

**CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

Section des travaux publics

N° 410698

Séance du 2 avril 2026

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS**

AVIS

Projet de loi

d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

NOR : AGRS2603566L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 11 mars 2026 d'un projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, complété par trois saisines rectificatives reçues les 24 et 30 mars 2026 et le 1^{er} avril 2026.
2. Ce projet de loi comporte vingt-trois articles organisés en cinq titres, respectivement intitulés « Bâtir des projets de territoire pour reconquérir notre souveraineté », « Mobiliser l'Etat pour protéger les agriculteurs des concurrences déloyales », « Simplifier en urgence les normes agricoles et protéger le potentiel productif », « Renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne économique pour renforcer leur revenu » et « Lutter contre les recours abusifs ».
3. Le Conseil d'Etat estime que l'étude d'impact reçue le 20 mars 2026 et complétée le 25 mars et le 1^{er} avril 2026 répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, pris pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution.
4. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi a fait l'objet des consultations préalables requises, notamment celles du Conseil national d'évaluation des normes et de la Mission interministérielle de l'eau. Il déplore cependant que certaines d'entre elles soient intervenues très tardivement, ne permettant pas une analyse approfondie des avis émis.
5. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre de nombreuses améliorations de rédaction qu'il suggère au Gouvernement de reprendre, ce projet de loi appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations qui suivent.

Sur les projets d'avenir agricoles

6. Le projet de loi comporte des dispositions visant à compléter l'article L. 611-1-1 du code rural et de la pêche maritime, et à l'adapter aux collectivités d'outre-mer, afin que les conférences de la souveraineté alimentaire, organisées en 2026 sur l'ensemble du territoire national sous l'égide de FranceAgriMer en vertu du I du même article, trouvent leur prolongement et leur mise en œuvre dans des « projets d'avenir agricoles » initiés et portés par les acteurs économiques d'un territoire (concernant une ou plusieurs régions), qui pourront les assortir d'engagements contractuels. Ces dispositions prévoient que de tels projets doivent respecter les priorités fixées par le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime, lesquelles comportent notamment l'adaptation au changement climatique et environnemental. Le Conseil d'Etat estime qu'en ce qu'elle impose la participation des collectivités territoriales à ce dispositif, l'inscription de ces dispositions dans la loi est justifiée au regard de l'article 72 de la Constitution. Ces dispositions n'appellent pas d'autre observation de sa part.

Sur la protection des agriculteurs contre les concurrences déloyales

7. Le projet de loi entend modifier et compléter l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime relatif à la possibilité pour les autorités nationales de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'importation ou à la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou de médicaments lorsqu'ils contiennent des résidus de substances phytopharmaceutiques ou de médicaments vétérinaires dont il est évident qu'ils sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine ou animale.

8. Tenant compte des observations du Conseil d'Etat, le projet de loi, dans sa rédaction issue de la dernière saisine rectificative, entend remplacer le troisième alinéa de l'actuel article L. 236-1 A en lui substituant une disposition qui s'inscrit désormais dans le strict cadre fixé par les articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, et ne soulève aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

9. Par ailleurs, la disposition prévoyant que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport indiquant pour chaque substance active phytopharmaceutique et chaque médicament vétérinaire dont l'approbation a été retirée ou dont le renouvellement a été refusé pour des motifs liés à la protection de la santé ou de l'environnement, les mesures conservatoires prises à l'égard des denrées alimentaires ou aliments pour animaux contenant des résidus de ces substances ou médicaments ou, à défaut, les raisons pour lesquelles ces mesures n'ont pas été prises, n'appelle pas non plus d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Sur les obligations d'approvisionnement de restaurants collectifs

10. Le projet de loi vise à apporter plusieurs modifications à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime relatif aux obligations des personnes morales de droit public et de droit privé gestionnaires de restaurants collectifs.

Certaines de ces modifications améliorent la clarté et l'intelligibilité de cet article en supprimant les références aux échéances qui avaient été fixées par le législateur et sont désormais dépassées et en actualisant le champ des obligations incombant aux personnes morales de droit public et de droit privé. D'autres repoussent des échéances à venir, ce qui relève d'un choix d'opportunité.

