

## ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

27 septembre 2017 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Articles 7, 8 et 47 – Directive 95/46/CE – Articles 1er, 7 et 13 – Traitement des données à caractère personnel – Article 4, paragraphe 3, TUE – Établissement d’une liste de données à caractère personnel – Objet – Perception de l’impôt – Lutte contre la fraude fiscale – Contrôle juridictionnel – Protection des libertés et des droits fondamentaux – Subordination du recours juridictionnel à une exigence de réclamation administrative préalable – Admissibilité de ladite liste en tant que moyen de preuve – Conditions de licéité d’un traitement de données à caractère personnel – Exécution d’une mission d’intérêt public du responsable du traitement »

Dans l’affaire C-73/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque), par décision du 3 février 2016, parvenue à la Cour le 10 février 2016, dans la procédure

**Peter Puškár**

contre

**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**

**Kriminálny úrad finančnej správy,**

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M<sup>me</sup> A. Prechal, M. A. Rosas (rapporteur), M<sup>me</sup> C. Toader et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général : M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier : M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 16 février 2017,

considérant les observations présentées :

- pour M. Puškár, par M. M. Mandzák, advokát,
- pour le gouvernement slovaque, par M<sup>me</sup> B. Ricziová, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M<sup>me</sup> M. J. García-Valdecasas Dorrego, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato ,

- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par MM. H. Krämer, A. Tokár et H. Kranenborg, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 30 mars 2017,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 7, 8 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »), de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de l’article 7, sous e) et de l’article 13, paragraphe 1, sous e) et sous f), 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 1995, L 281, p. 31), ainsi que de l’article 4, paragraphe 3, TUE et de l’article 267 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant M. Peter Puškár au Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (direction des finances de la République slovaque, ci-après la « direction des finances ») et au Kriminálny úrad finančnej správy (bureau de lutte contre la criminalité financière, Slovaquie) au sujet d’un recours visant à ordonner à ces derniers de supprimer le nom de M. Puškár d’une liste de personnes considérées par la direction des finances comme des prête-noms, établie par celle-ci dans le cadre de la perception de l’impôt et dont la mise à jour est assurée par la direction des finances, les bureaux des impôts qui lui sont subordonnés ainsi que le bureau de lutte contre la criminalité financière (ci-après la « liste litigieuse »).

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l’Union*

- 3 Aux termes de l’article 1<sup>er</sup> de la directive 95/46 :
  - « 1. Les États membres assurent, conformément à la présente directive, 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.
  - 2. Les États membres ne peuvent restreindre ni interdire la libre circulation des données à caractère personnel entre États membres pour des raisons relatives à la protection assurée en vertu du paragraphe 1. »
- 4 L’article 2 de ladite directive énonce :
  - « Aux fins de la présente directive, on entend par :
    - a) “données à caractère personnel” : toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée) ; est réputée identifiable 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 ;

- b) “traitement de données à caractère personnel” (traitement) : 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 ;

[...]

- d) “responsable du traitement” : la personne physique ou morale, l’autorité publique, le service ou tout autre organisme qui, seul ou conjointement avec d’autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel ; lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par des dispositions législatives ou réglementaires nationales ou communautaires, le responsable du traitement ou les critères spécifiques pour le désigner peuvent être fixés par le droit national ou communautaire ;

[...] »

5 L’article 3 de la directive 95/46, intitulé « Champ d’application », prévoit :

« 1. La présente directive 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 fichier.

2. La présente directive ne s’applique pas au traitement de données à caractère personnel :

- mis en œuvre pour l’exercice d’activités qui ne relèvent pas du champ d’application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l’Union européenne, et, en tout état de cause, aux traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l’État (y compris le bien-être économique de l’État lorsque ces traitements sont liés à des questions de sûreté de l’État) et les activités de l’État relatives à des domaines du droit pénal,

[...] »

6 L’article 6 de cette directive énonce :

« 1. Les États membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être :

- a) traitées loyalement et licitement ;
- b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n’est pas réputé incompatible pour autant que les États membres prévoient des garanties appropriées ;
- c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement ;
- d) exactes et, si nécessaire, mises à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées ;
- e) conservées sous une forme permettant l’identification des personnes concernées pendant une

durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Les États membres prévoient des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

2. Il incombe au responsable du traitement d'assurer le respect du paragraphe 1. »

7 L'article 7 de ladite directive est libellé comme suit :

« Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si :

a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement

ou

[...]

c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis

ou

[...]

e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées

ou

f) il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée, qui appellent une protection au titre de l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1. »

8 L'article 10 de la directive 95/46 prévoit :

« Les États membres prévoient que le responsable du traitement ou son représentant doit fournir à la personne auprès de laquelle il collecte des données la concernant au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne en est déjà informée :

a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ;

b) les finalités du traitement auquel les données sont destinées ;

c) toute information supplémentaire telle que :

– les destinataires ou les catégories de destinataires des données,

– le fait de savoir si la réponse aux questions est obligatoire ou facultative ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse,

– l'existence d'un droit d'accès aux données la concernant et de rectification de ces données,

dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données. »

9 L'article 11 de ladite directive dispose :

« 1. Lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, les États membres prévoient que le responsable du traitement ou son représentant doit, dès l'enregistrement des données ou, si une communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données, fournir à la personne concernée au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne en est déjà informée :

- a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ;
- b) les finalités du traitement ;
- c) toute information supplémentaire telle que :
  - les catégories de données concernées,
  - les destinataires ou les catégories de destinataires des données,
  - l'existence d'un droit d'accès aux données la concernant et de rectification de ces données,

dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.

[...] »

10 L'article 12 de la même directive énonce :

« 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. »

11 L'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46 dispose :

« 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 :

[...]

- c) la sécurité publique ;
- 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 ;
- e) un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal ;
- 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) ;

[...] »

12 L'article 14 de la directive 95/46 énonce :

« Les États membres reconnaissent à la personne concernée le droit :

- a) au moins dans les cas visés à l'article 7 points e) et f), de s'opposer à tout moment, pour des raisons prépondérantes et légitimes tenant à sa situation particulière, à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement, sauf en cas de disposition contraire du droit national. En cas d'opposition justifiée, le traitement mis en œuvre par le responsable du traitement ne peut plus porter sur ces données ;

[...] »

13 L'article 17, paragraphe 1, de ladite directive prévoit :

« 1. Les États membres prévoient que le responsable du traitement doit mettre en œuvre les mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés, notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau, ainsi que contre toute autre forme de traitement illicite.

