

Paris, le 3 février 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-17

La Défenseure 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 ;

Saisie du différend qui oppose Monsieur X, exploitant agricole à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Y, concernant sa déclaration PAC pour l'année 2020 ;

Prend acte de la décision du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation de verser à Monsieur X, par voie transactionnelle, un montant équivalent à celui des aides de la PAC qu'il aurait pu percevoir au titre de la campagne 2020.

Claire HÉDON

Prise d'acte à la suite de la réponse du ministre de l'Agriculture et de l'alimentation

Monsieur X est réinstallé en Y depuis Janvier 2007 où il exploite 34 hectares de prairies.

Au printemps 2020, n'ayant plus d'ordinateur, il s'est rendu, comme les deux précédentes années, à la chambre d'agriculture de Z pour effectuer sa déclaration PAC. Or, celle-ci était fermée au public en raison du confinement dû à l'épidémie de COVID 19.

Monsieur X a donc contacté la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et s'est entretenu avec le responsable des déclarations PAC, qu'il connaissait pour l'avoir rencontré les années passées lorsqu'il se rendait dans les bureaux de la DDT pour effectuer sa déclaration.

Il fait valoir que le responsable des déclarations PAC a alors procédé par téléphone à l'enregistrement de sa déclaration, ce qui n'a pris que quelques minutes, sa déclaration PAC, liée aux surfaces, étant identique tous les ans depuis 2007.

L'intéressé lui a ensuite indiqué que tout était enregistré.

En septembre 2020, Monsieur X a repris contact avec les services de la DDTM pour s'enquérir du versement de son aide. En octobre 2020, le responsable des déclarations PAC lui a indiqué que les paiements étaient en retard et qu'il fallait attendre le mois de novembre.

Le 25 novembre 2020, constatant qu'aucun paiement n'avait été effectué, Monsieur X, s'est, à nouveau, rapproché de la DDTM et cette fois, il lui a été indiqué que sa déclaration n'avait pas été validée parce qu'il manquait sa signature électronique.

Le responsable des déclarations PAC a ajouté qu'il lui avait envoyé un courriel dans les jours suivant la déclaration pour l'en informer et qu'il avait également tenté de le joindre par téléphone dans le courant du mois de juin 2020.

Pour sa part, Monsieur X indique qu'il avait justement contacté la DDTM parce qu'il n'avait pas d'ordinateur et qu'il ne pouvait donc pas prendre connaissance d'un quelconque courriel. Il déclare également qu'à cette période, il a subi une panne de plus de 12 jours avec l'opérateur Orange et s'est retrouvé sans téléphone fixe ainsi qu'avec un réseau mobile également défaillant.

Il précise, toutefois, qu'aucun message n'a été laissé par la DDTM sur son répondeur et qu'il n'a reçu aucun courrier pour l'avertir d'un problème de validation concernant sa déclaration.

Monsieur X souligne en outre que, par courrier daté du 26 octobre 2020, il a informé les services du ministère de ses difficultés.

Par courrier en réponse daté du 2 décembre 2020, le chef de cabinet du ministre a pris acte des différentes démarches entreprises par Monsieur X pour mener à bien sa déclaration PAC, dans un contexte rendu plus compliqué, notamment en raison de la fermeture de la chambre d'agriculture de son département qui n'a pu conserver son fonctionnement habituel à la suite de l'épidémie de Covid 19.

Il a ajouté : « *le ministre m'a chargé de vous répondre dans les meilleurs délais et de prendre contact avec la DDTM afin qu'une solution convenable puisse être trouvée, avec bon sens et dans le respect du cadre légal établi. La DDTM vous tiendra donc directement informé des suites qui pourront être accordées à votre demande* ».

Enfin, le chef de cabinet du ministre a indiqué de façon manuscrite « *vous pouvez compter sur notre détermination à vous accompagner et à trouver une façon de régler cette difficulté. Nous sommes avec vous.* »

Malgré ce courrier encourageant et après plusieurs relances, Monsieur X a été destinataire d'un courrier, daté du 24 février 2021, par lequel le chef du service économie agricole à la DDTM l'informait qu'il ne pouvait réserver de suite favorable à sa demande.

Le chef du service économie agricole a ajouté s'être rapproché de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'Agriculture qui lui a confirmé l'impossibilité de déroger aux règles encadrant le dépôt des demandes d'aides de la PAC, fixées par la réglementation européenne.

C'est dans ces conditions que le Défenseur des droits a été saisi.

Monsieur X conteste bien évidemment la position de la DDTM qui se retranche derrière celle de la DGPE.

Il ajoute qu'ayant obtenu 7.364 € d'aide PAC en 2019, l'absence de tout versement en 2020 se révèle catastrophique pour lui et met gravement en péril son exploitation. En effet, la propriétaire de ses terrains, par l'intermédiaire d'un avocat, l'a mis en demeure de procéder au règlement de ses arriérés de fermage et le menace de résiliation de son bail. Outre ses problèmes de trésorerie, Monsieur X a donc également dû faire appel à un avocat pour défendre ses intérêts.

