

Paris, le 26 avril 2024

---

**Avis du Défenseur des droits n°24-04**

---

**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 ;

Sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le 3 avril 2024, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture. Ce projet a été renvoyé à la commission des affaires économiques.

Dans les conditions prévues à l'article 39, alinéa 4, de la Constitution, le premier ministre a saisi le 15 avril 2024, le Conseil constitutionnel de la présentation de ce projet de loi afin qu'il contrôle la conformité de ce projet de loi avec la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Dans une décision du 22 avril 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré la présentation de ce projet de loi conforme aux exigences de la loi organique n° 2009-403 notamment en ce qu'elle impose que tout projet de loi soit précédé d'un exposé des motifs et comporte une étude d'impact analysant les conséquences de ses dispositions<sup>1</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit la souveraineté alimentaire comme la capacité de l'État à garantir l'approvisionnement alimentaire de sa population, à résister aux crises pouvant porter atteinte à cet approvisionnement et à préserver l'autonomie de son agriculture. La sauvegarde de la souveraineté alimentaire suppose de répondre à de nombreux défis incluant, outre l'adaptation du système de production agricole aux exigences liées à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité, le déclin prononcé de la population active agricole. Ce phénomène ancien – « *de plus de 2,5 millions en 1955, la population des exploitants est passée à 764 000 en 2000 et à 496 000 en 2020* »<sup>2</sup> – pourrait être accentué par le départ à la retraite dans un futur proche de nombreux agriculteurs. En effet, en 2023, « *43% des exploitants [étaient] âgés de 55 ans ou plus et [étaient] donc susceptibles de partir en retraite d'ici 2033* »<sup>3</sup>. Or, en l'absence d'un nombre suffisant de nouveaux agriculteurs, de tels départs pourraient provoquer une aggravation de la diminution du nombre d'exploitations et de l'usage agricole des terres<sup>4</sup>.

Pour répondre à cette évolution, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture a plusieurs objectifs. D'abord, il vise à améliorer l'orientation, la formation et l'installation des futurs exploitants. Ensuite, afin de permettre l'accès de ces nouveaux agriculteurs à des ressources foncières tout en préservant l'usage agricole des terres, le projet de loi tend à renforcer l'accompagnement des transmissions d'exploitations. Enfin, il simplifie l'encadrement juridique et administratif des activités agricoles afin de renforcer l'attractivité de ces métiers.

---

<sup>1</sup> Cons. Const., 22 avril 2024, n° 2024-14 FNR.

<sup>2</sup> *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles*, Paris : Cour des comptes, 2023, p.9.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> En 2023, la Cour des comptes a souligné que le devenir des exploitations n'avait pas fait l'objet de projections satisfaisantes depuis le début des années 2000 (*Ibid.*, p.29). La diminution des exploitations ou de l'usage agricole des terres demeure un phénomène incertain.

Sur le fondement des articles 71-1 de la Constitution et 4, 1°, de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est compétent pour « *défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public* ». A ce titre, il est régulièrement saisi des difficultés rencontrées par les exploitants agricoles dans leur relation avec les organismes sociaux, notamment la mutualité sociale agricole (MSA), mais aussi avec les autorités de police encadrant l'activité agricole ou les institutions attribuant des subventions aux exploitants.

La Défenseure des droits souligne que si le but poursuivi par le projet de loi – assurer le renouvellement des générations d'agriculteurs – peut constituer un objectif d'intérêt général notamment en ce qu'il participe à « *la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation* »<sup>5</sup>, la réalisation de cet objectif doit être conciliée avec la protection des droits et libertés garantis par la Constitution ou par des normes internationales.

En particulier, la préservation de la souveraineté alimentaire ne doit pas conduire à porter une atteinte disproportionnée aux libertés économiques des exploitants agricoles. Elle ne doit pas non plus remettre en cause les droits des tiers notamment ceux permettant un débat public concernant des opérations d'infrastructures ou des politiques publiques affectant l'environnement : les droits d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garantis par l'article 7 de la Charte de l'environnement mais également les libertés d'expression, de réunion et de manifestation ainsi que le droit au recours.

Or, la Défenseure des droits considère que deux dispositions du projet de loi ne parviennent pas à concilier ces exigences. D'abord, l'article 10 du projet de loi subordonne l'octroi de certaines aides publiques accompagnant d'installation ou la transmission d'une exploitation à l'inscription des porteurs de projet dans un parcours d'accompagnement. Un tel conditionnement comporte des risques au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle des exploitants sans répondre aux difficultés rencontrées par les exploitants en matière d'accès aux aides publiques (I). Ensuite, l'article 15 du projet de loi réforme le contentieux de certaines décisions concernant les projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage. Cette réforme contentieuse, motivée par la volonté de sécuriser le déroulement de ces projets, restreint d'une manière disproportionnée le droit au recours de leurs opposants (II).

