



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

17 juillet 2014*

«Renvoi préjudiciel — Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel — Directive 95/46/CE — Articles 2, 12 et 13 — Notion de 'données à caractère personnel' — Étendue du droit d'accès de la personne concernée — Données relatives au demandeur d'un titre de séjour et analyse juridique contenues dans un document administratif préparatoire à la décision — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Articles 8 et 41»

Dans les affaires jointes C-141/12 et C-372/12,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Rechtbank Middelburg (C-141/12) et par le Raad van State (C-372/12) (Pays-Bas), par décisions, respectivement, du 15 mars 2012 et du 1^{er} août 2012, parvenues à la Cour le 20 mars 2012 et le 3 août 2012, dans les procédures

YS (C-141/12)

contre

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

et

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-372/12)

contre

M,

S,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Ilešič (rapporteur), président de chambre, MM. C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, M^{me} C. Toader et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 juillet 2013,

* Langue de procédure: le néerlandais.

considérant les observations présentées:

- pour YS, M et S, par M^{es} B. Scholten, J. Hoftijzer et I. Oomen, advocaten,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} B. Koopman et C. Wissels, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par M. M. Smolek, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} E.-M. Mamouna et D. Tsagkaraki, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Colas et S. Menez, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes et M^{me} C. Vieira Guerra, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. B. Martenczuk et P. van Nuffel ainsi que par M^{me} C. ten Dam, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 décembre 2013,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation des articles 2, sous a), 12, sous a), et 13, paragraphe 1, sous d), f) et g), 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 (JO L 281, p. 31), ainsi que des articles 8, paragraphe 2, et 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, d'une part, YS, ressortissant de pays tiers ayant introduit une demande de permis de séjour temporaire au Pays-Bas, au minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministre en charge de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Asile, ci-après le «minister») et, d'autre part, le minister à M et à S, également des ressortissants de pays tiers ayant introduit une même demande, au sujet du refus par ce minister de communiquer auxdits ressortissants une copie d'un document administratif établi préalablement à l'adoption des décisions concernant leurs demandes de permis de séjour.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 La directive 95/46 qui, selon son article 1^{er}, a pour objet la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, notamment du droit à la vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ainsi que l'élimination des obstacles à la libre circulation de ces données, énonce à ses considérants 25 et 41:

«(25) considérant que les principes de la protection doivent trouver leur expression, d'une part, dans les obligations mises à la charge des personnes [...] qui traitent des données, ces obligations concernant en particulier la qualité des données, la sécurité technique, la notification à l'autorité de contrôle, les circonstances dans lesquelles le traitement peut être effectué, et, d'autre part, dans les droits donnés aux personnes dont les données font l'objet d'un traitement d'être informées sur celui-ci, de pouvoir accéder aux données, de pouvoir demander leur rectification, voire de s'opposer au traitement dans certaines circonstances;

[...]

(41) considérant que toute personne doit pouvoir bénéficier du droit d'accès aux données la concernant qui font l'objet d'un traitement, afin de s'assurer notamment de leur exactitude et de la licéité de leur traitement; [...]

- 4 La notion de «données à caractère personnel» est définie à l'article 2, sous a), de la directive 95/46 comme étant «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée)».
- 5 L'article 12 de cette directive, intitulé «Droit d'accès», dispose:

«Les États membres garantissent à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement:

- a) sans contrainte, à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs:

- la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées;
- la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine des données,

[...]

- b) selon le cas, la rectification, l'effacement ou le verrouillage des données dont le traitement n'est pas conforme à la présente directive, notamment en raison du caractère incomplet ou inexact des données;
- c) la notification aux tiers auxquels les données ont été communiquées de toute rectification, tout effacement ou tout verrouillage effectué conformément au point b), si cela ne s'avère pas impossible ou ne suppose pas un effort disproportionné.»

- 6 Selon l'article 13, paragraphe 1, de ladite directive, intitulé «Exceptions et limitations»:
- «Les États membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article [...] 12 [...], lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder:
- [...]
- d) la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou de manquements à la déontologie dans le cas des professions réglementées;
- [...]
- f) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation relevant, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points c), d) et e);
- g) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui.»
- 7 L'article 14 de la même directive prévoit que les États membres reconnaissent à la personne concernée le droit, dans certaines conditions, de s'opposer à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement.
- 8 Aux termes des articles 22 et 23, paragraphe 1, de la directive 95/46, les États membres prévoient que toute personne dispose d'un recours juridictionnel en cas de violation des droits qui lui sont garantis par les dispositions nationales applicables au traitement en question et que toute personne ayant subi un dommage du fait d'un traitement illicite ou de toute action incompatible avec les dispositions nationales prises en application de ladite directive a le droit d'obtenir du responsable du traitement réparation du préjudice subi.

