

REZUMAT
TEZA DE DOCTORAT
PRINCIPIUL ÎNCREDERII LEGITIME ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

Cuvinte cheie: principiul încrederii legitime, puterea de apreciere a administrației, revocarea actelor administrative, răspunderea administrației, despăgubiri, limitele controlului jurisdicțional.

Subiectul tezei mele este principiul încrederii legitime în dreptul administrativ. Așa cum am arătat și în cadrul tezei, mi-am ales drept temă de studiu un principiu întrucât cred că dreptul administrativ român de astăzi se află într-o situație identică cu cel francez de pe vremea când Gaston Jèze afirma că „*Problemele fundamentale ale dreptului public sunt, de mulți ani, complet indiferente teoreticienilor dreptului administrativ. Oricât de penibil ar fi, trebuie să se recunoască că grija principală a autorilor și profesorilor francezi, care s-au ocupat de dreptul administrativ până la finalul secolului al XIX-lea, a fost să adune texte fără a căuta ideile directe care au inspirat toate reglementările. S-au preocupat să expună soluțiile practice fără a face teoria de ansamblu, sinteza*”. Or, cred că numai discutând mai întâi despre principii poate un sistem de drept să fie așezat pe o bază teoretică, care să permită mai apoi o analiză coerentă a celorlalte instituții și norme.

Pe de altă parte, consider că principiul încrederii legitime, ca principiu care caută să rezolve conflictul fundamental între dorința de a proteja încrederea particularilor în așteptările născute ca urmare a conduitei administrației și nevoia administrației de a-și schimba obiectivele politice se înscrie în sfera mai largă, care constituie cheia de boltă a dreptului administrativ, a conceptelor care caută să realizeze echilibrul, esențial pentru un stat de drept, între interesul public și interesele private, aflate adesea în conflict, acesta fiind un alt motiv pentru care el merită studiat.

În fine, principiul încrederii legitime, deja adoptat de marile jurisdicții internaționale, dar și de multe dintre instanțele din cele mai importante sisteme, ceea ce înseamnă că, dacă el va fi receptat și de sistemul de drept român, ca o expresie a globalizării dreptului, este bine ca, încă de la începutul drumului, el să fie cât mai bine conturat din punct de vedere teoretic, pentru a se reduce la minim incertitudinile inerente unui astfel de „transplant”.

Am început acest demers prin a căuta originile principiului studiat, origini care pot fi intuite chiar în dreptul roman, dar care pot fi situate cu o mai mare exactitate în dreptul german din secolul XX, mai precis în decizia Tribunalului Administrativ Superior din Berlin din 14 noiembrie 1956, cunoscută astăzi drept „cauza văduvei”. Pornind de la această decizie, principiul încrederii legitime a fost ulterior consacrat legislativ în dreptul german, ajungând chiar să îi fie atribuită valoare constituțională.

Din dreptul german, principiul a fost preluat în dreptul european, fiind amintit pentru prima dată foarte devreme în jurisprudența C.J.U.E., respectiv în cauzele reunite C-7/56, 3/57 - 7/57 *Algera*, pentru ca mai apoi să fie dezvoltat și să ajungă la o consacrare completă în cauze precum C-111/63 *Lemmerz-Werke*, C-54/65 *Chatillon*, C-81/72 *Comisia c. Consiliului*, C-5/75 *Deuka*, C-152/88 *Sofrimport*, C-74/74 *CNTA* și C-112/77 *August Topfer*. Aceste spețe-vedetă au promovat principiul încrederii legitime atât de mult încât, în anii 1970, C.J.U.E. a pronunțat 35 de hotărâri în care acest principiu a fost cauza principală a acțiunii.

În dreptul britanic, principiul încrederii legitime pare să fi apărut în mod independent, fără a fi un import din dreptul continental, iar în cadrul acestui sistem de drept principiul studiat a atras și atrage în mod constant atenția doctrinei și a practicii judiciare.

În ceea ce privește definiția care poate fi dată acestui principiu, ea trebuie construită pornind mai întâi de la sensul termenilor care îi compun denumirea, respectiv „încredere”, „legitim” și „principiu”.

Astfel, am preferat să utilizăm termenul de „încredere” în locul celui de „speranță” și am stabilit care este cel mai adecvat sens al acestui cuvânt în contextul instituției studiate. În ceea ce privește sensul termenului de „legitim”, credem că acesta ar trebui să se refere la poziția subiectivă a particularului, încrederea putând fi considerată legitimă ori de câte ori particularul este de bună-credință. În fine, ne-am preocupat de conceptul de principiu de drept și am încercat să extragem, din mai multe opinii doctrinare cu privire la acest subiect, ceea ce ne interesează în contextul studiului nostru.

După ce am încheiat analiza separată a acestor termeni, i-am adunat laolaltă și am dat o definiție principiului încrederii legitime, văzut ca un întreg. În acest sens, am considerat că principiul încrederii legitime cere ca, dacă administrația a întreprins o anumită acțiune care dă naștere încrederii particularului că, în viitor, organele administrative se vor comporta într-un anumit fel, și dacă particularul este de bună-credință, atunci administrația nu poate întreprinde o

acțiune contrară încrederii particularului, cu excepția situației în care un interes public superior cere acest lucru.

Capitolul următor este dedicat fundamentelor, conflictelor și interferențelor, pe scurt relației pe care principiul încrederii legitime o are cu alte instituții juridice.

Referitor la fundamentele principiului încrederii legitime, există două teorii, una care fundamentează acest principiu pe conceptul de încredere, alta care îl fundamentează pe conceptul de stat de drept. Teoria încrederii poate fi văzută, la rândul său, din două perspective: una utilitaristă, care încearcă să acrediteze principiul încrederii legitime din perspectiva utilității sociale a acestui concept, și una morală, non-utilitaristă, în care încrederea este văzută ca un ideal de comportament uman. De cealaltă parte, teoria statului de drept este mai puțin clară, tocmai datorită multiplelor valențe pe care le poate avea conceptul de stat de drept și, totodată, a existenței unei anumite demonetizări a conceptului, datorită supra-utilizării sale. În dreptul britanic au fost identificate și alte posibile fundamente, respectiv ideea de corectitudine, noțiunea de abuz de putere și principiul bunei administrări, dar și noțiunea de *estoppel*, cu care principiul încrederii legitime prezintă anumite asemănări. La final, am optat pentru a accepta că principiul încrederii legitime are un fundament pluralist, fiecare dintre fundamentările analizate fiind capabilă să explice, dintr-un anumit punct de vedere, principiul studiat, și fiecare având plusurile și minusurile sale.

