



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

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

Vilnius, 21–22 avril 2016

#### Réponses au questionnaire: Le Luxembourg



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

# **PARTIE I**

## **Le développement du principe de confiance légitime**

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

Le principe de confiance légitime n'est pas consacré comme tel par le droit administratif matériel du Grand-Duché de Luxembourg. Il a été érigé en tant que principe général du droit, d'abord ponctuellement par le Comité du contentieux du Conseil d'Etat, puis à partir de leur mise en place avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1997, par la Cour administrative et le tribunal administratif de manière plus fréquente et plus généralisée. Par essence, en tant que principe général du droit, ce principe se fonde sur la primauté du droit. Il épouse par ailleurs les fondements de plusieurs autres principes dont notamment le principe de sécurité juridique, le principe de bonne foi, le principe de cohérence ensemble celui de systémique qui eux-mêmes se recouvrent pour partie avec les principes correspondants consacrés au niveau des différentes Chartes opérant la sauvegarde des droits de l'homme.

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

Le principe général de confiance légitime ayant été consacré par la jurisprudence au cas par cas et non pas suivant une théorie générale préconstituée, les buts poursuivis sont multiples et visent, dans le désordre, la primauté du droit, la sécurité juridique, la cohérence et la systémique, le respect des droits acquis, le respect de la bonne foi, toutes ces visées téléologiques se regroupant dans l'objectif global de maintenir et de fortifier dans la mesure du possible la confiance de l'administré dans la continuité et la prévisibilité de l'action de l'administration.

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

Il vient d'être mentionné sous Q1 que la législation nationale ne fait pas de référence explicite au principe de confiance légitime, du moins au niveau du droit administratif matériel. Il n'en reste pas moins que toute une série de dispositions de la loi, plus particulièrement en matière de droit administratif, consacre, de manière implicite, des aspects inhérents au principe de confiance légitime. Il y a lieu de citer à titre d'exemple au niveau des règles de procédure administrative non-contentieuse, matérialisées en droit luxembourgeois depuis une loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978, sur base d'un modèle français révisé et amplifié, notamment au niveau de l'article 8 du règlement grand-ducal d'application du 8 juin 1979, une possibilité strictement balisée de retrait rétroactif d'une décision administrative, ainsi qu'au niveau de son article 9, une possibilité également strictement balisée avec procédure de participation préalable de l'administré concerné et une possibilité de révocation voire de

modification pour l'avenir d'une décision administrative individuelle ayant reconnu ou créé des droits pour un administré.

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

Le principe de confiance légitime a été consacré comme principe général du droit. Son introduction s'est fait coup par coup au gré de certains cas particuliers pour lesquels, compte tenu de l'état de la législation du moment, la nécessité a été éprouvée par le juge administratif, sur des conclusions afférentes d'une partie, d'asseoir sa solution sur le principe général par lui ainsi invoqué. Une première illustration peut être trouvée au niveau du Comité du contentieux du Conseil d'Etat dans son arrêt MELMER du 6 juillet 1993 (n° 8781 du rôle). Le cas d'espèce s'inscrit dans le contexte du droit de l'urbanisme et le Comité du contentieux est venu retenir sobrement qu'en vertu du principe de confiance légitime l'administré de bonne foi doit être protégé contre les changements brusques et imprévisibles de l'attitude de l'administration. Cet arrêt comporte plusieurs précisions intéressantes en ce qu'il met en exergue l'administré de bonne foi, de même qu'il décrit comme but recherché celui de protéger un tel administré contre les changements brusques et imprévisibles de l'attitude de l'administration en consacrant par là-même les exigences de prévisibilité et de continuité dans le chef de l'action de l'administration.

Dès le début de sa création à partir de 1997, le tribunal administratif a consacré le principe de confiance légitime en tant que principe général du droit, suivant lequel l'administré peut exiger de l'autorité administrative qu'elle se conforme à une attitude qu'elle a suivie dans le passé, tout en reprenant les objectifs mis en avant par l'arrêt MELMER, suivant lesquels la protection de l'administré contre les changements brusques et imprévisibles face à l'attitude de l'administration doit être recherchée en lui reconnaissant le droit de se fier à un comportement habituellement adopté par l'administration à des engagements pris par elle.

Le tribunal administratif prend soin de préciser que le principe général de confiance légitime ne saurait jouer utilement au cas où la pratique antérieure poursuivie par l'administration était contraire à la loi et consacre ainsi le principe de légitimité dans le chef de l'action administrative.

A titre d'exemple, il y a lieu de citer pour le tribunal administratif les jugements du 9 juin 1997 (n° 9781 du rôle) et du 11 juin 1997 (n° 9583 du rôle) suivis de manière constante depuis lors par toute une série de jugements du même tribunal. La Cour administrative a eu l'occasion, une première fois par un arrêt du 14 novembre 2000 (n° 12091C du rôle), de confirmer cette première articulation du principe général de confiance légitime faite depuis 1997 par le tribunal administratif.

Par la suite, toujours au gré des cas particuliers qui se sont présentés, les juridictions de l'ordre administratif ont précisé le principe général de confiance légitime en ajoutant des facettes complémentaires sans cependant abandonner la voie principale tracée telle que ci-avant décrite. Au titre des facettes articulées par les juridictions de l'ordre administratif, il y a lieu de citer la corrélation faite avec le principe général de confiance légitime dégagé par la jurisprudence

communautaire en tant que principe général du droit communautaire sous la précision qu'il s'apparente au principe de la sécurité juridique, le tribunal administratif s'étant une première fois avancé en ce sens à travers un jugement du 7 octobre 2010 (n° 25999 du rôle) en citant plus particulièrement l'arrêt de la CJCE du 5 juin 1973 (aff. 81/72, Commission c/ Conseil).

A titre de tendance générale, il convient de dégager que la considération du principe général de confiance légitime en droit luxembourgeois est principalement, sinon exclusivement, l'œuvre du juge et que ce sont les différentes espèces à travers lesquelles le principe a été soulevé et discuté qui ont plus particulièrement amené la juridiction administrative à décliner sous des facettes complémentaires multiples le principe général de confiance légitime en le mettant pour le surplus en corrélation avec le principe général du droit communautaire parallèle basé sur même concept.

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

A défaut de consécration du principe général de confiance légitime par le législateur, nulle restriction, notamment en raison de la crise économique voire d'exigences de la politique sociale ou économique, n'a pu y être opérée à ce stade. La jurisprudence n'a pas opéré non plus de tendances restrictives dans le sens de voir endiguer le champ d'application du principe de confiance légitime. Il se dégage plutôt de l'évolution jurisprudentielle que celle-ci répond à une certaine continuité dans le sens que des précisions voire des approfondissements d'aspects particuliers du principe général de confiance légitime n'ont cessé de s'ajouter au gré des cas jurisprudentiels tranchés, sans que cependant une tendance à la limitation du champ d'application du même principe général ne se soit fait jour. Une ligne de démarcation délicate est cependant observable en jurisprudence au niveau de l'exigence du caractère légitime de l'action de l'administration.

En effet, si classiquement une situation continue de l'action de l'administration peut justifier l'application du principe général de confiance légitime, une condition constante a toujours été celle que l'action de l'administration ait été légale et qu'elle se soit parfaitement inscrite dans l'ordonnement juridique valable au moment pertinent. Une tendance, du moins implicite, de nature à englober également des situations délicates de l'action de l'administration qui ont pu être qualifiées comme se situant pour le moins *praeter legem* semble également pouvoir, sous certaines conditions de stabilité et de continuité, donner lieu à application du principe général de confiance légitime.

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

**principes étroitement liés, tels que les principes d'équité, de proportionnalité, de sécurité juridique, etc. ?**

Si le principe général de confiance légitime a toujours été énoncé par la jurisprudence à titre autonome, il résulte cependant, dès les débuts de sa consécration, d'une analyse plus poussée, ne fût-ce qu'en raison des buts lui assignés par le juge. Le principe de confiance légitime se conjugue en règle générale avec d'autres exigences se dégageant de manière globale de l'application de l'ordonnement juridique en place, telles les exigences de sécurité juridique, de cohérence et de systémique, d'action prévisible et continue de l'administration, de même que, plus loin, les grands principes de proportionnalité et de cohérence, voire de manière plus basique encore le principe de bonne foi appliqué essentiellement dans le chef de l'administré concerné corollairement à celui de l'action légitime de l'administration.

De manière plus globale encore, l'invocation du principe général de confiance légitime, eu égard précisément à l'absence de provision dans le droit administratif matériel, répond le plus souvent, à la base, à des exigences d'équité.

## **Partie II**

### **L'application du principe de confiance légitime**

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

Jusque maintenant les juridictions de l'ordre administratif n'ont pas encore à eu connaître d'un cas de figure dans lequel elles auraient été amenées à consacrer de manière expresse le principe de confiance légitime par rapport à l'action des organes législatifs.

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

Il est vrai que quasiment l'entière jurisprudence des juridictions de l'ordre administratif concerne des cas de figure où le principe de confiance légitime a été appliqué par rapport à des décisions individuelles émanant des autorités administratives. A cet égard, ce n'est pas le domaine de la révocation des actes administratifs qui constitue le champ d'application essentiel du principe de confiance légitime. Ceci s'explique par le fait que, dans le domaine de la révocation des actes administratifs, il existe un texte de droit positif, à savoir l'article 9 du règlement grand-ducal du 8

juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, plus communément appelée la procédure administrative non-contentieuse, qui balise la situation et qui prévoit, avant toute révocation, sauf le cas d'urgence dûment documenté, une procédure préalable dans laquelle, d'une part, l'autorité administrative qui se propose de révoquer voire seulement de modifier pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à un administré est obligée de communiquer à celui-ci les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir et à lui donner au moins un délai de huit jours pour faire valoir ses observations ou, le cas échéant, pour demander d'être entendu à ce sujet en personne.

De cette manière, du moins de manière générale, une façon de procéder intempestive ou imprévisible de l'administration peut être utilement évitée.

Ainsi qu'il vient d'être relevé ci-avant, le principe de confiance légitime a été essentiellement consacré dans des hypothèses sous-tendues par les exigences d'équité pour lesquelles précisément aucune disposition de l'ordonnancement juridique en vigueur ne permettait de résorber la situation.

Concernant les situations énoncées dans lesquelles les décisions administratives sont retirées afin de corriger des erreurs commises par l'autorité, il convient tout d'abord de souligner que dans la mesure où les erreurs commises correspondent à des violations de la loi ou à des violations des formes destinées à protéger les intérêts privés de l'administré, une autre disposition spécifique du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité règle la situation. Il s'agit de l'article 8 qui prévoit la possibilité d'un retrait administratif, agissant de manière rétroactive, chaque fois que la décision de retrait intervient pour une des raisons qui aurait permis à la juridiction administrative d'annuler l'acte, dont plus précisément des raisons de violation de la loi ou de violation des formes destinées à protéger les intérêts privés, à condition toutefois que la décision de retrait intervienne soit endéans le délai de recours contentieux, soit, si un recours est encore pendant devant les juridictions administratives, tant qu'il n'y a pas eu de jugement ou d'arrêt définitif de la part de celles-ci.

Dans cette dernière hypothèse, la décision de retrait est souvent préventive d'une décision juridictionnelle qui aurait abouti au même résultat.

Le principe de confiance légitime ne pourrait être utilement invoqué en tant que correctif dans une hypothèse de retrait d'une décision administrative individuelle en raison d'une erreur commise par l'autorité administrative, sans que toutefois cette erreur ne soit de nature à entraîner en tant que tel l'annulation de la décision en question.

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

**3.1. Quelle est la source juridique de la confiance légitime ? Quels sont précisément les actes des autorités publiques susceptibles de susciter la confiance légitime de l'individu ? Les pouvoirs publics ne sont-ils liés que par les décisions administratives individuelles définitives, ou sont-ils également liés par d'autres actes, tels que les décisions administratives interlocutoires, les lignes directrices, les consultations et les communications informelles (intentions, promesses verbales, correspondance, etc.) ? Votre ordre juridique national reconnaît-il la passivité établie de**

**l'administration (découlant de l'adage latin *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* [qui ne dit mot consent] et la tolérance de l'infraction de la part de l'autorité en tant que source de la confiance légitime ?**

Si la source juridique du principe de la confiance légitime réside dans sa consécration en tant que principe général du droit, la source juridique de la confiance légitime elle-même doit être recherchée dans un comportement habituel prêté à l'administration qui répond aux exigences de continuité, de cohérence et de prévisibilité auxquelles l'administré est en droit de s'attendre.

Il est constant en cause que les autorités administratives se trouvent d'abord liées par les décisions administratives individuelles par elles prises et qui sont coulées en force de chose décidée, c'est à dire devenues définitives. Au-delà, la jurisprudence décide que l'administration serait également liée par les lignes directrices qu'elle s'est elle-même donnée. Ainsi, le tribunal administratif a pu retenir que concernant les lignes de conduite d'une politique relevant du champ de compétence d'un département ministériel, le membre du gouvernement avait pu émettre des directives qui, en raison du principe que l'administration est tenue de respecter les règles qu'elle s'est elle-même imposée (*tout patere legem quam ipse feciste*), doivent être observées par elle dans les limites de leur constitutionnalité et de leur légalité. Le tribunal a ainsi retenu qu'une directive ministérielle ne saurait s'imposer *contra legem* et plus loin donner lieu à application du principe de confiance légitime au cas où précisément elle s'était placée en dehors du cadre constitutionnel, légal et réglementaire valablement tracé (trib. adm. 10 novembre 2004, n° 17823 du rôle).

Pratiquement, les décisions des juridictions de l'ordre administratif insistent sur le fait que le principe de confiance légitime ne peut être valablement invoqué par rapport à une attitude de l'administration que si celle-ci a été conforme à la loi et qu'en aucune manière une pratique *contra legem* ne saurait donner application dudit principe général. Même si les juridictions de l'ordre administratif n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer directement sur un cas où la passivité établie de l'administration aurait été invoquée à la base de l'invocation du principe général de confiance légitime, voire la tolérance par l'administration d'une infraction en tant que source de la confiance légitime, le cadre actuellement tracé est tel que ni l'une, ni l'autre de ses hypothèses ne devrait normalement aboutir à une application utile du principe général de confiance légitime en ce qu'en dernière analyse les deux hypothèses reviennent pour l'administration à se positionner d'une manière non conforme à la loi.

En ce qui concerne le silence de l'administration, en règle générale, la loi prévoit qu'un silence perdurant plus de trois mois par rapport à une demande d'un administré, sans qu'une prise de position utile de l'administration n'ait été opérée, emporte la cristallisation d'une décision implicite de refus. Ce n'est que dans certains cas de figure récemment introduits dans la législation nationale que le silence de l'administration, perdurant en principe au-delà de trois mois, équivaudrait à une décision implicite d'accord de celle-ci par rapport à la demande posée.

Dans un autre contexte, plusieurs décisions à la fois du tribunal administratif et de la Cour administrative insistent sur le fait qu'un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà des attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation acquise et réellement reconnue ou qu'elle a créé un droit subjectif dans son chef, et ce à travers une décision administrative régulière, conforme au droit existant. C'est dans ce contexte

également que ces décisions ont retenu la proximité entre les notions de droit acquis et de légitime confiance (TA 25.1.2010, n° 25848 du rôle, confirmé sur ce point par CA 18.5.2010, n° 26683C du rôle – TA 30.01.2012, n° 27910 et CA 23.09.2014, n° 34197C du rôle).

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

La Cour administrative a eu récemment l'occasion de préciser certaines notions accompagnant le principe de confiance légitime. Ainsi a-t-elle retenu dans un arrêt récent du 2 avril 2015 (n° 35541C du rôle), dans le contexte d'une demande d'un étudiant d'une aide financière pour études supérieures et de reconnaissance des études par lui entreprises comme étant des études supérieures, que le principe général de confiance légitime *« tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'activité administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce que l'administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'appréciation d'un même texte de l'ordonnancement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne »*.

Concernant le concept de confiance à la base du principe général en question, la Cour a précisé que *« ce principe général s'entend comme étant la confiance que les destinataires de règles et de décisions sont normalement en droit de porter envers la stabilité, au moins pour un certain temps, inhérente à la situation dont s'agit sur la base de ces règles et de ces décisions. La constance des rapports entre l'administration et l'administré se dégageant de la sorte ne vaut que rebus sic stantibus, c'est-à-dire toutes choses restant égales par ailleurs tant que le cadre juridique et factuel reste le même »*.

Dans un autre arrêt récent du 17 mars 2015 (n° 35461C du rôle), la Cour a également pu cerner les faits qui doivent être utilement mis en avant par un administré afin de voir constituer une attitude de l'autorité administrative pouvant déclencher l'application du principe de confiance légitime. Dans cette affaire, la Cour a notamment retenu qu'une analyse utile du principe général de la confiance légitime invoqué par des parties ne saurait être opérée dans la mesure où les faits mis en avant, suivant lesquels un bourgmestre, à un moment donné, aurait été enclin à leur conférer une autorisation de construire, outre de ne pas se trouver utilement vérifiés en cause, n'étaient pas pertinents sous l'optique recherchée par les intéressés, étant donné qu'en présence d'itératives décisions formelles de refus notifiées par écrit, vérifiées dans le chef du même bourgmestre, des dires non autrement précisés – la pertinence résidant dans le détail de la précision – n'étaient pas de nature à voir impliquer utilement les conclusions mises en avant sous ce spectre par les intéressés.

**3.3. Le caractère légitime de la confiance et sa protection juridique sont-ils déterminés par la légitimité de son origine ? Plus précisément, les actes juridiques illégaux peuvent-ils susciter une confiance légitime auprès de la personne qui s'est raisonnablement appuyée sur ces actes ?**



**Merci d'exposer le cas échéant les arguments justifiant la reconnaissance de la confiance légitime *contra legem* en fournissant des exemples tirés de la jurisprudence.**

Il convient de souligner que pratiquement tous les jugements et arrêts des juridictions de l'ordre administratif ayant consacré et appliqué le principe général de confiance légitime, insistent que celui-ci ne saurait opérer *contra legem*.

C'est encore l'arrêt récent précité du 2 avril 2015 qui vient fournir des précisions quant au caractère légitime de la confiance dans l'application du principe général qui la sous-tend.

Dans cet arrêt, la Cour a retenu qu'« *il y a lieu d'insister sur le qualificatif légitime. Ainsi, aucun droit ne saurait être valablement tiré par l'administré d'une application illégale par l'administration d'un même texte de l'ordonnancement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne. C'est dire que si, dans la matière donnée, l'administration n'a pas de pouvoir d'appréciation et qu'elle est amenée à appliquer directement un texte de l'ordonnancement juridique à une situation de fait, soit cette application a été légale et le principe de confiance légitime joue pleinement, soit elle ne l'a pas été et le principe ne saurait jouer valablement. Ce n'est que dans une situation où l'application d'un même texte de l'ordonnancement juridique comporte, dans le chef de l'administration, une certaine marge d'appréciation que l'application du principe de confiance légitime est appelé à jouer pleinement dans le chef de l'administré par rapport à l'application duquel l'administration a été amenée à opérer* ».

Le point nouvellement mis en exergue par cet arrêt est celui de la corrélation nécessaire entre l'existence d'une certaine marge d'appréciation dans le chef de l'autorité administrative et l'application du principe de confiance légitime.

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

Si le Comité du contentieux du Conseil d'Etat, déjà dans son arrêt précité du 6 juillet 1993 [P1-Q4], a insisté que c'est l'administré de bonne foi qui doit être protégé contre les changements brusques et imprévisibles de l'attitude de l'administration en vertu des exigences ou du principe de confiance légitime, il est vrai qu'aucune des décisions subséquentes des juridictions de l'ordre administratif n'a mis l'accent sur l'exigence de bonne foi dans le chef d'un administré dans le contexte de l'attente qu'il peut légitimement placer dans le comportement constant et cohérent de l'administration de nature à éviter tout changement brusque et imprévisible de sa part. Sans doute que pour l'ensemble des affaires traitées par le tribunal administratif et la Cour administrative, les questions posées se situaient plus précisément dans le chef de la qualification des attentes qu'on pouvait valablement avoir par rapport à l'action de l'administration.

De même, les juridictions nationales n'ont pas été amenées à distinguer, dans l'application du principe de confiance légitime entre personnes morales et personnes physiques, étant donné que pour toutes les affaires dans lesquelles le principe général de confiance légitime a été appliqué, des administrés personnes physiques étaient impliqués à la base de l'invocation du principe général en question.

Une explication de ce phénomène consiste dans le fait déjà invoqué ci-avant qu'en droit administratif luxembourgeois, le principe général de confiance légitime figure essentiellement comme correctif sous-tendu par des considérations d'équité dans des hypothèses où aucun texte positif de droit matériel ne permet de dégager une solution valable et que le principe général en question a été invoqué par l'administré. Dans le cas de figure d'un administré qui ne serait pas de bonne foi, cette considération aura normalement, déjà à un stade antérieur, fait dégager la solution du litige sans que le détour par l'invocation du principe général de confiance légitime n'ait dû s'opérer.

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

Dans la lignée de la proximité des deux notions de droit acquis et de confiance légitime dégagés par des décisions récentes des juridictions de l'ordre administratif, précitées, il a également pu être insisté dans le contexte de la création d'un droit acquis dans le chef de l'administré sur la nécessité pour l'administration d'avoir créé voire d'avoir réellement reconnu un droit subjectif par rapport auquel l'administré peut prétendre au respect d'un droit acquis et invoquer en conséquence le principe de confiance légitime. C'est dans ce contexte de la création d'un droit acquis que l'arrêt précité de la Cour administrative du 18 mai 2010, relayé par un jugement du tribunal administratif du 25 avril 2012 (n° 27959 du rôle), a spécifié que si des droits subjectifs définitivement acquis dans le chef de l'administré ne sauraient être rétroactivement anéantis par l'administration, même s'ils avaient le cas échéant été illégalement créés, il restait cependant permis à l'administration de changer, du moins en principe, pour l'avenir, une situation administrative créée au bénéfice d'un administré, dès lors que les conditions légales pour le changement de cette situation se trouvent données.

## **Partie III**

### **La violation du principe de confiance légitime**

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

Il vient d'être dégagé ci-avant que la jurisprudence luxembourgeoise a dégagé le principe général de confiance légitime au cas par cas. Actuellement, une vingtaine de décisions prises, d'abord par le Comité du contentieux du Conseil d'Etat, puis par les juridictions de l'ordre administratif, ont

consacré et appliqué le principe de confiance légitime. A vrai dire, il n'est pas possible de dégager une méthodologie appliquée dans ce contexte par les juridictions, étant donné que pour l'essentiel il s'agit d'applications du principe général en question à la situation spécifique du cas présenté.

En termes de systématisation, l'on peut néanmoins noter deux grandes trames, l'une qui met en exergue la protection de l'administré contre des changements brusques et imprévisibles de l'administration, tandis que l'autre n'envisage le principe général que dans l'hypothèse où l'administration a créé une situation administrative acquise et réellement reconnue ou créé un droit subjectif dans le chef de l'administré qui, du coup, peut prétendre, dans ce contexte précis, au respect de ce droit acquis et à sa conservation en invoquant la principe de confiance légitime.

Ce n'est qu'à partir de l'arrêt récent précité de la Cour administrative du 2 avril 2005 que le vecteur de l'existence d'un pouvoir d'appréciation dans le chef de l'administration et de l'étendue variable d'invocabilité du principe général de confiance légitime par l'administré, en corrélation de la largeur de la marge d'appréciation de l'administration, a pu être dégagé.

Dans le cas précis, s'agissant d'une demande d'aides étatiques pour études supérieures, la Cour administrative a dégagé la situation complexe de l'espèce au niveau de laquelle, d'un côté, l'étudiante concernée avait pu toucher des aides pour les deux premiers semestres de la première année d'études passée au niveau d'un institut comportant trois établissements distincts relevant de la même école, dont deux situés en Allemagne et un en France avec cette spécificité que le diplôme délivré en France correspondait à un bachelor, tandis que, d'un autre côté, les diplômes délivrés pour le même cycle d'études par les établissements relevant de la même école et situés en Allemagne ne répondaient pas aux critères d'un bachelor. Après avoir dégagé dans le chef de l'administration un pouvoir d'appréciation concernant la qualification du diplôme d'études sollicité comme étant équivalent à un diplôme sanctionnant des études supérieures, seul de nature à engendrer, suivant la législation nationale, des aides étatiques, la Cour, précisément surtout sur base du pouvoir d'appréciation certain dégagé dans le chef de l'administration, conclut, en vertu du principe général de confiance légitime, que c'était à tort qu'après avoir fourni des aides pendant deux semestres que l'administration commençait à refuser ces aides à partir de la deuxième année d'études au motif que le diplôme sollicité auprès d'un des deux établissements allemands ne correspondait pas à un diplôme d'études supérieures et que dès lors aucune aide ne serait redue par l'Etat luxembourgeois, toutes choses étant restées égales par ailleurs.

La mesure judiciaire appropriée dans ce cas consistait dans l'annulation du refus injustifié de l'administration.

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

Dans la mesure où le principe général de confiance légitime figure essentiellement comme correctif dans la jurisprudence luxembourgeoise, force est de retenir que l'essentiel des cas analogues, notamment en matière de retrait rétroactif de décisions individuelles, voire de révocation ou de

modification pour l'avenir de pareilles décisions, se trouve balisé par les dispositions des articles 8 et 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, précité, en matière de procédure administrative non contentieuse.

Ce sont ces dernières dispositions qui ont largement influencé l'action de l'administration. Cependant, le principe général de confiance légitime a été plusieurs fois invoqué devant les juridictions dans les contextes respectifs de simples directives internes à l'administration concernant successivement des vagues de régularisation d'immigrés étrangers non légalement établis au pays, mais ayant cependant développé certaines attaches dans la société locale, d'une part, et celles des autorisations de séjour d'étudiants étrangers non-résidents venus plus précisément passer des cycles d'études à l'Université du Luxembourg. Le fait est que pour des phases ultérieures dans les mêmes matières – régularisation de personnes résidant illégalement sur le territoire et admission au titre de séjour d'étudiants fréquentant l'Université du Luxembourg – des mesures d'ordre réglementaire ont été prises par la suite et la voie plus souple des directives internes à l'administration a été abandonnée, sans qu'il ne puisse cependant être affirmé avec certitude que ce changement du module de réglementation soit dû à la jurisprudence ayant consacré le principe général de confiance légitime dans pareils cas.

La jurisprudence au Luxembourg n'a pas encore eu à se prononcer sur l'applicabilité du principe de confiance légitime pour l'hypothèse où il serait en contradiction avec l'intérêt général.

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

De même qu'en Belgique, le Luxembourg ayant copié en 1848 les dispositions de la Constitution belge de 1831, il existe deux ordres de juridictions, à savoir les juridictions ordinaire et administrative. Dans la mesure où les juridictions administratives ne connaissent pas des demandes civiles, les seules sanctions possibles d'une violation du principe de confiance légitime consistent devant le juge administratif dans soit la réformation, soit l'annulation d'une décision administrative prise en violation de ce principe, suivant qu'un recours en réformation ou en annulation est prévu en la matière. En aucun cas, la juridiction administrative ne saurait allouer des dommages et intérêts ou prévoir une compensation, fût-elle en nature, sous peine d'enfreindre les dispositions constitutionnelles qui prévoient que tout ce qui concerne les droits civils est de la compétence des juridictions ordinaires.

Le cas échéant, en cas d'annulation ou de réformation d'une décision administrative en raison d'une violation de principe de confiance légitime, l'administré en question, dans la mesure du préjudice subi et à condition d'établir le lien causal afférent, peut invoquer un dysfonctionnement de l'administration concernée en application des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques traitant précisément de la responsabilité des organes de la puissance publique. Cette action en responsabilité relèverait alors de la compétence des juridictions ordinaires.

## Partie IV

### Les autres dimensions de l'application du principe

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

C'est le jugement précité du tribunal administratif du 7 octobre 2010 qui a mis l'accent sur la corrélation entre le principe général de la confiance légitime consacré par le droit national et le principe général du droit communautaire dégagé par la jurisprudence communautaire et plus particulièrement la CJUE. Il est intéressant que dans le même contexte, le tribunal administratif a dégagé que le principe général de la confiance légitime s'apparente au principe de la sécurité juridique en suivant en cela le cheminement opéré par la juridiction européenne.