Le droit néerlandais

- 9 Les articles 2, 12 et 13 de la directive 95/46 ont été transposés en droit interne respectivement par les articles 1^{er}, 35 et 43 de la loi relative à la protection des données à caractère personnel (Wet bescherming persoonsgegevens, ci-après la «Wbp»).
- 10 L'article 35 de la Wbp est libellé comme suit:
- «L'intéressé a le droit de demander au responsable, sans contrainte et à des intervalles raisonnables, que lui soit indiqué si des données à caractère personnel le concernant sont traitées. Le responsable fait savoir par écrit à l'intéressé dans un délai de quatre semaines si des données à caractère personnel le concernant sont traitées.
- Lorsque de telles données sont traitées, la communication contient un aperçu complet de celles-ci, sous une forme intelligible, une description de la finalité ou des finalités du traitement, une indication des catégories de données traitées et une indication des destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées, ainsi que les informations disponibles sur l'origine des données.»
- 11 En vertu de l'article 43, sous e), de la Wbp, le responsable peut écarter l'application de l'article 35 de celle-ci, pour autant que cela s'avère nécessaire dans l'intérêt de la protection de la personne concernée ou des droits et des libertés d'autrui.

- 12 Conformément à l'article 29, paragraphe 1, sous a), de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000, ci-après la «Vw 2000»), un permis de séjour temporaire peut être accordé à l'étranger qui a le statut de réfugié. Selon l'article 29, paragraphe 1, sous b), de cette loi, un tel permis peut également être accordé à l'étranger ayant établi qu'il a des raisons valables de supposer qu'il court, en cas d'expulsion, un risque réel d'être soumis à la peine de mort ou à une exécution, à la torture ou à des traitements ou à des sanctions inhumains ou dégradants ou à des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 13 L'agent du service de l'immigration et des naturalisations en charge de traiter une demande de permis de séjour rédige, lorsqu'il ne dispose pas du pouvoir de signature, un projet de décision qui est soumis à l'appréciation d'un réviseur au sein de ce service. Cet agent joint audit projet un document dans lequel il expose au réviseur les motifs qui soutiennent son projet de décision (ci-après la «minute»). Lorsque ledit agent dispose lui-même du pouvoir de signature, la minute n'est pas soumise à un réviseur, mais elle est utilisée en tant qu'exposé des motifs du processus décisionnel destiné à justifier la décision en interne. La minute fait partie du processus préparatoire au sein dudit service, mais non pas de la décision finale, bien que certaines considérations y figurant peuvent être reprises dans la motivation de ladite décision.
- 14 Généralement, la minute contient les informations suivantes: le nom, le numéro de téléphone et de bureau de l'agent chargé de la préparation de la décision; des cases destinées aux paraphe et aux noms des réviseurs; des données relatives au demandeur telles que le nom, la date de naissance, la nationalité, le sexe, l'ethnie, la religion et la langue; des données relatives à l'historique de la procédure; des éléments relatifs aux déclarations faites et aux pièces produites par le demandeur; les dispositions juridiques applicables, et, enfin, une appréciation des éléments précités au regard des dispositions juridiques applicables. Cette appréciation est appelée «analyse juridique».
- 15 Selon les cas, la portée de l'analyse juridique est plus ou moins développée, pouvant aller de quelques phrases à quelques pages. Dans le cadre d'une analyse approfondie, l'agent chargé de la préparation de la décision aborde notamment la crédibilité des déclarations faites et indique les raisons pour lesquelles il estime qu'un demandeur peut prétendre ou non à un titre de séjour. Une analyse sommaire peut se limiter à faire référence à la mise en œuvre d'une orientation politique déterminée.
- 16 Jusqu'au 14 juillet 2009, le ministre avait pour pratique de communiquer les minutes sur simple demande. Estimant que le nombre important de ces demandes engendrait une trop grande charge de travail, que les personnes concernées interprétaient souvent erronément les analyses juridiques contenues dans les minutes qui leur était communiquées et que, en raison de cette communication, ces minutes consignaient de moins en moins l'échange de points de vue au sein du service de l'immigration et des naturalisations, le ministre a abandonné cette pratique.
- 17 Depuis lors, les demandes de communication d'une minute ont été systématiquement refusées. Au lieu d'obtenir une copie de la minute, le demandeur reçoit désormais un récapitulatif des données à caractère personnel figurant dans ce document, en ce compris une information relative à l'origine de ces données et, le cas échéant, les organismes auxquels celles-ci ont été communiquées.

L'affaire C-141/12

- 18 Le 13 janvier 2009, YS a introduit une demande de permis de séjour temporaire au titre du droit d'asile. Cette demande a été rejetée par décision du 9 juin 2009. Cette décision a été révoquée par une lettre du 9 avril 2010 et ladite demande a, de nouveau, été rejetée par décision du 6 juillet 2010.

- 19 Par lettre du 10 septembre 2010, YS a sollicité la communication de la minute relative à la décision du 6 juillet 2010.
- 20 Par décision du 24 septembre 2010, cette communication a été refusée. Cette décision donne toutefois un aperçu des données figurant dans la minute, de l'origine de ces données et des entités auxquelles celles-ci ont été transmises. YS a introduit une réclamation à l'encontre de ce refus de communication, laquelle a été rejetée par décision du 22 mars 2011.
- 21 YS a alors introduit un recours contre cette décision de rejet devant le Rechtbank Middelburg (tribunal de Middelburg), au motif que l'accès à ladite minute ne pouvait lui être légalement refusé.
- 22 Dans ces conditions, le Rechtbank Middelburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Les données qui sont reproduites dans la minute et qui se rapportent à la personne concernée sont-elles des données à caractère personnel au sens de l'article 2, sous a), de la directive [95/46]?
 - 2) L'analyse juridique figurant dans la minute est-elle une donnée à caractère personnel au sens de la disposition précitée?
 - 3) Dans l'hypothèse où la Cour confirmerait que les données décrites ci-dessus sont des données à caractère personnel, l'autorité publique/de traitement est-elle tenue, en vertu de l'article 12 de la directive [95/46] et de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, de donner accès à ces données à caractère personnel?
 - 4) Dans ce contexte, la personne concernée peut-elle invoquer directement l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte et, dans l'affirmative, les termes y figurant 'dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité du processus décisionnel' doivent-ils être interprétés en ce sens que le droit d'accès à la minute peut être refusé pour ce motif?
 - 5) Lorsque la personne concernée demande accès à la minute, l'autorité publique/de traitement doit-elle fournir une copie de ce document afin de respecter ainsi le droit d'accès?»

L'affaire C-372/12

Le litige concernant M

- 23 Par décision du 28 octobre 2009, le ministre a octroyé à M un permis de séjour temporaire en tant que demandeur d'asile, au titre de l'article 29, paragraphe 1, sous b), de la Vw 2000. Cette décision n'était pas motivée, en ce sens qu'elle n'établissait pas la manière dont l'affaire avait été appréciée par le service de l'immigration et des naturalisations.
- 24 Par lettre du 30 octobre 2009, M a demandé, sur le fondement de l'article 35 de la Wbp, à avoir accès à la minute relative à cette décision.
- 25 Par décision du 4 novembre 2009, le ministre a refusé à M l'accès à cette minute. Il a fondé ce refus sur l'article 43, sous e), de la Wbp, estimant que l'accès à un tel document était susceptible de porter atteinte à la liberté de l'agent chargé de le rédiger d'y faire état d'un certain nombre d'arguments ou de considérations susceptibles d'être pertinents dans le cadre du processus décisionnel.
- 26 La réclamation contre ce refus ayant été rejetée par décision du 3 décembre 2010, M a introduit un recours contre celle-ci devant le Rechtbank Middelburg. Par décision du 16 juin 2011, cette juridiction a considéré que l'intérêt invoqué par le ministre pour refuser l'accès à la minute ne constituait pas un

intérêt protégé par l'article 43, sous e), de la Wbp et a annulé cette décision, celle-ci étant fondée sur une motivation erronée en droit. Elle a, en outre, jugé qu'il n'y avait pas lieu de maintenir les effets juridiques de cette décision, dès lors que, en violation de l'article 35, paragraphe 2, de la Wbp, le minister n'a pas donné accès à l'analyse juridique figurant dans la minute qui aurait pu révéler les raisons pour lesquelles M ne pouvait pas prétendre au statut de réfugié, au sens de l'article 29, paragraphe 1, sous a), de la Vw 2000.

