



HAL
open science

La confiance. Contribution à l'étude d'une notion de droit public interne

Aurélie Tragus

► To cite this version:

Aurélie Tragus. La confiance. Contribution à l'étude d'une notion de droit public interne. Revue française de droit administratif, 2023, pp.937. <hal-04841940>

HAL Id: hal-04841940

<https://hal.science/hal-04841940v1>

Submitted on 7 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC 4.0 - Attribution - Non-commercial use - International License

La confiance - Contribution à l'étude d'une notion de droit public interne (1)

Aurélie Tragus, Doctorante contractuelle à l'Université de Strasbourg, Institut de Recherches Carré de Malberg

L'essentiel

La « confiance » est inlassablement employée en droit public français. Pour comprendre le caractère polymorphe et mouvant de cette notion, il faut se pencher sur le rapport évolutif que l'État entretient avec elle. Ce dernier lui donne un sens nouveau adapté à ses contours. La confiance devient ainsi une notion composite, dont les différentes acceptions et leurs usages reflètent l'aspiration de l'État à être davantage intégré dans une relation de confiance avec le citoyen. De manière réciproque, la confiance se présente comme une manifestation des mutations de l'institution étatique.

Si la confiance a fait l'objet de nombreuses et de riches études en sciences sociales (2), en droit public interne (3) elle apparaît toujours comme une notion (4) obscure. Étymologiquement, la confiance provient du latin *fides* (5) qui signifie tant « une foi, une croyance, au sens religieux », qu'« un engagement solennel, une garantie donnée, un serment » (6). Aujourd'hui, dans son sens commun, la confiance désigne une « croyance spontanée ou acquise en la valeur morale, affective, professionnelle, d'une autre personne, qui fait que l'on est incapable d'imaginer de sa part tromperie, trahison ou incompetence » (7) : elle se définit comme un lien subjectif entre deux personnes relevant du sentiment, de l'intime conviction. En droit public français, définir la confiance se révèle être une opération bien plus délicate. Si l'on se réfère aux textes et à la jurisprudence, le sens de la confiance est seulement précisé dans des contextes très spécifiques. Par exemple, dans le cadre des droits accordés aux personnes malades, le code de la santé publique prévoit la possibilité de désigner une « personne de confiance » (8). Toutefois, la plupart des manifestations de la confiance demeurent absentes du droit positif. Cette absence se retrouve également dans la recherche : la confiance n'a presque pas fait l'objet d'études en droit public interne (9).

Ce défaut de réflexion sur le sens donné à cette notion est surprenant. Assurément, il ne peut être attribué à la rareté de son usage. La confiance n'a de cesse d'être employée dans le discours juridique, au point qu'elle est devenue un véritable mantra législatif. Pour s'en convaincre, peuvent être citées les récentes et nombreuses lois usant de cette notion. Que l'on pense, par exemple, à la loi « pour la confiance dans la vie politique », à celle « pour un État au service d'une société de confiance », ou encore à celle « pour la confiance dans l'institution judiciaire » (10) ; la confiance est volontiers associée aux nouvelles réformes étatiques. Le paradoxe entre son omniprésence et l'absence de recherches sur son sens est d'autant plus important que ce foisonnement législatif ne reflète que la partie émergée de l'iceberg. Au sein de la partie immergée, bien plus volumineuse, la confiance apparaît comme une notion irriguant massivement la pensée juridique publiciste : elle peut être comprise à la fois comme un fondement et une finalité du droit public. Toutefois, si l'intérêt d'une étude sur la notion de confiance n'est pas difficile à démontrer, la recherche de son sens apparaît bien plus ardue. Pour illustrer cette difficulté, la « personne de confiance » et la « loi pour la confiance dans l'institution judiciaire » sont des expressions juridiques de la confiance qui ont, à première vue, très peu en commun. En définitive, la confiance a-t-elle véritablement un sens en droit public interne ? Et si tel est le cas, quel serait-il ?

Nous pensons que derrière l'apparente hétérogénéité de son usage, une cohérence de la notion se dessine. Pour comprendre le caractère polymorphe et mouvant de la confiance en droit public français, il faut sans surprise se pencher sur le rapport évolutif que l'État entretient avec elle. Au premier abord, ce rapport peut sembler délicat à imaginer. Il existe une tension entre l'État et la relation de confiance. En effet, les moyens d'action traditionnels de l'État, empreints de distance et d'autorité⁽¹¹⁾, sont bien éloignés de ceux habituellement utilisés pour permettre d'instaurer un lien de confiance. Se pose dès lors la question de savoir comment faire confiance à une entité abstraite détenant le « monopole de la violence physique légitime »⁽¹²⁾ ; comment faire confiance au « plus froid des monstres froids »⁽¹³⁾, pour reprendre l'image nietzschéenne. La réponse à cette question permet de déterminer la substance de la confiance en droit public français. Pour qu'elle puisse s'adapter à ses contours, l'État s'approprie la confiance en lui donnant un sens nouveau et en orientant ses mouvements. De manière réciproque, la confiance devient une manifestation des mutations de l'institution étatique : elle est autant son instrument qu'un indicateur de ses évolutions. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité et en s'intéressant essentiellement aux grandes tendances, cette étude proposera d'explicitier cette notion, tout en mettant en perspective les interprétations dégagées avec les évolutions de l'institution étatique.

Une notion au sens renouvelé par l'État

Auparavant, la confiance apparaissait comme une notion univoque, dont la signification juridique pouvait être assimilée à son sens commun : un lien subjectif entre deux personnes. L'État disposait alors d'une place en retrait par rapport à la relation de confiance entre les individus. Avec l'adjonction de deux nouvelles acceptions, la confiance se présente dorénavant comme une notion polymorphe, laissant une place de choix à l'institution étatique.

Un lien de confiance protégé par l'État

En sciences sociales, la notion de confiance est relativement récente : rares sont les auteurs en faisant usage avant le XIX^e siècle⁽¹⁴⁾. Le droit ne fait pas exception à ce constat. Depuis le droit romain, il existe des notions qui rejoignent implicitement l'idée de confiance comme le consensualisme⁽¹⁵⁾, la bonne foi⁽¹⁶⁾, ou encore la fiducie⁽¹⁷⁾. Cependant, la confiance à proprement parler a été pendant longtemps une notion inconnue. À partir du XVIII^e siècle, la jurisprudence était annonciatrice d'une évolution⁽¹⁸⁾ : le lien de confiance entre deux individus a commencé à être protégé par l'infraction d'abus de confiance. La confiance devient ainsi une notion à part entière : elle est enfin protégée pour elle-même⁽¹⁹⁾. Reprise par le code pénal des 25 septembre et 6 octobre 1791⁽²⁰⁾, puis par celui de 1810⁽²¹⁾, elle a progressivement pris place dans le droit dispositionnel⁽²²⁾. Cette judiciarisation de toutes manoeuvres frauduleuses, escroqueries et empiétements sur la faiblesse d'autrui, au sein d'une relation interindividuelle, engage l'État à exercer une mission répressive : il endosse un rôle en surplomb, de *protecteur* du lien de confiance.

L'abus de confiance n'est pas la seule expression de cette protection étatique du lien de confiance : celle de perte de confiance lui succédera. Le lien de confiance sort dès lors de la sphère pénale pour se voir associer, par le juge judiciaire, aux contrats conclus entre particuliers, qu'ils soient d'origine commerciale, civile, ou qu'ils relèvent d'une relation de travail⁽²³⁾. Cet élargissement de la protection étatique du lien de confiance sera également accentué par le juge administratif, notamment par sa jurisprudence relative à la fonction publique. La reconnaissance de la perte du lien de confiance a permis de moderniser l'idée déjà ancrée de l'existence d'un devoir de loyauté pour l'agent public. Jusqu'à la III^e République, ce devoir s'entendait essentiellement comme un serment politique⁽²⁴⁾. Depuis, il a été transformé en une véritable exigence juridique, directement associée à la confiance⁽²⁵⁾ : l'employeur public doit pouvoir faire confiance à l'agent public, à défaut ce dernier risque la décharge de ses fonctions. À titre d'exemple, un agent public pourvoyant un emploi fonctionnel, à la jonction entre le politique et l'administratif, peut être révoqué pour une perte du lien de confiance alors qu'il n'a commis aucune faute à caractère disciplinaire⁽²⁶⁾. La Cour européenne

des droits de l'homme a également formulé cet impératif. Pour les agents exerçant « certains postes [qui] comportent une mission d'intérêt général ou une participation à l'exercice de la puissance publique », elle prévoit la possibilité pour l'employeur public d'exiger « un lien spécial de confiance et de loyauté »¹²⁷.

Qu'il soit question d'abus ou de perte, la confiance est uniquement envisagée sous le prisme d'un lien interindividuel. L'État, en tant qu'entité, intervient *indirectement* dans la relation de confiance, en exerçant une fonction en surplomb de protection contre la rupture de ce lien. Toutefois, cette mise à l'écart ne demeura pas une constante. L'État tend à faire évoluer son positionnement et à intégrer *directement* la relation de confiance, ce qui entraînera une véritable refonte de la notion.

Une confiance redéfinie pour l'État

Le dépassement de l'interprétation univoque de la confiance - comme un lien interindividuel - peut être observé. Ce dépassement se produit par l'implantation durable de deux nouvelles acceptions, modifiant le sens de la notion de confiance ainsi que le rapport que l'État entretient avec elle.

La première acception, se détachant du sens originel, est la confiance envisagée comme une *sécurité* (ci-après confiance-sécurité). Elle tire sa source du droit allemand et du droit suisse, dans lequel elle se manifeste sous la forme du « principe de protection de la confiance légitime »¹²⁸. Repris par le droit de l'Union européenne¹²⁹, ce principe se présente comme la face subjective de la sécurité juridique¹³⁰. Son mécanisme implique un processus en trois temps¹³¹. Il y a, d'abord, une « base de confiance » qui se matérialise par un « pré-comportement » de l'État ; pré-comportement ayant pu susciter chez un citoyen une confiance en la stabilité de sa situation juridique et la prévisibilité des règles de droits qui la régissent. Il y a, ensuite, l'exigence de « légitimité » de cette confiance qui renvoie à une attitude de bonne foi du citoyen. Il y a, enfin, la protection de cette confiance légitime. Concrètement, cette protection permet au citoyen de faire valoir, devant un juge, le respect des « engagements » de l'État dans lesquels il pouvait légitimement avoir confiance. Par conséquent, lorsqu'il souhaite modifier l'ordre juridique, l'État doit prendre en compte la confiance légitime du citoyen, sous peine de voir sa responsabilité engagée. Ce principe de protection de la confiance légitime peut être considéré comme l'une des manifestations les plus importantes de la confiance-sécurité. Dans le cadre de cette étude, nous envisagerons cependant cette dernière de manière plus large : elle comprendra l'ensemble des cas dans lesquels la « confiance légitime » du citoyen sera manifestement, ou tacitement, pris en compte.

À ce titre, si en France le principe de protection de la confiance légitime n'a qu'une valeur juridique dans le cadre du contentieux de l'Union européenne¹³², la confiance-sécurité y existe implicitement. Deux exemples démontrent cette présence. Premièrement, il existe une corrélation entre la confiance-sécurité et la théorie dite du « fonctionnaire de fait ». Pour reprendre l'analyse de Gaston Jèze, le fonctionnaire de fait est « un individu qui n'est pas régulièrement investi d'une fonction publique [mais] qui exerce pendant un certain temps les attributs de cette fonction »¹³³. Son investiture doit cependant être « plausible »¹³⁴ : le fonctionnaire de fait doit avoir l'apparence d'un fonctionnaire régulièrement investi. En principe, les actes pris par cet agent devraient être annulés du fait de l'incompétence de leur auteur. Pourtant, le juge administratif considère qu'ils sont réguliers, tant que sa nomination ou son maintien en fonction n'est pas annulé¹³⁵. Comme l'a démontré Benoît Plessix, ces décisions échappent à l'annulation contentieuse car le juge tient compte de la confiance légitime que l'auteur de l'acte a pu faire naître chez l'administré, trompé par l'apparence de ce fonctionnaire qui présentait toutes les qualités d'une autorité régulièrement investie¹³⁶. Deuxièmement, cette présence se retrouve dans les régimes de responsabilité administrative¹³⁷. Par exemple, l'affaire *Couitéas*¹³⁸ démontre la prise en considération de la confiance-sécurité dans le régime de la responsabilité sans faute de l'État. En l'espèce, Basilio Couitéas demandait la réparation du préjudice subi en raison du refus du gouvernement français de lui prêter le concours de la force publique. Ce concours devait lui permettre