Ces mesures doivent assurer, compte tenu de l'état de l'art et des coûts liés à leur mise en œuvre, un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à protéger. »

14 L'article 22 de la même directive est libellé comme suit :

« Sans préjudice du recours administratif qui peut être organisé, notamment devant l'autorité de contrôle visée à l'article 28, antérieurement à la saisine de l'autorité judiciaire, 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. »

15 L'article 94 du règlement de procédure de la Cour dispose :

« Outre le texte des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, la demande de décision préjudicielle contient :

- a) un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées ;
- b) la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ;
- c) l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal. »

#### *Le droit slovaque*

16 L'article 19, paragraphe 3, de la Constitution de la République slovaque (ci-après la « Constitution »), qui fait partie de la section II intitulée « Droits de l'homme et libertés fondamentaux », dispose :

« Toute personne a droit à la protection contre la collecte, la publication ou tout autre abus relatif à des données concernant sa personnalité. »

17 L'article 46, paragraphes 2 et 4, de la Constitution énonce :

« 2. Quiconque s'estime lésé dans ses droits par une décision d'une autorité publique, peut saisir le tribunal compétent, afin que celui-ci examine la légalité de cette décision, à moins que la loi n'en dispose autrement. Toutefois, l'examen des décisions concernant les droits et libertés fondamentaux ne peut être exclu de la compétence du tribunal.

[...]

4. Les conditions et modalités de la protection judiciaire, ainsi que les autres formes de la protection juridique sont fixées par la loi. »

18 L'article 3, paragraphe 1, de la loi n<sup>o</sup> 9/2010 sur les réclamations administratives est libellé comme suit :

« La réclamation administrative est un acte par lequel une personne physique ou morale [...] :

- a) demande la protection de ses droits ou intérêts juridiquement protégés qu'elle estime violés par une action ou inaction [...] d'une autorité publique,
- b) invoque des irrégularités, notamment la méconnaissance de la loi, dont la suppression relève de la compétence de l'autorité publique concernée. »

19 L'article 135, paragraphe 1, deuxième phrase, du code de procédure civile, dans sa version applicable au litige au principal, dispose :

« Le juge est également lié par les décisions de l'Ústavný súd [Slovenskej republiky (Cour

constitutionnelle de la République slovaque)] et de la Cour européenne des droits de l'homme qui portent sur les droits de l'homme et libertés fondamentaux. »

20 Aux termes de l'article 250v, paragraphes 1 et 3, du code de procédure civile :

« 1. Toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits ou intérêts juridiquement protégés par une ingérence illégale d'une autorité publique, qui ne constitue pas une décision, et qui considère être directement visée par l'ingérence en cause ou ses conséquences peut demander en justice une mesure de protection, dès lors que cette ingérence ou ses conséquences perdurent ou risquent de se reproduire.

[...]

3. Le recours n'est recevable que pour autant que le requérant a épuisé les voies de recours dont il dispose en vertu d'une réglementation spécifique [...] »

21 L'article 164 de la loi n° 563/2009 sur l'administration fiscale (code des impôts), dans sa version applicable au litige au principal, dispose :

« Aux fins de la perception de l'impôt, l'administration fiscale, la direction des finances et le ministère des Finances sont habilités à traiter les données à caractère personnel des assujettis, de leurs représentants et de toute autre personne conformément à une disposition particulière [...] ; les données à caractère personnel peuvent être divulguées uniquement à la commune en sa qualité d'administration fiscale, à l'administration financière et au ministère des Finances ainsi que, dans le cadre de la perception de l'impôt et de l'exercice des missions en vertu d'une disposition particulière [...], à toute autre personne, juridiction ou autorité pénale. Le traitement informatique [...] peut porter sur le nom et le prénom, l'adresse de la résidence principale et le numéro d'identification personnel d'une personne physique, à moins que celle-ci ne dispose d'un numéro d'identification fiscale. »

22 L'article 8 de la loi n° 479/2009 sur les autorités publiques compétentes en matière d'impôts et de taxes est libellé comme suit :

« La direction des finances et les bureaux des impôts sont habilités à traiter les données à caractère personnel conformément à une disposition particulière [...] qui concernent les personnes physiques visées par les actes pris par l'administration fiscale dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi ou d'une réglementation particulière ; 1) la liste des données à caractère personnel figure à l'annexe. »

23 L'article 4, paragraphe 3, sous d), e) et o), de la loi n° 333/2011 sur les autorités publiques compétentes en matière d'impôts, de taxes et de droits de douane dispose :

« 3. La direction des finances a pour fonctions de :

[...]

d) concevoir, développer et exploiter les systèmes informatiques de l'administration financière [...] ; notifier au ministère des Finances son intention d'exercer des activités relatives à la conception et au développement des systèmes informatiques de l'administration financière,

e) concevoir et gérer le registre central des opérateurs économiques et autres personnes qui exercent des activités régies par la réglementation douanière, et veiller à sa mise en conformité avec les registres concernés de la Commission européenne ; concevoir et gérer le

registre central des assujettis ; maintenir et mettre à jour les bases de données ; concevoir et gérer ces registres au moyen des systèmes informatiques de l'administration financière,

[...]

- o) informer les personnes de leurs droits et obligations en matière d'impôts et de taxes ainsi que de leurs droits et obligations prévus par une réglementation particulière [...] »

24 Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la loi n° 333/2011 :

« Le bureau de lutte contre la criminalité financière utilise les systèmes informatiques de l'administration financière au moyen desquels il collecte, traite, conserve, transmet, exploite, protège et supprime, d'une part, les informations et données à caractère personnel [...] qui concernent les personnes ayant commis une infraction à la réglementation fiscale ou douanière ou que l'on peut raisonnablement soupçonner d'infractions à ladite réglementation, ou encore qui, dans le domaine de compétence de l'administration financière, ont porté atteinte ou que l'on peut raisonnablement soupçonner d'avoir porté atteinte à l'ordre public, et, d'autre part, les autres informations se rapportant à ces infractions et atteintes ; il fournit ou rend accessibles ces informations et données à la direction des finances, au bureau des impôts ou au bureau de douane dans la mesure nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

25 S'estimant victime d'une atteinte à ses droits de la personnalité par l'inscription de son nom sur la liste litigieuse, M. Puškár a demandé au Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque), par un recours du 9 janvier 2014, suivi d'un recours du 19 novembre 2014, d'ordonner à la direction des finances, à tous les bureaux des impôts subordonnés à celle-ci et au bureau de lutte contre la criminalité financière de ne pas inscrire son nom sur la liste litigieuse ou toute autre liste similaire ainsi que de supprimer toute mention le concernant de ces listes et du système informatique de l'administration financière.

26 Selon M. Puškár, la direction des finances et le bureau de lutte contre la criminalité financière ont établi et utilisent la liste litigieuse, liste de personnes physiques, au nombre de 1 227 selon les indications de M. Puškár, que les autorités publiques désignent par l'expression « *biele kone* » (« chevaux blancs »). Cette expression serait employée pour désigner une personne servant de prête-nom pour occuper des fonctions de direction. Chaque personne physique serait en principe rattachée, avec son numéro d'identification personnel et un numéro d'identification fiscale, à une ou à plusieurs personne(s) morale(s), au nombre total de 3 369 selon les indications de M. Puškár, au sein de laquelle ou desquelles elle exercerait ses fonctions pendant une période déterminée.

27 La juridiction de renvoi indique que l'existence de la liste litigieuse a été confirmée par le bureau de lutte contre la criminalité financière, lequel soutient, toutefois, que cette liste a été conçue par la direction des finances.

28 Selon la juridiction de renvoi, la liste litigieuse est protégée contre « la diffusion ou l'accès non autorisés » au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 95/46, par les mesures techniques et d'organisation appropriées. Cependant, ni dans ses mémoires ni à l'audience, M. Puškár n'aurait fait valoir qu'il aurait obtenu la liste litigieuse avec le consentement légalement requis de la direction des finances ou, le cas échéant, du bureau de lutte contre la criminalité financière.

29 Il ressort de la décision de renvoi que le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) a rejeté comme étant infondés les recours formés par M. Puškár et deux

autres personnes inscrites sur la liste litigieuse pour des raisons liées à la procédure, à savoir le fait que ces requérants n'avaient pas épuisé les voies de recours devant les autorités administratives nationales, ou bien pour des raisons liées au fond.

30 À la suite de recours constitutionnels formés ultérieurement par M. Puškár et ces deux autres personnes, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque), se fondant notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a jugé que, en statuant de la sorte, le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) avait méconnu plusieurs droits fondamentaux desdits requérants, à savoir, notamment, le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel. Par conséquent, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque) a annulé l'ensemble des décisions en cause du Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) et a renvoyé les affaires devant cette juridiction pour que celle-ci statue à nouveau, en lui rappelant qu'elle était liée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de protection des données à caractère personnel.

31 Or, selon le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque), l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque) n'a pas pris en considération la jurisprudence pertinente de la Cour relative à l'application du droit de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel.

32 Dans ces conditions, le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 47, premier alinéa, de la Charte, aux termes duquel toute personne dont les droits ont été violés, en l'occurrence le droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel, que consacrent l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et les autres dispositions de la directive 95/46, a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues audit article 47, s'oppose-t-il à une disposition de droit national qui subordonne l'exercice d'un tel recours devant le juge administratif à une obligation imposant au requérant, pour défendre ses droits et libertés, d'avoir préalablement épuisé les voies de recours dont il dispose en vertu d'une réglementation spécifique, telle que la loi slovaque sur les réclamations administratives ?

2) En cas de violation alléguée du droit à la protection des données à caractère personnel, lequel, pour l'Union européenne, est principalement mis en œuvre par la directive 95/46, [et implique] notamment :

- l'obligation des États membres de protéger le droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel (article [1<sup>er</sup>], paragraphe 1),
- le droit des États membres de traiter des données à caractère personnel si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public [article 7, sous e)] ou à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées et
- un pouvoir [de limitation] exceptionnel des États membres [article 13, paragraphe 1, sous e) et sous f)] lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal,

le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et des communications, consacré à l'article 7, et le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré à l'article 8 de la Charte, peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre de créer, sans le consentement de la personne concernée, des listes de données à caractère personnel aux fins de la perception de l'impôt, si bien que l'obtention de données à caractère personnel par les autorités publiques en vue de la répression de la fraude fiscale présenterait un risque en soi ?

- 3) Peut-on considérer qu'une liste d'une institution financière d'un État membre, qui contient des données à caractère personnel du requérant et dont la non-disponibilité est garantie par les mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger ces données contre la diffusion ou l'accès non autorisés au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 95/46, constitue, dans la mesure où elle a été obtenue par le requérant sans le consentement légalement requis de ladite institution, un moyen de preuve illégal dont la présentation doit être rejetée par le juge national conformément à l'exigence de procès équitable formulée, en droit de l'Union, à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte ?
- 4) Une juridiction nationale agit-elle de manière conforme au droit à un recours effectif et à un procès équitable (figurant notamment à l'article 47 de la Charte) si, ayant constaté que, dans l'affaire dont elle est saisie, il existe des divergences entre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et une réponse qui lui a été adressée par la Cour de justice, elle privilégie la position de cette dernière conformément au principe de loyauté consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE et à l'article 267 TFUE ? »

### Sur les questions préjudicielles

#### *Observations liminaires*

- 33 Il y a lieu de constater d'emblée, sur la base des indications fournies par la juridiction de renvoi, que les données figurant sur la liste litigieuse, à savoir, notamment, les noms de certaines personnes physiques, dont M. Puškár, constituent des « données à caractère personnel » au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46, puisqu'il s'agit d'« informations concernant une personne physique identifiée ou identifiable » (voir, en ce sens, arrêts du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, point 35, ainsi que du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Bara e.a., C-201/14, EU:C:2015:638, point 29).
- 34 Tant leur collecte que leur utilisation par les différentes autorités fiscales en cause au principal présentent dès lors le caractère d'un « traitement de données à caractère personnel » au sens de l'article 2, sous b), de la même directive (voir, en ce sens, arrêts du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 et C-139/01, EU:C:2003:294, point 64 ; du 16 décembre 2008, Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, point 43, ainsi que du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Bara e.a., C-201/14, EU:C:2015:638, point 29).
- 35 Le gouvernement espagnol soutient, toutefois, que ce traitement de données à caractère personnel est exclu du champ d'application de la directive 95/46 en application de l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de celle-ci, aux termes duquel cette directive ne s'applique pas, en tout état de cause, aux traitements de données à caractère personnel ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État, y compris le bien-être économique de l'État lorsque ces traitements sont liés à des questions de sûreté de l'État, et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal.
- 36 À cet égard, il convient de rappeler que les activités mentionnées à titre d'exemples par ladite

disposition sont, dans tous les cas, des activités propres aux États ou aux autorités étatiques, étrangères aux domaines d'activité des particuliers (voir arrêts du 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, point 43, ainsi que du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, point 41).