La Défenseure des droits a alors saisi le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation, en soulignant en premier lieu que Monsieur X a effectué toutes les démarches nécessaires à l'octroi de son aide PAC 2020 et que le responsable des déclarations PAC, en poste à la DDTM, s'était engagé à faire la déclaration pour son compte, lui indiquant que l'opération avait été menée à bien.

L'institution a également constaté que, fort de ces renseignements, Monsieur X n'avait aucun moyen de savoir que son dossier n'avait finalement pas été validé, d'autant que le responsable des déclarations PAC, dans la mesure où il remplissait la demande d'aide PAC avec les identifiants de l'intéressé, était parfaitement en capacité de signer électroniquement pour Monsieur X.

La source du litige ne réside donc pas, comme l'indique la DDTM dans sa réponse du 24 février 2021, dans le fait que la déclaration était incomplète, pas menée à son terme, ou encore qu'elle n'aurait pu aboutir malgré l'aide des agents de son service en raison de l'absence de signature du demandeur, mais bien dans la commission d'une faute d'un agent de la DDTM.

A cet égard, le responsable des déclarations PAC a pu constater dès l'établissement de la déclaration d'aide PAC de Monsieur X que la signature de ce dernier était nécessaire pour finaliser sa demande et la valider. Il se devait donc, à défaut de faire lui-même le nécessaire, d'en informer l'intéressé, soit oralement, immédiatement lorsqu'il a été contacté pour établir la déclaration, soit par courrier, dans les délais légaux de validation prévus par la réglementation communautaire.

En effet, Monsieur X l'avait averti de son absence de réseau informatique et n'était pas tenu d'être équipé en téléphonie, ses obligations légales consistant uniquement à justifier d'une adresse postale. En tentant de le contacter par mail, puis par téléphone, et en s'abstenant, soit de signer le document électroniquement, soit d'adresser un courrier à Monsieur X, le responsable des déclarations PAC a manqué de diligence et s'est rendu coupable d'une négligence fautive puisqu'il appartenait à l'administration, en qui l'utilisateur avait placé sa confiance, de remplir sa mission.

Par ailleurs, la bonne foi de Monsieur X est incontestable et il ne saurait être pénalisé en raison de manquements qui ne lui sont pas imputables.

Enfin, l'institution, dans un rapport intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, publié en 2019, a rappelé que le passage progressif au tout-numérique se traduisait, pour beaucoup, par un véritable recul de l'accès aux droits et a recommandé de :

- Conserver plusieurs modalités d'accès aux services publics afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée ;
- Prendre en compte les difficultés des usagers en créant une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche ;
- Instaurer, pour chaque démarche administrative dématérialisée, une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté à effectuer la démarche et ce par tous moyens utiles.

En effet, les démarches administratives en ligne nécessitent *a minima* une connexion internet de qualité et l'accès à des équipements informatiques. Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies sur l'ensemble du territoire et dans l'ensemble des foyers français, créant des inégalités face aux possibilités d'usage des services publics en ligne et, dans les cas où le seul moyen d'accès aux services est internet, une rupture d'égalité devant le service public. Ce principe à valeur constitutionnelle, qui procède de l'application du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service public, participe de manière égale aux charges financières résultant de ce service, et doit être traitée de la même façon que tout autre usager.

Pour ces motifs, la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'utilisateur et non devenir une obligation. L'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 422516 du 27 novembre 2019, a ainsi rappelé que le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique. Il a précisé que les dispositions du code des relations entre le public et l'administration créent un droit, pour les usagers, à saisir l'administration par voie électronique mais ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique.

Monsieur X a donc également été pénalisé en se voyant imposer d'effectuer sa demande d'aides PAC en ligne alors qu'il aurait dû pouvoir bénéficier d'une alternative par courrier, ce qui lui aurait évité tout litige avec l'administration.

Au regard de ces observations, le Défenseur des droits a, sur le fondement de l'article 26 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, au titre duquel il peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance par voie de médiation, demandé au ministre

de l'Agriculture et de l'alimentation de bien vouloir procéder au réexamen du dossier de Monsieur X.

Le Défenseur des droits a également ajouté qu'à défaut de possible prise en charge de la déclaration de Monsieur X *a posteriori*, il sollicitait, au regard des circonstances, que soient envisagées les voies d'une réparation du préjudice subi par ce dernier, par le versement d'une juste indemnisation à hauteur des aides PAC 2020 non perçues.

Par courrier du 3 septembre 2021, le ministère a indiqué qu'il avait été décidé de verser à Monsieur X par voie transactionnelle un montant équivalent à celui des aides de la PAC qu'il aurait pu percevoir au titre de la campagne 2020.

Claire HÉDON