



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 12 décembre 2013¹

Affaires jointes C-141/12 et C-372/12

YS

contre

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12)

[demande de décision préjudicielle formée par le Rechtbank Middelburg (Pays-Bas)]

et

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

contre

M et S (C-372/12)

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Pays-Bas)]

«Données à caractère personnel et traitement — Analyse juridique»

1. YS, M et S sont des ressortissants de pays tiers ayant introduit des demandes de séjour régulier aux Pays-Bas. La demande d'YS a été rejetée. Celles de M et S ont été accueillies. Chacun d'eux invoque le droit de l'Union pour avoir accès à un document (ci-après la «minute»)² rédigé par un fonctionnaire de l'autorité compétente et qui contient une analyse juridique sous la forme d'un avis interne portant sur la question de savoir s'il convient d'accorder un droit de séjour. Ils font valoir que l'analyse juridique est une donnée à caractère personnel et que, partant, le droit de l'Union leur donne le droit d'accéder à la minute.

I – Le droit de l'Union

A – Le traité FUE

2. L'article 16, paragraphe 1, TFUE prévoit que «[t]oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant».

B – La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

3. L'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), intitulé «Protection des données à caractère personnel», s'énonce comme suit:

«1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

¹ — Langue originale: l'anglais.

² — Voir point 17 des présentes conclusions.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.»

4. L'article 41 de la Charte concerne le «Droit à une bonne administration»:

«1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment:

[...]

b) 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;

c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.»

5. Conformément à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, «[t]oute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article».

6. L'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que «[l]es dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. [...]».

C – La directive 95/46/CE

7. Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE³, «les États membres assurent [...] la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel»⁴.

8. 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 (personne concernée)»⁵ et une «personne identifiable» comme «une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale».

3 — Directive 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), telle que modifiée sur certains points par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1) (ci-après la «directive 95/46»). La décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, du 27 novembre 2008, relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350, p. 60) contient des règles distinctes relatives au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. L'élaboration d'un nouveau règlement général sur la protection des données est en cours [voir COM(2012) 11 final].

4 — Voir, également, considérant 10 de la directive 95/46.

5 — Cette définition semble avoir été empruntée à la définition identique figurant à l'article 2, sous a), de la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981 (STCE n° 108), à laquelle tous les États membres sont parties.

9. L'article 2, sous b), de la directive 95/46 définit le «traitement de données à caractère personnel» ou simplement le «traitement» comme «toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction». Conformément à l'article 2, sous c), un «fichier de données à caractère personnel» ou «fichier» s'entend de «tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique».

10. Conformément à son article 3, paragraphe 1, la directive 95/46 s'applique, d'une part, au «traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie», et, d'autre part, au «traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier»⁶. L'article 3, paragraphe 2, exclut certains types de traitement du champ d'application de la directive 95/46 et l'article 7 énumère les critères déterminant si les États membres peuvent ou non traiter des données à caractère personnel.

11. L'article 12 de la directive relatif au «droit d'accès» s'énonce comme suit⁷:

«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,
 - la connaissance de la logique qui sous-tend tout traitement automatisé des données la concernant, au moins dans le cas des décisions automatisées visées à l'article 15 paragraphe 1;
- 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 — Voir, également, considérant 15 de la directive 95/46.

7 — Voir, également, considérant 41 de la directive 95/46.

12. L'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46 mentionne des exceptions et limitations, notamment au droit d'accès⁸:

«Les États membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article 6 paragraphe 1, à l'article 10, à l'article 11 paragraphe 1 et aux articles 12 et 21, 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.»

D – *Les autres instruments du droit de l'Union*

13. Le règlement (CE) n° 45/2001⁹ concerne la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions de l'Union. Il définit les «données à caractère personnel» et le «traitement de données à caractère personnel», pour ainsi dire, dans les mêmes termes que la directive 95/46¹⁰. Il prévoit également un droit d'accès, notamment à une forme intelligible des données faisant l'objet des traitements ainsi qu'à toute information disponible sur l'origine de ces données¹¹.

14. Les instruments du droit de l'Union permettant un accès aux documents, tels que le règlement (CE) n° 1049/2001¹² et la décision relative à l'accès du public aux documents de la Cour de justice¹³ contiennent des exceptions destinées à protéger la «vie privée et [...] l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation [de l'Union] relative à la protection des données à caractère personnel»¹⁴ et permet de refuser l'accès dans le cas où il porterait atteinte à la protection des «procédures juridictionnelles et des avis juridiques»¹⁵.

8 — Voir, également, considérant 42 de la directive 95/46.

9 — Règlement 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 L 8, p. 1).

10 — Voir article 2, sous a) et b), du règlement n° 45/2001.

11 — Voir article 13, sous c), du règlement n° 45/2001.

12 — Règlement 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).

13 — Décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 décembre 2012 relative à l'accès du public aux documents détenus par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions administratives (JO 2013, C 38, p. 2).

14 — Article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001; article 3, paragraphe 1, sous b), de la décision de la Cour.

15 — Article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001; article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision de la Cour.

II – Le droit néerlandais et la procédure en cause

15. La loi relative à la protection des données à caractère personnel (Wet bescherming persoonsgegevens, ci-après le «Wbp») définit les données à caractère personnel¹⁶, son champ d'application¹⁷ et le droit d'accès¹⁸ en des termes analogues à ceux utilisés dans la directive 95/46. Les requérants s'en prévalent pour accéder à la minute utilisée pour statuer sur leur demande de permis de séjour temporaire au titre de la loi relative aux étrangers de 2000 (Vreemdelingenwet 2000).

16. Une telle demande, introduite auprès de l'Immigratie- en Naturalisatiedienst [service de l'immigration et de la naturalisation (IND)], est d'abord examinée par un agent en charge du dossier, qui prépare un projet de décision ainsi qu'un autre document, la «minute»¹⁹, laquelle expose notamment l'analyse juridique qui sous-tend le projet de décision. Si l'agent en charge du dossier n'est pas habilité à signer le projet de décision, il le transmet, avec la minute, à un resumptor (responsable de grade supérieur) pour évaluation. Ce supérieur peut confirmer ou rejeter l'analyse juridique consignée dans la minute. Cependant, que l'agent en charge du dossier soit habilité ou non à signer la décision, la minute ne fait pas partie de la décision finale sur le séjour.