Le projet de loi comporte des dispositions qui visent à ajouter à la liste des produits devant représenter au moins 50 % des achats en valeur des gestionnaires de restauration collective, les produits non transformés composés de produits agricoles bénéficiant d'un des signes ou mentions prévus à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime ainsi que les denrées alimentaires issues de la première transformation d'un ou plusieurs produits agricoles et composées à 95 % au moins de produits répondant à cette condition. Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions ont pour objet d'offrir davantage de choix de produits de qualité à ces gestionnaires tout en tenant compte des contraintes d'organisation de la restauration collective. Il considère ainsi que, sans se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, elles facilitent l'atteinte des objectifs poursuivis par le législateur.

Le projet de loi comporte aussi des dispositions qui ont pour objet d'imposer à tous les gestionnaires de restaurants collectifs, que leurs achats relèvent ou non du code de la commande publique, de prendre en compte les conditions de fraîcheur, le respect de la saisonnalité et le niveau de transformation des produits achetés. Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions s'inscrivent en cohérence avec celles qui existent déjà dans le code rural et de la pêche maritime quant à la qualité de l'alimentation, notamment dans la restauration collective, et considère qu'elles répondent, comme ces dernières, à un objectif d'intérêt général suffisant pour justifier l'atteinte, limitée, qu'elles portent à la liberté d'entreprendre des opérateurs privés.

S'agissant des dispositions du projet de loi relatives à l'origine des produits, le Conseil d'Etat estime que, si elles ne contreviennent à aucune règle ni à aucun principe d'ordre constitutionnel ou conventionnel, leur formulation ne garantit pas que les gestionnaires de restauration collective augmenteront effectivement la part de leurs achats en provenance de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, et qu'il pourrait également être utile, pour favoriser l'atteinte de cet objectif, d'inciter les gestionnaires à agir sur la composition des menus.

Enfin, il observe que la simplification des informations que les gestionnaires de restaurants collectifs doivent fournir sur leurs achats et l'ajout de celles qui sont relatives à la part des produits en provenance de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

11. Le projet de loi vise à créer un article L. 230-6 dans le code rural et de la pêche maritime qui impose aux plus gros opérateurs privés de la restauration commerciale, du commerce de détail alimentaire et du commerce de gros alimentaire de transmettre à l'autorité administrative, et de rendre publiques par tout moyen de communication, des informations sur la part en valeur que représentent les produits présentant des caractéristiques de qualité et de provenance énumérées au I de l'article L. 230-5-1 du même code, et parmi ceux-ci, ceux mentionnés par son 2°, correspondant aux produits issus de l'agriculture biologique au sens des règlements européens applicables, dans leurs achats annuels des produits alimentaires.

Le Conseil d'Etat relève que les catégories d'opérateurs concernés, précisément définies, concernent des opérateurs disposant de moyens humains et techniques suffisants pour satisfaire à cette obligation et, qu'ainsi la disposition envisagée ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Sur le développement du stockage de l'eau pour les agriculteurs

12. Le projet de loi entend sécuriser l'accès à l'eau pour les agriculteurs. A cette fin, il prévoit d'alléger, en premier lieu, la procédure de participation du public pour les projets d'ouvrages de stockage d'eau qui ont déjà fait l'objet d'une concertation dans le cadre d'un projet dit « de territoire pour la gestion de l'eau ». Le Conseil d'Etat estime toutefois nécessaire de mieux déterminer les projets pouvant bénéficier d'une telle mesure de simplification au regard, d'une part, de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et, d'autre part, de l'article 7 de la Charte de l'environnement en vertu duquel il appartient au seul législateur de préciser les conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de toute personne à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Le Conseil d'Etat propose, à cet égard, de préciser que les projets de territoires pour la gestion de l'eau sont approuvés par l'autorité administrative au terme d'une démarche concertée visant à adapter les usages de l'eau à la disponibilité de la ressource sur les bassins en tension quantitative, afin de respecter les plafonds de volumes prélevables arrêtés par le préfet coordonnateur de bassin.