Le litige concernant S

- 27 Par décision non motivée du 10 février 2010, le minister a octroyé à S un permis de séjour temporaire ordinaire en raison de «circonstances dramatiques». Par lettre du 19 février 2010, S a demandé, sur le fondement de l'article 35 de la Wbp, à se faire communiquer la minute relative à cette décision.
- 28 Cette demande a été rejetée par décision du 31 mars 2010, laquelle a été confirmée à la suite d'une réclamation par décision du 21 octobre 2010. Dans cette dernière, le minister soutenait que la décision du 31 mars 2010 avait déjà indiqué les données à caractère personnel figurant dans la minute et que cette décision répondait ainsi à la demande d'accès. Il estimait, par ailleurs, que la Wbp ne confère pas de droit d'accès à la minute.
- 29 Par décision du 4 août 2011, le Rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) a déclaré fondé le recours introduit par S contre la décision du 21 octobre 2010 et a annulé celle-ci. Cette juridiction a, notamment, considéré que la minute en cause ne contenait pas d'autres informations que des données à caractère personnel concernant S, que ce dernier avait le droit d'y accéder sur le fondement de la Wbp et que le refus d'accès opposé par le minister n'était pas valablement fondé.
- 30 Tant dans le litige concernant M que dans celui concernant S, le minister a décidé de saisir le Raad van State (Conseil d'État) d'un recours.
- 31 Dans ces conditions, le Raad van State a décidé de joindre les affaires concernant M et S, de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Convient-il d'interpréter l'article 12, sous a), deuxième tiret, de la directive [95/46], en ce sens qu'il existe un droit d'obtenir une copie des documents dans lesquels des données à caractère personnel font l'objet d'un traitement, ou suffit-il de communiquer un aperçu complet de ces données sous une forme intelligible?
 - 2) Convient-il d'interpréter les mots 'droit d'accès', figurant à l'article 8, paragraphe 2, de la [Charte], en ce sens qu'il existe un droit d'obtenir une copie des documents dans lesquels des données à caractère personnel font l'objet d'un traitement ou suffit-il de communiquer un aperçu complet de ces données sous une forme intelligible, au sens de l'article 12, sous a), deuxième tiret, de la directive [95/46]?
 - 3) L'article 41, paragraphe 2, sous b), de la [Charte] s'adresse-t-il également aux États membres de l'Union pour autant qu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte?
 - 4) Le fait que, consécutivement à l'accès donné aux minutes, les raisons pour lesquelles une décision déterminée est proposée n'y figurent plus, ce qui n'est pas favorable au libre-échange de points de vue au sein de l'administration ni au bon déroulement du processus décisionnel, constitue-t-il un intérêt légitime de la confidentialité, au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la [Charte]?
 - 5) Une analyse juridique telle qu'elle figure dans une minute peut-elle être qualifiée de 'donnée à caractère personnel', au sens de l'article 2, sous a), de la directive [95/46]?

- 6) L'intérêt d'un libre-échange de points de vue au sein de l'administration concernée relève-t-il également de la protection des droits et des libertés d'autrui, au sens de l'article 13, paragraphe 1, sous g), de la directive [95/46]? Dans la négative, cet intérêt peut-il alors relever de l'article 13, paragraphe 1, sous d) ou f), de cette directive?»
- 32 Par décision du 30 avril 2013, les affaires C-141/12 et C-372/12 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions dans l'affaire C-141/12 ainsi que la cinquième question dans l'affaire C-372/12, relatives à la notion de «données à caractère personnel»

