

## RÉSUMÉ

### THÈSE

#### LE PRINCIPE DE CONFIANCE LÉGITIME EN DROIT ADMINISTRATIF

*Mots clés: le principe de confiance légitime, le pouvoir discrétionnaire de l'administration, la révocation des actes administratifs, la responsabilité de l'administration, les dédommagements, les limites du contrôle juridictionnel.*

Le sujet de notre thèse est le principe de confiance légitime en droit administratif. Comme nous l'avons montré dans notre thèse, nous avons choisi un principe comme sujet d'étude parce que nous croyons que le droit administratif roumain se trouve aujourd'hui dans une situation identique à celle du droit français à l'époque où Gaston Jèze affirmait que, « *Les problèmes fondamentaux du droit public sont, depuis de nombreuses années, complètement indifférents aux théoriciens du droit administratif. Aussi embarrassant que cela puisse paraître, il faut reconnaître que la principale préoccupation des auteurs et enseignants français qui ont traité du droit administratif jusqu'à la fin du XIXe siècle était de rassembler des textes sans chercher les idées directrices qui ont inspiré toutes les réglementations. Ils se sont préoccupés de présenter des solutions pratiques sans en faire la théorie d'ensemble, la synthèse* ». Or nous croyons que ce n'est qu'en discutant d'abord des principes qu'un système juridique peut être appuyé sur une base théorique, qui permettra ensuite une analyse cohérente des autres institutions et normes.

D'autre part, nous considérons que le principe de confiance légitime, en tant que principe qui cherche à résoudre le conflit fondamental entre le désir de protéger la confiance des individus dans les attentes nées du comportement de l'administration et la nécessité de l'administration de modifier ses objectifs politiques, s'inscrit dans la sphère plus large, qui constitue la clé de voûte du droit administratif, des notions qui cherchent à réaliser l'équilibre, indispensable à un État de droit, entre intérêt public et intérêts privés, souvent en conflit, cela étant autre raison pour laquelle cela vaut la peine d'être étudié.

Enfin, le principe de confiance légitime est déjà adopté par les principales juridictions internationales, mais aussi par de nombreux tribunaux des systèmes les plus importants, ce qui signifie que, s'il est également accepté par le système juridique roumain, comme expression de la mondialisation du droit, il est bon que, dès le début du voyage, celui-ci soit esquissé le mieux possible du point de vue théorique, afin de réduire au minimum les incertitudes inhérentes à une telle « transplantation ».

Nous avons commencé cette approche en recherchant les origines du principe étudié, origines qui peuvent être pressenties même dans le droit romain, mais qui peuvent être localisées avec plus de précision dans le droit allemand du XXe siècle, plus précisément dans la décision du Tribunal administratif supérieur de Berlin du 14 novembre 1956, connue aujourd'hui sous le nom de « l'affaire de la veuve ». À partir de cette décision, le principe de confiance légitime a ensuite été inscrit dans le droit allemand par la voie législative, jusqu'à recevoir valeur constitutionnelle.

Du droit allemand, le principe a été repris en droit européen, étant mentionné pour la première fois très tôt dans la jurisprudence de la C.J.U.E., respectivement dans les affaires consolidées C-7/56, 3/57 - 7/57 *Algera*, de sorte que il a ensuite été développé et a atteint sa pleine consécration dans des affaires telles que C-111/63 *Lemmerz-Werke*, C-54/65 *Chatillon*, C-81/72 *Commission contre Conseil*, C-5/75 *Deuka*, C-152/88 *Sofrimport*, C-74/74 *CNTA* et C-112/77 *August Topfer*. Ces affaires phares ont tellement promu le principe de confiance légitime que, dans les années 1970, la C.J.U.E. a rendu 35 arrêts dans lesquels ce principe était le principal motif d'action.

En droit britannique, le principe de confiance légitime semble être apparu indépendamment, sans être une importation du droit continental, et au sein de ce système juridique, le principe étudié a attiré et attire constamment l'attention de la doctrine et de la pratique judiciaires.

Quant à la définition que l'on peut donner à ce principe, elle doit être construite à partir du sens des termes qui composent son nom, à savoir « confiance », « légitime » et « principe ».

Ainsi, nous avons préféré utiliser le terme « confiance » plutôt que « espoir » et avons déterminé quel est le sens le plus approprié de ce mot dans le contexte de l'institution étudiée. Quant au sens du terme « légitime », nous pensons qu'il devrait se référer à la position subjective de l'individu, la confiance peut être considérée comme légitime lorsque l'individu est de bonne foi. Enfin, nous nous sommes intéressés à la notion de principe de droit et nous avons tenté de tirer, de plusieurs opinions doctrinales sur ce sujet, ce qui nous concerne dans le cadre de notre étude.

Après avoir terminé l'analyse de chacun de ces termes, nous les avons rassemblés et nous avons donné une définition au principe de confiance légitime, vu dans son ensemble. En ce sens, nous avons considéré que le principe de confiance légitime exige que, si l'administration a entrepris une certaine action qui suscite la confiance de l'individu, les organes administratifs se comportent d'une certaine manière, et si l'individu est de bonne foi, alors l'administration ne peut pas

entreprendre un acte contraire à la confiance de l'individu, sauf dans le cas où un intérêt public supérieur l'exige.

Le chapitre suivant est consacré aux fondements, aux conflits et aux ingérences, bref à la relation qu'entretient le principe de confiance légitime avec les autres institutions juridiques.

Concernant les fondements du principe de confiance légitime, il existe deux théories, l'une qui fonde ce principe sur la notion de confiance, une autre qui le fonde sur la notion d'État de droit. La théorie de la confiance peut être envisagée à son tour sous deux angles: l'un utilitaire, qui tente d'accréditer le principe de confiance légitime du point de vue de l'utilité sociale de ce concept, et l'autre moral, non utilitaire, dans lequel la confiance est considérée comme un idéal de comportement humain. En revanche, la théorie de l'État de droit est moins claire, précisément en raison des multiples valences que peut avoir le concept d'État de droit et, en même temps, de l'existence d'une certaine démonétisation du concept, due à sa surutilisation. D'autres fondements possibles ont été identifiés dans le droit britannique, à savoir l'idée d'équité, la notion d'abus de pouvoir et le principe de bonne administration, mais aussi la notion d'*estoppel*, avec laquelle le principe de confiance légitime présente certaines similitudes. Finalement, nous avons choisi d'accepter que le principe de confiance légitime ait un fondement pluraliste, chacun des fondements analysés étant capable d'expliquer, d'un certain point de vue, le principe étudié, et chacun ayant ses avantages et ses inconvénients.

