

Affaire C-36/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

22 janvier 2021

Jurisdiction de renvoi :

College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

22 décembre 2020

Appelante :

Sense Visuele Communicatie en Handel vof (agissant également sous le nom de « De Scharrelderij »)

Intimé :

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas)

[omissis]

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas ; ci-après le « College »)

[omissis]

décision de renvoi de la chambre collégiale, du 22 décembre 2020, dans l'affaire opposant :

la vennootschap onder firma Sense Visuele Communicatie en Handel (agissant également sous le nom de « De Scharrelderij »), [omissis] l'appelante,

et

le ministre van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas) (ci-après le « ministre »), l'intimé [omissis].

Déroulement de la procédure

Par décision du 2 janvier 2019 (ci-après la « décision initiale I »), l'intimé a rejeté la demande de l'appelante pour l'attribution des droits au paiement à partir de la Nationale reserve voor jonge landbouwers (Réserve nationale au bénéfice des jeunes agriculteurs, Pays-Bas, ci-après la « Réserve nationale ») au titre de l'Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (arrêté ministériel portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs et la conditionnalité, ci-après l'« arrêté ministériel »).

Par décision du 4 janvier 2019 (ci-après la « décision initiale II »), l'intimé a rejeté la demande de l'appelante pour le versement des droits au paiement, du paiement de verdissement et du paiement supplémentaire en faveur des jeunes agriculteurs.

Par décision du 22 mars 2019 (ci-après la « décision attaquée »), l'intimé a déclaré non fondées les réclamations de l'appelante contre les décisions initiales. [**Or. 2**]

L'appelante a interjeté appel de la décision attaquée et a demandé une indemnisation.

[omissis : autres informations procédurales]

Motifs

L'objet de l'affaire au principal et les faits pertinents

- 1 L'appelante est une société en nom collectif constituée de deux associés : A (la femme) et B (le mari). [A] est née le 21 janvier 1977. L'appelante exploite depuis l'année 2017 un élevage de porcs d'engraissement. En 2018, l'appelante ne disposait pas de droits au paiement.
- 2 L'intimé a confié la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) aux Pays-Bas à l'agence « Rijksdienst voor Ondernemend Nederland » (service public néerlandais pour les entreprises, ci-après le « RVO »).
- 3 Le 6 décembre 2017, l'appelante a eu un entretien téléphonique avec un collaborateur du centre de contact clients du RVO (ci-après le « centre de contact »). Les notes que ce collaborateur du centre de contact a prises lors de cet entretien mentionnent, d'après le tableau où elles figurent qui est produit par l'intimé (ci-après le « tableau »), ce qui suit. [**Or. 3**]

« RÉSUMÉ

quelles sont les possibilités pour l'attribution des droits au paiement à partir de la Réserve [nationale] ?

NOTES

ai discuté les 2 options, celle de "l'agriculteur qui commence" et celle du jola [celle du « jeune agriculteur », précise le College], aucune des deux n'étant possibles en raison de l'âge, malheureusement. »

- 4 Le 15 mars 2018, l'appelante a eu un entretien téléphonique avec un collaborateur du centre de contact. Les notes que ce collaborateur a prises lors de cet entretien mentionnent, d'après le tableau produit par l'intimé, ce qui suit.

« RÉSUMÉ

je viens de commencer, puis-je aussi bénéficier d'une mesure de soutien ?

NOTES

Il a commencé en 2017, il peut faire une demande à partir de la [Réserve nationale] ainsi que pour la prime pour animaux de pâturage. Pour son associée, il peut demander en plus le JOLA [le soutien en faveur du « jeune agriculteur », précise le College].

L'appréciation a lieu après coup. Ai renvoyé au site pour les conditions. »

- 5 Le 5 avril 2018, l'appelante a eu un entretien téléphonique avec un collaborateur du centre de contact. Les notes que ce collaborateur a prises lors de cet entretien mentionnent, d'après le tableau produit par l'intimé, ce qui suit.

« RÉSUMÉ

Puis-je entrer en considération pour une intervention financière à partir de la Réserve nationale ?

NOTES

Le client, [le mari], veut savoir ce qui, du soutien au jeune agriculteur ou du soutien à l'agriculteur qui commence, est pour lui le plus avantageux.

sur la base des conditions, le client entre en considération pour les deux. c'est sa propre décision. ai renvoyé à rvo.nl pour plus d'info. »

- 6 Sur le site du RVO figurait ce qui suit, au cours de l'année 2018, concernant les « demandes des droits au paiement à partir de la Réserve nationale 2018 » :

« Vous souhaitez, en tant que jeune agriculteur, obtenir des droits au paiement à partir de la Réserve nationale ? Vous devez satisfaire alors à certaines conditions. [Or. 4]

Conditions

– Vous avez moins de 41 ans l’année dans laquelle votre entreprise demande pour la première fois le versement des droits au paiement et dans laquelle vous disposez d’un pouvoir de blocage.

[...] »

- 7 Le 5 avril 2018, l’appelante a introduit auprès de l’intimé une déclaration combinée. Dans ce document, elle a demandé le versement du paiement de base et de verdissement et du paiement supplémentaire en faveur des jeunes agriculteurs pour l’année 2018, ainsi que l’attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale. Dans ce cadre, c’est [A] qu’elle a déclarée comme jeune agricultrice. En outre, elle a déclaré disposer de 26,57 hectares de terres agricoles admissibles au bénéfice de l’aide.
- 8 Par la décision initiale I, l’intimé a rejeté la demande de l’appelante visant à obtenir l’attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale, parce qu’elle ne répondait pas à la condition selon laquelle la personne déclarée comme « jeune agriculteur » doit satisfaire à l’exigence en matière de l’âge. Par la décision initiale II, l’intimé a rejeté la demande de l’appelante visant à obtenir le versement des droits au paiement, du paiement de verdissement et du paiement supplémentaire en faveur des jeunes agriculteurs, parce que, au 15 mai 2018, elle ne disposait pas de droits au paiement.
- 9 Le 9 janvier 2019, l’appelante a eu un entretien téléphonique avec un collaborateur du centre de contact. À la suite de cet entretien, le 15 janvier 2019, l’intimé a envoyé à l’appelante le courriel qui suit.

« [...]

Le 9 janvier, vous nous avez posé une question par téléphone. Votre question concerne l’âge du demandeur dans la première année de demande. Cette question a alors été transmise à un collègue de l’afdeling Betalingsrechten (division droits au paiement). Le 11 janvier, vous avez reçu la réponse à votre question. Vous souhaitez également recevoir la réponse par courriel. Je vous confirme bien volontiers la réponse à votre question dans le présent courriel.

Âge

La réglementation relative au paiement supplémentaire en faveur des jeunes agriculteurs prévoit la condition suivante : **[Or. 5]**

Vous avez moins de 41 ans l’année dans laquelle votre exploitation demande pour la première fois le versement des droits au paiement et dans laquelle vous disposez pour la première fois d’un pouvoir de blocage.

Dans votre cas, votre femme aura 41 ans le 21 janvier 2019 [lire : 2018, précisez le Collège]. De ce fait, elle remplit la condition requise susmentionnée, parce que, à un certain moment, en 2018, vous avez moins de 41 ans. [...] »

- 10 Par la décision attaquée, l'intimé a déclaré non fondées les réclamations de l'appelante contre les décisions initiales I et II et a maintenu ces décisions. À cet égard, l'intimé a exposé dans la décision attaquée ce qui suit. L'année 2018 est la première année d'introduction d'une demande unique. La jeune agricultrice qui a été déclarée est au cours de cette année-là âgée de plus de 40 ans, puisqu'elle a eu 41 ans le 21 janvier 2018. De ce fait, il n'est pas satisfait à l'article 50, paragraphe 2, initio et sous b), du règlement 1307/2013. Pour cette raison, l'appelante n'entre pas en considération pour l'attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale. Étant donné qu'elle ne disposait pas de droits au paiement au 15 mai 2018, l'appelante n'entre pas en considération pour le versement des droits au paiement, du paiement de verdissement et du paiement supplémentaire en faveur des jeunes agriculteurs. Concernant le principe de protection de la confiance légitime, en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice (les arrêts du 26 avril 1988, Krücken, 316/86, EU:C:1988:201, et du 20 juin 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407) et du Collège [omissis], l'intimé a observé que ce principe ne pouvait pas être invoqué à l'encontre d'une disposition du droit de l'Union qui est précise [omissis]. Un acte d'une autorité nationale chargée de l'application du droit de l'Union qui est contraire à ce droit ne saurait fonder une protection de la confiance légitime, qu'il soit ou non question de bonne foi. L'intimé n'en vient pas à une appréciation des circonstances et faits concrets amenant à invoquer le principe de protection de la confiance légitime, parce qu'y consentir conduira à une prétention qui va à l'encontre d'une disposition précise du droit de l'Union, à savoir l'article 50 du règlement 1307/2013.

Le cadre réglementaire

- 11 Le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (ci-après le « règlement 1307/2013 ») énonce, pour ce qui intéresse l'affaire, ce qui suit. **[Or. 6]**

« [...] »

Article 21

Droits au paiement

1. Un soutien au titre du régime de paiement de base peut être octroyé aux agriculteurs :

a) qui obtiennent des droits au paiement au titre du présent règlement [...] par une attribution à partir de la réserve nationale [...] conformément à l'article 30 [...] ;

[...]

Article 30

Établissement et utilisation de la réserve nationale ou des réserves régionales

1. Chaque État membre crée une réserve nationale. À cette fin, les États membres appliquent, au cours de la première année de mise en œuvre du régime de paiement de base, un pourcentage de réduction linéaire au plafond du régime de paiement de base au niveau national.

[...]

4. Les États membres attribuent des droits au paiement à partir de leur réserve nationale ou de leurs réserves régionales en fonction de critères objectifs et en veillant à assurer l'égalité de traitement entre agriculteurs et à éviter toute distorsion de marché et de concurrence.

[...]

6. Les États membres utilisent leur réserve nationale ou leurs réserves régionales pour attribuer, en priorité, des droits au paiement aux jeunes agriculteurs et aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole.

[...]

11. Aux fins du présent article, on entend par :

a) "jeune agriculteur", tout agriculteur répondant aux conditions fixées à l'article 50, paragraphe 2, [...] ;

[...]

Article 32

Activation des droits au paiement

1. L'aide au titre du régime de paiement de base est octroyée aux agriculteurs, sur la base d'une déclaration conformément à l'article 33, paragraphe 1, après activation d'un droit au paiement par hectare admissible dans l'État membre où le droit au paiement a été attribué. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement annuel des montants qu'ils fixent [...].

[...]

Article 43 [Or. 7]

Règles générales

1. Les agriculteurs ayant droit à un paiement au titre du régime de paiement de base [...] observent, sur tous leurs hectares admissibles au sens de l'article 32, paragraphes 2 à 5, les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement visées au paragraphe 2 du présent article ou les pratiques équivalentes visées au paragraphe 3 du présent article.

[...]

9. [...], les États membres octroient le paiement visé au présent chapitre [le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, précise le Collège] aux agriculteurs qui observent les pratiques visées au paragraphe 1 du présent article qui les concernent [...].

[...]

Article 50

Règles générales

1. Les États membres octroient un paiement annuel aux jeunes agriculteurs qui ont droit à un paiement au titre du régime de paiement de base ou du régime de paiement unique à la surface visé au chapitre 1 (ci-après dénommé "paiement en faveur des jeunes agriculteurs").

