



**Seminar organized by the Supreme Administrative Court of Lithuania
and ACA-Europe**

**The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU
Law**

Vilnius, 21–22 April 2016

Answers to Questionnaire: Spain



Seminar co-funded by the “Justice” programme of the European Union



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

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

Vilnius, 21–22 avril 2016

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

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

PARTIE I

Le développement du principe de confiance légitime

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

Le fondement essentiel du principe de confiance légitime réside dans l'exigence de sécurité juridique en tant que pilier de l'Etat de droit: les citoyens ont le droit à ce que leurs relations juridiques reposent sur la stabilité et la cohérence attendues de la conduite d'autrui, dans la mesure où l'exercice des droits doit être soumis à la règle de la bonne foi. Et c'est cette confiance dans les attentes juridiques créées ce qui constitue aussi la sauvegarde des



droits face à l'Administration, dans la mesure où l'administré a une confiance légitime dans la stabilité de la situation créée par l'Administration.

Ce fondement constitue un principe général du Droit, c'est-à-dire, du Droit considéré comme ordre juridique dans son intégralité, entendu comme «ensemble» ou «système». Le principe de confiance légitime s'insère dans les «principes généraux du Droit», dans lesquels s'expriment des valeurs matérielles fondamentales de l'ordre et structurelles et lui donnent sens. Ces principes sont «l'atmosphère dans laquelle la vie juridique se développe, l'oxygène que les règles respirent» de sorte que "si ces principes inspirent la règle habilitante qui confère un pouvoir à l'Administration, ce pouvoir doit être exécuté conforme aux exigences de ces principes» (arrêts du 30 avril 1988 et 16 mai 1990).

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 de la confiance légitime sert à renforcer la confiance des administrés dans les institutions publiques, dans la mesure qu'elles doivent assurer une action stable face à des changements soudains qui ne garantissent pas suffisamment le caractère transitoire et la prévisibilité. Cela comporte aussi bien un renforcement de la sécurité juridique comme garantie de la certitude du Droit et des relations avec la puissance publique.

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?

La Loi 30/1992, du 26 novembre, sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune, modifiée par la Loi 4/1999, du 13 janvier, dans l'article 3.1, stipule expressément que «les administrations publiques servent de manière objective les intérêts généraux et agissent conformément aux principes d'efficacité, hiérarchie, décentralisation, déconcentration et coordination, en pleine soumission à la Constitution, à la loi et au Droit. De même, elles devront respecter dans leurs actes les principes de bonne foi et de confiance légitime». Précédemment, dans une norme régionale, on retrouve la positivation de ce principe dans l'article 1 de la Loi Forale 6/1990¹, du 2 juillet, de l'Administration locale de Navarre, ainsi libellé: «La Communauté autonome de Navarre organise son administration locale conformément à cette Loi Forale¹, conformément aux

¹ Loi sur la députation du Fuero de Navarre.



principes de l'autonomie, la participation, la décentralisation, l'efficacité et la coordination dans la gestion des intérêts publics pour s'y gagner la confiance des citoyens».

L'interprétation et la forme d'application de ce principe de confiance légitime est réservée aux juges et aux tribunaux conformément aux préceptes et principes constitutionnels, en vertu de l'article 5.1 de la Loi Organique 6/1985 du 1er juillet sur le Pouvoir Judiciaire.

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 la bonne foi ou la confiance légitime, un principe qui a son origine dans le droit administratif allemand (arrêt du 14/05/1956 du Tribunal du contentieux administratif de Berlin), est aujourd'hui, depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 22/03/1961 et 13/07/1965 (affaire Lemmerz-Werk), un principe général du droit communautaire qui a été introduit dans l'Ordre Juridique espagnol par la Loi précitée 4/1999 modifiant l'article 3.1 de la Loi 30/1992.

Partant de l'influence du Droit européen, la Cour suprême de l'Espagne a commencé à appliquer ce principe dans son arrêt du 28 février 1989, suivi des arrêts du 1er février et 22 septembre 1990 jusqu'à nos jours, créant ainsi un critère d'interprétation qui rappelle l'arrêt du 10 mai 1999 dans les termes suivants: «la doctrine sur le principe de la protection de la confiance légitime, lié aux principes plus traditionnels dans notre ordre de la sécurité juridique et la bonne foi dans les relations entre l'Administration et les particuliers, implique, selon la doctrine de la Cour de justice des Communautés européennes et la jurisprudence de cette Chambre, que l'autorité publique ne puisse prendre des mesures contraires à l'espoir fondé sur la raisonnable stabilité de ses décisions, sur lesquelles les individus ont pris certaines décisions».

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



droits et intérêts individuels sont lésés par des changements dans la politique sociale ou économique?

En effet, la Cour suprême de l'Espagne estime que la signification et la portée des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime –en tant que principes généraux du Droit– ne s'identifient pas avec la garantie que pour les citoyens entraîne l'interdiction des normes rétroactives dans les cas strictes consacrés dans la Constitution espagnole, car l'appel de ces principes doit être traité, particulièrement dans le cas des mesures de renforcement liées aux secteurs réglementés, non pas du point de vue des changements qui se produisent sur une d'entre elles, mais par rapport à leur ensemble, c'est-à-dire, avec le cadre réglementaire juridique et économique approuvé par les autorités espagnoles en faveur, par exemple, du secteur des énergies renouvelables.

Il est logique qu'en présence d'importants changements dans les perspectives économiques ayant des conséquences immédiates sur l'équilibre du système, les paramètres vitaux initiaux soient examinés, par exemple le calcul du tarif réglementé, ne pouvant pas leur opposer la valeur de la «sécurité juridique». Si l'Administration adopte initialement des stimulus ayant un coût pour l'ensemble de la société, ceux-ci pourront ultérieurement, face à de nouvelles circonstances, être adaptés ou corrigés afin que la prise en charge publique des coûts puisse être réduite jusqu'à des niveaux raisonnables. L'application du principe de la confiance légitime doit être adaptée aux modifications réglementaires exigés dans les domaines ou secteurs qui, en vertu de leur nature essentiellement technique, nécessitent d'ajustements successifs parallèlement à l'évolution de la situation économique générale et à leurs propres caractéristiques. Ceci est le cas avec la nouvelle réglementation qui suspend les procédures de redistribution de la rétribution et supprime les stimulus économiques pour de nouvelles installations de production d'énergie électrique issue de la cogénération, sources d'énergie renouvelables et déchets, en rejetant que le principe de la confiance légitime soit contraire aux modifications réglementaires, puisque ce principe est compatible avec les changements normatifs (arrêts du 16 mars –recours 116/2013– ; du 11 décembre –recours 9/2013– et 10 décembre 2015 –recours 10/2013–).

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.?



Même si l'on peut affirmer que le principe de la confiance légitime a une certaine autonomie en tant que principe général du Droit, il est également vrai que son application pratique coïncide avec d'autres principes avec lesquels il se trouve étroitement lié, tels que les principes de sécurité juridique, de bonne foi, d'équité, de légalité, de non-rétroactivité des règles, etc. En tant que principe général, il doit être examiné à partir de la casuistique de chaque décision, ce qui implique tenir compte de la concurrence de ces autres principes.

PARTIE II

L'application du principe de confiance légitime

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

La sécurité juridique fait référence à l'existence de la certitude dans le Droit, surgissant de celle-ci les principes de continuité et préservation de l'ordre juridique et garantissant ainsi la stabilité du régime juridique établi par la norme. Toutefois, cela ne signifie pas que, sur la base du principe de la confiance légitime, l'on puisse affaiblir la capacité reconnue au législateur pour innover l'ordre juridique, car on ne peut jamais garantir la congélation ou pétrification de celui-ci. On peut alors parler d'une rétroactivité impropre de la norme, en temps qu'elle a besoin de s'adapter à la situation sociale ou économique comme raison légitime du Droit. Cependant, il n'est pas du tout possible de briser la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime au moyen de règles ayant un effet rétroactif propre, qui portent atteinte à situations juridiques nées et conclues en application d'une norme préexistante.

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?

