Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
MME LAILA MEDINA
présentées le 24 février 2022 [1]

Affaire C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof (agissant également sous le nom De Scharrelderij)
contre
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune – Règlement (UE) nº 1307/2013 – Paiements directs – Attribution des droits au paiement – Article 30, paragraphe 6 – Réserve nationale au bénéfice des jeunes agriculteurs – Article 50, paragraphe 2, sous b) – Notion de "jeunes agriculteurs" – Informations erronées – Confiance légitime en droit national – Action en dommages et intérêts – Compatibilité avec le droit de l'Union »

Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle concerne le principe de protection de la confiance légitime consacré en droit de l'Union et son articulation avec ce même principe établi dans le droit national. Elle a été présentée dans le cadre d'une action en dommages et intérêts intentée aux Pays-Bas contre l'autorité nationale chargée d'appliquer les réglementations de l'Union en matière agricole. En substance, la juridiction de renvoi souhaite savoir si le principe de protection de la confiance légitime reconnu dans l'ordre juridique national peut être invoqué pour réparer un préjudice allégué lorsqu'il ne peut pas être recouru au principe analogue consacré en droit de l'Union.

2. La procédure ayant donné lieu au renvoi préjudiciel oppose Sense Visuele Communicatie en Handel vof (ci-après « Sense Visuele ») et la Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas, ci-après la « Ministre »). Elle se rapporte à la demande d'indemnisation introduite par Sense Visuele pour le préjudice qu'elle a prétendument subi à la suite des informations erronées que l'autorité néerlandaise a fournies concernant la notion de « jeunes agriculteurs » prévue à l'article 50, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 1307/2013 [2].

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Règlement 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 et abrogeant le règlement (CE) nº 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608).

Le cadre juridique

3. Le règlement nº 1307/2013 établit des règles communes en matière de paiements accordés directement aux agriculteurs au titre des régimes de soutien figurant dans l'annexe I de ce règlement [3]. Il établit également des règles spécifiques concernant ces régimes, à savoir le paiement de base pour les agriculteurs (ci-après le « paiement de base »), le paiement pour les agriculteurs recourant à des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (ci-après le « paiement vert ») et le paiement pour les jeunes agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole (ci-après le « paiement en faveur des jeunes agriculteurs ») [4].

4. En particulier, le paiement de base offre un niveau minimal de soutien au revenu pour les agriculteurs exerçant des activités agricoles. Le paiement est versé annuellement aux agriculteurs après activation des droits au paiement qu'ils détiennent et est calculé sur la base des hectares admissibles de terres qu'ils déclarent [5].

5. Le paiement de base est complété par d'autres paiements directs qui ciblent des problèmes spécifiques ou des types spécifiques de bénéficiaires [6]. La détention de droits au paiement visés par le régime de paiement de base est donc une condition préalable pour recevoir un soutien dans le cadre des autres régimes établis par le règlement nº 1307/2013, tels que le paiement vert et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs [7].

6. Les droits au paiement ont été attribués initialement aux agriculteurs actifs [8] qui en avaient fait la demande au cours de la première année de mise en œuvre du régime de paiement de base, à savoir l'année 2015 [9]. Depuis lors, ces droits peuvent être obtenus en faisant appel aux réserves nationales ou régionales créées par les États membres [10] et/ou peuvent être transférés entre agriculteurs [11].

7. Aux fins de la présente affaire, il importe de garder à l'esprit que l'article 30 du règlement nº 1307/2013 prévoit, en son paragraphe 6, que les États membres doivent utiliser 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. Ce même article se réfère, en son paragraphe 11, à l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013, qui définit les « jeunes agriculteurs » comme étant les personnes physiques qui, entre autres, « sont âgés de 40 ans au maximum au cours de l'année d'introduction de la demande [au titre du régime de paiement de base] ».