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par "jeunes agriculteurs", les personnes physiques :

a) qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole, ou qui se sont installées au cours des cinq années précédant la première introduction d'une demande au titre du régime de paiement de base ou du régime de paiement unique à la surface visée à l'article 72, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 ; et

b) qui sont âgés de 40 ans au maximum au cours de l'année d'introduction de la demande visée au point a).

[...] »

L'annexe I du règlement 1307/2013 contient une liste des régimes de soutien. Sur cette liste figurent, pour ce qui intéresse l'affaire, le régime de paiement de base, le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (appelé aussi le « paiement de verdissement ») et le paiement en

faveur des jeunes agriculteurs (appelés aussi, conjointement, les « paiements directs »).

- 12 Le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (ci-après le « règlement 1306/2013 ») énonce, pour ce qui intéresse l'affaire, ce qui suit : **[Or. 8]**

« [...]

Article 67

Champ d'application et termes utilisés

[...]

2. Le système intégré s'applique aux régimes de soutien énumérés à l'annexe I du règlement (UE) n° 1307/2013 [...].

[...]

Article 72

Demandes d'aide et demandes de paiement

1. Chaque année, un bénéficiaire de l'aide visée à l'article 67, paragraphe 2, présente une demande de paiement direct [...].

[...] »

- 13 L'arrêté ministériel énonçait, pour ce qui intéresse l'affaire et à l'époque concernée, ce qui suit :

« [...]

Article 2.1. Compétences du ministre

1 Le ministre attribue à l'agriculteur, sur demande, des droits au paiement conformément à [...] l'article 30, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1307/2013.

2 Le ministre octroie des paiements directs en matière du :

a. régime de paiement de base selon l'article 32 du règlement (UE) n° 1307/2013 ;

b. paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ;

c. paiement en faveur des jeunes agriculteurs ;

[...]

Article 4.2. Demande unique

1. L'agriculteur qui fait valoir des prétentions aux paiements directs tels que visés à l'article 2.1, paragraphe 2, utilise, pour la demande de droits au paiement ainsi que l'activation des droits au paiement et pour la demande des paiements, la demande unique.

[...]

3. Sauf application de l'article 12, premier alinéa, du règlement (UE) n° 640/2014, la demande unique est introduite auprès du ministre dans la période entre le 1^{er} mars et le 15 mai.

[...] » **[Or. 9]**

Le point de vue de l'appelante

- 14 L'appelante a fait valoir ce qui suit. En 2018, elle a téléphoné à l'intimé et s'est informée des règles relatives aux droits au paiement ainsi que sur la manière dont ceux-ci pouvaient être obtenus. Il lui a été fait part qu'elle avait encore droit aux droits au paiement à partir de la Réserve nationale parce que, en 2018, à un moment donné, [A] avait encore moins de 41 ans. En avril 2018, juste avant qu'elle n'introduise la « déclaration combiné 2018 », l'appelante a une nouvelle fois téléphoné à l'intimé et elle a alors reçu à nouveau la confirmation que, pour 2018, elle avait encore droit aux droits au paiement à partir de la Réserve nationale. Si elle avait été informée à l'avance qu'elle ne satisfaisait pas à l'exigence en matière de l'âge pour les jeunes agriculteurs, l'appelante aurait alors acheté des droits au paiement. En outre, l'appelante a invoqué le texte, mentionné au point 6 plus haut, qui figurait au cours de l'année 2018 sur le site Internet du RVO. L'obtention des paiements directs est importante pour l'appelante. Dans la préparation de la décision attaquée, c'est à tort que l'intimé n'a pas tenu compte des informations erronées et du préjudice financier que l'appelante a subi de ce fait. Pour cette raison, la décision attaquée va à l'encontre du principe de diligence inscrit à l'article 3:2 de l'Algemene wet bestuursrecht (loi générale sur le droit administratif ; ci-après l'« Awb »). En outre, par les informations erronées, l'intimé a agi en violation de l'interdiction du détournement de pouvoir inscrite à l'article 3.3 de l'Awb. Enfin, les informations erronées de l'intimé affectent l'appelante de manière disproportionnée par rapport à d'autres citoyens qui se trouvent dans une situation comparable mais qui ont bien été informés correctement. En effet, ils ont pu acheter des droits au paiement, alors que, d'après l'intimé, cela ne paraissait pas nécessaire pour l'appelante, de sorte que celle-ci n'a pas obtenu les paiements directs en 2018 et qu'elle a donc subi un préjudice que l'intimé doit réparer.

Le point de vue de l'intimé

- 15 Dans le mémoire en défense, l'intimé a exposé une nouvelle fois le point de vue exprimé dans la décision attaquée. Il déclare que le jeune agriculteur ne satisfait pas à la condition de l'âge établie dans la législation pour une attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale. L'intimé ne conteste pas que les entretiens téléphoniques mentionnés par l'appelante ont eu lieu et que le courriel a été envoyé le 15 janvier 2019.

Motivation de la question préjudicielle

- 16 Un agriculteur doit disposer de droits au paiement afin d'entrer en considération pour le paiement de base, le paiement de verdissement et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. **[Or. 10]**

En 2018, l'appelante ne disposait pas de droits au paiement. Pour entrer en considération pour les paiements susmentionnés en 2018, il était donc important pour elle d'obtenir des droits au paiement. Des droits au paiement peuvent être obtenus de différentes façons ; ainsi, ils peuvent être achetés ou ils peuvent être attribués, à partir de la Réserve nationale, aux jeunes agriculteurs et aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole. Différentes possibilités se présentaient donc à l'appelante pour qu'elle puisse, en 2018, obtenir des droits au paiement et en disposer.

- 17 Entre les parties, il n'existe plus de désaccord sur le fait que, en 2018, l'appelante n'entrait pas en considération pour l'attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale dans la mesure où la personne déclarée en tant que jeune agricultrice, A, ne satisfaisait pas à la condition de l'âge prévue à l'article 50, paragraphe 2, initio et sous b), du règlement 1307/2013 ; et ce fait est, pour le Collège, également constant. [A] a eu 41 ans au cours de l'année de demande 2018.
- 18 Dans la présente procédure de droit administratif devant le Collège, il s'agit de savoir si l'intimé a agi à l'encontre du principe de protection de la confiance légitime et a ainsi agi illégalement en ne proposant pas d'indemniser l'appelante. L'appelante ne soutient donc pas que l'intimé doit encore lui attribuer des droits au paiement à partir de la Réserve nationale.
- 19 Si le Collège considère que l'intimé a agi en violation du principe de protection de la confiance légitime et qu'il a agi illégalement en ne proposant pas d'indemniser l'appelante, cela peut alors conduire à l'annulation de la décision attaquée et à une injonction à l'intimé de prendre une nouvelle décision. Même si l'appelante n'a pas (encore) étayé concrètement son dommage, il est suffisant à ce stade d'admettre qu'elle a subi un préjudice.
- 20 En ce qui concerne le principe de protection de la confiance légitime que l'appelante invoque, le Collège considère ce qui suit. Préalablement à