Le principe de protection de la confiance légitime est directement liée au pouvoir reconnu à l'Administration publique de laisser sans effet ses actes juridiques. Cependant, dans l'ordre juridique espagnol, les administrations publiques ne disposent pas d'une liberté absolue



pour la révocation d'actes même défavorables, puisqu'elles doivent prendre en compte la validité des autres principes qui limitent les possibilités de ce pouvoir révocatoire. Ainsi, les administrations publiques peuvent révoquer à tout moment leurs actes d'imposition ou défavorables, à condition que cette révocation ne constitue pas une dispense ou exemption interdite par la loi ou soit contraire au principe de l'égalité, à l'intérêt public ou à l'ordre juridique. Elles peuvent aussi à tout moment rectifier les erreurs matérielles, de fait, ou arithmétiques existant dans leurs actes (article 105 de la Loi 30/1992).

Dans les autres cas, la règle générale est que le retrait des actes administratifs qui entraînent invalidité correspond aux organes juridictionnels contentieux administratifs, car l'invocation du principe de confiance légitime et de bonne foi dans les actes de l'administré n'empêche pas l'exercice du contrôle de la légalité de l'activité administrative, sous la forme et les procédures légalement établies, avec le résultat approprié à chaque cas et l'élimination des actes illégaux.

La confiance des citoyens dans l'efficacité des actes administratifs signifie que les pouvoirs de révision, même dans les cas de nullité de plein droit, ont comme limite la bonne foi et ces pouvoirs «ne pourront pas être exercés quand, en raison de la prescription d'actions, du temps écoulé ou par d'autres circonstances, leur exercice soit contraire à l'équité, la bonne foi, le droit des individus ou les lois» (art. 106 Loi 30/1992).

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?

La jurisprudence de la Cour suprême espagnole concerne la production de la part de l'Administration de «signes» et «actes extérieurs propres», tels que la publication de critères suffisamment concluants pour causer la confiance des citoyens dans la légalité de l'action



administrative, confiance "qui ne peut être déçevé sans justification» (arrêts du 1er février 1990 et 7 octobre 1991, entre autres). Dans une perspective plus large, on entend que le principe de la confiance légitime oblige l'Administration à respecter la confiance que les citoyens ont acquis dans son comportement futur et qui a été inspirée par des actions inéquivoques de celle-ci, que ce soit des actes déclaratifs de droits, des informations, des déclarations ou une situation de tolérance, même s'il s'agit d'actes non pleinement conformes au Droit, à condition que le destinataire n'ait pas agi dolosivement ou ne connût pas l'illégalité.

Cependant, dans l'ordre juridique espagnol le silence de l'Administration face à une demande formulée par l'intéressé ne lui légitime pas pour agir contre la loi ni fonder l'obtention de résultats interdits par l'ordre juridique, c'est à dire des pouvoirs relatifs au domaine public ou au service public. Le silence de l'Administration ne lui permet non plus de considérer estimée la prétention exercée dans des procédures de contestation d'actes et dispositions (article 43 Loi 30/1992).

De son côté, l'activité du pouvoir législatif est soumise à ce principe dans la mesure où sa liberté de production normative ne peut pas être considérée étrangère à la sécurité juridique, la non-rétroactivité des dispositions répressives défavorables ou restrictives des droits individuels, etc. Les changements normatifs qui se produisent devraient essayer, autant que possible, de concilier les intérêts publics et privés en jeu grâce à la prévisibilité. Si le comportement des pouvoirs publics est «surprenante, inattendue et pas conforme aux conditions en vigueur» en vertu de dispositions transitoires (arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole du 24 mai 1988) on peut exiger la réparation du préjudice économique injustifié qui pourrait se produire (arrêts de la Cour constitutionnelle espagnole 197/1992, du 19 novembre, et 205/1992, du 26 novembre).

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 suprême de l'Espagne déclare que le principe de confiance légitime trouve son fondement ultime dans la protection que, d'une façon objective, la confiance nécessite, confiance qui peut raisonnablement être placée dans le comportement d'autrui et dans le devoir de cohérence de ce comportement. Ainsi, si l'Administration développe une activité d'une telle nature qui pourrait raisonnablement amener les citoyens à attendre un certain



comportement de sa part, une décision ultérieure adverse entraînerait briser la bonne foi sur laquelle doit se baser l'action de l'Administration et décevoir les attentes légitimes que sa conduite puisse avoir généré sur l'administré. De même, cette violation imposerait le devoir de répondre aux attentes déçues ou de compenser économiquement les préjudices de toute nature subis à cause de l'activité développée par l'administré dans la conviction que sa prétention devrait être satisfaite. La protection de la confiance légitime ne couvre pas toute sorte de conviction psychologique subjective du particulier, étant seulement susceptible de protection la confiance sur des aspects spécifiques, basée sur des signes ou des faits extérieurs suffisamment concluants produits par l'Administration [arrêts du 3 (recours 6558/2010) et du 9 juillet 2012 (recours 6433/2010) et du 20 septembre 2012 (recours 5511/2009)].

