



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 24 juin 2009

TRADUCTION
langue de procédure : allemand

AU PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

OBSERVATIONS ÉCRITES

présentées au titre de l'article 23, paragraphe 2, du statut de la Cour de justice

par le

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 du traité CE par le "Verwaltungsgericht" Wiesbaden (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction

Firma Volker und Markus Schecke GbR e.a.
contre

**Land Hessen, vertreten durch das Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Wiesbaden, Allemagne**

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil, du règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission et de la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil ainsi que des questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	3
II.	CADRE FACTUEL ET JURIDIQUE	5
III.	QUANT AU FOND	11
	A. Sur la première question relative à la validité des articles 42, point 8 ter et 44 bis du règlement 1290/2005 du Conseil introduits par le règlement 1437/2007 du Conseil	11
	1. <i>Sur le respect de l'article 8 de la CEDH relatif au respect de la vie privée et familiale</i>	11
	a) Sur l'ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée des bénéficiaires des aides agricoles	13
	b) Sur la justification de l'ingérence	14
	i) Le but légitime poursuivi par le règlement n° 1437/2007 du Conseil ...	16
	ii) Le caractère nécessaire de l'ingérence, dans une société démocratique, pour atteindre le but légitime poursuivi	19
	2. <i>Sur la validité de l'article 42 point 8 ter du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007 au regard de l'article 202, troisième tiret et l'article 211, quatrième tiret du traité CE</i>	25
	B. Sur la deuxième question mettant en cause la validité de la directive 2006/24/CE	27
	a) Irrecevabilité	27
	b) A titre subsidiaire, la validité de la directive 2006/24/CE	31
IV.	CONCLUSIONS	36

I. INTRODUCTION

1. Par deux ordonnances en date du 27 février 2009, notifiées par le greffier de la Cour au Conseil le 14 avril 2009, le "Verwaltungsgericht" Wiesbaden (Allemagne) a posé à la Cour de justice, en vertu de l'article 234 CE, des questions préjudicielles, relatives à la validité du Règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil du 26 novembre 2007 portant modification du règlement (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune ¹, du Règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission du 18 mars 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne la publication des informations relatives aux bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ² et de la Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE, ³ ainsi que des questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ⁴.

2. Les dispositions communautaires visées par l'ordonnance de renvoi sont les suivantes:

- les articles 42, point 8 ter, et 44 bis du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune⁵ introduits par le règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil,
- le règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission,
- la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil et
- les article 18, paragraphe 2, deuxième tiret, 20 et 7 de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

¹ JO L 322 du 07.12.2007, p. 1.

² JO L 76 du 19.03.2008, p. 28.

³ JO L 105 du 13.04.2006, p. 54.

⁴ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁵ JO L 209 du 11.8.2005, p. 1-25.

3. Les questions préjudicielles trouvent leur origine dans les recours formés par Firma Volker und Markus Schecke GbR et par Hartmut Eifert contre le Land Hessen (l'office fédéral allemand pour l'agriculture et l'alimentation étant partie intervenante), visant à contester la publication des données personnelles les concernant en leur qualité de bénéficiaires d'aides agricoles. Selon les requérants, l'article 44 bis du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil introduit par le règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil et mis en œuvre par le règlement (CE) n° 259/08 de la Commission, méconnaîtrait le droit communautaire de la protection des données, au motif notamment qu'une telle publication ne serait pas justifiée par des intérêts publics prépondérants.
4. Le "Verwaltungsgericht" a donc décidé de saisir la Cour de justice de questions préjudicielles dont deux en appréciation de validité d'actes du Conseil et de la Commission visant à savoir si : 1) les articles 42, point 8 ter, et 44 bis du règlement n° 1290/2005 du Conseil introduits par le règlement n° 1437/2007 du Conseil sont invalides, en raison d'une atteinte injustifiée au droit fondamental de la protection de la vie privée; 2) le règlement n° 259/2008 de la Commission, en ce qu'il prévoit une publication exclusivement sur l'Internet en indiquant le nom du bénéficiaire et les montants reçus au titre du FEAGA et du FEADER, a) est invalide ou b) n'est valide qu'en raison de l'invalidité de la directive 2006/24/CE modifiant la directive 2002/58/CE.
5. Dans l'hypothèse où les dispositions citées dans les première et deuxième questions préjudicielles sont valides, la juridiction de renvoi saisit la Cour de justice de quatre questions préjudicielles en interprétation des articles 7, en particulier sous e), 18, paragraphe 2, deuxième tiret, et 20 de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.
6. Aux termes de l'article 23 du statut de la Cour de justice, le Conseil ne dépose, en principe, d'observations écrites, que dans la mesure où elles concernent la validité d'un acte du Conseil. Les présentes observations écrites du Conseil seront donc limitées à la première question préjudicielle portant sur la validité de deux dispositions du règlement n° 1437/2007

du Conseil et à la deuxième branche de la deuxième question préjudicielle portant sur la validité de la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil. Le Conseil ne se prononcera pas sur la première branche de la deuxième question portant sur l'invalidité alléguée du règlement n° 259/2008 de la Commission ni sur les troisième, quatrième, cinquième et sixième questions préjudicielles relatives à l'interprétation de diverses dispositions de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

II. CADRE FACTUEL ET JURIDIQUE

7. Le 3 mai 2006, la Commission a lancé une initiative européenne en matière de transparence sous forme d'un livret vert (COM(2006)194 final) qui incluait une suggestion par laquelle les informations concernant les bénéficiaires de fonds communautaires seraient publiées, permettant ainsi de répondre à trois objectifs prioritaires :

- accroître la légitimité des politiques de l'UE en divulguant des informations concernant les pratiques de dépenses,
- établir des rapports transparents sur les pratiques de dépenses des institutions européennes, et
- améliorer le contrôle budgétaire.

Cette initiative couvrait l'ensemble des dépenses sectorielles de l'UE et n'était pas limitée au secteur agricole.

8. Suite à cette initiative, le règlement n° 1995/2006⁶ modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes⁷ (le "règlement financier"), a été adopté. règlement

9. Ce règlement a ajouté l'article 30 au règlement financier qui vise à accroître la transparence relative aux informations sur les bénéficiaires de fonds communautaires. Cet article prévoit une obligation de communication de ces informations dans certaines limites requises pour protéger des intérêts légitimes publics et privés en tenant compte de la période comptable spécifique du Fonds européen agricole de garantie (considérant 6).

⁶ JO L 390 du 30.12.2006, p. 1-26.

⁷ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1-48.

