Son introduction, dans le champ d'application du droit communautaire, a d'abord fait l'objet d'un débat tant doctrinal que





juridictionnel, ce dernier étant notamment marqué par la prise de position entrepreneuriale du tribunal administratif de Strasbourg (jugement du 8 décembre 1994, *Entreprise de transports Freymuth*, concl. J. Pommier, AJDA 1995.555, note M. Heers, RFD adm. 1995.963 reconnaissant l'existence en droit français d'un principe de confiance légitime), censurée en cassation par le Conseil d'Etat 7 ans plus tard dans un arrêt jugeant que le principe de confiance légitime ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire, ce qui n'était pas le cas en l'espèce (CE, 9 mai 2001, *Entreprise personnelle de transports Freymuth*, n°210944, aux Tables p.865).

Le débat qui s'est poursuivi tout au long des années 1990 sur la nécessité d'introduire ou non en droit français un principe de ce type, s'est alors plutôt axé sur la question de la sécurité juridique (voir par exemple D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », *Mélanges Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 403 ; B. Pacteau, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque? », AJDA 1995, n° spécial, p. 151). Il est vrai qu'en réalité et sans que ce principe n'eût été formellement consacré, le juge français, notamment administratif, a toujours nourri sa jurisprudence de considérations tirées de la sécurité juridique des destinataires de la règle de droit. En témoignent le principe de la non-rétroactivité de la loi et des règlements et ses avatars (comme par exemple l'interdiction pour un règlement qui entre en vigueur de porter atteinte aux situations constituées, CE, sect. 11 décembre 1998, *Ministre de la justice c/Angeli*, n°170717, Rec. p.461) ou les règles jurisprudentielles dégagées tout au long du 20^{ème} siècle en matière de retrait et d'abrogation des actes administratifs et notamment de ceux créateurs de droits. Mais manquait encore à son arsenal la consécration pleine et entière d'un tel principe lui permettant notamment de développer à l'égard du normateur des exigences en matière de droit transitoire.

C'est ce pas qui a été franchi avec l'arrêt d'assemblée du 24 mars 2006 *Société KPMG et autres* (n°288460 et autres, Rec. p., conclusions Y. Aguila RFDA 2006, p.463) dans lequel le Conseil d'Etat a consacré comme principe général du droit le principe de sécurité juridique dont il tire des conséquences proches de celles qui découleraient d'une application du principe de confiance légitime notamment en matière de droit transitoire (voir ainsi les réflexions de Paul Cassia, « La sécurité juridique, un « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes », Dalloz 2006, p.1190). Les conditions dans lesquelles l'administration est depuis lors tenue de prévoir des règles transitoires ont été précisées dans l'arrêt de section du 13 décembre 2006, *Mme Lacroix* (n°287845, Rec. p. 541, conclusions M. Guyomar, RFDA 2007, p.6). Nonobstant cette proximité, la consécration du principe de sécurité juridique n'a pas entièrement fait disparaître la réticence à l'égard de la





confiance légitime. C'est ainsi que, dans son rapport public établi précisément l'année où il consacrait le principe de sécurité juridique, le Conseil d'Etat écrivait « Si le concept de sécurité juridique et le principe de confiance légitime sont deux concepts proches, ils ne sauraient cependant être confondus, notamment quant aux droits susceptibles d'en découler. La confiance légitime ouvre, plus encore que la sécurité juridique, la voie à une appréciation par le juge des attentes légitimes du justiciable et à l'idée de droits subjectifs : ceux du destinataire des normes juridiques » (*Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2007, La Documentation française, p.284).

On ajoutera que depuis quelques années (et notamment depuis l'arrêt de plénière fiscale du 9 mai 2012, *Ministre du budget c/ Société EPI*, n°308996, rec. p.200, explicité par la note de X. Domino « Souvent Loi varie... mais fol est-il vraiment qui s'y fie ? », AJDA 2012 p.1392), notamment dans le domaine fiscal, le Conseil d'Etat a été amené à faire application de la notion d'espérance légitime dans le cadre de la confrontation de la législation interne avec les exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en lien avec l'article 1^{er} du premier protocole.