13. Le projet de loi entend ouvrir, en deuxième lieu, la possibilité, pour le ministre chargé de l'environnement, saisi par le préfet compétent, d'autoriser ce dernier à déroger aux règles d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux afin de permettre la réalisation d'un ouvrage de stockage d'eau, défini dans le cadre d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau. Le Conseil d'Etat observe, d'une part, qu'aux termes des articles L. 212-7 à L. 212-9 du code de l'environnement, ce schéma peut déjà être révisé ou modifié par le représentant de l'Etat dans le département, de sa propre initiative, et après avis de la commission locale de l'eau, en particulier lorsqu'une opération soumise à enquête publique est contraire aux dispositions du règlement de ce schéma. Le Conseil d'Etat relève, d'autre part, qu'un tel projet d'ouvrage de stockage, s'il bénéficie d'une dérogation aux règles du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), devra en tout état de cause respecter le volume prélevable arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, et être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), lequel constitue le plan de gestion établi en application de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite « directive cadre sur l'eau ». Le Conseil d'Etat suggère, en conséquence, de réécrire la disposition en prévoyant, que le SAGE doit être révisé pour tenir compte des volumes prélevables arrêtés ainsi que des projets de stockage d'eau définis dans un projet de territoire pour la gestion de l'eau approuvé sur tout ou partie de son périmètre, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. A défaut de révision dans ce délai, le préfet coordonnateur de bassin, saisi par le préfet de département compétent, pourrait autoriser ce dernier, par arrêté, après avis du comité de bassin, à déroger aux règles de ce schéma afin de permettre la réalisation de ces ouvrages de stockage, sous réserve du respect des volumes prélevables et de leur compatibilité avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

14. En troisième lieu, le projet de loi prévoit, en cas d'annulation contentieuse d'une autorisation de prélèvement délivrée à un organisme unique de gestion collective de l'irrigation, que l'autorité administrative puisse, à titre provisoire, autoriser la poursuite des prélèvements jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation. Le Conseil d'Etat suggère de préciser que l'autorité administrative, lorsqu'elle entend délivrer une telle autorisation provisoire, tient compte de la nature et de la portée de l'illégalité en cause, des considérations d'ordre économique et social ou tout autre motif d'intérêt général pouvant justifier la poursuite des prélèvements ainsi que de l'atteinte éventuellement causée par ces prélèvements aux enjeux de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ou à d'autres intérêts publics et privés.

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, ainsi ajustées, ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur le traitement prioritaire des captages les plus sensibles

15. Le projet de loi vise à conforter et clarifier le rôle de l'Etat et des collectivités en faveur de la protection des captages d'eau destinée à l'alimentation humaine, conformément à la directive « cadre sur l'eau » et à la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, dite directive « eau potable ». A cette fin, le projet de loi prévoit, en premier lieu, que toutes les collectivités responsables de la production de l'eau doivent contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource, par la délimitation de l'aire d'alimentation du captage et l'élaboration d'un plan d'actions, alors que les dispositions aujourd'hui en vigueur limitent ces obligations aux seules « personnes responsables de la protection de l'eau » concernées par un point de prélèvement sensible. En fonction de la qualité de l'eau au point de prélèvement, certaines collectivités pourront être exonérées de ces obligations, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. En deuxième lieu, le projet de loi prévoit que, sur la base des propositions transmises par les collectivités, le représentant de l'Etat dans le département arrête les aires d'alimentation des captages et que, sur les zones vulnérables des aires d'alimentation des captages les plus prioritaires, ce dernier arrête un programme d'actions encadrant les installations et activités susceptibles de nuire à la qualité des eaux, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. S'il reconnaît que le projet de loi clarifie les responsabilités de l'Etat et des collectivités en matière de protection de la ressource, le Conseil d'Etat déplore l'émiettement persistant des compétences et la superposition des procédures visant la protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine. Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que cette disposition doit être regardée comme ayant pour effet d'accroître le champ des interventions obligatoires des collectivités territoriales. Elle constitue, par suite, une extension de compétence au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, et doit faire l'objet d'un accompagnement financier dont il appartient au législateur d'apprécier le niveau. Il propose d'ajouter une disposition en ce sens dans le projet de loi.

Il considère qu'ainsi complétées, ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur la préservation des territoires agricoles

16. Le projet de loi prévoit que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des plans locaux d'urbanisme définissent les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent une frange végétalisée, à l'interface des espaces agricoles et des espaces urbanisés, au sein de laquelle l'usage de produits phytopharmaceutiques serait interdit ou encadré. Cette mesure vise à éviter d'imposer aux agriculteurs dont les parcelles jouxtent ces nouvelles constructions et aménagements d'instituer de nouvelles « zones de non-traitement » (ZNT) prises sur les terres agricoles, pour respecter les exigences du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. En premier lieu, le Conseil d'Etat relève que la mesure ne s'applique que sur les territoires couverts par un plan local d'urbanisme. En deuxième lieu, il rappelle que les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme selon un rapport de compatibilité, caractérisé par une marge d'appréciation qui se concilie difficilement avec le strict respect de distances d'éloignement des traitements phytosanitaires. En troisième lieu, il observe que si un document d'urbanisme peut imposer le maintien d'une frange végétalisée, il ne peut par lui-même y

réglementer les traitements phytosanitaires ni interdire sa valorisation comme espace d'agrément, sauf à instituer une servitude. En dernier lieu, il considère qu'en s'abstenant de préciser, d'une part, les prescriptions applicables à cette frange végétalisée, notamment sa largeur et la limitation de ses usages, et, d'autre part, les conditions dans lesquelles une collectivité pourrait déroger à l'obligation de définir une telle OAP dans son plan local d'urbanisme, le projet de loi méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et, à défaut de garanties suffisamment précises, porte une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne peut être retenue. Il relève, toutefois, que, pour atteindre l'objectif poursuivi, il serait, en revanche, loisible au législateur de prévoir une servitude, sous réserve de justifier que les limitations ainsi portées au droit de propriété sont proportionnées aux buts d'intérêt général poursuivis.

17. Le projet de loi vise également à instaurer, à peine de nullité, une obligation de déclaration à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) de tout projet de bail emphytéotique portant sur des terres à usage ou à vocation agricole. Il entend instituer, en outre, au profit de la Safer, un droit d'opposition à la conclusion d'un tel bail, après accord des commissaires du gouvernement, lorsque celui-ci est contraire à l'un des objectifs mentionnés aux 1°, 2°, 5°, 8° ou 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime en matière d'installation ou de consolidation des exploitations agricoles, de lutte contre la spéculation foncière, de protection de l'environnement ou de protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi limite l'exercice de ce droit d'opposition en énumérant les personnes à l'encontre desquelles il ne peut s'exercer en raison de leur qualité ou de leurs missions, notamment les personnes morales de droit public et les personnes chargées d'une mission de service public, et en excluant de son exercice les baux conclus en vue de la réalisation de projets d'intérêt général ou de mesures de compensation écologique. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que l'instauration de ce droit d'opposition ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété ni à la liberté d'entreprendre eu égard aux buts d'intérêt général poursuivis.

Sur les dispositions relatives aux mesures de gestion applicables au loup

18. Le projet de loi comporte des dispositions tendant à compléter la section du code de l'environnement consacrée aux espèces animales et végétales protégées afin de conférer au loup (*Canis lupus*) un statut autonome au sein de celle-ci, autorisant, sous certaines conditions, l'édiction de mesures de gestion de cette espèce afin de protéger les troupeaux.

19. Le Conseil d'Etat observe que la protection des espèces animales et végétales repose, à l'heure actuelle, sur une série d'interdictions, énoncées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement, auxquelles il n'est possible de déroger que pour des motifs limitativement énumérés à l'article L. 411-2 du même code. Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de ce régime. Pris sur ce fondement, les articles R. 411-1 et suivants du code de l'environnement renvoient eux-mêmes à des arrêtés interministériels le soin de définir, notamment, la liste des espèces concernées et, pour chacune d'elles, la nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 qui leur sont applicables ainsi que la durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles peuvent s'appliquer. Ces arrêtés ont le caractère de mesures de police administrative spéciale, dont le contenu doit être adapté aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux, sans édicter d'interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 13 juillet 2006, *Fédération*

nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, n° 281812), et ne doit pas porter aux autres intérêts en présence, publics et privés, une atteinte disproportionnée (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 15 avril 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges et autres*, n° 363638).

Le Conseil d'Etat note qu'à la différence du droit de l'Union européenne, notamment de la directive n° 92/43/CEE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvage, dite « habitats », ces dispositions de droit interne ne distinguent pas expressément, notamment au niveau législatif, le régime applicable aux espèces animales ou végétales requérant une protection stricte (lesquelles sont identifiées à l'annexe IV de la directive) de celui applicable aux espèces qui, tout en devant faire l'objet d'une protection, peuvent néanmoins faire l'objet de mesures de gestion (lesquelles sont identifiées à l'annexe V de la directive). Cette absence de distinction, découlant d'un choix fait lors de la transposition de la directive « habitats » pour tenir compte de l'état de la législation alors en vigueur, a conduit le Conseil d'Etat statuant au contentieux à apprécier la légalité d'arrêtés dont il était saisi concernant des espèces inscrites à l'annexe V au regard des objectifs fixés par les articles 2, 11 et 14 de la directive « habitats », en jugeant qu'il résultait de ces articles que les prélèvements de spécimens d'une espèce figurant à cette annexe V devaient être compatibles avec le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable, compte tenu des données de surveillance de son état de conservation collectées en application de l'article 11 de la directive (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 13 mai 2025, *Association One Voice et autres*, n° 480617 ; 7 juillet 2025, *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais*, n° 488730).

20. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi entend tirer les conséquences du retrait du loup de l'annexe IV et de son inscription à l'annexe V de la directive « habitats » par la directive (UE) 2025/1237 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2025 modifiant la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 en ce qui concerne le statut de protection du loup (*Canis lupus*) et que les mesures proposées visent à permettre aux ministres chargés de la nature et de l'agriculture de définir, par arrêté, les mesures de gestion susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre du loup afin de prévenir les dommages causés par ce dernier à l'élevage.

21. Le Conseil d'Etat note que ces dispositions, qui répondent à l'un des motifs d'intérêt général mentionnés notamment à l'article 16 de la directive « habitats » et à l'article L. 411-2 du code de l'environnement (prévenir des dommages importants à l'élevage), subordonnent les mesures de gestion susceptibles d'être autorisées par arrêté au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable. Elles prévoient, sur le fondement de données scientifiques actualisées régulièrement, d'une part, la fixation d'un plafond annuel de destruction de loups et, d'autre part, la possibilité pour l'autorité administrative de suspendre localement tout ou partie des mesures en cause en cas de risque pour la conservation de l'espèce. Compte tenu de ces garanties, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne heurtent ni les principes de prévention et de précaution respectivement posés aux articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement, ni les exigences résultant du droit de l'Union européenne, notamment de la directive « habitats », telles que les interprète la Cour de justice de l'Union européenne (voir notamment l'arrêt du 29 juillet 2024, *Asociación para la Lobo Ibérico (ASCEL) c/ Administración de la Comunidad de Castilla y León*, C-436/22).

22. Toutefois, le Conseil d'Etat relève que la loi permet déjà, nonobstant l'absence de distinction entre les deux régimes de protection prévus par la directive « habitats », de tirer par arrêté les conséquences du retrait du loup de l'annexe IV de cette directive et de son inscription

à l'annexe V. Il en déduit que les dispositions proposées, qui ne relèvent pas du niveau de la loi, ne sont pas nécessaires pour lui permettre d'atteindre l'objectif poursuivi par le projet de loi.

23. Si le Conseil d'Etat souligne, ainsi qu'il a déjà eu l'occasion de le faire, l'intérêt que présenterait une mise en cohérence du droit interne avec le droit de l'Union européenne en matière de protection des espèces en opérant expressément la distinction faite par les annexes de la directive « habitats », il estime, en revanche, que l'introduction dans le code de l'environnement d'un régime législatif spécifique au seul loup, présentée comme une transposition à cette seule espèce du régime juridique applicable aux espèces de l'annexe V, ne pourrait conduire qu'à accroître davantage la discordance que présente le droit interne avec le droit de l'Union européenne en matière de protection des espèces et à instaurer des confusions quant au caractère complet de la transposition en droit interne de la directive « habitats ».

Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être indiquées, le Conseil d'Etat propose de ne pas retenir les dispositions, spécifiques au loup, prévues par le projet de loi, qui ne sont ni nécessaires, ni opportunes.

Sur les dispositions relatives au Registre national des entreprises (RNE)

24. Le projet de loi comporte des dispositions tendant à confier à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), chargé par l'article L. 123-50 du code de commerce de tenir le Registre national des entreprises (RNE), la mission d'adresser aux entreprises immatriculées à ce registre des communications de nature administrative à la demande d'une autorité administrative.

Aux termes de l'article L. 123-36 du code de commerce, toutes les entreprises exerçant sur le territoire français une activité de nature commerciale, artisanale, agricole ou indépendante doivent être immatriculées au RNE dont le régime est soumis au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (« règlement général sur la protection des données »), dit RGPD, ainsi qu'à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

25. Le Conseil d'Etat observe que les dispositions proposées par le projet de loi ont pour effet d'ajouter une finalité nouvelle au traitement de données personnelles que constitue le RNE. Il estime, en l'espèce, que celle-ci n'est pas contraire aux exigences résultant notamment de l'article 5 du RGPD, aux termes duquel « *les données à caractère personnel doivent être : / [...] collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités* », sous réserve de préciser que les communications de nature administrative que les administrations pourront demander à l'INPI d'adresser aux entreprises immatriculées au RNE ne pourront porter que sur les droits et obligations applicables à ces dernières ou sur des mesures destinées à prévenir ou assurer la gestion d'une crise.

Il recommande également de faire apparaître plus clairement dans le projet de loi que le champ des dispositions en cause concerne l'ensemble des entreprises immatriculées au RNE, sans se limiter aux seuls exploitants agricoles.

26. Le Conseil d'Etat observe par ailleurs que si les dispositions proposées par le projet de loi, en ajoutant une finalité nouvelle à un traitement de données, apportent à ce dernier une modification touchant à l'une de ses caractéristiques essentielles, la consultation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), prévue par le paragraphe 4 de l'article 36 du RGPD et par l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 précitée, pourra néanmoins être effectuée au stade du décret en Conseil d'Etat, lorsque seront connus l'ensemble des éléments permettant à la CNIL d'apprécier la conformité au RGPD du traitement ainsi modifié dans sa globalité (Conseil d'Etat, assemblée générale, avis n° 409736 du 25 septembre 2025 relatif à l'interprétation de la notion de caractéristique essentielle d'un traitement de données à caractère personnel). Il en déduit que le Gouvernement a pu, sans méconnaître les dispositions précitées, ne pas consulter la CNIL sur ces dispositions du projet de loi.

Sur le régime de conclusion des contrats et accords-cadres entre producteurs et premiers acheteurs de produits agricoles

27. Le projet de loi vise à introduire à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime des dispositions modifiant le régime de conclusion des contrats et accords-cadres passés par les producteurs agricoles, les organisations de producteurs (OP) ou les associations de ces organisations (AOP) avec les premiers acheteurs de produits agricoles (contractualisation dite « amont » par opposition à la contractualisation dite « aval » entre fournisseurs et grands distributeurs, régie par le code de commerce).

28. Le projet de loi prévoit, d'une part, d'instaurer un délai maximal de quatre mois, pouvant être porté jusqu'à six mois par accord interprofessionnel étendu, pour conclure un contrat ou un accord-cadre, à compter de la réception par l'acheteur potentiel d'une proposition de contrat ou d'accord-cadre. Cette mesure, qui s'inspire du dispositif applicable « en aval », selon lequel les distributeurs et leurs fournisseurs doivent conclure la convention mentionnée au I de L. 441-3 du code de commerce au plus tard le 1^{er} mars de l'année pendant laquelle elle prend effet, concourt, comme ce dispositif, au rééquilibrage des relations commerciales entre producteurs et premiers acheteurs et poursuit, ce faisant, un objectif d'intérêt général, ainsi que l'a déjà jugé le Conseil constitutionnel s'agissant, plus largement, de l'équilibre des rapports entre partenaires commerciaux (décision n° 2018-749 QPC du 30 novembre 2018).

29. Le projet prévoit, d'autre part, en cas de dépassement de ce délai, la saisine obligatoire du médiateur des relations commerciales agricoles (MRCA) puis, en cas d'échec de la médiation, du comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA), régis par les articles L. 631-27 à L. 631-28-3 du code rural et de la pêche maritime. S'agissant de la saisine obligatoire du MRCA, le Conseil d'Etat estime que celle-ci ne se justifie que si les deux parties maintiennent leur volonté de nouer ou de poursuivre des relations commerciales et propose, en conséquence, de mentionner qu'en l'absence d'une telle volonté partagée, la saisine du médiateur demeure une faculté ouverte à l'une ou l'autre des parties. S'agissant de la saisine obligatoire du CRDCA, le Conseil d'Etat observe que ce comité est compétent, en vertu du I de l'article L. 631-28-3 du code rural et de la pêche maritime, pour se prononcer sur la conformité d'un projet de contrat ou d'accord-cadre aux articles L. 631-24 et L. 631-24-2 du même code, et qu'il lui incombe de préciser les conditions devant être remplies à cette fin par une décision qui s'impose aux parties et qui est susceptible de recours devant la cour d'appel de Paris (article L. 631-28-4 du code). Le comité peut également enjoindre aux parties de se conformer à sa décision et assortir son injonction d'une astreinte, afin de contraindre les parties à conclure un contrat ou un accord-cadre conforme aux articles précités (II de l'article L. 631-28-3).

30. Le Conseil d'Etat estime que, dans cette dernière hypothèse, la saisine obligatoire du comité en cas d'échec de la médiation, quand bien même les deux parties auraient la volonté de nouer ou de poursuivre des relations commerciales, peut conduire à imposer à ces dernières des conditions contractuelles qu'elles ne sont pas engagées par avance à respecter, méconnaissant ainsi leur liberté contractuelle comme le principe de libre négociation des contrats et accords fixé par le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, dit « règlement OCM ». Le Conseil d'Etat suggère, dès lors, de compléter la rédaction du projet de loi afin de préciser que, dans ce cas, les parties demeurent libres de ne conclure aucun contrat ou accord-cadre.

Sur les sanctions administratives applicables en cas de non-respect des règles relatives aux contrats de vente de produits agricoles

31. Le projet de loi prévoit d'étendre l'amende administrative prévue à l'article L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime à différents manquements en matière de conclusion de contrats ou d'accords-cadres de vente de produits agricoles.

Le projet de loi prévoit, tout d'abord, lorsqu'un producteur a donné mandat à une OP ou lorsqu'une OP a donné mandat à une AOP pour négocier la commercialisation de produits agricoles, de réprimer les agissements d'un acheteur potentiel consistant à contourner l'OP ou l'AOP en s'adressant directement au producteur. Le Conseil d'Etat relève que de telles sanctions visent à prémunir les OP et AOP contre des pratiques déloyales et, ce faisant, à préserver l'ordre public économique. Il estime toutefois que telles sanctions ne peuvent trouver à s'appliquer que lorsque l'acheteur a connaissance du mandat donné par le producteur ou l'OP et agit en toute connaissance de cause, et propose d'ajouter une mention en ce sens dans le projet de loi.

Le projet de loi prévoit également, dans le cas où le délai de quatre ou six mois pour conclure le contrat ou l'accord-cadre est dépassé, de sanctionner le fait, pour l'une des parties, de ne pas saisir le MRCA ou, en cas d'échec de la médiation, le CRDCA. Le Conseil d'Etat constate que ces dispositions ne précisent pas la partie qui doit saisir le médiateur, ni par voie de conséquence celle qui est passible de sanctions. Il observe qu'en outre elles sanctionnent le fait de ne pas saisir le CRDCA alors que le projet de loi prévoit, par ailleurs, que les parties ne doivent saisir ce comité que si elles ont toujours la volonté de conclure un contrat ou un accord. Le Conseil d'Etat considère que ce n'est pas tant l'absence de saisine de ces institutions par les parties qui constitue un manquement mais le fait, pour ces dernières, de poursuivre des négociations sans le concours de ces institutions. Il propose ainsi de modifier le projet de loi afin d'appréhender un tel comportement.

Ces dispositions n'appellent pas d'autre observation de sa part.

Sur la durée minimale d'adhésion aux organisations de producteurs et associations de producteurs de lait

32. Le projet de loi prévoit d'imposer une durée minimale d'adhésion de cinq ans aux membres d'une OP ou d'une AOP dans le secteur du lait, à l'exception de celles reconnues pour la catégorie des produits laitiers, lorsque celles-ci exercent une activité de négociation collective pour leurs membres, avec ou sans transfert de propriété du lait. Le Conseil d'Etat relève qu'une telle atteinte à la liberté d'association est justifiée par la nécessité d'assurer à ces OP et AOP,

auxquelles ne s'appliquent pas les dispositions du 2 de l'article 153 du règlement OCM, une certaine stabilité et de compenser ainsi une situation caractérisée par un déséquilibre, en ce qui concerne le pouvoir de négociation, entre les producteurs et les transformateurs. Il considère, en revanche, que le respect de cette liberté implique, d'une part, que soit réservée la possibilité, pour un membre, de démissionner d'une OP ou d'une AOP en cas de manquement grave de celle-ci dans l'exercice de ses missions, une telle adhésion ne se justifiant alors plus, et, d'autre part, qu'une telle obligation ne saurait s'appliquer immédiatement aux adhésions en cours mais doit laisser aux adhérents le temps nécessaire pour quitter, s'ils le souhaitent, l'OP ou l'AOP avant qu'elle ne s'applique. Il propose, en conséquence, de compléter en ce sens le projet de loi. Ces dispositions n'appellent pas d'autre observation de sa part.

Sur les mesures destinées à lutter contre les recours abusifs

33. Le Conseil d'Etat relève que l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, pour les litiges mettant en cause les autorisations d'urbanisme, et l'article L. 181-17 du code de l'environnement, pour les autorisations environnementales, prévoient que le bénéficiaire de la décision, en cas de recours contre celle-ci, peut demander au juge administratif de condamner le requérant à lui allouer des dommages et intérêts, dans le cas où le recours est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part de ce dernier. Le projet de loi entend introduire également cette possibilité pour les litiges relatifs à certaines catégories de projets dont le contentieux est par ailleurs encadré par des dispositions spéciales définies par voie réglementaire, en matière d'énergie décarbonée, d'infrastructures de transport, d'agriculture, d'industrie, d'urbanisme et d'aménagement. Le Conseil d'Etat considère que ce dispositif, qui laisse au juge le soin d'apprécier le caractère abusif du recours, l'existence d'un éventuel préjudice et le montant des dommages et intérêts à verser le cas échéant, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Toutefois, il recommande de mieux définir le champ d'application de cette disposition, en précisant la nature des actes concernés et celle des projets dont ils conditionnent la réalisation. Le Conseil d'Etat observe à cet égard que les projets agricoles qu'il est envisagé d'intégrer dans ce champ d'application sont les mêmes que ceux faisant l'objet d'autres aménagements contentieux déjà prévus aux articles L. 77-15-1 à L. 77-15-4 du code de justice administrative.

Dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

34. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- d'habiliter, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi en vue de renforcer et d'améliorer les contrôles en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé et de bien-être des animaux ainsi que de santé et de protection des végétaux, en adaptant l'organisation des services et la compétence des agents habilités à conduire des inspections et contrôles, leurs pouvoirs d'enquête et de contrôle ainsi que les mesures de police administratives et les sanctions administratives et pénales ;
- de redéfinir les missions des organismes uniques de gestion collective de l'irrigation et de permettre au préfet, en cas de défaillance d'un de ces organismes, de faire procéder d'office, aux frais de cet organisme, à l'exécution des actes relevant de ses missions ;
- de prévoir que les prescriptions applicables aux projets soumis aux dispositions de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, et affectant une zone humide, notamment celles relatives aux mesures de compensation, sont proportionnés à la fonctionnalité de la zone humide concernée ;

NOR : AGRS2603566L

- d'instaurer un régime de sanctions administratives assorties d'astreintes en cas de méconnaissance de l'obligation, pour les maîtres d'ouvrage de projets susceptibles d'avoir des effets négatifs significatifs sur l'économie agricole, de réaliser une étude d'impact incluant, le cas échéant, des mesures de compensation collectives destinées à consolider l'économie agricole du territoire ;
- de préciser que les mesures de compensation écologiques, lorsqu'elles portent sur des terres agricoles, sont mises en œuvre en priorité sur des terrains incultes ou présentant un faible potentiel agronomique, dans le respect du principe de l'équivalence écologique ;
- de renforcer la capacité d'intervention des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (les Safer) sur les ventes en démembrement de propriété, en portant de deux à cinq ans la durée d'usufruit restant à courir en deçà de laquelle elles peuvent exercer leur droit de préemption ;
- d'habiliter, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure afin d'adapter le système de prévention et de lutte sanitaire aux enjeux résultant de l'évolution et de l'aggravation, sous l'effet notamment du changement climatique, des dangers zoo-sanitaires, phytosanitaires ainsi que de ceux relatifs à la sécurité sanitaire des aliments ;
- d'habiliter le Gouvernement, sur le même fondement, à prendre par ordonnance toute mesure afin de modifier le régime juridique des activités en matière d'élevage d'animaux ;
- de compléter l'article 311-4 du code pénal pour faire du vol dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité, une circonstance aggravante au vol simple ;
- de préciser les conditions du recours, pour la détermination des clauses relatives au prix et à ses modalités de révision, à des indicateurs de référence ;
- de préciser les conditions de détermination des clauses dites de « tunnel de prix » pouvant figurer dans un contrat ou un accord-cadre mentionné à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime, et de permettre une expérimentation d'utilisation obligatoire d'un modèle de rédaction d'une telle clause ;
- d'augmenter les intérêts servis aux parts sociales d'épargne attribuées aux associés coopérateurs des coopératives agricoles et de simplifier les conditions de leur attribution.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction et de coordinations qu'il suggère au Gouvernement.

NOR : AGRS2603566L

Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 2 avril 2026.