Dans la section suivante de l'ouvrage, nous avons analysé les principes avec lesquels la confiance légitime entre en conflit, lorsque se pose la question de sa protection devant les tribunaux.

Le premier de ces principes est celui de la séparation des pouvoirs dans l'État qui, bien qu'il soit l'un des grands principes classiques de la démocratie, voit aujourd'hui son rôle diminué, jusqu'à ce qu'il finisse par être éclipsé par un autre grand principe, celui de la prééminence du droit. Cependant, ce principe même, qui tempère le principe de séparation des pouvoirs dans l'État, peut constituer une base permettant le contrôle juridictionnel du respect de la confiance légitime. Nous en avons conclu que ce qui reste souhaitable est de trouver un équilibre qui ne permette pas l'application aveugle d'une réglementation, quel que soit le comportement antérieur de l'administration, ni ne donne au juge la possibilité de transgresser librement les limites de l'autorité judiciaire et de se transformer, à volonté, en administrateur ou en législateur.

Le deuxième principe avec lequel pourrait entrer en conflit le principe de confiance légitime est l'un des principes fondamentaux du droit administratif, à savoir le principe de légalité. Ce principe trouve son origine dans le principe de séparation des pouvoirs dans l'État, qui suit son destin, étant tempéré à l'heure actuelle par d'autres principes juridiques émergents. Mais le conflit entre le principe de confiance légitime et le principe de légalité se résout beaucoup plus simplement parce que, une fois reconnu que le principe de confiance légitime fait partie de l'ordre juridique, au même titre que le principe de légalité, il faut constater qu'il y a deux valeurs en jeu, de sorte que la doctrine de la confiance légitime ne peut plus être exclue *de plano*, tout devenant un problème d'équilibre entre les deux valeurs.

Enfin, un troisième principe avec lequel le principe de confiance légitime entretient une relation tendue est celui du pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui représente la conception selon laquelle les organes administratifs doivent bénéficier d'une certaine marge de manœuvre dans le choix d'un certain comportement parmi plusieurs comportements possibles du point de vue juridique, une marge connue sous le nom de pouvoir discrétionnaire de l'administration. Comme cela a été démontré dans le cas du principe de légalité, si l'on reconnaît que la protection de la confiance légitime est une dimension de la légalité, alors le conflit entre celle-ci et la marge d'appréciation de l'administration sera résolu, le respect du principe de confiance légitime ne représentant qu'une autre limite imposée au pouvoir discrétionnaire de l'administration, parmi tant d'autres.

Le principe de confiance légitime interfère et pourrait être confondu avec le principe de sécurité juridique et le droit à une bonne administration.

Concernant le principe de sécurité juridique, il s'agit d'un principe difficile à définir et certaines voix s'élèvent pour considérer que le principe de confiance légitime est une simple facette ou un simple corollaire du principe de sécurité juridique. Nous partageons toutefois l'avis selon lequel il est souhaitable que les deux soient considérés comme des principes juridiques distincts, car cela peut contribuer à une meilleure définition de ceux-ci. Ainsi, afin d'établir les domaines d'application respectifs des deux principes, nous avons considéré que le principe de sécurité juridique concerne principalement des questions objectives, tandis que le principe de confiance légitime a un caractère plutôt subjectif.

D'un autre côté, le principe de bonne administration peut en réalité être considéré comme un « principe général », englobant plusieurs principes qui, ensemble, forment le concept de bonne administration, et parmi ces principes figure celui de confiance légitime.

Le chapitre suivant traite des conditions concrètes dans lesquelles le principe de confiance légitime peut être appliqué. Selon nous, il y a deux conditions principales pour que la confiance légitime de l'individu soit reconnue: d'une part, il doit y avoir un certain comportement de l'administration, une représentation quant à la manière dont elle se comportera ultérieurement, ce qui donne lieu à une confiance légitime des individus, et, d'autre part, qu'il n'existe aucune raison valable, c'est-à-dire un intérêt public supérieur, qui la pousse à se comporter autrement. La première de ces conditions se divise à son tour en deux sous-conditions: l'une de nature objective, qui consiste dans l'existence d'une certaine action de l'administration susceptible de susciter la confiance, et l'autre de nature subjective, renvoyant à la position interne que l'individu a à l'égard de cette action et qui qualifie de légitime la confiance qui pourrait lui être accordée.

Ainsi, en ce qui concerne la condition objective, les actions de l'administration susceptibles de susciter la confiance sont classées en trois catégories: l'émission d'un acte administratif, d'une promesse ou d'une assurance donnée par l'administration à l'individu concernant le comportement futur de celle-ci, et une politique ou une pratique administrative.

En ce qui concerne l'émission d'un acte administratif, ce qui peut poser des problèmes au regard du principe de confiance légitime est la situation dans laquelle l'administration émet un tel acte et décide ensuite de le révoquer. Cette question doit être analysée séparément, tant du point de vue des actes administratifs individuels que de celui des actes administratifs normatifs.

Concernant les documents individuels, ce qui intéresse notre étude sont les documents individuels favorables à l'individu, les situations dans lesquelles ils peuvent être révoqués et les situations dans lesquelles ils sont irrévocables, du point de vue du principe de confiance légitime. Nous avons abordé une série de problèmes spécifiques des actes administratifs individuels, en montrant que, pour qu'ils puissent susciter une confiance légitime, ils doivent, en principe, avoir été communiqués au bénéficiaire, que la correction des erreurs matérielles dans les actes administratifs individuels est autorisée, à condition qu'il s'agisse d'erreurs matérielles réelles et non d'erreurs de jugement, et que l'incidence du principe de confiance légitime puisse également surgir lorsque des actes défavorables à l'individu sont révoqués, si les intérêts de tiers sont affectés.