l'introduction de la déclaration combinée, l'appelante a eu un entretien téléphonique le 15 mars 2018 et le 5 avril 2018 avec le centre de contact pour – en résumé – poser la question de savoir si elle entrait en considération pour les droits au paiement à partir de la Réserve nationale. Sur la base des pièces et de ce que les parties ont fait valoir lors de l'audience, le College estime établi à suffisance que, au cours de ces entretiens, les collaborateurs du centre de contact ont fait savoir à l'appelante que [A] satisfaisait à la [Or. 11] condition de l'âge, parce qu'elle avait dans l'année de demande 2018, à un moment donné, moins de 41 ans. Le College en voit une confirmation dans les informations de la même portée telles que mentionnées sur le site du RVO (reprises au point 6 plus haut) et dans le courriel du 15 janvier 2019 de l'intimé à l'appelante (repris au point 9 plus haut). Pour le College, il est ainsi établi que ces informations de l'intimé ont pu raisonnablement susciter l'impression auprès de l'appelante qu'elle pouvait entrer en considération, en 2018, pour l'attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale, malgré le fait que [A] atteignait l'âge de 41 ans au cours de l'année de demande dans le cadre du paiement de base. Le College considère que l'appelante pouvait supposer, et qu'il lui était permis de supposer, que les collaborateurs du centre de contact et que le site Internet du RVO exprimaient le point de vue de l'intimé. Il est donc justifié à suffisance que c'est sur la base de ces informations que l'appelante a demandé l'attribution de droits au paiement à partir de la Réserve nationale par sa déclaration combinée 2018 et qu'elle n'a pas acheté des droits au paiement. L'appelante affirme que, de ce fait, elle a été privée du versement du paiement de base et du paiement de verdissement en 2018. Rien n'indique actuellement qu'elle ne serait pas entrée en considération à cet égard. Dans ce cadre, il importe de souligner que, dans sa déclaration combinée, l'appelante a déclaré disposer de 26,57 hectares de terres agricoles admissibles au bénéfice de l'aide. Le préjudice allégué par l'appelante consiste dès lors, en gros, dans la perte du paiement de base et du paiement de verdissement en 2018, dont il faut en tout cas déduire les coûts d'achat des droits au paiement.

La mise en œuvre du droit de l'Union

- 21 Étant donné que l'attribution des droits au paiement et le versement des paiements directs concernent l'application directe du droit de l'Union, et plus particulièrement de la PAC, c'est le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union qui est d'application en l'espèce. Cela signifie que le principe de protection de la confiance légitime consacré en droit de l'Union s'impose à toute autorité nationale chargée d'appliquer le droit de l'Union (voir conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:35, point 47 et jurisprudence citée des arrêts Krücken et Lageder en note en bas de page 18).

Le principe de protection de la confiance légitime en droit de l'Union

- 22 Le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime s'étend à tout justiciable à l'égard duquel une autorité administrative nationale a fait naître

des espérances fondées du fait d'assurances précises qu'elle lui aurait fournies. À cet égard, il convient de vérifier si les actes de **[Or. 12]** l'autorité administrative concernée ont créé, dans l'esprit du justiciable concerné, une confiance raisonnable et, si tel est le cas, d'établir le caractère légitime de cette confiance. Toutefois, le principe de protection de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une disposition précise d'un texte du droit de l'Union. Le comportement d'une autorité nationale chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui est en contradiction avec ce dernier, ne saurait fonder, dans le chef d'un justiciable, une confiance légitime à bénéficier d'un traitement contraire au droit de l'Union (voir arrêts du 26 avril 1988, Krücken, 316/86, EU:C:1988:201, point 24, et arrêt du 7 août 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, points 50 à 52).

- 23 Le Collège n'éprouve aucun doute que l'article 50, paragraphe 2, initio et sous b), du règlement 1307/2013 constitue une disposition du droit de l'Union qui est précise. En effet, il n'y a pas le moindre doute qu'une personne physique qui, comme celle en cause en l'espèce, a plus de 40 ans l'année d'introduction de la demande dans le cadre du régime de paiement de base n'est pas un jeune agriculteur au sens de l'article 50 susmentionné. Cela n'enlève rien au fait que, initialement, l'intimé a expliqué cette disposition autrement.
- 24 L'article 50, paragraphe 2, initio et sous b), du règlement 1307/2013 est donc une disposition à l'encontre de laquelle le principe de protection de la confiance légitime ne saurait être invoqué. Cela signifie que, par les communications et la publication sur le site Internet, l'intimé n'a pas pu créer, au profit de l'appelante, indépendamment de la bonne foi de celle-ci, une confiance légitime à bénéficier d'un traitement contraire au droit de l'Union (cf. arrêt du 20 décembre 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, points 69 à 74).