3 Article 1er, sous a), du règlement nº 1307/2013. Les paiements directs sont versés intégralement pourvu que les agriculteurs satisfassent aux normes de base en matière d'environnement, de changement climatique, de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, de santé publique, de santé animale, de santé végétale et de bien-être animal, normes connues sous le nom de « conditionnalité ». Les règles de la « conditionnalité » sont établies dans le règlement (UE) nº 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 et abrogeant les règlements (CEE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1200/2005 et (CE) nº 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549).

4 Article 1, sous b), du règlement nº 1307/2013 et annexe de celui-ci.

5 Articles 32 et 33 du règlement nº 1307/2013.

6 Article 21 du règlement nº 1307/2013. Voir, également, Commission européenne, « Direct Payments. Basic Payment Scheme », mars 2016, p. 1, consultable à l'adresse https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Article 43 et article 50, paragraphe 1, du règlement nº 1307/2013.

8 Article 9 du règlement nº 1307/2013.

9 Voir considérant 21 ainsi qu'article 21, paragraphe 1, sous a), et article 24 du règlement nº 1307/2013.

10 Article 30, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1307/2013.

11 Article 34 du règlement nº 1307/2013.

Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et la question préjudicielle

8. Sense Visuele est une société en nom collectif constituée de deux associés, A et B, qui exploite un élevage de porcs d'engraissement depuis l'année 2017. Le 21 janvier 2018, A a eu 41 ans.

9. Les 15 mars et 5 avril 2018, Sense Visuele a adressé plusieurs demandes d'informations au Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (service public néerlandais pour les entreprises, ci-après le « RVO »), l'agence exécutive chargée, aux Pays-Bas, de la mise en œuvre de la politique agricole commune de l'Union. En substance, étant donné qu'elle ne disposait pas de droits au paiement pour l'année 2018, Sense Visuele souhaitait savoir si, et comment, elle pouvait les obtenir à partir de la Nationale reserve voor Jonge landbouwers (réserve nationale au bénéfice des jeunes agriculteurs, Pays-Bas, ci-après la « réserve nationale »).

10. Le RVO a fait savoir à Sense Visuele qu'elle serait éligible pour l'attribution de droits au paiement à partir de la réserve nationale étant donné que, au cours de l'année 2018, à un moment donné, A était âgée de moins de 41 ans. En effet, selon les informations figurant à l'époque sur le site Internet du RVO, pour être considérée comme « jeune agriculteur » aux fins du règlement nº 1307/2013, la personne concernée devait avoir, l'année dans laquelle elle faisait sa demande, moins de 41 ans. Le RVO a confirmé ultérieurement cette information à Sense Visuele par courriel.

11. Le 5 avril 2018, déclarant A comme jeune agricultrice, Sense Visuele a introduit des demandes pour l'attribution de droits au paiement à partir de la réserve nationale, ainsi que pour le paiement de base, le paiement vert et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Elle n'a en revanche pas tenté d'acquérir ces droits au moyen d'un transfert opéré par un détenteur tiers.

12. Par décisions des 2 et 4 janvier 2019, confirmées ultérieurement par une décision du 22 mars 2019, la Ministre a rejeté les demandes de Sense Visuele. Elle a déclaré que, aux termes de l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013, un jeune agriculteur est une personne qui est âgée de 40 ans au maximum au cours de l'année d'introduction de sa demande. Étant donné qu'elle avait eu 41 ans au cours de l'année 2018, A ne remplissait pas la condition de l'âge prévue par cette disposition et, partant, Sense Visuele ne pouvait pas entrer en considération pour l'attribution des droits au paiement à partir de la réserve nationale. En outre, puisque Sense Visuele n'avait obtenu aucun droit au paiement pour l'année 2018, sa demande de paiement de base et de paiement vert devait également être rejetée. Enfin, la Ministre a déclaré que Sense Visuele ne pouvait pas se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union, indépendamment de sa bonne foi. À cet égard, elle a observé que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, ce principe ne pouvait pas être invoqué en rapport avec une disposition du droit de l'Union qui, telle celle de l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013, est précise.