În următoarea secțiune a lucrării am analizat principiile cu care încrederea legitimă intră în conflict, atunci când se pune problema protejării sale prin intermediul instanțelor de judecată.

Primul astfel de principiu este cel al separației puterilor în stat, care, deși este unul dintre marile principii clasice ale democrației, își vede rolul diminuat în prezent, el ajungând să fie umbrit de un alt mare principiu, cel al preeminenței dreptului. Or, tocmai acest principiu, care temperează principiul separației puterilor în stat, poate constitui o bază care să permită controlul jurisdicțional al respectării încrederii legitime. Am concluzionat că ceea ce este totuși de dorit este găsirea unui echilibru, care nici să nu permită aplicarea oarbă a unei reglementări, indiferent de comportamentul anterior al administrației, dar nici să nu ofere judecătorului șansa de a transgresa în mod liber limitele autorității judecătorești și de a se transforma, după bunul plac, în administrator sau legiuitor.

Al doilea principiu cu care principiul încrederii legitime ar putea intra în conflict este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului administrativ, respectiv principiul legalității.

Acest principiu își are originea în principiul separației puterilor în stat, cărui îi urmează destinul, fiind temperat la momentul actual de alte principii de drept emergente. Oricum, conflictul între principiul încrederii legitime și principiul legalității se rezolvă mult mai simplu, deoarece, odată ce se recunoaște că principiul încrederii legitime este parte a ordinii juridice, la fel ca principiul legalității, trebuie să se observe că există două valori în joc, astfel încât doctrina încrederii legitime nu mai poate fi exclusă *de plano*, totul devenind o problemă de echilibrare a celor două valori.

În fine, un al treilea principiu cu care principiul încrederii legitime are relații tensionate este cel al puterii de apreciere a administrației, care reprezintă conceptul potrivit căruia organele administrative trebuie să beneficieze de o anumită marjă de manevră în alegerea unei anumite conduite dintre mai multe astfel de conduite posibile din punct de vedere legal, marjă cunoscută sub numele de putere de apreciere sau de putere discreționară a administrației. Similar celor arătate în cazul principiului legalității, dacă se recunoaște că protejarea încrederii legitime este o dimensiune a legalității, atunci conflictul dintre aceasta și marja de apreciere a administrației va fi rezolvat, respectarea principiului încrederii legitime reprezentând doar o altă limită pusă puterii de apreciere a administrației, printre multe altele.

Principiul încrederii legitime are interferențe și ar putea fi confundat cu principiul securității juridice și cu dreptul la o bună administrare.

În ceea ce privește principiul securității juridice, acesta este un principiu greu de definit și există voci care consideră că principiul încrederii legitime este o simplă fațetă sau un simplu corolar al principiului securității juridice. Împărtășim însă opinia potrivit căreia este de dorit ca cele două să fie considerate principii de drept distincte, deoarece acest lucru poate contribui la o mai bună definire a lor. Prin urmare, pentru a stabili domeniile proprii de aplicare a celor două principii, am considerat că principiul securității juridice privește mai ales chestiuni obiective, în timp ce principiul încrederii legitime are mai degrabă un caracter subiectiv.

Pe de altă parte, principiul bunei administrări poate fi considerat, în mod real, un „principiu umbrelă”, înglobând mai multe principii care, împreună, formează conceptul de bună administrare, iar printre aceste principii se numără și cel al încrederii legitime.

Următorul capitol se preocupă de condițiile concrete în care principiul încrederii legitime poate fi aplicat. În opinia noastră, există două condiții principale pentru ca încrederea legitimă a particularului să fie recunoscută: pe de o parte, să existe o anumită conduită a administrației, o

reprezentare cu privire la modalitatea în care ea se va comporta ulterior, care să dea naștere unei încrederi legitime pentru particulari, și, pe de altă parte, să nu existe un motiv bun, respectiv un interes public superior, care să o determine să se comporte altfel. Prima dintre aceste condiții se împarte, la rândul ei, în două sub-condiții: una de natură obiectivă, care constă în existența unei anumite acțiuni a administrației de natură să dea naștere încrederii, și una de natură subiectivă, referitoare la poziția internă pe care particularul o are față de această acțiune și care califică încrederea ce s-ar putea pune în ea ca fiind legitimă.

Astfel, referitor la condiția obiectivă, acțiunile administrației care pot da naștere încrederii se clasifică în trei categorii: emiterea unui act administrativ, o promisiune sau o asigurare dată de administrație particularului cu privire la comportamentul viitor al celei dintâi și o politică sau o practică administrativă.

Cu privire la emiterea unui act administrativ, ceea ce poate pune probleme față de principiul încrederii legitime este situația în care administrația emite un astfel de act și, mai apoi, se decide să îl revoce. Această problemă trebuie analizată separat, atât din perspectiva actelor administrative individuale, cât și din cea a actelor administrative normative.

În ceea ce privește actele individuale, ceea ce interesează pentru studiul nostru sunt actele individuale favorabile particularului, existând situații în care acestea pot fi revocate și situații în care ele sunt irevocabile, din perspectiva principiului încrederii legitime. Am abordat o serie de probleme specifice actelor administrative individuale, arătând că, pentru ca acestea să dea naștere încrederii legitime, trebuie, în principiu, ca ele să fi fost comunicate beneficiarului, că este permisă corectarea erorilor materiale din actele administrative individuale, cu condiția ca ele să fie veritabile erori materiale, iar nu greșeli de apreciere, și că incidența principiului încrederii legitime s-ar putea pune și atunci când sunt revocate acte nefavorabile particularului, dacă sunt afectate interesele unor terți.

