



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Secrétariat général

Service des affaires juridiques

Sous-direction du droit des politiques agricoles

Bureau du droit des filières

Dossier suivi par Thomas Mal
Thomas.mal@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 48 75
Fax : 01 49 55 55 18

Monsieur le président du tribunal administratif de Paris

7 rue de Jouy
75181 Paris cedex 04

Objet : Requête n°190129/5-3 de l'association Bloom

Paris, le 22 avril 2020

V/Réf. : 1901229/5-3
N/Réf. : A20190049/C19-36
(à rappeler dans toutes correspondances)

Par courrier du 4 février 2019, vous m'avez transmis la requête présentée par l'association Bloom, enregistrée sous le n° 1901229/5-3, qui vous demande :

- d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre chargé de l'agriculture a refusé de faire droit à sa demande de communication de la liste finalisée des bénéficiaires du Fonds européen de la pêche comprenant des informations relatives aux axes, mesures et actions auxquels répondent les aides attribuées et aux lieux dans lesquelles les opérations justifiant la délivrance des aides précitées sont mises en œuvre ; de l'identité du prestataire ayant procédé pour le compte de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au traitement des données susmentionnées, et du contrat conclu entre ce prestataire et l'Etat ;

- d'enjoindre au ministre chargé de l'agriculture de lui communiquer ces documents dans un délai de 15 jours, assorti d'une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

- de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

1. RAPPEL DES FAITS ET DE LA REGLEMENTATION

1.1. Le fonds européen pour la pêche (FEP) est un fonds structurel de l'Union européenne qui finance des actions permettant la bonne gestion des ressources halieutiques sur le territoire de l'Union, institué par le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au fonds européen pour la pêche.

Dans l'objectif d'améliorer la transparence en ce qui concerne l'utilisation de l'aide fournie par le FEP, les dispositions régissant ce fonds organisent les modalités selon lesquelles les Etats membres communiquent sur l'action de l'Union européenne dans le domaine de la pêche, et portent certaines informations à la connaissance du public (voir considérant 14 du règlement (CE) n° 498/2007 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche).

Aux termes de l'article 51 du règlement (CE) n° 1198/2006 : « *Les Etats membres fournissent des informations sur le programme opérationnel et les opérations, ainsi que sur la contribution de la Communauté, et ils en assurent la publicité. Ces informations sont destinées au grand public. Elles visent à mettre en exergue le rôle de la Communauté et à assurer la transparence des interventions du FEP (...)* ».

Aux termes de l'article 31 du règlement n° 498/2007 précité : « *L'autorité de gestion est chargée d'organiser au moins les actions d'information et de publicité suivantes: (...) la publication, par voie électronique ou autre, de la liste des bénéficiaires, de l'intitulé des opérations et du montant du financement public alloué aux opérations (...)* ».

1.2. Le 13 juillet 2017 (pièce jointe n°6 de la requête), l'association Bloom a demandé la communication d'un fichier finalisé établissant la liste des bénéficiaires du FEP pour la période 2007-2016, et comportant les axes et mesures correspondant aux aides allouées et les communes de domiciliation des bénéficiaires.

Le 9 février 2018, l'association Bloom sollicitait à nouveau ces éléments, ainsi que l'identité du prestataire ayant procédé pour le compte de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au traitement des données susmentionnées et le contrat conclu entre ce prestataire et l'Etat (pièce jointe n°8 de la requête). Cette demande a été rejetée, par le ministre chargé de la pêche, par un courrier daté du 23 février 2018 (pièce jointe n°9 de la requête).

L'association requérante a saisi le 2 mai 2018 la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) du refus opposé par le ministre le 23 février.

Dans son avis n° 20182189 du 27 septembre 2018, la CADA estime que « *les documents relatifs à l'attribution d'une subvention au titre des fonds européens pour la pêche, qui n'émanent pas des institutions de l'Union européenne mais sont produits ou reçus par les services de l'État dans le cadre de leur mission de service public de gestion des fonds européens, doivent être intégralement regardés comme des documents administratifs au sens du code des relations entre le public et l'administration* ».

Concernant la liste des bénéficiaires du FEP, la CADA, émettant un avis favorable à la communication des données sollicitées, estime que, « *s'agissant d'aides versées pour l'exercice d'une activité économique, le nom des bénéficiaires de ces aides, qu'il s'agisse*

de personnes physiques ou morales, n'est pas couvert par le secret de la vie privée ni par le secret des affaires. Il en va de même du montant de l'aide perçue sous réserve que la révélation de ce montant ne permette pas d'en déduire une information couverte par le secret des affaires telle que le montant du chiffre d'affaires ou celui d'un investissement », et souligne que « *si le droit d'accès aux documents administratifs prévu à l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration ne s'exerce plus, en application de l'article L. 311-2 du même code, lorsque ces documents font l'objet d'une diffusion publique, elle constate en l'espèce que le support utilisé par l'administration pour cette diffusion sur le site internet www.europe-en-france.gouv.fr ne contient pas l'ensemble des informations sollicitées par le demandeur. Elle rappelle à cet égard que ce droit d'accès s'applique aux documents existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant* ».

S'agissant enfin des documents relatifs au prestataire ayant procédé pour le compte de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au traitement des données susmentionnées et le contrat conclu entre ce prestataire et l'Etat, elle émet un avis favorable à leur communication et précise qu'ils sont selon elle « *communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions couvertes par le secret de la vie privée et le secret des affaires, en application de l'article L. 311-6 du même code* ».

Le ministre chargé des pêches maritimes n'a pas, suite à cet avis dont il n'a d'ailleurs pas disposé, fourni d'éléments complémentaires à ceux déjà transmis à l'association Bloom dans le cadre des échanges antérieurs.

A la suite d'une nouvelle demande de communication, adressée le 26 décembre 2018, et dont l'association Bloom estime qu'elle a fait courir le délai de recours contentieux, la requérante a introduit, le 21 janvier 2019, une demande d'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture a refusé de faire droit à sa demande de communication.

Il sera relevé que le 22 janvier 2019, le ministre transmettait à nouveau à l'association les données relatives aux montants versés par opérations jusqu'au 27 octobre 2016, en anonymisant les données relatives aux bénéficiaires individuels des aides (pièce jointe n° 14 de la requête) et y ajoutait les tableaux présentant les totaux des aides allouées par mesure et par axe au sens du règlement n° 1198/2006, pour la zone de convergence (c'est-à-dire dans les régions ultrapériphériques) et pour la zone de non convergence¹.

Dans un mémoire complémentaire adressé le 14 juin 2019, l'association indique considérer que les données fournies sont erronées et incohérentes.

La requête et les observations complémentaires de l'association Bloom appellent de ma part les observations suivantes.

¹ Le règlement (CE) n° 1198/2006 comporte un objectif de convergence, défini au n) de son article 3 comme : « *l'objectif de l'action pour les Etats membres et les régions les moins développés conformément au règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion* ». Les régions éligibles au titre de cet objectif sont celles correspondant au niveau 2 de la nomenclature commune des unités territoriales statistiques au sens du règlement (CE) n° 1059/2003, dont le PIB par habitant, mesuré en parités de pouvoir d'achat et calculé sur la base de données communautaires pour la période 2000-2002, est inférieur à 75% du PIB moyen de l'UE à 25 pour la même période de référence.

2. DISCUSSION

2.1. Sur la motivation

L'association Bloom soutient que le ministre aurait dû, en réponse à sa demande du 26 décembre 2018 (pièce jointe n° 12 de la requête) à la suite à l'avis de la CADA rendu le 27 septembre 2018, lui communiquer les motifs du refus litigieux dans les conditions prévues par les articles L. 212-2 et L. 212-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) – l'association requérante se prévalant *a priori* des articles L. 211-2 et L. 211-5 de ce code.

Or, elle ne peut valablement soutenir que ces motifs ne lui ont pas été communiqués, alors même que le ministre y a procédé dans chacune des réponses faites à ses sollicitations, en y joignant les différents documents déjà adressés, ou en rappelant les modalités d'accès aux données disponibles sur Internet. C'est ce que rappelle d'ailleurs, de manière exhaustive, le courrier du 22 janvier 2019 (pièce n°13 jointe à la requête) adressé en réponse à la demande adressée par l'association le 26 décembre 2018.

Ce moyen ne pourra qu'être écarté.

2.2. Sur le droit à communication

L'association Bloom allègue que son droit d'accès aux documents administratifs, tel que prévu par les articles L. 311-1 du CRPA, a été méconnu dès lors qu'elle n'a pas obtenu, en ce qui concerne le FEP, la communication de la liste finalisée des bénéficiaires pour les années 2007-2016 comportant notamment les informations relatives aux axes, mesures et actions auxquels répondent les aides attribuées (1) ; l'identité du prestataire ayant procédé au traitement des données issues du FEP, pour la DPMA (2) ainsi que le contrat conclu entre ce prestataire et l'Etat (3).

2.2.1 L'association requérante fonde sa demande sur les dispositions des articles 31 et 40 du règlement n° 498/2007 précités.

L'article 31 du règlement n° 498/2007 impose la publication, par l'autorité de gestion du FEP, de la liste des bénéficiaires, de l'intitulé des opérations et du montant du financement public alloué.

Aux termes de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.* ». Aux termes de l'article 8 de cette charte : « *1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. / 2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. (...)* ».

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, à propos d'aides allouées au titre de la politique agricole commune, que le respect des articles 7 et 8 de la Charte précités pouvait exclure que des tiers aient accès au nom des personnes physiques bénéficiaires d'une aide ainsi qu'au montant leur ayant été octroyé (CJUE, 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke*, C 92-09 et C 93/09 points 77 et suivants), notamment *via* une publication sur un site internet.

Elle a estimé dans cette l'espèce que la publication de ce type d'informations portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, par rapport à l'objectif de transparence poursuivi, notamment en ce que le texte l'imposant ne prévoyait pas de distinction en fonction de la durée, de la fréquence ou du type et de l'importance des aides perçues.

Dans son avis n° 20154352 du 5 novembre 2015, la CADA s'est prononcée en faveur de la demande de l'association Bloom tendant à obtenir « *une copie des listes des bénéficiaires du (...) FEP établies pour la période 2007-2013 dans un format de type Excel exploitable* », « *sous réserve de l'anonymisation initiale des nom des personnes physiques bénéficiaires, dont la cour de justice de l'Union européenne a, au demeurant, dans un arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke, indiqué que la diffusion publique génèrait une atteinte excessive aux droits reconnus à la protection des données personnelles* ».

Le ministre a transmis, dès le 6 avril 2016, la liste des bénéficiaires du FEP, la liste des opérations, et le montant octroyé, pour la période 2007-2014, en procédant toutefois à l'anonymisation des noms des personnes physiques bénéficiaires (pièce jointe n°1).

Ces données ont été complétées, le 5 septembre 2017, s'agissant des bénéficiaires du Fonds pour la période courant jusqu'au 27 octobre 2016 (pièce jointe n°14 de la requête), ce que confirme la requérante (point 8 de son mémoire complémentaire).

En tout état de cause, ces données sont disponibles sur Internet, ainsi que le rappelle la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture dans son courrier du 22 janvier 2019 (pièce jointe n°13 de la requête), et ne sont dès lors pas soumises, conformément au quatrième alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA, à l'obligation de communication au public.

S'agissant plus particulièrement du montant de l'aide, l'association ne conteste pas en avoir été destinataire.

Elle fait toutefois état, dans son mémoire complémentaire, de montants erronés compte-tenu de différences qu'elle aurait observée entre les données figurant respectivement dans le document « ListBenFEP 2016 » (pièce jointe n°14 de la requête) et les fichiers agrégés « FEP HZC » et « FEP-ZC » (pièces jointes n°15 et 16 de la requête), ainsi qu'entre ces fichiers et les données spécifiques à l'axe 4 de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) transmises par la DPMA à l'association le 4 juillet 2018. Or, l'IFOP était régi par le règlement (CE) n°2792/1999 du Conseil du 17 décembre 1999, définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, applicable lors de la programmation précédente, de 2000 à 2006. Son axe 4 relatif à la « pêche et aquaculture » diffère structurellement de celui de l'axe 4 du FEP qui est lui relatif au « développement local mené par les acteurs locaux ».

2.2.2 L'association Bloom s'appuie en outre sur le 3 de l'article 40 du règlement n° 498/2007, aux termes duquel : « *À la demande écrite de la Commission, l'État membre lui communique les informations appropriées visées au paragraphe 1 [c'est-à-dire les informations énumérées à l'annexe III du règlement, parmi lesquelles l'intitulé de la mesure, et de l'action conformément à des nomenclatures qu'elle fixe, et le lieu où l'opération est mise en œuvre, à l'échelle de la commune – voir points (11), (12) et (3) de*

l'annexe III] dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la réception de la demande, ou dans tout autre délai convenu aux fins de la réalisation de contrôles documentaires et de contrôles sur place. La Commission peut exiger les informations visées au paragraphe 1 au niveau des opérations, des mesures, des axes prioritaires ou du programme opérationnel » pour exiger les données relatives au lieu des opérations, aux mesures et actions mises en œuvre par les bénéficiaires du FEP.

Elle déduit de ces dispositions que les données en cause sont nécessairement collectées par l'autorité de gestion, dans le cas où elles seraient sollicitées par la Commission, et que le fichier finalisé les comportant doit dès lors être regardé comme un document administratif soumis à l'obligation de communication.

Or, ainsi que le ministre chargé des pêches maritimes le lui a indiqué, la Commission n'a jamais sollicité ces informations de la part de l'autorité de gestion, ce qu'a d'ailleurs confirmé la Commission européenne à l'association requérante (pièce jointe n°2) et le document comportant les données sollicitées n'a pas été constitué.

Les informations sollicitées ne sont donc pas communicables, dès lors qu'elles ne figurent pas dans un document administratif achevé, conformément aux articles L. 300-2 et L. 311-2 du CRPA, et que l'administration n'est pas tenue de constituer un document administratif qui n'existe pas (CE, 27 avril 2001, *Zembout*, n°183391).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé que la communication d'un document contenant des informations auxquelles l'intéressé a accès ainsi que des éléments non communicables peut être refusée s'il en résulte pour l'administration une charge excessive eu égard à l'intérêt que représente la communication du document partiellement occulté (CE, 27 mars 2020, *ACENAS et D...*, n° 426623), ce qui serait le cas en l'espèce.

Si la CADA relève, dans son avis du 27 septembre 2018, que le droit d'accès s'applique aux documents existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Le traitement automatisé d'usage courant utilisé par la DPMA répond aux exigences des éléments de suivi propres au FEAMP, qui diffèrent de ceux du FEP. Dès lors, les maquettes financières sont structurellement différentes. Ainsi, pour que ce document soit constitué, il faudrait procéder à des ajustements importants du traitement automatisé d'usage courant actuellement utilisé par les services compétents de la direction des pêches maritimes et de l'agriculture.

Il sera d'ailleurs relevé que la CADA ne se prononce pas expressément sur l'obligation qu'il y aurait pour l'administration de communiquer les données spécifiques relatives aux axes, mesures et actions auxquels répondent les aides attribuées, et se contente de préciser que dès lors que les données publiées par l'autorité de gestion ne comportent pas ces informations, le droit à communication s'exerce toujours pour celles-ci.

S'agissant enfin plus particulièrement du code postal des opérations, il convient en outre de préciser que sa communication, associée à la publication de données relatives aux bénéficiaires, même anonymisés, s'agissant des personnes physiques, pourrait conduire à remettre en cause l'anonymat de ces dernières.

|

Le tribunal ne pourra donc que constater que l'ensemble des données communicables au public ont été adressées par le ministre à l'association Bloom.

Il résulte de ce qui précède que la requête de l'association Bloom doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Le Sous-directeur du droit
des politiques agricoles


Hervé GUICHON