- 37 La Cour a également considéré que les activités mentionnées en tant qu'exemples à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive 95/46 sont destinées à définir la portée de l'exception qui y est prévue, de telle sorte que cette exception ne s'applique qu'aux activités qui y sont ainsi expressément mentionnées ou qui peuvent être rangées dans la même catégorie (voir arrêt du 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, point 44).
- 38 En tant qu'elle rend inapplicable le régime de protection des données à caractère personnel prévu par la directive 95/46 et s'écarte ainsi de l'objectif sous-jacent à celle-ci, consistant à assurer la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'exception prévue à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de cette directive doit faire l'objet d'une interprétation stricte.
- 39 Dans l'affaire au principal, il ressort de la décision de renvoi que les données en cause sont collectées et utilisées aux fins de la perception de l'impôt et de la lutte contre la fraude fiscale. Sous réserve des vérifications à effectuer à cet égard par la juridiction de renvoi, il n'apparaît cependant pas que le traitement de ces données a pour objet la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'État.
- 40 En outre, même s'il n'apparaît pas exclu que lesdites données puissent être utilisées dans le cadre de poursuites pénales qui pourraient être exercées, en cas d'infraction dans le domaine fiscal, contre certaines personnes dont les noms figurent sur la liste litigieuse, les données en cause au principal n'apparaissent pas avoir été collectées dans l'objectif spécifique de l'exercice de telles poursuites pénales ou dans le cadre des activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal.
- 41 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour que des données fiscales constituent des « données à caractère personnel » au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46 (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Bara e.a., C-201/14, EU:C:2015:638, point 29).
- 42 Dans ce contexte, il convient de relever que l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 95/46 autorise les États membres à 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 de ladite directive, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal. Une limitation de la protection des données conférée par la directive 95/46 à des fins fiscales est ainsi expressément prévue par ladite directive.
- 43 Or, l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46 présuppose nécessairement que les mesures nationales qui y sont visées, telles que celles nécessaires pour sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre dans le domaine fiscal, relèvent du champ d'application de cette directive (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 73).
- 44 Il résulte de ce qui précède que, sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, un traitement de données à caractère personnel, tel que celui en cause au principal, relève du champ d'application de la directive 95/46.

*Sur la première question*

45 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui subordonne l'exercice d'un recours juridictionnel par une personne affirmant qu'il a été porté atteinte à son droit à la protection des données à caractère personnel garanti par la directive 95/46 à l'épuisement préalable des voies de recours disponibles devant les autorités administratives nationales (ci-après les « voies de recours administratives disponibles »).

*Sur la recevabilité*

46 M. Puškár et le gouvernement slovaque contestent la recevabilité de la première question préjudicielle.

47 M. Puškár fait valoir, notamment, que cette question est hypothétique dans la mesure où, à la suite du rejet par la juridiction de renvoi de son premier recours au motif qu'il n'avait pas formulé de réclamation administrative, celui-ci aurait épuisé, préalablement à son second recours devant ladite juridiction, toutes les voies de recours préalables possibles.

48 De même, le gouvernement slovaque souligne que la décision de renvoi mentionne au moins deux procédures engagées par M. Puškár, sans préciser laquelle fait l'objet du présent renvoi préjudiciel. Les informations figurant dans la décision de renvoi ne permettraient pas de déterminer si une réclamation avait été introduite au titre de la loi n° 9/2010, auquel cas la première question préjudicielle serait irrecevable en raison de son caractère hypothétique.

49 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la coopération entre cette dernière et les juridictions nationales instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêt du 26 avril 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, point 55 et jurisprudence citée).

50 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 (voir arrêt du 17 juillet 2014, YS e.a., C-141/12 et C-372/12, EU:C:2014:2081, point 63). Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée 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 du 26 avril 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, point 56 et jurisprudence citée).

51 Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence. En effet, ainsi qu'il a été relevé aux points 29 et 30 du présent arrêt, il ressort de la décision de renvoi que le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) avait rejeté, dans un premier temps, les recours formés par M. Puškár et deux autres personnes au motif, notamment, que ceux-ci n'avaient pas épuisé les voies de recours administratives disponibles, et que ces décisions ont été annulées par l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque).

- 52 Dans ces conditions, il n'apparaît pas, de manière manifeste, que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée par la juridiction de renvoi n'aurait aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal.
- 53 Il s'ensuit que la première question est recevable.
- Sur le fond*
- 54 L'article 22 de la directive 95/46 exige expressément que 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 de données à caractère personnel en question.
- 55 Ladite directive, qui ne contient aucune disposition régissant spécifiquement les conditions dans lesquelles ce recours peut être exercé, n'exclut toutefois pas que le droit national établisse également des voies de recours devant les autorités administratives. Au contraire, il y a lieu d'observer que ledit article 22 indique expressément que c'est « sans préjudice du recours administratif qui peut être organisé, notamment devant l'autorité de contrôle visée à l'article 28 [de la directive 95/46], antérieurement à la saisine de l'autorité judiciaire », que les États membres prévoient que toute personne dispose dudit recours juridictionnel.
- 56 Il convient cependant de déterminer si l'article 47 de la Charte s'oppose à ce qu'un État membre prévoie que l'épuisement des voies de recours administratives disponibles constitue une condition préalable à l'introduction d'un tel recours juridictionnel.
- 57 En effet, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, il incombe aux juridictions des États membres, en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, l'article 19, paragraphe 1, TUE imposant, par ailleurs, aux États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union (voir, notamment, arrêts du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, point 50, et du 26 juillet 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, point 29).
- 58 Cette obligation faite aux États membres correspond au droit consacré à l'article 47 de la Charte, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », selon lequel toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal (voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, point 44, et du 26 juillet 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, point 30).
- 59 Il s'ensuit que, lorsqu'ils définissent les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits conférés par la directive 95/46, les États membres doivent garantir le respect du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, consacré à l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective (voir, en ce sens, arrêts du 15 septembre 2016, Star Storage e.a., C-439/14 et C-488/14, EU:C:2016:688, point 46, ainsi que du 26 juillet 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, point 31).
- 60 Les caractéristiques du recours prévu à l'article 22 de la directive 95/46 doivent ainsi être déterminées en conformité avec l'article 47 de la Charte (voir, par analogie, arrêts du 17 décembre 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, point 51, et du 26 juillet 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, point 31).
- 61 En l'occurrence, il est constant, dans le litige au principal, que, en conditionnant la recevabilité du

recours juridictionnel introduit par une personne affirmant qu'il a été porté atteinte à son droit à la protection des données à caractère personnel garanti par la directive 95/46 à l'épuisement préalable des voies de recours administratives disponibles, la réglementation nationale en cause introduit une étape supplémentaire pour l'accès au juge. Ainsi que l'a également relevé M<sup>me</sup> l'avocat général au point 53 de ses conclusions, une telle modalité procédurale retarde l'accès à un recours juridictionnel et peut engendrer des coûts supplémentaires.

- 62 L'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles constitue donc, en tant que condition préalable à l'introduction d'un recours juridictionnel, une limitation du droit à un recours effectif devant un tribunal au sens de l'article 47 de la Charte qui, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, n'est justifiée que si elle est prévue par la loi, si elle respecte le contenu essentiel dudit droit et si, dans le respect du principe de proportionnalité, elle est nécessaire et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, *Star Storage e.a.*, C-439/14 et C-488/14, point 49).
- 63 Il y a lieu de constater que, dans l'affaire au principal, il ressort de la décision de renvoi que la base légale de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles est établie à l'article 250v, paragraphe 3, du code de procédure civile, de telle sorte qu'elle doit être considérée comme étant prévue par la législation nationale (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, *Star Storage e.a.*, C-439/14 et C-488/14, point 50 ainsi que jurisprudence citée).
- 64 En outre, cette obligation respecte le contenu essentiel du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré à l'article 47 de la Charte. En effet, ladite obligation ne remet pas en cause ce droit en tant que tel. Seule une étape procédurale supplémentaire est imposée afin d'exercer celui-ci.
- 65 Il convient, néanmoins, encore de vérifier si l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles répond à un objectif d'intérêt général et si, dans l'affirmative, elle respecte le principe de proportionnalité au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.
- 66 Il ressort de la décision de renvoi et des observations du gouvernement slovaque que les raisons sous-tendant l'introduction obligatoire d'une réclamation administrative avant l'introduction d'un recours juridictionnel sont liées, d'une part, à la volonté de permettre à l'autorité administrative, dès lors qu'elle accueille les arguments du requérant, de remédier plus rapidement à une situation illégale lorsqu'elle constate le bien-fondé de cette réclamation, ainsi que d'éviter de voir intenté contre cette autorité des actions en justice inopinées. D'autre part, ces raisons sont liées au fait qu'une telle obligation contribue à l'efficacité de la procédure juridictionnelle dans le cas où ladite autorité ne partagerait pas l'avis du requérant et où celui-ci formerait ensuite un recours juridictionnel, car le juge peut alors s'appuyer sur le dossier administratif existant.
- 67 Il apparaît, ainsi, que l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles vise à décharger les tribunaux de litiges qui peuvent être tranchés directement devant l'autorité administrative concernée ainsi qu'à accroître l'efficacité des procédures juridictionnelles en ce qui concerne les litiges dans lesquels un recours juridictionnel est formé malgré le fait qu'une réclamation a déjà été introduite. Ladite obligation poursuit, par conséquent, des objectifs d'intérêt général légitimes.
- 68 Ainsi qu'il ressort du point 62 des conclusions de M<sup>me</sup> l'avocat général, l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles apparaît propre à atteindre ces objectifs, aucune mesure moins contraignante que cette obligation et apte à atteindre aussi efficacement lesdits objectifs ne s'imposant.

- 69 En outre, il n'apparaît pas qu'il existe une disproportion manifeste entre ces objectifs et les éventuels inconvénients causés par l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles (voir, par analogie, arrêt du 18 mars 2010, *Alassini e.a.*, C-317/08 à C-320/08, EU:C:2010:146, point 65).
- 70 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a estimé que le principe de protection juridictionnelle effective, réaffirmé à l'article 47 de la Charte, ne s'opposait pas à une réglementation nationale subordonnant l'introduction d'un recours juridictionnel en matière de services de communications électroniques et de consommation à la mise en œuvre préalable de procédures de conciliation et de médiation extrajudiciaires lorsque ces procédures n'aboutissent pas à une décision contraignante pour les parties, n'entraînent pas de retard substantiel pour l'introduction d'un recours juridictionnel, suspendent la prescription des droits concernés et ne génèrent pas de frais, ou des frais peu importants, pour les parties, pour autant, toutefois, que la voie électronique ne constitue pas l'unique moyen d'accès auxdites procédures et que des mesures provisoires sont possibles dans les cas exceptionnels où l'urgence de la situation l'impose (voir, en ce sens, arrêts du 18 mars 2010, *Alassini e.a.*, C-317/08 à C-320/08, EU:C:2010:146, point 67, ainsi que du 14 juin 2017, *Menini et Rampanelli*, C-75/16, EU:C:2017:457, point 61).
- 71 Ces différentes conditions s'appliquent mutatis mutandis à l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles en cause dans l'affaire au principal.
- 72 Il appartient ainsi à la juridiction de renvoi d'examiner si les modalités concrètes d'exercice des voies de recours administratives disponibles en droit slovaque n'affectent pas de manière disproportionnée le droit à un recours effectif devant un tribunal visé à l'article 47 de la Charte.
- 73 Dans ce contexte, il convient de relever que M. Puškár a notamment fait valoir l'existence d'une incertitude sur la question de savoir si le délai pour l'introduction d'un recours juridictionnel commence à courir avant qu'une décision n'ait été prise dans le cadre d'un recours introduit devant l'autorité administrative concernée. Si tel était le cas, l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives disponibles, qui pourrait empêcher l'accès à la protection juridictionnelle, ne serait pas conforme au droit à un recours effectif devant un tribunal visé à l'article 47 de la Charte.
- 74 En ce qui concerne les retards, il importe de rappeler que l'article 47, paragraphe 2, de la Charte prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable. Or, si ce droit concerne certes la procédure juridictionnelle elle-même, il ne doit cependant pas non plus être compromis par une condition préalable à l'introduction d'un recours juridictionnel.
- 75 S'agissant des coûts qu'une réclamation administrative préalable pourrait engendrer, ainsi que l'a également relevé M<sup>me</sup> l'avocat général aux points 68 et 69 de ses conclusions, s'il est en principe loisible aux États membres d'imposer une redevance appropriée pour l'introduction d'un recours devant une autorité administrative, une telle redevance ne saurait cependant être fixée à un niveau susceptible de constituer un obstacle à l'exercice du droit à un recours juridictionnel garanti à l'article 47 de la Charte. À cet égard, il y a lieu de tenir compte du fait que cette redevance s'ajoute aux coûts de la procédure juridictionnelle.
- 76 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale qui subordonne l'exercice d'un recours juridictionnel par une personne affirmant qu'il a été porté atteinte à son droit à la protection des données à caractère personnel garanti par la directive 95/46 à l'épuisement préalable des voies de recours administratives disponibles, à condition que les modalités concrètes d'exercice desdites voies de recours n'affectent pas de manière disproportionnée le droit à un recours effectif devant un tribunal visé à cette

disposition. Il importe, notamment, que l'épuisement préalable des voies de recours administratives disponibles n'entraîne pas de retard substantiel pour l'introduction d'un recours juridictionnel, qu'il entraîne la suspension de la prescription des droits concernés et qu'il n'occasionne pas de frais excessifs.

*Sur la troisième question*

77 Par sa troisième question, qu'il convient d'examiner en deuxième lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une juridiction nationale rejette, en tant que moyen de preuve d'une violation de la protection des données à caractère personnel conférée par la directive 95/46, une liste, telle que la liste litigieuse, présentée par la personne concernée et contenant des données à caractère personnel de celle-ci, dans l'hypothèse où cette personne aurait obtenu cette liste sans le consentement, légalement requis, du responsable du traitement de ces données.

Sur la recevabilité

78 Plusieurs parties et intéressés ayant présenté des observations devant la Cour considèrent que la troisième question préjudicielle est irrecevable.

79 D'une part, selon M. Puškár et le gouvernement slovaque, cette question ne présenterait aucun lien avec le droit de l'Union, en l'absence de réglementation de l'Union relative à la légalité des moyens de preuve.

80 Une telle argumentation ne saurait toutefois être retenue.

81 En effet, il importe de constater que M. Puškár demande le contrôle juridictionnel d'une mesure des autorités fiscales slovaques, à savoir l'établissement de la liste litigieuse, par laquelle les droits qui lui sont conférés par la directive 95/46 ont, selon lui, été violés.

82 Le rejet par la juridiction de renvoi du moyen de preuve en cause au principal au seul motif que M. Puškár aurait obtenu celui-ci sans le consentement, légalement requis, du responsable du traitement constitue une limitation du droit à un recours juridictionnel garanti par l'article 22 de la directive 95/46 ainsi qu'une limitation du droit à un recours effectif devant un tribunal au sens de l'article 47 de la Charte.

83 D'autre part, le gouvernement tchèque a émis des doutes quant à la pertinence de la troisième question pour la solution du litige au principal, dans la mesure où l'une des autorités administratives partie à ce litige, à savoir le bureau de lutte contre la criminalité financière, ne conteste pas l'existence de la liste litigieuse. Le litige au principal ne soulèverait dès lors pas de question relative à l'existence de la liste litigieuse de sorte qu'il ne s'imposerait pas de décider de la recevabilité de cette liste en tant que moyen de preuve.

84 À cet égard, il suffit de constater que la juridiction de renvoi ne semble pas avoir tranché sur les circonstances entourant l'établissement de la liste litigieuse.

85 Dans ces conditions, eu égard à la jurisprudence rappelée aux points 49 et 50 du présent arrêt, il n'apparaît pas 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.

86 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la troisième question doit être considérée comme étant recevable.

Sur le fond

- 87 Ainsi qu'il a été relevé au point 82 du présent arrêt, le fait de rejeter une liste, telle que la liste litigieuse, en tant que moyen de preuve pour prouver une violation des droits conférés par la directive 95/46 constitue une limitation du droit à un recours effectif devant un tribunal au sens de l'article 47 de la Charte.
- 88 Il ressort du point 62 du présent arrêt qu'une telle limitation n'est justifiée, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, que si elle est prévue par la loi, si elle respecte le contenu essentiel dudit droit et si, dans le respect du principe de proportionnalité, elle est nécessaire et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.
- 89 Partant, avant de pouvoir rejeter la liste litigieuse en tant que moyen de preuve, la juridiction de renvoi doit, tout d'abord, s'assurer que cette limitation du droit à un recours effectif est effectivement prévue par le droit national.
- 90 Ensuite, cette juridiction devra examiner si un tel rejet porte atteinte au contenu essentiel du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré à l'article 47 de la Charte. Dans ce contexte, il conviendra notamment de vérifier si l'existence de la liste litigieuse et le fait qu'elle contient des données à caractère personnel de M. Puškár sont contestés dans le cadre du litige au principal et, le cas échéant, si ce dernier dispose d'autres moyens de preuves à cet égard.
- 91 Enfin, il incombera à ladite juridiction d'apprécier si le rejet de la liste litigieuse en tant que moyen de preuve est nécessaire et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.
- 92 À cet égard, il apparaît que l'objectif visant à éviter l'utilisation non autorisée de documents internes dans le cadre d'une procédure juridictionnelle est susceptible de constituer un objectif d'intérêt général légitime (voir, en ce sens, ordonnances du 23 octobre 2002, Autriche/Conseil, C-445/00, EU:C:2002:607, point 12 ; du 23 mars 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten et Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:185, point 19, ainsi que du 29 janvier 2009, Donnici/Parlement, C-9/08, non publiée, EU:C:2009:40, point 13). En outre, lorsqu'une liste, telle que la liste litigieuse, est censée rester confidentielle et contient également des données à caractère personnel d'autres personnes physiques, il existe un besoin de protéger les droits de ces personnes.
- 93 Si le rejet, en tant que moyen de preuve, d'une liste, telle que la liste litigieuse, obtenue sans le consentement, légalement requis, de l'autorité responsable du traitement des données figurant sur cette liste paraît propre à atteindre ces objectifs, il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier si un tel rejet n'affecte pas de manière disproportionnée le droit à un recours effectif devant un tribunal visé à l'article 47 de la Charte.
- 94 Or, à tout le moins dans le cas où la personne dont des données à caractère personnel figurent sur la liste bénéficie d'un droit d'accès à ces données, un tel rejet apparaît disproportionné à ces mêmes objectifs.
- 95 À cet égard, il convient de relever que l'article 12 de la directive 95/46 garantit à toute personne un droit d'accès aux données collectées la concernant. En outre, il ressort des articles 10 et 11 de la directive 95/46 que le responsable du traitement de ces données doit fournir aux personnes concernées certaines informations relatives à ce traitement.
- 96 Si l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46 permet de limiter la portée des droits prévus aux articles 10 à 12 de celle-ci lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour

sauvegarder notamment la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou un intérêt économique ou financier important d'un État membre, y compris dans le domaine fiscal ainsi qu'une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation, il exige toutefois expressément que de telles limitations soient prises au moyen de mesures législatives (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, *Bara e.a.*, C-201/14, EU:C:2015:638, point 39).