d'obtenir l'exécution d'un jugement qui lui reconnaissait la propriété de terrains et ordonnait l'expulsion des personnes qui y étaient installées depuis un temps immémorial. Pour le Conseil d'État, si le refus de ce concours est légal, le préjudice doit être indemnisé. Camille Broyelle l'a démontré : la responsabilité de l'État est ici engagée, car l'administré avait légitimement confiance en l'efficacité de son titre ¹³(39). Un second exemple peut être celui des « promesses administratives » ¹⁴(40). La responsabilité administrative, du fait de promesses non tenues par l'administration, à la fois sur le terrain de la responsabilité extracontractuelle et contractuelle, concerne directement la confiance-sécurité. En l'absence d'un engagement contractuel, l'État est tenu de réparer le préjudice subi par l'administré lorsqu'il pouvait avoir légitimement confiance en l'engagement ferme et précis de l'administration, notamment si elle a commis une faute en fournissant des assurances abusives ¹⁵(41). Ce raisonnement est identique en matière contractuelle. En adoptant un comportement ambigu, l'administration peut faire naître chez l'administré la confiance légitime dans la conclusion d'un contrat. La responsabilité contractuelle de l'État sera alors engagée sur ce fondement ¹⁶(42). Par conséquent, il est possible d'observer que la confiance-sécurité est une notion présente en droit public français : présence qui permet à l'État de dépasser sa position en surplomb pour faire *directement partie* d'une relation de confiance avec le citoyen.

La seconde acception est la confiance entendue comme une *croyance* (ci-après confiance-croyance). La confiance-croyance se présente comme une « foi » ¹⁷(43) en l'État, grâce à laquelle ce dernier peut maintenir un rapport d'autorité légitime sur les citoyens : elle apparaît comme l'un des fondements de son pouvoir. La pensée de Maurice Hauriou est particulièrement éclairante à ce sujet. Pour lui, « la confiance est un des vieux ressorts de l'organisation sociale » ¹⁸(44). Si cette organisation se retrouvait notamment à l'époque féodale ¹⁹(45), elle est toujours présente à l'époque contemporaine au sein du régime représentatif. Maurice Hauriou précise que « toujours c'est à un pouvoir minoritaire que la confiance est fournie par un pouvoir majoritaire » ; « là où le pouvoir majoritaire ne participe pas directement aux opérations du pouvoir minoritaire, il lui fait confiance » ²⁰(46). Dans un régime représentatif, c'est-à-dire un régime dans lequel l'exercice de la souveraineté est délégué aux représentants, la confiance-croyance se trouve désormais institutionnalisée. Elle est d'ailleurs institutionnalisée à plusieurs degrés au sein de cette organisation politique : les citoyens doivent faire confiance aux représentants, qui eux-mêmes doivent se faire confiance entre eux. La pratique de la « question de confiance » du Gouvernement au Parlement en est une illustration concrète ²¹(47). Par cette procédure, le chef du Gouvernement engage devant le Parlement sa responsabilité politique, c'est-à-dire l'existence de son Gouvernement, afin de s'assurer qu'il est suivi par le Parlement. Ainsi, pour qu'une organisation politique soit considérée comme légitime, la confiance-croyance doit être implicitement octroyée par les parties de cette organisation (pouvoir majoritaire) à ceux qui exercent effectivement ce pouvoir (pouvoir minoritaire).

Aujourd'hui, toutefois, une différence est perceptible dans l'appréhension de cette confiance-croyance. La confiance des citoyens envers leurs représentants est désormais discutée. Pour Pierre Rosanvallon, s'il existait déjà une critique libérale de la représentation politique, l'adjonction de la critique démocratique conduit dorénavant à l'avènement d'une véritable « société de défiance » ²²(48). Dès lors, puisque les fondations de nos démocraties libérales remettent en cause la confiance-croyance institutionnalisée au sein de l'État, son appréhension tend à être modifiée : elle n'est plus seulement le *fondement implicite* du pouvoir de l'État, elle est aussi devenue un *résultat à atteindre explicitement* par celui-ci ²³(49). De nombreuses idéologies réformatrices trouvent leurs sources dans cette volonté de rénover la confiance-croyance des citoyens. Dans le cadre de cet article, nous prendrons l'exemple de l'une d'entre elles ayant largement prospéré en France durant ces dernières années : le *New public management* ²⁴(50). Cette doctrine d'origine anglo-saxonne préconise l'introduction au sein du secteur public de préceptes inspirés du secteur privé. L'administration, à l'instar d'une entreprise privée, devrait mettre en oeuvre des stratégies de management pour satisfaire ses « clients-administrés ». Sa justification se trouve dans une instrumentalisation de la confiance-croyance. Puisqu'il existerait une défiance à l'égard des représentants, l'administration doit être plus performante pour « regagner » la confiance des citoyens. S'il est permis de douter de la pertinence de cette doctrine au regard de la plasticité de ce ressenti qu'est la confiance et de l'absence de données vérifiables sur ce point ²⁵(51), il reste que la confiance-croyance se transforme en un résultat à atteindre par l'État. Désormais, l'État agit, ou du moins est sommé d'agir, pour préserver


cette relation de confiance-croyance avec le citoyen : il devient un « promoteur » de la confiance-croyance.


Ainsi, deux nouvelles acceptions ont été agrémentées au lien de confiance pour former à présent une notion composite dans laquelle *trois pôles* coexistent. Le lien de confiance, la confiance-sécurité et la confiance-croyance représentent autant de manifestations de l'intérêt de l'État pour la confiance. De *garant* exerçant un rôle en surplomb à véritable *partie prenante*, l'État modifie son positionnement à l'égard de la confiance. Cet intérêt est d'autant plus éminent que l'État ne se contente pas de modifier le sens de celle-ci, il tend désormais à orienter ses mouvements.



Une notion aux mouvements ajustés à l'État

L'ajustement de la confiance à l'État ne s'arrête pas à la modification du sens de cette notion. L'État oriente également les mouvements de ses trois pôles. Deux tendances en sont les témoins. D'une part, les trois pôles de la confiance présentent une expansion à géométrie variable qui favorise les deux pôles ajustés à l'État : la confiance-sécurité et la confiance-croyance. D'autre part, les trois pôles tendent à converger entre eux. Cette convergence permet à l'État de s'approprier désormais le pôle restant : celui du lien de confiance.

Une expansion à géométrie variable des pôles de la confiance

La confiance se retrouve désormais « sur toutes les lèvres et au bout de toutes les plumes »  (52). Ce recours à la confiance est toutefois inégalitaire lorsque l'on observe les trois pôles *séparément* : la confiance, entendue comme un lien, comme une sécurité, ou comme une croyance, ne profite pas du même engouement. En effet, si l'un des pôles fait l'objet d'un développement circonscrit, les deux autres bénéficient d'une importante expansion.

Premièrement, le lien de confiance n'est pas au centre de cet accroissement. Certes, de nouvelles occurrences permettent une reconnaissance accrue du lien de confiance entre les citoyens. Il s'ajoute à la répression de la rupture du lien de confiance une confiance considérée positivement donnant des prérogatives aux bénéficiaires de ce lien. La « personne de confiance » est une illustration de cette évolution  (53). La portée de l'avancée doit cependant être nuancée au regard de la faible récurrence de ces occurrences : le lien de confiance n'est indubitablement pas à l'origine de l'effervescence de la notion de confiance en droit public interne.

Deuxièmement, la confiance-sécurité prend aujourd'hui une ampleur considérable. Cette ampleur est telle que la doctrine s'interroge désormais sur le fait de savoir si le principe de protection de la confiance légitime ne devrait pas devenir un fondement autonome de la responsabilité étatique  (54). Pour comprendre l'origine de ce développement important, il faut revenir sur le phénomène d'engouement pour la sécurité juridique. En effet, ce principe général du droit  (55) tend, de plus en plus, à s'orienter vers sa face subjective. Différentes notions, consacrées par une recherche de sécurité juridique, prennent finalement en compte la situation *subjective* de l'administré et non la règle de droit *objective* : elles peuvent donc être considérées comme des expressions de la confiance-sécurité. La possibilité pour le juge administratif de moduler dans le temps les effets de ses jugements d'annulation est un exemple de cette confiance-sécurité consacrée sous l'égide de la sécurité juridique. En principe, l'annulation d'un acte administratif conduit à considérer que cet acte n'a jamais existé. Depuis 2004, le Conseil d'État a cependant admis qu'il puisse être dérogé à cet effet rétroactif de l'annulation contentieuse. Il précise notamment que :

« s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et *des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur* que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif [...] de prendre en considération, d'une part, *les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence* et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il

lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses »¹⁵⁶(56).

Le raisonnement du juge administratif est sans équivoque. Dans son exercice de pondération entre le principe de légalité et la sécurité juridique, il prend finalement en compte la confiance-sécurité que l'administré pouvait avoir dans la situation juridique qu'avait permis de constituer l'acte administratif annulé. En outre, plusieurs manifestations de la confiance-sécurité désormais plus assumées tendent à se développer. Il s'agit des notions d'« espérance légitime » et d'« attente légitime »¹⁵⁷(57). La première provient de la Cour européenne des droits de l'homme qui a élargi la notion de « bien » à la protection de l'espérance légitime du justiciable¹⁵⁸(58). Ce raisonnement sera repris par le Conseil d'État qui l'applique dans le cadre du contentieux fiscal. À titre d'illustration, un contribuable a pu se prévaloir de l'espérance légitime créée par un système de crédit d'impôt qu'avait trompé le législateur en le supprimant rétroactivement¹⁵⁹(59). Dans cette affaire, le juge administratif a protégé la confiance-sécurité que le contribuable pouvait avoir dans l'engagement du législateur. La seconde - la notion d'attente légitime - est exprimée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a notamment précisé que si le législateur pouvait modifier le droit positif, il ne pourrait, sans motif d'intérêt général suffisant, « ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations »¹⁶⁰(60). Ces différents exemples démontrent une intensification de la protection de la confiance-sécurité en droit public interne.

Troisièmement, le recours à des procédés visant à accroître la confiance-croyance s'étend et se généralise. L'intérêt sans précédent des organisations et comités nationaux et internationaux pour cette notion en est un témoin¹⁶¹(61). La confiance-croyance devient alors le pôle le plus « glissant »¹⁶²(62) : elle se transforme en un mot-valise, un réceptacle d'idéologies, s'adaptant à ce que l'on souhaite en faire¹⁶³(63). Si ce phénomène dépasse très largement le droit positif, les manifestations de cette confiance-croyance explicitement visibles au sein de l'ordre juridique français démontrent son importance. La dimension performative du discours juridique prend toute sa force. Puisque « parler, c'est faire quelque chose »¹⁶⁴(64), la notion de confiance est utilisée à foison, comme une incantation, une rhétorique censée par elle-même développer la confiance-croyance du citoyen. À titre d'exemple, plusieurs lois récentes ont la particularité d'utiliser le terme de confiance exclusivement dans leurs titres¹⁶⁵(65). De la loi « pour la confiance dans la vie politique » à celle « pour la confiance dans l'institution judiciaire »¹⁶⁶(66), le constat est le même : la confiance est uniquement déclarative, voire « promotionnelle »¹⁶⁷(67), afin de renforcer la légitimité des institutions étatiques. Il est possible de retrouver l'idée d'un résultat à atteindre, l'usage du terme « confiance » intégré à la norme devenant lui-même l'un des instruments pour y parvenir.

En définitive, cette expansion à géométrie variable montre la présence d'une différence de développement entre les trois pôles de la confiance. Si les pôles ajustés à l'État font l'objet d'une expansion considérable, le lien de confiance véhiculant une fonction étatique en surplomb ne bénéficie pas du même engouement. Toutefois, ces progressions individuelles ne sont pas la seule expression de l'intérêt toujours plus important de l'État pour la confiance : ce dernier tend également à faire converger ses trois pôles.

Une convergence des pôles de la confiance

L'ajustement de la notion de confiance à l'État ne se résume pas à l'expansion de la confiance-sécurité et de la confiance-croyance. Il s'y additionne une tendance à la convergence des pôles de la confiance. Plus précisément, cette inclinaison s'exprime par plusieurs nouveaux usages de la notion de confiance répondant, moins à la logique de l'isolement, qu'à celle du concours des pôles. Autrement dit, apparaissent de nouvelles occurrences pouvant être intégrées simultanément dans deux pôles, voire dans les trois. Cette tendance à la convergence est le témoin d'une volonté étatique de s'approprier désormais le lien de confiance.

Dans le cadre de cette étude, nous proposerons l'exemple du rapprochement entre le pôle du lien de confiance et celui de la confiance-sécurité. L'un des points de départ de cette proximité semble être l'action de « démocratisation de la relation administrative »⁽⁶⁸⁾. En effet, l'État manifeste son intention de créer un lien de confiance avec les administrés par le moyen de ses agents ; intention qui s'accompagne d'une reconnaissance de la confiance-sécurité de l'administré.

Un exemple topique de cette tendance serait la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration⁽⁶⁹⁾. D'une part, cette législation a pour objectif d'accentuer la personnalisation de l'administration, afin d'instituer un lien de confiance avec l'administré⁽⁷⁰⁾. Cette personnalisation peut être illustrée par son article 4 précisant que dans ses relations avec une autorité administrative, « toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui le concerne »⁽⁷¹⁾. D'autre part, cette loi propose plusieurs mécanismes visant à une meilleure reconnaissance de la confiance-sécurité des administrés. Par exemple, l'article 19 mentionne l'obligation, pour toute demande adressée à une autorité administrative, de délivrer un accusé de réception à l'administré. S'il s'agit d'une décision de rejet, cet accusé doit mentionner les délais et voies de recours contre la décision. À défaut, ces délais de recours ne lui seront pas opposables⁽⁷²⁾. Cette disposition prend en compte la confiance légitime que l'administré pouvait avoir dans cet accusé de réception fourni par l'administration.