13. Sense Visuele a intenté un recours devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) visant à obtenir l'annulation de la décision du 22 mars 2019 et la réparation, par la Ministre, de la perte financière qu'elle affirme avoir subie du fait des assurances erronées que le RVO lui avait données.

14. Selon la juridiction de renvoi, la procédure au principal ne porte pas sur l'attribution à Sense Visuele de droits au paiement à partir de la réserve nationale. Elle concerne plutôt la question de savoir si, en ne proposant pas d'indemniser Sense Visuele pour le dommage qu'elle a prétendument subi, la Ministre a agi à l'encontre du principe de protection de la confiance

légitime. À cet égard, la juridiction de renvoi observe qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le principe de protection de la confiance légitime consacré par le droit de l'Union ne peut pas être invoqué lorsqu'il s'agit d'une disposition de ce droit qui est précise, comme l'est l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013. En revanche, elle éprouve des doutes quant à savoir si le droit de l'Union s'oppose à ce que Sense Visuele soit indemnisée dans le cadre d'une action en dommages et intérêts sur le fondement du principe de la protection de la confiance légitime du droit néerlandais.

15. C'est dans ces conditions que le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle 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 ? »

16. La demande de décision préjudicielle a été déposée au greffe de la Cour le 22 janvier 2020. Des observations écrites ont été présentées par Sense Visuele, par les gouvernements néerlandais et espagnol, ainsi que par la Commission européenne. Il n'a pas été tenu d'audience de plaidoiries dans la présente affaire.

Analyse

17. Par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le droit de l'Union s'oppose à ce qu'un demandeur se prévale du principe de protection de la confiance légitime, tel qu'il est établi en droit national, pour obtenir une indemnisation de l'autorité nationale chargée d'appliquer des réglementations de l'Union, au cas où ce même principe, tel que reconnu dans l'ordre juridique de l'Union, ne peut pas être invoqué dès lors qu'il concerne une disposition précise du droit de l'Union.

18. À titre liminaire, il convient de rappeler que le principe de protection de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de l'Union [12]. Il confère des droits aux particuliers [13], droits qui s'étendent à tout justiciable à l'égard duquel une autorité administrative a fait naître des espérances fondées du fait d'assurances précises qu'elle lui aurait fournies [14]. À cet égard, il exige de vérifier si les actes de l'autorité administrative concernée ont créé une confiance raisonnable et, si tel est le cas, d'établir le caractère légitime de cette confiance [15].

19. Le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union ne s'impose pas uniquement aux institutions et organes de l'Union : les États membres sont tenus, eux aussi, d'observer ce principe lorsqu'ils adoptent des mesures par lesquelles ils mettent en œuvre des

[12] Arrêt du 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, point 23 et jurisprudence citée).

[13] Voir, en ce sens, arrêt du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission (C-104/89 et C-37/90, EU:C:1992:217, point 15).

[14] Arrêt du 7 août 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, point 50 et jurisprudence citée).

[15] Arrêt du 7 août 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, point 51 et jurisprudence citée).

normes de l'Union [16]. Dans le domaine de la politique agricole commune, la Cour a itérativement jugé que le principe de confiance légitime devait être respecté par toute autorité nationale chargée de l'application du droit de l'Union [17].

20. Or, selon la jurisprudence de la Cour, la mise en œuvre du principe de protection de la confiance légitime doit se faire selon les règles du droit de l'Union [18]. Ce principe ne peut pas 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 droit, ne saurait non plus fonder, dans l'esprit d'une personne, une confiance légitime à bénéficier d'un traitement contraire au droit de l'Union [19].