Outre l'arrêt de la CJCE déjà précité du 5 juin 1973 (aff. 81/72, Commission c/ Conseil), le même jugement du tribunal administratif s'est référé aux enseignements dégagés déjà par un arrêt de la CJCE du 22 mars 1961 dans les affaires 42 et 49/59 (Snupat c/ Haute autorité) ayant pour la première fois consacré le principe général de sécurité juridique comme étant un principe général du droit communautaire. Ce même jugement fait également un lien direct avec la jurisprudence de l'époque de la Cour européenne des droits de l'homme en citant notamment l'arrêt de la CEDH du 13 juin 1979 (Marckx c/ Belgique, n° 6833/74) pour souligner que l'objectif recherché consiste dans les garanties quant à une application constante et cohérente du droit par les administrations s'opposant à tout changement brusque et imprévisible dans le comportement de l'administration vis-à-vis de ses administrés. Il est vrai que dans aucune des autres décisions des juridictions de l'ordre administratif ayant consacré le principe général de confiance légitime au niveau national, une interférence à partir du droit de l'Union européenne n'a pu être utilement retenue. Ici encore, ce phénomène est dû au positionnement en droit national du principe général de confiance légitime en tant que correctif, soutenu par des objectifs d'équité.

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

Les juridictions administratives luxembourgeoises ont été amenées à soumettre déjà plusieurs questions préjudicielles à la CJUE en corrélation de l'application par elle faite de dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Il n'en reste pas moins, conformément à ce qui vient d'être souligné *sub* Q1 ci-haut, qu'aucune des décisions intervenues, à part le jugement précité du 7 octobre 2010, n'a été amenée à appliquer directement des éléments du droit de l'Union dans des cas où, par ailleurs, le principe général de confiance légitime a été consacré au niveau national.

La raison profonde en a été expliquée. Il n'en reste pas moins que les juridictions administratives luxembourgeoises ont été plusieurs fois déjà amenées à appliquer le principe de bonne administration consacré plus particulièrement par la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, mais dans un contexte où parallèlement le principe général de confiance légitime n'a pas été invoqué au niveau du droit national.

**Q3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme joue-t-elle un rôle dans l'application du principe de confiance légitime dans votre pays ? Si ou, de quelle manière ? Merci de fournir des exemples tirés de votre jurisprudence.**

Il vient d'être dégagé au niveau de Q1 ci-haut que seul un jugement du tribunal administratif, celui précité du 7 octobre 2010, s'est explicitement référé à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le contexte de l'application faite au niveau national du principe général de confiance légitime. Cela ne signifie pas que de manière sous-jacente à la jurisprudence déployée par les juridictions de l'ordre administratif dans l'application du principe de confiance légitime, celles-ci ne s'inspirent pas, pour partie du moins, des principes se dégageant en la matière de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment dans les matières d'existence d'un recours effectif et d'exigences de non-discrimination. Si ces notions se trouvent implicitement à la base de certaines solutions dégagées, aucune d'entre elle ne se réfère directement, respectivement aux articles 13 et 14 de la Convention, ni à un quelconque autre article du même corps de règles susceptible de s'appliquer par ailleurs à la situation donnée.

Ici encore, une des spécificités de la jurisprudence luxembourgeoise consiste en ce que, les juridictions de l'ordre administratif, à l'instar des autres juridictions du pays, sont appelées à toiser des cas de figure très variés répondant à toutes les situations de la vie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg où habitent actuellement 565.000 résidents, mais qu'au-delà de cette diversité des cas de figure présentés devant les juridictions, très souvent le nombre de décisions rendues dans une matière précise et plus particulièrement, dans la matière sous analyse, ayant vu la consécration de tel principe général du droit particulier, se limite finalement à un chiffre relativement peu élevé.

Ainsi, au niveau de la consécration du principe général de confiance légitime un arrêt du Comité du contentieux du Conseil d'Etat, 12 jugements du tribunal administratif et 7 arrêts de la Cour administrative ont pu être recensés à ce jour, étant entendu que toutes les décisions des juridictions de l'ordre administratif luxembourgeois se trouvent recensées dans la Pasicrisie luxembourgeoise, bulletin de jurisprudence administrative, dont la dernière édition remonte à 2015 et celle de 2016 est en voie de publication. Pour le principe de confiance légitime, l'on se réfère utilement au verbo « *lois et règlements* » sous le numéro 18.

De même, les décisions des juridictions administratives peuvent encore être consultées sur le site internet [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu) sous « *jurisprudence – juridictions administratives* » en insérant des mots clés ou les numéros de rôle respectifs du jugement ou de l'arrêt recherchés.