10. L'article 53 ter, paragraphe 2, du règlement financier oblige les Etats membres notamment à assurer par le biais des réglementations sectorielles pertinentes et conformément à l'article 30, paragraphe 3, une publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires des fonds en provenance du budget.
11. En application des dispositions déjà citées du règlement financier, le Conseil a adopté le règlement n° 1437/2007 qui a introduit l'article 44bis au règlement n° 1290/2005, obligeant les Etats membres à assurer la publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires du FEAGA et du Fonds européen agricole pour le développement rural ("Feader"), ainsi que des montants reçus par chaque bénéficiaire au titre de chacun de ces fonds. Comme l'indique le considérant 14 du règlement 1437/2007, *"le fait de mettre ces informations à la disposition du public accroît la transparence de l'utilisation des fonds communautaires dans le cadre de la politique agricole commune et améliore la bonne gestion financière de ces fonds, notamment en renforçant le contrôle public de l'utilisation des sommes concernées. Compte tenu de l'importance primordiale des objectifs poursuivis, il est justifié, conformément au principe de proportionnalité et aux exigences relatives à la protection des données à caractère personnel, de prévoir une publication générale des informations pertinentes, étant donné que cette disposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique et aux fins de la prévention des irrégularités"*.
12. Dans son avis 2007/C 134/01 du 10 avril 2007, le contrôleur européen de la protection des données s'est, dans la droite ligne de son précédent avis 2007/C 94/03 sur le règlement n° 1995/2006 modifiant le règlement financier, déclaré favorable à l'intégration du principe de transparence dans la législation, dans le respect de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) n° 45/2001 qui visent notamment à protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
13. Il résulte de l'article 42, point 8 ter du règlement 1290/2005 du Conseil introduit par le règlement 1437/2007 du Conseil que les modalités d'application du règlement 1290/2005 sont arrêtées par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 41, paragraphe 2, dudit règlement (procédure de comitologie) et que ces modalités

concernent "la publication des informations relatives aux bénéficiaires visée à l'article 44 bis et les aspects pratiques relatifs à la protection des individus eu égard au traitement de leurs données personnelles, conformément à la législation communautaire relative à la protection des données. Ces modalités garantissent notamment que les bénéficiaires de fonds sont informés du fait que les données en question peuvent être rendues publiques et qu'elles peuvent être traitées par les organes compétents en matière d'audit et d'enquête aux fins de la protection des intérêts financiers des Communautés, et précisent le moment opportun pour cette information".

14. L'article 44 bis du règlement 1290/2005 introduit par le règlement 1437/2007 prévoit que "conformément à l'article 53 ter, paragraphe 2, point d), du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, les États membres assurent la publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires du FEAGA et du Feader ainsi que des montants reçus par chaque bénéficiaire au titre de chacun de ces Fonds. Ces informations comprennent au minimum :
 - a) dans le cas du FEAGA, l'indication du montant concerné, ventilé en paiements directs au sens de l'article 2, point d), du règlement (CE) n° 1782/2003 et autres dépenses;
 - b) dans le cas du Feader, le montant total du financement public par bénéficiaire."
15. Ainsi que le prévoit l'article 42, point 8 ter, du règlement 1290/2005 introduit par le règlement 1437/2007, la législation communautaire relative à la protection des données s'applique.
16. Conformément à l'article 7, sous c) et e) de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative 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 traitement de données à caractère personnel est licite respectivement si "il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est tenu" ou "s'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement (...) auquel les données sont communiquées".

17. Le Règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission du 18 mars 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne la publication des informations relatives aux bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), fixe, à son article premier, le contenu de la publication, à son article 2, le format de la publication - sur un site internet unique par État membre - et à son article 3, la date de publication. En outre, aux fins de l'application de la directive 95/46/CE, l'article 4 prévoit un mécanisme d'information des bénéficiaires en ce qui concerne leurs données à caractère personnel.
18. L'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ("CEDH") dispose :
 - "1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
 - 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."*
19. L'article 6, paragraphe 2, du traité UE, prévoit que *"l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la [CEDH] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire"*.
20. L'article premier, deuxième alinéa, du traité UE prévoit qu'il *"marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens"*.

21. En outre, certaines des données à caractère personnel des personnes qui consulteront les informations publiées sur l'Internet seront conservées en vertu de la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE⁸.
22. L'article premier de la directive 2006/24/CE prévoit, en effet, qu'elle "*a pour objectif d'harmoniser les dispositions des États membres relatives aux obligations des fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications en matière de conservation de certaines données qui sont générées ou traitées par ces fournisseurs, en vue de garantir la disponibilité de ces données à des fins de recherche, de détection et de poursuite d'infractions graves telles qu'elles sont définies par chaque État membre dans son droit interne*" et qu'elle "*s'applique aux données relatives au trafic et aux données de localisation concernant tant les entités juridiques que les personnes physiques, ainsi qu'aux données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur enregistré. Elle ne s'applique pas au contenu des communications électroniques, notamment aux informations consultées en utilisant un réseau de communications électroniques.*"
23. L'article 3, paragraphe 1, de cette directive dispose que : "*par dérogation aux articles 5, 6 et 9 de la directive 2002/58/CE, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les données visées à l'article 5 de la présente directive soient conservées, conformément aux dispositions de cette dernière, dans la mesure où elles sont générées ou traitées dans le cadre de la fourniture des services de communication concernés par des fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou d'un réseau public de communications, lorsque ces fournisseurs sont dans leur ressort*".

⁸ JO L 105 du 13.4.2006, p. 54

24. Dans d'autres secteurs que le secteur agricole et en application du règlement financier, des mesures de publication des bénéficiaires des fonds communautaires ont également été introduits. Le 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, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999⁹, dispose à son article 69 que :

" Information et publicité

- 1. L'État membre et l'autorité de gestion pour le programme opérationnel fournissent des informations sur les opérations et les programmes faisant l'objet d'un cofinancement, dont ils assurent par ailleurs la publicité. Cette information est destinée aux citoyens de l'Union européenne et aux bénéficiaires dans le but de mettre en valeur le rôle de la Communauté et d'assurer la transparence quant à l'intervention des Fonds. La Commission adopte les modalités d'application du présent article conformément à la procédure visée à l'article 103, paragraphe 3.*
- 2. L'autorité de gestion du programme opérationnel est chargée d'assurer la publicité conformément aux modalités d'application du présent règlement adoptées par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 103, paragraphe 3."*

25. L'article 7, point d), du règlement n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006, établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fond social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n°1080 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional¹⁰ prévoit que, pour rendre l'utilisation des Fonds plus transparente (considérant n° 4), l'autorité de gestion est chargée d'organiser la publication, par voie électronique ou autre, de la liste des bénéficiaires, du nom des opérations et du montant du financement public alloué aux opérations.

⁹ JO L 210 du 31.7.2006, p. 25-78.

¹⁰ JO L 371 du 27.12.2006, p. 1

III. QUANT AU FOND

A. Sur la première question relative à la validité des articles 42, point 8 ter et 44 bis du règlement 1290/2005 du Conseil introduits par le règlement 1437/2007 du Conseil

26. Afin de justifier sa première question, la juridiction de renvoi déduit de l'article 44bis du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007, que chaque bénéficiaire du FEAGA et du FEADER doit faire l'objet d'une publication, ce qui serait constitutif d'une atteinte injustifiée au droit fondamental à la protection des données.
27. La juridiction de renvoi soutient que la protection des données de personnes physiques y compris en leur qualité d'associées dans une société de personnes, est un droit fondamental au niveau communautaire. Un tel droit fondamental résulte, comme l'indique la juridiction de renvoi, de la protection de la vie privée telle qu'elle est prévue à l'article 8 de la CEDH.
28. Le droit à la vie privée est également reconnu à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la "Charte"). Par ailleurs, l'article 8 de la Charte proclame expressément le droit à la protection des données à caractère personnel. Ces principes ont été repris à l'article 6, paragraphe 2 du traité UE.
1. *Sur le respect de l'article 8 de la CEDH relatif au respect de la vie privée et familiale*
29. En ce qui concerne l'examen de compatibilité entre les dispositions contestées du règlement 1437/2007 et l'article 8 de la CEDH, il importe de vérifier si le règlement n° 1437/2007 prévoit une ingérence dans la vie privée et, en cas de réponse affirmative, si cette ingérence est justifiée au regard de l'article 8 de la CEDH, c'est-à-dire si, en présence de plusieurs moyens permettant d'atteindre la finalité recherchée, le moyen choisi est celui qui entraîne le moins d'ingérence dans la vie privée des personnes concernées.
30. En outre, le Conseil souhaite faire remarquer que l'article 8 de la CEDH a été mis en œuvre en droit communautaire par la directive 95/46 ou par le règlement 45/2001.

31. En effet, l'article 6, paragraphe 1 de la directive 95/46/CE impose en particulier que les données soient "*adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement*" (point c)). Conformément à l'article 7, sous c) et e), de la directive 95/46/CE, le traitement de données à caractère personnel est légitimé respectivement s' "*il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est tenu*" ou "*s'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement (...) auquel les données sont communiquées*".
32. Si les dispositions précitées de la directive 95/46/CE doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux (voir point 68 de l'affaire *Österreichischer Rundfunk*¹¹), il importe d'observer, à titre liminaire, que celles-ci visent déjà à assurer un niveau élevé de protection dans la Communauté, notamment en ce qui concerne le droit à la vie privée tel que reconnu à l'article 8 de la CEDH (considérant 10 de la directive 95/46/CE) et que "*les principes de la protection des droits et des libertés des personnes, notamment du droit à la vie privée, contenus dans [cette] directive précisent et amplifient ceux qui sont contenus dans la convention, du 28 janvier 1981, du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*" (considérant 11 de cette directive).
33. En l'espèce, il n'est pas contesté que le règlement 1437/2007 est compatible avec les exigences élevées de protection découlant de la directive 95/46/CE dont le respect doit être assuré par les États membres.
34. En effet, le traitement des données en cause est nécessaire au respect d'une obligation légale découlant du règlement n° 1437/2007 du Conseil et du règlement n° 259/2008 de la Commission qui visent à accroître la transparence de l'utilisation des fonds

¹¹ Arrêt de la Cour du 20 mai 2003, *Rechnungshof contre Österreichischer Rundfunk et autres et Christa Neukomm et Joseph Lauerermann contre Österreichischer Rundfunk*, aff. jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. 2003 p. I-04989

communautaires dans le cadre de la politique agricole commune et à améliorer la bonne gestion financière de ces fonds, notamment en renforçant le contrôle public de l'utilisation des sommes concernées (considérant 14). Le traitement des données à caractère personnel en cause est donc licite au regard de l'article 7 de la directive 95/46/CE.

a) Sur l'ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée des bénéficiaires des aides agricoles

35. La juridiction de renvoi considère que même si depuis peu les sociétés de droit civil en Allemagne sont considérées comme étant dotées de la personnalité morale, les requérants auraient été les associés en personne dans la jurisprudence nationale antérieure (point 22 de l'ordonnance de renvoi). La juridiction de renvoi en déduit qu'est en cause en l'espèce un droit à la protection de données concernant des personnes physiques. .
36. Que des personnes physiques ou des personnes morales soient concernées, il importe de souligner qu'en tout état de cause, c'est dans le cadre de leur activité professionnelle qu'elles le sont. En effet, même si la Cour a déjà reconnu que la communication de revenus professionnels d'un individu à un tiers constitue une ingérence dans la vie privée au sens de l'article 8 CEDH (affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée, points 73 à 75), suivant l'interprétation large de la notion de "vie privée" qui a été donnée par la Cour européenne des droits de l'homme, le tribunal de première instance des Communautés européennes¹² a, toutefois, précisé que "le simple fait qu'un document contienne des données à caractère personnel ne signifie pas nécessairement que la vie privée ou l'intégrité des personnes concernées soit mise en cause, bien que les activités professionnelles ne soient pas, en principe, exclues de la notion de 'vie privée' au sens de l'article 8 de la CEDH" (point 123).
37. Le Conseil est d'avis que l'ingérence alléguée dans la présente espèce est d'un degré moindre que dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée. En effet, les données publiées concernent les montants des aides agricoles dont bénéficient des agriculteurs

¹² Arrêt du Tribunal du 8 novembre 2007, *The Bavarian Lager Co Ltd contre Commission des Communautés européennes*, aff. T-194/04, Rec. 2007 p. II-04523 - pourvoi de la Commission et du Conseil.

associés dans une société de droit civil pour l'exercice de leur activité professionnelle. Les revenus de ces agriculteurs ne sont pas publiés et, comme le souligne le défendeur dans le litige au principal, les requérants ont été informés de la publication et peuvent s'y soustraire en renonçant aux aides (voir le point 6 de l'ordonnance de renvoi).

38. Il faut donc en conclure qu'il existe une ingérence au sens de l'article 8 de la CEDH mais que lorsque la Cour l'appréciera au regard d'autres intérêts publics mis en balance (voir *infra*), le faible degré d'ingérence en l'occurrence devra être pris en compte.

b) Sur la justification de l'ingérence

39. Selon la juridiction de renvoi, suivant en cela l'argumentation de la requérante dans le litige au principal, l'ingérence ne serait pas justifiée au regard des conditions fixées par l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, ainsi que la Cour l'a interprété dans l'arrêt *Österreichischer Rundfunk* précité.
40. Les requérants dans le litige au principal ajoutent que les règles relatives au Fonds social européen ne prévoient pas la désignation nominative des bénéficiaires.
41. A cet égard, il convient de rappeler que l'article 7, point d), du règlement n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional¹³, prévoit que pour rendre l'utilisation des Fonds plus transparente (considérant n° 4), l'autorité de gestion est chargée d'organiser la publication, par voie électronique ou autre, de la liste des bénéficiaires, du nom des opérations et du montant du financement public alloué aux opérations.

¹³ JO L 371 du 27.12.2006, p. 1-173.

42. L'argument des requérants ne convainc guère, puisque d'une part la législation communautaire prévoit une obligation de publication et, d'autre part, les bénéficiaires du Fonds social européen sont des organismes intermédiaires (par exemple des régions pour un projet déterminé), à la différence des bénéficiaires du FEAGA et du Feader qui sont des personnes physiques ou des personnes morales en tant que bénéficiaires finaux. En outre, si la publication des noms des bénéficiaires finaux des actions menées par ces organismes intermédiaires était prévue, le risque d'ingérence dans leur vie privée serait plus grave puisque la participation auxdites actions est susceptible de révéler des aspects de leur vie privée tels que le chômage ou un handicap. En l'occurrence, les requérants dans le litige au principal devant le tribunal national sont des personnes physiques qui ont fait le choix d'être associés dans une société de personnes impliquant, conformément au droit national, une obligation d'indiquer le nom des personnes physiques.
43. La comparaison avec le Fonds social européen n'est donc pas pertinente aux fins de l'appréciation de la justification de l'ingérence au regard de l'article 8 de la CEDH.
44. Concernant la justification de l'ingérence, conformément aux dispositions pertinentes de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, les conditions suivantes doivent être remplies : l'ingérence est prévue par la loi et elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire au bien-être économique du pays.
45. La juridiction de renvoi ne conteste pas le fait que l'ingérence est prévue et encadrée par le règlement n° 1437/2007 du Conseil et le règlement n° 259/2008 de la Commission.
46. En revanche, la juridiction de renvoi considère que l'atteinte ne constituerait pas une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire au bien-être économique du pays. Elle estime, en effet, que la mesure n'est pas proportionnée au but légitime recherché et qu'aucun besoin social impérieux n'est en cause.

47. La juridiction de renvoi considère que l'objectif d'accroître la transparence de l'utilisation des fonds communautaires et d'améliorer, par un contrôle public, la bonne gestion financière de ces fonds, ne constitue pas un but à part entière mais décrirait le résultat de la mesure. La juridiction de renvoi reconnaît néanmoins que l'amélioration du contrôle financier sert - selon elle, en retenant une interprétation extensive de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH - l'intérêt économique du pays mais la mesure ne serait pas adéquate en l'espèce. Selon une lettre d'un "spécialiste" du ministère fédéral, la publication n'améliorerait pas le contrôle de l'utilisation des fonds et la prévention des irrégularités car il existe déjà des mécanismes de contrôle étendus qui continuent à être développés.
48. La juridiction de renvoi ajoute qu'en tout état de cause, la publication ne serait pas proportionnée à l'objectif poursuivi en établissant un parallèle avec l'affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée et le jugement de la juridiction de renvoi dans cette affaire (le *Verfassungsgerichtshof* autrichien) qui a statué après l'arrêt de la Cour. Dans cette affaire, était en cause la publication des rémunérations versées aux personnes employées par certaines personnes morales de droit public.
49. Selon la juridiction de renvoi qui se fonde sur l'affaire *Österreichischer Rundfunk*, il aurait été suffisant, pour atteindre le but légitime poursuivi, de ne communiquer les informations sur les rémunérations qu'aux organes de contrôle ou de ne publier que les montants globaux.
50. La juridiction de renvoi conclut en contestant l'existence du caractère nécessaire de l'ingérence, car les considérants du règlement dont la validité est contestée ne démontreraient pas en quoi la publication des données peut servir un tant soit peu le bien public du pays ou un intérêt public impérieux (point 25 de l'ordonnance de renvoi).

Le Conseil rejette une telle argumentation pour les raisons suivantes.

i) Le but légitime poursuivi par le règlement n° 1437/2007 du Conseil

51. Tout d'abord, il convient de rappeler que le but légitime recherché par le règlement n° 1437/2007 est d'accroître la transparence de l'utilisation des fonds communautaires et d'améliorer la bonne gestion financière de ces fonds, notamment en renforçant le contrôle public de l'utilisation des sommes concernées.

52. A plusieurs reprises, la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme ont reconnu le but légitime de publier des informations sur des données fiscales de personnes physiques.
53. Dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée, la Cour a reconnu que le but de garantir l'utilisation parcimonieuse et appropriée des fonds publics par l'administration constitue un but légitime tant au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH que de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46 (voir point 81 de cette affaire). Il faut ajouter qu'en vertu de l'article 280 du traité CE, la Communauté et les Etats membres ont l'obligation de protéger les intérêts financiers des Communautés.
54. En outre, l'objectif de transparence, contrairement à ce que prétend la juridiction de renvoi, constitue un but légitime.
55. En effet, le traité sur l'Union européenne consacre la notion de transparence dans son article 1er, deuxième alinéa, en vertu duquel le traité "*marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens*". Cet objectif se traduit notamment par l'article 255 du traité CE qui confère aux citoyens un droit d'accès aux documents des institutions.
56. La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir les premier et deuxième considérants du règlement n° 1049/2001 du Conseil¹⁴ et les points 5, 34, 45 et 46 de l'arrêt "*Turco*"¹⁵).

¹⁴ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43

¹⁵ Arrêt de la Cour du 1er juillet 2008, *Royaume de Suède et Mauricio Turco contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-39/05 P et C-52/05 P, non encore publié au Recueil.

57. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la publication dans la presse d'une déclaration fiscale d'un dirigeant d'entreprise privée apportait une contribution à un débat public relatif à une question d'intérêt général et que selon une jurisprudence constante il existe pour le public un droit de recevoir des informations sur des questions d'intérêt public (voir points 50 et 51 de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 1999 *Fressoz et Roire c. France*¹⁶).
58. La transparence de la vie politique a également été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme comme un but légitime (voir point 44 de l'arrêt du 18 mai 2004, *Editions Plon c. France*¹⁷). La Commission européenne des droits de l'homme dans sa décision *Gedin c. Suède*¹⁸ a également admis que la mise à disposition d'informations sur le non-paiement de taxes sur un registre accessible au public poursuivait un but légitime et nécessaire au bien-être économique du pays au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH.
59. Comme le constate l'avocat général Kokott dans ses conclusions dans une affaire récente¹⁹, il apparaît que la Cour européenne des droits de l'homme ne déduit pas de manière contraignante le traitement confidentiel des données fiscales de l'article 8 de la CEDH (point 89).
60. La Cour, dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée, a également reconnu le droit, dans une société démocratique, pour les contribuables et l'opinion publique de manière générale, d'être tenus informés de l'utilisation des recettes publiques, notamment en matière de dépenses de personnel. De telles informations, rassemblées dans le rapport, sont de nature à contribuer au débat public relatif à une question d'intérêt général et servent donc l'intérêt public (point 85).

¹⁶ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 1999, Req. n° 29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I

¹⁷ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 mai 2004, Req. n° 58148/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-IV.

¹⁸ Req. n° 29189/95

¹⁹ *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy*, aff. C- 73/07, non encore publié au Recueil

61. L'avocat général dans l'affaire C-73/07 déjà citée, a résumé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission européenne des droits de l'homme de la manière suivante : *"il y a, en tout cas, un intérêt public, lorsque les informations communiquées se rapportent à un débat public qui a effectivement eu lieu (...)"* (point 73). L'avocat général ajoute qu'il y a un intérêt public concret à obtenir des informations sur l'imposition et les revenus et le patrimoine des personnes de la vie publique (point 92).
62. Au vu de cette jurisprudence et des objectifs fixés par le règlement 1437/2007 (voir *supra* paragraphe 11), l'objectif de publication des informations relatives aux bénéficiaires des aides agricoles est parfaitement légitime et conforme aux principes de protection des intérêts financiers des Communautés et de transparence appliqués au domaine spécifique de la politique agricole commune ("PAC").
- ii) Le caractère nécessaire de l'ingérence, dans une société démocratique, pour atteindre le but légitime poursuivi
63. Dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* précitée, la Cour s'est interrogée dans le cadre d'une interprétation à la lumière de l'article 8 de la CEDH, sur la question de savoir si l'indication du nom des personnes concernées au regard des revenus perçus est proportionnée au but légitime poursuivi, qui était de garantir une utilisation optimale des fonds publics et, en particulier, le maintien des salaires dans les limites raisonnables.
64. La Cour a conclu qu'il incombait aux juridictions de renvoi d'examiner si l'objectif n'aurait pu être atteint de manière aussi efficace par la transmission des informations nominatives aux seules instances de contrôle et *"s'il n'aurait pas été suffisant d'informer le grand public des seuls rémunérations et autres avantages pécuniaires auxquels les personnes occupées par les entités publiques concernées peuvent contractuellement ou statutairement prétendre, mais non des sommes que chaque personne a effectivement perçues, au cours de l'année considérée, et dont une fraction variable, peut dépendre de leur situation familiale et personnelle"* (point 88).

65. En outre, la Cour a relevé dans cette affaire qu' "il n'est pas exclu que [les personnes concernées] puissent être lésées du fait des répercussions négatives de la publicité attachée à leurs revenus professionnels, notamment sur les perspectives d'embauche qui s'ouvriraient à elles dans d'autres entreprises situées ou non en Autriche et qui ne sont pas soumises au contrôle du Rechnungshof" (point 89).
66. Les faits de l'espèce diffèrent de ceux ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk*.
67. En effet, les montants des aides agricoles reçus pour chaque bénéficiaire désigné ne dépendent pas de leur situation familiale et personnelle mais de facteurs uniquement liés à leur activité professionnelle en tant qu'agriculteur, notamment, dans le cadre du régime de paiements directs, au nombre et à la valeur des droits à paiement dont chacun dispose. A la différence de la publication des salaires en cause dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk*, la publication du montant des aides agricoles en l'espèce ne permet pas d'identifier les revenus (ni les chiffres d'affaires) de leurs bénéficiaires. L'appréciation de l'atteinte doit donc être différente lorsque sont en cause des données qui ne se rapportent qu'à des activités professionnelles (voir points 119 et 131 de l'arrêt *Bavarian Lager*²⁰). Il ne s'agit pas en l'occurrence de révélation de détails de la vie intime d'agriculteurs ou de leurs revenus. Il s'agit au contraire d'informations qui ont trait à une question d'intérêt public pour les contribuables européens liées à l'utilisation d'aides publiques dans le cadre de l'exercice de leur activité professionnelle et pour lesquelles les agriculteurs disposent du choix de les solliciter ou non.

²⁰ Arrêt du Tribunal du 8 novembre 2007, aff. T-194/04, Rec. 2007 p. II-04523

68. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice²¹ et de la Cour européenne des droits de l'homme (voir *infra* paragraphes 71 à 73) met en balance les différents intérêts en présence afin de trouver un juste équilibre entre ces intérêts. En l'espèce, le Conseil est d'avis que l'intérêt public en cause qui est d'accroître la transparence de l'utilisation des fonds communautaires et d'améliorer la gestion financière de ces fonds, notamment en renforçant le contrôle public de l'utilisation des sommes concernées, doit être mis en balance avec l'intérêt des bénéficiaires des aides agricoles dans le cadre de leur activité professionnelle pour les raisons suivantes.
69. L'importance des fonds communautaires dans le domaine de la politique agricole commune qui représente un des plus gros postes de dépenses communautaires justifie en effet qu'un débat public ait lieu sur l'utilisation de ces fonds. Un tel débat public ne peut être utilement mené qu'en application du "principe d'ouverture" consacré par l'article premier, paragraphe 2 du traité UE et mis en œuvre par l'article 255 du traité CE. Les citoyens bénéficieront ainsi d'une meilleure participation au processus décisionnel et pourront se faire une idée par eux-mêmes de l'utilisation optimale des fonds publics. Leur participation au débat public pourra ainsi exercer une pression sur les décideurs politiques afin de garantir le maintien des aides dans les limites raisonnables.

²¹ Voir dans le domaine agricole, la divulgation de données relatives aux cultures arables soumises par un ancien complet : arrêt de la Cour du 14 septembre 2000, *The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Trevor Robert Fisher and Penny Fisher*, aff. C-369/98, Rec. 2000, p. I.06751 ; voir également la légitimation de la publication des comptes annuels de sociétés dans l'ordonnance de la Cour, aff. jointes C-435/02 et C-103/03, *Axel Springer AG contre Zeitungsverlag Niederrhein GmbH & Co Essen KG et Hans-Jürgen Wesk*, para. 48 et suivants ; plus généralement voir l'arrêt de la Cour du 16 décembre 2008, aff. C-73/07, non encore publié au Recueil et l'arrêt de la Cour du 29 janvier 2008, *productores de Música de España (Promusicae) contre Telefónica de España SAU*, aff. C-275/06, Rec. 2008 p. I-271

70. Comme l'a explicité le Parlement européen dans son avis sur la proposition de règlement dont la validité est contestée, " (...) *il ne faut pas oublier que les déficiences au niveau de l'exécution des dépenses agricoles, qui continuent de représenter un des plus gros postes de dépenses des Communautés, mettent en question, non seulement la légitimité de la politique agricole commune, mais aussi celle de l'Union européenne dans son ensemble. Les discussions menées ces dernières années ont montré que l'absence de vue d'ensemble claire et transparente de la répartition des dépenses agricoles et des montants des paiements effectivement réalisés, de même que les retards, parfois excessifs, dans l'application de sanctions, même en cas de violations manifestes du droit communautaire, ont encouragé la publication, dans la presse, d'articles contenant des informations fausses, ou du moins très déformées. Ceci explique le fait que, dans les États membres, l'opinion publique ait une perception tout aussi déformée de la PAC et de l'Union européenne dans son ensemble. Cependant, des rapports de la Cour des comptes européenne font état d'une amélioration continue de la qualité de la gestion des dépenses agricoles ainsi que de leur contrôle au cours de ces dernières années. Le rapporteur se félicite, par conséquent, du fait que les dépenses agricoles ne soient pas considérées isolément, mais qu'elles fassent partie d'une initiative transsectorielle en matière de transparence. Cet élément peut également contribuer à une normalisation du débat dans l'opinion publique (...)*".
71. La Cour européenne des droits de l'homme, dans les affaires relatives à la divulgation de données à caractère personnel, a reconnu qu'il convenait d'accorder aux autorités nationales compétentes une certaine latitude pour établir un juste équilibre entre les intérêts publics et privés qui se trouvent en concurrence (v. par exemple affaire *Peck c. Royaume-Uni*²²). Dans la mise en balance des intérêts, l'ampleur du contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme est fonction de facteurs tels que la nature et l'importance des intérêts en jeu et la gravité de l'ingérence (*Z. c. Finlande*²³).

²² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 janvier 2003, req. n° 44647/98, Recueil des arrêts et décisions 2003-I

²³ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 février 1997, req. n° 22009/93, Recueil des arrêts et décisions 1997-I

72. A titre d'exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a fait prévaloir la liberté d'expression sur le droit des contribuables au respect de leur vie privée en estimant que les mesures suivantes n'étaient pas disproportionnées : la publication de la déclaration fiscale d'un dirigeant d'une entreprise privée (*Fressoz et Roire c. France*²⁴) et la publication des informations couvertes par le secret médical d'un dirigeant public plusieurs mois après sa mort (*Editions Plon c. France*²⁵).
73. Dans l'affaire *Marper c. Royaume-Uni*²⁶, la Cour a, de nouveau, reconnu que l'étendue de la marge d'appréciation du caractère nécessaire de l'ingérence dans une société démocratique, "est variable et dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la nature du droit en cause garanti par la Convention, son importance pour la personne concernée, la nature de l'ingérence et la finalité de celle-ci. Cette marge est d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre 'intime' qui lui sont reconnus (...). Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'Etat est restreinte (...). En revanche, lorsqu'il n'y a pas de consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, que ce soit sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ou sur les meilleurs moyens de le protéger, la marge d'appréciation est plus large (...)".
74. En l'espèce, il n'existe pas de consensus au sein des Etats membres sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ou sur les meilleurs moyens de le protéger. Ainsi, par exemple, des Etats membres tels que la France²⁷ ou la

²⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 1999, req. n° 29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I

²⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 mai 2004, Req. n°58148/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-IV

²⁶ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2008, req. n° 30562/04 et 30566/04

²⁷ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Fressoz et Roire c. France* du 21 janvier 1999, req. n° 29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I

Finlande²⁸ autorisent la communication ou la publication de données à caractère fiscal de personnes physiques. Il peut être soutenu qu'en l'occurrence, la publication litigieuse est davantage justifiée au regard des enjeux du débat public avec les citoyens européens pour la PAC qui représente un des plus gros postes de dépenses communautaires qu'en ce qui concerne la publication des revenus ou des déclarations fiscales de particuliers voire même de dirigeants publics ou privés.

75. La marge d'appréciation du caractère nécessaire de l'ingérence dans une société démocratique est donc large et le législateur communautaire pouvait mettre en œuvre l'objectif de transparence à l'égard des contribuables européens, ainsi qu'il l'a fait dans le règlement 1437/2007.
76. La mesure prise par le législateur communautaire est proportionnée à cet objectif de transparence car les autres mesures suggérées par la juridiction de renvoi n'auraient pas permis d'atteindre le but légitime. En ne communiquant les informations qu'aux organes de contrôle, le citoyen/contribuable se trouverait exclu du débat public relatif à une question d'intérêt général qui le concerne. En ne publiant que les montants globaux, le citoyen serait privé de l'information sur la répartition très éclatée des bénéficiaires des financements publics. Le but poursuivi n'est pas de confier aux citoyens le rôle de contrôleur de l'utilisation des aides agricoles mais de les faire participer au débat public en contribuant au développement d'une opinion publique susceptible d'exercer une influence sur les dirigeants publics, en particulier sur le maintien des aides dans des limites raisonnables. Les citoyens peuvent néanmoins, à titre subsidiaire, participer au contrôle de l'utilisation des sommes concernées en alertant les autorités de contrôle des éventuels abus qu'ils pourraient déceler à la lecture des publications.
77. Enfin, il n'est pas contesté que les prescriptions strictes de la directive 95/46 ont été respectées.

²⁸ Arrêt de la Cour du 16 décembre 2008, aff. C- 73/07 "*Tietosuojavaltutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy*", non encore publié au Recueil

78. Le législateur communautaire conservant une large marge d'appréciation sur les données qu'il estime nécessaire et approprié de publier, le principe de proportionnalité, tel qu'interprété par la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, a donc été respecté par le législateur communautaire lorsqu'il a adopté le règlement 1437/2007.
2. *Sur la validité de l'article 42 point 8 ter du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007 au regard de l'article 202, troisième tiret et l'article 211, quatrième tiret du traité CE*
79. L'article 44 bis du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007 prévoit l'obligation de publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires du FEAGA et du Feader ainsi que des montants reçus par chaque bénéficiaire au titre de chacun de ces fonds. Les considérants 13 et 14 du règlement n° 1437/2007 rappellent les objectifs de mise à la disposition de ces informations au "public" ainsi que l'objectif de transparence.
80. L'article 42, point 8 ter du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007 prévoit en substance que les modalités concernant la publication ainsi que les aspects pratiques relatifs à la protection des individus eu égard au traitement de leurs données personnelles, sont arrêtées par la Commission conformément à la procédure de comitologie telle qu'organisée par les articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE (procédure de gestion).
81. Selon la juridiction de renvoi, confier de telles compétences d'exécution à la Commission reviendrait à octroyer à cette dernière une marge de manœuvre très étendue quant à la détermination des données publiées et à la manière de les publier. En particulier, il n'est pas précisé si la publication a lieu uniquement sur l'Internet, ce qui représenterait, selon elle, une atteinte particulièrement grave au droit fondamental.
82. Une telle argumentation doit être rejetée.

83. Le règlement du Conseil fixe une obligation de publication - clairement circonscrite au FEAGA et au Feader - des noms des bénéficiaires et des montants qu'ils ont reçus. L'objectif de transparence et de contrôle public de l'utilisation des fonds publics a été correctement respecté par la Commission dans son règlement n° 259/2008 qui a prévu une publication sur un site Internet qui constitue l'outil le plus ouvert pour mettre le plus aisément possible les informations à la disposition du public.
84. Comme l'a souligné la Cour dans l'arrêt de la Cour du 16 décembre 2008 déjà citée²⁹, "*il y a lieu de tenir compte de l'évolution et de la multiplication des moyens de communication et de diffusion d'informations*" (point 60). En outre, le contenu de la publication permet l'identification des bénéficiaires des aides agricoles ainsi que les montants correspondants au titre des deux fonds visés par le règlement de base du Conseil. La Commission a donc correctement mis en œuvre les compétences d'exécution qui lui ont été conférées par le Conseil à l'article 42, point 8 ter du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007.
85. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour³⁰, les règles essentielles fixées dans le règlement de base sont celles qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire. Tel ne saurait être le cas des modalités de publication, alors même que le principe de publication et sa portée ont été arrêtés par le Conseil dans le règlement n° 1437/2007. De telles modalités de publication sont destinées à garantir le choix de la transparence, voulu par le Conseil.

²⁹ Aff. C-73/07, *Tietosuoja-valtuutettu contre Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy*, non encore publié au Recueil

³⁰ Arrêt de la Cour du 27 octobre 1992, *République Fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes*, aff. C-240/90 Rec. 1992, p. I-05383 et arrêt de la Cour du 17 décembre 1970, *Einfuhr Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster et Berodt & Co.*, aff. C-25/70, Rec. 1970, p. I-01161

86. De l'arrêt *Köster*³¹, il ressort que, dès lors que le Conseil a fixé dans son règlement de base les règles essentielles de la matière envisagée, il peut déléguer à la Commission le pouvoir général d'en arrêter les modalités d'application sans avoir à préciser les éléments essentiels des compétences déléguées. Pour ce faire, une disposition rédigée dans des termes généraux fournit une base d'habilitation suffisante (voir point 41 de l'arrêt *Allemagne c/ Commission* déjà cité³²). En l'espèce, le Conseil, en introduisant l'obligation de publication des noms des bénéficiaires et des montants reçus pour deux fonds communautaires, a fixé les règles essentielles de la matière envisagée et a pu valablement déléguer à la Commission le pouvoir général d'en arrêter les modalités d'application. L'article 42, point 8 ter du règlement n° 1290/2005 introduit par le règlement n° 1437/2007 est donc valable au regard des articles 202 et 211 du traité CE.

B. Sur la deuxième question mettant en cause la validité de la directive 2006/24/CE.

Le Conseil estime, à titre principal, que le point b) de la deuxième question préjudicielle mettant en cause la validité de la directive 2006/24/CE est irrecevable au regard de l'article 234 du traité CE et, à titre subsidiaire, que la directive 2006/24/CE est valide.

a) Irrecevabilité

87. Les requérants ont formé un recours devant le tribunal national en concluant à ce qu'il soit imposé au Land Hessen, le cas échéant par une injonction de ne pas faire, de ne publier ou de ne communiquer à la République fédérale d'Allemagne ou à l'Union européenne aucune des données provenant de la demande commune 2008, demande unique visée à l'article 11 du règlement (CE) n° 796/2004, dans la mesure où cette communication est destinée à servir à la publication d'informations sur les montants financiers qui ont été accordés aux requérants en provenance du FEAGA et du Feader.

³¹ Arrêt de la Cour du 17 décembre 1970, *Einfuhr Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster et Berodi & Co.*, aff. 25/70, Rec. 1970, p. I-01161

³² Arrêt du 27 octobre 1992, *République Fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes*, aff. C-240/90, Rec. 1992, p. I-05383

88. Le point b) de la deuxième question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi vise à déterminer si le règlement n° 259/2008 de la Commission n'est valide que parce que la directive 2006/24/CE est invalide. Au point 29 de l'ordonnance de renvoi, il est affirmé que *"le fait de publier les informations sur les bénéficiaires des aides agricoles exclusivement sur l'Internet a un effet dissuasif. D'une part, cela suppose que les citoyens désireux de s'informer aient accès à l'Internet et, d'autre part, cela les contraint à s'exposer au risque de stockage de leurs données au sens de la directive 2006/24/CE (...). Etant donné que la Cour peut être amenée à confirmer la validité du règlement (CE) n° 259/2008 uniquement si la conservation de données au sens de la directive 2006/24/CE est exclue, le tribunal de céans lui pose également la question de la validité de cette directive"*.
89. Si la Cour venait à considérer la directive 2006/24/CE invalide, la conséquence serait, selon la juridiction de renvoi, que le règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission est valide.
90. Or, le recours des requérants vise précisément à faire échec à la publication d'informations les concernant sur l'Internet et ne vise en aucun cas à empêcher la conservation de données personnelles d'internautes qui ne sont pas parties au litige devant la juridiction de renvoi.
91. C'est pourquoi, de l'avis du Conseil, un arrêt de la Cour sur ce point n'est pas nécessaire au sens de l'article 234 du traité CE pour que la juridiction de renvoi rende son jugement sur le bien-fondé d'une demande d'interdiction de publication de données concernant les requérants.
92. En l'espèce, la directive 2006/24/CE n'est applicable ni aux requérants, ni à la partie défenderesse devant la juridiction de renvoi. Cette directive, une fois transposée, n'a pour effet de créer des obligations qu'à la charge de personnes qui ne sont pas parties au litige devant la juridiction de renvoi, à savoir les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications et les utilisateurs qui auraient pu consulter des données sur l'Internet si celles-ci avaient été publiées par la partie défenderesse.

93. L'objet du litige au principal consiste en la contestation de la publication envisagée de données concernant les requérants sur l'Internet par la partie défenderesse et non en une contestation par des citoyens de la conservation de données d'utilisateurs d'Internet par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications.
94. Il résulte d'une jurisprudence constante qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une demande préjudicielle formée par une juridiction nationale, dès lors qu'il apparaît que l'interprétation du droit communautaire ou l'examen de la validité d'une règle communautaire, sollicités par cette juridiction, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal³³.
95. D'une manière générale, la Cour a jugé qu'elle n'est pas compétente pour fournir une réponse à la juridiction de renvoi, dès lors que les questions qui lui sont posées ne présentent aucun rapport avec les faits ou l'objet de la procédure au principal et ne répondent donc pas à un besoin objectif pour la solution du litige au principal³⁴.
96. A l'instar de l'affaire "*Monin*"³⁵, bien que la juridiction de renvoi fasse état d'un lien entre les questions préjudicielles et l'affaire dont elle est saisie, elle n'aura pas à appliquer la directive 2006/24/CE dans le cadre de la procédure visant à empêcher la publication de données concernant les requérants sur l'Internet.

³³ Voir par exemple, arrêt de la Cour du 13 décembre 1994, *Rita Grau-Hupka c. Stadtgemeinde Bremen*, aff. C-297/93, point 19, aff. C-299/94 du 28 mars 1996, *Anglo-Irish Beef Processors International et autres contre Minister for Agriculture, Food and Forestry*, Rec. 1996, p. I-10925, points 38 et 39

³⁴ Voir notamment arrêt de la Cour du 17 mai 1994, *Corsica ferries Italia Srl contre Corpo dei piloti del porto di Genova*, aff. C-18/93, Rec. 1994, p. I-1783, point 14

³⁵ Ordonnance de la Cour du 16 mai 1994, *Liquidation Monin automobiles - Maison du deux roues*, aff. C-428/93 Rec. 1994, p. I-01707

97. En l'espèce, le Conseil doute de l'existence d'un lien. La juridiction de renvoi a, en effet, créé un lien automatique entre la validité du règlement 259/2008 de la Commission et l'invalidité de la directive 2006/24/CE mais ce lien est hypothétique et contestable. En guise de démonstration du lien, la juridiction de renvoi se contente d'affirmer que la publication sur l'Internet a un effet dissuasif pour les citoyens désireux de s'informer sur les bénéficiaires des aides agricoles.
98. Une telle affirmation non étayée est insuffisante au regard des conditions fixées par l'article 234 du traité CE, la Cour ayant jugé "*qu'il est indispensable que la juridiction nationale donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions communautaires dont elle demande l'interprétation et sur le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige*"³⁶. En outre, une telle affirmation est inexacte³⁷ car elle ne correspond plus aux réalités d'aujourd'hui. De surcroît, la juridiction de renvoi semble retenir comme seule hypothèse - théorique au demeurant - que les citoyens qui se connecteraient à l'Internet le feraient pour la première fois en vue de consulter exclusivement les informations sur les bénéficiaires d'aides agricoles, alors qu'en réalité, au vu du développement de la société de l'information, la plupart des citoyens qui se connectent à l'Internet consultent une multitude de sites. Si ces internautes consultent déjà une multitude de sites sans être dissuadés par le fait que leurs données seront conservées en vertu de la directive 2006/24/CE, il ne fait pas de doute qu'ils ne seront pas plus dissuadés de consulter les sites publiant les informations relatives aux bénéficiaires des aides agricoles. Le lien de causalité entre la publication sur l'Internet des informations relatives aux bénéficiaires des aides agricoles et la conservation des données à caractère personnel des citoyens qui consultent de telles informations n'est donc pas établi par la juridiction de renvoi.

³⁶ Ordonnance de la Cour du 16 novembre 2007, *Autostrada dei Fiori SpA*, aff. C-12/07, Rec. 2007, p. I-00162, point 17 ; voir également ordonnances du 7 avril 1995, *Grau Gomis e.a*, C-167/94, Rec. p. I-1023, point 9, et du 28 juin 2000, *Laguillaumie*, C-116/00, Rec. p. I-4979, point 16

³⁷ Voir contra la position de la Cour qui considère qu'il "*y a lieu de tenir compte de l'évolution et de la multiplication des moyens de communication et de diffusion d'informations*" (aff. C-73/07 point 60)

b) *A titre subsidiaire, la validité de la directive 2006/24/CE*

99. A titre subsidiaire, si la Cour venait à considérer que la deuxième branche de la deuxième question préjudicielle est recevable, le Conseil estime que la directive 2006/24/CE est valide en ce qu'elle respecte pleinement les prescriptions de l'article 8 de la CEDH.
100. La Cour ne s'est pas prononcée directement sur la validité de cette directive au regard de l'article 8 de la CEDH et dans l'affaire *Promisucac*³⁸ n'a pas donné suite à l'interrogation de l'avocat général que la juridiction de renvoi cite dans son ordonnance au point 29. En outre, dans l'affaire *Irlande c/Parlement et Conseil*³⁹ dans laquelle la Cour a confirmé la validité de la directive 2006/24/CE au regard de l'article 95 du traité CE, l'avocat général n'a pas contesté l'objectif légitime ou d'intérêt général des restrictions apportées par la directive 2006/24 aux droits des personnes en matière de protection de leurs données à caractère personnel ni le fait qu'un tel objectif justifiait l'ingérence dans le droit des particuliers au respect de leur vie privée protégé par l'article 8 de la CEDH⁴⁰.
101. En tout état de cause, il sera démontré ci-après en quoi cette directive est conforme à l'article 8 de la CEDH, même si, de l'avis du Conseil, cette question n'est pas nécessaire pour la résolution du litige au principal.
102. Conformément à son article premier, la directive 2006/24/CE vise à garantir la disponibilité de données (par exemple, les nom et adresse de l'abonné ou de l'utilisateur inscrit à qui une adresse IP (protocole internet), un numéro d'identifiant ou un numéro de téléphone a été attribué au moment de la communication⁴¹) à des fins de recherche, de détection et de poursuite d'infractions graves telles qu'elles sont définies par chaque Etat membre dans son droit interne.

³⁸ Arrêt de la Cour du 29 janvier 2008, *productores de Música de España (Promusicae) contre Telefónica de España SAU*, aff. C-275/06, Rec. 2008, p.00271

³⁹ Arrêt de la Cour du 10 février 2009, *Irlande c/Parlement européen et Conseil*, aff. C-301/06

⁴⁰ Voir les points 94 et 95 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire précitée C-301/06

⁴¹ Article 5, paragraphe 1, point a), 2.iii)

103. Comme l'a rappelé le Conseil dans une précédente affaire⁴², les droits protégés par l'article 8 de la CEDH ne sont pas absolus et peuvent faire l'objet de restrictions dans les conditions prévues au point 2 de cet article. Telle qu'elle est prévue par la directive 2006/24, la conservation des données sert un intérêt général légitime, reconnu par l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, et constitue un moyen adéquat de protéger cet intérêt. L'article 8, paragraphe 2, de la CEDH autorise, en effet, une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit à la vie privée pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire notamment à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales ou à la protection des droits et des libertés d'autrui.
104. Le considérant 9 de la directive 2006/24/CE justifie que les conditions d'application de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH sont remplies. Il expose que *"étant donné que la conservation des données s'est révélée être un outil d'investigation nécessaire et efficace pour les enquêtes menées par les services répressifs dans plusieurs États membres et, en particulier, relativement aux affaires graves telles que celles liées à la criminalité organisée et au terrorisme, il convient de veiller à ce que les données conservées soient accessibles aux services répressifs pendant un certain délai, dans les conditions prévues par la présente directive"*.
105. Le Conseil considère que l'obligation de conservation découlant de la directive 2006/24/CE est conforme au principe de proportionnalité tel qu'il résulte de l'article 8, paragraphe 2 de la CEDH. En effet, la directive 2006/24/CE prescrit aux fournisseurs de services de communications électroniques *"de ne conserver que les données qui sont générées ou traitées lors de la fourniture de services de communication. Dans les cas où ces données ne sont pas générées ou traitées par ces fournitures, il n'y a pas d'obligation de les conserver"* (considérant 23).
106. La directive s'applique aux données relatives au trafic et aux données de localisation concernant tant les entités juridiques que les personnes physiques, ainsi qu'aux données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur enregistré. Elle ne s'applique pas au contenu des communications électroniques, ni aux informations consultées en utilisant un réseau de communications électroniques.

⁴² Aff. C-301/06 précitée.

107. L'article 4 de la directive 2006/24/CE restreint l'accès aux données aux autorités nationales compétentes, dans des cas précis et conformément au droit interne, celui-ci devant respecter les exigences de nécessité et de proportionnalité. En outre, l'article 6 de cette directive limite la conservation des données dans le temps à une durée minimale de six mois et maximale de deux ans à compter de la date de la communication. La directive prévoit d'autres garde-fous en vue de limiter les atteintes à la protection de la vie privée. En effet, des mesures de protection et sécurité des données doivent être mises en place par les Etats membres (article 7) et chaque Etat membre doit désigner une ou plusieurs autorités publiques de contrôle (article 9).
108. La juridiction de renvoi se contente de justifier le non-respect du principe de proportionnalité en renvoyant à l'arrêt *Marper* de la Cour européenne des droits de l'homme⁴³. La juridiction de renvoi s'abstient de démontrer en quoi cette directive ne respecterait pas le principe de proportionnalité par exemple en exposant quelle autre mesure moins attentatoire à la vie privée permettrait de réaliser efficacement le but légitime de prévention des infractions pénales. En effet, les mesures strictes mises en place par la directive 2006/24/CE concernant les modalités de conservation de données ainsi que leur limitation dans le temps, permettent de concilier les deux exigences - respect de la vie privée et prévention des infractions pénales - de manière équilibrée.
109. Ce qui était en cause dans l'arrêt du 4 décembre 2008 cité par la juridiction de renvoi pour tenter de démontrer le non-respect du principe de proportionnalité en l'espèce, était la conservation permanente des empreintes digitales et données ADN (incluant des informations intrusives de nature génétique et relatives à la santé) de toutes les personnes soupçonnées mais non condamnées, quelles que soient la nature et la gravité des infractions dont la personne était à l'origine soupçonnée et indépendamment de son âge (points 114, 119 et 120 de l'arrêt). La Cour européenne des droits de l'homme a mis en exergue le caractère général et indifférencié du pouvoir de conservation de données "intrusives" pour conclure au caractère disproportionné de la mesure (point 125).

⁴³ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2008 req. n° 30562/04 et 30566/04, points 103 et suivants

110. Tel n'est manifestement pas le cas de la directive 2006/24/CE qui répond aux trois conditions posées par la Cour dans son arrêt du 4 décembre 2008 (point 103).
111. En premier lieu, les données conservées (par exemple, adresse IP) sont pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (voir notamment les considérants 10 et 11 de la directive 2006/24/CE).
112. En second lieu, les données sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. A la différence de l'affaire à l'origine de l'arrêt déjà cité de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2008, les données visées par la directive 2006/24/CE ne sont pas conservées de manière illimitée mais seulement pour une durée comprise entre six mois et deux ans (article 6).
113. En troisième lieu, la directive 2006/24/CE prévoit des garanties élevées en obligeant les Etats membres à prendre dans leur droit interne des mesures aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs. A la différence des données relatives au patrimoine génétique et à l'état de santé, qui étaient en cause dans l'arrêt déjà cité de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2008, les catégories de données à conserver en vertu de l'article 5 de la directive 2006/24/CE se rapportent à des données telles que celles qui sont nécessaires pour retrouver et identifier la source et la destination d'une communication (par exemple le nom et adresse de l'abonné). Des garanties très fortes visant à la protection et à la sécurité des données ont été prévues aux articles 7 et 9 de la directive 2006/24/CE, sans préjudice des dispositions protectrices déjà contenues dans les directives 95/46/CE et 2002/58/CE. Le considérant 18 de la directive 2006/24/CE rappelle également l'application de la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative aux attaques visant les systèmes d'information⁴⁴ qui prévoit que l'accès illicite intentionnel aux systèmes d'information, y compris aux données qui y sont conservées, est considéré comme une infraction pénale punissable.

⁴⁴ JO L 69 du 16.3.2005, p. 67

114. Au vu de ce qui précède, la conservation des données à caractère personnel telle qu'elle est prévue par la directive 2006/24/CE répond à un besoin social impérieux qui est la recherche, la détection et la poursuite d'infractions graves. Par la nature non sensible des données conservées, la durée limitée de l'obligation de conservation des données, le nombre limité d'entités collectrices et destinataires des données, le respect des dispositions protectrices de la directive 95/46/CE ainsi que par les garanties supplémentaires de protection, de sécurité et de contrôle qu'elle instaure au profit des personnes concernées, la directive 2006/24/CE réalise un équilibre entre les intérêts publics en présence et de ce fait, est proportionnée au but légitime poursuivi. Cette directive est donc conforme à l'article 8, paragraphe 2 de la CEDH.

IV. CONCLUSIONS

115. Pour ces raisons, et sous réserve de toutes les raisons qui pourraient en être inférées, le Conseil a l'honneur de demander à la Cour de justice de répondre à la première question préjudicielle de la manière suivante :

"1. les articles 42, point 8 ter et 44 bis du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune, introduits par le règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil, du 26 novembre 2007, portant modification du règlement (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune, sont valides" ;

"2. le point b) de la deuxième question préjudicielle en ce qu'il porte sur la validité de la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE, est irrecevable ".

116. Dans l'hypothèse où le point b) de la deuxième question préjudicielle serait déclaré recevable, pour les raisons déjà exposées, et sous réserve de toutes les raisons qui pourraient en être inférées, le Conseil a l'honneur de demander à la Cour de justice de répondre au point b) de la deuxième question préjudicielle de la manière suivante :

"3. la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE est valide."


Agents du Conseil