Un autre exemple, plus implicite, mais également démonstratif de ce rapprochement entre la confiance-lien et la confiance-sécurité, pourrait être celui de la « loyauté »⁽⁷³⁾, notamment dans les relations contractuelles⁽⁷⁴⁾. Si cette idée a été explicitement reconnue par l'arrêt *Commune de Béziers I*⁽⁷⁵⁾ sous la forme d'une « exigence de loyauté des relations contractuelles », elle n'est cependant pas nouvelle. L'analyse de Frédéric Lombard, entendant retracer sa présence, est particulièrement éclairante au sujet de sa corrélation avec la confiance-sécurité et la confiance-lien⁽⁷⁶⁾. D'une part, l'idée de loyauté dans l'exécution du contrat peut être rapprochée de la confiance-sécurité⁽⁷⁷⁾. Le Professeur l'a précisé s'agissant de l'arrêt *Ville de Montélimar* dans lequel le juge sanctionne un comportement déloyal de l'administration qui, après avoir adressé une mise en demeure afin de prononcer la déchéance de sa concession, avait repris les pourparlers avec son cocontractant⁽⁷⁸⁾. Cette situation avait pu induire le cocontractant en erreur sur ses intentions. La confiance-sécurité est ici tacitement reconnue : le cocontractant avait légitimement pu estimer que cette reprise des pourparlers « équivalait à une renonciation aux effets de la mise en demeure »⁽⁷⁹⁾. D'autre part, Frédéric Lombard démontre également que les relations contractuelles de droit public sont caractérisées par « l'idée de solidarité entre les parties »⁽⁸⁰⁾. À ce titre, pour les délégations de service public, « les idées de collaboration et de confiance »⁽⁸¹⁾ seraient particulièrement utilisées, notamment par le caractère personnel que revêt la décision de conclure. Celles-ci seraient également utilisées dans les contrats de partenariat, qui reposent sur une « démarche relationnelle très marquée »⁽⁸²⁾. En définitive, le lien de confiance qui semblait être laissé en dehors de l'expansion de cette notion tend désormais à y être associé.

De surcroît, ce mouvement ne cesse de s'élargir. Des notions touchent désormais les trois pôles de la confiance. À titre d'illustration, la « nouvelle relation de confiance », instaurée par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, est une expression de la *fusion* des trois pôles de la confiance. Cette « nouvelle relation de confiance » s'exprime par la création d'un lien de confiance entre l'agent public et l'administré, tout en permettant la prise en compte de la confiance-sécurité de celui-ci. Par exemple, l'article 2 de cette loi propose un nouveau dispositif intitulé « droit au contrôle et opposabilité du contrôle »⁽⁸³⁾. Ce dispositif permet à un administré de « demander à faire l'objet d'un contrôle prévu par les dispositions législatives et réglementaires ». Les « conclusions expresses » de ce contrôle pourront ensuite être opposées à l'administration. Premièrement, il est possible de voir dans ce dispositif une manière d'établir davantage de dialogue entre les agents publics et les administrés. Deuxièmement, la confiance-sécurité est ici prise en compte dans la mesure où l'administré pourra opposer ce contrôle réalisé par l'administration dans lequel il a pu légitimement placer sa confiance. Enfin, la confiance-croyance est ici notablement recherchée. Outre le nom donné à cette loi et à ses titres et chapitres⁽⁸⁴⁾, l'étude d'impact précise que « les attentes fortes que les

Français nourrissent vis-à-vis de leur administration appellent donc à bâtir une nouvelle relation basée sur la confiance » (85). Pour répondre à ces attentes présumées, l'État détaille dans quelle mesure l'administration, par le biais notamment d'une stratégie nommée « Confiance plus » (86), doit se mettre « au service de la croissance et de l'emploi ». L'instrumentalisation de la confiance-croyance se perçoit aisément : la dimension promotionnelle du discours dans l'objectif de légitimer les institutions étatiques est bien présente (87).

* * *

Pour conclure, si la notion de confiance en droit public français mériterait un approfondissement plus important tant le phénomène est d'une ampleur considérable, cette étude en propose une première grille de lecture. Après avoir modifié le sens de la confiance, en y intégrant deux nouvelles acceptions adaptées à ses contours et les avoir destinés à un développement d'envergure, l'État a désormais entrepris un autre mouvement : celui de la convergence des trois pôles de la confiance. Derrière cette convergence se cache une volonté étatique d'être davantage intégré au sein d'une relation de confiance avec le citoyen : il tend à se positionner, par tous moyens, comme une partie de cette relation. Ce constat réalisé, il reste à appréhender cet engouement étatique pour la confiance. Indubitablement, cet intérêt est une manifestation de la subjectivisation croissante du droit public français (88). Ce mouvement de subjectivisation, chacun est libre de l'apprécier. Certains, convaincus de la primauté de l'individu sur l'État et la société, seront ravis de cette protection toujours plus importante de la personne et de son individualité. D'autres, troublés par cet anthropomorphisme appliqué à l'État et inquiets de cette glorification des intérêts particuliers, seront opposés à cette évolution. Une chose est sûre, le modèle étatique français, par la subjectivisation de son droit public réalisé au moyen de la confiance, tend à se transformer et s'insérer davantage dans la nébuleuse post-modernité (89).

Mots clés :

RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION * Transparence administrative * Confiance

(1) Tous mes remerciements vont à Jérôme Charpentier et Éléonore Gigon. Leur présence et leurs conseils m'ont été d'une aide considérable.

(2) Sur ce point, la littérature est immense. V. par ex., classiquement, G. Simmel, *Sociologie. Études sur les formes de socialisation* (1908), PUF, 1999, p. 355 ; N. Luhmann, *La confiance : un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, (1968), trad. S. Bouchard, Economica, 2006. V. aussi, plus récemment, P. Sztompka, *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; V. Mangematin et C. Thuderoz, *Des mondes de confiance. Un concept à l'épreuve de la réalité sociale*, CNRS, 2003 ; L. Éloi, *Économie de la confiance*, La découverte, 2019.