- 33 Par les première et deuxième questions dans l'affaire C-141/12 ainsi que par la cinquième question dans l'affaire C-372/12, qu'il convient d'examiner ensemble, les juridictions de renvoi demandent, en substance, si l'article 2, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que les données relatives au demandeur du titre de séjour et l'analyse juridique contenues dans la minute constituent des «données à caractère personnel», au sens de cette disposition.
- 34 Si tous les intéressés ayant pris position sur ce point considèrent que les données relatives au demandeur du titre de séjour, reprises dans la minute, répondent à la notion de «données à caractère personnel» et proposent, partant, une réponse affirmative à la première question dans l'affaire C-141/12, les opinions divergent par rapport à l'analyse juridique figurant dans ce document administratif, qui fait l'objet de la deuxième question dans cette même affaire ainsi que de la cinquième question dans l'affaire C-372/12.
- 35 Tant YS, M et S que les gouvernements hellénique, autrichien et portugais ainsi que la Commission européenne estiment que, dans la mesure où cette analyse juridique se rapporte à une personne physique concrète et se base sur la situation et des caractéristiques individuelles de celle-ci, elle relève également de ladite notion. Le gouvernement hellénique et la Commission précisent, toutefois, que cela vaut uniquement pour des analyses juridiques qui contiennent des informations concernant une personne physique et non pas pour celles qui contiennent uniquement une interprétation juridique abstraite, tandis que M et S estiment que même une telle interprétation abstraite tombe dans le champ d'application de ladite disposition si elle est déterminante pour l'appréciation de la demande du titre de séjour et appliquée au cas concret du demandeur.
- 36 En revanche, selon les gouvernements néerlandais, tchèque et français, l'analyse juridique contenue dans une minute ne relève pas de la notion de «données à caractère personnel».
- 37 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 2, sous a), de la directive 95/46 définit les données à caractère personnel comme «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable».
- 38 Or, il ne fait pas de doute que les données relatives au demandeur du titre de séjour, qui figurent dans une minute, telles que le nom, la date de naissance, la nationalité, le sexe, l'ethnie, la religion et la langue de celui-ci, constituent des informations qui concernent cette personne physique, laquelle est identifiée dans cette minute notamment par son nom, et qu'elles doivent, par conséquent, être qualifiées de «données à caractère personnel» (voir en ce sens, notamment, arrêt Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, points 31 et 43).

- 39 S'agissant, en revanche, de l'analyse juridique figurant dans une minute, il y a lieu de constater que, si celle-ci peut certes contenir des données à caractère personnel, elle ne constitue pas pour autant en elle-même une telle donnée, au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46.
- 40 En effet, comme l'ont relevé en substance M^{me} l'avocat général au point 59 de ses conclusions ainsi que les gouvernements néerlandais, tchèque et français, une telle analyse juridique constitue non pas une information concernant le demandeur du titre de séjour, mais tout au plus, pour autant qu'elle ne se limite pas à une interprétation purement abstraite du droit, une information portant sur l'appréciation et l'application, par l'autorité compétente, de ce droit à la situation de ce demandeur, cette situation étant notamment établie au moyen des données à caractère personnel relatives à sa personne dont dispose cette autorité.
- 41 Cette interprétation de la notion de «données à caractère personnel», au sens de la directive 95/46, résulte non seulement du libellé de son article 2, sous a), mais est également corroborée par l'objectif et l'économie de celle-ci.
- 42 Selon l'article 1^{er} de cette directive, celle-ci vise à protéger les libertés et les droits fondamentaux des personnes physiques, notamment leur vie privée, à l'égard du traitement de données à caractère personnel et de permettre ainsi la libre circulation de ces données entre les États membres.
- 43 Selon le considérant 25 de la directive 95/46, les principes de la protection des personnes physiques prévus par celle-ci trouvent leur expression, d'une part, dans les obligations mises à la charge des personnes qui traitent des données qui concernent ces personnes et, d'autre part, dans les droits donnés aux personnes dont les données font l'objet d'un traitement d'être informées sur celui-ci, de pouvoir accéder aux données, de pouvoir demander leur rectification, voire de s'opposer au traitement dans certaines circonstances.
- 44 S'agissant de ces droits de la personne concernée, visés par la directive 95/46, il y a lieu de relever que la protection du droit fondamental au respect de la vie privée implique, notamment, que cette personne puisse s'assurer que les données à caractère personnel la concernant sont exactes et qu'elles sont traitées de manière licite. Ainsi qu'il ressort du considérant 41 de cette directive, c'est afin de pouvoir effectuer les vérifications nécessaires que la personne concernée dispose, en vertu de l'article 12, sous a), de celle-ci, d'un droit d'accès aux données la concernant qui font l'objet d'un traitement. Ce droit d'accès est nécessaire, notamment, pour permettre à la personne concernée d'obtenir, le cas échéant, de la part du responsable du traitement la rectification, l'effacement ou le verrouillage de ces données et, par conséquent, d'exercer le droit visé à l'article 12, sous b), de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, points 49 et 51).
- 45 Or, contrairement aux données relatives au demandeur du titre de séjour qui figurent dans la minute et qui peuvent constituer la base factuelle de l'analyse juridique contenue dans celle-ci, une telle analyse n'est, ainsi que l'ont observé les gouvernements néerlandais et français, pas en elle-même susceptible de faire l'objet d'une vérification de son exactitude par ce demandeur et d'une rectification au titre de l'article 12, sous b), de la directive 95/46.
- 46 Dans ces conditions, le fait d'étendre le droit d'accès du demandeur du titre de séjour à cette analyse juridique servirait, en réalité, non pas l'objectif de cette directive consistant à garantir la protection du droit à la vie privée de ce demandeur à l'égard du traitement des données le concernant, mais celui de lui assurer un droit d'accès aux documents administratifs, lequel n'est toutefois pas visé par la directive 95/46.
- 47 Dans un contexte analogue, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel par les institutions de l'Union, régi par le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces

données (JO 2001, L 8, p. 1), d'une part, et le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), d'autre part, la Cour a déjà constaté, au point 49 de l'arrêt *Commission/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378), que lesdits règlements ont des objectifs différents et que, contrairement au règlement n° 1049/2001, le règlement n° 45/2001 ne vise pas à assurer la transparence du processus décisionnel des autorités publiques et à promouvoir de bonnes pratiques administratives, en facilitant l'exercice du droit d'accès aux documents. Cette constatation vaut également pour la directive 95/46 dont l'objectif correspond, en substance, à celui du règlement n° 45/2001.

- 48 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre aux première et deuxième questions dans l'affaire C-141/12 ainsi qu'à la cinquième question dans l'affaire C-372/12 que l'article 2, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que les données relatives au demandeur du titre de séjour figurant dans la minute et, le cas échéant, celles figurant dans l'analyse juridique contenue dans celle-ci constituent des «données à caractère personnel», au sens de cette disposition, ladite analyse ne pouvant en revanche pas recevoir, en tant que telle, la même qualification.

Sur la sixième question dans l'affaire C-372/12, relative à la possibilité de limiter le droit d'accès

- 49 Au vu de la réponse apportée aux première et deuxième questions dans l'affaire C-141/12 et à la cinquième question dans l'affaire C-372/12, et la juridiction de renvoi ayant précisé que la sixième question posée dans l'affaire C-372/12 n'appelle de réponse que si l'analyse juridique contenue dans la minute doit être qualifiée de donnée à caractère personnel, il n'y a pas lieu de répondre à cette sixième question.

Sur les troisième et cinquième questions dans l'affaire C-141/12 et les première et deuxième questions dans l'affaire C-372/12, relatives à l'étendue du droit d'accès

- 50 Par les troisième et cinquième questions dans l'affaire C-141/12 ainsi que par les première et deuxième questions dans l'affaire C-372/12, qu'il convient d'examiner ensemble, les juridictions de renvoi cherchent, en substance, à savoir si l'article 12, sous a), de la directive 95/46 et l'article 8, paragraphe 2, de la Charte doivent être interprétés en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour dispose d'un droit d'accès aux données le concernant qui figurent dans la minute et, dans l'affirmative, si ce droit d'accès implique que les autorités compétentes doivent lui fournir une copie de cette minute ou s'il suffit qu'elles lui communiquent un aperçu complet desdites données sous une forme intelligible.
- 51 Toutes les parties à la procédure devant la Cour s'accordent à considérer que l'article 12, sous a), de la directive 95/46 confère au demandeur d'un titre de séjour un droit d'accès à l'ensemble des données à caractère personnel contenues dans la minute, bien que leurs positions en ce qui concerne l'étendue concrète de ce droit divergent en fonction de leur interprétation de la notion de «données à caractère personnel».
- 52 En ce qui concerne la forme que doit prendre ce droit d'accès, YS, M et S ainsi que le gouvernement hellénique estiment que le demandeur a le droit d'obtenir une copie de la minute. En effet, seule une telle copie lui permettrait de s'assurer du fait qu'il est en possession de l'ensemble des données personnelles le concernant qui figurent dans la minute.
- 53 En revanche, selon les gouvernements néerlandais, tchèque, français et portugais ainsi que la Commission, ni l'article 12, sous a), de la directive 95/46 ni l'article 8, paragraphe 2, de la Charte n'imposent aux États membres de procurer une copie de la minute au demandeur d'un titre de séjour.

Ainsi, il existerait d'autres possibilités de communiquer, sous une forme intelligible, les données personnelles contenues dans un tel document, notamment en lui fournissant un aperçu complet et compréhensible desdites données.

