

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N^{os} 2013346 et 2013349/6-2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION SHERPA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Théoleyre
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris

M. Guérin-Lebacq
Rapporteur public

(6^{ème} Section – 2^{ème} Chambre)

Audience du 2 novembre 2022
Décision du 15 novembre 2022

26-06-01-02
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 24 août 2020 et le 17 juin 2022, sous le n° 2013346, l'association Sherpa, représentée par Me Mariette, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique et solidaire a rejeté sa demande de communication de la liste des entreprises soumises au règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017, ensemble la décision initiale de refus du 7 novembre 2019 ;

2°) d'enjoindre à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique et solidaire de procéder à la communication du document demandé ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- la décision est insuffisamment motivée ;
- l'administration était tenue de communiquer le document demandé conformément au règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 ;
- l'administration était tenue de communiquer le document demandé conformément aux dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et

l'administration, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des informations couvertes par le secret des affaires en application de l'article L. 311-7 du CRPA.

Par un mémoire enregistré le 13 décembre 2021, le ministre de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer déclare laisser au ministre de l'économie le soin de se justifier du bien-fondé de la décision attaquée

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 avril 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués par l'association Sherpa ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 18 juin 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 juillet 2022.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 24 août 2020 et le 17 juin 2022, sous le n^o 2013349, l'association Sherpa, représentée par Me Mariette, demande au tribunal :

1^o) d'annuler la décision du 24 août 2020 par laquelle le directeur de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'économie, des finances et de la relance a rejeté sa demande de communication de la liste des entreprises soumises au règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 ;

2^o) d'enjoindre à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique et solidaire de procéder à la communication du document demandé ;

3^o) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- la décision est insuffisamment motivée ;
- l'administration était tenue de communiquer le document demandé conformément au règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 ;
- l'administration était tenue de communiquer le document demandé conformément aux dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des informations couvertes par le secret des affaires en application de l'article L. 311-7 du CRPA.

Par un mémoire enregistré le 13 décembre 2021, le ministre de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer, déclare laisser au ministre de l'économie le soin de se justifier du bien-fondé de la décision attaquée.

Par un mémoire en défense, enregistrés le 14 avril 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués par l'association Sherpa ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 18 juin 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 juillet 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (UE) n° 952/2013 du parlement européen et du conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union ;
- le règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque,
- le code pénal,
- le code des douanes,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- 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 M. Théoleyre,
- les conclusions de M. Guérin-Lebacq, rapporteur public,
- et les observations de Me Mariette, représentant l'association Sherpa.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier électronique du 24 octobre 2019, l'association Sherpa a sollicité, auprès de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de l'économie et des finances, la communication d'informations relatives à la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque, ainsi que la communication de la liste des entreprises soumises au régime prévu par ce règlement. Le 7 novembre 2019, un premier refus de transmettre la liste demandée a été opposé à l'association, laquelle a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a rendu un avis favorable à la communication du document, le 2 juillet 2020. Par un courrier du 24 août 2020, l'autorité compétente a confirmé le refus de l'administration de communiquer ce document. L'association Sherpa doit être regardée comme demandant l'annulation de cette décision du 24 août 2020.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n^{os} 2013346 et 2013349 ont été présentées par la même association requérante. Elles présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un même jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, d'une part, aux termes du troisième alinéa du premier article du règlement (UE) du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque : « *Le présent règlement ne s'applique pas aux importateurs de l'Union qui importent des minerais ou des métaux lorsque les volumes de chaque minerai ou métal concerné importés annuellement se situent en dessous des seuils de volume fixés à l'annexe I.* ». Aux termes du 1 de l'article 6 du même règlement : « *Les importateurs de l'Union qui importent des minerais ou des métaux font effectuer des vérifications par des tiers indépendants (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 du même règlement : « *Les importateurs de l'Union de minerais ou de métaux respectent les obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement définies dans le présent règlement et tiennent une documentation démontrant qu'ils respectent tous ces obligations, y compris les résultats de vérifications réalisées par des tiers indépendants.* ». En outre, aux termes du 3 de l'article 7 du même règlement : « *Chaque année, les importateurs de l'Union qui importent des minerais ou des métaux établissent un rapport sur les politiques et pratiques en matière de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement qu'ils appliquent pour assurer un approvisionnement responsable et le diffusent aussi largement que possible, notamment sur l'internet. Ce rapport présente, sous réserve du respect du secret des affaires et d'autres considérations liées à la concurrence, les mesures qu'ils ont prises pour se conformer aux obligations relatives à leur système de gestion fixées à l'article 4 et aux obligations relatives à leur gestion des risques fixées à l'article 5, ainsi qu'un résumé des vérifications réalisées par des tiers, en ce compris le nom de l'auditeur.* ». Enfin, aux termes de l'article 13 du même règlement : « *Les autorités compétentes des États membres échangent des informations, notamment avec leurs autorités douanières respectives, sur les questions relatives au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement et aux contrôles a posteriori qui ont été effectués. / 2. Les autorités compétentes des États membres échangent avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission des informations sur les défaillances constatées lors des contrôles a posteriori visés à l'article 11, paragraphe 1, et sur les règles applicables en cas d'infraction conformément à l'article 16. / 3. La coopération visée aux paragraphes 1 et 2 respecte pleinement la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil (1) et le règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil (2) en ce qui concerne la protection des données ainsi que le règlement (UE) no 952/2013 en ce qui concerne la divulgation d'informations confidentielles.* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.* ». Aux termes de l'article L. 311-6 du même code : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1^o Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant,*

du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence (...) ». Et, aux termes de l'article L. 151-1 du code du commerce : « *Est protégée au titre du secret des affaires toute information répondant aux critères suivants : / 1° Elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ; / 2° Elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ; / 3° Elle fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret. ».*

5. L'administration soutient que la liste demandée par l'association requérante est protégée par le secret des affaires au sens des dispositions citées au point 4. Selon l'administration, contrairement à ce qu'affirme la CADA, seul un petit nombre d'entreprises importent des volumes suffisants pour les faire entrer dans le cadre du règlement du 17 mai 2017 précité. L'administration soutient que le choix d'importer de tels volumes est révélateur de la stratégie commerciale et industrielle de ces entreprises, de sorte que le simple fait de figurer sur une liste publique des opérateurs concernés par le règlement, quand bien même n'y figureraient pas le chiffre exact des volumes importés, porterait atteinte au secret des affaires. Toutefois, il résulte des dispositions citées au point 3, que ces entreprises sont tenues à une obligation de transparence qui s'étend jusqu'à la publication en ligne d'un rapport annuel relatif aux politiques et pratiques en matière de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement appliquées pour assurer un approvisionnement responsable. Dans ces conditions, dès lors que l'information permettant d'identifier les entreprises qui sont soumises au règlement du 17 mai 2017 précité doit être regardée comme généralement connue et aisément accessible, sur l'internet notamment, le 1^o de l'article L. 151-1 du code du commerce précité ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce. Eu égard à la publicité des informations litigieuses, l'administration ne peut davantage se prévaloir du secret des affaires au sens des 2^o et 3^o du même article. Par suite l'association requérante est fondée soutenir que l'administration a méconnu les dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration en refusant de lui communiquer la liste des entreprises soumise au règlement du 17 mai 2017 précité.

6. En second lieu, aux termes du 3 de l'article 13 du règlement (UE) du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque : « *La coopération visée aux paragraphes 1 et 2 respecte pleinement la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la protection des données ainsi que le règlement (UE) no 952/2013 en ce qui concerne la divulgation d'informations confidentielles. ».* Et, aux termes de l'article 12 du règlement (UE) n^o 952/2013 du parlement européen et du conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union : « *Toute information de nature confidentielle ou fournie à titre confidentiel obtenue par les autorités douanières dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches est couverte par le secret professionnel (...) ».* En outre, aux termes de l'article 59 bis du code des douanes : « *Sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, les agents des douanes ainsi que toutes personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou de leurs attributions à exercer à quelque titre que ce soit des fonctions à l'administration centrale ou dans les services extérieurs des douanes ou à intervenir dans l'application de la législation des douanes. ».* Enfin, aux termes de l'article 226-13 du code pénal : « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. ».*

7. L'administration soutient que le secret professionnel auxquels sont tenus les agents des services des douanes fait obstacle à ce que soit communiquée la liste demandée dès lors que cette liste est constituée à partir d'informations transmises par ces agents et confidentielles au sens des dispositions citées au point 6. Toutefois, dès lors que, d'une part, comme il a été dit au point 5, les informations transmises par les services douaniers ont pour objectif de satisfaire les obligations de publicité et de transparence prévues par le règlement du 17 mai 2017 précité, et que, d'autre part, le règlement prévoit expressément la protection des informations de nature réellement confidentielle en son article 13, les informations transmises par les douanes pour la constitution de la liste litigieuse ne peuvent être regardées comme couvertes par le secret protégé par les dispositions précitées des règlements de l'Union, du code des douanes et du code pénal.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Aux termes des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution (...)* ».

10. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique nécessairement, par application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative qu'il soit enjoint à l'administration de communiquer la liste des entreprises soumises au règlement (UE) du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à verser à l'association requérante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 24 août 2020 par laquelle le directeur de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'économie, des finances et de la relance a rejeté la demande de l'association Sherpa tendant à la communication de la liste des entreprises soumises au règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'administration de procéder à la communication de la liste mentionnée à l'article 1^{er} dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : l'Etat versera une somme de 1 500 euros à l'association Sherpa au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Sherpa, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré après l'audience du 2 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Laloye, président,
Mme Roussier, première conseillère,
M. Théoleyre, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 novembre 2022.

Le rapporteur,

Le président,

M. Théoleyre

P. Laloye

La greffière,

K. Bak-Piot

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui les concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.