

N° 462748

Groupe permanent pour la sécurité électrique en milieu agricole

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2023

Décision du 6 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

L'Association nationale des animaux sous tension (ANAST), créée en 1996, a pour but, aux termes de ses statuts, de défendre les droits et les intérêts des éleveurs et de leur outil de travail, victimes de rayonnements électromagnétiques, de tensions parasites ou de courants vagabonds.

En juin 2019, en se plaçant tout autant sur le fondement du CRPA que celui du code de l'environnement, elle a demandé au ministère de l'agriculture et au Groupement permanent pour la sécurité électrique en milieu agricole, le GPSE, la communication de la totalité, ou peu s'en faut, de la documentation relative à l'activité de ce Groupement depuis 1999, à savoir les comptes-rendus de réunions et les relevés de conclusions, les bilans, les protocoles, les études et rapports scientifiques, les comptes-rendus des expérimentations locales et des documents portant sur des projets plus particuliers.

N'obtenant pas satisfaction, l'association a saisi le tribunal administratif de Paris.

En cours d'instance, en mars 2020, quelques jours avant que la CADA ne rende deux avis favorables, le ministère a communiqué à l'ANAST l'ensemble des documents dont il disposait, soit 6 documents, datés de 1999 à 2009. Un peu plus tard, l'Institut supérieur des productions animales et des industries agroalimentaires, sollicité par le ministère, a communiqué à l'association quelques autres documents. Le tribunal, dans son jugement du 10 février 2022, a prononcé un non-lieu à statuer dans cette mesure. Il a néanmoins considéré que le ministre pouvait et donc devait également communiquer à l'association les documents relatifs à une ferme expérimentale à Grignon. Le ministre n'a pas formé de pourvoi.

Le tribunal, dans son jugement, a surtout annulé la décision de refus du GPSE de communiquer tous les autres documents demandés et lui a fait injonction de le faire. Le GPSE se pourvoit en cassation.

La question principale que pose ce pourvoi, et qui justifie qu'elle soit tranchée par votre formation de jugement, porte sur la qualification du GPSE en organisme de droit privé chargé ou non d'une mission de service public et partant sur la compétence de la juridiction administrative (24 décembre 2021, S..., n° 444711, aux T).

Il y a eu 3 GPSE. Les deux premiers sont très semblables.

En 1999 (courrier du 17 août 1999), le ministre de l'agriculture et de la pêche, Jean Glavany, a demandé à M. François Galloin, professeur à l'Institut national agronomique de Paris Grignon de constituer un groupe d'experts sur les questions de sécurité électrique dans le domaine agricole. Un protocole d'action était dans le même temps conclu entre le ministère et EDF, à charge pour ce qui était donc le premier GPSE d'en assurer le suivi. Ce protocole était valable jusqu'au 31 décembre 2003.

En 2006, Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, souhaitant poursuivre les travaux sur ce sujet, a conclu un nouveau protocole, avec EDF et RTE, valable jusqu'au 31 décembre 2008, et il a demandé (courrier du 20 février 2006) au professeur Galloin de reconstituer un GPSE.

Pour ces deux premiers GPSE, il n'y a pas beaucoup de doutes : dépourvus de personnalité morale, ce sont des organes constitués à la demande du ministre, en vue de conduire divers travaux au nom et pour le compte de l'Etat, avec les moyens matériels et financiers du ministère de l'agriculture, dans le but de satisfaire des besoins en matière agricole. Il s'agit d'une activité de service public directement imputable à l'Etat. Les documents produits à l'occasion de cette activité sont des documents administratifs communicables. D'ailleurs, le ministre a communiqué ce qu'il détenait, plus exactement ce qu'il a pu retrouver, c'est-à-dire peu de choses, et seulement pour cette période.

En 2014 est né le 3^{ème} GPSE, celui du pourvoi. Les ministères concernés par la question de la sécurité électrique en milieu agricole, soit l'agriculture, l'écologie et l'énergie, ainsi que l'Assemblée permanente des chambres d'agricultures, RTE et ERDF, ont estimé opportun de renouveler le GPSE, en l'instituant cette fois sous la forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901. Cette association (statuts du 24 avril 2014) a été créée par les trois derniers nommés : l'APCA, RTE et EDRF, membres fondateurs ; les trois ministères précités étant membres de droit. S'y ajoutent des adhérents, des membres qualifiés et des membres d'honneur.

C'est la qualification de cette association qui est délicate.

Cette association n'étant pas prévue par une loi et ne disposant pas de prérogatives de puissance publique, c'est donc le faisceau d'indices de la deuxième branche de l'alternative de la jurisprudence APREI (Section, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, p. 92) qu'il faut solliciter, soit : l'intérêt général de l'activité, les conditions de création de l'association, son organisation et son fonctionnement, les obligations qui lui sont imposées ainsi que les mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, et qui permettraient de considérer que l'administration a entendu lui confier une mission de service public.

L'exercice est ici original, car il s'agit de rechercher si le nouveau GPSE, en la forme associative, est à ce point différent des anciens GPSE, pour avoir perdu sa qualité d'institution

chargée d'une mission de service public, alors que ses missions statutaires sont demeurées sensiblement les mêmes.

Nous n'avons, en premier lieu, pas d'hésitations pour affirmer que les missions que s'est assignées le GPSE sont aujourd'hui encore d'intérêt général. L'objet statutaire de l'association est de coordonner et de mener toutes initiatives à l'échelle territoriale et nationale permettant de promouvoir la sécurité, la qualité et la fiabilité des installations électriques dans les exploitations agricoles et de mettre en œuvre diverses actions permettant à l'agriculture française de disposer de l'énergie électrique dans des conditions de plus grande sécurité, de plus grande qualité et de meilleur respect de l'environnement. Ce sont des termes largement repris des protocoles d'actions de 1999 et de 2006. En pratique, le sujet principal des travaux des GPSE porte, depuis les années 2000, sur les relations entre les pathologies animales et les phénomènes électriques.

En deuxième lieu, les conditions de création de l'association sont teintées d'une forte coloration publique. En 2010, un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques consacré aux « effets sur la santé et l'environnement des champs électromagnétiques produits par les lignes à haute et très haute tension » préconisait un « GPSE rénové et élargi où l'État aurait repris toute sa place » (p. 114). Ce n'est pas ce choix que l'Etat a fait, préférant externaliser le nouveau GPSE. Toutefois, comme l'indique l'article 7 des statuts, la forme associative a été choisie « dans l'esprit d'une démarche fructueuse de partenariat entre personnes publique et privées ».

De fait, d'une part, les membres fondateurs sont eux-mêmes : soit des personnes publiques, c'est le cas de l'Assemblée permanente des chambres d'agricultures, devenue Chambres d'agriculture France par l'effet de l'ordonnance n° 2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France », établissement public prévu à l'article L. 513-1 du code rural et de la pêche maritime ; soit des sociétés anonymes, pour ERDF devenu Enedis et RTE, à capitaux publics et chargées des missions de service public définies aux articles L. 121-1 et s. du code de l'énergie.

D'autre part, l'Etat lui-même n'est pas très loin. Trois ministères sont membres de droit de l'association. Le siège social de l'association est au ministère de l'agriculture, rue de Vaugirard.

A ce stade donc, on peut avoir le sentiment que des personnes publiques et des personnes morales de droit privé chargées de missions de service public ont entendu constituer un support juridique pour accomplir ensemble une mission d'intérêt général que pilotait jusqu'alors, même de loin, le ministère de l'agriculture.

Cependant, en troisième lieu, si l'on regarde du côté de l'organisation et du fonctionnement de l'association, la perspective s'inverse. Le conseil d'administration comprend de 3 à 11 membres, dont les membres fondateurs. Les membres de droit, c'est-à-dire les ministères, y participent mais seulement avec voix consultative. En pratique, le conseil d'administration est composé de 7 membres avec voix délibérative (Outre Chambres d'agriculture France, Enedis et RTE, la confédération nationale de l'élevage, Consuel, France Energie Eolienne et le

syndicat des énergies renouvelables). Les membres fondateurs y sont minoritaires et n'ont pas de pouvoir de veto. Le président n'est pas nommé par l'administration, il est choisi par le conseil d'administration. C'est le président, avec le délégué général de l'association, qui prend les décisions d'engager le GPSE sur des missions d'expertise.

S'agissant du financement de l'association, il ressort des documents disponibles que, à l'exception d'une subvention de 4 000 euros en 2015 et d'une autre de 1 000 euros en 2016, l'Etat ne finance pas le GPSE, ni d'ailleurs ne cotise en qualité de membres de droit. Les ressources du GPSE proviennent, en dehors de quelques produits exceptionnels (journées de formation par ex.), des cotisations, pour couvrir les dépenses de fonctionnement, et des financements des travaux d'expertise, pris en charge par la personne à qui le trouble électrique est imputé.

En pratique, en effet, le GPSE assure essentiellement, maintenant, des missions d'expertise de terrain, sur la base d'un protocole conclu entre une exploitation agricole et une entreprise électrique, qui sera le financeur de l'expertise. Depuis peu, il réalise aussi des interventions dites « ponctuelles », financées par un Fonds partenarial d'intervention rapide (et dont les ressources proviennent des membres, dont le ministère de la transition écologique pour 4 167 euros). Ce n'est que très accessoirement que le GPSE conduit des études et des recherches de portée générale¹.

Enfin, en quatrième lieu, aucun mécanisme de contrôle particulier, que ce soit sous la forme d'une convention d'objectifs, de rendu compte à l'Etat ou d'inspection administrative, n'est prévu.

Compte-tenu de ces derniers éléments, on ne parvient pas à être convaincu que l'administration a entendu confié à l'association GPSE une mission de service public.

Historiquement, l'administration a créé le concept², elle a initié une structure axée sur la recherche scientifique en matière de troubles électriques impactant les élevages, comportant notamment une expérimentation mise en place dans la ferme d'AgroParisTech à Grignon, qui a permis de mieux connaître et comprendre ce phénomène, avec une diffusion du savoir dans des colloques et congrès et même la soutenance d'une thèse sur le sujet. Ces recherches ont permis d'élaborer une méthodologie de référence pour traiter des situations d'élevages perturbés (24 sollicitations d'éleveurs entre 1999 et 2008).

Dorénavant, avec la création de l'association, l'activité du GPSE est essentiellement consacrée à ces missions d'expertise dans les exploitations agricoles (64 entre 2014 et 2021). Le GPSE, comme il l'indique lui-même, intervient dans le cadre d'une démarche amiable de

¹ Il en résulte que le GPSE ne dispose ainsi pas d'une véritable capacité budgétaire et que son autonomie financière est très limitée. Sur le sujet, v. par ex. « Etat des élevages à proximité du parc éolien des Quatre seigneurs en Loire-Atlantique », rapport CGEDD et CGAAER, novembre 2020, p. 48.

² Un « club ouvert où pouvaient se retrouver les fonctionnaires du ministère de l'agriculture, les enseignants chercheurs de Paris-Grignon et des écoles vétérinaires, les responsables d'EDF, Promotelec, des sociétés de protection contre la foudre, des syndicats agricoles (Confédération paysanne, FNSEA, APCA), de compagnies d'assurance (Groupama) et de techniciens de la distribution électrique » (rapport OPECST préc., p. 103).

résolution de litiges entre l'exploitant agricole et l'entreprise d'électricité. L'association GPSE est ainsi aujourd'hui, en pratique, une solution de médiation entre le monde agricole et le monde de l'électricité. C'est une mission d'intérêt général, mais, eu égard au fonctionnement de cette mission, ce n'est pas une mission de service public.

Dès lors, c'est à tort que le TA a affirmé que le GPSE était chargé d'une mission de service public. Si vous nous suivez, vous annulerez alors son jugement en tant qu'il se prononce sur la demande de communication de documents adressée au GPSE et rejetterez dans cette mesure la requête de l'ANAST comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître³.

Ce faisant vous laisserez, il est vrai, dans l'ombre une partie du litige, que ni les écritures devant vous, ni le dossier des juges du fond ne permettent d'éclairer. L'ANAST a demandé la communication notamment de documents émanant des deux premiers GPSE, qui sont des documents administratifs. Le ministère a communiqué ce qu'il avait, et nous pouvons raisonnablement croire qu'il n'avait pas plus. De son côté, le troisième GPSE a pu valablement répondre qu'il est une personne morale de droit privé qui n'est pas soumise au CRPA.

Or, on peut se demander, même si ce n'est aucunement certain, si la documentation des anciens GPSE, qui n'avaient en fait jamais cessé de fonctionner entre les deux protocoles et jusqu'à la création de l'association, n'a pas été transférée à la nouvelle association ou si l'association, dont la domiciliation administrative n'est pas au siège social, n'est pas partie avec au moment de sa création. Il y aurait alors des documents administratifs inaccessibles, car l'administration ne les détient plus et ils sont détenus par une personne privée hors champ du CRPA. Dans une telle situation, contraire au droit des archives publiques (v. article L. 212-1 du code du patrimoine), il nous semble que la solution consisterait à enjoindre à l'administration de reprendre possession des documents en question en vue de leur communication. Mais, en fait, rien n'est établi, et, en droit, rien de tel n'est soutenu.

PCMNC : Annulation du jugement attaqué en tant qu'il a annulé la décision de refus de communication de l'association GPSE et au rejet de cette demande de communication pour incompétence de la juridiction administrative ; rejet des conclusions présentées au titre des frais d'instance par les parties.

³ Ce qui ne fait pas obstacle à ce que l'ANAST présente une demande de communication de documents directement auprès de Chambres d'Agriculture France, ENEDIS ou RTE.