Dans tous les cas, comme souvent en droit administratif français (même si cette conclusion est désormais moins vraie qu'elle ne l'était au 20^{ème} siècle), le rôle du juge a été déterminant dans le développement des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. Mais le droit écrit est venu ensuite codifier les acquis jurisprudentiel. C'est ainsi que l'obligation de prévoir dans certaines hypothèses des dispositions transitoires dans les réglementations nouvelles figure désormais dans le tout nouveau code des relations entre le public et l'administration, plus spécialement à son article L. 221-5 (voir sur ce point le commentaire du professeur J. Petit, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le code des relations entre le public et l'administration, AJDA 2016 p.2433).

Q5. Y a-t-il eu des facteurs qui ont conduit à la restriction de la portée de la protection accordée par le principe de confiance légitime, comme par exemple la crise économique? Au cas où votre ordre juridique national ne reconnaît pas formellement le principe de la confiance légitime, quelles sont les objections à sa reconnaissance? Y a-t-il d'autres principes juridiques qui viennent s'y substituer (au moins en partie), en particulier dans les cas où les droits et intérêts individuels sont lésés par des changements dans la politique sociale ou économique?

R : Comme nous l'avons indiqué dans le cadre des réponses aux questions précédentes, les objections à la reconnaissance d'un principe général de protection de la confiance légitime





en droit français tiennent essentiellement à la vision subjectiviste de l'ordre juridique que ce principe porte en lui et au fait qu'il est totalement absent de la tradition juridique française. Mais il convient désormais de ne pas surestimer les conséquences qui découlent de l'absence d'un tel principe dans le système français. En effet, l'usage du principe de sécurité juridique dans des domaines classiques en jurisprudence comme la non-rétroactivité ou dans des sphères plus novatrices comme l'obligation d'édicter des dispositions transitoires dans certaines hypothèses en matière de droit transitoire comme celui de la notion d'espérance légitime s'agissant des législations ayant des incidences patrimoniales permettent de parvenir à un résultat sans doute très proche de celui qui découlerait de l'application d'un principe de protection de la confiance légitime.

Q6. Quelle est la relation du principe de la confiance légitime avec d'autres principes juridiques, tels que les règles de la protection des droits acquis et le principe de la non-rétroactivité des lois ? Le principe de la confiance légitime est-il devenu un concept juridique autonome ou n'a-t-il prouvé son efficacité que s'il était appliqué conjointement avec d'autres principes étroitement liés, tels que les principes d'équité, de proportionnalité, de sécurité juridique, etc.?

R : Pour les raisons indiquées plus haut, le principe de confiance légitime n'a d'existence que dans le champ d'application du droit de l'Union. Dans ce champs toutefois, il peut être appliqué de façon autonome (voir par exemple le point 34 de CE, 6 décembre 2012, *Société Air Algérie*, n°347870-347871, Rec.398).

En dehors du champ d'application du droit communautaire, on veut bien admettre qu'à défaut de l'appeler ainsi le Conseil d'Etat fait tout de même application des règles concrètes usuellement attachées à la protection de la confiance légitime dans d'autres systèmes juridiques. Dans ces hypothèses, il ne le fait alors pas de façon autonome mais dans le cadre du principe de sécurité juridique qui est perçu comme englobant la confiance légitime, tout en allant au-delà. En effet, le principe de sécurité juridique apparaît à certains égards comme un principe matriciel dont découlent non seulement les principes ci-dessus évoqués en matière d'application du droit dans le temps, mais aussi d'autres principes attachés à la qualité de la loi et notamment les principes de clarté et d'intelligibilité de la règle de droit (voir les développements du rapport précité *Sécurité juridique et complexité du droit*, p.282).