(3) Cette étude ne traitera pas du principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'Union européenne. Sur ce point v. notamment C. Rizcallah, *The principle of mutual trust in European Union law. An essential principle confronting a crisis of values*, Brussels, Bruylant, 2022. Elle ne traitera pas non plus de la confiance au sein des relations internationales.

(4) Le terme notion sera entendu comme « une expérience de classification du monde qui admet l'objectivisation de celui-ci ». La notion procède « à une sorte de recueil, de tri des données préexistantes, pour en proposer le regroupement, la mise en ordre constitutive d'un élément faisant objet dont les traits demeureront imprécis ». V. G. Quintaine, « Les notions juridiques et les outils langagiers de la science du droit », in G. Tusseau (dir.), *Les notions juridiques*, Economica, coll. « Études juridiques », 2009, p. 6.

(5) La confiance est également liée au latin *confidentia* qui signifie la « confiance en soi ». V. J.-M. Fontanier, *Le lexicon. Dictionnaire trilingue français, latin, grec*, 2^e éd., PUR, 2019, p. 59.

(6) A. Ernout et A. Meillet, *Dictionnaire étymologique de langue latine. Histoire des mots*, T.I, 4^e éd., C. Klincksieck, 1959, p. 233.

(7) CNRTL, Trésor de la langue française informatisé, *sub verbo* « confiance », www.cnrtl.fr/definition/confiance, consulté le 22 mai 2023.

(8) CSP, art. L. 1111-6 .

(9) À l'exception de C. Teitgen-Colly et O. Renaudie (dir.), *Confiance et droit public*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2019 ; A. Desrameaux et C. Geslot (dir.), « La confiance publique », Colloque tenu les 29 et 30 sept. 2022, à Besançon. Ces deux colloques envisagent toutefois les différentes occurrences de la confiance séparément.

(10) Loi n° 2017-1339 du 15 sept. 2017 pour la confiance dans la vie politique ; loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ; loi n° 2021-1729 du 22 déc. 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

(11) J. Chevallier, *Science administrative*, 6^e éd., PUF, coll. « Thémis », 2019, p. 330 s.

(12) M. Weber, *Le Savant et le Politique*, (1919), Union Générale d'Éditions, 1963, p. 22.

(13) F. Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, (1883-1885), trad. H. Albert, éd. Société du mercure de France, 1898, p. 61.

(14) S. Mesure et P. Savidan (dir.), *Dictionnaire des sciences humaines*, PUF, 2006, *sub verbo* « confiance », p. 178.

(15) D. Deroussin, *Histoire du droit privé*, 2^e éd., Ellipses, 2018, n° 506.

(16) J. Gaudemet et E. Chevreau, *Droit privé romain*, Montchrestien, coll. « Domat droit privé », 2009, p. 18 ; p. 109.

(17) C. Grimaldi, *Droit des biens*, 3^e éd., LGDJ, 2021, n° 398.

(18) C. Samet, *La naissance de la notion d'abus de confiance dans le ressort du Parlement de Paris au cours du XVIII^e*

siècle, PUF, 1989.

(19) Pour plus de précisions, Y. Muller, « La protection pénale de la relation confiance. Observations sur délit d'abus de confiance », RSC 2006. 809 [📖](#).

(20) Loi *Code Pénal*, donnée à Paris, le 6 oct. 1791.

(21) L'abus de confiance était mentionné aux articles 401 s. du code pénal de 1810.

(22) L'abus de confiance se retrouve aujourd'hui aux articles 314-1 s. du code pénal.

(23) Sur ces différents points, v. notamment V.-L. Bénabou et M. Chagny, *La confiance en droit privé des contrats*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008 ; A. Albarian, *De la perte de confiance légitime en droit contractuel. Essai d'une théorie*, Mare & Martin, coll. « Droit privé et sciences criminelles », 2012.

(24) Sur le sujet, v. notamment G. Bigot, « La loyauté dans la construction historique du statut de la fonction publique », in S. Niquèze (dir.), *Les figures de la loyauté en droit public*, Mare & Martin, coll. « Droit public », 2017, p. 57.

(25) V. notamment, P. Lewy et D. de La Burgade, « La relation de confiance dans l'occupation des emplois supérieurs de la fonction publique », AJFP 2003. 16 [📖](#) ; F. Colin, « De la confiance dans les agents publics », AJFP 2006. 310 [📖](#).

(26) V. par ex., CE, 7 janv. 2004, n° 250616 [📖](#), *Broulhet*, Lebon p. 883 [📖](#) ; AJDA 2004. 825 [📖](#), note E. Aubin [📖](#) ; AJFP 2004. 161 [📖](#) : « le fait pour le secrétaire général d'une commune de s'être trouvé placé dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la part de l'autorité territoriale de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions peut légalement justifier qu'il soit, pour ce motif, déchargé de ses fonctions ».

(27) V. par ex., CEDH 8 déc. 1999, n° 28541/95 [📖](#), *Pellegrin c/ France*, § 65, D. 2000. 181 [📖](#), obs. J.-F. Renucci [📖](#).

(28) Sur le sujet, v. notamment S. Calmes, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2001.

(29) Il est consacré explicitement pour la première fois par l'arrêt de la CJCE, 13 juill. 1965, aff. 111-63, *Lemmerz-Werke GmbH c/ Haute Autorité CECA*.

(30) La distinction entre la sécurité juridique et le principe de protection de la confiance légitime est largement traitée en doctrine. Pour une analyse récente et complète, v. notamment, B. Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », RD publ. 2016. 799.

(31) S. Calmes, *op. cit.*, p. 295 s.

(32) V. en ce sens, Cons. const. 30 déc. 1996, n° 96-385 DC[☞], *Loi de finances pour 1997*, consid. 18, AJDA 1997. 161[📖], note O. Schrameck[📖] ; D. 1997. 117[📖], note P. Malaurie[📖] ; *ibid.* 1998. 149, obs. L. Philip[📖] ; RDSS 1997. 389, obs. F. Monéger[📖] ; RTD civ. 1997. 412, obs. J. Hauser[📖] ; *ibid.* 416, obs. J. Mestre[📖] ; CE 9 mai 2001, n° 210944[☞], *Entreprise personnelle de transports Freymuth*, Lebon p. 865[📖] ; D. 2001. 2090[📖].

(33) G. Jèze, « Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait », RD publ. 1914. 48.

(34) *Ibid.*

(35) CE, 2 nov. 1923, n° 64358-64780, *Association des fonctionnaires de l'administration centrales des postes*, Lebon p. 699 ; CE, 16 mai 2001, n° 231717[☞], *Préfet de police c/ Ihsen Mtimet*, Lebon p. 234[📖] ; AJDA 2001. 647[📖] ; *ibid.* 643, chron. M. Guyomar et P. Collin[📖] ; *ibid.* 672, note A. Legrand[📖].

(36) V. en ce sens, B. Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », *loc. cit.*

(37) F. Grabias, *La tolérance administrative*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèse », 2018, p. 593 s. ; L. Janicot, « Confiance et responsabilité de la puissance publique », in C. Teitgen-Colly et O. Renaudie (dir.), *op. cit.*, p. 146 s.

(38) CE, 30 nov. 1923, n°^{os} 38284-48688, *Couitéas*, Lebon p. 789[📖].

(39) C. Broyelle, « Confiance légitime et responsabilité publique », RD publ. 2009. 321.

(40) J. Moreau, « Promesses et responsabilités administratives », in *Mélanges Laurent Richer. À propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, 2013, p. 237 ; P. Combeau, « Les promesses administratives », in S. Niquèze (dir.), *Les figures de la loyauté en droit public*, *op. cit.* ; L. Ragimbeau, « Le respect des promesses administratives », RD publ. 2021. 675.

(41) V. par ex., CE, 26 oct. 1973, n° 87909[☞], *SCI « Résidence Arcole »*, Lebon p. 601[📖] : « Considérant qu'en poursuivant le recouvrement de participations financières au titre d'un permis de construire non encore délivré, et en laissant croire ainsi à la société que ledit permis lui était acquis, les services de la ville de Nice ont commis une faute qui a causé à la société un dommage ».

(42) V., par ex., CE, 11 oct. 1985, n° 38789[☞], *Compagnie générale de construction téléphonique*, Lebon p. 825[📖] : «

qu'en incitant ainsi la société à exposer des frais en vue de l'exécution d'un marché qui ne lui a pas été confié, le centre hospitalier a, ainsi que l'a reconnu à bon droit le tribunal administratif, commis une faute de nature à engager sa responsabilité envers la société ».

(43) Maurice Hauriou avait déjà réalisé ce lien entre « confiance » et « foi » en comparant l'État à l'Église. Il précisait que « si l'on étudie l'Église comme institution politique, ne s'aperçoit-on pas que tout le nerf de son pouvoir de direction repose sur la foi des fidèles ? Pourquoi le crédit, qui est une forme de confiance, ne pourrait-il pas devenir un élément des pouvoirs de direction de l'État ? ». (*Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, 2^e éd., L. Larose, 1893, p. 25).

(44) M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Sirey, p. 158.

(45) *Ibid.*

(46) *Ibid.*, p. 181

(47) L'esprit de la question de confiance se retrouve aujourd'hui au premier alinéa de l'article 49 de notre Constitution.

(48) P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2006, p. 11-24.

(49) C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management Reform. A comparative analysis - into the age of austerity*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 149 : « It is widely assumed that citizen trust in government has been falling, and that something would be done about it. Trust is thus treated like a result that need to be improved and reforming public services is frequently said to be one important way to achieving this. [...] then citizens would be more inclined to trust the authorities and believe that their taxes were being well spent ».

(50) V. notamment sur le sujet, C. Hood « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991 ; D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government : how entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume, 1992, notamment p. 138-194.

(51) V. en ce sens, pour l'administration, S. Van De Walle, S. Van Roosbroek et G. Bouckaert, « La confiance dans le secteur public : existe-t-il des signes d'un déclin à long terme ? », *RISA*, 2008, vol. 74, p. 51-70 ; v. cependant, pour la confiance dans la politique, CEVIPOF, *Le baromètre de la confiance politique* ; <https://cutt.ly/TwvFGp6J> et notamment « 2009-2019 : la crise de la confiance politique ».

(52) F. Melleray, « La revanche d'Emmanuel Levy ? L'introduction du principe de protection de la confiance légitime en droit public français », *Droit et sociétés* 2004. 143.

(53) V. notamment, A. Gabriel, *La personne de confiance dans la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades*, PUAM, 2004 ; P. Lockiec, « La personne de confiance », RDSS 2006. 865.

(54) V. par ex., J.-M. Woehrling, « La France peut-elle se passer du principe de confiance légitime ? », in *Mélanges Jean Waline. Gouverner, administrer, juger*, Dalloz, 2002, p. 749 ; L. Tratour, « Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français », RD publ. 2013. 307.

(55) CE, 24 mars 2006, n° 288460, *Société KPMG, Société Ernst & Young Audit*, Lebon p. 154 ; AJDA 2006. 1028, chron. C. Landais et F. Lenica ; *ibid.* 841, tribune B. Mathieu ; *ibid.* 897, tribune F. Melleray ; D. 2006. 1224 ; *ibid.* 1190, chron. P. Cassia ; *ibid.* 1226, point de vue R. Dammann ; Rev. sociétés 2006. 583, note P. Merle ; RFDA 2006. 463, concl. Y. Aguila ; *ibid.* 483, note F. Moderne ; RTD civ. 2006. 527, obs. R. Encinas de Munagorri.

(56) CE, 11 mai 2004, n° 255886, *Association AC !*, Lebon p. 197, concl. C. Devys ; AJDA 2004. 1183, chron. C. Landais et F. Lenica ; *ibid.* 1049, tribune J.-C. Bonichot ; *ibid.* 1219, étude F. Berguin ; *ibid.* 2014. 116, chron. J.-E. Schoettl ; D. 2004. 1499, et les obs. ; *ibid.* 1603, chron. B. Mathieu ; *ibid.* 2005. 26, obs. P.-L. Frier ; *ibid.* 2187, obs. C. Willmann, J.-M. Labouz, L. Gamet et V. Antoine-Lemaire ; Just. & cass. 2007. 15, étude J. Arrighi de Casanova ; Dr. soc. 2004. 762, étude P. Langlois ; *ibid.* 766, note X. Prétot ; RFDA 2004. 438, note J.-H. Stahl et A. Courrèges ; *ibid.* 454, concl. C. Devys. C'est nous qui soulignons.

(57) Pour plus de précisions, v. C. Blanc-Fily, « La notion conventionnelle d'espérance légitime : convergences et divergences entre appréhensions prétoriennes nationale et européenne », RFDA 2015. 527.

(58) V. par ex., CEDH 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Oneryildiz c/ Turquie*, AJDA 2005. 1133, note S. Rabiller ; *ibid.* 2004. 2301 ; *ibid.* 2005. 541, chron. J.-F. Flauss ; *ibid.* 1081, édito. Y. Jégouzo ; RDI 2005. 98, obs. F.-G. Trébulle ; RTD civ. 2005. 422, obs. T. Revet.

