

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2006530, 2018140/3-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION POLLINIS FRANCE,
GENERATIONS FUTURES et L214

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme A. C.
Rapporteure

Le tribunal administratif de Paris

(3^{ème} section – 1^{ère} chambre)

Mme J. M.
Rapporteure publique

Audience du 18 janvier 2022
Décision du 1^{er} février 2022

39-08-01-01
39-08-01-03
49-04
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 2006530 les 10 avril 2020, 26 mars 2021, 20 avril 2021 et 10 mai 2021, les associations Pollinis France et Générations Futures, représentées par Me L., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la convention conclue le 13 décembre 2019 entre le ministre de l'intérieur, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (ci-après désignée FNSEA) et Jeunes Agriculteurs ayant pour objet de renforcer la sécurisation par la gendarmerie des exploitations agricoles ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête n'est pas tardive ;
- elles ont intérêt à agir ;
- la convention est susceptible d'affecter directement leurs intérêts ;
- elle porte atteinte au principe d'égalité entre organisations agricoles ;
- elle comporte une délégation illégale de pouvoirs de police administrative générale, en méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- elle porte atteinte aux libertés publiques en tant qu'elle a pour objet de prévenir des faits, tels que des échanges d'avis sur les réseaux sociaux, qui ne présentent pas de caractère délinquant ;

- elle porte atteinte au secret de l'enquête et de l'instruction, en méconnaissance de l'article 11 du code de procédure pénale ;
- le niveau de la délinquance dirigée contre le monde agricole ne justifie pas la mise en place d'une cellule spécialisée ;
- la convention porte atteinte au droit à la liberté d'expression, en méconnaissance, notamment de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- alors qu'elle implique nécessairement la collecte de données, la création d'un fichier n'a pas été autorisée par la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mars 2021, la FNSEA, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, la convention étant dépourvue de portée juridique et de force contraignante ;
- la requête est irrecevable, les associations requérantes étant dépourvues d'intérêt à agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2021, Jeunes Agriculteurs, représentés par Me T. et Me W., concluent au rejet de la requête.

Ils soutiennent que la requête est irrecevable, en l'absence de lésion suffisamment directe et certaine des intérêts des associations requérantes.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 2018140 les 2 novembre 2020, 5 novembre 2020 et 19 septembre 2021, l'association L214, représentée par Me T. et Me V., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le ministre de l'intérieur a implicitement refusé de dissoudre la cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole, désignée cellule Déméter, et de résilier la convention du 13 décembre 2019 conclue entre le ministère de l'intérieur, la FNSEA et Jeunes Agriculteurs ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de faire cesser l'activité de la cellule Déméter sur l'ensemble du territoire et l'exécution de la convention du 13 décembre 2019, à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est directement concernée par les missions de la cellule Déméter et par l'exécution de la convention de partenariat ;

- la cellule Déméter et la convention de partenariat sont dépourvues de base légale dès lors que leur création ne repose sur aucune loi ;
- elles portent atteinte à la liberté d'expression en méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elles portent atteinte à la liberté d'association en méconnaissance des articles 11 et 12 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elles portent atteinte au droit à un procès équitable en méconnaissance de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment aux principes d'indépendance, d'impartialité des services de police, de gendarmerie et du ministère public et d'égalité des armes ;
- elles portent atteinte à l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative et à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- elles méconnaissent le principe de neutralité et d'égalité devant le service public ;
- elles portent atteinte au secret de l'enquête et de l'instruction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juin 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, la convention du 13 décembre 2019 étant dépourvue de portée juridique et de force contraignante ;
- la requête est irrecevable, l'association étant dépourvue d'intérêt lui donnant qualité pour agir, à l'égard tant de la convention du 13 décembre 2019 que de la cellule Déméter ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la contestation du refus du ministère de l'intérieur de mettre fin à l'exécution de la convention du 13 décembre 2019, l'association L214 ne démontrant pas être susceptible d'être lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par ce refus.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme C.,
- les conclusions de Mme M., rapporteure publique,
- les observations de Me L. et de Me B., avocats des associations Pollinis France et Générations Futures, de Me T. et Me V., avocats de l'association L214, et de M. F, représentant le ministre de l'intérieur.

Une note en délibéré présentée pour les associations Pollinis France et Générations Futures a été enregistrée le 18 janvier 2022 dans l'instance n° 2006530.

Une note en délibéré présentée par le ministre de l'intérieur a été enregistrée le 24 janvier 2022 dans l'instance n° 2006530.

Une note en délibéré présentée par le ministre de l'intérieur a été enregistrée le 24 janvier 2022 dans l'instance n° 2018140.

Considérant ce qui suit :

1. Le ministère de l'intérieur a créé le 3 octobre 2019, au sein de la gendarmerie nationale, la cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole, dénommée Déméter. La création de cette mission a été révélée par la diffusion d'un dossier de presse lors d'un déplacement du ministre de l'intérieur le 13 décembre 2019 dans le Finistère. Pour sa mise en œuvre, le ministère a conclu le même jour avec la FNSEA et Jeunes Agriculteurs une convention instituant un partenariat entre le ministère et ces deux syndicats, visant à renforcer la sécurisation par la gendarmerie des exploitations agricoles. Le 29 juillet 2020, l'association L214 a demandé au ministre de l'intérieur de dissoudre la cellule Déméter et de résilier la convention du 13 décembre 2019, ce qui a été implicitement refusé. Les associations Pollinis France et Générations Futures demandent au tribunal de prononcer l'annulation de la convention du 13 décembre 2019. L'association L214 demande d'annuler les refus implicites du ministre de l'intérieur, nés le 29 septembre 2020, de résilier cette convention et de dissoudre la cellule Déméter.

2. Les requêtes n° 2006530 des associations Pollinis France et Générations Futures et n° 2018140 de l'association L214 présentent à juger des questions connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions des associations Pollinis France et Générations Futures tendant à l'annulation de la convention du 13 décembre 2019 :

3. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.

4. La convention du 13 décembre 2019, signée entre le ministère de l'intérieur et les syndicats agricoles FNSEA et Jeunes Agriculteurs, vise à renforcer la sécurité des exploitations agricoles. Elle prévoit, notamment, que les deux syndicats, directement ou par l'intermédiaire de leurs structures départementales, communiquent des informations et renseignements à la gendarmerie nationale, afin de prioriser les missions de prévention des groupements de gendarmerie départementale ou d'orienter l'action judiciaire de la direction nationale de la gendarmerie nationale. Cette convention, par laquelle une personne morale de droit public associe ses cocontractants à l'exécution du service public de la police administrative, constitue un contrat administratif. Les clauses de cette convention ne règlent pas directement la situation de personnes tierces aux parties et n'ont pas, par elles-mêmes, pour objet l'organisation ou le fonctionnement de ce service public. Elles ne revêtent ainsi pas de caractère réglementaire et les associations Pollinis France et Générations Futures ne peuvent en demander l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir. Ces associations, tierces à cette convention, ne sont, par

suite, recevables à en contester la validité que dans la mesure où elles sont susceptibles d'être lésées dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou par ses clauses.

5. En vertu de ses statuts, l'association Pollinis France a pour objet, en particulier, de promouvoir et soutenir des systèmes alternatifs au modèle agricole dominant et de sensibiliser et informer les citoyens sur les dysfonctionnements et conséquences de ce modèle. L'association Génération futures a pour objet d'agir pour la défense de l'environnement et de la santé, en particulier en ce qui concerne les conséquences négatives de l'agriculture, liées notamment à l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais de synthèse et au recours à des organismes génétiquement modifiés. Elle promeut les alternatives respectueuses de l'environnement et de la santé telles que l'agriculture biologique et dénonce et informe sur les impacts sanitaires et environnementaux causés par des dégradations de l'environnement et par des pollutions diverses, en agissant, le cas échéant, devant les juridictions et administrations. Les associations Pollinis France et Générations Futures n'établissent pas que la convention de partenariat du 13 décembre 2019, qui organise des contacts et échanges d'informations entre l'administration et les deux organisations syndicales, afin, ainsi qu'il a été dit, d'orienter l'action des services de gendarmerie et de renforcer la sécurité des exploitations agricoles, serait susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts dont elles ont la charge.

6. Il résulte de ce qui précède que les associations Pollinis France et Générations Futures ne sont pas recevables à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité de la convention de partenariat du 13 décembre 2019. Il s'ensuit que la requête n° 2006530 doit être rejetée en toutes ses conclusions, en ce compris celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions de l'association L214 dirigées contre le refus implicite de résilier la convention du 13 décembre 2019 :

7. Un tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par une décision refusant de faire droit à sa demande de mettre fin à l'exécution du contrat, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat.

8. Selon ses statuts, l'association L214 a notamment pour objet de protéger et défendre les animaux utilisés pour fournir des biens de consommation et promouvoir une meilleure prise en compte de leur qualification d'« être sensible » par l'article L. 214-1 du code rural et de la pêche maritime. Les contacts et échanges d'information entre la FNSEA, Jeunes Agriculteurs et le ministère de l'intérieur que la convention de partenariat du 13 décembre 2019 organise, visent, selon ses termes, à assurer la sécurité, la mise en sûreté, la protection des exploitations agricoles, la prévention de faits délinquants, de menaces pesant sur le secteur agricole, d'actions violentes ou de toutes autres atteintes à l'encontre des exploitations agricoles, ainsi que le démantèlement de groupes criminels organisés itinérants. Si l'association L214 est opposée aux deux syndicats agricoles quant au mode d'agriculture à promouvoir, il ne résulte pas de l'instruction que l'exécution de cette convention ou le refus implicite par le ministre de l'intérieur d'y mettre fin serait susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts de protection des animaux dont l'association L214 assure la défense. Il s'ensuit que les conclusions de la requête n° 2018140 de l'association L214 en tant qu'elles sont dirigées contre le refus de résilier cette convention sont irrecevables.

Sur les conclusions de l'association L214 dirigées contre le refus implicite de dissoudre la cellule Déméter :

En ce qui concerne la recevabilité des conclusions :

9. En premier lieu, la décision du ministre de l'intérieur de créer une cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole, qui a été rendue publique le 13 décembre 2019 et dont les objectifs, le périmètre, l'organisation et les moyens notamment humains qui lui sont affectés ont été révélés dans un dossier de presse dont le contenu est repris sur le site internet du ministère, présente le caractère d'une décision. Dès lors, le refus implicite du ministère d'abroger cette décision et de mettre fin aux activités de la cellule présente le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

10. En second lieu, l'association L214, dans le cadre de l'objet statutaire décrit au point 8, s'est donnée pour objectif de susciter et enrichir le débat sur la question animale par la diffusion d'informations au public par différents moyens (publication de documents, site internet, organisation de réunions publiques). D'après le dossier de presse du ministère de l'intérieur diffusé le 13 décembre 2019, le périmètre de la cellule Déméter inclut notamment la prévention « des actions de nature idéologique » au sein desquelles sont concernées « de simples actions symboliques de dénigrement du milieu agricole ». La mise en œuvre de cette cellule est ainsi de nature à affecter de façon suffisamment directe et certaine les intérêts que l'association L214 s'est donné pour objet de défendre. Dès lors, cette association justifie d'un intérêt suffisant pour contester le refus par le ministre de l'intérieur de mettre fin à la cellule Déméter.

En ce qui concerne la légalité du refus du ministre de l'intérieur de mettre fin à la cellule Déméter :

11. Aux termes de l'article L. 421-2 du code de la sécurité intérieure : « *Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires et de celle du ministre de la défense pour l'exécution de ses missions militaires, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire.* » Aux termes de l'article L. 421-1 du même code : « *La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. / La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. / La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. (...).* » D'après l'annexe I de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité : « *La police nationale et la gendarmerie nationale sont investies dans la limite des attributions qui sont confiées à chacune d'elles par les lois et règlements qui les régissent des trois missions suivantes : (...) / - la mission de renseignement et d'information. / (...) / La mission de renseignement et d'information a pour objet d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale.* » Cette mission de renseignement et d'information ne peut avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions.