PARTIE II

L'application du principe de confiance légitime





Q1. Merci de décrire les situations dans lesquelles le principe de confiance légitime lie les organes législatifs. Quelles exigences découlant de ce principe pèsent sur législateur et sur les autres organes législatifs et quelles sont les difficultés que le respect de ces impératifs soulève ? Dans quelle mesure le principe de la protection de la confiance légitime peut-il empêcher l'autorité publique d'agir en sa qualité de législateur et de modifier la législation ?

R : Le principe de confiance légitime *stricto sensu* ne lie les organes législatifs que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Le juge ordinaire et notamment administratif, en charge du contrôle de conventionalité des lois, peut donc être amené à examiner la conformité de la loi française avec le PGDUE de protection de la confiance légitime. Les exigences qui en découlent alors pour le législateur national sont celles qui ont été définies par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment en matière d'application de la loi dans le temps. En cas de contrariété entre la loi nationale et ce PGDUE, le juge administratif pourrait être amené à écarter la loi.

Au-delà, comme nous l'avons indiqué, le Conseil constitutionnel (en charge du contrôle de constitutionnalité des lois) encadre l'action du législateur par des principes qui ne sont pas sans rappeler les exigences qui découlent de la protection de la confiance légitime. Tel est notamment le cas s'agissant de l'encadrement de la possibilité pour le législateur de prévoir une rétroactivité des textes qu'il adopte. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans une décision n°98-404 DC du 18 décembre 1998, « le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; (...) néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ». Plus récemment, le Conseil constitutionnel a ajouté à ce premier volet le principe selon lequel « il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; (...), ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (décision n°2013-322 QPC du 14 juin 2013). Il a enfin complété cette dernière exigence par la décision précitée 2013-682 DC en posant que le législateur « ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ». Cette jurisprudence est toutefois trop récente pour que l'on puisse en systématiser les effets sur la marge de manoeuvre du législateur (pour une application de





cette jurisprudence ne conduisant pas à une censure voir les décisions n°2015-474 QPC du 26 juin 2015, n°2015-475 QPC du 17 juillet 2015, n°2015-515 QPC du 14 janvier 2016).

Q2. De quelle manière le principe de confiance légitime lie-t-il les autorités publiques en matière d'actes juridiques individuels? Concerne-t-il essentiellement le domaine de la révocation des actes administratifs, et en particulier les situations dans lesquelles les décisions administratives sont retirées afin de corriger des erreurs commises par l'autorité?

S'agissant du principe de confiance légitime, comme nous l'avons indiqué, il ne s'impose aux autorités administratives que dans le champ d'application du droit de l'Union européenne et il fait alors peser sur elle les conséquences que la CJUE a tiré de ce principe, notamment en matière d'application de la réglementation dans le temps. Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut poser des questions préjudicielles à la CJUE s'agissant de la confrontation entre le principe de confiance légitime et un acte administratif intervenu dans le champ d'application du droit de l'Union (voir par exemple CE, 15 décembre 2010, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n°332363, aux Tables).

S'agissant du principe de sécurité juridique, il impose très classiquement aux autorités administratives de ne pas adopter d'actes rétroactifs ou portant atteinte aux situations constituées et, de façon plus récente, l'obligation d'édicter des dispositions transitoires (voir supra).

En matière d'actes individuels, la principale répercussion du principe de sécurité juridique réside dans l'encadrement du retrait et de l'abrogation de ces actes. Les règles en la matière ont été établies progressivement par une jurisprudence subtile comportant de nombreuses ramifications établies au gré des revirements et des inflexions jurisprudentielles, mais notamment structurée autour de la distinction acte créateur de droits/acte non créateur de droits. Cette jurisprudence a été codifiée au sein du code des relations entre le public et l'administration au titre IV du livre II intitulé « La sortie de vigueur des actes administratifs ». Il est intéressant de souligner que l'ensemble des règles qui y figurent s'applique « Sous réserve des exigences découlant du droit de l'Union européenne » (article L. 241-1). Elles sont, comme l'était la jurisprudence, structurées autour de la distinction entre actes créateurs de droits et actes non créateurs de droits. Pour les premiers, schématiquement, il n'est possible de les retirer ou de les abroger que s'ils sont illégaux et dans les 4 mois suivant leur édicton, sauf décisions obtenues par fraude, décisions conditionnelles et hypothèses dans lesquelles le retrait ou l'abrogation est demandée par le destinataire. S'agissant des décisions non créatrices de droits, elles peuvent être pour tout motif et sans condition de délai, abrogées ou modifiées mais sous réserve le cas échéant de l'édiction de