Trecând la actele administrative cu caracter normativ, principiul în materie este că nimeni nu are dreptul dobândit la menținerea unui act normativ, însă că acest fapt nu exclude ca actele normative să dea naștere încrederii legitime, care nu va fi protejată prin irevocabilitate, precum în cazul actelor individuale, ci printr-o revocare cu luarea în considerare a încrederii create. Am tratat în acest context problema retroactivității aparente în revocarea unui act normativ și pe cea corelativă, a măsurilor tranzitorii, arătând că, deși revocarea unui act normativ poate bulversa situația particularilor, totuși instanțele nu impun, în principiu, existența unor măsuri tranzitorii.

A doua categorie de acțiuni ale administrației care pot da naștere încrederii legitime este cea a promisiunilor sau asigurărilor date de administrație particularilor. În cazul acestei categorii, problemele care interesează principiul studiat pot apărea în situația în care administrația încalcă promisiunile făcute sau asigurările date, acționând de o altă manieră decât cea prefigurată.

Diferența dintre promisiuni și asigurări constă în faptul că cele dintâi au un caracter spontan, informal, pe când asigurările sunt solicitate, au un caracter formal, obligația de a le furniza fiind câteodată chiar reglementată de lege. În acest sens, am analizat deciziile fiscale de tip *ruling*, reglementate de mai multe sisteme de drept, dar și două situații de obligații de consiliere întâlnite în dreptul nostru, respectiv emiterea unui certificat de urbanism și cea prevăzută de art. 6 alin. (1) din Codul de procedură fiscală.

Pentru ca promisiunile sau asigurările să dea naștere încrederii legitime trebuie respectate o serie de cerințe comune, respectiv promisiunea sau asigurarea să fie clară și neechivocă, fiind în acest sens deosebit de importanți termenii folosiți, să nu fie vorba despre o manifestare de natură politică, promisiunea sau asigurarea să nu apară ca fiind condițională, contextul în care aceasta apare să nu ducă înspre ideea că administrația nu s-ar fi obligat dacă ar fi cunoscut toate datele problemei și forma manifestării de voință să fie explicită, doar în rare cazuri fiind admise forme implicite și numai dacă sunt suficient de clare.

Ultimul tip de acțiuni ale administrației care pot da naștere încrederii legitime sunt politicile și practicile administrative.

Politicile administrației reprezintă reguli în legătură cu modalitatea în care organele administrative trebuie să decidă într-una sau alta dintre chestiunile aflate în competența lor, care îmbracă, aproape în toate cazurile, o formă scrisă. Două situații speciale se disting în cadrul politicilor administrative: cea a regulilor de *soft law*, care pot avea efecte similare unor politici, și cea a actelor administrative interne, despre care am arătat că statutul lor nu poate fi tranșat decât de la caz la caz, urmând a se stabili dacă este vorba despre veritabile acte normative, atunci când conțin reguli cu forță juridică, sau despre politici scrise ale unei instituții. Oricum ar fi, din perspectiva încrederii legitime, dacă regula este una pur intra-organizațională, ea nu poate da naștere încrederii. În ceea ce privește problema publicării politicilor administrative, pentru a fi apte să formeze încrederea particularului, aceste politici trebuie aduse într-o anumită formă la cunoștința celor interesați, chiar dacă nu neapărat prin publicarea într-un jurnal oficial. Există și o formă specială de publicare a politicilor, respectiv elaborarea de ghiduri destinate particularilor,

referitor la care am arătat că, în opinia noastră, ar trebui întotdeauna respectate de către administrație.

Referitor la practicile administrative, ele reprezintă modalitatea în care un organ administrativ soluționează situații similare și, spre deosebire de politici, ele nu sunt scrise. Lipsa caracterului formal este suplinit de repetitivitatea acestor practici, de unde derivă faptul că, pentru a se putea prevala de o anumită practică administrativă ca bază a încrederii sale, particularul trebuie să dovedească faptul că respectiva practică este constantă.

Politicile și practicile administrative pot da naștere unor probleme comune din perspectiva încrederii legitime, probleme care apar în situația în care administrația se îndepărtează de la aceste politici și practici.

Astfel, este posibil ca politica sau practica existentă să fie înlocuită, situație care este similară cu cea a abrogării actelor normative și în care particularul nu poate împiedica schimbarea politicii sau a practicii, dar poate cere totuși protecție atunci când acest lucru se întâmplă intempestiv, în măsura în care dovedește că a avut încrederea legitimă că linia de conduită a administrației se va păstra și se va aplica și în cazul său.

O situație diferită apare atunci când politica sau practica nu este schimbată, însă ea nu este aplicată într-un caz concret. Deși există voci în doctrină și jurisprudență care tratează această situație tot din perspectiva încrederii legitime, în opinia noastră, ea ar trebui tratată din perspectiva principiului nediscriminării și, deci, nu ar trebui permisă în nicio situație.

În continuare, am tratat problemele comune care pot apărea în cazul tuturor acțiunilor administrației care sunt apte să dea naștere încrederii legitime.

Prima, și probabil cea mai stringentă, este cea a legalității acțiunii administrației: pentru a da naștere încrederii legitime este necesar ca acțiunea administrației să fie una legală sau nu? O bună parte din doctrină și jurisprudență s-au pronunțat în sens afirmativ, considerând că acțiunile nelegale nu pot da naștere încrederii. În ceea ce ne privește am argumentat în sens contrar, considerând că, în principiu, simplul fapt că o acțiune a administrației este nelegală nu trebuie să excludă, *de plano*, existența încrederii și, deci, aplicarea principiului încrederii legitime. Credem că o asemenea situație nu ar trebui rezolvată pe tărâmul condiției obiective, ci pe cel al condiției subiective. Pe scurt, ori de câte ori nelegalitatea poziției administrației este minoră, se naște prezumția că ea nu a fost cunoscută de către particular, astfel că acesta are dreptul la protecție. Cel puțin în astfel de situații, considerăm că decizia ar trebui să fie mai nuanțată.

O a doua problemă care s-ar putea ivi este cea a unei acțiuni întreprinse de un alt organ decât cel competent. În principiu, am fost de acord că o astfel de acțiune nu poate da naștere încrederii legitime, dar am arătat totuși că există și situații la limită, respectiv acele cazuri în care particularul cunoaște faptul că promisiunile sau asigurările primite nu provin de la un organ competent, dar este convins că autoritatea care le oferă o face tocmai în virtutea unei înțelegeri cu organul competent. De asemenea, am mai identificat două excepții, când încrederea legitimă ar trebui recunoscută, respectiv atunci când chiar scopul existenței unei autorități administrative este de a oferi consiliere altor autorități și particularilor, într-un anumit domeniu, și cea în care își găsește aplicabilitate teoria funcționarului de fapt. În fine, în cazul organelor administrative colective sau colegiale încrederea legitimă în acțiunea lor poate fi creată doar în situația în care acțiunea respectivă este întreprinsă de numărul suficient de membri ai respectivului organ care ar putea adopta, în mod legal, decizia care îl interesează pe particular.

O a treia problemă comună este cea a inacțiunii administrației: în principiu, o astfel de inacțiune nu ar trebui să ducă la nașterea încrederii legitime ținând cont de faptul că omisiunea are, în cele mai multe cazuri, un caracter echivoc și nu poate duce la concluzia că administrația a dorit să se angajeze în vreun fel. Pe de altă parte, există situații lipsite de caracter echivoc în care s-a recunoscut totuși că încrederea se poate naște și dintr-o inacțiune.

În fine, o altă problemă o constituie posibilitatea „revocării” încrederii pe care administrația a creat-o particularilor, respectiv cea de a pune capăt acestei încrederi, pentru a-și redobândi libertatea de acțiune într-un anumit domeniu. Această posibilitate trebuie recunoscută administrației, din moment ce i se permite să revoce chiar acte administrative individuale, creatoare de drepturi. Cu toate acestea, pentru o revocare valabilă trebuie respectate câteva condiții, respectiv ca revocarea să provină de la același organ care a determinat nașterea încrederii sau de la un alt organ implicat în procesul de decizie, ca intenția de revocare să fie clară și neechivocă și ca ea să intervină anterior momentului în care particularul a adoptat o anumită conduită bazată pe încrederea legitimă creată.

După ce am epuizat analiza diverselor probleme legate de condiția obiectivă, am trecut la analiza condiției subiective, respectiv a poziției interne a particularului. Astfel, particularul trebuie să fie, în primul rând, de bună-credință, ceea ce înseamnă că acesta nu trebuie să fi determinat, prin maniere dolosive, acțiunea administrației. Mai apoi, este necesar ca particularul să se încreadă în mod real în acțiunea administrației și să nu se aștepte la faptul că ea poate fi

schimbată în viitor. În opinia noastră, standardul pentru aplicarea încrederii legitime trebuie să fie cel al unui *bonus pater familias*, deci al unei persoane rezonabile și informate, standard ce urmează a fi particularizat în funcție de calitatea de profan sau profesionist al respectivei persoane. Acest standard trebuie aplicat *in concreto*, fiind luate în considerare toate circumstanțele speței pentru a se decide capacitatea persoanei de a anticipa o schimbare. De asemenea, particularul trebuie să manifeste o atitudine prudentă față de acțiunile administrației, pentru a-și da seama dacă sunt sau nu legale.

În continuare, am tratat unele probleme specifice condiției subiective. Prima dintre acestea este dacă e necesar ca particularul să cunoască acțiunea administrației aptă de a da naștere încrederii. Deși există o serie de opinii contrare, am considerat că, pentru a se putea vorbi despre o veritabilă încredere, particularul trebuie să cunoască efectiv această acțiune.

Mai apoi, am analizat distincția dintre speranță și încredere. Cu alte cuvinte, pentru ca încrederea să fie considerată legitimă, este necesar ca particularul să se fi bazat pe ea, în sensul de a întreprinde anumite acțiuni care să o obiectiveze? De data aceasta, credem că răspunsul este negativ: deși existența încrederii are un impact puternic pentru admiterea unei acțiuni, această soluție nu ar trebui exclusă nici în cazul existenței unei simple speranțe, câtă vreme unele acțiuni ale administrației presupun o conduită ulterioară care permite o mai ușoară materializare a încrederii decât altele.

Următorul capitol este dedicat testului inexistenței unui interes public superior și modalităților de reparare a prejudiciului.

Cu privire la testul inexistenței unui interes public superior trebuie stabilit, mai întâi, ce s-ar putea înțelege prin interes public. Din punctul nostru de vedere, acesta este binele, văzut în ansamblu, al unei anumite comunități. Acest interes trebuie, în primul rând, să existe deoarece, dacă administrația nu invocă un astfel de interes, atunci testul analizat este lipsit de obiect. Atunci când interesul public există, administrația trebuie să ofere explicații pertinente cu privire la modalitatea în care acțiunea pe care a întreprins-o, cu ignorarea încrederii legitime a particularului, este de natură să salvgardeze acest interes public.

Trecând la interesul privat care trebuie comparat cu interesul public, invocarea și dovedirea acestuia cad în sarcina particularului. Punerea în balanță a interesului public cu cel privat trebuie să ia în calcul tipul de interes privat afectat, fiind mai demn de protecție interesul unei persoane care are un drept pe care riscă să îl piardă datorită acțiunii administrației, față de

persoana care nu are un asemenea drept, dar speră să obțină un „privilegiu” din partea administrației. De asemenea, se pot purta discuții cu privire la natura prejudiciului suferit de particular, interesul privat fiind mai puternic atunci când particularul s-a încrezut efectiv în acțiunea administrației și această încredere a fost materializată.