- 54 À titre liminaire, il convient de rappeler que les dispositions de la directive 95/46, en ce qu'elles régissent le traitement de données à caractère personnel susceptibles de porter atteinte aux libertés fondamentales et, en particulier, au droit à la vie privée, doivent nécessairement être interprétées à la lumière des droits fondamentaux qui, selon une jurisprudence constante de la Cour, font partie intégrante des principes généraux du droit dont celle-ci assure le respect et qui sont désormais inscrits dans la Charte (voir, notamment, arrêts *Connolly/Commission*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, point 37; *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 et C-139/01, EU:C:2003:294, point 68, ainsi que *Google Spain et Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, point 68).
- 55 L'article 8 de la Charte, qui garantit le droit à la protection des données à caractère personnel, prévoit à son paragraphe 2, notamment, que toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant. Cette exigence est mise en œuvre par l'article 12, sous a), de la directive 95/46 (voir, en ce sens, arrêt *Google Spain et Google*, EU:C:2014:317, point 69).
- 56 Cette disposition de la directive 95/46 prévoit que les États membres garantissent à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement, sans contrainte, à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs, la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine des données.
- 57 Si la directive 95/46 impose ainsi aux États membres d'assurer que chaque personne concernée puisse obtenir du responsable du traitement de données à caractère personnel la communication de l'ensemble des données de ce type qu'il traite la concernant, elle laisse à ces États le soin de déterminer la forme matérielle concrète que cette communication doit prendre, pour autant que celle-ci est «intelligible», c'est-à-dire qu'elle permet à la personne concernée de prendre connaissance de ces données et de vérifier que ces dernières sont exactes et traitées de manière conforme à cette directive, afin que cette personne puisse, le cas échéant, exercer les droits qui lui sont conférés par les articles 12, sous b) et c), 14, 22 et 23 de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt *Rijkeboer*, EU:C:2009:293, points 51 et 52).
- 58 Partant, dans la mesure où l'objectif poursuivi par ce droit d'accès peut être pleinement satisfait par une autre forme de communication, la personne concernée ne saurait tenir ni de l'article 12, sous a), de la directive 95/46 ni de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte le droit d'obtenir une copie du document ou du fichier original dans lequel ces données figurent. Afin de ne pas donner à la personne concernée l'accès à des informations autres que les données à caractère personnel la concernant, celle-ci peut obtenir une copie du document ou du fichier original dans lequel ces autres informations ont été rendues illisibles.
- 59 Dans des situations comme celles donnant lieu aux affaires au principal, il découle de la réponse fournie au point 48 du présent arrêt que seules les données relatives au demandeur du titre de séjour figurant dans la minute et, le cas échéant, celles figurant dans l'analyse juridique contenue dans celle-ci constituent des «données à caractère personnel», au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46. Par conséquent, le droit d'accès dont ce demandeur peut se prévaloir en vertu de l'article 12, sous a), de la directive 95/46 et de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte porte uniquement sur ces données. Pour qu'il soit satisfait à ce droit d'accès, il suffit que le demandeur du titre de séjour soit mis en possession d'un aperçu complet de l'ensemble de ces données sous une forme intelligible, c'est-à-dire une forme permettant à ce demandeur de prendre connaissance de ces données et de vérifier que ces dernières sont exactes et traitées de manière conforme à cette directive, afin qu'il puisse, le cas échéant, exercer les droits qui lui sont conférés par les articles 12, sous b) et c), 14, 22 et 23 de ladite directive.

60 Il découle des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre aux troisième et cinquième questions dans l'affaire C-141/12 ainsi qu'aux première et deuxième questions dans l'affaire C-372/12 que l'article 12, sous a), de la directive 95/46 et l'article 8, paragraphe 2, de la Charte doivent être interprétés en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour dispose d'un droit d'accès à l'ensemble des données à caractère personnel le concernant qui font l'objet d'un traitement par les autorités administratives nationales au sens de l'article 2, sous b), de cette directive. Pour qu'il soit satisfait à ce droit, il suffit que ce demandeur soit mis en possession d'un aperçu complet de ces données sous une forme intelligible, c'est-à-dire une forme permettant à ce demandeur de prendre connaissance desdites données et de vérifier que ces dernières sont exactes et traitées de manière conforme à cette directive, afin qu'il puisse, le cas échéant, exercer les droits qui lui sont conférés par ladite directive.

Sur la quatrième question dans l'affaire C-141/12 ainsi que les troisième et quatrième questions dans l'affaire C-372/12, relatives à l'article 41 de la Charte

61 Par la quatrième question dans l'affaire C-141/12 ainsi que par les troisième et quatrième questions dans l'affaire C-372/12, qu'il convient d'examiner ensemble, les juridictions de renvoi demandent, en substance, si l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte doit être interprété en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour peut invoquer à l'encontre des autorités nationales le droit d'accès au dossier prévu par cette disposition et, dans l'affirmative, quelle est la portée de l'expression «dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité du processus décisionnel», au sens de cette disposition.

62 La Commission estime que ces questions sont irrecevables, en raison de leur formulation hypothétique et obscure.

63 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, point 35 et jurisprudence citée).

64 Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce. En effet, au vu du cadre factuel exposé par les juridictions de renvoi, il n'apparaît pas que la question de savoir si les demandeurs au principal peuvent se prévaloir, en vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte, d'un droit d'accès au dossier concernant leurs demandes de titre de séjour revêt une nature purement hypothétique. La formulation des questions ainsi que les informations y relatives contenues dans les décisions de renvoi sont, en outre, suffisamment claires pour déterminer la portée de ces questions ainsi que pour permettre, d'une part, à la Cour de fournir une réponse à celles-ci et, d'autre part, aux intéressés de présenter leurs observations, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

65 Sur le fond des questions préjudicielles, YS, M et S ainsi que le gouvernement hellénique considèrent que le demandeur d'un titre de séjour peut fonder un droit d'accès au dossier sur l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte, étant donné que, dans le cadre de la procédure d'octroi d'un tel titre, les autorités nationales mettent en œuvre les directives en matière d'asile. En revanche, les gouvernements néerlandais, tchèque, français, autrichien et portugais ainsi que la Commission estiment que l'article 41 de la Charte s'adresse exclusivement aux institutions de l'Union et ne saurait par conséquent fonder un droit d'accès au dossier dans le cadre d'une procédure nationale.

- 66 Il convient de rappeler d'emblée que l'article 41 de la Charte, intitulé «Droit à une bonne administration», énonce à son paragraphe 1 que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, les organes et les organismes de l'Union. Au paragraphe 2 du même article, il est précisé que ce droit comporte notamment le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires.
- 67 Il résulte ainsi clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, point 28). Partant, le demandeur d'un titre de séjour ne saurait tirer de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte un droit d'accès au dossier national relatif à sa demande.
- 68 Certes, le droit à une bonne administration, consacré à cette disposition, reflète un principe général du droit de l'Union (arrêt H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, point 49). Toutefois, par leurs questions dans les présentes affaires, les juridictions de renvoi ne sollicitent pas une interprétation de ce principe général, mais cherchent à savoir si l'article 41 de la Charte peut, en tant que tel, s'appliquer aux États membres de l'Union.
- 69 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la quatrième question dans l'affaire C-141/12 ainsi qu'aux troisième et quatrième questions dans l'affaire C-372/12 que l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte doit être interprété en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour ne peut pas invoquer cette disposition à l'encontre des autorités nationales.

Sur les dépens

- 70 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 2, sous a), 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, doit être interprété en ce sens que les données relatives au demandeur d'un titre de séjour figurant dans un document administratif, telle que la «minute» en cause au principal, exposant les motifs que l'agent avance à l'appui du projet de décision qu'il est chargé de rédiger dans le cadre de la procédure préalable à l'adoption d'une décision relative à la demande d'un tel titre, et, le cas échéant, celles figurant dans l'analyse juridique que contient ce document constituent des «données à caractère personnel», au sens de cette disposition, ladite analyse ne pouvant en revanche pas recevoir, en tant que telle, la même qualification.**
- 2) **L'article 12, sous a), de la directive 95/46 et l'article 8, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour dispose d'un droit d'accès à l'ensemble des données à caractère personnel le concernant qui font l'objet d'un traitement par les autorités administratives nationales au sens de l'article 2, sous b), de cette directive. Pour qu'il soit satisfait à ce droit, il suffit que ce demandeur soit mis en possession d'un aperçu complet de ces données sous une forme intelligible, c'est-à-dire une forme permettant à ce demandeur de prendre**

connaissance desdites données et de vérifier que ces dernières sont exactes et traitées de manière conforme à cette directive, afin que ledit demandeur puisse, le cas échéant, exercer les droits qui lui sont conférés par ladite directive.

- 3) **L'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que le demandeur d'un titre de séjour ne peut pas invoquer cette disposition à l'encontre des autorités nationales.**

Signatures