Le principe de protection de la confiance légitime en droit national

- 25 Le Collège déduit de la jurisprudence de la Cour que, lorsque, comme en l'espèce, dans l'application du droit de l'Union, les États membres sont tenus de respecter le principe de protection de la confiance légitime consacré par le droit de l'Union, il n'existe aucune possibilité d'appliquer en outre le principe de protection de la confiance légitime consacré par le droit national (voir arrêts du 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., C-383/06 à C-385/06, EU:C:2008:165, points 52 et 53, et du 20 juin 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, point 51). Ainsi que l'avocat général Kokott l'a exposé dans les conclusions qu'elle a présentées le 24 juin 2013 (Agroferm, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:35, points 46 à 50), la raison en est qu'une autre conclusion conduirait à des divergences dans l'application du droit de l'Union **[Or. 13]** dans les différents États membres. Tandis que certains États membres seraient restrictifs dans leur protection de la confiance légitime, d'autres États membres pourraient être plus larges au bénéfice des entreprises implantées sur leur territoire et, le cas échéant, au détriment du budget général des

Communautés. Elle écarte une telle interprétation, notamment parce qu'un tel traitement différencié risquerait de se traduire par de graves distorsions de concurrence entre les États membres. De plus, l'application du principe de protection de la confiance légitime consacré par le droit de l'Union ne saurait dépendre du point de savoir si le droit de l'Union est mis en œuvre, dans le cas considéré, par des autorités de l'Union ou par des autorités des États membres.

- 26 Le Collège en conclut que, même si le principe de protection de la confiance légitime du droit national devait assurer plus de protection juridique à l'appelante, celle-ci ne saurait l'invoquer utilement. Pour le Collège, il est clair que cela signifie que la confiance suscitée par l'autorité administrative nationale à l'encontre du droit de l'Union ne peut pas aboutir à ce que l'appelante entre en considération pour les droits au paiement à partir de la Réserve nationale. Par contre, ce qui n'est pas clair pour le Collège est de savoir si cela implique, en outre, que l'appelante ne peut pas davantage entrer en considération pour le paiement, par l'autorité administrative nationale, d'une indemnité en réparation du préjudice qu'elle a subi en raison du fait que, sur la base des informations erronées qui lui ont été communiquées par l'intimé, elle a demandé – en vain – l'attribution des droits au paiement à partir de la Réserve nationale par sa déclaration combinée et qu'elle n'a pas acheté des droits au paiement.
- 27 Dans ses décisions du 15 juillet 1988 (ECLI:NL:CBB:1988:AV5505) et du 27 juin 2008 (ECLI:NL:CBB:2008:BD5867), le Collège a annulé des décisions dans des affaires où l'autorité administrative nationale avait suscité des attentes contraires au droit de l'Union, parce que – en résumé – cette autorité, dans la préparation de ces décisions, n'avait pas apprécié la question de savoir si des dommages et intérêts auraient dû être accordés. Dans sa décision plus récente du 15 mai 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:278, point 7), le Collège n'a pas annulé la décision mais a jugé par contre que l'autorité administrative nationale avait agi de manière négligente, en ce que l'intimé avait informé le justiciable de manière erronée. L'autorité administrative nationale l'avait d'ailleurs admis et s'était engagée à discuter avec ce justiciable du préjudice qu'il avait subi à la suite des informations erronées et de la possibilité de l'indemniser de ce préjudice. Dans ces décisions, le Collège a admis et a jugé qu'une confiance suscitée à l'encontre du droit de l'Union ne pouvait pas aboutir à ce que le justiciable entre **[Or. 14]** en considération pour des prétentions qui sont contraires à ce droit de l'Union. Le Collège a estimé par contre qu'il était possible d'apprécier, sur la base du principe de protection de la confiance légitime en droit national, si l'autorité administrative nationale avait suscité une confiance et si elle avait agi illégalement en n'indemnisant pas le justiciable du préjudice qu'il avait subi de ce fait.
- 28 Dans les conclusions qu'il a présentées le 11 février 1988 (Krücken, 316/86, ECLI:EU:C:1988:78), l'avocat général Mancini a exposé, lui aussi, que la conclusion selon laquelle l'opérateur intéressé n'entrait pas en considération pour une protection au titre de la confiance légitime ne privait pas le sujet lésé de la possibilité d'intenter devant les juridictions nationales une action en indemnité contre les bureaux responsables de l'erreur pour autant qu'il aurait subi un