Trecând la problema cântăririi efective a celor două interese, este de subliniat, mai întâi, că existența unui interes public nu înseamnă că acesta va prevala întotdeauna. De asemenea, în această operațiune de punere în balanță, instanțele nu trebuie să decidă *de novo* cum trebuie satisfăcut interesul public, ci trebuie să asculte argumentele administrației cu privire la motivul pentru care a fost necesar ca noua politică să se aplice particularilor care se bazează pe *status quo*-ul anterior și să aprecieze dacă aceste argumente sunt sustenabile, conferind însă o anumită greutate viziunii autorității.

Din jurisprudență pot fi extrase câteva criterii concrete de apreciere. Acestea pot depinde de acțiunea administrației care a dat naștere încrederii, fiind mult mai puternică poziția particularului atunci când este vorba despre emiterea unui act administrativ individual. Atunci când este în discuție un act administrativ cu caracter normativ, problema supusă discuției va fi care a fost interesul public care a determinat abrogarea sa bruscă. Când în discuție se află promisiunile și asigurările, instanțele vor ține cont de caracterul individual al acestora, fiind mai probabil ca instanțele să oblige administrația să le urmeze atunci când ele vizează un număr mai mic de persoane. În ceea ce privește asigurările, am revenit la cele două obligații de consiliere reglementate de dreptul nostru, respectiv art. 6 alin. (1) din Codul de procedură fiscală și emiterea certificatului de urbanism, și am arătat că, în cazul celui dintâi, aplicarea principiului încrederii legitime trebuie să fie automată, fără a se mai ține cont de existența unui interes public superior, în timp ce, în cazul celui de-al doilea, deși în principiu aplicarea principiului în discuție ar trebui să fie tot automată, nu este exclusă revocarea certificatului, în condiții stricte și limitative. Trecând la politicile și practicile administrative, similar actelor normative, ceea ce trebuie analizat este interesul public în schimbarea lor bruscă, iar nu schimbarea propriu-zisă. În ceea ce privește neaplicarea politicii sau a practicii într-o anumită situație, am arătat deja că ea nu poate fi analizată din perspectiva încrederii legitime, iar în situația neaplicării unei politici administrative stabilite în mod formal, odată dovedită existența încrederii legitime a particularului, administrația trebuie să justifice existența unui interes public superior care a

determinat-o să nu aplice politica respectivă, criteriile de apreciere fiind cele la care deja s-a făcut referire mai sus.

Desigur, motivul pentru care încrederea particularului este considerată legitimă nu este singurul factor de analiză a prevalenței interesului public sau a celui privat, ci este necesară o examinare mai largă a contextului administrativ în care a avut loc acțiunea care a creat încrederea, dar și a consecințelor pe care recunoașterea acestei încrederi le-ar putea avea. Pentru aprecierea acestor consecințe este relevant, în primul rând, numărul particularilor care ar putea beneficia de recunoașterea încrederii legitime a unuia dintre ei. De asemenea, este important să se stabilească dacă particularul s-a bazat efectiv pe acțiunea administrației și dacă acțiunea a fost sau nu legală, deoarece interesul public este mai puternic atunci când în discuție se află o acțiune nelegală. Pe de altă parte, anumite tipuri de interes public sunt atât de importante încât vor înlătura în aproape toate cazurile interesul privat, sens în care trebuie menționate materia ajutoarelor de stat, politica agricolă, sectorul oțelului și politica comercială externă ale Uniunii Europene, sănătatea, protecția mediului, siguranța națională, libera concurență, drepturile persoanelor private de libertate. Există și domenii în care încrederea legitimă este recunoscută mai facil, cum ar fi domeniul fiscal, cu excepția situației în care se pun probleme care ar putea periclita sistemul fiscal pe o scară mai largă, și cel al securității sociale, în care interesul privat ar trebui, în mod real, privilegiat. Deși există tendința de a da prevalență interesului individual atunci când problema privește „doar bani”, în timp ce interesul public tinde să prevaleze atunci când în discuție sunt beneficii non-monetare, această viziune nu este una corectă, câtă vreme banii publici nu sunt o resursă nelimitată și de ei depinde calitatea serviciilor publice. În fine, am analizat situația în care contraponderea interesului privat nu este doar interesul public, ci și interesele altor particulari determinați, situație în care principiul încrederii legitime îl poate proteja pe particular doar atunci când diferendul îl privește exclusiv pe acesta și o autoritate publică, însă atunci când interesele unui alt particular sunt implicate și când există o legătură de cauzalitate suficient de caracterizată între protejarea intereselor unui particular și lezarea intereselor altuia, principiul încrederii legitime își pierde orice forță. Atunci când este vorba despre terți nedeterminați, interesul general al acestora trebuie pur și simplu luat în considerare alături de interesul public.

La finalul sub-capitolului dedicat testului inexistenței unui interes public superior, am concluzionat că totul se reduce la aplicarea unui test al proporționalității. Pentru a stabili în

concret în ce ar trebui să conștie acest test, poate fi utilizată jurisprudența C.J.U.E., din care reiese că și această instanță supranațională aplică un test de proporționalitate, care, chiar dacă este mai puțin complex decât cel al C.E.D.O., pare mai adecvat chestiunii în litigiu. Astfel, C.J.U.E. consideră că instanțele ar trebui să intervină atunci când există un dezechilibru semnificativ între justificările pentru schimbarea politicii și interesele persoanei afectate.

În ceea ce privește modalitățile de reparare a prejudiciului prilejuit de încălcarea încrederii am tratat, mai întâi, o chestiune oarecum colaterală, respectiv cine poate invoca principiul încrederii legitime și împotriva cui o poate face. În principiu, încrederea legitimă este invocată de persoane fizice și juridice de drept privat, însă nu este exclus ca ea să fie invocată de persoane juridice de drept public atunci când interesele lor sunt afectate de o persoană de drept public de rang superior. De asemenea, în jurisprudența C.J.U.E., complicată de componenta supra-națională, s-a decis că principiul protecției încrederii legitime a resortisanților unui stat membru poate fi invocat chiar de respectivul stat membru într-o acțiune în anularea unor acte emise de către instituțiile comunitare sau de către un stat membru împotriva altui stat membru.

Referitor la persoana împotriva căreia se poate invoca încrederea legitimă, aceasta poate fi invocată, în principiu, împotriva oricărui titular de putere publică din sfera puterii executive. Nu vedem însă nicio piedică în a invoca încrederea legitimă împotriva particularilor investiți cu putere publică, în domeniul lor de competență.

După ce am abordat aceste chestiuni colaterale, am revenit la problema reparării prejudiciului, tratând mai întâi sistemul contenciosului administrativ român. În acest sens, este de observat că, *stricto sensu*, repararea prejudiciului se referă la antrenarea răspunderii patrimoniale a administrației, obiectivată prin plata de despăgubiri, iar *lato sensu* se poate referi la toate soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ, respectiv anularea actului administrativ, obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ, la eliberarea unui înscris sau la efectuarea unei operațiuni administrative, acordarea de despăgubiri, anularea unui contract, obligarea autorității publice la încheierea unui contract, impunerea îndeplinirii unei obligații contractuale și suplinirea consimțământului uneia dintre părți, care reprezintă forme de reparare a unui anumit prejudiciu pe care particularul îl suferă ca urmare a acțiunii administrației, pentru studiul nostru interesând această din urmă semnificație.

Prin urmare, am tratat, pe rând, toate aceste modalități de reparare a prejudiciului. Am început cu cea a anulării unui act administrativ care poate interveni atunci când, prin chiar

emiterea actului, administrația a încălcat încrederea legitimă a particularului. Un astfel de act ar putea fi un act administrativ de revocare a unui alt act administrativ individual favorabil particularului sau un act administrativ individual contrar unei promisiuni, asigurări, politici sau practici administrative. Atunci când actul administrativ contrar acțiunilor anterioare ale administrației este un act normativ, soluția nu ar mai putea fi cea de anulare cu efecte *erga omnes*, ci una *sui generis*, respectiv cea de a obliga administrația să satisfacă pretențiile reclamantului ca și cum acestea ar fi fost formulate sub imperiul vechii reglementări.

În ceea ce privește soluția de obligare a administrației la emiterea unui act administrativ sau la efectuarea unei operațiuni administrative, aceasta are un caracter prea divers pentru a putea fi particularizată suplimentar, instanța urmând să oblige administrația să adopte orice măsură care ar fi de natură să satisfacă pretențiile reclamantului.

Referitor la acordarea de despăgubiri, această soluție are cel mai mare grad de generalitate, ea putând atât să acompanieze celelalte forme de reparare a prejudiciului, cât și să fie o formă de reparare de sine stătătoare. În sistemul nostru de drept, care nu cunoaște o formă specială de răspundere patrimonială a administrației, pentru a se decide acordarea de despăgubiri trebuie verificată îndeplinirea condițiilor antrenării răspunderii civile delictuale.

Astfel, condiția faptei ilicite trebuie considerată îndeplinită dacă s-a dovedit existența încrederii legitime a particularului, conjugată cu inexistența unui interes public superior care să justifice nesocotirea acesteia. În ceea ce privește culpa, în principiu autoritatea este considerată a fi în culpă ori de câte ori emite un act administrativ nelegal, cu excepția situației în care se poate dovedi că există o culpă concurrentă a particularului.

Pentru a fi reparat, prejudiciul trebuie să fie unul cert, discuții putând fi însă purtate cu privire la prejudiciul derivat din pierderea unei șanse, posibil de a fi cauzat prin încălcarea încrederii legitime și care trebuie reparat în condițiile Codului civil. În principiu va fi reparat atât prejudiciul material, cât și cel moral. Cu toate acestea, instanțele sunt destul de stricte atunci când evaluează certitudinea prejudiciului suferit de particular, astfel încât despăgubirile pentru prejudiciile cauzate de încrederea în acțiunea administrației sunt acordate doar între anumite limite. Administrația poate fi ținută să repare atât prejudiciul suferit ca urmare a încălcării încrederii și prejudiciu suferit ca urmare a încălcării așteptărilor, cu condițiile ca acesta să îndeplinească standardul de certitudine la care am făcut deja referire.

În fine, în ceea ce privește legătura de cauzalitate, particularul nu va avea dreptul la reparații decât în situația în care dovedește că pierderea suferită este legată în mod direct de încălcarea încrederii sale legitime, sarcina probei unei legături de cauzalitate suficient de caracterizată revenind acestuia.

Ulterior abordării axate pe principiile de drept românești, am analizat și o serie de remedii adoptate în alte sisteme de drept.

Cel mai important din punct de vedere practic este cel al despăgubirilor acordate ca unică formă de reparație, care ar putea fi acordate atunci când interesul public cere totuși ca acțiunea administrației care a încălcat încrederea particularului să fie menținută. Spre exemplu, o astfel de formă de reparație ar putea fi utilizată atunci când există o situație de schimbare a cadrului normativ, prin adoptarea unui act administrativ normativ care modifică sau abrogă un act anterior, ceea ce ar evita discuțiile care pot interveni în acest caz și la care am făcut referire anterior. Oricum, nu trebuie pierdut din vedere că această formă de reparație nu este de natură să înlăture complet prejudiciul suferit de reclamant, motiv pentru care acordarea sa ar trebui să aibă loc exclusiv în situațiile în care instanța nu poate acorda o protecție deplină intereselor particularului, datorită existenței unui interes public prevalent. Pe de altă parte, posibilitatea acordării de despăgubiri ca unic remediu pentru încălcarea încrederii legitime ar putea fi de natură să înlăture principalele obiecțiuni împotriva recunoașterii încrederii bazate pe o acțiune nelegală a administrației, câtă vreme nu s-ar mai putea spune că autoritățile publice își depășesc competența atunci când creează anumite așteptări pentru particulari în probleme care nu se află în atribuțiile lor. Am concluzionat această discuție arătând că, în opinia noastră, și acordarea despăgubirilor ca unică formă de reparație reprezintă tot o fațetă a antrenării răspunderii civile delictuale, despăgubirile reprezentând sume care acoperă prejudiciul suferit de particular ca urmare a unei fapte ilicite a administrației, iar nu compensații, precum în cazul răspunderii pentru acțiunile legale ale administrației. În legătură cu adoptarea acestei forme de reparație în dreptul român, am atras atenția asupra unei probleme procedurale ce s-ar putea ivi, respectiv a faptului că, având în vedere reglementările din Legea nr. 554/2004 și ale Codului de procedură civilă, competența de a acorda această formă de reparație nu ar aparține instanțelor de contencios administrativ, ci instanțelor de drept comun, ceea ce prezintă multiple inconveniente.