17. Une minute contient en général les nom, numéro de téléphone et de bureau de l'agent en charge du dossier; des cases destinées aux paraphes et aux noms du (des) responsable(s) de grade supérieur; les nom, date de naissance, nationalité, sexe, ethnie, religion et langue du demandeur; des informations relatives à l'historique de la procédure; des informations relatives aux déclarations faites par le demandeur et aux pièces produites; les dispositions juridiques applicables et une appréciation des informations pertinentes au regard du droit applicable (l'«analyse juridique»). Selon le Raad van State (Pays-Bas), la longueur de l'analyse juridique peut aller de quelques phrases à quelques pages. Lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a confirmé qu'il n'existe pas de canevas type pour préparer une minute. En cas d'analyse juridique approfondie, la minute pourrait contenir des considérations relatives à l'appréciation de la crédibilité des déclarations faites, aux raisons pour lesquelles un demandeur peut prétendre (ou non) à un permis de séjour, et pour quels motifs. Une analyse plus sommaire pourrait donner lieu à une minute contenant seulement la ligne de conduite applicable.

18. Il ressort également de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-372/12 que le Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (le ministre de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Asile, ci-après le «Minister») a exposé que la minute fait partie des dossiers des demandeurs, classés par «numéro v», numéro qui est attribué à chaque demandeur. Sans ce numéro, il n'est pas possible de consulter ou de rechercher un dossier.

19. Jusqu'au 14 juillet 2009, la ligne de conduite était de communiquer les minutes (y compris l'analyse juridique) sur demande. Un grand nombre de demandes ont été formulées. Selon le Minister, cette pratique donnait lieu à une charge de travail considérable et, souvent, à des interprétations erronées des analyses juridiques. Il en a également résulté que, dans certaines affaires, l'analyse juridique ne figurait plus, ou dans une moindre mesure, dans la minute. Par circulaire 2009/11 de l'IND, cette ligne de conduite a été abandonnée et l'accès aux minutes (y compris l'analyse juridique) a par la suite été refusé.

16 — Article 1^{er}, sous a), du Wbp.

17 — Article 2, paragraphe 1, du Wbp.

18 — Article 35 du Wbp.

19 — Des exemples de minutes ont été soumis à la Cour dans le cadre de la procédure écrite dans l'affaire YS (arrêt C-141/12).

III – Les faits au principal, les questions préjudicielles et la procédure au principal

A – *L'affaire YS (arrêt C-141/12)*

20. Par décision du 9 juin 2009, le Ministre a rejeté la demande de permis de séjour temporaire «asile» d'YS. Cette décision a été révoquée mais, le 6 juillet 2010, la demande a de nouveau été rejetée. La demande d'accès à la minute rédigée en vue de la décision du 6 juillet 2010 introduite par YS a été rejetée par décision du 24 septembre 2010 au motif que, outre des données à caractère personnel, la minute contenait une analyse juridique. Dans cette décision, le Ministre a communiqué, dans la mesure nécessaire, un aperçu des données figurant dans la minute, de l'origine de ces données et des autorités qui y avaient accès.

21. Par décision du 22 mars 2011, le recours administratif introduit par YS contre la décision du 24 septembre 2010 a été déclaré non fondé. YS a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi qui a posé 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?»

B – *L'affaire M et S (arrêt C-372/12)*

22. Après s'être vu accorder un permis de séjour temporaire «asile», M a, le 30 octobre 2009, demandé accès à la minute relative à cette décision. De la même manière, S a, le 19 février 2010, demandé accès à la minute relative à la décision lui accordant un permis de séjour «ordinaire». Ces demandes ont respectivement fait l'objet d'un refus par décisions des 4 novembre 2009 et 31 mars 2010. Les 3 décembre 2010 et 21 octobre 2010, le Ministre a rejeté comme étant non fondés les recours administratifs respectivement formés par M et S contre ces décisions.

23. M a introduit un recours contre la décision du Ministre auprès du Rechtbank Middelburg qui, par jugement du 16 juin 2011, l'a déclaré fondé, a annulé la décision et a condamné le Ministre à adopter une nouvelle décision tenant compte de son jugement. S. a introduit un recours contre la décision du Ministre auprès du Rechtbank Amsterdam. Le jugement du 4 août 2011 de cette juridiction était, quant au résultat, analogue à celui du Rechtbank Middelburg.

24. Le Ministre a interjeté appel contre ces deux jugements auprès du Raad van State qui a posé les questions préjudicielles suivantes:

- «1) Convient-il d'interpréter l'article 12, phrase introductive et 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, phrase introductive et sous a), deuxième tiret, de [la directive 95/46]?
- 3) L'article 41, paragraphe 2, phrase introductive et sous b), de [la Charte] s'adresse-t-il également aux États membres 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, phrase introductive et 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 libertés d'autrui au sens de l'article 13, paragraphe 1, phrase introductive et sous g), de [la directive 95/46]? Dans la négative, cet intérêt peut-il alors relever de l'article 13, paragraphe 1, phrase introductive et sous d) ou f), de cette directive?»

C – La procédure au principal

25. Dans l'affaire YS précitée, les gouvernements autrichien, tchèque, grec et néerlandais ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Dans l'affaire M et S, précitée, les gouvernements français, néerlandais et portugais ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites.

26. Par ordonnance du 30 avril 2013, la Cour a joint les deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

27. YS, M et S, les gouvernements français et néerlandais ainsi que la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience du 3 juillet 2013.

IV – Analyse juridique

A – *Observations liminaires*

28. Il n'est pas contesté que la minute est un document contenant des données à caractère personnel ni que YS, M et S ont eu accès à ces données (à l'exception de l'analyse juridique) et qu'ils ont été informés quant à leur origine et quant aux organes auxquels elles avaient été envoyées. Les deux affaires portent en substance sur (la forme de) l'accès à l'autre partie du contenu de la minute, à savoir l'analyse juridique.

29. J'examinerai, d'abord, les questions relatives à l'interprétation de la directive 95/46, puis j'aborderai celles concernant la Charte. J'examinerai conjointement les questions ayant le même objet posées dans les deux demandes de décision préjudicielle.

B – *L'accès aux données à caractère personnel, l'accès au dossier et les décisions motivées*

30. Il est clairement apparu lors de l'audience que les requérants souhaitent comprendre la motivation sous-jacente des décisions individuelles portant sur leur droit de séjour. Il semble que la décision concernant YS ait été motivée, mais pas celles concernant M et S.

31. Je ne doute pas que les requérants aient des raisons valables de demander l'accès aux informations auxquelles ils prétendent avoir droit. En outre, leur demande d'accès à la minute laisse entendre que, quelles que soient les informations qui leur ont été communiquées, ils les considèrent comme incomplètes et donc comme susceptibles de les placer dans une situation de vulnérabilité.

32. Cependant, élargir la signification des règles régissant la protection des données à caractère personnel ou étendre leur champ d'application au point qu'elles engloberaient des opinions et d'autres mesures prises durant la phase préparatoire et d'examen préalable à l'adoption d'une décision finale ne saurait constituer une façon de remédier à une éventuelle violation du principe en vertu duquel les décisions doivent être motivées afin de sauvegarder le droit à un contrôle juridictionnel effectif.

33. Inversement, le fait qu'une décision soit adéquatement motivée, permettant ainsi au demandeur d'être pleinement informé quant aux considérations qui sous-tendent la décision et d'utiliser de manière efficace les voies de recours disponibles ne permet pas de conclure qu'il n'est pas nécessaire de pouvoir accéder à l'intégralité de l'analyse juridique si celle-ci relève des règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

34. Aucune des juridictions de renvoi n'interroge la Cour sur l'obligation de motivation, au titre de l'article 47 de la Charte ou du droit dérivé, des décisions finales des organes exécutifs en matière de droit de séjour ni sur le droit d'être entendu ou sur le droit d'accès à un dossier duquel pourrait faire partie un document interne tel qu'une minute. Les requérants n'ont par ailleurs (pour autant que je puisse le vérifier) pas invoqué ces dispositions devant les juridictions de renvoi.

35. Certes, le fait que les juridictions de renvoi ont limité leurs questions au droit de l'Union régissant la protection des données à caractère personnel ne fait pas obstacle à ce que la Cour envisage tous les éléments de droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement des affaires en cause²⁰. Cependant, je ne pense pas qu'en l'espèce, la Cour puisse élargir la portée de sa réponse. L'obligation de motivation et

20 — Voir, notamment, arrêts du 15 juillet 2004, Lindfors (C-365/02, Rec. p. I-7183, point 32 et jurisprudence citée), ainsi que du 10 octobre 2013, Alokpa e.a. (C-86/12, point 20 et jurisprudence citée).

le droit d'accès au dossier n'ont pas été régulièrement abordés devant la Cour. En outre, bien que les requérants aient montré qu'ils étaient conscients de l'obligation de motiver les décisions en matière d'asile en vertu du droit de l'Union²¹, aucun d'eux ne semble avoir présenté une demande sur ce point.

36. Dans l'affaire YS, précitée, le gouvernement néerlandais a exposé lors de l'audience que la motivation des décisions favorables est disponible sur demande. Il reste que M et S semblent ne pas avoir été informés des motifs pour lesquels ils se sont vu accorder un permis de séjour. Je ne saurais me rallier à la suggestion faite par le gouvernement néerlandais selon laquelle des requérants n'ont souvent pas d'intérêt à obtenir cette motivation. Comme le conseil de M et S l'a souligné lors de l'audience, les circonstances servant de fondement à une décision favorable sont éventuellement susceptibles de changer, ce qui pourrait déboucher ultérieurement sur une décision différente²². Ainsi, une connaissance exacte des circonstances qui ont été prises en considération pour adopter la décision constitue un intérêt légitime. Des principes généraux du droit de l'Union tels que le principe du droit à une protection juridictionnelle effective (à présent consacré par l'article 47 de la Charte)²³ englobent cet intérêt²⁴. En revanche, tel n'est pas le cas du droit de l'Union régissant la protection des données à caractère personnel. Il poursuit d'autres objectifs²⁵.

37. En tout état de cause, même si un accès était donné à l'analyse juridique figurant dans la minute au motif qu'il s'agit de données à caractère personnel, il ne pourrait s'agir d'une façon de remédier à un défaut de motivation de la décision finale par une autorité ni d'une autre manière de communiquer ladite motivation. Je crois comprendre²⁶ que, lorsqu'elle prend la forme d'un avis destiné à un responsable de grade supérieur, la minute pourrait éventuellement ne pas contenir l'ensemble (voire de ne contenir aucun) des motifs qui sous-tendent la décision finale adoptée par l'autorité compétente. Il semble également que l'analyse juridique puisse parfois ne pas dépasser quelques phrases. Dans de telles circonstances, même si le responsable de grade supérieur marquait son accord sur l'avis, l'analyse juridique pourrait ne pas constituer une motivation suffisante.

38. Enfin, aucune des juridictions de renvoi n'a posé à la Cour la question de savoir si le droit de l'Union impose aux États membres, afin de garantir la transparence du processus décisionnel des autorités compétentes et l'accès aux informations utilisées dans le cadre de ce processus et/ou afin de sauvegarder le droit à une bonne administration, de donner un accès au dossier dans des procédures telles que celles impliquant YS, M et S (ou d'inclure dans ce dossier des documents tels que les minutes contenant l'analyse juridique), ou d'entendre les requérants à propos des procédures internes précédant l'adoption d'une décision finale sur le droit de séjour. Ces questions n'ont pas davantage été abordées au cours de la procédure écrite ou orale.