21. Dans la présente affaire, il ressort de la demande de décision préjudicielle, premièrement, que, selon la juridiction de renvoi, les informations erronées qu'a fournies le RVO, et qui doivent être comprises comme exprimant le point de vue de la Ministre, ont conduit Sense Visuele à demander l'attribution de droits au paiement à partir de la réserve nationale, et ce au lieu de les acquérir auprès d'un détenteur tiers par un transfert. Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi estime que Sense Visuele peut avoir subi un préjudice du fait de la confiance légitime créée par le RVO, qui l'a empêchée d'obtenir des droits au paiement pour l'année 2018 et, par conséquent, le paiement de base et le paiement vert. Selon cette juridiction, le préjudice subi par Sense Visuele consisterait en la perte des paiements que la Ministre a refusé de lui attribuer, après déduction du coût des droits qu'elle aurait dû acquérir auprès d'un détenteur tiers en tant que condition préalable à l'obtention des deux paiements.

22. Deuxièmement, la juridiction de renvoi ne remet pas en cause que le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union était contraignant pour la Ministre lorsqu'elle a adopté la décision du 22 mars 2019. En effet, dans la demande de décision préjudicielle, cette juridiction explique que c'est dans le cadre de l'application des réglementations agricoles de l'Union aux Pays-Bas, en particulier des régimes de paiement direct établis dans le règlement nº 1307/2013 [20], que la Ministre a refusé l'attribution des droits au paiement à Sense Visuele et rejeté ses demandes pour le paiement de base, le paiement vert et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Cela dit, la juridiction de renvoi considère que l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013 constitue une disposition précise d'un texte du droit de l'Union [21]. Pour cette juridiction, il s'ensuit que Sense Visuele ne peut manifestement pas se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union afin de réclamer des droits au paiement à partir de la réserve nationale.

23. Cependant, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts de droit national contre la Ministre, Sense Visuele a la possibilité d'invoquer le principe de protection de la confiance légitime tel qu'il est établi dans l'ordre juridique national aux fins d'obtenir l'indemnisation de la perte qu'elle a subie.

16 Arrêt du 7 août 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, point 48 et jurisprudence citée).

17 Voir arrêts du 26 avril 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, point 22), et du 1er avril 1993, Lageder e.a. (C-31/91 à C-44/91, EU:C:1993:132, point 33).

18 Arrêts du 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (C-383/06 à C-385/06, EU:C:2008:165, point 53), et du 20 juin 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, point 51 et jurisprudence citée). Voir, également, conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, point 55).

19 Arrêt du 7 août 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, point 52 et jurisprudence citée).

20 Voir, en ce sens, article 2.1, paragraphe 2, de l'Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (arrêté ministériel portant exécution des régimes de paiement direct de la politique agricole commune).

21 La juridiction de renvoi, les parties à la procédure au principal et les parties intéressées qui ont présenté des observations devant la Cour sont d'accord que l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013 constitue une disposition précise en ce qui concerne la condition de l'âge qui y est fixée.

24. Par souci de clarté, je souhaiterais souligner que la question préjudicielle ne se rapporte pas à une action en dommages et intérêts où un demandeur se prévaut du principe d'une responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union [22]. En effet, la présente affaire a trait à une situation où l'autorité néerlandaise a refusé, à juste titre, d'attribuer les droits au paiement à Sense Visuele au motif qu'aucun des associés de cette société ne remplissait la condition de l'âge prévue à l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013 et que, conformément à la jurisprudence de la Cour, le principe de protection de la confiance légitime du droit de l'Union ne pouvait pas être invoqué à l'encontre de cette disposition.

25. Il importe également d'observer que la question que la juridiction de renvoi pose ne concerne pas l'application du principe de protection de la confiance légitime du droit national comme fondement juridique pour faire valoir des droits au paiement au titre du règlement nº 1307/2013.

26. En effet, ainsi que la Commission le souligne dans ses observations écrites, cette possibilité doit être écartée d'emblée sur la base de la jurisprudence de la Cour selon laquelle le principe de protection de la confiance légitime ne peut pas être appliqué à l'encontre de règles du droit de l'Union, notamment celles qui sont claires et précises, comme déjà mentionné au point 20 des présentes conclusions [23]. Cela implique que, dans un cas de figure comme celui de l'affaire au principal, le principe de protection de la confiance légitime du droit national ne saurait être mis à la place de ce même principe tel que consacré dans le droit de l'Union pour obtenir les droits et les bénéfices que prévoit le règlement nº 1307/2013. Autrement, d'un point vue formel, le principe de protection de la confiance légitime de droit national s'érigerait en critère dictant l'applicabilité de ce règlement, ce qui entraînerait que le droit national l'emporterait sur le droit de l'Union et, donc, qu'il serait porté atteinte au principe de primauté.

