Tribunal administratif de Paris

Mémoire au soutien de la requête n°2109863

Demande d’annulation d’une décision de communication de documents administratifs

**Pour : Association Ouvre-boîte**

RNA W751238177

23 rue Greneta,

75002 Paris

*Demanderesse*

**Contre : la décision de refus de l’Assemblée Permanente des Chambres d’Agriculture (APCA) de communiquer le registre des actifs agricoles**

**représentée par Maître Véronique Angot**

Cabinet ADP Avocat

137 rue de l’Université 75007 Paris

*Défendeur*

# Plaise à Mesdames et Messieurs les conseillers du Tribunal administratif de Paris

1. L’association Ouvre-boîte, qui œuvre pour l’effectivité du droit d’accès aux données publiques, vous a saisi par requête n°2109863 du 6 mai 2021 d’une demande d’annulation de la décision de refus de l’APCA de communiquer le registre agricole (ci-après le « ***document demandé*** »).
2. Par mémoire en réponse déposé le 23 décembre 2021, l’APCA conclut au rejet de la requête.
3. C’est dans ce cadre que l’association Ouvre-boîte souhaite apporter quelques éléments complémentaires au soutien de sa demande.

# 

# I. Sur les prétendues irrecevabilités

1. L’APCA prétend tout d’abord que la requête serait irrecevable car tardive, arguant que l’association aurait dû déposer son mémoire avant le 10 avril 2021 en application de l’article R. 421-1 du code de justice administrative.
2. L’APCA omet sciemment qu’en l’absence de l’énonciation des délais et voies de recours, le délai de recours est d’un an (CE, Assemblée, 13 juillet 2016, 387763, Publié au recueil Lebon, *Czabaj*). La requête a donc été déposée dans les temps. S’il n’était pas de mauvaise foi, l’argument serait risible, puisque l’APCA a tellement tardé à répondre à la requête de l’association dans la présente instance que le tribunal a été forcé de lui faire un rappel de conclusions en date du 22 novembre 2021.
3. L’APCA prétend également que l’objet de l’association ne lui permettrait pas d’agir. Cette affirmation péremptoire ne saura convaincre le tribunal, puisque l’association est bien en train d’accomplir son objet, à savoir obtenir l’accès à un document administratif, voire sa publication effective.

# II. Sur le caractère communicable du document demandé

1. Il convient à titre liminaire de rappeler que depuis sa demande, l’association n’a de cesse de répéter qu’elle souhaite obtenir la ***communication*** du document en application de l’article L. 311-1 du Code des relations entre le public et l'administration (le « ***CRPA*** »). Ainsi, dès sa demande originelle, l’association demandait que l’APCA communique « *le contenu du registre des actifs agricoles. Afin que cette communication se fasse dans le respect des secrets prévus par le régime de communication des documents administratifs, il vous sera éventuellement nécessaire de disjoindre les informations pouvant faire obstacle à cette communication, comme prévu à l’article L311-7 du code des relations entre le public et l’administration (CRPA). Pourront par exemple être concernées les informations des points 1°b) et 2°c)* ».

Et l’association de rajouter que « *nous préférons que cette communication se fasse par voie de publication en ligne. Si une partie du document demandé peut être communiqué mais ne peut pas faire l’objet d’une publication en ligne, alors nous vous prions de nous communiquer cette partie par courriel et de publier le reste en ligne* » (**Pièce n°3)**.

1. La demande de communication doit donc être étudiée sous deux angles : tout d’abord, est-ce que le document est communicable sur le fondement de l’article L. 311-1 du CRPA, et ensuite, est-ce que le document peut être publié en ligne en application du régime des articles L. 312-1 et suivants du même code.

## A. Sur la communication sur le fondement de l’article L. 311-1 CRPA

1. L’APCA prétend que la requête devrait être rejetée car « *les données figurant dans le registre des actifs agricoles sont des données à caractère personnel qui n’entrent pas dans la catégorie des documents et informations de l’article D 312-1-3 du CRPA pouvant être rendus publics* ».
2. Ce faisant l’APCA tout comme la CADA effectue un amalgame grossier entre la notion de *donnée à caractère personnel* et celle de vie privée.
3. En effet, les exceptions au droit général, récemment reconnu comme ayant une valeur constitutionnelle[[1]](#footnote-0), d’accès aux documents administratifs sont limitativement énumérées aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA, et doivent être interprétées strictement puisqu’elles restreignent un droit constitutionnel.
4. Or, force est de constater **qu’aucun de ces deux textes n’interdit la communication de données à caractère personnel**. Ce sont les documents dont la communication porterait atteinte ***au secret de la vie privée*** qui ne peuvent être communiqués. Les deux notions ne sont absolument pas synonymes : une donnée peut être personnelle et pourtant n’avoir aucun rapport avec la vie privée, le meilleur exemple étant les noms et prénoms d’une personne, qui ne sont pas des données relatives à la vie privée comme rappelé par le Conseil d’État (Conseil d'Etat, Section, du 30 mars 1990, 90237, publié au recueil Lebon).
5. Cela se comprend aisément. En effet, la notion de donnée personnelle est extrêmement large et couvre un ensemble de données beaucoup plus conséquent que celles protégées par la vie privée. Aucun document administratif ne serait communicable si l’on ne pouvait communiquer que ceux contenant des données personnelles !
6. D’ailleurs, la simple lecture du règlement 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 (le « ***RGPD*** ») suffit à se convaincre du caractère communicable des données personnelles contenues dans les documents administratifs. C’est en effet précisément ce que dispose son article 86 !
7. Ce dernier précise ainsi que «***les données à caractère personnel*** *figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public* ***peuvent être communiquées*** *par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public,* ***afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel*** *au titre du présent règlement*» (le gras est de nous).
8. Le cas échéant, il revient donc à l’APCA de prouver que le document demandé est susceptible de porter atteinte à la vie privée, ce qu’elle ne fait nullement en l’état. La décision du Conseil d’État citée par l’APCA (CE, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 17 avril 2013, Ministère du Travail c/ Cabinet de La Taille, req n°344924) ne dit pas autre chose : elle détermine en effet précisément une atteinte à la vie privée circonstanciée pour refuser la communication des documents demandés !
9. Il sera en toute hypothèse rappelé que l’association demande la communication de documents relatifs à la profession d’agriculteur, et donc totalement éloignés de leur vie privée. C’est d’ailleurs explicitement ce que reconnaît l’APCA en expliquant que certaines données « *figurent dans tout extrait Kbis* » et que les autres données « *constituent des données à caractère professionnel* » (**mémoire en défense adverse n°1, page 7**).
10. L’APCA affirme de manière péremptoire qu’elle considère que ces données seraient couvertes par « *le secret des informations économiques et financières entrant dans le champs (sic) du secret des stratégies commerciales et professionnelles* », sans toutefois aucunement en justifier, ce qui ne saurait donc convaincre le tribunal.
11. Il est donc clair que le document demandé ne contient pas de données susceptibles de porter atteinte à la vie privée.
12. **Sur ce seul fondement, le refuse de communication de l’APCA sera annulé et par voie de conséquence, il sera enjoint à l’APCA de communiquer le document demandé à l’association.**
13. Comme précisé par l’association dès sa première demande, l’article L. 311-7 du CRPA précise par ailleurs que si le document « *comporte des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu’il mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions* ».
14. C’est exactement ce qu’a demandé l’association. Et, contrairement à ce que prétend l’APCA, une telle occultation ne priverait nullement d’intérêt la communication. [COMPLETER ICI]
15. **Ainsi, si d’aventure le tribunal devait considérer que le document demandé contient des données portant atteinte au secret de la vie privée, il annulera néanmoins la décision de refus de communication et enjoindra la communication du document demandé, après occultation ou disjonction de ces mentions.**

## B. Sur la publication en ligne du document demandé

1. L’objectif de l’association est que les documents administratifs qu’elle demande soient accessibles au plus grand nombre, afin de permettre la sérendipité d’usage de l’*open data*. Il n’est pas inutile, compte tenu des doutes de l’APCA sur ses motivations, de rappeler que le droit d’accès aux documents administratifs est un droit à valeur constitutionnelle qui s’exerce sans justification (« *est garanti, par cette disposition, le droit d’accès aux documents administratifs* », Cons. const., 3 avr. 2020, n° 2020-834 QPC), et que la faculté de réutiliser les informations publiques figurant dans ces documents est également un droit européen comme confirmé par la Cour de justice de l’Union européenne (« *De même, en obligeant les États membres à veiller à ce que de tels documents puissent être réutilisés conformément aux conditions définies aux chapitres III et IV de la directive, l’article 3 de celle-ci établit un droit à la réutilisation selon ces conditions* », CJUE, Cour, 27 oct. 2011, Commission / Pologne, C-362/10).
2. C’est pourquoi l’association souhaite que le document soit communiqué, si possible, par voie de publication en ligne. Or, contrairement à ce que la CADA a conclu et aux arguments de l’APCA, rien ne s’oppose à une telle communication par voie de publication en ligne.
3. En effet, l’article D. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration dresse la liste des catégories de documents pouvant être diffusés publiquement sans anonymisation des données personnelles qui y figurent. Parmi cette liste, on trouve notamment « ***les documents nécessaires à l'information du public*** *relatifs* ***aux conditions d'organisation de la vie économique****, associative et culturelle, notamment le répertoire national des associations et le répertoire des entreprises et de leurs établissements* ».
4. En l’espèce, le document demandé est, comme très justement rappelé par l’APCA, régi par des dispositions législatives et réglementaires qui en imposent la tenue. Il s’agit du registre des agriculteurs, qui a donc pour but de renseigner directement sur l’un des secteurs économiques français les plus emblématiques. En ce sens, il ne fait donc aucun doute que le document demandé relève bien des documents nécessaires à l’information du public sur les conditions d’organisation de la vie économique, dans sa composante agricole.
5. La lecture des travaux parlementaires ayant mené à la création de ce registre est à ce titre édifiante. Le document demandé existe en effet depuis sa création par l’article 35 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Son ajout a été fait en séance parlementaire sur amendement du gouvernement. Le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de l’époque, Stéphane Le Foll, l’a soutenu en ces termes :

« *M. Stéphane Le Foll, ministre. La création d’un registre est une demande de la profession, en vue d’assurer l’octroi des aides publiques à l’agriculture aux agriculteurs exerçant ce métier à titre principal, ce sur quoi nous sommes tous d’accord. La création d’un registre permettrait d’éclairer les choix afin d’éviter la distribution d’aides à des gens qui ne sont pas considérés comme des agriculteurs à titre principal, notion qui englobe certes des situations bien différentes entre elles, selon les cas et les endroits. Telle est la demande, tel est l’objectif.* » (Intervention de Stéphane Le Foll au soutien de l’amendement n°1429 rectifié en séance publique de l’Assemblée nationale, lors de la Deuxième séance du vendredi 10 janvier 2014).

1. Il ne fait donc aucun doute que le but du registre et des données qu’il contient est de renseigner sur l’état de la profession d’agriculteur.
2. Or, le but de l’article D. 312-1-3 du CRPA est précisément de permettre la diffusion en ligne des répertoires et registres nécessaires à la compréhension du fonctionnement de certains secteurs économiques. Ainsi, dans son article accompagnant la parution du décret, la directrice d’Etalab Laure Lucchesi a précisé que grâce à l’article D. 312-1-3, un grand nombre de données seraient publiées, parmi lesquelles « *les annuaires des professions règlementées* » ou encore « *des données relatives aux conditions d’organisation et d’exercice des activités touristique* ». Force est de constater que le document demandé n’est pas très éloigné d’un annuaire d’une profession réglementée et qu’il n’y a donc aucune raison de douter de son caractère diffusable en ligne.
3. **Le tribunal annulera donc le refus de l’APCA de communiquer le document demandé par voie de publication en ligne et lui enjoindra en conséquence de le faire.**
4. Dans l’hypothèse hautement improbable où le tribunal viendrait cependant à considérer que le document demandé n’est pas publiable en ligne sans anonymisation, il est impératif de rappeler que l’article L. 312-1-2 du CRPA permet la publication en ligne du document demandé « *après avoir fait l’objet d’un traitement permettant de rendre impossible l’identification* » des personnes concernées par le document.
5. En l’espèce, un tel traitement serait aisé. Il suffirait de publier les données suivantes :

* Concernant les personnes physiques exerçant sous la forme d’une personne morale :
  + La dénomination et la forme juridique ;
  + La durée de la personne morale ;
  + Le numéro, la date et le lieu d’immatriculation au registre du commerce et des sociétés ;
  + La date de l’agrément s’il s’agit d’un groupement agricole d’exploitation en commun ;
* Concernant l’exploitation agricole :
  + L’origine de l’exploitation : création, modification, reprise totale ou partielle d’une ou plusieurs exploitations, ou autre situation à préciser par l’intéressé ;
  + La description des activités agricoles de l’exploitation ;
  + L’activité principale de l’entreprise ;
  + La date de début d’activité.

1. **Ainsi, si d’aventure le tribunal devait considérer que le document n’est pas communicable sans traitement d’anonymisation, il annulera néanmoins la décision de refus de communication et enjoindra la publication du document demandé, après traitement permettant de rendre impossible l’identification des personnes concernées par le document.**
2. Enfin, il sera précisé que l’association œuvre de manière purement non lucrative et qu’elle n’a aucun budget de fonctionnement - elle ne dispose même pas d’un compte bancaire ! À l’inverse, les chambres d’agriculture de France ont un budget annuel de 750 millions d’euros[[2]](#footnote-1) et emploient des milliers de personnes. La demande de frais irrépétibles de l’APCA est donc particulièrement choquante et sera rejetée.

# Par ces motifs,

et tous autres à produire, déduire, suppléer au besoin même d’office,

**L’association Ouvre-boîte demande au Tribunal administratif de Paris de bien vouloir :**

*Vu l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

*Vu l’article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne,*

*Vu l’article 15 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789,*

*Vu la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public,*

*Vu les articles L. 112-1, L. 300-2, L. 311-1, L. 311-5, L. 311-6, L. 311-7 L. 312-1-2 et D. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l’administration,*

*Vu l’article L. 911-1 du Code de justice administrative,*

*Vu l’article L311-2 du Code rural et de la pêche maritime,*

**À titre principal,**

* **Annuler** la décision de refus de communication de l’APCA en date du 9 février 2021 de communiquer le document demandé ;

**En conséquence,** en application de l’article L. 911-1 du ​​code de justice administrative,

* **Enjoindre** à l’APCA de nous communiquer, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, le document demandé par voie électronique ;
* **Enjoindre** à l’APCA de publier en ligne, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, le document demandé ;

**À titre subsidiaire**, si le tribunal considère que le document demandé n’est communicable qu’après occultation de certaines mentions,

* **Annuler** la décision de refus de communication de l’APCA en date du 9 février 2021 de communiquer le document demandé ;

**En conséquence,** en application de l’article L. 911-1 du ​​code de justice administrative,

* **Enjoindre** à l’APCA de nous communiquer, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, le document demandé par voie électronique après occultation des mentions portant atteinte au secret de la vie privée ;
* **Enjoindre** à l’APCA de publier en ligne, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, le document demandé, après traitement permettant de rendre impossible l’identification des personnes concernées ;

**En tout état de cause**,

* **Prendre** toute autre mesure d’exécution qu’il jugerait nécessaire,
* **Rejeter** la demande de frais irrépétibles de l’APCA

Fait à Paris, le XXX,

Association Ouvre-Boîte

1. Cons. const., 3 avr. 2020, n° 2020-834 QPC. [↑](#footnote-ref-0)
2. https://chambres-agriculture.fr/chambres-dagriculture/nous-connaitre/dates-et-chiffres-cles-du-reseau/ [↑](#footnote-ref-1)