Quant aux actes administratifs à caractère normatif, le principe en la matière est que personne n'a le droit acquis de maintenir un acte normatif, mais ce fait n'exclut pas que les actes normatifs donnent lieu à une confiance légitime, qui ne sera pas protégée par irrévocabilité, comme dans le cas des actes individuels, mais par une révocation tenant compte de la confiance créée. Dans ce contexte, nous avons abordé le problème de la rétroactivité apparente dans la révocation d'un acte normatif et, corrélativement, des mesures transitoires, en montrant que, même si la révocation d'un acte normatif peut perturber la situation des individus, les tribunaux n'imposent pas, en principe, l'existence de mesures transitoires.

La deuxième catégorie d'actions de l'administration pouvant donner lieu à une confiance légitime est celle des promesses ou assurances données par l'administration aux individus. Dans le cas de cette catégorie, les problèmes qui intéressent le principe étudié peuvent surgir dans la situation où l'administration viole les promesses faites ou les assurances données, en agissant d'une manière différente de celle prévue.

La différence entre les promesses et les assurances réside dans le fait que les premières ont un caractère spontané et informel, tandis que les assurances sont demandées, elles ont un caractère formel, l'obligation de les donner étant parfois même réglementée par la loi. En ce sens, nous avons analysé les décisions fiscales de type *ruling*, réglementées par plusieurs systèmes juridiques, mais aussi deux situations d'obligations consultatives que l'on retrouve dans notre droit, à savoir la délivrance d'un certificat d'urbanisme et celle prévue par l'art. 6 al. (1) du Code de procédure fiscale.

Pour que les promesses ou assurances suscitent une confiance légitime, une série d'exigences communes doivent être respectées, c'est-à-dire que la promesse ou l'assurance doit être claire et sans équivoque, en ce sens les termes utilisés sont particulièrement importants, elle ne doit pas être une manifestation politique, la promesse ou l'assurance ne doit pas apparaître comme conditionnelle, le contexte dans lequel elle apparaît ne doit pas conduire à l'idée que l'administration n'aurait pas été obligée si elle avait connu toutes les données du problème et la forme de la manifestation de la volonté devrait être explicites, les formes implicites étant autorisées seulement dans de rares cas et seulement si elles sont suffisamment claires.

Le dernier type d'actions administratives pouvant susciter des attentes légitimes concerne les politiques et pratiques administratives.

Les politiques administratives sont des règles sur la manière dont les organes administratifs doivent décider de l'une ou l'autre des questions relevant de leur compétence, qui prennent, dans presque tous les cas, une forme écrite. Deux situations particulières se distinguent au sein des politiques administratives: celle des règles de *soft law*, qui peuvent avoir des effets similaires à certaines politiques, et celle des actes administratifs internes, dont le statut ne peut être déterminé qu'au cas par cas, suite à déterminer s'il s'agit d'actes normatifs authentiques, lorsqu'ils contiennent des règles ayant force de loi, ou de politiques écrites d'une institution. Cependant, du point de vue de la confiance légitime, si la règle est purement intra-organisationnelle, elle ne peut pas susciter la confiance. Concernant la question de la publication des politiques administratives, afin de pouvoir gagner la confiance de l'individu, ces politiques doivent être portées à la connaissance des personnes intéressées sous une forme ou une autre, même si ce n'est pas nécessairement par le biais d'une publication dans un journal officiel. Il existe également une forme particulière de politique de publication, à savoir l'élaboration de guides destinés aux individus, sur lesquels nous avons montré qu'à notre avis, ils devraient toujours être respectés par l'administration.

Concernant les pratiques administratives, elles représentent la manière dont un organisme administratif résout des situations similaires et, contrairement aux politiques, elles ne sont pas écrites. Le manque de caractère formel est complété par la répétitivité de ces pratiques, d'où vient le fait que, pour pouvoir s'appuyer sur une certaine pratique administrative comme base de sa confiance, l'individu doit prouver que ladite pratique est constante.

Les politiques et pratiques administratives peuvent donner lieu à des problèmes courants du point de vue de la confiance légitime, problèmes qui surviennent lorsque l'administration s'écarte de ces politiques et pratiques.

Ainsi, il est possible que la politique ou la pratique existante soit remplacée, une situation similaire à celle de l'abrogation des actes normatifs et dans laquelle l'individu ne peut pas empêcher le changement de politique ou de pratique, mais peut toujours demander une protection lorsque cela arrive inopportunément, dans la mesure où il prouve qu'il avait la confiance légitime que la ligne de conduite de l'administration sera préservée et sera également appliquée dans son cas.

Une situation différente se présente lorsque la politique ou la pratique n'est pas modifiée, mais qu'elle n'est pas appliquée dans un cas spécifique. Bien que certaines voix dans la doctrine et la jurisprudence traitent cette situation également du point de vue de la confiance légitime, à

notre avis, elle devrait être traitée du point de vue du principe de non-discrimination et, par conséquent, ne devrait être autorisée dans aucune situation.

Ensuite, les problèmes courants qui peuvent survenir dans le cas de toutes les actions de l'administration susceptibles de susciter une confiance légitime sont abordés.

La première, et sans doute la plus exigeante, est celle de la légalité de l'action de l'administration: pour susciter une confiance légitime, faut-il que l'action de l'administration soit légale ou non? Une bonne partie de la doctrine et de la jurisprudence s'exprime dans le sens affirmatif, considérant que les actes illégaux ne peuvent donner lieu à la confiance. En ce qui nous concerne, nous avons argumenté dans le sens inverse, estimant que, en principe, le simple fait qu'un acte de l'administration soit illégal ne doit pas exclure, *de plano*, l'existence de la confiance et, par conséquent, l'application du principe de confiance légitime. Nous pensons qu'une telle situation ne devrait pas être résolue dans le domaine de la condition objective, mais dans celui de la condition subjective. En bref, chaque fois que l'illégalité de la position de l'administration est mineure, on présume que l'individu n'en était pas conscient, de sorte qu'il a droit à la protection. Au moins dans de telles situations, nous pensons que la décision devrait être plus nuancée.