O altă formă de reparație ar putea fi reprezentată de obligarea administrației la adoptarea unor norme tranzitorii, în cazul schimbării unor norme sau unor politici și practici. Am arătat că,

în opinia noastră, o astfel de soluție nu este posibilă, deoarece normele tranzitorii ar avea efecte *erga omnes*, nu numai asupra reclamantului, ceea ce nu poate fi acceptat. Prin urmare, adoptarea de norme tranzitorii trebuie să rămână doar un reper după care instanța se va ghida atunci când va decide dacă încrederea legitimă a particularului a fost luată în calcul într-un mod suficient.

Un alt remediu, provenit din sistemul britanic de drept, este cel al încrederii legitime văzute ca un considerent relevant, ceea ce înseamnă că instanța va obliga administrația să adopte o nouă decizie, de data aceasta cu luarea în calcul a încrederii legitime a particularului. În funcție de specificul fiecărei spețe în parte, o asemenea soluție nu ar putea fi exclusă *de plano* nici în contenciosul administrativ român, în situația în care instanța nu are la dispoziție elementele necesare pentru a efectua ea însăși o primă analiză din perspectiva încrederii legitime și va considera că administrația este mai bine plasată să facă acest lucru.

O altă soluție utilizată în dreptul britanic este cea a protejării încrederii legitime pe cale procedurală, respectiv de a obliga administrația să audieze particularul interesat înainte de a adopta o decizie. Această soluție se justifică prin modalitatea în care principiul încrederii legitime a evoluat în dreptul britanic și preluarea de către instanțele noastre de contencios a soluției în discuție aici ar fi, pe de o parte, lipsită de orice temei și, pe de altă parte, inutilă, având în vedere că, oricum, cel puțin pe parcursul litigiului, particularul a făcut deja cunoscut administrației punctul său de vedere.

Pot exista situații în care se ridică problema recunoașterii încrederii legitime a particularului, fără însă a se ridica și cea de reparare a prejudiciului suferit de acesta într-una dintre formele de mai sus, atunci când reclamantul nu a suferit un prejudiciu. În acest sens, s-ar putea pune problema utilizării principiului încrederii legitime pentru a interpreta anumite norme de drept sau pentru a se stabili efectele în timp ale unor anumite soluții, deși această din urmă posibilitate este străină dreptului nostru și, oricum, se referă la efectele hotărârilor judecătorești, iar nu ale actelor administrative.

Ulterior, am analizat pe scurt subsidiaritatea principiului încrederii legitime, arătând că acesta a fost dezvoltat pentru a complini o lacună, respectiv pentru a da posibilitatea cenzurării unui comportament al administrației care, deși se putea considera că se încadrează în limitele legale, apărea totuși ca inechitabil. Tocmai pentru acest motiv, principiul încrederii legitime ar trebui să păstreze un caracter subsidiar, prin aceasta înțelegându-se faptul că el ar trebui utilizat

doar atunci când, în urma unei analize atente, se dovedește că nu se poate identifica nicio altă nelegalitate a acțiunii administrației.

În ultimul capitol al lucrării noastre, am tratat problema receptării principiului încrederii legitime în dreptul românesc.

În ceea ce privește stadiul actual al receptării acestui principiu, dintr-o o analiză a jurisprudenței pot fi identificate o serie de cauze în care principiul studiat a fost analizat și chiar unele cauze în care pretențiile reclamantilor au fost admise în temeiul său. Există, totodată, și deficiențe, respectiv tratarea nedistinctă a principiului încrederii legitime sau confundarea sa cu alte principii de drept. De asemenea, pot fi identificate cauze în care s-a refuzat tratarea incidenței principiului încrederii legitime deoarece se situau în afara sferei de aplicare a dreptului european.

Ulterior, am trecut în revistă și stadiul doctrinei noastre, concluzionând că principiul încrederii legitime este destul de rar menționat și, atunci când este amintit, acest lucru se face în trecut, fiind pus alături de alte principii, cum ar fi cel al proporționalității și cel al securității juridice, deși există și autori care pledează pentru adoptarea lui în dreptul intern sau încearcă o definire a acestuia.

Ulterior, am analizat necesitatea preluării acestui principiu în dreptul românesc, având în vedere, în primul rând, că acest principiu a fost refuzat de un sistem de drept cu care sistemul nostru se aseamănă foarte mult, respectiv cel francez. Cu toate acestea, este de observat că dreptul francez are suficiente mecanisme pentru a complini lipsa acestui principiu și că se pot ridica suficiente obiecții care țin de teoria tradițională a dreptului administrativ francez, ceea ce nu este valabil pentru dreptul nostru administrativ. Prin urmare, considerăm că un transplant al acestui principiu ar fi de dorit, datorită faptului că principiul studiat s-a dovedit benefic în alte sisteme de drept, precum și faptului că principiul încrederii legitime are o șansă reală să funcționeze în sistemul nostru și să rezolve anumite situații care, aplicând normele interne sau principiile deja recunoscute plenar în jurisprudența română, nu își găsesc o soluție satisfăcătoare. Ne-am adresat și îngrijorării care apare referitor la faptul că adoptarea principiului încrederii legitime de către o anumită ramură de drept este legată de posibilitatea ca acest lucru să ducă la creșterea numărului de cazuri ce ajung în fața instanțelor, care se dovedește însă nejustificată, deoarece acest principiu este invocat rar ca unic fundament pentru o acțiune în contencios administrativ și deoarece, odată recunoscut, acest principiu va fi luat în calcul și de administrație,

care își va modula acțiunile în consecință. Oricum, chiar și la momentul actual principiul încrederii legitime este aplicabil în domeniile în care este incident dreptul european, și este total artificial pentru administrație și instanțe să opereze cu două sisteme de drept, care privesc chestiuni de fapt similare. Mai mult, ar putea fi generate consecințe absurde, în care două situații de fapt identice din toate punctele de vedere, să fie soluționate în modalități diametral opuse. Oricum, și dacă ar fi adoptat un asemenea sistem cu două viteze, apare un fenomen denumit de „*spill over*”, atunci când judecătorii corijează distincția drept intern – drept european și restabilesc, în numele coerenței dreptului, unitatea de regim juridic. Am concluzionat arătând că, în dreptul nostru, sunt prezente toate premisele pentru preluarea principiului studiat, preluare care, după cum am arătat, a început deja.