mesures transitoires (article L. 243-1 renvoyant à l'article L. 221-6). En revanche, le retrait ne peut intervenir que pour les actes illégaux et dans un délai de 4 mois. Comme on le voit, ces règles sont clairement inspirées de considérations tenant au respect du principe de sécurité juridique.

Q3. Merci de décrire brièvement les caractéristiques principales de la protection de la confiance légitime dans l'ordre juridique interne, à savoir:

3.1. Quelle est la source juridique de la confiance légitime? Quels sont précisément les actes des autorités publiques susceptibles de susciter la confiance légitime de l'individu? Les pouvoirs publics ne sont-ils liés que par les décisions administratives individuelles définitives, ou sont-ils également liés par d'autres actes, tels que les décisions administratives interlocutoires, les lignes directrices, les consultations et les communications informelles (intentions, promesses verbales, correspondance, etc.)? Votre ordre juridique national reconnaît-il la passivité établie de l'administration (découlant de l'adage latin *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* [qui ne dit mot consent]) et la tolérance de l'infraction de la part de l'autorité en tant que source de la confiance légitime?

R : La confiance légitime est un PGDUE et s'applique à tous les actes administratifs entrant dans son champ d'application.

La question de savoir si les autorités nationales sont liées par d'autres actes renvoie à la question plus générale de la définition de l'acte administratif. Le droit administratif français est très peu formaliste et une décision administrative obligatoire peut prendre différente forme, y compris le cas échéant un e-mail. En revanche, jusqu'ici, une distinction très forte était faite entre les actes qui modifient l'ordonnement juridique et les autres. Cette distinction est toutefois questionnée par les réflexions actuelles au sein du Conseil d'Etat (voir ainsi l'étude annuelle pour 2013 intitulée *Le droit souple*, publiée à La documentation française).

S'agissant du silence de l'administration gardé par rapport à une demande qui lui est faite, il est regardé comme constituant lui-même, passé un certain délai, une décision administrative. Pendant longtemps la règle était que le silence de l'administration valait refus mais désormais, le silence de l'administration vaut, sauf multiples exceptions, acceptation (voir l'étude du 30 janvier 2014 du Conseil d'Etat, *L'application du nouveau principe « silence vaut acceptation »*, publiée à La documentation française). Mais cette règle ne signifie pas pour autant que la tolérance de l'administration ou sa passivité doit être regardée comme une source de droit. Sa prise en compte semble à ce stade abordée





avec une certaine méfiance par une jurisprudence il est vrai très clairsemée sur ce sujet. On peut néanmoins évoquer l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 2009, *Société Lactalis Industrie* (n°292620, aux tables p.651) dans lequel était en cause un producteur de lait condamné à rembourser des aides à l'exportation communautaires illégalement perçues. Le producteur, ayant eu connaissance de ce qu'une partie des produits concernés avait été en réalité écoulée sur le marché d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, avait suspendu l'exécution des contrats et communiqué ces informations à l'administration, mais néanmoins sollicité et obtenu le versement de restitutions à l'exportation. Le Conseil d'Etat a jugé que si ce producteur pouvait utilement se prévaloir, au soutien de son invocation de la protection de la confiance légitime, du comportement de l'administration qui lui a payé les restitutions à l'exportation litigieuses et du délai de cinq ans qui s'est écoulé entre le paiement et la demande de remboursement, la circonstance qu'il a eu connaissance de ce que des produits qu'il a vendus à la société exportatrice n'avaient pas été exportés a suffi à écarter la protection de la confiance légitime afin de faire échec à la répétition de la somme indûment perçue.