---

<sup>5</sup> Cons. Const., 12 août 2022, n°2022-843 DC, cons. 12.

## I. Sur le conditionnement de l'octroi de certaines aides publiques accompagnant l'installation ou la transmission d'une exploitation (article 10)

L'article 10 du projet de loi modifie le code rural et de la pêche maritime pour créer un réseau départemental de structures de conseil et d'accompagnement, dénommé « *France Services Agriculture* ». Les porteurs de projets d'installation en vue d'exercer une activité agricole ou de projets de cession d'une exploitation agricole doivent prendre contact avec les chambres départementales d'agriculture qui les orientent vers les structures en mesure de les accompagner.

Cet accompagnement vise notamment à permettre d'évaluer la viabilité économique, environnementale et sociale des projets d'installation et d'identifier les besoins des porteurs de projet en matière de formation. Afin de garantir l'inscription de l'ensemble des porteurs de projet dans ces parcours, le projet de loi prévoit que le bénéfice de certaines aides publiques accompagnant l'installation ou la transmission d'une exploitation peut être subordonné à la condition d'avoir bénéficié d'un accompagnement par France Services Agriculture.

Il convient toutefois d'analyser ce conditionnement des aides publiques au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garanties par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen<sup>6</sup>. Si ces libertés peuvent être restreintes pour garantir les droits d'autrui ou atteindre des objectifs à valeur constitutionnelle tels que la protection de l'environnement<sup>7</sup>, de telles restrictions doivent être justifiées et proportionnées. Or, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État dans son avis, ce dispositif contraint « *l'exercice de l'activité d'exploitant agricole dans des proportions inédites* »<sup>8</sup> afin de résoudre le non-recours important aux dispositifs d'accompagnement des agriculteurs lors de l'installation ou de la transmission d'une exploitation<sup>9</sup>. Toutefois, en l'état, l'étude d'impact ne permet d'établir pas que le conditionnement de certaines aides publiques permette de diminuer ce non-recours ou que des approches fondées sur la pédagogie et l'information des personnes concernées ne pouvaient pas être envisagées.

En outre, ce conditionnement ne répond pas aux difficultés rencontrées par les exploitants agricoles en matière d'accès aux aides publiques, à l'origine de réclamations adressées au Défenseur des droits. En effet, les litiges dont l'institution est saisie en la matière, résultent fréquemment de la complexité des conditions d'octroi

---

<sup>6</sup> Cons. Const., 16 janvier 2001, n°2000-439 DC, cons. 14 ; Cons. Const., 13 juin 2013, n°2013-672 DC, cons. 6.

<sup>7</sup> Cons. Const., 31 janvier 2020, n°2019-823, cons. 4 à 6.

<sup>8</sup> CE, Ass. Générale, 21 mars 2024, *Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*, n°408136, cons. 13.

<sup>9</sup> *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles*, Paris : Cour des comptes, 2023, p.50.

des aides publiques et des mécanismes de contrôle notamment lorsque ces aides sont issues des fonds agricoles européens de la PAC<sup>10</sup>.

Ces réclamations visent généralement des refus d'octrois d'aides publiques résultant d'erreurs commises par des bénéficiaires potentiels en raison de l'inintelligibilité des règles applicables. Par exemple, les éleveurs de veaux peuvent bénéficier de primes d'abatage. Jusqu'en 2009, un dossier spécifique de demande d'octroi devait être déposé par un éleveur auprès des directions départementales des territoires (DDT). A partir de 2010, la demande d'octroi de ces primes a été intégrée dans les demandes d'octroi des aides de la PAC. Des éleveurs ont alors pu se voir opposer un refus d'octroi d'aides de la PAC en raison d'une erreur dans leur demande résultant de cette évolution<sup>11</sup>.

De même, la mauvaise maîtrise de l'outil informatique ou des difficultés de connexion à internet dans des zones rurales renforcent le risque d'erreur dans un contexte de dématérialisation des procédures de demandes d'aides publiques. Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi par un exploitant qui, ne disposant pas d'ordinateur, se rendait à la chambre d'agriculture pour effectuer sa déclaration en vue d'obtenir les aides de la PAC. En raison de la fermeture de ce dispositif à l'occasion de l'épidémie de Covid-19, il a contacté par téléphone la DDT et a complété sa déclaration lors de cette échange. Pour valider cette déclaration, la DDT lui a adressé un courriel afin de la signer électroniquement. Toutefois, outre le fait qu'il ne possédait pas d'ordinateur, l'exploitant n'a pas pu accéder à ce courriel en raison d'un réseau mobile défaillant dans la zone rurale où il vivait et exerçait son activité. La déclaration étant invalide, sa demande d'aide a été rejetée et il n'a pas perçu des aides indispensables à la poursuite de son activité économique<sup>12</sup>.