97 Ainsi, afin d'apprécier la proportionnalité d'un rejet de la liste litigieuse en tant que moyen de preuve, la juridiction de renvoi doit examiner si sa législation nationale limite ou non, par rapport aux données figurant sur cette liste, les droits d'information et d'accès énoncés aux articles 10 à 12 de la directive 95/46 et si une telle limitation est, le cas échéant, justifiée. En outre, même lorsque tel est le cas et qu'il existe des éléments plaidant en faveur d'un intérêt légitime à l'éventuelle confidentialité de la liste en cause, les juridictions nationales doivent vérifier au cas par cas si ceux-ci prévalent sur l'intérêt à la protection des droits du particulier et s'il existe, dans le cadre de la procédure devant cette juridiction, d'autres moyens pour assurer cette confidentialité, notamment en ce qui concerne les données à caractère personnel des autres personnes physiques figurant sur cette liste.

98 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une juridiction nationale rejette, en tant que moyen de preuve d'une violation de la protection des données à caractère personnel conférée par la directive 95/46, une liste, telle que la liste litigieuse, présentée par la personne concernée et contenant des données à caractère personnel de celle-ci, dans l'hypothèse où cette personne aurait obtenu cette liste sans le consentement, légalement requis, du responsable du traitement de ces données, à moins qu'un tel rejet soit prévu par la législation nationale et qu'il respecte à la fois le contenu essentiel du droit à un recours effectif et le principe de proportionnalité.

#### *Sur la deuxième question*

99 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 95/46 et les articles 7 et 8 de la Charte doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un traitement de données à caractère personnel par les autorités d'un État membre aux fins de la perception de l'impôt et de la lutte contre la fraude fiscale tel que celui auquel il est procédé par l'établissement de la liste litigieuse dans l'affaire au principal, sans le consentement des personnes concernées.

#### *Sur la recevabilité*

100 Selon M. Puškár, la deuxième question préjudicielle est hypothétique et sans intérêt pour la solution du litige au principal. En effet, la juridiction de renvoi chercherait uniquement à savoir si le traitement de données à caractère personnel par la direction des finances est admissible en règle générale, mais ne viserait pas concrètement la liste litigieuse, laquelle aurait été conçue par la direction des finances sans fondement légal.

101 Il convient, toutefois, de considérer, au regard de la jurisprudence rappelée aux points 49 et 50 du présent arrêt et des indications figurant dans la décision de renvoi, qu'il n'apparaît pas 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.

#### *Sur le fond*

102 Il convient d'examiner la deuxième question au regard de la directive 95/46, dans la mesure où, comme il ressort notamment de l'objectif de celle-ci, tel qu'il est établi à son article 1<sup>er</sup>,

paragraphe 1, pour autant que les conditions d'un traitement légal de données à caractère personnel en vertu de cette directive sont remplies, ce traitement est réputé satisfaire également aux exigences fixées aux articles 7 et 8 de la Charte.

- 103 Ainsi qu'il ressort des points 33 et 34 du présent arrêt, l'établissement d'une liste, telle que la liste litigieuse, qui contient les noms de certaines personnes physiques et associe ceux-ci à une ou à plusieurs personnes morales au sein desquelles ces personnes physiques occuperaient de manière fictive des fonctions de direction, constitue un « traitement de données à caractère personnel » au sens de l'article 2, sous b), de la directive 95/46.
- 104 Conformément aux dispositions du chapitre II de la directive 95/46, intitulé « Conditions générales de licéité des traitements de données à caractère personnel », sous réserve des dérogations admises au titre de l'article 13 de cette directive, tout traitement de données à caractère personnel doit, d'une part, être conforme aux principes relatifs à la qualité des données énoncés à l'article 6 de ladite directive et, d'autre part, répondre à l'un des principes relatifs à la légitimation des traitements de données énumérés à l'article 7 de cette même directive (voir arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, *Bara e.a.*, C-201/14, EU:C:2015:638, point 30).
- 105 Il importe également de rappeler qu'il découle de l'objectif consistant à assurer un niveau de protection équivalent dans tous les États membres, poursuivi par ladite directive, que l'article 7 de celle-ci prévoit une liste exhaustive et limitative des cas dans lesquels un traitement de données à caractère personnel peut être considéré comme étant licite (voir arrêt du 24 novembre 2011, *ASNEF et FECEMD*, C-468/10 et C-469/10, EU:C:2011:777, point 30).
- 106 En particulier, il y a lieu de relever que le point e) dudit article 7 prévoit que le traitement de données à caractère personnel est licite s'« il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées ».
- 107 Or, l'établissement de la liste litigieuse apparaît susceptible de relever de cette disposition.
- 108 En effet, il apparaît que la perception de l'impôt et la lutte contre la fraude fiscale, aux fins desquelles est établie la liste litigieuse, doivent être considérées comme étant des missions d'intérêt public au sens de cette disposition.
- 109 Il appartient néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier si les autorités slovaques ayant établi cette liste ou celles auxquelles celle-ci est communiquée ont été investies desdites missions par la législation slovaque.
- 110 À cet égard, il convient de relever que l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46 impose que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Ainsi que l'a constaté M<sup>me</sup> l'avocat général au point 106 de ses conclusions, l'objectif du traitement des données à caractère personnel est indissociablement lié, dans le champ d'application de l'article 7, sous e), de la directive 95/46, à la mission dont est investi le responsable du traitement. L'attribution de cette mission à ce dernier doit, par conséquent, comprendre sans équivoque l'objectif du traitement concerné.
- 111 Il incombe également à la juridiction de renvoi de vérifier si l'établissement de la liste litigieuse est nécessaire à l'exécution des missions d'intérêt public en cause au principal, en tenant compte, notamment, de la finalité exacte de l'établissement de la liste litigieuse, des effets juridiques auxquels sont soumises les personnes figurant sur celle-ci et du caractère public ou non de cette liste.