Un deuxième problème qui pourrait se poser est celui d'une action entreprise par un organisme autre que celui compétent. En principe, nous avons convenu qu'une telle action ne peut pas susciter une confiance légitime, mais nous avons également montré qu'il existe des situations limites, à savoir les cas où l'individu sait que les promesses ou les assurances reçues ne proviennent pas d'un organisme compétent, mais il est convaincu que l'autorité qui les propose le fait précisément en vertu d'un accord avec l'organisme compétent. Aussi, nous avons identifié deux exceptions, lorsque la confiance légitime devrait être reconnue, respectivement lorsque le but même de l'existence d'une autorité administrative est de conseiller d'autres autorités et particuliers, dans un certain domaine, et celle dans laquelle la théorie du fonctionnaire de fait trouve son applicabilité. Enfin, dans le cas d'organes administratifs collectifs ou collégiaux, la confiance légitime dans leur action ne peut être créée que dans la situation où l'action en question est entreprise par un nombre suffisant de membres de l'organe concerné qui pourraient légalement adopter la décision qui intéresse l'individu.

Un troisième problème courant est celui de l'inaction de l'administration: en principe, une telle inaction ne devrait pas conduire à la naissance d'une confiance légitime, compte tenu du fait



que l'omission a, dans la plupart des cas, un caractère équivoque et ne peut pas conduire à la conclusion que l'administration voulait s'engager d'une manière ou d'une autre. D'un autre côté, il existe des situations sans caractère équivoque dans lesquelles il a néanmoins été reconnu que la confiance peut aussi naître de l'inaction.

Enfin, un autre problème est la possibilité de « révoquer » la confiance que l'administration a créée envers les individus, c'est-à-dire de mettre fin à cette confiance, afin de retrouver leur liberté d'action dans un certain domaine. Cette possibilité doit être reconnue à l'administration, puisqu'il est permis de révoquer même des actes administratifs individuels, créant des droits. Cependant, pour une révocation valable, plusieurs conditions doivent être remplies, à savoir que la révocation provienne du même organisme qui a déterminé la naissance de la confiance ou d'un autre organisme impliqué dans le processus de décision, que l'intention de révocation soit claire et sans équivoque et qu'elle intervienne avant le moment où l'individu a adopté un certain comportement basé sur la confiance légitime créée.

Après avoir épuisé l'analyse des différents problèmes liés à la condition objective, nous avons commencé l'analyse de la condition subjective, respectivement de la position interne de l'individu. Ainsi, l'individu doit être avant tout de bonne foi, ce qui signifie qu'il ne doit pas avoir déterminé, par des manières malveillantes, l'action de l'administration. Ensuite, il faut que l'individu ait réellement confiance dans l'action de l'administration et ne s'attende pas à ce qu'elle puisse être changée dans le futur. À notre avis, la norme d'application de la confiance légitime doit être celle d'un *bonus pater familias*, c'est-à-dire d'une personne raisonnable et informée, norme qui doit être personnalisée en fonction de la qualité profane ou professionnelle de cette personne. Cette norme doit être appliquée *in concreto*, en tenant compte de toutes les circonstances du cas, afin de décider de la capacité de la personne à anticiper un changement. En outre, l'individu doit faire preuve d'une attitude prudente à l'égard des actions de l'administration, afin de se rendre compte si elles sont légales ou non.

Ensuite, nous avons abordé quelques problèmes spécifiques à la condition subjective. Le premier d'entre eux est de savoir s'il est nécessaire que l'individu connaisse l'action de l'administration susceptible de susciter la confiance. Bien qu'il existe un certain nombre d'opinions contraires, nous avons considéré que pour pouvoir parler d'une véritable confiance, il fallait que l'individu soit effectivement au courant de cette action.

Ensuite, nous avons analysé la distinction entre espoir et confiance. Autrement dit, pour que la confiance soit considérée comme légitime, faut-il que l'individu s'y soit appuyé, au sens d'entreprendre certaines actions pour l'objectiver? Cette fois, nous pensons que la réponse est négative : bien que l'existence de la confiance ait un impact possible sur l'admission d'une action, cette solution ne doit pas être exclue même dans le cas de l'existence d'un simple espoir, pour autant que certaines actions de l'administration présupposent une conduite ultérieure permettant une matérialisation de la confiance plus facile que d'autres.

Le chapitre suivant est consacré au test de l'inexistence d'un intérêt public supérieur et aux moyens de réparer les dégâts.

En ce qui concerne le critère de l'inexistence d'un intérêt public supérieur, il faut d'abord déterminer ce que l'on peut entendre par intérêt public. De notre point de vue, c'est le bien, vu dans son ensemble, d'une certaine communauté. Cet intérêt doit d'abord exister car, si l'administration ne l'invoque pas, alors le critère analysé n'a aucun sens. Lorsque l'intérêt public existe, l'administration doit fournir des explications pertinentes sur la manière dont l'action qu'elle a entreprise, au mépris de la confiance légitime de l'individu, est susceptible de sauvegarder cet intérêt public.

Passant à l'intérêt privé qu'il faut comparer à l'intérêt public, son invocation et sa preuve incombent à l'individu. L'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé doit tenir compte du type d'intérêt privé concerné, étant plus digne de protection l'intérêt d'une personne qui a un droit qu'il risque de perdre à cause de l'action de l'administration, par rapport à la personne qui ne dispose pas d'un tel droit, mais espère obtenir un « privilège » de la part de l'administration. Des discussions peuvent également avoir lieu sur la nature du préjudice subi par l'individu, l'intérêt privé étant plus fort lorsque l'individu a effectivement fait confiance à l'action de l'administration et cette confiance s'est concrétisée.

Quant à la question de la pondération effective des deux intérêts, il convient tout d'abord de souligner que l'existence d'un intérêt public ne signifie pas qu'il prévaudra toujours. De plus, dans cet exercice de mise en balance, les tribunaux ne doivent pas décider *de novo* comment l'intérêt public doit être satisfait, mais doivent entendre les arguments de l'administration quant aux raisons pour lesquelles il était nécessaire que la nouvelle politique s'applique aux personnes qui s'appuyaient sur le *status quo* antérieur et évaluer si ces arguments sont durables, en donnant un certain poids à la vision de l'autorité.

Certains critères d'évaluation concrets peuvent être extraits de la jurisprudence. Ceux-ci peuvent dépendre de l'action de l'administration qui a donné naissance à la confiance, la position de l'individu étant beaucoup plus puissante lorsqu'il s'agit d'émettre un acte administratif individuel. Lorsqu'un acte administratif à caractère normatif est en discussion, la question sera de savoir quel était l'intérêt public qui a déterminé son abrogation soudaine. Lorsque des promesses et des assurances sont en cause, les tribunaux tiendront compte de leur individualité, et ils seront plus susceptibles d'obliger l'administration à les respecter lorsqu'elles ciblent un plus petit nombre de personnes. Concernant l'assurance, nous sommes revenus sur les deux obligations de conseil réglementées par notre loi, respectivement l'art. 6 al. (1) du Code de procédure fiscale et la délivrance du certificat d'urbanisme, et nous avons montré que, dans le cas du premier, l'application du principe de confiance légitime doit être automatique, sans tenir compte de l'existence d'un intérêt public supérieur, tandis que, dans le cas du second, même si en principe l'application du principe en question devrait rester automatique, la révocation du certificat n'est pas exclue, dans des conditions strictes et limitatives. Passant aux politiques et pratiques administratives, similaires aux actes normatifs, ce qu'il faut analyser est l'intérêt public dans leur changement soudain, et non le changement lui-même. Concernant la non-application d'une politique ou d'une pratique dans une certaine situation, nous avons déjà montré qu'elle ne peut être analysée du point de vue de la confiance légitime, et en cas de non-application d'une politique administrative formellement établie, une fois l'existence de la confiance légitime d'un individu est prouvée, l'administration doit justifier de l'existence d'un intérêt public supérieur qui l'a déterminée à ne pas appliquer la politique en question, les critères d'évaluation étant ceux déjà évoqués ci-dessus.

Bien entendu, la raison pour laquelle la confiance de l'individu est considérée comme légitime n'est pas le seul facteur permettant d'analyser la prédominance de l'intérêt public ou privé, mais un examen plus large du contexte administratif dans lequel s'est déroulé l'action qui a créé la confiance, mais aussi des conséquences que pourrait avoir la reconnaissance de cette confiance. Pour l'évaluation de ces conséquences, il est pertinent, en premier lieu, le nombre d'individus qui pourraient bénéficier de la reconnaissance de la confiance légitime de l'un d'entre eux. Il est également important d'établir si l'individu s'est réellement appuyé sur l'action de l'administration et si cette action était illégale, car l'intérêt public est plus fort lorsqu'il s'agit d'une action illégale. D'un autre côté, certains types d'intérêt public sont si importants qu'ils l'emportent dans presque tous les cas sur l'intérêt privé, c'est pourquoi il faut mentionner la question des aides d'État, de la

politique agricole, du secteur sidérurgique et de la politique commerciale extérieure de l'Union européenne, la santé, la protection de l'environnement, la sécurité nationale, la libre concurrence, les droits des personnes privées de liberté. Il existe également des domaines dans lesquels la confiance légitime est plus facilement reconnue, comme le domaine fiscal, sauf là où surgissent des problèmes qui pourraient mettre en danger le système fiscal à une plus grande échelle, et celui de la sécurité sociale, où l'intérêt privé devrait, en réalité, être privilégié. Même s'il existe une tendance à donner prédominance à l'intérêt individuel lorsqu'il s'agit uniquement d'argent, alors que l'intérêt public tend à prévaloir lorsqu'il s'agit d'avantages non monétaires, cette vision n'est pas correcte, vu que l'argent public n'est pas une ressource illimitée et la qualité des services publics en dépend. Enfin, nous avons analysé la situation dans laquelle le contrepoids de l'intérêt privé n'est pas seulement l'intérêt public, mais aussi les intérêts d'autres individus déterminés, situation dans laquelle le principe de confiance légitime ne peut protéger l'individu que lorsque le litige concerne exclusivement lui-même et une autorité publique, mais lorsque les intérêts d'un autre individu sont en jeu et lorsqu'il existe un lien de causalité suffisamment caractérisé entre la protection des intérêts d'un individu particulier et l'atteinte aux intérêts d'autrui, le principe de confiance légitime perd toute force. Lorsqu'il s'agit de tiers indéterminés, leur intérêt général doit simplement être pris en compte à côté de l'intérêt public.

À la fin du sous-chapitre consacré au test de l'inexistence d'un intérêt public supérieur, nous avons conclu que tout se résume à l'application d'un test de proportionnalité. Afin d'établir concrètement en quoi devrait consister ce test, on peut utiliser la jurisprudence de la C.J.U.E., dont il ressort que cette juridiction supranationale applique également un test de proportionnalité, qui, même s'il est moins complexe que celui du C.E.D.O., semble plus approprié à la matière en litige. Ainsi, C.J.U.E. estime que les tribunaux devraient intervenir lorsqu'il existe un déséquilibre important entre les justifications d'un changement de politique et les intérêts de la personne concernée.

Concernant les modalités de réparation du préjudice causé par l'abus de confiance, nous avons d'abord abordé une question quelque peu collatérale, à savoir qui peut invoquer le principe de confiance légitime et contre qui on peut le faire. En principe, la confiance légitime est invoquée par des personnes physiques et morales de droit privé, mais il n'est pas exclu qu'elle soit invoquée par des personnes morales de droit public lorsque leurs intérêts sont affectés par une personne de droit public supérieur. En outre, dans la jurisprudence de la C.J.E.U., compliquée par la

composante supranationale, il a été décidé que le principe de protection de la confiance légitime des ressortissants d'un État membre peut être invoqué même par ledit État membre dans une action en annulation de certaines actes émanant des institutions communautaires ou d'un État membre à l'encontre d'un autre État membre.