Certes, ainsi que le précise l'article D. 614-24 du code rural et de la pêche maritime, le demandeur des aides bénéficie du droit à l'erreur prévu par l'article 59, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021. Toutefois, l'exercice de ce droit suppose notamment « *que la correction soit effectuée ou l'omission réparée avant que le demandeur ne soit informé de sa sélection en vue d'un contrôle sur place ou avant que l'autorité compétente n'ait pris sa décision concernant la demande* ». Or, dans de nombreux cas, l'erreur n'est découverte par l'exploitant que lorsqu'il constate le non-versement de l'aide, soit une fois la décision de rejet adoptée. La découverte tardive de ces erreurs prive alors les exploitants de l'accès aux aides publiques pourtant indispensable à l'exercice de leur activité et notamment à leur installation.

---

<sup>10</sup> *Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique*, Paris : France Stratégie, 2019.

<sup>11</sup> Décision du Défenseur des droits n°2020-37.

<sup>12</sup> Décision du Défenseur des droits n°2022-17. Voir également décision du Défenseur des droits n°2019-61.

En conséquence, la Défenseure des droits souligne les risques de la subordination du bénéfice de certaines aides publiques accompagnant l'installation ou la transmission à la condition d'avoir bénéficié d'un accompagnement par France Services Agriculture.

Surtout, afin de faciliter l'accès des exploitants aux aides de la PAC, notamment dans le cadre de leur installation ou de la transmission d'une exploitation, la Défenseure des droits recommande de prévoir un dispositif plus souple de régularisation des erreurs dans le cadre des procédures d'octroi des aides de la PAC en permettant notamment la prise en charge, par des fonds nationaux, des erreurs découvertes après la décision de rejet de l'administration.

La Défenseure des droits recommande également de modifier le code rural et de la pêche maritime afin de garantir plusieurs modalités d'accès effectif aux procédures d'octroi d'aide publique pour que ces démarches ne soient pas accessibles uniquement par voie dématérialisée. Une telle garantie est en effet indispensable au regard de la persistance de « zones blanches et grises » dans les départements ruraux. Dans ces départements, l'accès à internet, et donc à la possibilité de demander en ligne à bénéficier de certaines aides publiques peut être limité, voire impossible<sup>13</sup>. De plus, certains ne sont pas équipés de matériel informatique ou ont des difficultés à s'en servir. La possibilité d'accéder physiquement à des guichets apparaît donc nécessaire pour permettre aux agriculteurs de bénéficier d'aides indispensables à l'exercice de leur activité.

## II. Sur la réforme des contentieux concernant les projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage (article 15)

L'article 15 du projet de loi complète le titre VII du livre VII du code de justice administrative par un chapitre XV. Ce chapitre crée un régime contentieux spécifique pour certaines décisions concernant des projets agricoles qui nécessitent des ouvrages de stockage d'eau ou des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines poursuivant une finalité agricole ainsi qu'à certaines installations d'élevage.

Ainsi que le relève l'avis du Conseil d'État, dans le cadre de ce nouveau régime, « le juge administratif doit limiter la portée de ses annulations aux phases ou parties de décisions affectées d'un vice de légalité et demander à l'administration de reprendre l'instruction sur ce point, ou de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour permettre la régularisation des vices entraînant l'illégalité d'une décision attaquée. Il prévoit également que les demandes de référé suspension en la matière ne pourront pas être introduites après la date à laquelle les moyens invoqués devant

---

<sup>13</sup> Rapport du Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019.

*le juge saisi en premier ressort ont été « cristallisés », l'urgence étant alors présumée et le juge des référés disposant d'un délai d'un mois pour statuer. [Enfin,] l'introduction d'un recours contre l'une de ces décisions entraîne la suspension de plein droit de la durée de validité de toutes les autres, qu'elles soient antérieures ou postérieures à la décision attaquée »<sup>14</sup>.*

Cette réforme s'inscrit dans un double mouvement. D'une part, conscients que certaines annulations sont « *inutiles ou néfastes* »<sup>15</sup>, le législateur et le Conseil d'État ont fait évoluer l'office des juridictions administratives dans le cadre du contrôle de légalité des actes administratifs : désormais, un acte illégal n'est plus nécessairement censuré mais peut être annulé partiellement, corrigé, voire maintenu totalement lorsque le vice dont il est entaché affecte le déroulement d'une procédure administrative préalable mais sans avoir influencé sur le sens de la décision prise ou avoir privé les intéressés d'une garantie. A cet égard, le projet de loi s'inspire en grande partie des articles L. 600-3, L. 600-5 et L. 600-1-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, tout en étendant considérablement la portée et sans que l'articulation entre les différents régimes contentieux applicables à un même projet ne soient intelligibles.