39. Mon analyse se limite, par conséquent, à l'accès aux données à caractère personnel.

21 — Dans leurs observations écrites, YS, M et S ont expressément fait référence à la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13), dont l'article 9, paragraphe 2, premier alinéa, prévoit que «[l]es États membres veillent en outre à ce que, lorsqu'une demande [d'asile] est rejetée, la décision soit motivée en fait et en droit et que les possibilités de recours contre une décision négative soient communiquées par écrit». Le deuxième alinéa de cette disposition énonce que, dans des circonstances où une personne ne se voit pas accorder le statut de réfugié mais se voit accorder les mêmes droits et avantages au regard du droit national et du droit de l'Union en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12), un État membre n'est pas tenu de motiver cette décision, mais doit «[veiller] à ce que le refus d'accorder le statut de réfugié soit motivé dans le dossier du demandeur et que celui-ci puisse avoir accès à son dossier à sa demande».

22 — Une modification des circonstances pourrait, par exemple, déterminer le renouvellement ou le retrait d'une décision.

23 — Voir arrêt du 28 juillet 2011, Samba Diouf (C-69/10, Rec. 2011 p. I-7151, point 49 et jurisprudence citée).

24 — Voir arrêt du 4 juin 2013, ZZ (C-300/11, point 53).

25 — Voir point 60 des présentes conclusions.

26 — Voir point 17 des présentes conclusions.

C – L'accès aux données à caractère personnel au titre de la directive 95/46

1. Introduction

40. La directive 95/46 s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier²⁷. Ces types de traitement sont les seuls couverts et faisant l'objet d'une protection²⁸. Partant, le droit d'accès prévu à l'article 12 ne s'applique qu'aux données à caractère personnel traitées ou fichées de cette manière ou susceptibles de l'être. Dans sa forme la plus simple, ce droit peut être utilisé pour demander la communication des données «faisant l'objet des traitements» et des informations disponibles sur l'origine des données²⁹. Il sert toutefois également de fondement pour obtenir la confirmation que des données sont traitées ou pas et des informations portant sur ce traitement, pour acquérir la connaissance de la logique qui sous-tend tout traitement automatisé ou pour obtenir la rectification, l'effacement ou le verrouillage de données (si leur traitement n'est pas conforme à la directive), ainsi que leur notification à des tiers le cas échéant.

41. Ainsi, la question de savoir si la directive 95/46 confère à YS, M et S un droit d'accès à l'analyse juridique figurant dans la minute suppose de savoir si cette analyse constitue une «donnée à caractère personnel» ou, à défaut, un type de traitement ou de fichage couvert par cette directive.

2. Définition des notions de «données à caractère personnel» et de «traitement» (première et deuxième questions dans l'affaire YS et cinquième question dans l'affaire M et S)

42. Je crois comprendre que, par sa première question dans l'affaire YS, le Rechtbank Middelburg demande si des éléments factuels figurant dans la minute et portant sur la personne concernée (à distinguer des informations relatives, par exemple, à l'agent en charge du dossier et/ou à son responsable de grade supérieur) sont des «données à caractère personnel» au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46. Par sa deuxième question (qui correspond à la cinquième question dans l'affaire M et S), il s'interroge dans les mêmes termes s'agissant de l'analyse juridique figurant dans la minute.

43. La réponse à la première question est de toute évidence affirmative.

44. De manière générale, la notion de «données à caractère personnel» est large³⁰. La Cour a considéré que le terme couvre, par exemple, «le nom d'une personne joint à ses coordonnées téléphoniques ou à des informations relatives à ses conditions de travail ou à ses passe-temps»³¹, son adresse³², ses périodes de travail journalières, ses périodes de repos et les interruptions ou les pauses correspondantes³³, les revenus alloués par certaines entités et les bénéficiaires³⁴, les montants des revenus du travail et du capital et le patrimoine de personnes physiques³⁵.

27 — Article 3, paragraphe 1, de la directive 95/46.

28 — Voir, notamment, considérant 15 de la directive 95/46 et son article 3, paragraphe 2, qui prévoit deux exceptions au champ d'application de cette directive.

29 — Voir article 12, sous a), deuxième tiret, de la directive 95/46.

30 — Voir, notamment, arrêts du 6 novembre 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971, point 24); du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. p. I-4989, point 64); du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia (C-73/07, Rec. p. I-9831, points 35 et 37); du 16 décembre 2008, Huber (C-524/06, Rec. p. I-9705, point 43), ainsi que du 7 mai 2009, Rijkeboer (C-553/07, Rec. p. I-3889, point 62).

31 — Arrêt Lindqvist (précité à la note 30, point 24).

32 — Arrêt Rijkeboer (précité à la note 30, point 42).

33 — Arrêt du 30 mai 2013, Worten (C-342/12, points 19 et 22).

34 — Arrêt Österreichischer Rundfunk e.a. (précité à la note 30, point 64). Voir, également, les types de données en cause dans l'arrêt Huber (précité à la note 30, points 20 et 43).

35 — Arrêt Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia (précité à la note 30, points 35 et 37).

45. Le contenu effectif de ces informations semble dénué d'importance dans la mesure où elles concernent une personne physique identifiée ou identifiable. Il peut se comprendre comme afférent à tout élément factuel concernant la vie privée de cette personne voire, le cas échéant, sa vie professionnelle (qui peut inclure un aspect plus public de cette vie privée)³⁶. Il peut être mis à disposition sous forme écrite ou être inclus, par exemple, dans des sons ou des images³⁷.

46. Aussi les informations figurant dans la minute et relatives à des éléments factuels tels que les nom, date de naissance, nationalité, sexe, ethnique, religion et langue d'un demandeur constituent-elles des «données à caractère personnel» au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46.

47. S'agissant de la deuxième question, je ne considère pas l'analyse juridique comme une donnée à caractère personnel.

48. Ce n'est pas la première fois que la Cour est saisie d'une question portant sur l'accès à une analyse ou à un avis juridiques³⁸. Dans ces affaires, il s'avère toutefois que les demandes d'accès reposaient sur d'autres bases³⁹. La Cour n'a pas été invitée à examiner si un document contenant un avis ou une analyse juridiques diffère d'un document ayant un autre contenu et pourquoi.

49. Même si la Cour ne saurait faire l'économie de cet examen dans la présente affaire, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de donner une définition exhaustive des notions de «données à caractère personnel», d'«analyse juridique» ni de toute autre forme d'analyse⁴⁰. Il suffit de se focaliser sur la question de savoir si l'analyse juridique figurant dans la minute est une donnée à caractère personnel.

50. J'estime que tel n'est pas le cas.

51. J'opérerais une distinction entre trois catégories d'analyses juridiques dont une seule semble correspondre à celle figurant dans la minute.

52. La première catégorie d'analyse juridique est purement abstraite. Il s'agit de l'interprétation et de l'application du droit sans utilisation d'informations relatives à une personne identifiable ou identifiée ni d'autres types d'éléments factuels. Ainsi, la directive 95/46 ne s'applique pas à une analyse juridique de la signification de la notion de «données personnelles» figurant dans cette directive parce qu'une telle analyse ne porte pas sur une personne identifiée ou identifiable.

53. La deuxième catégorie d'analyse juridique est moins abstraite dans la mesure où elle utilise des éléments factuels à titre d'illustration. Cependant, ces éléments ne sont pas liés à une personne ou à un événement identifié ou identifiable. Partant, cette catégorie d'analyse juridique ne relève pas non plus du champ d'application de la directive 95/46.

36 — Voir, notamment, arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert (C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, point 59 et jurisprudence citée); voir également, plus récemment, point 118 des conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Google Spain et Google (C-131/12), pendante devant la Cour.

37 — Voir considérants 14 à 17 de la directive 95/46.

38 — Voir, notamment, point 24 des conclusions de l'avocat général Poiras Maduro dans les affaires jointes Suède et Turco/Conseil ayant donné lieu à l'arrêt du 1^{er} juillet 2008 (C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723), souscrivant à l'observation formulée en première instance par le Tribunal de l'Union européenne selon laquelle «la mention des 'avis juridiques' [à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001] ne soulève aucune difficulté d'interprétation». Parmi les autres affaires dans lesquelles une demande d'accès à des avis juridiques des services juridiques des institutions de l'Union ou à des documents juridiques présentés devant la Cour a été formulée, se trouvent, notamment, les affaires jointes Suède e.a./API et Commission ayant donné lieu à l'arrêt du 21 septembre 2010 (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533). Voir, également, points 13 et 14 des présentes conclusions.

39 — Notamment, l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. Voir point 14 des présentes conclusions.

40 — Les requérants ont comparé l'analyse juridique à la qualification des analyses médicales en tant que données à caractère personnel dans l'avis du Groupe de travail article 29 sur la protection des données (01248/07/FR WP 136). Cet avis, qui ne lie pas la Cour, qualifie de données à caractère personnel les résultats des analyses médicales. Il ne se prononce pas sur les analyses médicales elles-mêmes.

54. La troisième catégorie d'analyse juridique englobe la qualification juridique d'éléments factuels concernant une personne identifiée ou identifiable (ou d'un événement impliquant de telles personnes) et leur appréciation au regard du droit applicable. L'analyse juridique à laquelle YS, M et S cherchent à avoir accès relève de cette troisième catégorie.

55. Je ne suis pas convaincue qu'il faille interpréter l'expression «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable», figurant dans la directive 95/46, de manière aussi large qu'elle engloberait la totalité du contenu communicable dans lequel des éléments factuels relatifs à une personne concernée sont compris.

56. À mon avis, seules des informations relatives à des éléments factuels concernant une personne physique peuvent constituer des données à caractère personnel. À l'exception du fait qu'elle existe, une analyse juridique n'est pas un tel élément factuel. Ainsi, à titre d'exemple, l'adresse d'une personne est une donnée à caractère personnel mais tel n'est pas le cas d'une analyse de son domicile à des fins juridiques.

57. Dans ce contexte, je ne pense pas qu'il soit utile d'opérer une distinction entre éléments factuels «objectifs» et analyse «subjective». L'expression d'éléments factuels peut emprunter des formes différentes dont certaines résultent d'une appréciation de tout ce qui est identifiable. Par exemple, le poids d'une personne est susceptible d'être exprimé objectivement en kilos ou bien en des termes subjectifs tels que «en insuffisance pondérale» ou «obèse». Ainsi, je n'exclus pas la possibilité que des appréciations et des opinions puissent parfois être qualifiées de données.

58. Cependant, les étapes du raisonnement aboutissant à la conclusion selon laquelle une personne est «en insuffisance pondérale» ou bien «obèse» ne sont, pas davantage qu'une analyse juridique, des éléments factuels.

59. Une analyse juridique est le raisonnement qui sous-tend la réponse apportée à une question de droit. La réponse elle-même peut prendre la forme d'un avis, d'une opinion ou d'une décision (et peut donc être juridiquement contraignante ou pas). À l'exception des éléments factuels sur lesquels elle repose (dont certains peuvent être des données à caractère personnel), cette analyse contient l'explication de la réponse donnée. L'explication en elle-même n'est pas une information concernant une personne identifiée ou identifiable. Au mieux, elle peut être qualifiée d'information relative à l'interprétation et à l'application du droit pertinent au regard duquel la situation juridique d'une personne physique est appréciée et (éventuellement) décidée. Il est possible que des données à caractère personnel et d'autres éléments de fait alimentent le processus aboutissant à répondre à cette question, mais cela ne fait pas de l'analyse juridique elle-même une donnée à caractère personnel.

60. En outre, une personne a le droit d'accéder à ses données à caractère personnel parce qu'elle a un intérêt à la protection de ses droits et ses libertés fondamentaux, et notamment de son droit à la vie privée, lorsque des États membres traitent des données qui la concernent⁴¹. Refuser l'accès aux données traitées ou aux informations relatives à ce traitement priverait d'effet d'autres parties de la directive 95/46. Il pourrait, par exemple, s'avérer impossible de contrôler si les données à caractère personnel ne sont traitées que dans la mesure nécessaire à l'exécution d'une mission relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement⁴², ou d'obtenir la rectification ou l'effacement desdites données⁴³. En revanche, une analyse juridique en tant que telle ne relève pas du champ d'application du droit d'une personne physique à la vie privée. Par

41 — Voir considérant 1 et article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 95/46.

42 — Voir article 7, sous e), de la directive 95/46.

43 — Voir article 12, sous c), de la directive 95/46.

conséquent, il n'existe pas de raison de supposer que cette personne physique serait elle-même particulièrement qualifiée pour la contrôler et la rectifier et pour en demander l'effacement ou le verrouillage⁴⁴. Il appartient plutôt à une juridiction indépendante de contrôler la décision en vue de laquelle cette analyse juridique a été préparée.