27. De surcroît, je rappellerai que, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, il ne saurait être admis que des règles et principes de droit interne portent atteinte à l'efficacité et à l'unité du droit de l'Union sur le territoire d'un État membre [24].

28. Dans des circonstances telles que celles du cas d'espèce, premièrement, la pleine effectivité du droit de l'Union exige que le principe de protection de la confiance légitime du droit national ne soit pas utilisé pour contourner les exigences auxquelles les agriculteurs doivent satisfaire afin d'obtenir des droits au paiement au titre du règlement nº 1307/2013. Sinon, ce principe du droit national servirait à attribuer des droits à des agriculteurs qui n'y sont pas éligibles et, ultérieurement, à financer des mesures qui ne sont pas mises en œuvre conformément aux règles sectorielles applicables. Ainsi que l'avocate générale Kokott l'a relevé dans les conclusions qu'elle a présentées dans l'affaire Agroferm [25], cela affecterait en définitive les intérêts financiers du budget de l'Union, ce qui est l'un des principaux résultats que le cadre juridique de l'Union applicable aux domaines d'action en gestion partagée, telle la politique agricole commune, cherche à éviter [26].

22 Voir, en ce sens, arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428).

23 Voir, à titre d'illustration, arrêt du 20 décembre 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, points 69 à 74).

24 Arrêt du 21 décembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, point 52 et jurisprudence citée).

25 C-568/11, EU:C:2013:35, points 46 à 50.

26 Voir, en ce sens, considérant 39 du règlement nº 1306/2013. Voir, également, article 63, paragraphe 1 et paragraphe 2, sous a), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

29. Deuxièmement, il importe d'observer, et ce dans le droit fil des mêmes conclusions de l'avocate générale Kokott auxquelles je me rallie, que, si la possibilité existait de se fonder sur le principe du droit national de la protection de la confiance légitime pour obtenir des droits et des bénéfices de la législation de l'Union – telle que le règlement nº 1307/2013 –, cela pourrait engendrer en fin de compte des divergences dans l'application de cette législation dans les différents États membres [27]. Il s'agit là d'une considération qui se rapporte à l'unité du droit de l'Union et à son application uniforme sur le territoire de l'Union. En effet, étant donné que la portée reconnue au principe de protection de la confiance légitime peut varier dans chaque ordre juridique national, certains États membres se montrant plus favorables que d'autres pour ce qui concerne cette protection conformément à leur propre ordre juridique [28], les particuliers et les entreprises pourraient, dans l'application du règlement nº 1307/2013, recevoir un traitement différent, ce qui est susceptible d'aboutir à des distorsions concomitantes de concurrence dans les États membres en raison des avantages dont certains particuliers et certaines entreprises bénéficieraient par rapport à d'autres.

30. Il s'ensuit que, pour des raisons tenant à la primauté du droit de l'Union ainsi qu'à son effectivité et à son unité, lorsqu'une autorité nationale a fait naître des attentes contraires à une disposition précise du droit de l'Union, un particulier ne saurait demander à bénéficier des droits conférés par cette disposition sur le fondement du principe de protection de la confiance légitime du droit national.

31. Demeure alors la question de savoir si ces mêmes considérations font obstacle à ce que soit invoqué le principe de protection de la confiance légitime du droit national pour obtenir la réparation du préjudice causé par les assurances erronées qu'une autorité nationale a données.

