

PRINCIPIUL SECURITĂȚII JURIDICE ȘI AL ÎNCREDERII LEGITIME

Asist. univ. drd. Gina Livioara GOGA
Universitatea "Danubius" din Galați

Résumé: *Le principe de sécurité juridique, tant que le principe de confiance légitime, ont été reconnus par la jurisprudence du Cour de Justice comme deux principes Fundamentals de l'ordre juridique communautaire.*

Les motifs pour que ces principes sont tellement invoques dans la jurisprudence communautaire peuvent être justifiés par les mêmes considérations pour lesquels les justices nationaux sont plus en plus sensible aux exigences: l'augmentation des règles et la fréquence corrélatif des ses modifications, comme une preuve de l'instabilité du droit.

Ces deux principes, bien que différents, sont très relies, en ce sens que le principe de confiance légitime este un principe dérive. Le principe est défini par la Cour de Justice comme étant le principe de sécurité juridique, en vertu de qui la confiance légitime doit être respecte.

Mot-clé: *le principe de sécurité juridique, le principe de confiance légitime, les principes généraux du droit, la Cour de Justice européenne, droit administratif européen*

În literatura juridică¹ se afirmă faptul că principiile și reglementările juridice care guvernează acțiunile administrative ale instituțiilor Uniunii Europene, în principal reglementările privind procedura administrativă, organizarea instituțională a autorităților administrative și protejarea drepturilor individuale împotriva acțiunilor administrative, dar și standardele materiale pentru o bună administrare, alcătuiesc dreptul administrativ european.

Sunt surse ale dreptului administrativ al Uniunii Europene dreptul scris, dreptul cutumiar, principiile generale de drept, precum și dreptul pretorian.

Între principiile generale de drept comunitar pe care le putem considera ca fiind principii de bază se regăsesc și cele de aplicare directă a anumitor reguli de drept european și principiul priorității acestor reguli asupra dispozițiilor dreptului intern ale unui stat membru, așa cum este și principiul de securitate juridică.

În ceea ce privește domeniile în care reglementarea depinde, parțial sau în totalitate, de dreptul comunitar, judecătorul național este obligat să aplice principiile generale ale acestui drept, chiar dacă ele nu sunt incluse în dreptul său național.²

Rolul consacării principiilor juridice generale precum principiul legalității actelor administrative, principiul tratamentului egal, principiul proporționalității, securității juridice, încrederii legitime și al responsabilității, dreptul la un proces echitabil în fața unei jurisdicții competente și dreptul la apărare, a aparținut Curții de Justiție.³

Curtea Europeană de Justiție a împrumutat principiile generale comunitare din principiile comune tradițiilor statelor membre. Totuși, există principii comunitare care nu se regăsesc în anumite state membre. Olanda, de exemplu, nu cunoaște principiul de reglementare poliglotă.⁴

¹ Schwarze, Jurgen, *Les sources et principes du droit administrative européen*, Droit administratif européen, Bruxelles, Éditura Bruylant, 2007, p. 321.

² Cour de Cassation, *L'application aux Pays Bas des principes généraux du droit communautaire, notamment les principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de bonne foi et celui de la proportionnalité*, 2000, pag.1, <http://www.courdecassation.fr>.

³ Schwarze, Jurgen, *op. cit.* p. 326.

⁴ Cour de Cassation, *op. cit.*, p. 1.

Schwarze⁵ afirmă că principiile generale sunt cele care domină caracterul dreptului administrativ european contemporan. O codificare generală a dreptului procedurilor administrative nu există, în principal pentru că Uniunea Europeană nu dispune de competențe în acest sens. În mod metodic, legiuitorii comunitari se folosesc de principiile generale de drept administrativ european care au fost recunoscute de jurisdicția europeană după mult timp. Însă principiile generale vor rămâne de asemenea importante pentru viitoarele evoluții ale dreptului administrativ european, în ceea ce privește flexibilitatea sa. Aceasta va fi sarcina jurisdicției europene de a garanta în orice clipă că principiile generale se vor confrunta într-o anumită măsură cu exigențele statului de drept.

Atât principiul securității juridice, cât și principiul încrederii legitime au fost recunoscute în cadrul jurisprudenței Curții de Justiție ca fiind două principii fundamentale ale ordinii juridice comunitare.

Motivele pentru care aceste principii sunt atât de des invocate în jurisprudența comunitară pot fi justificate prin aceleași considerente pentru care justițiile naționale sunt din ce în ce mai sensibile la exigențele care le sunt impuse: *creșterea numărului de reguli și frecvența corelativă a modificărilor lor, acestea fiind o dovadă a instabilității dreptului.*

Ele răspund la preocupările de conciliere între prerogativele autorităților comunitare, precum și între cele ale autorităților naționale când este vorba de punerea în aplicare a dreptului comunitar - care implică faptul că noi reguli și noi acte apar în mod constant, iar dreptul pe care îl au cetățenii și întreprinderile este de a nu fi zdruncinați datorită modificărilor continue ale reglementărilor juridice.⁶

Deși sunt distincte, cele două principii sunt strâns legate între ele, în sensul că principiul de încredere legitimă apare ca un principiu derivat. Curtea de Justiție îl definește ca fiind *principiul de securitate juridică în virtutea căruia încrederea legitimă merită să fie protejată.*

Principiul de securitate juridică a fost consacrat ca principiu general de drept în hotărârea Bosch⁷ din 6 aprilie 1962 și, ulterior, în numeroase hotărâri ale Curții de Justiție Europene, iar principiul încrederii legitime a fost consacrat de jurisprudența⁸ Curții pentru prima dată în 1965.

