

Paris, le 4 février 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-037

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'article L123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ;

Vu l'article 4 du règlement (UE) n° 809/2014 du 17 juillet 2014 ;

Saisi de la réclamation de Madame X, relative au non-paiement de sa prime à l'abattage pour 2018 ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, de recommander au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de se rapprocher de Madame X pour envisager les voies d'une réparation du préjudice subi par le versement d'une juste indemnisation à hauteur des aides à la PAC qu'elle aurait dû toucher, soit 5.174,85 € ;

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

RECOMMANDATION
dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

I - Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

Madame X est agricultrice, éleveuse de bovins, et dépose tous les ans une demande d'aide de la Politique agricole commune (PAC) à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) de Y.

Elle indique que, comme le cahier d'entrée peut en attester, elle s'est également présentée dans les délais prévus à la DDAF pour solliciter l'aide au titre de 2018.

Elle ajoute avoir rencontré le responsable de ces aides qui lui aurait déclaré que, comme elle disposait d'un numéro PAC, les choses se feraient automatiquement sans qu'elle n'ait besoin de remplir le formulaire.

En décembre 2018, n'ayant pas perçu l'aide, elle est retournée à la DDAF où il lui a été, cette fois, répondu qu'elle n'avait pas déposé de demande pour la campagne agricole 2018.

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.

Se fondant sur le droit à l'erreur dont bénéficient les usagers du service public selon la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, les services du Défenseur des droits ont demandé à Madame la directrice départementale des territoires (DDT) de Y, de bien vouloir procéder à un réexamen bienveillant du dossier de Madame X.

Par courrier en réponse daté du 2 mai 2019, la directrice départementale confirme que Madame X s'est effectivement présentée dans ses locaux.

Elle précise que depuis plusieurs années, la DDT accompagne et explique à Madame X la démarche à suivre mais que, pour la première fois, cette année, alors que la procédure n'a pas évolué, il y a eu incompréhension concernant le dépôt de demande d'aides PAC.

Elle ajoute que *« jusqu'en 2009, les éleveurs de veaux, comme Mme X, devaient déposer un dossier afin de percevoir les primes à l'abattage (PAB). Puis, à partir de 2010, ces primes ont été intégrées dans les droits à paiement unique (DPU), puis droits à paiements de base (DPB). Il n'y a donc plus lieu de faire de dossier PAB.*

Mais, afin d'activer ses droits et de bénéficier des aides afférentes à ce type de production, il est nécessaire de faire une déclaration dite PAC Surfaces. Depuis 2010, chaque année ce point est précisé à Madame X et la déclaration est faite par ses soins en conséquence.

En 2018, d'après les éléments que j'ai pu recueillir, il y a eu une confusion entre la non nécessité (à vrai dire l'impossibilité) de déposer un dossier PAB (qui n'existe plus depuis 2010), et la nécessité de déposer un dossier PAC.

La réglementation européenne prévoit que le bénéfice des aides ne peut être accordé qu'aux exploitants qui en font la demande, sous réserve de leur éligibilité et du respect des différentes conditions.

Cette demande doit être introduite selon un calendrier encadré par la réglementation européenne. La date limite de dépôt en 2018 pour le dossier PAC était fixé au 15 mai.

Après cette date, un dépôt tardif, restait possible pendant 25 jours calendaires avec une réduction des aides en fonction du retard.

Après la période de dépôt tardif, la demande d'aides est irrecevable et ne peut donner lieu à aucun paiement (articles 13 et 14 du règlement délégué (UE) n°640/2014).

Le droit à l'erreur tel que vous l'évoquez n'est pas prévu à ce jour par la réglementation européenne qui régit les aides de la PAC. Il n'est pas possible de déroger, par le biais de la législation nationale, aux règles encadrant le dépôt de ces demandes d'aides. »

Considérant que la réponse de la DDT n'était pas satisfaisante, le Défenseur des droits a appelé l'attention du ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur la situation de Madame X.

Il a notamment indiqué qu'aux termes de l'article 4 du règlement délégué (UE) n°640/2014 du 11 mars 2014 : « 1. *En ce qui concerne les paiements directs, lorsqu'un bénéficiaire n'a pas été en mesure de respecter les critères d'admissibilité ou d'autres obligations en raison d'un cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, le droit à l'aide lui reste acquis pour la surface ou les animaux admissibles au moment où le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles sont survenus.* » (...)

Le Défenseur a ajouté que Madame X lui paraissait pouvoir se prévaloir de circonstances exceptionnelles, telles que prévues par la réglementation européenne.

Par courrier en réponse du 7 octobre 2019, le ministère confirme que l'intéressée n'a pas perçu d'aides au titre de la PAC pour la campagne 2018, parce qu'elle n'a pas déposé de demande.

Il ajoute que la DDT aurait indiqué à Madame X, comme chaque année, que la prime à l'abattage n'existait plus depuis 2010 et qu'elle devait déposer une demande d'aide à la PAC, démarche qu'elle a d'ailleurs effectuée les années précédentes et qui n'a pas connu d'évolution.

Enfin, elle précise que ni les dispositions de la réglementation européenne régissant l'octroi des aides de la PAC, ni l'application du droit à l'erreur prévu par l'article L. 123-1 du CRPA ne permettent de réexaminer la situation de Madame X.

II - Analyse juridique :

A) Sur les fautes de la DDT susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration

1) Sur l'erreur commise par l'agent de la DDT en charge des aides PAC

Interrogée par le Défenseur des droits, la directrice départementale des territoires confirme que Madame X s'est effectivement présentée dans ses locaux.

Elle ajoute que depuis plusieurs années, la DDT accompagne et explique à Madame X la démarche à suivre mais que, pour la première fois, cette année, alors que la procédure n'a pas évolué, il y a eu incompréhension concernant le dépôt de demande d'aides PAC.

Enfin, elle précise, « *en 2018, d'après les éléments que j'ai pu recueillir, il y a eu une confusion entre la non nécessité (à vrai dire l'impossibilité) de déposer un dossier PAB (qui n'existe plus depuis 2010), et la nécessité de déposer un dossier PAC* ».

La directrice de cabinet du ministre, pour sa part, allant au-delà de la position de la DDT, fait valoir qu'il y a eu incompréhension de la part de Madame X, à qui la DDT aurait indiqué, comme chaque année, que la prime à l'abattage n'existait plus depuis 2010 et qu'elle devait déposer une demande d'aide à la PAC.

La directrice de cabinet en conclut que « *la situation de Mme X, pour regrettable qu'elle soit, ne peut donc s'analyser comme résultant d'une erreur de l'administration* ».

Or, si la directrice de la DDT fait état d'une incompréhension ainsi que d'une confusion concernant le dépôt de demande d'aides PAC, à aucun moment elle ne les impute à Madame X.

En effet, la directrice se contente d'indiquer qu'aux termes de la réglementation communautaire applicable, qui prévoit une irrecevabilité des demandes d'aides après la période de dépôt tardif, elle ne peut réserver de suite favorable à la demande de Madame X visant à se voir attribuer ses aides PAC pour 2018.

Pour sa part, le Défenseur des droits constate que la réponse de la DDT confirme, d'une part, la complexité de la réglementation applicable en matière de politique agricole commune. En effet, l'évolution des procédures n'est pas toujours lisible et accessible pour les agriculteurs, tels Madame X, qui ne disposent que d'une petite structure et sont peu à l'aise avec les formalités administratives. Par ailleurs, il appartient à l'administration, en qui l'utilisateur place sa confiance pour obtenir les renseignements dont il a besoin, de remplir sa mission.

D'autre part, l'erreur commise, en l'espèce, est imputable à l'administration qui, en raison d'une confusion, a indiqué à Madame X qu'elle n'avait pas à remplir de dossier PAC pour 2018.

En effet, il paraît peu probable, contrairement à ce qu'indique la directrice de cabinet du ministre, que Madame X, s'étant déplacée à la DDAF pour souscrire sa demande d'aide, comme elle le fait tous les ans, soit toutefois repartie sans accomplir aucune démarche si la DDT lui avait demandé de remplir le formulaire ad hoc.

Tout laisse au contraire à penser que la bonne foi de Madame X ne puisse être mise en doute lorsqu'elle indique que l'information donnée était erronée.

Madame X a donc été lésée puisque la juste information relative à sa demande d'aides PAC ne lui a pas été fournie.

2) Sur le défaut d'accompagnement de la DDT :

En tout état de cause, si la confusion et l'incompréhension devait être considérée comme partagée par Madame X et par l'agent de la DDT concerné, il est constant que l'intéressée s'est déplacée à la DDT pour être aidée dans l'accomplissement des démarches nécessaires à l'obtention de ses aides PAC.

La DDT, qui, elle-même, précise qu'elle accompagne et explique à Madame X la démarche depuis plusieurs années, se devait, a minima, d'indiquer à l'intéressée qu'elle commettait une erreur en ne remplissant pas sa déclaration.

En conséquence et au cas particulier, la DDT a également manqué à son devoir de conseil et d'accompagnement de Madame X en la laissant quitter ses locaux sans avoir effectué les démarches nécessaires à l'obtention de ses aides PAC pour 2018.

B) Sur les préjudices subis par Madame X et leur lien de causalité avec les fautes commises par la DDT

Une faute commise par l'administration est de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard du contribuable ou de toute autre personne si elle leur a directement causé un préjudice.

En l'espèce, Madame X a subi un préjudice matériel à hauteur des aides qu'elle aurait dû toucher, à savoir 5.174,85 €, comme l'indique le courrier que la direction départementale des

territoires (DDT) lui a adressé le 5 juillet 2017 et qui récapitule son portefeuille de droits à paiement de base (DPB).

Elle a également subi un préjudice moral, car elle dispose d'une toute petite structure agricole qu'elle peine actuellement à faire fonctionner.

Enfin, le lien de causalité entre la faute commise et le préjudice est parfaitement établi.

Au vu des éléments du dossier, il apparaît que les fautes de la DDT sont établies, ce qui engage sa responsabilité. Par ailleurs, il en résulte un préjudice financier indéniable pour l'intéressée.

Le Défenseur des droits ne peut donc que constater l'existence d'une atteinte à un droit d'un usager de l'administration. Il recommande, par conséquent, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de se rapprocher de Madame X pour envisager les voies d'une réparation du préjudice subi par le versement d'une juste indemnisation à hauteur des aides à la PAC qu'elle aurait dû toucher, soit 5.174,85 €.

Il demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON