



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

12 décembre 2013*

«Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel — Directive 95/46/CE — Conditions d'exercice du droit d'accès — Perception de frais excessifs»

Dans l'affaire C-486/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Gerechtshof te's-Hertogenbosch (Pays-Bas), par décision du 26 octobre 2012, parvenue à la Cour le 31 octobre 2012, dans la procédure engagée par

X

LA COUR (huitième chambre),

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

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- 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 hongrois, par M. M. Z. Fehér ainsi que par M^{mes} K. Szíjjártó et K. Molnár, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et M. Szpunar, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes et M^{me} C. Vieira Guerra, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} J. Beeko, en qualité d'agent, assistée de M. J. Holmes, barrister,
- pour la Commission européenne, par MM. B. Martenczuk et P. van Nuffel, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le néerlandais.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 12 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).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige introduit par X au sujet du paiement d'une redevance pour la remise d'un certificat certifié conforme contenant des données à caractère personnel.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 L'article 12 de la directive 95/46, intitulé «Droit d'accès», prévoit:
«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.»

Le droit néerlandais

- 4 L'article 79 de la loi relative aux données personnelles détenues par les administrations communales (Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Stb. 1994, n° 494, ci-après la «Wet GBA»), prévoit:
- «1. Le collège du bourgmestre et des échevins fait savoir par écrit, sans frais, dans un délai de quatre semaines, à quiconque le demande, si des données personnelles le concernant sont traitées dans la base de données de l'administration. Dans l'affirmative, la communication écrite visée à l'article 78, paragraphe 3, est faite au demandeur en ce qui concerne la base de données communale. [...]
2. Le collège du bourgmestre et des échevins donne accès sans frais, dans un délai de quatre semaines, à quiconque le demande, aux données de la base de données qui le concernent. [...]
3. Le collège du bourgmestre et des échevins communique, dans un délai de quatre semaines, à quiconque le demande, un extrait (certifié conforme sur demande), sous une forme intelligible, des données personnelles traitées dans la base de données qui le concernent, ainsi que les informations disponibles sur la source de ces données, pour autant qu'elles ne proviennent pas du demandeur lui-même. [...]
- 5 L'article 229 de la loi relative à l'organisation des communes (Gemeentewet) est libellé comme suit:
- «1. Des droits peuvent être perçus à l'occasion de:
- [...]
- b) la jouissance de services fournis par l'administration communale ou en son nom;
- [...]»
- 6 L'article 229b, paragraphe 1, de la loi relative à l'organisation des communes est libellé comme suit:
- «Dans les règlements sur la base desquels des droits au sens de l'article 229, paragraphe 1, sous a) et b), sont perçus, les tarifs sont établis de telle sorte que les produits estimés tirés des droits ne dépassent pas les charges estimées en l'espèce. [...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 7 Dans le cadre d'une procédure dirigée contre une décision lui infligeant une amende pour infraction au code de la route, X a cherché à démontrer que les avis de recouvrement de cette amende ne lui sont pas parvenus, faute de lui avoir été envoyés à la bonne adresse. À cette fin, X a demandé à sa commune de résidence communication de ses données à caractère personnel pour les années 2008 et 2009, notamment ses adresses successives. En réponse, cette commune a fourni un extrait certifié conforme des données à caractère personnel en cause, sur la base de l'article 79, paragraphe 3, de la Wet GBA, et exigé, en contrepartie, le paiement d'une redevance de 12,80 euros.
- 8 X a formé un recours infructueux contre cette demande de paiement. En appel devant la juridiction de renvoi, X affirme ne pas avoir demandé un extrait certifié conforme, mais avoir uniquement souhaité obtenir ses données à caractère personnel, sur le fondement juridique de la loi portant réglementation de l'accès aux informations détenues par l'administration (Wet Openbaarheid van Bestuur). Compte tenu de ce fondement juridique, X estime qu'aucune redevance ne pouvait lui être réclamée.

- 9 Pour sa part, la commune concernée estime que les données à caractère personnel en cause ne peuvent être fournies qu'au moyen d'un extrait certifié conforme, sur le fondement de l'article 79, paragraphe 3, de la Wet GBA. La communication de cet extrait étant liée à la satisfaction d'intérêts privés, il s'agit d'un service, au sens de l'article 229, paragraphe 1, sous b), de la loi relative à l'organisation des communes, donnant lieu au paiement d'une redevance.
- 10 La juridiction de renvoi constate, d'une part, que les extraits certifiés conformes des données à caractère personnel sont les seuls officiellement reconnus et utilisés par les autorités publiques et, d'autre part, que la communication des données provenant des fichiers communaux relève du champ d'application de la directive 95/46, quel que soit le fondement, en droit national, de la demande d'accès à ces données.
- 11 Selon ladite juridiction, l'article 12, sous a), de la directive 95/46 garantit le droit de l'intéressé d'obtenir sans contrainte, à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs, la communication, sous une forme intelligible, des données à caractère personnel faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données. Cette même juridiction estime que deux lectures de cette disposition sont possibles:
- la communication de données à caractère personnel doit avoir lieu sans délais ou frais excessifs, ou
 - la communication de données à caractère personnel doit avoir lieu sans délais excessifs ou frais.
- 12 Dans le premier cas, la perception d'un droit de timbre serait autorisée, pour autant que son montant n'est pas excessif. Elle serait interdite dans le second.
- 13 S'agissant du caractère excessif du droit de timbre en cause, la juridiction de renvoi souligne que, au titre de l'article 229b de la loi relative à l'organisation des communes, les tarifs sont établis de telle sorte que les produits n'excèdent pas les charges. Cela ne permettrait toutefois pas de garantir que le produit des droits de timbres ne dépasse pas les charges liées à la communication de données à caractère personnel. La juridiction de renvoi s'interroge également sur le point de savoir quand le montant des frais perçus peut être considéré comme excessif au sens de l'article 12, sous a), de la directive 95/46.
- 14 Si l'article 12, sous a), de cette directive doit être interprété en ce sens que la communication des données à caractère personnel est gratuite, la juridiction de renvoi s'interroge sur la nécessité de fournir une option à la communication d'un extrait payant au titre de l'article 79, paragraphe 3, de la Wet GBA, notamment en permettant de visualiser les données sur un écran. Elle fait toutefois observer qu'une telle consultation ne constitue pas une communication au sens de l'article 12, sous a), de ladite directive et que l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne protège que le droit à la consultation des données. La consultation par écran offrirait l'inconvénient supplémentaire de ne pas pouvoir, contrairement à l'extrait certifié conforme, être reconnue comme authentique et exacte par les autorités publiques (arrêt du 7 mai 2009, Rijkeboer, C-553/07, Rec. p. I-3889) et de ne pas pouvoir donner un aperçu historique des données enregistrées.
- 15 En conséquence, le Gerechtshof te's-Hertogenbosch a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Le droit d'accès (sur la base de l'article 79, paragraphe 2, de la Wet GBA) répond-il à l'obligation de communication des données faisant l'objet de traitements visée à l'article 12, sous a), deuxième tiret, de la directive [95/46/CE]?
 - 2) L'article 12, sous a), de [cette] directive s'oppose-t-il à la perception d'un droit de timbre à l'occasion de la communication de données à caractère personnel qui font l'objet de traitements, au moyen d'un extrait des données détenues par l'administration communale?

- 3) En cas de réponse négative à la deuxième question, la perception du droit de timbre en cause est-elle excessive au sens de l'article 12, sous a), de [ladite] directive?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la deuxième question

- 16 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la perception de frais à l'occasion de la communication par une autorité publique de données à caractère personnel.
- 17 Tous les États membres ayant soumis des observations écrites à la Cour ainsi que la Commission européenne partagent l'avis selon lequel l'article 12, sous a), de la directive 95/46 permet aux autorités publiques d'exiger le paiement de frais non excessifs à l'occasion de la communication des données à caractère personnel visées à cette disposition.
- 18 Il y a lieu d'observer que la version en langue néerlandaise de l'article 12, sous a), de la directive 95/46 fait usage de l'expression «bovenmatige vertraging of kosten». Cette formulation pourrait laisser entendre que le terme «bovenmatige» («excessif») se rapporte uniquement aux délais («vertraging»), suggérant ainsi que le droit d'obtenir communication des informations visées à cette disposition devrait intervenir sans frais.
- 19 Toutefois, aux fins de son interprétation, l'article 12, sous a), de la directive 95/46 ne saurait être examiné dans la seule version en langue néerlandaise. En effet, conformément à une jurisprudence constante, la nécessité d'une application et, dès lors, d'une interprétation uniformes d'un acte de l'Union exclut que celui-ci soit considéré isolément dans une de ses versions, mais exige qu'il soit interprété en fonction tant de la volonté réelle de son auteur que du but poursuivi par ce dernier, à la lumière, notamment, des versions établies dans toutes les langues (voir, notamment, arrêts du 12 novembre 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. p. 419, point 3; du 8 décembre 2005, *Jyske Finans*, C-280/04, Rec. p. I-10683, point 31, ainsi que du 7 juillet 2011, *IMC Securities*, C-445/09, Rec. p. I-5917, point 25).
- 20 Or, des versions linguistiques de l'article 12, sous a), de la directive 95/46 autres que celle en langue néerlandaise ne contiennent pas d'indications permettant de considérer que les États membres seraient tenus de communiquer à titre gratuit les éléments visés à cette disposition. Au contraire, il ressort notamment des versions de ladite disposition en langues espagnole («sin retrasos ni gastos excesivos»), danoise («uden større ventetid eller større udgifter»), allemande («ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßiger Kosten»), française («sans délais ou frais excessifs»), italienne («senza ritardi o spese eccessivi»), portugaise («sem demora ou custos excessivos») et finnoise («aiheetonta viivytystä tai aiheettomia kustannuksia») que les États membres sont tenus de communiquer lesdits éléments sans frais excessifs.
- 21 Certes, certaines versions linguistiques de la disposition en cause, telles que celles en langues anglaise («without excessive delay or expense») et suédoise («större tidsutdräkt eller kostnader»), comportent, à l'instar de la version en langue néerlandaise, une certaine ambiguïté dans la mesure où le mot «frais» n'est pas expressément qualifié par l'adjectif «excessif». Toutefois, aucune version linguistique de ladite disposition ne prévoit de manière univoque que ladite communication doive intervenir à titre gratuit.

- 22 Il ressort donc du libellé de l'article 12, sous a), de la directive 95/46 que cette disposition n'exige pas des États membres ni n'interdit à ceux-ci de percevoir des frais à l'occasion de l'exercice du droit d'accès aux données à caractère personnel, pour autant que le montant de ces frais n'est pas excessif.
- 23 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 12, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la perception de frais à l'occasion de la communication par une autorité publique de données à caractère personnel.

Sur la troisième question

- 24 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, quels sont les critères permettant de garantir que le montant des frais perçus à l'occasion de l'exercice du droit d'accès aux données à caractère personnel n'est pas excessif au sens de l'article 12, sous a), de la directive 95/46.
- 25 Cette disposition prévoit que les États membres confèrent à toute personne un droit d'accès aux données à caractère personnel la concernant ainsi qu'à l'information sur les destinataires, les catégories de destinataires de ces données et la logique qui sous-tend tout traitement automatisé desdites données. Compte tenu de ce qui a été précédemment exposé dans le cadre de l'analyse de la deuxième question, ladite disposition doit être interprétée en ce sens que les États membres sont tenus de garantir l'exercice de ce droit d'accès sans contrainte, sans délais excessifs et sans frais excessifs.
- 26 Il appartient ainsi aux États membres de déterminer si la communication des éléments visés à l'article 12, sous a), de la directive 95/46 entraîne le paiement de frais et, le cas échéant, de fixer le montant de ceux-ci à un niveau qui ne soit pas excessif.
- 27 Toutefois, force est de constater que ladite disposition ne précise pas les critères sur la base desquels les frais perçus par un État membre à l'occasion de l'exercice du droit d'accès prévu à cette même disposition pourraient être considérés comme excessifs. Pour ce faire, il convient d'interpréter l'article 12, sous a), de la directive 95/46 au regard de sa finalité examinée à la lumière des objectifs de cette directive.
- 28 Il appartient ainsi aux États membres qui requièrent le paiement de frais en contrepartie de l'exercice du droit d'accès aux informations visées à l'article 12, sous a), de la directive 95/46 de fixer le montant desdits frais à un niveau qui constitue un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de la personne concernée à protéger sa vie privée, notamment au moyen de son droit de se voir communiquer les données sous une forme intelligible, afin de pouvoir, le cas échéant, exercer les droits de rectification, d'effacement et de verrouillage des données, en cas de non-conformité du traitement de celles-ci avec cette directive, ainsi que les droits d'opposition et d'introduction d'un recours juridictionnel et, d'autre part, la charge que l'obligation de communiquer ces informations représente pour le responsable du traitement (voir, par analogie, arrêt *Rijkeboer*, précité, point 64).
- 29 Eu égard à l'importance de la protection de la vie privée, mise en exergue aux considérants 2 et 10 de la directive 95/46, soulignée par la jurisprudence de la Cour (voir arrêt *Rijkeboer*, précité, point 47 et jurisprudence citée) et inscrite à l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il convient de considérer que les frais exigibles au titre de l'article 12, sous a), de cette directive ne peuvent être fixés à un niveau susceptible de constituer un obstacle à l'exercice du droit d'accès garanti par cette disposition.
- 30 Il y a lieu de considérer que, aux fins de l'application de l'article 12, sous a), de la directive 95/46, lorsqu'une autorité publique nationale prélève des frais en contrepartie de l'exercice par une personne physique du droit d'accès aux données à caractère personnel la concernant, le montant de ces frais ne

devrait pas excéder le coût de la communication de ces données. Une telle limite supérieure n'entrave toutefois pas la faculté, pour les États membres, de fixer à un niveau inférieur le montant desdits frais afin de garantir à toute personne physique que ledit droit d'accès demeure effectif.

- 31 Dès lors, il convient de répondre à la troisième question que l'article 12, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que, afin de garantir que les frais perçus à l'occasion de l'exercice du droit d'accès aux données à caractère personnel ne soient pas excessifs au sens de cette disposition, leur montant ne doit pas excéder le coût de la communication de ces données. Il appartient à la juridiction nationale d'effectuer, au regard des circonstances de l'affaire au principal, les vérifications nécessaires.

Sur la première question

- 32 La première question doit être comprise comme ayant été posée uniquement dans l'hypothèse où l'article 12, sous a), de la directive 95/46 aurait été interprété en ce sens qu'il s'oppose à la perception de frais à l'occasion de la communication par une autorité publique de données à caractère personnel. Or, compte tenu de la réponse apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre à la première question.

Sur les dépens

- 33 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 (huitième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 12, 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 qu'il ne s'oppose pas à la perception de frais à l'occasion de la communication par une autorité publique de données à caractère personnel.**
- 2) **L'article 12, sous a), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que, afin de garantir que les frais perçus à l'occasion de l'exercice du droit d'accès aux données à caractère personnel ne soient pas excessifs au sens de cette disposition, leur montant ne doit pas excéder le coût de la communication de ces données. Il appartient à la juridiction nationale d'effectuer, au regard des circonstances de l'affaire au principal, les vérifications nécessaires.**

Signatures