61. Pour les raisons qui précèdent, j'estime que la directive 95/46 n'impose pas aux États membres de donner accès à une telle analyse juridique lorsqu'elle figure dans un document interne tel que la minute, qui contient des données à caractère personnel, parce que ladite analyse juridique n'est pas en soi une donnée à caractère personnel.

62. L'analyse juridique est-elle une forme de traitement ou de fichage couverte par la directive 95/46?

63. Je ne le pense pas. Il s'agit plutôt d'un processus entièrement contrôlé par une intervention humaine particulière dans le cadre de laquelle des données à caractère personnel sont (dans la mesure où elles sont pertinentes pour l'analyse juridique) appréciées, qualifiées juridiquement et soumises à l'application du droit, et par lequel une décision est prise sur une question de droit. En outre, ce processus n'est ni automatisé ni destiné à fichier des données⁴⁵.

64. Le terme «traitement» doit être entendu comme «toute opération ou ensemble d'opérations» appliqué à ces données par une entité identifiée dans la directive 95/46. L'emploi des termes «telles que» à l'article 2, sous b), de ladite directive laisse entendre que la liste des opérations n'est pas exhaustive⁴⁶, mais indique également le type d'opérations qui constitueront un «traitement». La Cour a, par exemple, considéré que l'insertion, sur une page Internet, de données à caractère personnel est couverte⁴⁷. La liste inclut également l'«adaptation» et l'«utilisation» de données à caractère personnel sans préciser la finalité de ces actes (bien que certaines exceptions au champ d'application de la directive 95/46 semblent être définies par référence à la finalité du traitement)⁴⁸. Le traitement pourrait également couvrir la captation, la transmission, la manipulation, l'enregistrement, la conservation ou la communication de données constituées par des sons et des images⁴⁹.

65. Selon moi, toutes ces opérations de traitement impliquent de prendre des mesures en ce qui concerne les données à caractère personnel, et non pas d'apprécier lesdites données, ce qui est inévitable dans le cadre d'une analyse juridique. Il en va de même s'agissant de la notion de fichage.

66. Même s'il fallait la considérer comme une forme de traitement, une analyse juridique n'est pas automatisée et ne revêt pas non plus la forme d'un fichier manuel. J'ajouterais que, en tout état de cause, l'article 12 de la directive 95/46 procure un fondement pour accéder aux données à caractère personnel en tant que telles, mais pas à leur traitement ni à la forme sous laquelle elles ont été traitées.

44 — Voir, notamment, article 12, sous b), de la directive 95/46.

45 — Voir, également, point 146 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Bavarian Lager ayant donné lieu à l'arrêt du 29 juin 2010 (C-28/08 P, Rec. p. I-6055), dans lequel je suggérais (dans le contexte de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 45/2001) qu'«une suite d'opérations [...], dans laquelle l'élément humain joue un rôle tellement prépondérant et conserve le contrôle tout le long du processus, ne devrait pas être considérée comme un 'traitement automatisé en [...] partie de données à caractère personnel'».

46 — Le «traitement» de données à caractère personnel consiste en «toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction» [article 2, sous b), de la directive 95/46].

47 — Arrêt Lindqvist (précité à la note 30, point 25).

48 — Voir article 3, paragraphe 2, de la directive 95/46.

49 — Voir considérant 14 de la directive 95/46; voir, également, les exemples donnés au point 37 de l'arrêt Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, précité à la note 30.

3. Le champ d'application du droit d'accès au titre de la directive 95/46 (troisième question dans l'affaire YS)

67. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi dans l'affaire YS demande s'il y a lieu d'autoriser l'accès, au titre de l'article 12 de la directive 95/46 et de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte⁵⁰, aux «données décrites ci-dessus» si la Cour admet qu'il s'agit de données à caractère personnel.

68. Il me semble que la réponse à cette question ne peut être qu'affirmative pour autant qu'un tel accès ne fasse pas l'objet d'une limitation ou d'une exception au titre de l'article 13 de la directive 95/46.

4. Forme de l'accès (cinquième question dans l'affaire YS et première et deuxième questions dans l'affaire M et S)

69. Les deux juridictions de renvoi posent la question de savoir si la directive 95/46 exige de communiquer une copie de la minute aux personnes physiques qui cherchent à y accéder.

70. Dans l'affaire M et S, la juridiction de renvoi invoque également l'article 8, paragraphe 2, de la Charte dans ce contexte. Bien que l'article 8 de la Charte ait été rédigé dans le cadre, entre autres, de la directive 95/46, il prévoit un droit distinct à la protection des données à caractère personnel⁵¹. Il n'énonce cependant pas de norme distincte régissant la forme sous laquelle l'accès doit être rendu disponible. Au regard du principe de proportionnalité et de sécurité juridique, j'interprète l'article 8, paragraphe 2, de la Charte comme signifiant que cet accès ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de cette disposition et permettre à la personne concernée d'avoir une connaissance complète des données à caractère personnel protégées en vertu de cette disposition. La condition prévue à l'article 12 de la directive 95/46 correspond à ces principes. Pour cette raison, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen distinct de la forme de l'accès au titre de l'article 8 de la Charte.

71. La directive 95/46 n'institue pas un droit d'accès à tout document ou fichier énumérant ou utilisant des données à caractère personnel. Elle ne prévoit pas non plus de limitation de la forme matérielle sous laquelle les données à caractère personnel auxquelles elle garantit un accès doivent être rendues accessibles.

72. Elle prévoit plutôt que les données faisant l'objet des traitements ainsi que toute information disponible sur les origines des données doivent être communiquées à la personne concernée «sous une forme intelligible»⁵².

73. En fonction des circonstances, une copie pourrait n'être ni nécessaire ni suffisante.

50 — Voir, également, point 70 des présentes conclusions.

51 — Voir l'explication relative à l'article 8 de la Charte (JO 2007, C 303, p. 17), qui fait également référence au règlement n° 45/2001. Selon leur préambule, ces explications n'ont pas de valeur juridique, mais «constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte», et l'article 52, paragraphe 7, de la Charte indique qu'elles «sont dûment prises en considération» par les juridictions de l'Union et des États membres. La Cour a considéré qu'elles «doivent [...] être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci» [voir arrêt du 22 janvier 2013, Sky Österreich (C-283/11, point 42 et jurisprudence citée)].

52 — Article 12, sous a), deuxième tiret, de la directive 95/46.

74. La directive 95/46 n'exige pas que les données à caractère personnel couvertes par le droit d'accès soient mises à disposition dans la forme matérielle sous laquelle elles existent ou sous laquelle elles ont été initialement enregistrées. À cet égard, je considère que les États membres disposent d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer⁵³, en fonction des circonstances particulières en cause, la forme sous laquelle les données à caractère personnel doivent être rendues accessibles.

75. Lorsqu'il procède à cette appréciation, un État membre doit en particulier tenir compte i) de la (des) forme(s) matérielle(s) sous laquelle (lesquelles) les informations en question existent et peuvent être mises à disposition de la personne concernée, ii) du type de données à caractère personnel et iii) des objectifs du droit d'accès.

76. Premièrement, les données à caractère personnel peuvent exister sous différentes formes. Par exemple, des données enregistrées au cours d'un entretien, et conservées par la suite, sont susceptibles d'exister sous la forme d'une bande magnétique, d'un fichier électronique contenant l'enregistrement ou d'une transcription écrite. Ainsi, si les données à caractère personnel proviennent d'un entretien, l'article 12 de la directive 95/46 ne requiert pas qu'elles soient mises à disposition sous la forme d'une bande magnétique, d'un fichier contenant l'enregistrement, d'une transcription écrite ou d'un autre support. Par contre, quelle que soit la forme choisie, les données en question doivent être mises à disposition sous une forme physique durable et susceptible de présenter un ensemble complet de données à caractère personnel.

77. Deuxièmement, l'article 12 de la directive 95/46 garantit aux personnes concernées un accès à leurs données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, mais à aucune autre donnée, y compris celles relatives à une autre personne concernée. Pour cette raison, une compilation des données à caractère personnel consignée dans un document séparé (par exemple), ou bien une copie de la minute dont tout le contenu étranger à des données à caractère personnel a été effacé ou rendu inaccessible doivent être considérées comme deux formes valables d'accès. En revanche, il pourrait s'avérer nécessaire de communiquer intégralement un document se limitant à répertorier les dates et les durées d'appels téléphoniques passés à partir du numéro de téléphone portable d'une personne physique parce que d'autres formes de présentation de ces informations pourraient s'avérer impraticables ou inconcevables.

78. Troisièmement, les données communiquées doivent permettre à la personne concernée d'en connaître et d'en comprendre le contenu et, le cas échéant, d'exercer les droits visés à l'article 12, sous b) et c), de la directive 95/46 ainsi que, par exemple, son droit d'opposition au traitement de ses données à caractère personnel (article 14) et son droit de recours en cas de dommage (articles 22 et 23)⁵⁴. Ainsi, les données doivent se présenter sous une forme permettant, par exemple, à la personne concernée d'y accéder et de les comprendre, de s'assurer de leur exactitude et de la licéité de leur traitement, de demander leur rectification, voire de s'opposer à (la poursuite de) leur traitement⁵⁵. La forme de l'accès est donc également fonction des droits que la personne concernée entend exercer.

79. Ainsi, le fait que des données à caractère personnel figurent dans un document tel qu'une minute n'implique pas que la personne concernée dispose automatiquement du droit d'accéder à cette forme matérielle, à savoir à une copie ou à un extrait de ce document.

53 — Voir arrêt Lindqvist (précité à la note 30, point 84), déclarant que «les États membres disposent à maints égards d'une marge de manœuvre en vue de la transposition de la directive 95/46».

54 — Arrêt Rijkeboer (précité à la note 30, points 51 et 52).

55 — Voir, également, considérants 25 et 41 de la directive 95/46.

5. Limitations et exceptions (sixième question dans l'affaire C-372/12)

80. J'ai estimé que la directive 95/46 ne permet pas de demander l'accès à l'analyse juridique figurant dans une minute. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire de justifier un refus d'autorisation d'accès au titre de l'article 13 de cette directive.

81. Si la Cour en décide autrement et considère que la directive 95/46 (et en particulier son article 12) s'applique, l'intérêt de garantir un libre échange de points de vue au sein d'une autorité relève-t-il du champ d'application des termes «la protection [...] des droits et libertés d'autrui» figurant à l'article 13, paragraphe 1, sous g)? Subsidiairement, cet intérêt est-il susceptible de relever du champ d'application de l'article 13, paragraphe 1, sous d) ou f)?

82. J'estime que ces deux questions appellent une réponse négative.

83. L'article 13, paragraphe 1, contient une liste exhaustive de fondements susceptibles de justifier une mesure législative limitant la portée des obligations et des droits prévus par un ensemble limité de dispositions de la directive 95/46, dont l'article 12. Les justifications doivent reposer sur l'intérêt public ou sur la réalisation d'un équilibre approprié entre les droits et les libertés de la personne concernée, d'une part, et des tiers, d'autre part.

84. S'agissant de l'article 13, paragraphe 1, sous g), on ne saurait interpréter la protection des droits et libertés d'*autrui* (à savoir, un tiers par rapport à la personne concernée) comme incluant les droits et les libertés de l'autorité traitant des données à caractère personnel. S'il y a lieu de qualifier de donnée à caractère personnel une analyse juridique, c'est nécessairement parce qu'elle concerne les intérêts privés d'une personne identifiée ou identifiable. S'il est vrai que l'intérêt public consistant à protéger un avis interne, afin de sauvegarder l'aptitude de l'administration à exercer ses compétences, peut effectivement entrer en concurrence avec l'intérêt public qu'est la transparence, une limitation de l'accès à un tel avis ne saurait reposer sur le premier de ces intérêts concurrents, parce que l'accès englobe exclusivement ce qui relève de l'intérêt privé.

85. Concernant l'article 13, paragraphe 1, sous d) et f), je ne vois pas de raison de ne pas suivre le gouvernement néerlandais lorsqu'il admet qu'il n'existe pas de lien entre les limitations d'accès que cette disposition prévoit et les intérêts protégés en l'espèce.

D – L'accès aux données à caractère personnel au titre de l'article 41 de la Charte (quatrième question dans l'affaire C-141/12 et troisième et quatrième questions dans l'affaire C-372/12)

86. Conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, cette dernière s'adresse aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En d'autres termes, si le droit de l'Union est applicable, la Charte l'est également⁵⁶. Cette limitation vaut indépendamment de toute autre limitation prévue par une disposition particulière de la Charte.

87. En l'espèce, la Charte s'applique parce que les décisions en cause ont été adoptées après son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 et, comme l'a confirmé le gouvernement néerlandais lors de l'audience, en vertu d'une législation nationale mettant en œuvre le droit de l'Union.

⁵⁶ — Arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, points 20 et 21), récemment confirmé par l'arrêt du 26 septembre 2013, Texdata Software (C-418/11, point 73).

88. Nonobstant cette conclusion, je considère que l'article 41 de la Charte ne saurait s'appliquer dans le cadre des présentes affaires parce que les droits qu'il prévoit sont opposables aux institutions de l'Union (et concernant donc les obligations correspondantes de ces dernières) alors que lesdites affaires ont trait à des données à caractère personnel et à d'autres informations détenues par un État membre.

89. Dans l'affaire Cicala, la Cour a confirmé cette interprétation à propos de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte, qui prévoit l'obligation de motivation⁵⁷. Bien que l'article 41, paragraphe 2, ne fasse pas expressément référence aux institutions de l'Union, il définit, par l'utilisation des termes introductifs «[c]e droit comporte notamment», les destinataires des obligations qu'il prévoit. Ce passage renvoie sans ambiguïté au droit prévu à l'article 41, paragraphe 1, qui est opposable aux «institutions, organes et organismes de l'Union».

90. L'arrêt M⁵⁸, dans lequel la Cour a déclaré que l'article 41, paragraphe 2, de la Charte s'applique de façon générale, ne contredit pas l'arrêt Cicala, précité. Lus conjointement, les points 82 à 84 de l'arrêt M, précité, me font plutôt penser que la Cour a mis l'accent sur la substance du droit d'être entendu et sur ses titulaires⁵⁹ et que, dans ce cadre, elle a souligné le champ d'application très large de ce droit et la place qu'il occupe depuis longtemps dans l'ordre juridique de l'Union.

91. La troisième question dans l'affaire C-372/12 appelle, par conséquent, une réponse négative, et il n'est, dès lors, pas nécessaire de répondre à nouveau à la quatrième question posée dans cette affaire.

92. Enfin, j'ai déjà exposé pourquoi je considère qu'il ne serait pas approprié que la Cour étende la portée de la présente demande de décision préjudicielle de manière à répondre aux questions touchant au droit d'accès au dossier ou à l'obligation de motivation, auquel cas le droit dérivé ou d'autres dispositions de la Charte, et notamment son article 47, pourraient s'appliquer. Des questions similaires pourraient ou non s'avérer pertinentes dans des situations telles que celles qui ont donné lieu aux présents renvois préjudiciels. Compte tenu de l'absence de toute indication selon laquelle ces questions auraient été régulièrement soulevées devant la juridiction nationale, ajoutée à l'absence de débats à ce sujet devant la Cour, il est essentiel de limiter les réponses données par cette dernière à la question de l'accès aux données à caractère personnel⁶⁰.

V – Conclusion

93. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je suis d'avis que la Cour devrait répondre comme suit aux questions posées par le Rechtbank Middelburg et le Raad van State:

- 1) Des éléments factuels concernant une personne physique identifiée ou identifiable sont des «données à caractère personnel» au sens de 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. Cependant, le raisonnement qui sous-tend la réponse apportée à une question de droit (qui implique la qualification juridique d'éléments factuels concernant une personne identifiée ou identifiable et leur appréciation au regard du droit applicable) n'est pas couvert par la définition de «données à caractère personnel» au sens de cette directive. Par conséquent, la directive 95/46 n'impose pas aux États membres de donner accès à une telle analyse juridique lorsqu'elle figure dans un document interne qui contient, par ailleurs, des données à caractère personnel.

57 — Arrêt du 21 décembre 2011 (C-482/10, Rec. p. I-14139, point 28).

58 — Arrêt du 22 novembre 2012 (C-277/11, point 84).

59 — Voir, également, point 32 des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire M., précitée à la note 58.

60 — Voir points 34 à 38 des présentes conclusions.

- 2) Conformément à l'article 12 de la directive 95/46, les données relevant de la définition de «données à caractère personnel» au sens de cette directive doivent être rendues accessibles, à moins qu'un tel accès fasse l'objet d'une limitation ou d'une exception au titre de l'article 13 de cette directive.
- 3) La directive 95/46 n'institue pas de droit d'accès à tout document ou fichier spécifiques énumérant ou utilisant des données à caractère personnel. Elle ne précise pas non plus sous quelle forme matérielle les données à caractère personnel doivent être rendues accessibles. En vertu de l'article 12 de la directive 95/46, les États membres disposent d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer la forme sous laquelle ils rendent accessibles les données à caractère personnel. Lorsqu'ils procèdent à cette appréciation, les États membres doivent en particulier tenir compte i) de la (des) forme(s) matérielle(s) sous laquelle (lesquelles) les informations en question existent et peuvent être mises à disposition de la personne concernée, ii) du type de données à caractère personnel et iii) des objectifs du droit d'accès.
- 4) La protection des droits et des libertés d'autrui, au sens de l'article 13, paragraphe 1, sous g), de la directive 95/46, n'englobe pas les droits et les libertés de l'autorité traitant des données à caractère personnel. Il n'existe pas non plus de lien entre l'intérêt d'un libre échange de points de vue au sein de l'administration et les intérêts protégés en vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous d) ou f), de cette directive.
- 5) L'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit des droits opposables aux institutions, organes et organismes de l'Union et, partant, ne saurait s'appliquer aux données à caractère personnel ni à d'autres informations détenues par un État membre.