Potrivit interpretării date de Curtea de Casație din Franța, legislația comunitară trebuie să fie clară, iar aplicarea sa trebuie să fie previzibilă pentru toți cei implicați.

Spre exemplu, în dreptul olandez, nucleul principiului de securitate juridică este reprezentat de **previzibilitate**. În practică, principiul de securitate juridică impune reguli de drept clare și precise; absența retroactivității, cu excepția cazurilor mai favorabile, categorie unde nu intră dispozițiile de sancționare penală, precum și principiul potrivit căruia așteptările evocate trebuie să fie onorate (principiul de încredere).

Însă, luarea în considerare a exigenței securității juridice intră adesea în concurență cu principiul legalității, principiu esențial al dreptului public, chiar dacă cele două concepte se consolidează reciproc. Principiul legalității poate să aibă consecințe asupra securității juridice, în special în cazul anulării contencioase cu caracter retroactiv sau în ipotezele de schimbare jurisprudențială.⁹

Potrivit Tribunalului de primă instanță, *“principiul de securitate juridică cere ca toate actele instituțiilor care produc efecte juridice să fie clare, precise și să respecte interesele în așa mod încât acesta să cunoască cu certitudine momentul în care acel act începe să existe și începe să producă efecte juridice. Această necesitate de securitate juridică este impusă cu o rigoare particulară atunci când este vorba de un act susceptibil de consecințe financiare, pentru a permite celor interesați cunoașterea cu exactitate a obligațiilor care le sunt impuse”*.¹⁰

Primordialitatea dreptului comunitar asupra dreptului național conduce la o ordine juridică integrată. În practică, acest aspect a fost subliniat de Consiliul Constituțional din Franța care, într-o decizie din 2004, reamintește că art. 88-1 al Constituției „consacră ordinea juridică comunitară

⁵ Schwarze, Jurgen, *op. cit.* pp. 332-337.

⁶ Auby, Jean Bernard, Bugny, Delphine Dero, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime*, Droit administratif européen, Bruxelles, Editura Bruylant, 2007, pp. 473-474.

⁷ CJCE, *Judgment of 06/04/1962, De Geus en Uitdenbogerd / Bosch and others (Rec.1962,p.89)*;

⁸ CJCE, *Judgment of 13/07/1965, Lemmerz Werke / ECSC High Authority (Rec.1965 ,p.835)*;

⁹ Popescu, Sorin, Tandareanu, Victoria, *Securitatea juridică și complexitatea dreptului în atenția Consiliului de Stat francez*, Buletin de informare legislativă nr. 1/2007, p. 5.

¹⁰ Auby, Jean Bernard, Bugny, Delphine Dero, *op. cit.*, p. 480.

integrată în ordinea juridică internă și distinctă de ordinea juridică internațională”. *Violarea dreptului comunitar poate fi invocată de orice justițiabil în fața jurisdicțiilor naționale, ceea ce poate constitui o sursă de insecuritate juridică: o decizie luată cu respectarea dreptului național poate fi anulată pe motiv că nu respectă dreptul comunitar transpus direct sau transpus greșit în dreptul intern.*¹¹

În anul 2006, în cadrul unui Raport¹² public referitor la securitatea juridică și complexitatea dreptului, Consiliul de Stat francez revine asupra unui subiect mai vechi, abordat în 1991, legat de securitatea juridică, arătând care sunt cauzele complexității dreptului.

În cadrul raportului sunt analizate experiențele externe și activitatea parlamentară, Consiliul de Stat propunând puterilor executive și a celor legislative unele remedii. Astfel, Guvernul va trebui să își impună o analizare minuțioasă a avantajelor și a inconvenientelor unei reforme legislative, care să nu depășească limitele domeniului legii. Parlamentului îi revine obligația de adoptare a măsurilor și a celor mai bune metode de lucru pentru anumite proiecte de lege și de a-și aduce aportul în controlul mai eficient al modalităților de aplicare a legii.

Constituie factori ai complexității și instabilității dreptului caracterul abundent al dreptului comunitar, al convențiilor internaționale bilaterale sau multilaterale care, potrivit Constituției României, odată ratificate sau aprobate, intră în vigoare în cadrul dreptului nostru cu caracter de prioritate față de acesta din urmă. O altă cauză derivă din organizarea instituțiilor franceze, mai exact, descentralizarea, atribuirea de competențe de legiferare unor autorități administrative independente - elemente care au dus de asemenea la o creștere a complexității dreptului.

