
Note de jurisprudence

LE PRINCIPE DE CONFIANCE LÉGITIME

Note sous C.S.A., 18 mars 2009, *Badri et autres*

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Agdal

Quoi de plus déplaisant pour un administré de constater que la règle habituellement applicable ne l'est plus et, de surcroît, est remplacée par une autre qui lui fait perdre un droit ou tout au moins une chance d'y accéder? C'est bien ce qui ressort de l'arrêt que la Cour suprême, récemment devenue Cour de cassation, a rendu le 18 mars 2009 (1).

A partir des faits, on saisira aisément la portée du principe consacré.

Par recours du 15 juillet 2005 devant le Tribunal administratif de Meknès, des étudiants des première et deuxième années du second cycle de la section des études islamiques de la faculté des lettres et des sciences humaines de Meknès demandent l'annulation de la décision de l'administration de la faculté relative au déroulement des examens écrits les concernant de la deuxième session de l'année 2004-2005. Ils reprochent à l'administration d'avoir annoncé que les examens allaient avoir lieu les 30, 31 mai et 1^{er} juin 2005 sans en préciser l'horaire, puis, par une seconde annonce au sein de la faculté, alors qu'ils avaient rejoint leurs villes d'origine pour préparer leurs épreuves, d'avoir affiché que les examens se dérouleraient la matinée tandis que jusque-là ils se déroulaient l'après-midi. Ils considèrent avoir subi un préjudice et demandent l'annulation de l'acte administratif. Pour sa défense, l'administration soutient qu'elle n'était nullement obligée de maintenir les horaires habituellement adoptés dans le passé et qu'elle était entièrement libre de les modifier. Le Tribunal administratif de Meknès lui donne raison.

Forts de leurs arguments, les requérants interjettent appel devant la Cour suprême encore compétente avant l'entrée en fonction des cours d'appel administratives (2). La haute juridiction annule le jugement du Tribunal administratif de Meknès et, par évocation, prononce l'annulation de l'acte administratif. Elle fonde son raisonnement sur l'idée que les requérants, vu que l'administration de la faculté avait jusque-là organisé les examens

* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

(1) C.S.A., 18 mars 2009, *Badri et autres*, REMALD, n° 97-98, 2001, rubrique en langue arabe, p. 298.

(2) Dahir du 14 février 2006 portant promulgation de la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives, B.O. n° 5398 du 23 février 2006 p. 490 (en langue arabe); et B.O. n° 5400 du 2 mars 2006 p. 332 (en langue française).

les concernant les après-midi et non les matinées, elle ne pouvait en modifier soudainement l'horaire sans prendre les dispositions nécessaires pour que les étudiants en soient effectivement informés, sans quoi, sur la base du principe de protection de la confiance légitime, ils peuvent en contester la légalité.

A la lecture de l'arrêt dont on ne peut être qu'admiratif au vu du principe qu'il consacre, deux axes, coulant de source, orientent le commentaire. Le premier, à l'évidence, concerne le fondement du principe de confiance légitime, puisque, à notre connaissance du moins, c'est la première fois qu'il en est fait application dans la jurisprudence marocaine; et le second concerne la démarche adoptée par le juge de la Cour suprême dans l'emploi qu'il en a fait pour donner raison aux requérants. Enfin, au prix d'un hors sujet, on terminera très brièvement par quelques mots sur l'issue du recours et son utilité dans le cas d'espèce.

- I -

Corollaire et prolongement du principe de la sécurité juridique, le principe de confiance légitime se rattache, comme du reste l'ensemble des principes généraux du droit, aux droits subjectifs détenus par les individus dans leurs relations avec les pouvoirs publics et particulièrement l'administration. Selon les auteurs (3) qui se sont intéressés à sa genèse, il est inspiré du concept allemand de *Vertrauensschutz* qui signifie protection de confiance. D'après la conception germanique, la sécurité juridique ne peut être assurée que par la stabilité de l'ordre juridique et la prévisibilité de l'action étatique; de ce fait, la confiance dans la continuité juridique doit être protégée (4). C'est un principe qui fait partie de l'ordre juridique communautaire (5); il a eu à s'appliquer particulièrement en matière économique et, ainsi que l'avait précisé la Cour de Justice de Luxembourg (6), tout particulier peut s'en prévaloir dès lors qu'il se trouve dans une situation où l'administration a fait naître à son profit des espérances fondées.

Que signifie-t-il ?

Lorsqu'un particulier ou, pour généraliser, un administré se trouve dans une situation régie par des normes qui se sont toujours appliquées, celles-ci ne sauraient être soudainement modifiées par l'administration alors que jusque-là, il n'avait aucune raison de penser qu'elles allaient l'être. Il est censé avoir fondé une confiance légitime à partir de données réelles; et, si l'administration envisage de modifier sa réglementation, elle se doit de prendre en compte les intérêts des administrés en respectant les règles qui s'imposent afin qu'elles soient portées à leur connaissance et leur permettent d'agir en conséquence.

(3) J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant, Vol. II, 1994, p. 913 et suiv.

(4) J-P. Puissochet, « Vous avez dit confiance légitime ? » (Le principe de confiance légitime en droit communautaire), *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 582.

(5) Cour de Justice de Luxembourg, 3 mai 1978, *Töpfler c/ Commission*, Concl. J. Pommier sur T.A., Strasbourg, 8 décembre 1994, *Entreprise Transports Freymuth*, AJDA 1995, p. 558.

(6) Cour de Justice de Luxembourg, 19 mai 1983, *Mavridis c/ Parlement*, Concl. J. Pommier sur T.A., Strasbourg, 8 décembre 1994, *Entreprise Transports Freymuth*, AJDA 1995, p. 558.

Dans un jugement du 8 décembre 1994, le Tribunal administratif de Strasbourg en a fait une application qui n'a pas manqué d'attirer l'attention des commentateurs (7).

Propriétaire d'une entreprise individuelle de transport, M. Freymuth présente devant le Tribunal administratif de Strasbourg une requête tendant à l'indemnisation résultant du préjudice qu'il a subi suite à l'intervention du décret du 18 août 1992 modifiant celui du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisance. Il soutient que son activité a été brutalement interrompue par le décret en question édictant une interdiction totale sans transition qui a provoqué le dépôt de bilan de son entreprise suivi d'un plan de redressement judiciaire.

Sans avoir à se pencher sur toute la motivation du jugement, on retiendra que le Tribunal a conclu à l'indemnisation du requérant sur le fondement du principe de confiance légitime impliquant que dans la mise en œuvre de son activité l'administration doit veiller à ne pas causer aux tiers un préjudice anormal en raison d'une modification inattendue des règles qu'elle édicte. Il ajoute que si l'administration entend modifier la réglementation qu'elle a édictée, elle doit prendre les dispositions appropriées pour que les personnes concernées disposent d'une information préalable ou que des mesures transitoires soient aménagées et que, à défaut de respecter le principe de confiance légitime, elle engage sa responsabilité à raison du préjudice causé.

Ce jugement a été censuré par la Cour administrative d'appel de Nancy (8) considérant que l'organisation de mesures transitoires préalables à l'interdiction qui avaient porté préjudice au requérant ne résultait d'aucune obligation pesant sur le gouvernement et que le plaignant ne pouvait se prévaloir de la méconnaissance d'un principe de confiance légitime qui résulterait du droit communautaire ni, en tout état de cause, du droit administratif interne.

Par son raisonnement, la Cour avait émis une réserve sur le principe de confiance légitime que même le Conseil d'Etat a adopté en se limitant à ne l'appliquer que concernant les actes du gouvernement français relatifs à la mise en œuvre du droit communautaire pour l'écarter lorsqu'il s'agit du droit interne (9). C'est la position encore suivie par le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence la plus récente (10). Mais toujours est-il que le principe n'est pas totalement

(7) M. Heers, *La sécurité juridique en droit administratif français : vers une consécration du principe de confiance légitime*, RFDA 1995, p. 963.

(8) C.A.A., Nancy, 17 juin 1999, *Entreprise Transports Freymuth*, AJDA 1999, p. 880, note P. Vincent et RFDA 2000, p. 254, concl. P. Vincent.

(9) P. Vincent, *ibid.* p. 259, voir également, C.E., 28 juillet, 2011, *L'association des pensionnés civils et militaires*, <http://www.conseil-etat.fr/> « Quant au moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime : Considérant que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que le moyen tiré de la méconnaissance du principe invoqué est, par suite, inopérant ».

(10) Ainsi, tout récemment, C.E. 16 novembre 2011, *Société ciel et terre*, <http://www.conseil-etat.fr/>, « Considérant, en second lieu, que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, peut être invoqué par tout opérateur économique auprès duquel une autorité nationale a fait naître à l'occasion de la mise en œuvre du droit de l'Union, des espérances fondées ; que, toutefois, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de nature à affecter ses intérêts, il ne peut invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est finalement adoptée ; qu'en l'espèce, aucune disposition du droit de l'Union

écarté par le Conseil d'Etat français qui, selon l'observation du professeur Chapus, a apprécié sa consécration comme un saut dans l'inconnu en préférant la concrétisation de ses exigences au cas par cas (11). Certains auteurs n'ont pas manqué de relever que l'application systématique du principe conduirait à faire ombre à d'autres principes de droit au premier rang desquels figure celui de légalité (12), tout comme elle mettrait en échec l'adage que nul n'est censé ignorer la loi. C'est dire qu'il y a une prudence, somme toute bien justifiée, de ne pas l'élever au niveau d'un principe général du droit applicable au même titre que tous les autres.

- II -

Dans l'arrêt qui nous retient, on peut relever que, tout en mentionnant le principe de protection de confiance légitime, la Cour suprême a pris la précaution de ne pas le qualifier de principe général du droit qui s'appliquerait même en l'absence d'un texte législatif ou réglementaire (13) pour justement ne pas lui donner la force juridique inhérente à cette catégorie de normes. Ce faisant, vis-à-vis du principe dégagé, elle a pris une certaine distance pour se libérer dans le futur en laissant déduire que si, dans un autre cas, les données sont différentes, même s'il est invoqué par le requérant, elle pourrait l'écarter. C'est ce qui semble ressortir de sa motivation.

« *Et, considérant que s'il appartient à l'administration de fixer les dates des examens selon son pouvoir discrétionnaire et l'intérêt général sans être liée par ce qui avait cours auparavant, (...) aussi, le principe de protection de confiance légitime lui interdit-il, dans le cas d'espèce, l'adoption d'un nouvel horaire de manière impromptue sans qu'elle ne prenne les précautions et les mesures permettant de le porter à la connaissance des étudiants dans les meilleures conditions.* »

européenne n'imposait le maintien d'une obligation de conclure un contrat d'achat d'électricité à des conditions tarifaires inchangées ; que les dispositions de l'article 10 de la loi du 10 février 2000, qui prévoient l'obligation de conclure un contrat d'achat d'électricité, ont également, dès l'origine, autorisé le Gouvernement à suspendre cette obligation dans l'hypothèse où elle ne répondrait plus aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements ; que, par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le législateur est intervenu pour préciser que les contrats régis par l'article 10 de la loi du 10 février 2000 n'étaient conclus et n'engageaient les parties qu'à compter de leur signature ; que le développement trop rapide des installations de production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil et le niveau excessif du tarif d'achat, pesant sur le coût de l'électricité pour le consommateur, avaient été soulignés, notamment, par différents avis de la Commission de régulation de l'énergie et par un rapport du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'inspection générale des finances ; que, dans ces conditions, alors même que les arrêtés fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil prévoyaient que la date de demande complète de raccordement au réseau public par le producteur déterminait les tarifs applicables à une installation, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un opérateur prudent et avisé n'aurait pas été mis en mesure de prévoir la suspension provisoire de l'obligation d'achat et la remise en cause des tarifs applicables aux installations pour lesquelles un contrat n'aurait pas encore été signé ; que, par suite, le décret attaqué n'a pas méconnu le principe de confiance légitime ».

(11) R. Chapus, *Droit administratif général*, Ed. Montchrestien, 2001, T. I, p. 107.

(12) J-P. Puissochet, « Vous avez dit confiance légitime ? » (Le principe de confiance légitime en droit communautaire), *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 593.

(13) T.A., Agadir, 31 décembre 2009, *Ahihi*, REMALD, 2011, n° 99-100, p.181, note M. Rousset et M.A. Benabdallah.

Voyons les deux idées apparemment contradictoires de la motivation de l'arrêt mais qui, en réalité, se complètent si l'on considère comme acquis que même la notion de légalité implique certaines conditions pour prévaloir.

Dans un premier temps, il est reconnu à l'administration un pouvoir discrétionnaire pour fixer les dates des examens. Pour notre part, on ajoutera qu'il s'agit de mesures d'ordre intérieur (14) qui relèvent de l'organisation et du fonctionnement interne de tout établissement scolaire ou universitaire et qui, par définition, échappent à tout contrôle du juge tant qu'elles n'ont pas d'incidences sur la situation juridique de leurs destinataires. En d'autres termes, que l'administration décide de changer le lieu de déroulement, les dates ou les horaires des examens dans le respect, bien entendu, des textes qui les régissent relève de sa fonction la plus naturelle, si ce n'est de son devoir. Sauf qu'elle ne peut pas le faire sans satisfaire aux règles élémentaires de la publicité des actes administratifs, c'est-à-dire l'opération par laquelle ceux-ci sont portés à la connaissance des intéressés. C'est là, précisément, que le juge a estimé que les intéressés étaient protégés par le principe de confiance légitime et que tout les portait à croire de bonne foi qu'aucun changement n'allait intervenir ; d'où le deuxième temps de son raisonnement !

« *Dans le cas d'espèce* », précise la Cour suprême, et voilà qu'elle donne un effet relatif au principe qu'elle dégage ; elle invoque le principe de protection de confiance qui trouve un terrain favorable d'application. Pourquoi ? Parce que l'administration a modifié de manière imprévue ce qui avait cours sans prendre les précautions nécessaires pour que les étudiants puissent être au courant dans les meilleures conditions. En d'autres termes, l'administration pouvait parfaitement exercer son pouvoir discrétionnaire mais sans faire fi des règles d'une publicité appropriée. Sa décision n'est pas entachée d'illégalité parce qu'illégale en elle-même, mais parce qu'elle est intervenue à l'improviste. C'est de plus ce qui a été confirmé par le fait que parmi les pièces versées au dossier, il y avait une déclaration indiquant que les étudiants avaient été pris à l'improviste et qu'habituellement les examens se déroulaient l'après-midi et ce n'est que le jeudi que l'administration avait affiché qu'ils se dérouleraient en matinée alors qu'ils devaient avoir lieu le lundi. Ils n'ont pas été prévenus à temps. En somme, c'est la réunion de deux éléments de l'évolution des faits qui a favorisé l'application du principe que la Cour suprême a dégagé, seulement sans lui donner le caractère de principe général du droit. Autrement, si l'administration avait attesté que l'affichage de la modification des horaires d'examen avait eu lieu suffisamment à temps pour que les intéressés en prennent connaissance – pendant la période des cours, par exemple – le juge aurait eu une tout autre attitude et, c'est, pensons-nous, la raison pour laquelle il a précisé « *dans le cas d'espèce* » !

Un principe est alors dégagé ; toutefois, sa valeur n'est pas absolue. Il ne peut s'appliquer sans conditions. Des conditions qui, au demeurant, ont été réunies dans l'arrêt du 18 mars 2009, *Badri et autres*, sans lesquelles les requérants n'auraient pu prétendre avoir été surpris par la nouvelle mesure de l'administration et permettre ainsi au juge de dégager le principe de confiance légitime.

(14) Des décisions considérées comme peu importantes pour justifier un recours pour excès de pouvoir. C'est le principe « *De minimis non curat praetor* ». Hauriou parlait d'une vie intérieure de l'administration ; des mesures tendant à assurer l'ordre interne dans le service et par lesquelles on ne saurait déranger le juge ; note sous C.E., 22 février 1918, *Cochet d'Hattcourt*, S. 1921- III- 9.

*
* *

C'est bien un hors sujet, mais on ne peut s'empêcher de clore sans parler très brièvement de l'aspect pratique du recours pour excès de pouvoir dans le cas d'espèce qui, nous semble-t-il, n'est pas sans assombrir quelque peu la portée pratique du principe dégagé par le juge ; il a trait à l'utilité d'un arrêt d'annulation rendu le 18 mars 2009 à propos de faits qui se sont produits quatre ans auparavant.

En effet, c'est en juin 2005 que les requérants avaient raté le passage de leur examen suite au malentendu sur l'horaire modifié par l'administration. Leur recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de l'acte administratif avait été présenté le 15 juillet 2005. Déboutés par le Tribunal administratif de Meknès, ils avaient interjeté appel devant la Cour suprême qui ne leur a donné raison que le 18 mars 2009. Entre ces deux dates, on ne sait pas ce qui s'est passé, mais si l'on suppose qu'ils ont dû attendre quatre ans pour poursuivre leurs études, il eût fallu imaginer un moyen arrêtant le mouvement rotatif de la terre pour bloquer les pendules ou tout au moins les ralentir, afin de leur permettre de recouvrer leurs droits. Cela semble caricatural, mais la réalité est bien celle-là. A quoi peut servir une annulation lorsque son bénéficiaire ne peut en tirer qu'une satisfaction purement morale ?

Sans doute, peuvent-ils prétendre à une indemnisation ? Certes ! Convenons tout de même que si substantielle que la réparation puisse être, elle ne saurait avoir la vertu d'une machine à remonter le temps ! A la date de l'arrêt de la Cour suprême, leur âge avait augmenté de quatre ans. Quelle solution alors ? En pareil cas, là est toute la question ! Contentons-nous d'un petit hors sujet car ce n'est pas l'objet d'une note portant sur le principe de confiance légitime !

*
* *

C.S.A., 18 mars 2009, *Badri et autres*

« (...) »

Considérant que l'administration ne nie pas que les examens se déroulaient constamment l'après-midi, soutenant qu'elle a toute latitude d'en fixer la date sans être liée par une coutume ou par ce qui avait cours auparavant et qu'il revient aux étudiants de suivre les annonces émanant de l'administration et qu'elle avait inséré dans son premier avis que les examens allaient se dérouler selon une répartition à publier ultérieurement et que c'est ce qu'elle avait fait dans le deuxième avis en fixant la date de l'examen au cours de la matinée seulement.

Et, considérant que la déclaration de l'ancien chef de département des études islamiques, versée au dossier, indique que les étudiants ont été pris à l'improviste, compte tenu du fait qu'habituellement les examens se déroulaient l'après-midi et que l'annonce qu'ils se

dérouleraient la matinée a eu lieu le jeudi alors que les examens devaient se dérouler le lundi, les étudiants ainsi que certains enseignants n'ont pu en prendre connaissance.

Et, considérant que s'il appartient à l'administration de fixer les dates des examens selon son pouvoir discrétionnaire et l'intérêt général sans être liée par ce qui avait cours auparavant, la première annonce qui a fixé la date des examens sans en mentionner l'horaire indique qu'ils allaient avoir lieu tel que cela avait cours, soit au cours de l'après-midi. L'expression « selon une répartition qui sera publiée ultérieurement » alléguée par l'administration ne saurait être prise en considération du fait qu'elle ne signifie pas l'horaire ; aussi, le principe de protection de confiance légitime lui interdit-il, dans le cas d'espèce, l'adoption d'un nouvel horaire de manière imprévue sans qu'elle ne prenne les précautions et les mesures permettant de le porter à la connaissance des étudiants dans les meilleures conditions.

Et, considérant que l'effet de l'acte attaqué est relatif, cela implique que son annulation sera relative et limitée à ceux qui, parmi les requérants, en ont subi le préjudice.

Par ces motifs,

La Cour suprême annule le jugement objet de l'appel et, par évocation, annule l'acte attaqué.

(...) »