32. À cet égard, la juridiction de renvoi observe à juste titre que, dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Krücken [29], l'avocat général Mancini a considéré qu'un sujet lésé, même s'il n'est pas en mesure d'invoquer le principe de protection de la confiance légitime pour faire valoir des droits à l'encontre du droit de l'Union, ne peut pas être privé 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 (selon ses propres dires) subi un préjudice ». Par après, dans les affaires jointes Flemmer e.a. [30], l'avocat général Tizzano a adopté la même approche. Ces avocats généraux n'ont fait, ni l'un ni l'autre, expressément référence à la base juridique sur laquelle cette action pouvait être fondée. Or, leurs déclarations ne peuvent être lues que comme une invitation à agir conformément au droit national et, en particulier, au principe de protection de la confiance légitime tel que reconnu dans cet ordre juridique [31].

33. Ultérieurement, dans l'affaire Belovo [32], qui avait trait à des certificats accordés à tort par l'autorité nationale à un importateur de produits agricoles provenant de pays tiers, la Cour a déclaré que le règlement de l'Union applicable ne faisait pas « obstacle à une éventuelle action en

27 Conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, point 48).

28 Voir, à cet égard, Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, p. 2 et suiv., consultable sur https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, qui révèle des disparités significatives entre les États membres dans l'application du principe de protection de la confiance légitime.

29 Conclusions de l'avocat général Mancini dans l'affaire Krücken (316/86, non publiées, EU:C:1988:78, p. 2231).

30 Conclusions de l'avocat général Tizzano dans les affaires jointes Flemmer e.a. (C-80/99 à C-82/99, EU:C:2001:57, point 53).

31 Il me faut préciser, à cet égard, que les conclusions de l'avocat général Mancini et celles de l'avocat général Tizzano ont été adoptées pour apporter une réponse à des questions préjudicielles qui concernaient spécifiquement l'application du principe de protection de la confiance légitime.

32 Arrêt du 16 juillet 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, dispositif).

responsabilité engagée, conformément au droit national, par [cet importateur], dont il [était] constant qu'ils n'auraient pas dû être émis, contre l'organisme émetteur ». La Cour a ajouté que, au cours de cette action, il fallait tenir compte, notamment, de la confiance légitime de l'importateur dans lesdits certificats.

34. Cette conclusion de la Cour est formulée par référence spécifique à la législation qui était applicable à cette affaire et qui avait institué un régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles. À mon avis, toutefois, l'arrêt rendu dans l'affaire Belovo illustre que la Cour admet qu'un comportement illégal d'une autorité nationale peut donner lieu à une créance en indemnisation au titre du droit national, même lorsque cette autorité agit dans le cadre du droit de l'Union [33], tout particulièrement lorsque des assurances erronées ont été données au sujet de l'application de ce droit.

35. Eu égard aux considérations qui précèdent, et dans le sens des points de vue exposés par le gouvernement néerlandais et par la Commission dans la présente affaire, je suis donc d'avis que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'une personne physique ou morale intente une action de droit interne en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait d'assurances erronées qui lui ont été données et qui vont à l'encontre d'une disposition précise du droit de l'Union. Il ne fait pas davantage obstacle à ce que soit invoqué à cette même fin le principe de protection de la confiance légitime tel qu'établi en droit national, pour autant que, ainsi que je l'ai observé au point 30 des présentes conclusions, la primauté, l'effectivité et l'unité du droit de l'Union ne soient pas compromises.

36. À cet égard, premièrement, il doit être précisé que, pour éviter de porter atteinte à la primauté du droit de l'Union, l'action intentée devant le juge national sur le fondement du principe de protection de la confiance légitime de droit national doit tendre exclusivement à la réparation du préjudice résultant des assurances erronées données par l'autorité nationale. Ainsi qu'il a été exposé précédemment au point 26 des présentes conclusions, cette action ne peut pas tenter de faire valoir des droits à l'encontre de la disposition concernée du droit de l'Union, car cela aboutirait à une situation où le droit national sert de fondement formel à l'octroi au demandeur d'avantages que le droit de l'Union lui interdit d'obtenir.

37. À mon sens, cette exigence semblerait satisfaite dans le cadre d'une action du type que la juridiction de renvoi décrit dans la demande de décision préjudicielle, où le demandeur ne réclame pas l'attribution de droits au paiement en exécution du règlement nº 1307/2013. Il réclame, au contraire, une réparation pour les informations erronées fournies par l'autorité nationale chargée de l'application des réglementations agricoles de l'Union, qui, selon le demandeur, l'ont encouragé à demander l'attribution de droits au paiement au lieu de les acquérir auprès d'un détenteur tiers et qui ont motivé en fin de compte le rejet de sa demande de paiement de base et de paiement vert.

38. Deuxièmement, pour autant que l'action au titre du principe de protection de la confiance légitime du droit national soit intentée aux fins de réparer le dommage et non pour faire valoir des droits qui vont à l'encontre d'une disposition précise du droit de l'Union, il n'existe aucun risque que l'effectivité du droit de l'Union soit compromise.

[33] Voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 1988, Asteris e.a. (106/87 à 120/87, EU:C:1988:457, points 18 et 19). Voir, également, Prechal, S., et Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4e édition, Ars Aequi Libri, 2017, p. 227, cité aussi par la juridiction de renvoi.

39. En ce qui concerne l'affaire au principal, il ressort des éléments transmis par la juridiction de renvoi que, en vertu du droit néerlandais, l'action en dommages et intérêts intentée devant elle ne peut aboutir ni à l'attribution de droits au paiement au titre du règlement nº 1307/2013 ni à l'octroi d'aucun paiement en application de ce même règlement. Dans le cadre de cette action, la demanderesse ne peut donc pas bénéficier de droits pour lesquels elle n'entre pas en considération au titre dudit règlement. Dans ces conditions, le budget de l'Union ne risque pas d'être utilisé en violation des règles de l'Union applicables en matière de politique agricole commune. En outre, comme le soulignent le gouvernement néerlandais et la Commission, toute indemnisation découlant d'une action en dommages et intérêts intentée selon le droit national et fondée sur le comportement illégal d'une autorité nationale serait réglée exclusivement par le budget national. Par conséquent, une telle action ne saurait avoir un effet préjudiciable sur les fonds provenant du budget de l'Union ni affecter les intérêts financiers de celle-ci.

40. J'ajouterais, en ce qui concerne la condition relative à l'effectivité du droit de l'Union, que l'introduction d'une action en dommages et intérêts contre une autorité nationale, dans des circonstances telles que celles de la présente affaire, est susceptible, à mon avis, de contribuer à améliorer le régime de la gestion partagée entre les États membres et l'Union dans les domaines politiques impliquant les dépenses des fonds de l'Union. En effet, elle peut avoir pour effet d'inciter les autorités nationales à transmettre aux particuliers et entreprises qui les interrogent des informations fiables [34] et de conduire, en définitive, à une meilleure application des règles de l'Union et à des dépenses publiques plus efficaces.

41. Troisièmement, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts fondée sur le principe de protection de la confiance légitime de droit national, il ne me semble pas qu'il puisse être porté atteinte à l'unité et à l'application uniforme du droit de l'Union ni qu'il puisse exister une distorsion de la concurrence dans les États membres, au sens mentionné au point 29 des présentes conclusions.

42. À cet égard, l'affaire qui nous occupe illustre, d'une part, que, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts fondée sur le principe de droit national de protection de la confiance légitime, un demandeur ne peut pas acquérir le moindre droit conféré par le droit de l'Union au détriment de particuliers comparables dans d'autres États membres. En particulier, ainsi que le souligne la Commission, un tel demandeur ne recevrait aucun droit au paiement à partir d'un mécanisme analogue à la réserve nationale, dans la mesure où des agriculteurs exerçant des activités agricoles dans d'autres États membres et ne remplissant pas la condition de l'âge prévue à l'article 50, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1307/2013 n'en obtiendraient pas non plus.

43. D'autre part, si l'action en dommages et intérêts de ce demandeur était accueillie, l'indemnisation qu'il recevrait ne couvrirait que le préjudice subi en raison des assurances erronées données par l'autorité nationale. Dès lors, contrairement au point de vue exprimé par le gouvernement espagnol, le demandeur n'obtiendrait aucun avantage par rapport à d'autres entreprises du même secteur. À cet égard, il pourrait être utile de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour [35], les dommages et intérêts que les autorités nationales pourraient être condamnées à payer à des particuliers ou à des entreprises en réparation d'une perte qu'elles leur auraient causée ont une nature juridique fondamentalement différente de celle des aides

[34] Voir, à cet égard, articles 12 et suiv. du règlement nº 1306/2013, instaurant le « système de conseil agricole », qui doit obligatoirement être mis en place par les États membres pour conseiller les agriculteurs, notamment en ce qui concerne les règles de la « conditionnalité » applicables à la politique agricole communs. Dans l'affaire au principal, le RVO est actuellement l'autorité publique chargée aux Pays-Bas des obligations visées par le système de conseil agricole.

[35] Arrêt du 27 septembre 1988, Asteris e.a. (106/87 à 120/87, EU:C:1988:457, point 23). Voir, également, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, point 52).

publiques favorisant certaines entreprises. Il s'ensuit que, lorsqu'une mesure octroie à un particulier ou à une entreprise, comme dans le cadre de l'action concernée dans la présente affaire, uniquement la réparation du préjudice subi, dû aux assurances erronées qui lui ont été données, ce particulier ou cette entreprise ne sera pas considéré comme ayant obtenu un avantage, ce qui signifie qu'un risque de distorsion de concurrence entre États membres peut également être exclu.

44. Eu égard à ce qui précède, je dois conclure que le droit de l'Union ne s'oppose pas à la mise en œuvre du principe de protection de la confiance légitime, tel qu'il est établi en droit national, pour réparer le préjudice allégué par un demandeur à l'encontre de l'autorité nationale chargée d'appliquer des réglementations de l'Union lorsque ce même principe, tel qu'il est reconnu dans l'ordre juridique de l'Union, ne peut pas être invoqué dès lors qu'il concerne une disposition précise du droit de l'Union. Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, les conditions suivantes doivent être remplies :

– premièrement, l'action intentée par le demandeur doit tendre exclusivement à la réparation du préjudice résultant des assurances erronées données par l'autorité nationale, et non à faire valoir des droits dans le cadre de la réglementation de l'Union ;

– deuxièmement, toute réparation du préjudice découlant de cette action ne peut être réglée que par le budget national, et

– troisièmement, la réparation découlant de l'action ne peut couvrir que le préjudice subi et non conférer au demandeur un avantage économique contraire au droit de l'Union.

45. Ces trois conditions ainsi que les éléments donnant lieu à une action en dommages et intérêts au titre du principe de protection de la confiance légitime de droit national doivent être appréciés par le juge national.

Conclusion

46. Eu égard à l'analyse qui précède, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) comme suit :

Le droit de l'Union ne s'oppose pas à la mise en œuvre du principe de protection de la confiance légitime, tel qu'il est établi en droit national, pour réparer le préjudice allégué par un demandeur à l'encontre de l'autorité nationale chargée d'appliquer des réglementations de l'Union lorsque ce même principe, tel qu'il est reconnu dans l'ordre juridique de l'Union, ne peut pas être invoqué dès lors qu'il concerne une disposition précise du droit de l'Union, sous condition :

– que l'action intentée par le demandeur tende exclusivement à la réparation du préjudice résultant des assurances erronées données par l'autorité nationale, et non à faire valoir des droits dans le cadre de la réglementation de l'Union ;

– que toute réparation du préjudice découlant de cette action ne puisse être réglée que par le budget national, et

– que la réparation découlant de l'action ne couvre que le préjudice subi et ne confère au demandeur aucun avantage économique contraire au droit de l'Union.