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.

On ne peut pas invoquer le principe de la confiance légitime de créer, maintenir ou étendre, dans le domaine du Droit public, des situations contraires à l'ordre juridique, ou lorsque l'acte précédent résulte une contradiction avec le but ou l'intérêt protégé par une norme juridique qui, par sa nature, n'est pas susceptible de protéger un comportement discrétionnaire de l'Administration, impliquant la reconnaissance de droits et/ou obligations découlant de ses propres actes. C'est à dire, on ne peut pas invoquer la doctrine «des propres actes» de l'Administration pour donner validité à une action contraire à l'ordre juridique pour le simple fait que ce soit ainsi décidé par l'Administration ou parce que cela réponde à un précédent de celle-ci et le tout parce que on ne peut pas introduire dans le domaine des relations de Droit public le principe de l'autonomie de la volonté comme méthode ordnatrice de matières régies par des normes impératives dans lesquelles prévaut l'intérêt public sauvegardé par le principe de légalité.

Par exemple, l'arrêt de la Cour suprême espagnole du 20 juin 2014 (recours 1806/2012) sur invocation du principe de confiance légitime en matière de remboursement d'aides octroyées illégalement par l'État, stipule que «La récupération des aides de l'État reçues en contravention des dispositions communautaires dispose en tout cas de la couverture réglementaire conférée par la mise en œuvre des traités, règlements et décisions communautaires applicables dans chaque cas. De façon particulière, l'article 14 du



Règlement (CE) 659/1999 du Conseil, du 22 mars, fixant des dispositions d'application de l'article 88 du Traité de l'Union européenne, dispose qu'en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décidera que l'État membre concerné prenne toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour de justice, la récupération est pratiquement une conséquence automatique de l'illicéité car avec elle on essaie de rétablir les conditions de concurrence dans le marché intérieur, faussées par l'aide illégale. Dans les mêmes termes, les arrêts de la Cour suprême espagnole du 14 octobre 2013 (recours 361/2012).

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 ?

La bonne foi de l'intéressé constitue une exigence pour apprécier le concours du principe de protection de la confiance légitime. Celui-ci est précisément le critère régissant dans l'arrêt de la Cour suprême espagnole du 5 octobre 2013 (recours 5564/2011) sur la liquidation des droits antidumping en matière des importations, lorsqu'il déclare que: «Le principe d'exonération à l'importateur de bonne foi a été inclus par le législateur dans la réforme introduite dans le Code des Douanes au moyen du Règlement CE 2700/2000, du 16 novembre 2000, publié au Journal officiel des Communautés européennes L-311 du 12 décembre 2000. Dans son considérant 11, il est clairement noté que «le débiteur ne doit pas être tenu comme responsable des failles du système en raison des erreurs des autorités d'un pays tiers». Avec la modification normative indiquée, le Code des Douanes insérait dans ses articles le principe de sécurité juridique de l'importateur, à qui on ne doit pas remettre les effets ni les conséquences économiques d'éventuelles inexactitudes, défauts ou même de faussetés dans les certificats d'origine émis par des pays tiers et dont la correcte délivrance échappe complètement au contrôle de cet importateur. C'est pourquoi que l'importateur ne doit pas être tenu pour responsable du paiement de la dette douanière, et beaucoup moins des droits antidumping exigés *ex-novo* sur la base d'une prétendue origine de la République populaire de Chine, non confirmée par les autorités de ce pays. On ne peut pas découler aucune responsabilité de tout cela pour l'importateur récurrent qui doit rester protégé par le principe de «protection de la confiance légitime», qui lui protégeait étant



donné que les autorités douanières, qui ont fait les démarches d'importation, n'ont pas manifesté des «doutes sérieux» concernant la validité du certificat d'origine présenté.

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 ?

Bien que le domaine d'application naturelle du principe de confiance légitime est celui des relations de droit public établies entre les administrations et les particuliers, il convient aussi de prendre en considération ce principe pour juger la légalité de la conduite d'une administration publique face à une autre (arrêt de la Cour suprême espagnole du 22 janvier 2013 –recours 470/2011–).

De même, il a été dit que pour le bien du principe de la bonne foi, destiné à protéger ceux qui ont agi en croyant que tel était le critère de l'Administration, celle-ci doit maintenir la conduite que ses actes antérieurs ont laissé prévoir, ne pouvant accomplir un acte qui les contredise, démente ou rectifie. Ceci est le cas visé dans l'arrêt de la Cour suprême espagnole du 4 novembre 2013 (recours 3262/2013), dans lequel il a été décidé au sujet d'une déclaration de fraude à la loi par la déduction de frais financiers liés à un prêt. La procédure a fini avec un procès verbal de conformité, dans lequel on a admis la déductibilité des frais financiers générés comme conséquence du paiement d'intérêts de prêts conclus avec des entités liées. En définitive, l'Administration fiscale a considéré licites les contrats à travers des actes concluants et inéquivoques, de sorte qu'elle, ensuite, sans un changement de circonstances, ne pouvait pas prendre en considération les pactes conclus en fraude à la loi et nier la déductibilité des frais financiers conséquents.

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.

La jurisprudence de la Cour suprême de l'Espagne est constante en soulignant que, pour apprécier l'existence du principe de confiance légitime, le concours de trois exigences



essentielles est nécessaire: i) le principe doit reposer sur des signes indéniables et externes; ii) les espoirs créés sur l'administré doivent être légitimes; iii) la conduite finale de l'Administration doit être contradictoire avec des actes précédents, ainsi que surprenante et incohérente [arrêts du 22 février 2016 (recours 4048/2013 et 1354/2014)].

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.

La doctrine des propres actes ou la règle décrétant l'irrecevabilité de *venire factum proprium*, née originellement dans le domaine du Droit privé et qui se projette vers le Droit administratif comme limite à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, représente, selon la Cour constitutionnelle espagnole dans l'arrêt 17/2000 du 30 janvier, le lien de l'auteur à une déclaration de volonté généralement tacite au sens objectif du terme et l'impossibilité d'adopter ensuite un comportement contradictoire. Ceci trouve son fondement ultime dans la protection qu'objectivement nécessite la confiance, qui peut raisonnablement avoir été placée dans le comportement d'autrui, et la règle de la bonne foi, qui impose le devoir de cohérence dans le comportement en limitant l'exercice des droits subjectifs (arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole 17/2000, du 30 Janvier, et arrêts de la Cour suprême espagnole du 25 avril 2013 –recours 526/2011– et du 8 juillet 2014 –recours 2882 / 2011–).

Singulièrement, dans le domaine des subventions publiques –qui sont traditionnellement configurées comme une mesure d'encouragement utilisée par les administrations publiques pour promouvoir l'activité des individus ou d'autres administrations publiques envers des fins d'intérêt général que représente ou gère l'administration qui les alloue– on souligne la soumission au principe de légalité. De cette façon, l'Administration convocatrice doit respecter les lignes directrices et les bases procédurales établies dans l'appel d'offre, sans pouvoir se bénéficier de pouvoirs discrétionnaires pour modifier arbitrairement la procédure d'attribution des subventions, car cela impliquerait une violation du principe de sécurité juridique et de confiance légitime [arrêts du 7 avril 2003 (recours 11328/1998), du 4 mai 2004 (recours 3481/2000), du 17 octobre 2005 (recours 158/2000), du 20 mai 2008 (recours 5005/2005) et du 8 juillet 2014 (recours 2882/2011)].



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.) ?

Comme il a déjà été signalé, la protection de la confiance légitime ne couvre pas toute sorte de conviction psychologique subjective de l'individu mais, afin d'apprécier la violation de ce principe, il est nécessaire que cette «confiance» repose sur des aspects spécifiques et sur des signes ou des faits extérieurs suffisamment concluants produits par l'Administration, afin que les citoyens, sur la base de cette croyance fondée, aient réalisé des dépenses et généré des attentes. Par conséquent, on exige l'accréditation des préjudices économiques subis par l'intéressé car, dans ces cas, l'articulation de la réclamation se fera au moyen du concept de la responsabilité patrimoniale.