Pentru francezi, “legea are o valoare simbolică foarte puternică. Francezii sunt ‘îndrăgostiți’ de legi și nu încetează să solicite legi noi, ca și când orice problemă nouă necesită un tratament particular. Acest apetit de legi este alimentat de către guvernanți. Guvernele și ministerele care s-au succedat, precum și membrii parlamentului, au multiplicat inițiativa legislative, răspunzând astfel dorințelor mediatizate ale cetățenilor.” Totodată, acumularea de legi din anumite domenii a avut ca rezultat unele neclarități în înțelegerea politicii urmărite. “Ea determină apariția unei anumite perplexități, care se transformă în scepticism, referitor la eficacitatea reformelor succesive, în același timp, aceasta transformând dreptul într-unul mai complex și mai incert.”¹³

Spre deosebire de securitatea juridică, încrederea legitimă nu este cunoscută ca principiu decât în anumite sisteme naționale. Este vorba aici de sistemul de drept german, britanic, nu însă și de sistemul de drept francez.

Deși a fost recunoscut pentru prima dată într-o hotărâre din anul 1965, principiul încrederii legitime a început să fie invocat din 1973.

În mod asemănător cu principiul securității juridice, încrederea legitimă este asociată și cu alte principii, cum ar fi: principiul de bună administrare, dreptul la apărare, principiul de egalitate sau cel de proporționalitate și, nu în ultimul rând, cu principiul securității juridice.

Potrivit definiției date de Curtea de Casație din Franța, principiul de încredere legitimă se referă la faptul că autoritățile administrative trebuie să onoreze așteptările create, aceasta fiind o consecință logică a principiului de securitate juridică.

Auby menționează faptul că securitatea juridică nu acționează în favoarea persoanelor fizice, pe când principiul de încredere legitimă ține de situațiile particulare ale celor care îl invoca. *Pentru ca acest principiu să poată acționa, trebuie ca cel care îl invocă să stabilească că, ceea ce a fost decis este împotriva încrederii în anumite elemente juridice, și că acea încredere trebuie să fie legitimă.* Principiul încrederii legitime “implică faptul că persoanele fizice sunt protejate împotriva modificărilor, fără preaviz, a legislațiilor și se pot opune Comunității, în speranța că vor obține menținerea legislațiilor în vigoare”.¹⁴

¹¹ Popescu, Sorin, Tandareanu, Victoria, *op .cit.*, p. 2.

¹² Conseil d’Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel, La Documentation française, 2006; Conseil d’Etat, *De la sécurité juridique*, Rapport public annuel 1991.

¹³ Conseil d’Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel, La Documentation française, 2006, p. 7,8.

¹⁴ Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, Dalloz, 3 éd., 2004, p. 519, citat de Jean Bernard Auby, Delphine Dero Bugny, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime*, Droit administratif européen, Bruxelles, Editura Bruylant, 2007, p. 486.

La nivel național, în dreptul olandez de exemplu, așteptările legitime pot fi determinate de promisiuni, de informarea sau inactivitatea unei autorități administrative.¹⁵

Pentru a se putea vedea dacă așteptările legitime pot fi îndeplinite, trebuie avute în vedere următoarele elemente: dacă există un act care poate determina așteptări legitime, de cine au fost determinate aceste așteptări, dacă există circumstanțe excepționale care pot justifica nerespectarea unei decizii de îndeplinire a așteptărilor, modul în care sunt echilibrate interesele dacă într-un caz particular așteptările legitime au fost create în principiu pentru a fi îndeplinite. Astfel, așteptările legitime sunt îndeplinite doar dacă au fost create de o autoritate administrativă competentă, promisiunea oferită de către o altă autoritate administrativă nu poate crea așteptări legitime.

Bibliografie:

1. Berge, Gio ten, Widdershoven, Rob, *The principle of legitimate expectations in dutch constitutional and administrative law*, Utrecht University Library, <http://www.uu.nl>;
2. Auby, Jean Bernard, Bugny, Delphine Dero, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime*, Droit administratif européen, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007;
3. Schwarze, Jurgen, *Les sources et principes du droit administrative européen*, Droit administratif européen, ed. Bruylant, Bruxelles, 2007;
4. Popescu, Sorin, Tandareanu, Victoria, *Securitatea juridică și complexitatea dreptului în atenția Consiliului de Stat francez*, Buletin de informare legislativă nr. 1/2007;
5. Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel, La Documentation française, 2006;
6. CJCE, *Judgment of 06/04/1962, De Geus en Uitdenbogerd / Bosch and others (Rec.1962,p.89)*;
7. CJCE, *Judgment of 13/07/1965, Lemmerz Werke / ECSC High Authority (Rec.1965,p.835)*;
8. Cour de Cassation, *L'application aux Pays Bas des principes generaux du droit communautaire, notamment les principes de securite juridique, de confiance legitime, de bonne foi et celui de la proportionnalité*, 2000, <http://www.courdecassation.fr>.

¹⁵ Gio ten Berge, Rob Widdershoven, *The principle of legitimate expectations in dutch constitutional and administrative law*, Utrecht University Library, <http://www.uu.nl>.