CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 10 février 2000 *

I — Introduction

1. La présente procédure de décision préjudicielle porte en substance sur les questions suivantes: il y a lieu, d'une part, d'examiner si des données — protégées — relatives aux cultures arables pratiquées au cours des années précédentes par l'ancien exploitant d'une exploitation agricole peuvent être communiquées par le ministère de l'Agriculture au nouvel exploitant, s'agissant de données dont le nouvel exploitant avait besoin pour pouvoir demander régulièrement des paiements compensatoires liés au gel de terres. D'autre part, il se pose la question de savoir si les autorités compétentes peuvent infliger des sanctions au demandeur qui a fait de fausses déclarations dans la demande d'aides, lorsque les déclarations étaient fausses parce que le demandeur n'a pas obtenu d'informations de la part des autorités. Enfin, il s'agit de savoir si ces sanctions peuvent elles-mêmes être fondées sur des données dont la divulgation a été refusée.

II — Cadre juridique

1. *Droit communautaire*

a) Règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables [1]

2. Ce règlement a institué un nouveau régime de soutien pour garantir un meilleur équilibre du marché. En ce qui concerne l'équilibre du marché, il est indiqué dans le préambule du règlement que:

«le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est de rapprocher les prix communautaires de certaines cultures arables des prix du marché mondial et de compenser la perte de revenu résultant de la réduction des prix institutionnels par un paiement compensatoire aux producteurs qui sèment ces produits; qu'il conviendrait donc de ne reconsidérer comme zones éligibles que les zones emblavées en cultures arables ou qui ont

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 181, p. 12.

bénéficié d'un régime d'aides publiques en tant que terres mises en jachère... ».

...

3. Les cultures arables visées sont celles qui figurent sur la liste de l'annexe I, conformément à l'article 1er du règlement.

5. Le paiement compensatoire est versé en vertu:

4. L'article 2 est libellé comme suit:

a) d'un régime général ouvert à tous les producteurs

« ...

ou

2. Le paiement compensatoire est fixé à l'hectare et il est régionalisé.

b) d'un régime simplifié ouvert aux petits producteurs.

Le paiement compensatoire est accordé pour la superficie consacrée aux cultures arables ou au gel des terres en conformité avec l'article 7 du présent règlement, et qui ne dépasse pas une superficie de base régionale. Celle-ci est établie en tant que nombre moyen d'hectares d'une région...

Les producteurs demandant le paiement compensatoire en vertu du régime général sont tenus de geler une partie des terres de leur exploitation moyennant une compensation.

3. Au lieu d'un système de superficie de base régionale, un État membre peut appliquer un système de superficie de base individuelle...

... »

5. L'article 7 dispose:

« 1. L'obligation de gel de terres, applicable à chaque producteur revendiquant des paiements compensatoires en application du régime général est fixée:

...

— dans le cas d'une superficie de base individuelle, comme une réduction en pourcentage de sa superficie de base, concernée.

...

Le gel des terres doit être fondé sur une rotation... ».

L'obligation de gel des terres applicable à l'époque considérée en l'espèce était de 10 % de la superficie.

b) Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires [2]

6. Comme l'indique le préambule de ce règlement, avant son adoption, en raison « des structures hétérogènes des différents régimes d'aides, leur gestion aussi bien que leur contrôle par les États membres [étaient] effectués selon des règles propres à chacun de ces régimes; que, toutefois, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, en réorientant les mesures de marché existantes, la Communauté a recours, dans une large mesure, tant dans le secteur de la production végétale que dans celui de la production animale, aux aides directes au producteur; considérant que, dans le souci d'adapter les mécanismes de gestion et de contrôle à la nouvelle situation et de renforcer leur efficacité et leur rentabilité, il s'avère nécessaire de créer un nouveau système intégré de gestion et de contrôle... ». Il ressort en outre du préambule que ce nouveau système doit également contribuer à éviter et à sanctionner les irrégularités. Le système intégré de gestion et de contrôle prévoit essentiellement que les États membres mettent en place des bases de données informatisées et enregistrent les données provenant des demandes d'aides.

2 — JO L 355, p. 1.

Les articles pertinents en l'espèce sont libellés comme suit:

7. Article 2

« Le système intégré comprend les éléments suivants:

a) une base de données informatisée;

b) un système alphanumérique d'identification des parcelles agricoles;

...

d) des demandes d'aides;

e) un système intégré de contrôle. »

8. Article 3

« 1. Dans la base de données informatisée sont enregistrées, pour chaque exploitation agricole, les données provenant des demandes d'aides. Cette base de données doit notamment permettre de consulter d'une façon directe et immédiate, auprès de l'autorité compétente de l'État membre, les données relatives au moins aux trois dernières années civiles et/ou campagnes consécutives.

...»

9. En ce qui concerne la protection des données, il est indiqué à l'article 9:

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la protection des données relevées » [3].

c) Règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires [4]

10. Selon le préambule, ces modalités d'application ont également été adoptées pour

3 — Les dispositions nationales applicables en l'espèce résultent de la Data Protection Act de 1984.

4 — JO L 391, p. 36.

éviter ou sanctionner les irrégularités et les fraudes. À cette fin, l'article 9 prévoit des sanctions échelonnées en fonction de la gravité des irrégularités.