(59) V. par ex., CE, 9 mai 2012, n° 308996, *Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Société EPI*, Lebon p. 200 ; AJDA 2012. 974 ; *ibid.* 1392, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; RFDA 2013. 576, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano.

(60) V. par ex., Cons. const. 19 déc. 2013, n° 2013-682 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, AJDA 2014. 649, tribune B. Delaunay ; D. 2014. 1516, obs. N. Jacquinet et A. Mangiavillano ; Constitutions 2014. 87, chron. X. Bioy ; A. Roblot-Troizier, « Le respect de la confiance légitime discrètement intégrée aux exigences constitutionnelles », NCCC n° 43, 2014 ; V. aussi, Cons. const. 5 déc. 2014, n° 2014-435 QPC, *M. Jean-François V.*, D. 2014. 2528.

(61) V. par ex., J.-L. Nadal, « Renouer avec la confiance. Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsabilités publiques », du 7 janv. 2015 ; OECD, « Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust », *OECD Public Governance Reviews*, 27 mars 2017.

(62) C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management Reform. A comparative analysis - into the age of austerity*, op. cit., p. 150 : « 'trust' has become such a slippery term ».

(63) V. l'analyse de R. Reneau « Les discours administratifs sur la relation administration/administré. Quand la confiance confine à la coopération », in G. Koubi et W. Tamzini (dir.), *Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales*, IRJS éditions, coll. « Les voies du droit », 2020, p. 39.


(64) J. L. Austin, *Quand dire, c'est faire*, (1962), trad. G. Lane, Seuil, 1970.


(65) *Contra* l'art. 1^{er} de la loi n° 2019-791 du 26 juill. 2019 pour une école de la confiance.

(66) Pour les plus récentes, loi n° 2017-1339 du 15 sept. 2017 pour la confiance dans la vie politique ; loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ; loi n° 2019-791 du 26 juill. 2019 pour une école de la confiance ; loi n° 2021-502 du 26 avr. 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification ; loi n° 2021-1729 du 22 déc. 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

(67) V. sur le sujet, N. Bobbio, *De la structure à la fonction. Nouveaux essais de théorie du droit*, Dalloz, coll. « Rivages du droit », 2012, p. 41 s.


(68) V. sur le sujet, J.-L. Pissaloux, « Relations des citoyens avec les administrations : le changement dans la continuité. 1^{re} partie », LPA 2001, n° 32, p. 4 ; J. Chevallier « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », RFAP 2011. 217.

(69) Loi n° 2000-321 du 12 avr. 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, comm. P. Ferrari, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 », ADJA 2000. 471 .

(70) V. en ce sens, J. Chevallier, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? À propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », D. 2000. 575 .

(71) Cet article est aujourd'hui abrogé. Il se retrouve désormais à l'art. L. 111-2 CRPA.

(72) Cet article est désormais abrogé, mais son esprit se retrouve à l'art. L. 112-6 CRPA.

(73) Sur la notion, v. A. Beduschi-Ortiz, « La notion de loyauté en droit administratif », AJDA 2011. 944  ; B.

Seiller, « La loyauté [hors] des relations contractuelles », in *Mélanges Laurent Richer*, *op. cit.* p. 435.

(74) Sur le sujet, v. notamment C. Bréchon-Moulènes, « De la loyauté de l'autorité publique contractante », in *Mélanges Franck Moderne*. Mouvement du droit, Dalloz, 2004, p. 439 ; L. Marguery, « La « loyauté des relations contractuelles » en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », RFDA 2012. 663 ; J-F Lafaix, « La loyauté des relations contractuelles au regard de la théorie du contrat », in *Mélanges Laurent Richer*, *op. cit.* p. 365.

(75) CE, 28 déc. 2009, n° 304802, *Commune de Béziers*, Lebon p. 509 ; AJDA 2010. 4 ; *ibid.* 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; D. 2011. 472, obs. S. Amrani-Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; RDI 2010. 265, obs. R. Noguellou ; AJCT 2010. 114, Pratique O. Didriche ; RFDA 2010. 506, concl. E. Glaser ; *ibid.* 519, note D. Pouyaud ; RTD com. 2010. 548, obs. G. Orsoni ; Rev. UE 2015. 370, étude G. Eckert.

(76) F. Lombard, « Loyauté et contrat administratif », in F. Petit (dir.), *Droit et loyauté*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », p. 29.

(77) Le Conseil d'État a pu sembler exclure l'application du principe de protection de la confiance légitime pour l'exécution des contrats (CE, 19 déc. 2012, n° 350341, *Société Ab Trans*, inédit, AJDA 2013. 722). Cette exclusion est cependant circonstancielle. Il n'y avait pas en l'espèce de confiance légitime trompée. De toute manière, le litige n'était pas régi par le droit de l'Union européenne, ce principe ne pouvait donc pas explicitement s'appliquer.

(78) CE, 8 févr. 1999, n° 168535, *Ville de Montélimar*, Lebon p. 883 ; AJDA 1999. 284 ; RDI 1999. 243, obs. F. Llorens.

(79) *Ibid.*

(80) F. Lombard, *loc. cit.*

(81) *Ibid.*

(82) *Ibid.*

(83) CRPA, art. L. 124-1 et L. 124-2.

(84) Pour le Titre I, les intitulés sont les suivants : « Titre I^{er} : une relation de confiance : vers une administration de conseil et de service » ; « Chapitre I^{er} : Une administration qui accompagne » ; « Chapitre II : Une administration qui s'engage » ; « Chapitre III : Une administration qui dialogue ».

(85) Étude d'impact du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, 27 nov. 2017, p. 5.

(86) Dossier sur le portail du Ministère de l'Action et des comptes publics « État au service d'une société de confiance - ESSOC », <https://cutt.ly/dwvFVVgw>.

(87) V. aussi, sur le lien entre cette loi et l'idéologie du *New public management*, R. Reneau, « Les discours administratifs sur la relation administration/administré. Quand la confiance confine à la coopération », *loc. cit.*

(88) V. notamment N. Foulquier *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français au XIX^e et au XX^e siècle*, Dalloz, 2003. Il démontre que cette vision subjectiviste se trouvait déjà enfeue dans le droit administratif ; v. aussi *Les droits publics subjectifs des administrés*, Actes du colloque organisé les 10 et 11 juin 2010 par l'AFDA, LexisNexis, coll. « Colloques & Débats », 2015.

(89) La subjectivisation du droit étant une caractéristique de l'État post-moderne. v. notamment, J. Chevallier, *L'État post-moderne*, 5^e éd., LGDJ, coll. « Droit et société », 2017, p. 146 s.

Copyright 2024 - Dalloz – Tous droits réservés