Quant à la personne contre laquelle la confiance légitime peut être invoquée, il s'agit, en principe, de tout détenteur de la puissance publique dans le domaine du pouvoir exécutif. Cependant, nous ne voyons aucun obstacle à invoquer la confiance légitime contre des individus investis de la puissance publique, dans leur domaine de compétence.

Après avoir abordé ces questions collatérales, nous sommes revenus sur le problème de la réparation du préjudice, en traitant d'abord du système contentieux administratif roumain. En ce sens, il convient de noter que, *stricto sensu*, la réparation du dommage désigne l'engagement de la responsabilité patrimoniale de l'administration, objectivée par le versement d'indemnités, et *lato sensu* peut désigner toutes les solutions qui peuvent être prononcées par l'instance administrative, à savoir l'annulation de l'acte administratif, obligeant l'autorité publique à émettre un acte administratif, à émettre un inscrit pour l'accomplissement d'une opération administrative, l'octroi d'une indemnité, l'annulation d'un contrat, l'obligation de l'autorité publique à conclure un contrat, l'imposition de l'exécution d'une obligation contractuelle et le remplacement du consentement de l'une des parties, qui représentent des formes de réparation d'un certain préjudice que l'individu subit du fait de l'action de l'administration, cette dernière signification étant intéressante pour notre étude.

Nous avons donc traité une à une toutes ces manières de réparer le préjudice. Nous avons commencé par celui d'annuler un acte administratif qui peut intervenir lorsque, même en émettant l'acte, l'administration a violé la confiance légitime de l'individu. Un tel acte pourrait être un acte administratif révoquant un autre acte administratif individuel favorable à l'individu ou un acte administratif individuel contraire à une promesse, assurance, politique ou à des pratiques administratives. Lorsque l'acte administratif contraire aux actions antérieures de l'administration est un acte normatif, la solution ne pourrait plus être l'annulation avec effets *erga omnes*, mais une solution *sui generis*, c'est-à-dire celle d'obliger l'administration à satisfaire les prétentions du demandeur comme si elles avaient été formulées sous l'empire de l'ancienne réglementation.

Quant à la solution pour contraindre l'administration à émettre un acte administratif ou à accomplir une opération administrative, celle-ci revêt un caractère trop diversifié pour être précisée

davantage, le tribunal obligera l'administration à adopter toute mesure susceptible de satisfaire les prétentions du demandeur.

En ce qui concerne l'octroi d'une indemnisation, cette solution présente le plus haut degré de généralité, elle peut à la fois accompagner les autres formes de réparation du préjudice, et constituer une forme de réparation à part entière. Dans notre système juridique, qui ne connaît pas de forme particulière de responsabilité patrimoniale de l'administration, pour décider de l'octroi d'une indemnisation il faut vérifier le respect des conditions pour engager la responsabilité civile délictuelle.

Ainsi, la condition de l'acte illégal doit être considérée comme remplie si l'existence de la confiance légitime de l'individu est prouvée, combinée à l'inexistence d'un intérêt public supérieur qui justifierait sa méconnaissance. Quant à la faute, en principe, l'autorité est considérée comme fautive chaque fois qu'elle émet un acte administratif illégal, sauf lorsqu'il peut être prouvé qu'il existe une faute concurrente de l'individu.

Pour être réparé, le dommage doit être certain, mais des discussions peuvent avoir lieu concernant le préjudice dérivé de la perte d'une chance, éventuellement provoqué par un abus de confiance légitime et qui doit être réparé selon les termes du Code civil. En principe, tant le préjudice matériel que le préjudice moral seront réparés. Cependant, les tribunaux sont assez stricts lorsqu'ils évaluent la certitude du préjudice subi par le particulier, de sorte que les réparations des dommages causés par le recours à l'action de l'administration ne sont accordées que dans certaines limites. L'administration peut être tenue de réparer tant le préjudice subi du fait de l'abus de confiance que le préjudice subi du fait de la violation des attentes, à condition qu'il satisfasse au critère de certitude que nous avons déjà évoqué.

Enfin, en matière de causalité, l'individu n'aura droit à réparation que s'il prouve que la perte subie est directement liée à la violation de sa confiance légitime, la charge de la preuve d'un lien de causalité suffisant étant la sienne.

Après l'approche centrée sur les principes juridiques roumains, nous avons également analysé une série de recours adoptés dans d'autres systèmes juridiques.

Le plus important du point de vue pratique est celui des compensations accordées comme seule forme de réparation, qui pourraient être accordées lorsque l'intérêt public exige encore que soit maintenue l'action de l'administration qui a violé la confiance de l'individu. Par exemple, une telle forme de réparation pourrait être utilisée lorsqu'il y a une situation de changement dans le

cadre normatif, en adoptant un acte administratif normatif qui modifie ou abroge un acte antérieur, ce qui éviterait les discussions qui peuvent intervenir dans ce cas et dont nous avons parlé précédemment. Il ne faut cependant pas perdre de vue que cette forme de réparation n'est pas de nature à faire disparaître complètement le préjudice subi par le plaignant, c'est pourquoi son octroi ne devrait intervenir que dans les situations où le tribunal ne peut accorder une pleine protection aux intérêts de l'individu, en raison de l'existence d'un intérêt public supérieur. D'autre part, la possibilité d'accorder des dédommagements comme seul recours en cas d'abus de confiance légitime pourrait permettre d'éliminer les principales objections contre la reconnaissance de confiance fondées sur un acte illégal de l'administration, pour autant qu'on ne puisse plus dire que les autorités publiques outrepassent leur compétence lorsqu'elles créent certaines attentes envers les individus dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs attributions. Nous avons conclu cette discussion en montrant que, selon nous, l'octroi d'une indemnisation comme seule forme de réparation est aussi une facette de l'engagement de la responsabilité civile délictuelle, l'indemnisation représentant des sommes qui couvrent le préjudice subi par l'individu du fait d'une activité illégale de l'administration, et non des compensations, comme dans le cas de la responsabilité pour les actes juridiques de l'administration. Dans le cadre de l'adoption de cette forme de réparation dans le droit roumain, nous avons attiré l'attention sur un problème procédural qui pourrait surgir, à savoir le fait que, compte tenu des dispositions de la loi no. 554/2004 et du Code de procédure civile, la compétence pour accorder cette forme de réparation n'appartiendrait pas aux tribunaux du contentieux administratif, mais aux tribunaux de droit commun, ce qui présente de multiples inconvénients.

Une autre forme de réparation pourrait consister à contraindre l'administration à adopter des règles transitoires, en cas de changement de règles ou de politiques et pratiques. Nous avons montré que, à notre avis, une telle solution n'est pas possible, car les règles transitoires auraient des effets *erga omnes*, et pas seulement sur le demandeur, ce qui ne peut être accepté. Par conséquent, l'adoption de règles transitoires doit rester uniquement une référence sur laquelle le tribunal s'inspirera pour décider si la confiance légitime de l'individu a été suffisamment prise en compte.

Un autre remède, issu du système juridique britannique, est celui de la confiance légitime vue comme une considération pertinente, ce qui signifie que le tribunal obligera l'administration à adopter une nouvelle décision, prenant cette fois en compte la confiance légitime de l'individu. En

fonction des spécificités de chaque cas individuel, une telle solution ne pourrait pas être exclue *de plano* même dans le contentieux administratif roumain, dans la situation où le tribunal ne dispose pas des éléments nécessaires pour procéder à une première analyse du point de vue de la confiance légitime et considérera que l'administration est mieux placée pour le faire.

Une autre solution utilisée en droit britannique est celle de protéger la confiance légitime sur le plan procédural, c'est-à-dire d'obliger l'administration à entendre l'individu concerné avant d'adopter une décision. Cette solution se justifie par la manière dont le principe de confiance légitime a évolué dans le droit britannique et la prise en compte par nos tribunaux de contentieux de la solution en question ici serait, d'une part, sans aucun fondement et, d'autre part, inutile, étant donné que, de toute façon, au moins lors du procès, l'individu a déjà fait connaître son point de vue à l'administration.

Il peut y avoir des situations dans lesquelles se pose la question de la reconnaissance de la confiance légitime de l'individu, mais sans se poser également la question de la réparation du préjudice subi par lui sous l'une des formes ci-dessus, lorsque le demandeur n'a pas subi de dommage. En ce sens, on pourrait se poser la question de l'utilisation du principe de confiance légitime pour interpréter certaines normes juridiques ou pour établir les effets dans le temps de certaines solutions, même si cette dernière possibilité est étrangère à notre droit et, en tout cas, renvoie aux effets des décisions judiciaires, et non des actes administratifs.

Ensuite, nous avons brièvement analysé la subsidiarité du principe de confiance légitime, montrant qu'il a été développé pour combler une lacune, c'est-à-dire pour permettre de censurer le comportement d'une administration qui, bien que pouvant être considéré comme s'inscrivant dans des limites légales, apparaissait encore comme injuste. C'est précisément pour cette raison que le principe de confiance légitime doit conserver un caractère subsidiaire, ce qui signifie qu'il doit être utilisé seulement lorsque, après une analyse minutieuse, il est prouvé qu'aucune autre illégalité de l'action de l'administration ne peut être identifiée.

Dans le dernier chapitre de notre thèse, nous avons traité du problème de l'acceptation du principe de confiance légitime dans le droit roumain.

Concernant l'étape actuelle de la réception de ce principe, à partir d'une analyse de la jurisprudence, on peut identifier une série de cas dans lesquels le principe étudié a été analysé et même certains cas dans lesquels les prétentions des plaignants ont été admises sur cette base. Dans le même temps, il existe des lacunes, à savoir le traitement indistinct du principe de confiance



légitime ou sa confusion avec d'autres principes juridiques. On peut également identifier des cas dans lesquels le traitement de l'incidence du principe de confiance légitime a été refusé parce qu'ils sortaient du domaine d'application du droit européen.

Ensuite, nous avons également fait le point sur l'état de notre doctrine, concluant que le principe de confiance légitime est rarement évoqué et, lorsqu'il est évoqué, c'est en passant, étant placé aux côtés d'autres principes, comme celui de proportionnalité et celui de sécurité juridique, même si certains auteurs plaident pour son adoption en droit interne ou tentent de le définir.

Par la suite, nous avons analysé la nécessité d'adopter ce principe dans le droit roumain, considérant, tout d'abord, que ce principe a été refusé par un système juridique avec lequel notre système est très similaire, à savoir le système français. Il convient cependant de noter que le droit français dispose de suffisamment de mécanismes pour compenser l'absence de ce principe et que suffisamment d'objections peuvent être soulevées qui portent sur la théorie traditionnelle du droit administratif français, ce qui n'est pas valable pour notre droit administratif. Par conséquent, nous considérons qu'une transplantation de ce principe serait souhaitable, en raison du fait que le principe étudié s'est avéré bénéfique dans d'autres systèmes juridiques, ainsi que du fait que le principe de confiance légitime a une réelle chance de fonctionner dans notre système et résoudre certaines situations qui, en appliquant les normes ou principes internes déjà pleinement reconnus dans la jurisprudence roumaine, ne trouvent pas de solution satisfaisante. Nous avons également abordé la préoccupation qui apparaît quant au fait que l'adoption du principe de confiance légitime par une certaine branche du droit est liée à la possibilité que cela conduise à une augmentation du nombre d'affaires qui aboutissent devant les tribunaux, ce qui s'avère cependant injustifié, car ce principe est invoqué comme seul fondement d'un litige administratif et parce que, une fois reconnu, ce principe sera également pris en compte par l'administration, qui modulera ses actions en conséquence. Quoi qu'il en soit, même à l'heure actuelle, le principe de confiance légitime est applicable dans les domaines où le droit européen entre en jeu, et il est totalement artificiel que l'administration et les tribunaux fonctionnent avec deux systèmes juridiques, qui concernent des questions factuelles similaires. En outre, des conséquences absurdes pourraient être générées, dans lesquelles deux situations factuellement identiques à tous points de vue seraient résolues de manière diamétralement opposée. Quoi qu'il en soit, et si un tel système à deux vitesses était adopté, un phénomène dit « *spill over* » apparaîtrait, lorsque les juges corrigent la distinction entre droit interne et droit européen et rétablissent, au nom de la cohérence du droit, l'unité du régime

juridique. Nous avons conclu notre thèse en montrant que, dans notre droit, sont réunies toutes les conditions préalables à la reprise du principe étudié, reprise qui, comme nous l'avons montré, a déjà commencé.