L'article 9 est libellé comme suit:

« ...

2. Lorsqu'il est constaté que la superficie déclarée dans une demande d'aides 'surfaces' dépasse la superficie déterminée... la superficie effectivement déterminée est diminuée:

— de deux fois l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à 2 %... et égal à 10 % au maximum de la superficie déterminée,

— de 30 % lorsque l'excédent constaté est supérieur à 10 % et égal à 20 % au maximum de la superficie déterminée.

Au cas où l'excédent constaté est supérieur à 20 % de la superficie déterminée, aucune aide liée à la superficie n'est octroyée.

Toutefois, s'il s'agit d'une fausse déclaration faite délibérément ou par négligence grave:

— l'exploitant en cause est exclu du bénéfice du régime d'aides concerné au titre de l'année civile en cause

et

— en cas d'une fausse déclaration faite délibérément du bénéfice de tout régime d'aides... au titre de l'année civile suivante...

Les diminutions susvisées ne sont pas appliquées si, pour la détermination de la superficie, l'exploitant prouve qu'il s'est correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente.

... »

2. *La procédure administrative nationale*

11. En ce qui concerne le déroulement de la procédure nationale de demande d'aides, la juridiction de renvoi expose ce qui suit.

« Au Royaume-Uni, les demandes de paiements surfaces arables doivent être faites sur un formulaire SIGC [5] comportant deux parties: un formulaire principal (Base Form) et un imprimé sur les données relatives aux parcelles (Field Data Printout). Ce dernier imprimé comporte une liste des différentes parcelles du demandeur; pour chacune, l'exploitant est tenu d'indiquer la culture qui y est pratiquée ou si la parcelle considérée est gelée. Chaque année, le défendeur envoie à tous les demandeurs de paiements surfaces arables poursuivant l'exploitation des mêmes terres un imprimé informatique reprenant toutes les données fournies par ceux-ci dans leur demande de l'année précédente. L'exploitant ne doit donc qu'apporter les modifications nécessaires en remplissant sa demande SIGC.

Au Royaume-Uni, tout formulaire principal utilisé par le défendeur fait obligation au demandeur de déclarer que les informations y figurant sont exactes et qu'elles 'peuvent être transmises à titre confidentiel par le(s) service(s) agricole(s) du ministère à des agents dûment autorisés aux fins de vérifier leur exactitude, d'apprécier le(s) régime(s) couvert(s) par cette demande ou pour servir aux autres tâches effectuées au sein des services agricoles considérés'.

Du fait de cette exigence imposée par le formulaire britannique de base, l'exploitant reçoit, au cours de la première année d'exploitation d'une parcelle particulière, un imprimé en blanc sur les données relatives aux parcelles, et il est censé obtenir les informations qui auraient figuré sur cet imprimé d'autres sources que le Ministery of Agriculture, Fisheries and Food [6]. Dans le cas où un exploitant peut établir auprès du défendeur l'existence de circonstances exceptionnelles et le fait qu'il a épuisé tous les moyens ordinaires pour obtenir les informations que contient normalement l'imprimé sur les données relatives aux parcelles, le défendeur peut divulguer à l'exploitant certaines des informations figurant sur cet imprimé. »

III — Les faits

12. Les demandeurs au principal, M. et M^me^ Fischer (ci-après les « demandeurs »), exploitent trois exploitations agricoles. Jusqu'en 1995, deux de ces exploitations, qui appartiennent à la société Flint Co. Ltd (ci-après « Flint »), étaient affermées à M. Nicholson. En 1994, ce dernier a fait l'objet d'une procédure de faillite et le contrat de bail à ferme a été résilié. Flint n'a pas été mise en possession des exploitations avant la fin octobre 1995.

5 — Formulaire du système intégré de gestion et de contrôle.

6 — Ci-après le « défendeur ».

13. À l'été 1995, soit dès avant la restitution des exploitations, des représentants de Flint ont prié M. Fischer d'inspecter les cultures sur les deux exploitations et de voir ce qui pouvait être récolté. L'inspection a été effectuée par M. Fischer, qui était accompagné d'un expert agronome.

14. Après que Flint eut repris possession des exploitations à la fin octobre 1995, les demandeurs ont commencé à les exploiter. Ils voulaient geler certaines parcelles et demander des aides pour ce gel de terres.

15. Ni M. Nicholson ni aucune personne agissant pour son compte n'ont toutefois fourni aux demandeurs d'informations relatives à l'exploitation passée. Début novembre 1995, les demandeurs ont par conséquent prié le défendeur de leur fournir ces informations, au motif qu'ils n'avaient pu les obtenir d'aucune autre source. Ils ont en particulier demandé des précisions portant sur les zones éligibles aux paiements compensatoires pour le gel de terres et les imprimés des années précédentes sur les données relatives aux parcelles. Invoquant la loi de 1984 sur la protection des données (Data Protection Act), l'autorité compétente a, par lettre du 7 novembre 1995, refusé de fournir les informations demandées. Elle a précisé à cet égard que, « Si pour des motifs exceptionnels, vous vous trouvez dans l'impossibilité d'obtenir les informations nécessaires auprès des sources suggérées, nous pourrons envisager de divulguer certaines informations de base concernant les terres ».

16. Par lettre du 21 novembre 1995, l'autorité compétente a admis que les demandeurs avaient épuisé tous les moyens ordinaires d'obtenir les informations demandées et leur a fourni des données de base concernant les superficies des deux exploitations et les informations précisant quelles terres avaient été gelées les années précédentes. Aucune information n'a toutefois été divulguée quant aux cultures qui avaient été pratiquées sur les différentes parcelles selon les imprimés des années précédentes sur les données relatives aux parcelles.

17. Lorsque ces informations sont parvenues aux demandeurs, ceux-ci avaient déjà décidé d'ensemencer une partie des terres, le reste devant être ensemencé au printemps suivant.

18. Le 3 mai 1996, les demandeurs ont déposé leur formulaire de demande de paiements compensatoires d'un gel de terres auprès de l'autorité compétente. Le 26 novembre 1996, ils ont été informés que, dans le cadre de l'examen de leur demande, il avait été découvert que deux parcelles n'étaient pas éligibles aux paiements pour le gel des terres en raison des cultures qui y avaient été pratiquées, de sorte qu'il convenait de refuser ces paiements.

19. Conformément à l'article 9 du règlement n° 3887/92, des sanctions ont par la

suite été infligées aux demandeurs parce qu'ils avaient gelé des terres qui n'étaient pas éligibles.

20. Les demandeurs ont introduit un recours contre la décision leur infligeant des sanctions. Ce recours a été rejeté et une procédure de contrôle juridictionnel a été engagée devant la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, aux fins d'obtenir une ordonnance de certiorari annulant la décision de l'autorité compétente relative aux sanctions et des dommages-intérêts. Dans le cadre de cette procédure, les demandeurs ont soutenu que l'erreur commise en gelant des terres non éligibles n'était survenue qu'en raison du refus de l'autorité compétente de leur fournir les informations relatives aux cultures antérieurement pratiquées sur les terres qui avaient été gelées. Ils estiment en outre que l'autorité compétente ne pouvait pas utiliser à leur encontre des informations qu'elle leur avait refusées.

21. Le défendeur a objecté qu'il ne pouvait pas fournir les informations sur les cultures pratiquées, car agir de la sorte aurait constitué une violation de ses obligations à l'égard de M. Nicholson et d'un liquidateur. Il avait cependant l'obligation d'utiliser ces informations afin de vérifier si les terres que les demandeurs avaient gelées étaient éligibles.

22. Dans le cadre de la procédure au principal, le défendeur a soutenu en outre, ce qu'a admis le juge de renvoi, que les demandeurs auraient pu s'assurer que les terres gelées étaient éligibles au gel s'ils avaient utilisé les informations que leur propre inspection de l'été 1995 leur avait permis de recueillir, ainsi que les informations que leur avait fournies l'autorité compétente en novembre 1995. Le juge a toutefois estimé que, si les informations supplémentaires sollicitées par les demandeurs leur avaient été fournies avant leurs semailles du printemps 1996, ceux-ci auraient choisi de ne geler que des terres éligibles, et que la circonstance qu'ils n'aient pas agi de la sorte était directement imputable au fait que les informations supplémentaires qu'ils avaient demandées ne leur avaient pas été données.

23. Pour pouvoir trancher le point de savoir dans quelle mesure l'autorité compétente était tenue de transmettre aux demandeurs les informations sollicitées et si des sanctions pouvaient être infligées en dépit du refus de le faire, la juridiction de renvoi a déféré à titre préjudiciel trois questions à la Cour de justice.

IV — Les questions préjudicielles

« 1) i) Les articles 3, paragraphe 1, ainsi que 9 du règlement (CEE) n° 3508/92, appliqués en combinaison avec les principes généraux de droit communautaire, permettent-ils de divulguer à des tiers des informations qui sont enregistrées sur une base de données informatisée, créée en application de l'arti-

cle 2, et qui sont relatives à des données fournies par ou pour le compte d'un ancien demandeur de paiements au titre du régime des paiements surfaces arables (Arable Area Payments)?

ii) Si la question 1 i) appelle une réponse positive, la divulgation à laquelle l'autorité compétente est légalement tenue est-elle limitée, quant aux personnes auxquelles les informations peuvent être divulguées,

a) aux personnes habilitées par l'ancien demandeur sur le formulaire principal utilisé au Royaume-Uni (UK Base Form), et/ou

b) aux personnes sollicitant ces informations à l'occasion d'une demande d'aide agricole portant sur les mêmes terres que celles de l'ancien demandeur, même lorsque ce dernier refuse de divulguer ces informations,

et, quant aux informations devant être divulguées:

c) aux informations ne constituant pas des informations confidentielles sur un plan commercial, et/ou

d) aux informations dont la divulgation est nécessaire pour assurer que la personne sollicitant ces informations puisse, en prenant des mesures raisonnables, éviter d'encourir des sanctions liées à sa propre demande d'aide agricole?

2) Si la question 1 i) appelle une réponse positive, et que les autorités compétentes se sont illégalement abstenues de divulguer les informations sollicitées dans un cas où la personne concernée n'aurait gelé que des terres éligibles si elle avait obtenu ces informations, cette seule raison suffit-elle à rendre illicite l'imposition de sanctions en application de l'article 9 du règlement n° 3887/92?

3) Que la non-divulgation des informations par les autorités compétentes ait été légale ou illégale, ces autorités sont-elles habilitées à utiliser, à l'encontre d'une personne, des informations qu'elles avaient refusé de lui fournir malgré ses demandes en ce sens?»

V — Les arguments des parties

24. En ce qui concerne la première question, les demandeurs soutiennent que l'article 3 du règlement n° 3508/92 doit être «interprété» comme «obligeant» les États membres à garantir que les données enregistrées dans la base de données informatisée puissent être consultées sur demande adressée à l'autorité compétente. Selon eux, cette interprétation est compatible avec le principal objectif du règlement, qui est la prévention des fraudes, les finalités de la politique agricole commune et les principes généraux de droit communautaire, tels que les principes de transparence, de non-discrimination, de protection de la confiance légitime et de respect des droits de la défense.

25. De l'avis des demandeurs, les limites de l'obligation de communiquer les données ne figurent pas à l'article 9 (protection des données) du règlement n° 3508/92 et ne peuvent être invoquées, faute de dispositions expresses, que dans le cadre d'une décision dûment motivée fondée sur une mise en balance des intérêts en cause. Dans ce contexte, il faut également respecter le principe de proportionnalité, si bien que seule la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts en présence doit être adoptée. Toutefois, étant donné que de tels motifs n'ont pas été invoqués en l'espèce, le refus initial de communiquer les données n'était pas justifié.

26. Pour ce qui est de la deuxième question, les demandeurs font valoir que, dans la mesure où l'autorité compétente n'a pas communiqué les données demandées, en contrariété avec le règlement n° 3508/92 et donc «illégalement», elle ne pouvait pas infliger de sanctions fondées sur ces données en vertu du règlement n° 3887/92. En outre, ou à titre subsidiaire, il est soutenu que les sanctions étaient dépourvues d'une base légale claire et univoque. Enfin, l'autorité compétente a abusé de ses pouvoirs et/ou n'a pas respecté la confiance légitime des demandeurs et/ou a infligé des sanctions disproportionnées. En tout état de cause, une autorité ne saurait se fonder sur son propre comportement «illégal» pour justifier des sanctions. Étant donné que les demandeurs avaient demandé la communication de certaines données et que celle-ci leur avait été refusée, on ne saurait infliger la même sanction que celle qui s'appliquerait en cas de négligence et d'erreur involontaire.

27. En ce qui concerne la troisième question, les demandeurs affirment que le refus de divulguer les données est contraire aux objectifs du règlement n° 3887/92 et/ou aux principes généraux du droit, en particulier ceux de transparence, de respect des droits de la défense et de protection de la confiance légitime et est donc «illégal». En tout état de cause, l'autorité compétente ne saurait fonder les sanctions infligées sur des informations qui n'ont pas été communiquées aux demandeurs malgré une demande spécifique en ce sens. Si les données sollicitées avaient été communiquées aux demandeurs, le formulaire de demande n'aurait pas contenu de fausses déclarations.

28. De l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, l'article 3 (base de données informatisée) doit être lu en combinaison avec l'article 9 (protection des données) du règlement n° 3508/92. L'article 9 exigeant la protection des données relevées, l'article 3 ne saurait signifier que l'on peut accéder librement aux données. La base de données étant constituée dans un but d'administration et de contrôle, elle ne peut être interrogée que dans ce but par les autorités compétentes pour l'administration du système intégré. Cette interprétation de l'article 3 est corroborée par le sixième considérant du règlement, aux termes duquel la base de données informatisée a été créée *notamment pour permettre des contrôles croisés*[7]. L'article 3 vise à permettre aux autorités de gérer correctement le système intégré et non de fournir des informations aux producteurs. La protection des données imposée par l'article 9 est également liée à la confidentialité des données qui sont protégées en vertu de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (respect de la vie privée). Les informations fournies par les demandeurs sont généralement des données commercialement sensibles qui sont fournies à titre confidentiel aux autorités. Il en résulte que la possibilité de divulguer des données confidentielles est limitée par l'article 9.

29. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la portée de la protection des données ne résulte pas de l'article 9, qui ne contient pas de précisions à cet égard, mais du droit en vigueur dans chaque État membre, dans le respect de l'esprit et de la finalité du système intégré.

30. En conséquence, le gouvernement du Royaume-Uni part du principe que les données recueillies sont en règle générale confidentielles, étant donné que les demandeurs doivent avoir l'assurance que ces données ne sont relevées qu'à des fins administratives et qu'elles ne seront en principe pas communiquées à des tiers. Il ne peut être dérogé à ce principe qu'avec l'accord de l'intéressé ou si l'intérêt public l'exige. Selon le Royaume-Uni, nous ne nous trouvons en présence d'aucune de ces deux hypothèses. M. Nicholson n'ayant pas donné son consentement à la divulgation, l'autorité compétente ne s'est pas estimée en mesure de satisfaire pleinement à la requête des demandeurs. Toutefois, pour éviter aux demandeurs des sanctions, un minimum raisonnable d'informations relatives à la superficie des surfaces a été communiqué. La mise en balance des intérêts en cause — protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales, d'une part, et nécessité de disposer des données pour demander des paiements compensatoires, d'autre part, — a conduit à ne divulguer que ces données de base.

31. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la deuxième question de la juridiction de renvoi est dès lors sans objet; s'il devait néanmoins y être répondu, il faudrait tenir compte du fait que, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92, des sanctions doivent être infligées même si aucune faute n'est imputable au demandeur. Le système intégré visant à la prévention des fraudes, toute donnée inexacte

7 — Termes soulignés par le gouvernement du Royaume-Uni dans ses observations.

dans le formulaire de demande doit être sanctionnée.

32. En conséquence, le gouvernement du Royaume-Uni considère qu'il y a lieu de répondre à la troisième question que les sanctions peuvent être fondées sur des données dont le demandeur n'avait pas connaissance. L'autorité compétente n'a pas de pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les sanctions et est tenue de sanctionner des données inexactes au titre des fausses déclarations.

33. La Commission estime que le droit communautaire ne s'opposait pas en l'espèce à une communication des données aux demandeurs. Elle part de l'idée que les demandeurs n'auraient gelé que des terres éligibles si les autorités compétentes leur avaient communiqué les données demandées. Elle avance trois arguments à l'appui de la divulgation des données aux demandeurs.

34. En premier lieu, l'autorité compétente a transmis les informations aux demandeurs dans le cadre de la motivation des sanctions, car cela était nécessaire pour respecter les droits de la défense. Il est dès lors difficile de soutenir qu'elles ne pouvaient pas être communiquées plus tôt.

35. En deuxième lieu, l'article 3 du règlement n° 3508/92 ne s'oppose pas à la divulgation. Conformément à son libellé, ces données doivent pouvoir être consultées d'une façon directe et immédiate *auprès de*[8] l'autorité compétente. Cela implique que l'accès aux données par d'autres personnes que l'autorité elle-même ou son personnel est visé. L'article 9 n'énonce que de manière générale le principe de la protection des données, sans y apporter de précisions concrètes. La divulgation des données ne peut être refusée que si des intérêts supérieurs de l'intéressé s'y opposent.

36. En troisième lieu, au vu des intérêts en présence en l'espèce, la balance penche en faveur de la divulgation. Le règlement n° 3508/92 ne contient certes aucune indication quant à la façon d'évaluer les intérêts en présence. 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[9] — qui n'était toutefois pas encore applicable en l'espèce —, est plus explicite. En vertu de l'article 7 de cette directive, des données peuvent être communiquées à des tiers si cela sert des intérêts légitimes et si les

8 — Termes mis en évidence par la Commission dans ses observations.

9 — JO L 281, p. 31.

intérêts ou les droits de l'intéressé ne s'y opposent pas [10].

37. Les demandeurs avaient besoin des informations pour pouvoir demander des paiements compensatoires au titre du règlement n° 1765/92 et éviter de se voir infliger des sanctions. Les données dont il est question dans l'affaire au principal ne concernaient plus la situation juridique de M. Nicholson, si bien que ses intérêts ne pouvaient plus prévaloir. La divulgation des données aurait en revanche pu permettre aux demandeurs d'exercer leurs droits, sans que cela porte préjudice à M. Nicholson. L'obligation de divulguer des informations existe souvent dans d'autres domaines juridiques, tels que les assurances, le droit des titres boursiers et le droit du travail. Dans ces exemples, il s'agit d'informations concernant les obligations et responsabilités des particuliers. La présente affaire porte également sur des questions de responsabilité (sanctions) et des obligations (de geler des terres éligibles). Quoi qu'il en soit, les données auraient pu être transmises aux demandeurs sous la forme de l'identification alphanumérique [11] prévue par l'article 4 du règlement n° 3508/92, si bien qu'une utilisation abusive par des tiers aurait été exclue, ceux-ci ne pouvant pas établir de lien entre les informations ainsi fournies et l'ancien locataire (M. Nicholson).

38. En ce qui concerne les deuxième et troisième questions de la juridiction de renvoi, la Commission soutient qu'aucune sanction ne pouvait être infligée sur la base d'informations dont les demandeurs n'avaient pas connaissance, malgré leur demande à cet effet. En effet, cela aurait porté atteinte aux droits de la défense des demandeurs qui n'auraient pas eu accès aux données justifiant des sanctions. Bien qu'il se pose en l'espèce la question de savoir quelles informations pouvaient être communiquées en vue d'éviter des sanctions, il fallait tenir compte du droit à être entendus et des droits de la défense des demandeurs. Du point de vue de l'économie de l'administration, il aurait également été utile que les demandeurs aient connaissance des données plus tôt, pour éviter la procédure administrative coûteuse relative aux sanctions. L'imposition des sanctions étant directement imputable au refus de l'autorité compétente de divulguer les données, les demandeurs ne sauraient en subir les conséquences. L'autorité compétente ayant déjà agi illégalement en refusant de communiquer les données, elle ne saurait se fonder sur celles-ci pour infliger des sanctions.

10 — L'article 7 de la directive 95/46 est libellé comme suit:
« Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si:
a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement
ou
...
f) il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée... ».

11 — Alphanumérique signifie: codé en chiffres décimaux et en lettres.
L'article 4 cité par la Commission est libellé comme suit:
« Le système alphanumérique d'identification des parcelles agricoles est constitué sur la base de plans et de documents cadastraux, d'autres références cartographiques ou sur la base de photographies aériennes ou d'images spatiales ou d'autres références justificatives équivalentes ou sur la base de plusieurs de ces éléments. »

VI — Appréciation

1. *Sur la première question*

39. Par sa première question — qui doit être examinée ensemble avec les sous-questions —, la juridiction de renvoi souhaite en substance être éclairée sur le point de savoir si les producteurs de cultures arables ont droit, dans les circonstances de l'espèce, à se voir communiquer des informations qui sont enregistrées dans une base de données informatisée conformément à l'article 3 du règlement n° 3508/92. Les circonstances particulières à l'espèce résident notamment dans le fait que les demandeurs au principal — les demandeurs — exploitaient pour la première fois les terres en cause. L'article 9 (protection des données) du règlement n° 3508/92 pourrait s'opposer à une divulgation des informations relatives à l'utilisation antérieure des terres.

40. Il ne ressort pas clairement de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 9 du règlement n° 3508/92 que les renseignements sollicités par les demandeurs auraient pu être communiqués. Il y a lieu de souscrire au point de vue de la Commission selon lequel la formulation de l'article 3, paragraphe 1, — qui indique que la base de données doit permettre de consulter les données *auprès de* l'autorité compétente — montre que ceux qui consultent les données peuvent également être des personnes autres que celles qui sont au service de l'autorité compétente. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il puisse s'agir de tiers extérieurs. Il ressort du sixième considérant [12] que les données ne sont pas uniquement exploitées pour la vérification des demandes d'aides, mais que, outre les fins administratives, elles sont également utilisées à des fins de contrôle. Les contrôles peuvent assurément être opérés par un service autre que celui qui examine les demandes. Il y a lieu à cet égard de se rallier à l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, bien que cette considération ne fonde à l'inverse pas non plus d'interdiction générale de communiquer des renseignements à des tiers.

41. On ne peut pas non plus déduire de l'article 9, en vertu duquel les informations relèvent de la protection des données, que l'autorité compétente peut divulguer ou non des renseignements. Certes, on pourrait soutenir que, s'il y avait une interdiction générale de divulguer les informations, la protection des données ne serait plus nécessaire. La mention des mesures *nécessaires* pourrait également indiquer que la communication des informations n'est pas nécessairement exclue de manière générale. En tout état de cause, le libellé des deux articles n'est pas suffisamment clair pour permettre de répondre aux questions posées.

42. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, il faut prendre en considération l'esprit et la finalité de la disposition législative lorsque celle-ci renferme des

12 — Le sixième considérant du règlement n° 3508/92 énonce que:
«la gestion des données recueillies et leur exploitation pour la vérification des demandes d'aides requièrent la création de bases de données informatisées performantes, permettant notamment des contrôles croisés».

notions peu claires ou équivoques [13]. Il ressort de son préambule que le règlement n° 3508/92 vise à rendre plus efficaces les mesures de gestion et de contrôle. L'efficacité réside également dans une procédure administrative accélérée et simplifiée sans coût trop important pour les autorités, sans demandes de renseignements répétées et sans corrections a posteriori. Les demandeurs doivent également pouvoir profiter des simplifications, comme cela résulte du cinquième considérant du règlement n° 3887/92, même si celui-ci a un objet différent [14]. Ce n'est que si les indications devant être fournies par l'exploitant conformément à l'article 6 du règlement n° 3508/92 sont complètes et exactes dès le départ — et il a dans certains cas besoin pour cela d'informations de la part de l'autorité compétente — que l'on peut parler de procédure efficace.

43. Il résulte en outre du préambule que le règlement n° 3508/92 vise non seulement à réprimer les irrégularités, mais aussi à les éviter. Cela permet d'en conclure que l'autorité est tenue de contribuer activement à la régularité des indications dès le stade de la demande en fournissant le cas échéant des informations. Dans certains cas, il peut même y avoir une obligation de divulgation lorsque le demandeur a absolument besoin des données pour introduire une demande d'aides et pour éviter des sanctions et lorsque les droits — en particulier ceux qui relèvent de la protection des données — de tiers ne s'y opposent pas, ce qui doit être vérifié au cas par cas en mettant en balance les intérêts en cause.

44. Les principes généraux de la protection des données confirment également cette analyse. En vertu du principe général de la transparence de l'administration étatique, la transparence ne peut être restreinte qu'en présence de justifications précises. Il faut pour cela mettre en balance les intérêts en cause dans le cas d'espèce, car le principe de la protection des données sous sa forme abstraite ne suffit pas. L'article 9 ne comportant pas lui-même d'indication supplémentaire sur les modalités et la portée de la protection des données, il appartient en principe aux États membres de prendre les mesures appropriées. Ils ne doivent toutefois pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi [15]. Cela est d'ailleurs confirmé par la directive 95/46 sur la protection des données [16]. Certes, elle n'était pas encore en vigueur à l'époque considérée en l'espèce, ses dispositions peuvent cependant être prises en compte pour prolonger la réflexion, car la directive sur la protection des données — aux termes des points 10 et 11 des considérants — n'introduit pas de nouveaux principes juridiques, mais précise les conceptions juridiques qui avaient déjà cours.

45. Pour que des informations relevant en principe de la protection des données puissent être divulguées même sans le consentement exprès de l'intéressé, il faut cependant que plusieurs conditions soient réunies.

13 — Arrêts du 14 octobre 1999, Adidas (C-223/98, Rec. p. I-7081, point 23), et du 28 octobre 1999, ARD (C-6/98, Rec. p. I-7599, point 27 et renvois).

14 — Le cinquième considérant commence par la formule: «afin de simplifier autant que possible le travail pour les exploitants...».

15 — Arrêt Adidas (précité à la note 13).

16 — Précitée au point 36 et aux notes 9 et 10.

46. Cela implique en l'espèce que le demandeur de renseignements doit être une personne qui a directement besoin de ces données pour s'acquitter d'une obligation au sens du règlement n° 3508/92. Il va de soi que des tiers, tels que des bailleurs de fonds privés, des autorités fiscales ou des services de l'environnement, qui peuvent avoir un intérêt à disposer des données justifié par des motifs autres que ceux qui découlent du règlement ne remplissent pas ces conditions. L'exploitant, défini à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 3508/92, qui a besoin des renseignements pour fournir les indications prévues à l'article 6 de ce règlement est lui une personne ayant droit à ces renseignements.

47. Il doit ensuite être certain que le demandeur de renseignements ne peut pas obtenir les données d'une autre manière. Ce fait a été établi dans le cas d'espèce. Certes, il faut convenir avec le défendeur et le juge de renvoi que les demandeurs auraient pu déterminer, lors de leur inspection des terres à l'été 1995, ce qui avait été cultivé par le locataire précédent — constatations qui se seraient ajoutées aux indications effectivement fournies ultérieurement par l'autorité compétente. Peu importe la raison pour laquelle ils n'en ont pas pris note à l'époque. Il est possible — étant donné que les deux exploitations n'ont été restituées au bailleur que fin octobre 1995 — qu'ils n'ont pas pu procéder eux-mêmes aux récoltes comme ils l'avaient prévu initialement. On ne saurait dès lors leur reprocher de ne pas avoir procédé aux constatations nécessaires plus tôt, c'est-à-dire à l'été 1995. Inversement, le fait qu'il était possible de constater à l'oeil nu ce que l'exploitant précédent avait cultivé montre que les données demandées n'étaient pas dignes de protection au point de rendre impossible leur divulgation.

48. Une condition supplémentaire est que les intérêts du demandeur de renseignements l'emportent sur ceux du titulaire des données protégées. Cela aussi se vérifie en l'espèce, les données revêtant pour les demandeurs une importance économique et financière considérable. Le bénéfice d'aides et le fait d'éviter des sanctions en dépendaient. De plus, les demandeurs ont subi un manque à gagner supplémentaire du fait des surfaces gelées à tort, alors qu'elles auraient pu être cultivées. En revanche, on ne voit pas quel intérêt l'ancien exploitant avait à la non-divulgation des données. À l'audience, le représentant des demandeurs a indiqué que les informations sollicitées ont été communiquées aux demandeurs dans le cadre de la motivation des sanctions. La raison pour laquelle ces données ne pouvaient pas être communiquées antérieurement, dès lors qu'elles ont été (ou devaient être) fournies par la suite, n'apparaît toutefois pas.

49. En outre, il doit pouvoir être constaté que la divulgation des données ne portera pas préjudice à leur titulaire. Les éléments du dossier ne permettent pas de conclure à l'existence d'un préjudice. Pour prévenir tout dommage, la transmission alphanumérique — codée — des informations demandées aurait également pu être envisagée.

50. Il appartient toutefois au juge national de vérifier si les conditions susmentionnées

sont réunies, en prenant en considération les principes de protection des droits et libertés des personnes en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel.

51. Eu égard aux particularités de la présente espèce et à l'esprit et à la finalité du système intégré, les articles 3 et 9 du règlement n° 3508/92 permettent aux autorités compétentes, après avoir mis en balance les intérêts en présence dans le cadre de la protection des données, de mettre à la disposition d'un nouveau demandeur, sur sa demande, les données dont il a besoin en ce qui concerne les cultures arables pratiquées jusque-là, lorsque cela est nécessaire pour présenter une demande régulière d'octroi de paiements compensatoires dans le cadre du gel de terres.

2. *Sur la deuxième question*

52. Par la deuxième question, le juge de renvoi souhaite savoir en substance si le fait que l'autorité compétente s'est abstenue de divulguer les informations sollicitées à des personnes dont le comportement aurait sinon été régulier suffit à empêcher l'imposition de sanctions en application de l'article 9 du règlement n° 3887/92 en l'espèce.

53. En vertu de la jurisprudence de la Cour, les sanctions énumérées à l'article 9 du règlement n° 3887/92 peuvent certes également être infligées lorsque le demandeur n'a pas fait la fausse déclaration délibérément ou par négligence grave. Dans l'arrêt National Farmers' Union e.a. [17], la Cour a été appelée à trancher le point de savoir si les sanctions prévues à l'article 9 pouvaient également être infligées dans le cas d'erreurs commises de bonne foi. Elle y a répondu par l'affirmative et a constaté à cet égard que les sanctions n'enfreignaient ni le principe de sécurité juridique, ni le principe de non-discrimination, ni le principe de proportionnalité. La Cour s'est essentiellement fondée à cet égard sur l'esprit et la finalité du règlement n° 3887/92, qui, pour éviter les fraudes, sanctionne toute fausse déclaration dans la demande d'aides.

54. La présente affaire se distingue toutefois des faits de l'affaire précitée en ce que, pour pouvoir demander régulièrement les paiements compensatoires, les demandeurs avaient sollicité auprès de l'autorité compétente des données qu'ils ne pouvaient pas obtenir par ailleurs. Ce n'est qu'après cela qu'ils ont fait des fausses déclarations. Le défendeur a soutenu qu'il était tenu d'infliger des sanctions en l'absence de pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Nous ne saurions être aussi catégorique. Il ressort de l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 3887/92 — cité au point 10 — que les diminutions «ne sont pas appliquées si, pour la détermination de la superficie, l'exploitant prouve qu'il s'est correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente». Le comportement de l'autorité compétente

17 — Arrêt du 17 juillet 1997 (C-354/95, Rec. p. I-4559).

peut donc fort bien lui être opposé lorsque la demande d'aides était inexacte en raison des informations qu'elle a fournies. Des sanctions — les diminutions visées à l'article 9, paragraphe 2 — ne peuvent pas être infligées lorsque la demande se fonde sur des informations erronées de l'autorité compétente. Une faute de l'autorité compétente n'est pas exigée. A contrario, ce raisonnement doit également être valable lorsque les indications figurant dans la demande étaient erronées parce que le demandeur n'a obtenu aucune information de la part de l'autorité compétente. Peu importe à cet égard — toujours par analogie — que l'autorité compétente ait été ou non en droit de transmettre les données.

fausses déclarations et, eu égard aux développements qui précèdent, aurait dû le faire — doit pouvoir lui être opposée, par analogie avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 3887/92, tout comme si les indications erronées provenaient de cette autorité.

3. *Sur la troisième question*

55. Étant donné qu'il s'agit également en l'espèce de l'application du droit communautaire pour ce qui est des dispositions des règlements n^{os} 3508/92 et 3887/92, les principes généraux de sécurité juridique, de légalité de l'administration, de respect des droits de la défense et de proportionnalité doivent être respectés. Il en résulte qu'une action administrative ne peut en principe pas se fonder sur un comportement antérieur en sens contraire pour infliger des sanctions. Il ne serait pas logique que l'autorité compétente puisse infliger des sanctions alors qu'elle savait, en raison de la demande qui lui avait été adressée, que le demandeur ne disposait d'aucune donnée et qu'il ne pouvait plus les obtenir d'une autre façon au moment de l'introduction de la demande, si bien qu'il était à présumer que les indications figurant dans la demande d'aides seraient fausses. Dans un tel cas, la carence de l'autorité compétente — qui aurait pu empêcher les

56. Par la troisième question, le juge de renvoi souhaite savoir si des sanctions peuvent être infligées sur la base d'informations utilisées à l'encontre de l'intéressé, informations qui ne lui avaient pas été fournies malgré ses demandes en ce sens. La réponse à cette question est superflue eu égard aux réponses apportées aux deux premières questions. L'utilisation de données non communiquées ne serait d'ailleurs pas non plus possible pour infliger une sanction. Si elles étaient indiquées à titre de motivation et donc rendues publiques, cela équivaudrait à une communication tardive et serait contraire — comme nous l'avons exposé plus haut — au comportement adopté antérieurement. Il en serait de même si les informations non divulguées n'étaient pas fournies dans la motivation. Celle-ci serait alors incomplète et il faudrait souscrire au point de vue de la Commission selon lequel une sanction ne serait pas non plus licite en l'espèce du fait notamment de la violation des droits de la défense.

VII — Les dépens

57. Les dépens exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes, qui ont déposé des observations devant la Cour, ne sont pas remboursables. Pour les parties au principal, la procédure est un incident du litige pendant devant la juridiction nationale; il appartient à cette juridiction de statuer sur les dépens.

VIII — Conclusion

58. Eu égard à ce qui précède, nous proposons de répondre comme suit aux questions déférées:

«1) Les articles 3 et 9 du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent aux autorités compétentes d'un État membre, dans un cas tel que celui de l'espèce, de mettre à la disposition du nouvel exploitant d'une exploitation agricole, à sa demande, des données protégées relatives aux cultures arables pratiquées par son prédécesseur lorsque:

— cela est nécessaire à la régularité de la demande d'octroi de paiements compensatoires dans le cadre du gel de terres,

— les données ne peuvent pas être obtenues d'une autre manière,

— les intérêts du nouvel exploitant l'emportent sur ceux de l'ancien exploitant et

— il n'est pas prévisible que l'ancien exploitant subisse un préjudice du fait de la divulgation des données.

2) Si les autorités compétentes ne communiquent pas ces données à un demandeur qui présente une demande de paiements compensatoires dans le cadre du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, ou parviennent à la conclusion, après avoir examiné si les conditions sont réunies, qu'elles ne peuvent pas communiquer les données, le demandeur qui fait de fausses déclarations parce qu'il ne dispose pas de ces données ne saurait encourir de sanctions au sens de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires. »