Având în vedere această concluzie, am analizat în continuare modalitatea practică în care principiul încrederii legitime ar putea fi preluat de dreptul nostru administrativ, chiar fără a fi necesare modificări legislative. Vorbim, bineînțeles, despre o consacrare jurisprudențială, ceea ce nu ar fi deloc neobișnuit, mai ales dacă privim spre instanțele supra-naționale. Mutând discuția în planul concret, încrederea legitimă ar putea fi invocată ca fundament al acțiunii în contencios administrativ, în condițiile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, fie sub aspectul lezării unui drept subiectiv prin nesocotirea încrederii legitime, fie sub cel al vătămării unui interes legitim privat. Referitor la temeiul legal care ar putea sta la baza cenzurării comportamentului administrației, acesta ar putea fi regăsit în noțiunea de „exces de putere”, astfel cum este aceasta reglementată de art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, înțelegând în sensul de exercitare abuzivă sau eronată a puterii de apreciere pe care o are administrația.

După cum a arătat un doctrinar francez, dacă se acordă o prea mare importanță principiului stabilității, dreptul riscă să se sclerozeze, să se mumifice; dar, în sens invers, dacă cedăm prea ușor exigenței de a favoriza mișcarea și schimbarea, dreptul dispare și lasă, până la urmă, loc anarhiei¹. Credem totuși să pledoaria noastră în favoarea recunoașterii principiului încrederii legitime nu este una în favoarea anarhiei, ci una în favoarea unei schimbări firești a dreptului, care să reflecte schimbarea societății.

Sperăm ca lucrarea noastră să fi ajutat la o mai bună conturare a acestui principiu și ca ea să reprezinte un ajutor pentru o receptare corectă, care nici să nu circumscrie principiul exclusiv

¹ P. Tavernier, *loc. cit.*, p. 206.

domeniilor în care se aplică dreptul european, dar nici să nu permită apariția unor abuzuri și o constrângere prea sporită a acțiunilor administrației.

Cuprins

INTRODUCERE	5
CAPITOLUL I: Origini și sensuri	13
1. Introducere	13
2. Originea principiului încrederii legitime	14
2.1. Dreptul german	15
2.2. Dreptul Uniunii Europene	17
2.3. Dreptul britanic	19
3. Definiția principiului încrederii legitime	21
3.1. Sensul termenului „încredere”. Scurte clarificări terminologice.	21
3.2. Sensul termenului de legitimitate	23
3.3. Ce este un principiu de drept?	25
3.4. Definiție	29
4. Concluziile capitolului	31
CAPITOLUL II: Fundamente, conflicte, interferențe	32
1. Introducere	32
2. Fundamentele principiului încrederii legitime	33
2.1. Teoria încrederii	34
2.2. Teoria statului de drept	40
2.3. Alte teorii care pot justifica principiul încrederii legitime	44
2.4. În loc de concluzie: un fundament pluralist	48
3. Conflicte: controlul jurisdicțional din perspectiva protejării încrederii legitime	49
3.1. Principiul separației puterilor în stat	50
3.2. Principiul legalității	56
3.3. Puterea de apreciere a administrației	62
3.4. Concluzii	67
4. Interferențe	68
4.1. Principiul securității juridice	69
4.2. Principiul bunei administrări/dreptul la o bună administrare	74
4.3. Concluzii	77
5. Concluziile capitolului	78

CAPITOLUL III: Forme ale activității administrației care creează încrederea legitimă **78**

1. Introducere	79
2. Condiția obiectivă – încrederea	81
2.1. Acțiuni ale administrației care pot da naștere încrederii	81
2.2. Probleme comune tuturor acțiunilor administrației	139
2.3. Concluzii	160
3. Condiția subiectivă – legitimitatea	161
3.1. Poziția subiectivă a particularului	162
3.2. Probleme specifice condiției subiective	168
3.3. Concluzii	175
4. Concluziile capitolului	175

CAPITOLUL IV :Testul inexistenței unui interes public superior și modalitățile de reparare a prejudiciului prilejuit de încălcarea încrederii **178**

1. Introducere	178
2. Testul inexistenței unui interes public superior	180
2.1. Introducere	180
2.2. Interesul public	181
2.3. Interesul privat	185
2.4. Cântărirea celor două interese	188
3. Modalitățile de reparare a prejudiciului prilejuit de încălcarea încrederii	220
3.1. Introducere	220
3.2. Cine poate invoca în favoarea sa încălcarea principiului încrederii legitime și împotriva cui poate el să fie invocat?	221
3.3. Scurte considerații cu privire la repararea prejudiciului în sistemul contenciosului administrativ român	224
3.4. Anularea actului administrativ	225
3.5. Obligarea administrației la emiterea unui act administrativ sau la efectuarea unei operațiuni administrative	227
3.6. Acordarea de despăgubiri	228
3.7. Remedii adoptate în alte sisteme de drept	235
4. Subsidiaritatea principiului încrederii legitime	250
5. Concluziile capitolului	252

CAPITOLUL V: Receptarea principiului încrederii legitime în dreptul românesc **254**

1. Introducere	254
2. Stadiul actual al receptării principiului încrederii legitime în dreptul românesc	255
3. Este necesară preluarea principiului încrederii legitime în dreptul românesc?	261
4. Receptarea principiului încrederii legitime în dreptul românesc	268

CONCLUZII FINALE **273**