- 112 Il importe, à cet égard, de veiller au respect du principe de proportionnalité. En effet, la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 96 ainsi que jurisprudence citée).
- 113 Il appartient ainsi à la juridiction de renvoi de vérifier si l'établissement de la liste litigieuse et l'inscription sur celle-ci du nom des personnes concernées sont propres à réaliser les objectifs poursuivis par ceux-ci et s'il n'existe pas d'autres moyens moins contraignants afin d'atteindre ces objectifs.
- 114 Le fait pour une personne d'être inscrite sur la liste litigieuse est susceptible de porter atteinte à certains de ses droits. En effet, une inscription sur cette liste pourrait nuire à sa réputation et affecter ses relations avec les autorités fiscales. De même, cette inscription pourrait affecter la présomption d'innocence de cette personne, ancrée à l'article 48, paragraphe 1, de la Charte, ainsi que la liberté d'entreprise inscrite à l'article 16 de la Charte des personnes morales associées aux personnes physiques inscrites sur la liste litigieuse. Il apparaît qu'une telle atteinte ne peut être appropriée que s'il existe des indices suffisants pour soupçonner la personne concernée d'occuper de manière fictive des fonctions de direction au sein des personnes morales qui lui sont associées et de porter ainsi atteinte à la perception de l'impôt et à la lutte contre la fraude fiscale.
- 115 Si la juridiction de renvoi parvenait à la conclusion que l'établissement de la liste litigieuse est nécessaire à l'exécution de missions d'intérêt public dont est investi le responsable du traitement conformément à l'article 7, sous e), de la directive 95/46, celle-ci devrait encore vérifier que les autres conditions de licéité de ce traitement de données à caractère personnel imposées par cette directive sont satisfaites, notamment celles découlant des articles 6 et 10 à 12 de celle-ci.
- 116 Par ailleurs, s'il existait des raisons de limiter, en vertu de l'article 13 de la directive 95/46, certains des droits prévus à ces derniers articles, tels que le droit d'information de la personne concernée, une telle limitation devrait, ainsi qu'il ressort du point 96 du présent arrêt, être nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt mentionné au paragraphe 1 dudit article 13, tel que, notamment, un intérêt économique et financier important dans le domaine fiscal, et être fondée sur des mesures législatives.
- 117 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question que l'article 7, sous e), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un traitement de données à caractère personnel par les autorités d'un État membre aux fins de la perception de l'impôt et de la lutte contre la fraude fiscale tel que celui auquel il est procédé par l'établissement de la liste litigieuse dans l'affaire au principal, sans le consentement des personnes concernées, à condition, d'une part, que ces autorités aient été investies par la législation nationale de missions d'intérêt public au sens de cette disposition, que l'établissement de cette liste et l'inscription sur celle-ci du nom des personnes concernées soient effectivement aptes et nécessaires aux fins de la réalisation des objectifs poursuivis et qu'il existe des indices suffisants pour présumer que les personnes concernées figurent à juste titre sur ladite liste et, d'autre part, que toutes les conditions de licéité de ce traitement de données à caractère personnel imposées par la directive 95/46 soient satisfaites.

*Sur la quatrième question*

- 118 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 47 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une juridiction nationale, ayant constaté que, dans une affaire dont elle est saisie, il existe des divergences entre la jurisprudence de la Cour

européenne des droits de l'homme et celle de la Cour, privilégie cette dernière.

- 119 Or, cette question a été posée par la juridiction de renvoi de manière générale, sans que celle-ci ait précisé de façon claire et concrète en quoi consistent les divergences qu'elle évoque.
- 120 Il convient de rappeler à cet égard que les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l'article 267 TFUE, avoir connaissance et qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement. Ainsi, la juridiction de renvoi doit indiquer les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. Celle-ci a déjà jugé qu'il est indispensable que la juridiction nationale donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont elle demande l'interprétation ainsi que sur le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige qui lui est soumis (arrêt du 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, points 72 et 73 ainsi que jurisprudence citée).
- 121 Lesdites exigences sont également reflétées dans les recommandations de la Cour de justice de l'Union européenne à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (JO 2016, C 439, p. 1).
- 122 En l'occurrence, force est de constater que la quatrième question ne répond pas aux exigences rappelées aux points précédents.
- 123 Il y a également lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la justification d'une demande de décision préjudicielle est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige portant sur le droit de l'Union (voir arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 130).
- 124 Il s'ensuit que la quatrième question est irrecevable.

### **Sur les dépens**

- 125 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 (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale qui subordonne l'exercice d'un recours juridictionnel par une personne affirmant qu'il a été porté atteinte à son droit à la protection des données à caractère personnel garanti par 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, à l'épuisement préalable des voies de recours disponibles devant les autorités administratives nationales, à condition que les modalités concrètes d'exercice desdites voies de recours n'affectent pas de manière disproportionnée le droit à un recours effectif devant un tribunal visé à cette disposition.**

**Il importe, notamment, que l'épuisement préalable des voies de recours disponibles devant les autorités administratives nationales n'entraîne pas de retard substantiel pour l'introduction d'un recours juridictionnel, qu'il entraîne la suspension de la prescription des droits concernés et qu'il n'occasionne pas de frais excessifs.**

- 2) L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une juridiction nationale rejette, en tant que moyen de preuve d'une violation de la protection des données à caractère personnel conférée par la directive 95/46, une liste, telle que la liste litigieuse, présentée par la personne concernée et contenant des données à caractère personnel de celle-ci, dans l'hypothèse où cette personne aurait obtenu cette liste sans le consentement, légalement requis, du responsable du traitement de ces données, à moins qu'un tel rejet soit prévu par la législation nationale et qu'il respecte à la fois le contenu essentiel du droit à un recours effectif et le principe de proportionnalité.**
- 3) L'article 7, sous e), de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un traitement de données à caractère personnel par les autorités d'un État membre aux fins de la perception de l'impôt et de la lutte contre la fraude fiscale tel que celui auquel il est procédé par l'établissement d'une liste de personnes telle que celle en cause dans l'affaire au principal, sans le consentement des personnes concernées, à condition, d'une part, que ces autorités aient été investies par la législation nationale de missions d'intérêt public au sens de cette disposition, que l'établissement de cette liste et l'inscription sur celle-ci du nom des personnes concernées soient effectivement aptes et nécessaires aux fins de la réalisation des objectifs poursuivis et qu'il existe des indices suffisants pour présumer que les personnes concernées figurent à juste titre sur ladite liste et, d'autre part, que toutes les conditions de licéité de ce traitement de données à caractère personnel imposées par la directive 95/46 soient satisfaites.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : le slovaque.