préjudice. En outre, en se référant à l'arrêt du 16 juillet 1992, *Belovo* (C-187/91, EU:C:1992:333, point 11), la doctrine néerlandaise (voir Prechal, S., Widdershoven, R.J.G.M., e.a. 2017, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, p. 227 et suiv.) n'exclut pas que des attentes suscitées par une autorité administrative nationale à l'encontre du droit de l'Union puissent donner lieu à une action en dommages et intérêts en droit national.

- 29 Les arguments mentionnés par l'avocat général Kokott dans les conclusions qu'elle a présentées le 24 janvier 2013 (*Agroferm*, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:35) ne paraissent pas tous s'opposer à ce que, dans une affaire comme celle en cause, le Collège apprécie sur la base du principe de protection de la confiance légitime du droit national si l'intimé a suscité une confiance contraire à une disposition du droit de l'Union et a agi ainsi illégalement, selon le droit national, en n'indemnisant pas l'appelante du préjudice qu'elle a subi de ce fait. L'application du principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union assure que le droit de l'Union est appliqué de manière uniforme dans tous les États membres et que – en résumé – la confiance suscitée en contrariété du droit de l'Union ne conduit pas à ce que le justiciable bénéficie de droits contraires à ce droit. Des dommages et intérêts à payer par l'autorité administrative nationale ne sont pas versés au détriment du budget de l'Union et n'entraînent pas non plus de graves distorsions de concurrence entre les États membres. D'un autre côté, paraît plaider pour [Or. 15] l'application exclusive du principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union l'argument cité par l'avocat général Kokott selon lequel, que le droit de l'Union soit appliqué par les institutions de l'Union ou bien par les États membres dans des cas particuliers, le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union doit recevoir la même application, ce qui ne laisse dès lors plus aucune place pour l'application du principe de protection de la confiance légitime du droit national.
- 30 Eu égard à ce qui précède, un doute raisonnable existe quant à savoir si le droit de l'Union s'oppose à ce qu'il soit apprécié sur la base du principe de protection de la confiance légitime du droit national si une autorité administrative nationale a suscité une confiance contraire à une disposition du droit de l'Union et a agi ainsi illégalement, selon le droit national, en n'indemnisant pas le justiciable du préjudice que celui-ci a subi de ce fait, lorsque le justiciable ne peut pas utilement invoquer le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union, parce qu'il s'agit d'une disposition précise du droit de l'Union. Étant donné que l'interprétation du droit de l'Union est nécessaire sur ce point pour statuer sur le litige, le Collège est tenu, en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de demander à la Cour de rendre une décision préjudicielle à cet égard. Le Collège s'adressera donc à la Cour pour poser la question préjudicielle formulée ci-après dans la décision.
- 31 [omissis : le Collège sursoit à statuer] [Or. 16]

Décision

Le College :

– demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante :

Le droit de l'Union s'oppose-t-il à ce qu'il soit apprécié sur la base du principe de protection de la confiance légitime du droit national si une autorité administrative nationale a suscité une confiance contraire à une disposition du droit de l'Union et a agi ainsi illégalement, selon le droit national, en n'indemnisant pas le justiciable du préjudice que celui-ci a subi de ce fait, lorsque le justiciable ne peut pas utilement invoquer le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union, parce qu'il s'agit d'une disposition précise du droit de l'Union ?

[omissis : formules procédurales et signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL