
Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique en droit européen
Interprétation et portée en droit de l'Union européenne et en droit de la Convention
européenne des droits de l'homme

Étude réalisée par Racha El Herfi, juriste rédacteur, sous la supervision de M. Fabrice Burgaud, auditeur,
chef du bureau du droit européen

- Mise à jour au 27 octobre 2015 -

Principes généraux du droit¹ auxquels recourent la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), la sécurité juridique et la confiance légitime sont des notions polymorphes², ce qui n'en facilite pas la définition.

Le principe de sécurité juridique constitue un principe général du droit, tant dans l'ordre juridique de l'Union européenne que dans l'ordre juridique institué par la Convention européenne des droits de l'Homme. Ce principe, éminemment lié à l'État de droit, corollaire des principes de prééminence du droit et de la légalité, renvoie à la qualité de la règle de droit et tend à garantir une effectivité des droits des justiciables.

Quant au **principe de protection de la confiance légitime**, il provient du droit de l'Union européenne et est souvent rattaché au principe de sécurité juridique. Ce principe renvoie à l'attente de la part du justiciable d'une prévisibilité et d'une stabilité des normes émanant des autorités tant européennes qu'étatiques.

L'application jurisprudentielle de ces principes en précise les contours, comme en témoignent les arrêts des Hautes juridictions européennes mais également ceux de la Cour de cassation.

-
- 1 Les principes généraux du droit sont des « *normes supérieures de portée générale, qui constituent une source non écrite du droit, qui sont énoncées par le juge dans le cadre de l'exercice de son pouvoir prétorien et dont le juge se réserve de préciser ensuite au cas par cas le contenu exact* » selon J. Molinier, *Principes généraux du droit, Rép. dr. Eur.*, dernière mise à jour en octobre 2014.
- 2 K. Grabarczyk, *Les principes généraux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, p.243.

I- Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique tels qu'interprétés par les Hautes juridictions européennes

1.1 Le principe de sécurité juridique selon la Cour de justice de l'Union européenne et selon la Cour européenne des droits de l'homme

Tiré de la tradition juridique allemande, le principe de sécurité juridique revêt une signification plus ou moins identique dans la jurisprudence de la CEDH et dans celle de la CJUE. Bien que les illustrations jurisprudentielles semblent suggérer une approche différente du fait de la spécificité du contentieux de chacune des Hautes juridictions européennes, ces dernières s'accordent pour qualifier le principe de sécurité juridique de « *principe inhérent* » à l'ordre juridique qu'elles protègent.³

a- La sécurité juridique dans l'ordre juridique de l'Union européenne

Le principe de sécurité juridique apparaît d'abord dans la sphère communautaire avant de faire son entrée dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il est en effet reconnu par la Cour de justice dès 1962, comme une règle de droit devant être respectée puis comme une « *exigence fondamentale* »⁴. Principe général du droit de l'Union européenne, il ne préfigure pas en tant que tel dans la Charte des droits fondamentaux mais a des corrélations avec plusieurs droits garantis par ce texte de droit primaire. **Ainsi, sont rattachés au principe de sécurité juridique, le respect des délais de recours, la clarté et la prévisibilité de la législation, la non-rétroactivité des dispositions, la légalité des délits et des peines, le respect des droits acquis ou le principe de protection de la confiance légitime**⁵.

Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, le respect du principe de sécurité juridique impose les effets suivants⁶ :

- tout acte juridique doit être clair quant à son auteur, son contenu et aux exigences procédurales auxquelles il répond. Le principe n'impose pas de forme de publicité particulière⁷ ;
- tout acte juridique doit être porté à la connaissance de son destinataire afin que ce dernier sache avec certitude le moment à partir duquel ses effets juridiques commencent à se produire. La Cour a estimé également que le fait de fixer la portée dans le temps d'un acte de l'Union à une date antérieure à sa publication était contraire au principe de sécurité juridique, à l'exception du cas où le but à atteindre l'exige et que la confiance légitime des intéressés ne s'en trouve pas atteinte⁸ ;
- tout acte doit être clair et précis afin que les justiciables puissent identifier leurs droits et

3 CJCE, arrêt du 27 mars 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit Italiana*, 61/79 ; CEDH, arrêt du 13 septembre 1979, *Marckx c. Belgique*, n°6833/74 où la Cour renvoie à la notion tirée du droit communautaire estimant que « *le principe de sécurité juridique [est] nécessairement inhérent au droit de la Convention comme au droit communautaire* » (§58).

4 CJCE, arrêt du 6 avril 1962, *Soc. Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uittenboger*, 13/61 et CJCE, arrêt du 14 juillet 1972, *ICI c. Commission*, 48/69

5 J. Rideaux, Fasc. 191 : Ordre juridique de l'Union européenne – Sources non écrites, *J.-Cl. Europe Traité*, dernière mise à jour du 20 Août 2014

6 J. Molinier, *op. cit.*

7 La communication par un bulletin et non par un acte individuel des quantités de référence en matière de quotas laitiers a été jugé conforme au principe de sécurité juridique. CJCE, arrêt du 25 mars 2004, *Cooperative Lattepiù E.A.*, C-231/00.

8 CJCE, arrêt du 25 janvier 1979, *Racke c. Hauptzollamt Mainz*, 98/78.

obligations et adapter leur comportement en conséquence. Il en découle qu'à peine de nullité, une sanction, même de caractère non pénal, doit indiquer de manière expresse la disposition du droit de l'Union qui lui sert de base légale⁹ ;

- tout acte fixant un délai de forclusion doit le faire de manière claire et précise. Ainsi, un délai de prescription doit être fixé à l'avance dans le cas des sanctions des infractions aux règles du droit de l'Union européenne afin que la Commission ne puisse « *retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs* ». ¹⁰

Enfin, outre **l'exigence de clarté et de précision** qui ressort de cette jurisprudence, le principe de sécurité juridique impose **l'exigence de prévisibilité des effets de la règle de droit**. Il a ainsi été jugé que le règlement qui comporte deux règles contradictoires ne peut être qualifié de législation certaine. ¹¹

b- La sécurité juridique dans l'ordre juridique institué par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme

S'agissant de la substance du principe de sécurité juridique au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme, M. De Salvia, ancien juriste de la Cour de Strasbourg, indique que ce principe implicitement exprimé par la Convention est rattaché au **principe général de la prééminence du droit et au principe de la légalité**¹². Selon cet auteur, le principe de sécurité juridique **précise le contenu de certains droits tirés de la Convention et participe également à encadrer leur exercice**.

Ainsi, le principe de sécurité juridique précise le droit à la vie, inscrit à l'article 2 de la Convention, puisqu'il implique que l'obligation pour l'État de mettre « *en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations* »¹³. De même, concernant le principe de la légalité des délits et des peines découlant de l'article 7 de la Convention, la Cour exige qu'une « *infraction doit être clairement définie par la loi* », précisant que cette condition est notamment remplie si « *l'individu peut savoir, à partir du libellé de la clause pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes ou omissions engagent sa responsabilité* ». ¹⁴

Le recours au principe de sécurité juridique permet aussi de préciser les modalités d'exercice d'un droit ou d'une liberté découlant de la Convention. Par exemple, pour l'interprétation de l'article 5 de la Convention, la Cour de Strasbourg a énoncé l'obligation pour États de définir clairement, notamment par des lois prévisibles, les conditions de privation de liberté¹⁵. Il en est ainsi de toutes les ingérences dans les droits garantis par la Convention, lesquelles doivent être prévues par la loi et doivent donc être prévisibles. ¹⁶

9 CJCE, arrêt du 12 décembre 1990, *Vandemoortele c. Commission*, C-172/82.

10 J. Molinier, *op. cit.* À propos de CJCE, arrêt du 24 septembre 2002, *Falck et Acciaierie di Bolzano c. Commission*, aff. jtes C-74/00 et C-75/00.