3.2. Compte tenu du fait que, dans certains cas, l'application juridictionnelle du principe de confiance légitime est considérée comme ambiguë, votre juridiction attache-t-elle une certaine importance à l'interprétation de certaines notions qui accompagnent le principe, comme l'espoir, la confiance, ou l'attente raisonnable? Comment ces concepts sont-ils interprétés et distingués dans la jurisprudence?

R : Ces éléments ne semblent pas à ce jour faire partie des notions ou concepts utilisés par la juridiction administrative en dehors de celui d'espérance légitime, déjà évoqué, surtout utilisé dans le cadre de la confrontation avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH et, pour le moment en tout cas, rarement dans le cadre de l'application de la confiance légitime. On trouve en revanche la notion d'espérance fondée (voir par exemple, CE, 30 mars 2007, *ENEL*, précité).

3.3. Le caractère légitime de la confiance et sa protection juridique sont-ils déterminés par la légitimité de son origine ? Plus précisément, les actes juridiques illégaux peuvent-ils susciter une confiance légitime auprès de la personne qui s'est raisonnablement appuyée sur ces actes? Merci d'exposer le cas échéant les arguments justifiant la reconnaissance de la confiance légitime *contra legem* en fournissant des exemples tirés de la jurisprudence.

R : La possibilité de la reconnaissance d'une confiance légitime *contra legem* ne semble pas avoir été consacrée par le juge administratif français. Au contraire, dans un arrêt du 10 avril 2009, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne* (n°310184, Rec. p.159), le





Conseil d'Etat a jugé que le requérant pouvait valablement soulever un moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime à l'appui d'un recours dirigé contre un décret pris pour tirer les conséquences d'une procédure en manquement engagée contre la France par la Commission européenne en raison de l'inobservation des obligations résultant de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 du Conseil relative à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Mais il a alors écarté ce moyen en jugeant que des considérations d'intérêt public impérieuses résultant de la procédure de manquement engagée contre la France par la Commission justifiaient qu'il y soit dérogé et que soit ainsi rendu obligatoire de manière immédiate l'ensemble des mesures concernées.

3.4. La bonne foi de l'intéressé est-elle considérée comme une caractéristique fondamentale dans la formation et la protection de la confiance légitime ? Merci de décrire brièvement de quelle manière la bonne conduite de l'individu concerné et l'aptitude à prévoir le comportement reproché est lié à l'application du principe de la confiance légitime. Y a-t-il d'autres critères de bonne conduite élaborés par le juge en application du principe? Les juridictions nationales distinguent-elles le cas des personnes physiques et celui des personnes morales de droit privé ?

R : La bonne foi semble pouvoir jouer un rôle (elle est comme l'action de l'administration jugée comme pouvant être utilement invoquée dans l'affaire *Société Lactalis Industrie* précitée). Par ailleurs, l'application de la notion d'espérance fondée évoquée plus haut est appréciée au regard d'un opérateur économique « prudent et avisé » (voir par exemple CE, 7 juillet 2006, *Société Poweo et Fédération française des combustibles, carburants et chauffage* (FF3C), n° 289012-289776, Rec. p.325).

3.5. Y a-t-il d'autres aspects essentiels de la protection de la confiance légitime qui ont pris de l'importance dans l'application du principe dans votre ordre juridique interne ?

PARTIE III

La violation du principe de confiance légitime

Q1. Existe-t-il une méthodologie appliquée par les juridictions nationales pour établir la violation du principe de confiance légitime? Existe-t-il des doutes quant à sa fiabilité? Merci d'énumérer les principaux facteurs qui sont pris en compte pour déterminer si la confiance légitime a été violée et pour demander l'application de mesures judiciaires appropriées.

R : Il ne semble pas y avoir pour le moment de méthodologie prédéterminée ou de cadre





d'analyse général. Il s'agit d'une appréciation très casuelle.