12. D'après les termes du dossier de presse précédemment évoqué, la cellule Déméter a pour objet de prévenir, d'une part, des infractions pénales (vols, dégradations, cambriolages, violations de domiciles, occupations illégales de terrains) et, d'autre part, des actions qui ne constituent pas en elles-mêmes des infractions pénales et ne renvoient pas directement à une

qualification pénale. Il s'agit d'actions dites « de nature idéologique » pouvant consister en de « simples actions symboliques de dénigrement » au sein desquelles sont rattachées, d'après le dossier de presse, des « intrusions visant des exploitations agricoles ou des professionnels de l'agro-alimentaire aux fins d'y mener des actions symboliques », des « actions anti-fourrures » et des « actions menées par certains groupes antispécistes vis-à-vis du monde de la chasse, intimement lié au monde agricole ». En outre, il ressort des pièces du dossier que des gendarmes se sont vu confier, au titre de la mise en œuvre de la cellule Déméter, la tâche d'assister à des réunions d'associations locales œuvrant pour la préservation de l'environnement ou d'interroger des responsables associatifs sur la teneur de leurs activités. Il n'est ni soutenu ni établi que la surveillance de telles associations aurait été effectuée en vue d'éviter la commission d'infractions, dans un but de préservation de l'ordre public ou afin de collecter des renseignements et informations selon le sens donné par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Dans ces conditions, le périmètre de la cellule Déméter, en tant qu'il concerne « des actions de nature idéologique » consistant en « de simples actions symboliques de dénigrement du milieu agricole » ne relève pas des compétences de la gendarmerie telles qu'elles sont définies à l'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure. Il s'ensuit qu'en incluant de telles actions dans le périmètre des missions de la cellule Déméter, le ministre de l'intérieur a commis une erreur de droit.

13. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association L214 est fondée à demander l'annulation du refus implicite du ministre de l'intérieur né le 29 septembre 2020 de mettre fin aux activités de la cellule Déméter en tant que ces actions visent à la prévention et au suivi « des actions de nature idéologiques », de telles missions étant divisibles de celles qui concernent la prévention et le suivi des actes de délinquance ou de criminalité organisée.

Sur l'injonction :

14. L'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur a refusé de faire cesser les activités de la cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole qui se rattachent à l'objectif de prévention et de suivi d' « actions de nature idéologique » implique nécessairement qu'il soit mis fin à ces activités, leur illégalité ayant été constatée au présent jugement. Il y a lieu pour le tribunal d'ordonner cette mesure.

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de prononcer contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de l'exécution du présent jugement dans un délai de deux mois à compter de sa notification, une astreinte de 10 000 euros par jour jusqu'à la date à laquelle ce jugement aura reçu exécution.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'association L214 d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le refus implicite du ministre de l'intérieur de mettre fin à celles des activités de la cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole ou cellule Déméter qui se rattachent à l'objectif de prévention et de suivi d' « actions de nature idéologique » est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur de faire cesser les activités de la cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole qui visent à la prévention et au suivi d' « actions de nature idéologique » dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Une astreinte de 10 000 euros par jour est prononcée à l'encontre de l'Etat s'il n'est pas justifié de l'exécution du présent jugement dans le délai mentionné à l'article 2 ci-dessus. Le ministre de l'intérieur communiquera au tribunal copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter le présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera à l'association L214 une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association L214 est rejeté.

Article 6 : La requête des associations Pollinis France et Générations Futures est rejetée.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'association Pollinis France, première association dénommée pour l'ensemble des associations requérantes de la requête n° 2006530, à l'association L214, au ministre de l'intérieur, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et à Jeunes Agriculteurs.