On reconnu même le droit à la réparation des dommages résultant de mesures législatives qui, en modifiant le cadre juridique en place, rendent irréalisable l'action menée par les intéressés dans le domaine de la confiance déposée en le régime juridique existant. Tel est le cas de l'inexécution de plans d'urbanisme dans des espaces déclarés par la suite de protection environnementale exclus de tout processus d'urbanisation. Dans ces cas, il y a lieu d'indemniser les frais engagés par l'individu pour la préparation et l'adoption des instruments d'urbanisme appropriés pour le développement et la mise en œuvre du cadre juridique en place, ainsi que ceux d'urbanisation exécutés jusqu'à la modification législative. L'arrêt de la Cour suprême espagnole du 6 avril 2005 (recours 79944/2000) raisonne ainsi: «Il n'est pas difficile de transposer les considérations et principes sur lesquels repose cette jurisprudence dans les concepts les plus récents liés à la responsabilité pour des actes législatifs de l'État ou, dans le cas d'espèce, des Communautés Autonomes intégrées dans l'État et dotées de capacité législative, compte tenu de que les principes de bonne foi et de confiance légitime sont aussi applicables, lorsque la situation de confiance a été générée par l'Administration, face à des innovations législatives qui sacrifient le principe exprimé pour le bien de l'intérêt général de la communauté (...) La requérante a le droit d'être indemnisée pour la privation singulière de droits ou intérêts économiques consolidés et incorporés à son patrimoine, qui dans ce cas se réduisent, selon la preuve littérale et l'expertise administrées, aux dépenses occasionnées par les travaux d'urbanisation dans l'espace classé par la suite zone naturelle de spécial intérêt (...) Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, la requérante a aussi le droit d'être indemnisée équitablement pour la préparation et l'approbation des instruments de planification et d'exécution».



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?

Dans le cas de l'Espagne, l'application du principe de confiance légitime appartient aux cours de justice, en partent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans laquelle sont établis les critères à cet effet, et non seulement dans des domaines relatifs à la législation européenne et son éventuelle violation (droit de la concurrence, union douanière, etc.), mais aussi s'agissant de l'application du propre droit interne. Cf. arrêts de la Cour suprême du 30 décembre 2012 –recours 1657/2010– (responsabilité patrimoniale en matière d'urbanisme); arrêt du 13 mai 2013 –recours 6165/2011– (aides de l'État et avantages fiscaux relatifs à l'impôt sur les sociétés); ou arrêt du 17 mars 2014 –recours 26317/2011– (expropriation forcée).

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

Dans quelques cas, on a invoqué la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée par le Conseil européen de Nice du 8/10 décembre 2000, notamment son article 41 sur le «droit à une bonne administration», quand il s'agit de l'invocation par les requérants des principes de liens par des propres actes, de sécurité juridique et de confiance légitime, et en particulier de l'obligation de motivation par les administrations publiques de leurs décisions, qui doit s'inscrire dans le droit des citoyens à une bonne



administration, qui est inhérente aux traditions constitutionnelles communes des États membres de l'Union européenne (p. ex., arrêt de la Cour suprême espagnole du 23 mai 2005 –recours 2414/2002– en matière du marché des titres, sur le retrait de la cote en bourse).

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

On peut citer l'arrêt de la Cour suprême espagnole du 13 septembre 2015 (recours 57/2014). Face à l'argument du requérant que l'arrêt attaqué a enfreint le «principe de non-rétroactivité des règles» car il a appliqué une doctrine jurisprudentielle qui est plus restrictive que la jurisprudence antérieure en ce qui concerne les conditions nécessaires pour considérer qu'il y a un groupe d'entreprises aux effets professionnels, ce arrêt déclare, en invoquant expressément la Cour européenne des Droits de l'homme, que les exigences de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des plaideurs ne génèrent pas un droit acquis à une certaine jurisprudence, bien qu'elle ait été constante, «car l'évolution de la jurisprudence n'est pas en soi contraire à une bonne administration de la justice, puisque le contraire empêcherait tout changement ou amélioration de l'interprétation des lois» (arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme du 14 janvier 2010, affaire Atanasovski contre l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, § 38).