D'autre part, la réforme envisagée répond aux difficultés qui seraient causées par une contestation de plus en plus fréquente de certains projets agricoles importants : les recours formés à l'encontre des projets de retenues de substitution (ou « méga-bassines ») et d'élevages importants tels que celui de la « Ferme des Milles Vaches » en attesteraient. Pour l'auteur du projet de loi, ces recours introduiraient un risque juridique important pour les exploitants les empêchant de mettre en œuvre leur projet.

Dans son avis, le Conseil d'État a estimé que « *les dispositions du projet de loi, qui sont susceptibles de présenter des risques de constitutionnalité au regard notamment du principe d'égalité devant la justice, comportent des inconvénients importants en terme de sécurité juridique pour les justiciables et, plus généralement, pour la bonne administration de la justice. Il [a proposé], en conséquence, de ne pas les retenir* »<sup>16</sup>.

Le gouvernement n'ayant pas suivi l'avis du Conseil d'État, l'article 15 du projet de loi, tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, appelle des conclusions identiques. Cette réforme contentieuse porte ainsi une atteinte injustifiée au droit au recours<sup>17</sup>.

En effet, la garantie du droit au recours, et notamment du droit d'accéder à un tribunal, garanti notamment par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des

---

<sup>14</sup> CE, Ass. Générale, 21 mars 2024, *Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*, n°408136, cons. 21.

<sup>15</sup> Bertrand SEILLER, « L'illégalité sans l'annulation », *AJDA*, 2004.

<sup>16</sup> CE, Ass. Générale, 21 mars 2024, *Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*, n°408136, cons. 21.

<sup>17</sup> Décision du Défenseur des droits n°2023-31.

droits de l'homme et des libertés fondamentales, a une signification particulière dans les cadres des litiges ayant trait à des projets ou des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement. De tels projets ou politiques publiques sont susceptibles de porter atteinte au droit de vivre dans un environnement sain, garanti notamment par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, d'un large public distinct des porteurs des projets ou des destinataires directes des politiques publiques. Ce public, parce qu'il n'est pas le destinataire des décisions de l'administration, peut ne pas être en mesure d'accéder aux informations concernant ces décisions, de participer au processus décisionnel ou de les contester devant une juridiction. Dès lors, ainsi que l'indique le préambule de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, afin qu'ils soient effectivement en mesure de faire valoir leur droit à vivre dans un environnement sain, des garanties spécifiques doivent être mis en œuvre pour permettre au public d'être en mesure « *de protéger [ses] intérêts dans le processus décisionnel en matière d'environnement, ce qui implique [qu'il soit] en mesure de participer de manière effective à la procédure en cause et de faire examiner leurs arguments pertinents* »<sup>18</sup>.

Pour cette raison, l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus impose aux États parties de veiller à ce que chacun puisse « *engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement* ». Si cette disposition n'a pas d'effet direct en droit interne<sup>19</sup>, le droit au recours, et notamment le droit d'accès à un tribunal, doit être interprété à la lumière de cette exigence spécifique qui vise notamment à permettre à des conflits impliquant de nombreux intérêts et droits contradictoires d'être tranchés par un tiers impartial<sup>20</sup>. Par conséquent, seules des raisons impérieuses peuvent justifier de restreindre le droit au recours, et notamment d'accès à un tribunal, en matière d'environnement.

Or, la réforme contentieuse introduite par l'article 15 du projet de loi, et en particulier la restriction des possibilités de former un référé pour contester une décision concernant certains projets agricoles, limite l'accès à un tribunal des opposants à ces projets sans que cette restriction ne soit justifiée. Le Conseil d'État relève ainsi que « *l'étude d'impact ne fait pas apparaître de difficultés particulières en ce qui concerne le contentieux de ces projets, notamment en termes de délais de jugement ou de complexité, et se borne à anticiper une hausse du nombre des recours* »<sup>21</sup> qui ne représentent en l'état qu'une « *part extrêmement limitée des affaires en cours d'instruction devant les tribunaux administratifs* »<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Cour EDH, gde. ch., 9 avril 2024, n°53600/20, §. 539.

<sup>19</sup> CE, 5 avril 2006, n°275742.

<sup>20</sup> Dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, v. CJUE, gde. ch., 8 mars 2011, aff. C-240/09.

<sup>21</sup> CE, Ass. Générale, 21 mars 2024, *Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*, n°408136, cons. 21.

<sup>22</sup> CE, Ass. Générale, 21 mars 2024, *Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*, n°408136, cons. 21.

**Dès lors, la Défenseure des droits estime que la réforme des contentieux concernant les projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage tel que prévu par l'article 15 du projet de loi porte atteinte au droit au recours.**