11 TPI, jugement du 22 janvier 1997, *Opel Austria c. Conseil*, T-115/94

12 M. De Salvia, « La place de la notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001.

13 CEDH, arrêt du 22 mars 2000, *Kilic c. Turquie*, n°22492/93, §62.

14 CEDH, arrêt du 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, n°14307/88, §52.

15 CEDH, arrêt du 28 mars 2003, *Baranowski c. Pologne*, n° 28358/95, §52.

16 K. Grabarczyk, *op. cit.*, pp.243-248.

Si la Cour de Strasbourg rattache le principe de sécurité juridique aux exigences de clarté, de précision et de prévisibilité, elle admet toutefois que certaines dispositions législatives puissent se servir de formulations plus ou moins floues afin d'éviter une rigidité excessive de leur application¹⁷.

Le principe de sécurité juridique s'accompagne, en effet, d'un « *impératif de flexibilité* »¹⁸ que l'on retrouve dans la jurisprudence européenne sur les revirements de jurisprudence. Selon cette jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le principe de sécurité juridique ne crée **pas un droit acquis à une jurisprudence constante**¹⁹, bien que l'existence d'une jurisprudence établie commande de motiver les revirements jurisprudentiels.²⁰

La non- rétroactivité des dispositions est aussi un vecteur de la sécurité juridique, dans la jurisprudence de la CEDH. Ainsi, elle estime qu'une législation rétroactive s'oppose aux « *principes de sécurité juridique et d'espérance légitime* ».²¹

1.2 Le principe de protection de la confiance légitime selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Le principe de protection de la confiance légitime est également inspiré du droit allemand. C'est un principe retrouvé **uniquement** dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté²², il est également qualifié de principe général du droit de l'Union européenne.²³

Corollaire du principe de sécurité juridique, le principe de protection de la confiance légitime permet de protéger « **les espérances fondées** » **des justiciables à l'égard de l'administration**. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, tout justiciable peut, d'une part, se prévaloir de ce principe à l'égard de toute institution de l'Union qui a fait naître de telles espérances en son chef et, d'autre part, exiger qu'elle lui fournisse des assurances précises, peu important la forme par laquelle elle les communique.²⁴

La Cour de Luxembourg précise, toutefois, qu'un opérateur économique avisé et prudent est considéré en mesure de prévoir l'adoption d'une nouvelle mesure communautaire et ne peut donc se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime.²⁵

Selon la jurisprudence *Forvass*, la confiance légitime est encadrée par trois conditions :

1. « *les assurances fournies par l'administration doivent être précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables* »,
2. « *ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent* »,
3. « *les assurances données doivent être conformes aux normes applicables* ».²⁶

17 CEDH, arrêt du 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, n°14307/88, §40.

18 F. Pollaud-Dulian, « A propos de la sécurité juridique », *RTD. Civ.*, 2001, 487.

19 CEDH, arrêt du 18 décembre 2008, *Unédic c. France*, n°20153/04 et CEDH, décision du 30 août 2011, *Boumaraf c. France*, n°32820/08.

20 CEDH, arrêt du 14 janvier 2010, *Atanasovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n°36815/03

21 CEDH, arrêt du 23 octobre 1997, *Nationale&Provincial Building society, the Leeds permanent building society et the Yorkshire building society*, n° 21319/93 21449/93 21675/93, §72.

22 CJCE, arrêt du 5 mai 1981, *Dürbeck*, 112/80.

23 CJCE, arrêt du 26 avr. 1988, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas c. Krücken*, 316/86.

24 CJUE, arrêt du 16 décembre 2010, *Kahla Thüringen Porzellan c. Commission*, C-537/08

25 CJCE, arrêt du 1^{er} février 1978, *Lühns*, 78/77.

26 TPI, arrêt du 6 juillet 1999, *Forvass*, T-203/97, point 70.

II- L'application par le juge national des principes de confiance légitime et de sécurité juridique

2.1 Application par la Cour de cassation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans le champ du droit de l'Union européenne

Du point de vue de leur applicabilité et de leur invocabilité, les principes généraux du droit étant des normes de référence dans le contrôle effectué par les États au regard du droit de l'Union, ils s'imposent donc au titre du principe de primauté.²⁷ Ils servent pour interpréter le droit national dans un sens conforme au droit de l'Union européenne, tel que l'a reconnu la Cour de Luxembourg à un particulier, dans un arrêt de principe rendu en 1979, lui permettant d'invoquer à l'encontre d'un État le principe de la confiance légitime.²⁸

Les principes généraux du droit constituent également une norme de référence dans le cadre d'un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation d'un acte de droit dérivé. On peut ainsi citer la jurisprudence [Hauptzollamt Hamburg-Jonas c. Firma P. Krücken](#), à propos du principe de confiance légitime.²⁹

La jurisprudence de la Cour de cassation recourt à ces deux principes généraux du droit et les exemples sont nombreux.

On notera le recours au principe de sécurité juridique dans le champ du droit de l'Union européenne, alors même que la Haute juridiction française ne reconnaît pas à ce même principe une valeur constitutionnelle.³⁰ On peut également citer à titre d'exemple une application de ce principe par la Deuxième chambre civile à propos du droit de repentir du preneur d'assureur ou par la Chambre criminelle, dans le cadre d'une affaire s'inscrivant dans le contentieux douanier.³¹

Quant au principe de la confiance légitime, la Chambre commerciale de la Cour de cassation en a reconnu l'applicabilité dans le champ du droit de l'Union européenne, à l'occasion d'un arrêt du 22 octobre 2002 portant sur l'octroi de mer.³²

La Chambre sociale de la Cour de cassation fait également application « *sans le dire toutefois expressément, du principe de la confiance légitime lorsqu'elle juge que l'URSSAF qui n'a formulé en tout état de cause, lors de précédents contrôles, aucune observation sur le non-assujettissement ou sur le recours à des abattements forfaitaires, doit être considérée comme ayant pris une décision implicite qui lie cet organisme jusqu'à notification d'une décision en sens opposé, décision implicite qui fait obstacle à un redressement sur la période en litige* ». ³³ Comme le souligne le conseiller Jean-Guy Huglo, « *si le principe de la confiance légitime est reconnu en droit de l'Union et si les solutions qui viennent d'être exposées paraissent devoir être approuvées, même lorsque serait en cause une norme du droit de l'Union, il convient toutefois de faire observer qu'il serait souhaitable dans une telle hypothèse que ce soit la Cour de justice qui définisse elle-même les conditions*

27 J. Rideaux, *op. cit.*

28 CJCE, arrêt du 5 avril 1979, [Ratti](#), 148/78.

29 CJCE, arrêt du 26 avril 1988, [Hauptzollamt Hamburg-Jonas c. Firma P. Krücken](#), C-316/86.

30 Soc., 5 octobre 2011, [n°11-40.053](#), Bull. n° 226

31 2^e civ., 10 juillet 2008, n° [07-12.072](#), Bull. n°177, Crim., 13 juin 2001, n° [00-85.289](#), Bull. n°144.

32 Com., 22 octobre 2002, n° [01-01.960](#) Bull. n°147

33 J.-G. Huglo, Fasc.490 : Voie de droit et moyens d'exécution du droit de l'Union européenne en France, *J.-Cl Europe Traité*, dernière mise à jour du 13 septembre 2012 – à propos de Soc., 19 septembre 1991, n° [88-20.483](#), Bull. n°59.

d'application de la confiance légitime ».

2.2 Application par la Cour de cassation du principe de sécurité juridique tiré de la Convention européenne

La sécurité juridique, en tant que principe général du droit de la Convention européenne, précise le contenu ou encadre l'exercice de droits tirés de cette source européenne. Telle est la lecture qu'en offre la Cour de Strasbourg et telle est également l'application qu'en fait la Cour de cassation lorsqu'elle s'y réfère dans le champ de la Convention.

En effet, la jurisprudence de la Cour de cassation démontre que **le recours au principe de sécurité juridique accompagne systématiquement l'interprétation et l'application d'une disposition de la Convention**; si bien que certains auteurs voient dans cette pratique une « *fausse consécration* » de ce principe.³⁴ Sans prétendre consacrer un tel principe, la Haute juridiction l'emploie selon l'usage voulu par la Cour européenne.

L'arrêt de la Première chambre civile du 21 mars 2000³⁵ est exemplaire à cet égard. Cette jurisprudence est d'ailleurs particulièrement intéressante puisque la Cour de cassation y consacre, avant la Cour européenne, **une interprétation du principe de sécurité juridique comme n'impliquant pas un droit à une « jurisprudence figée »**.³⁶ Dans cet arrêt, le principe de sécurité juridique était convoqué afin de clarifier la portée du droit d'accès à un tribunal tiré de l'article 6§1 de la Convention. Les juges du quai de l'Horloge, écartant toute violation de cette dernière disposition, ont saisi cette opportunité pour interpréter la portée du principe de sécurité juridique en matière de revirement de jurisprudence.

Dans un pourvoi ultérieur en matière de responsabilité médicale, la Première chambre a confirmé que « *la sécurité juridique, invoquée sur le fondement du droit à un procès équitable, pour contester l'application immédiate d'une solution nouvelle résultant d'une évolution de la jurisprudence, ne saurait consacrer un droit acquis à une jurisprudence figée, dès lors que la partie qui s'en prévaut n'est pas privée du droit à l'accès au juge* ». ³⁷

Une recherche sur Jurinet laisse paraître que ce principe est largement invoqué à l'appui de l'article 6§1 de la Convention, même si à de rares occasions il accompagne d'autres dispositions.³⁸

34 E. Ben Merzouk, « La fausse consécration du "principe de sécurité juridique" », *D.*, 2003, 2722.

35 1^{re} civ., 21 mars 2000, n° [98-11.982](#), Bull. N° 97.

36 Voir point 1.1.b de la présente étude et l'arrêt CEDH, arrêt du 18 décembre 2008, *Unédic c. France*, n°20153/04.

37 1^{re} civ., 11 juin 2009, n°[07-14.932](#).

38 Il est invoqué au soutien de l'article 14 de la Convention (interdiction de discrimination) dans l'arrêt 1^{re} civ., 6 décembre 2005, n°[04-20.625](#), Bull. n° 475 et des articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 14 de la Convention dans l'arrêt 1^{re} civ., 13 février 2013, n°[12-11.949](#), Bull. n° 14.

Sources :

- ◆ Emma Ben Merzouk, « La fausse consécration du "principe de sécurité juridique" », *D.*, 2003, 2722.
- ◆ Michele De Salvia, « La place de la notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n°11, 2001.
- ◆ Katarzyna Grabarczyk, *Les principes généraux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, 558 p.
- ◆ Jean-Guy Huglo, Fasc.490 : Voie de droit et moyens d'exécution du droit de l'Union européenne en France, *J.-Cl Europe Traité*, dernière mise à jour du 13 septembre 2012.
- ◆ Valérie Michel, « Brèves observations sur l'application des principes de sécurité juridique et de confiance légitime », *Gaz.Pal.*, 12 février 2009, n°43, p.43.
- ◆ Joël Molinier, Principes généraux du droit, *Rép. dr. Eur.*, dernière mise à jour en octobre 2014
- ◆ Fabrice Picod, Fasc. 120 : Droit de l'Union européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *J.-Cl Libertés*, dernière mise à jour du 9 juin 2008.
- ◆ Frédéric Pollaud-Dulian, « A propos de la sécurité juridique », *RTD. Civ.*, 2001, 487.
- ◆ Joël Rideaux, Fasc. 191 : Ordre juridique de l'Union européenne – Sources non écrites, *J.-Cl Europe Traité*, dernière mise à jour du 20 Août 2014.