C'est en gardant cette conclusion à l'esprit que nous avons analysé plus en détail la manière pratique dont le principe de confiance légitime pourrait être repris par notre droit administratif, même sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation. Nous parlons bien sûr d'une consécration jurisprudentielle, ce qui ne serait pas du tout inhabituel, surtout si l'on regarde les tribunaux supranationaux. En déplaçant la discussion vers le plan concret, la confiance légitime pourrait être invoquée comme base de l'action en contentieux administratif, dans les conditions de l'art. 1 paragraphe (1) de la loi no. 554/2004, soit sous l'aspect de porter atteinte à un droit subjectif en méconnaissant la confiance légitime, soit sous celui de porter atteinte à un intérêt privé légitime. Concernant la base juridique qui pourrait fonder la censure du comportement de l'administration, elle pourrait être trouvée dans la notion d'« excès de pouvoir », telle qu'elle est réglementée par l'art. 2 paragraphe (1) lettre n) de la loi n. 554/2004, comprise dans le sens d'exercice abusif ou erroné du pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration.

Comme le soulignait un doctrinaire français, si l'on accorde trop d'importance au principe de stabilité, le droit risque de se scléroser, de se momifier; mais, à l'inverse, si l'on cède trop facilement à la nécessité de privilégier le mouvement et le changement, le droit disparaît et finit par céder la place à l'anarchie<sup>1</sup>. Nous pensons cependant que notre plaidoyer en faveur de la reconnaissance du principe de confiance légitime n'est pas un plaidoyer en faveur de l'anarchie, mais un plaidoyer en faveur d'un changement naturel du droit, qui reflète l'évolution de la société.

Nous espérons que notre thèse a contribué à mieux façonner ce principe et qu'il représente une aide à une réception correcte, qui ne circonscrit pas non plus le principe exclusivement aux domaines dans lesquels le droit européen est appliqué, ni ne laisse apparaître des abus et une trop grande coercition de les actions de l'administration.

## Table de matières

INTRODUCTION ... 5

CHAPITRE I : Origines et significations ... 13

1. Introduction ... 13

2. L'origine du principe de confiance légitime ... 14

2.1. Droit allemand ...	15
2.2. Droit de l'Union européenne ...	17
2.3. Droit britannique ...	19
3. Définition du principe de confiance légitime ...	21
3.1. Le sens du terme « confiance ». Brèves précisions terminologiques ...	21
3.2. Le sens du terme légitimité ...	23
3.3. Qu'est-ce qu'un principe de droit ? ...	25
3.4. Définition ...	29
4. Conclusions du chapitre ...	31
CHAPITRE II : Fondements, conflits, interférences ...	32
1. Introduction ...	32
2. Les fondements du principe de confiance légitime ...	33
2.1. Théorie de la confiance ...	34
2.2. La théorie de l'État de droit ...	40
2.3. Autres théories qui peuvent justifier le principe de confiance légitime ...	44
2.4. Au lieu d'une conclusion: un fondement pluraliste ...	48
3. Conflits: le contrôle juridictionnel dans une perspective de protection de la confiance légitime ...	49
3.1. Le principe de séparation des pouvoirs dans l'État ...	50
3.2. Le principe de légalité ...	56
3.3. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration ...	62
3.4. Conclusions ...	67
4. Interférence ...	68
4.1. Le principe de sécurité juridique ...	69
4.2. Le principe de bonne administration/le droit à une bonne administration ...	74
4.3. Conclusions ...	77
5. Conclusions du chapitre ...	78
CHAPITRE III : Formes d'activité de l'administration génératrices de confiance légitime ...	78
1. Introduction ...	79
2. La condition objective – la confiance... ..	81
2.1. Actions de l'administration qui peuvent susciter la confiance ...	81

2.2. Problèmes communs à toutes les actions de l'administration ... 139

2.3. Conclusions ... 160

3. Condition subjective – légitimité ... 161

3.1. La position subjective de l'individu ... 162

3.2. Problèmes spécifiques à la condition subjective ... 168

3.3. Conclusions ... 175

4. Conclusions du chapitre ... 175

CHAPITRE IV: Le test de l'inexistence d'un intérêt public supérieur et les modalités de réparation du préjudice occasionné par l'abus de confiance ... 178

1. Introduction ... 178

2. Le test de l'inexistence d'un intérêt public supérieur ... 180

2.1. Introduction ... 180

2.2. Intérêt public ... 181

2.3. Intérêt privé ... 185

2.4. Peser les deux intérêts ... 188

3. Les moyens de réparer les dommages causés par l'abus de confiance ... 220

3.1. Introduction ... 220

3.2. Qui peut invoquer en sa faveur la violation du principe de confiance légitime et contre qui peut-il être invoqué ? ... 221

3.3. Brèves considérations concernant la réparation des dommages dans le système contentieux administratif roumain ... 224

3.4. Annulation de l'acte administratif ... 225

3.5. Obliger l'administration à émettre un acte administratif ou à effectuer une opération administrative ... 227

3.6. Attribution de dommages et intérêts ... 228

3.7. Recours adoptés dans d'autres systèmes juridiques ... 235

4. Subsidiarité du principe de confiance légitime ... 250

5. Conclusions du chapitre ... 252

CHAPITRE V: Acceptation du principe de confiance légitime en droit roumain ... 254

1. Introduction ... 254

2. L'état actuel de l'acceptation du principe de confiance légitime dans le droit roumain ... 255

3. Est-il nécessaire de reprendre le principe de confiance légitime dans le droit roumain ? ...	261
4. Acceptation du principe de confiance légitime dans le droit roumain ...	268
CONCLUSIONS FINALES ...	273
BIBLIOGRAPHIE ...	289