Q2. L'application du principe de protection de la confiance légitime a-t-elle une incidence sur l'approche des pouvoirs publics par rapport à la protection des droits individuels? Ce principe est-il efficace dans les cas où les droits et les intérêts des individus se heurtent à l'intérêt général? Le cas échéant, merci de fournir des exemples tirés de la jurisprudence.

R : Au regard des novations qu'il comporte par rapport aux principes classiques du droit public français, le principe de confiance légitime a sans aucun doute conduit à porter une attention accrue aux dispositions de droit transitoire. Il est toutefois difficile de mesurer précisément cet effet.

Par ailleurs, et comme certains des exemples mentionnés plus haut le montrent, des exigences d'intérêt général peuvent faire échec au principe de confiance légitime : tel est le cas en matière de rétroactivité des lois selon les termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ; tel est le cas lorsqu'il existe des « considérations d'intérêt public impérieuses » qui s'attachent au respect immédiat des arrêts en manquement de la CJUE comme en témoigne l'arrêt du 10 avril 2009, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne* précité. De même le principe de confiance légitime ne s'oppose pas à ce que des règles définies avant le début d'une campagne pour l'attribution d'allocations provisoires attribuées par l'acheteur à certains producteurs de lait susceptibles de dépasser les quantités de référence, afin de tenir compte d'éventuelles capacités inutilisées par d'autres producteurs soient modifiées au cours de cette campagne pour tenir compte de l'évolution de la production et du prix du lait (CE, 25 janvier 2006, *Société "La laitière de la montagne"*, n°265964, Rec. p.26)

Q3. Merci de décrire brièvement les sanctions prévues dans votre ordre juridique national dans les cas où des attentes légitimes des administrés ont été déçues. De quelle manière est-il procédé au choix des différents modes de protection (mesures compensatoires, réparation en nature, etc.) ?

R : Deux grandes voies existent : d'une part le contentieux de l'annulation (assorti le cas échéant d'une demande d'injonction et précédé le cas échéant d'une demande de suspension) permet de mettre fin aux actes contraires au principe de confiance légitime ; d'autre part, de tels actes ou actions peuvent le cas échéant donner lieu à l'engagement de la responsabilité de l'Etat suivant les principes de droit commun (voir par exemple CE, 23 juillet 2014, *Société d'éditions et de protection route*, n° 354365, Rec. p.).





Partie IV

Les autres dimensions de l'application du principe

Q1. De quelle manière le droit de l'Union européenne et le droit national se complètent-ils lors de l'application du principe de confiance légitime? Dans certains cas, votre droit interne accepte-t-il que le droit de l'Union européenne vienne résoudre des questions relatives à la protection de la confiance légitime en ce qui concerne des situations développées au niveau national (par exemple dans les cas relatifs à la révocation de décisions administratives individuelles)? Inversement, le droit de l'Union peut-il fournir au juge national les instruments lui permettant de mieux gérer les litiges relatifs à la violation de la confiance légitime? Comment les problèmes de compatibilité entre le droit national et l'approche européenne sont-ils résolus?

R : Pour les motifs exposés plus haut, il n'existe pas de complémentarité puisque le principe de confiance légitime ne s'applique qu'aux situations régies par le droit de l'Union et que, dans ces hypothèses, seul le droit de l'Union et les principes qui y sont attachés sont applicables.

Q2. Lors de l'examen de la légalité des décisions à l'égard desquelles l'administré invoque le principe de confiance légitime, les juridictions administratives renvoient-elles aux dispositions figurant dans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne? Quelles en sont les conséquences en matière d'application du principe par vos juridictions administratives nationales?

R : Il n'existe pas à ce stade de décisions opérant un tel renvoi.

Q.3 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme joue-t-elle un rôle dans l'application du principe de confiance légitime dans votre pays? Si oui, de quelle manière? Merci de fournir des exemples tirés de votre jurisprudence.

R : Comme indiqué plus haut, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relatives aux espérances légitimes en matière de respect du droit aux biens est appliquée en matière patrimoniale.

Marie Gautier-Melleray

Conseil d'Etat français





Séminaire organisé avec le soutien financier de la Commission européenne