

# Version anonymisée

Traduction

C-272/19 – 1

Affaire C-272/19

## Demande de décision préjudicielle

### Date de dépôt :

1<sup>er</sup> avril 2019

### Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Allemagne)

### Date de la décision de renvoi :

27 mars 2019

### Partie requérante :

VQ

### Partie défenderesse :

Land Hessen

---

**VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN (tribunal administratif de  
Wiesbaden, Allemagne)**

### ORDONNANCE

dans la procédure de contentieux administratif

**opposant**

VQ,

[OMISSIS] 55294 Bodenheim,

partie requérante,

[OMISSIS]

au

FR

Land Hessen

[OMISSIS]

partie défenderesse,

**ayant pour objet** le droit à la protection des données personnelles [Or. 2]

le Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne), 6<sup>e</sup> chambre, a ordonné, [OMISSIS] le 28 mars 2019 :

1. **Il est sursis à statuer.**
2. **La Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel des questions suivantes, en application de l'article 267 TFUE :**
  - a) **Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), en l'occurrence l'article 15, Droit d'accès de la personne concernée, trouve-t-il à s'appliquer à la Commission du Parlement d'un État fédéré d'un État membre compétente pour traiter des pétitions de citoyens, en l'occurrence la commission des pétitions du Parlement de Hesse, et cette dernière doit-elle être considérée à cet égard comme une autorité publique au sens de l'article 4, point 7, du règlement (UE) 2016/679 ?**
  - b) **La juridiction de renvoi est-elle un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 267 TFUE lu conjointement avec l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? [Or. 3]**

#### Motifs

##### I.

- 1 Le requérant demande des informations ou un accès au dossier sur ses données à caractère personnel enregistrées par la commission des pétitions du parlement de Hesse concernant la pétition 1728/18 qu'il a déposée et qui a fait l'objet d'une décision motivée.
- 2 L'article 16 de la constitution du Land de Hesse dispose :

*Toute personne a le droit d'adresser par écrit, individuellement ou conjointement avec d'autres, des requêtes ou des réclamations aux autorités compétentes et à la représentation du peuple.*

3 Le président du parlement de Hesse rejette la demande d'accès. La procédure de pétition constituerait une mission parlementaire du parlement de Hesse, c'est pourquoi ce dernier ne relèverait pas du champ d'application du règlement (UE) 2016/679.

4 Ainsi, il est désormais prévu à l'article 30, paragraphe 1, du Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (loi du Land de Hesse sur la protection des données et la liberté de l'information, ci-après le « HDSIG ») (Traitement de données à caractère personnel par le parlement et les conseils municipaux) (voir article 1<sup>er</sup>, HDSIG, dans la loi du Land de Hesse portant adaptation du droit du Land en matière de protection des données au règlement (UE) 2016/679 et transposition de la directive (UE) 2016/680 et relative à la liberté de l'information (GVBl. I, p. 82) :

*À l'exception des articles 15 et 29, les dispositions de la présente loi s'appliquent au parlement du Land seulement dans la mesure où ce dernier intervient dans des affaires administratives, notamment lorsqu'il s'agit des affaires économiques du parlement du Land, de la gestion du personnel ou de la mise en œuvre de dispositions législatives dont l'exécution incombe au président ou à la présidente du parlement du Land. Par ailleurs, le Parlement du Land adopte un règlement interne en matière de protection des données conforme à son statut constitutionnel.*

5 Dans cette mesure, l'article 112, paragraphe 6, du règlement intérieur du parlement de Hesse du 16 décembre 1993 (GVBl. I, p. 18), trouve à s'appliquer.

6 L'article 112, paragraphe 6, du règlement intérieur du parlement de Hesse dispose : **[Or. 4]**

*(6) Le traitement de données à caractère personnel est régi par le règlement de protection des données du parlement de Hesse, qui est joint en annexe 4 au règlement intérieur.*

7 Le règlement de protection des données du parlement de Hesse du 18 janvier 2014 (annexe 4 du règlement intérieur du parlement de Hesse) prévoit à l'

*article 10 – Enregistrement des données en cas de pétitions*

*(1) Les données de la ou du pétitionnaire, l'objet de la pétition et les données relatives à l'état d'avancement du traitement de la pétition sont enregistrés et font l'objet d'un traitement informatisé dans un fichier individuel.*

*(2) La ou le pétitionnaire est informé de l'enregistrement de ces données dans la lettre confirmant la réception de la pétition.*

*(3) Les données sont enregistrées uniquement aux fins du traitement de la pétition.*

(4) *Les données du fichier de pétition servent de registre pour les dossiers de pétition. Elles restent enregistrées aussi longtemps que les dossiers de la pétition sont conservés.*

8 Les lignes directrices relatives au traitement des informations classifiées dans le domaine du parlement de Hesse de 1986 (annexe 2 du règlement interne) prévoient à l'

*article 13 Protection de secrets privés*

(1) *Dans la mesure où la protection de secrets personnels, d'affaires ou d'entreprise le requiert, les dossiers, autres documents et les délibérations des commissions doivent être gardés secrets. Cela vaut en particulier pour les dossiers fiscaux et les pétitions. Le parlement ou les commissions peuvent décider que les secrets privés doivent être traités selon un certain niveau de confidentialité (article 3). Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 1, deuxième et troisième phrases, s'applique mutatis mutandis.*

(2) *La consultation de tels dossiers ou documents est réservée aux membres de la commission compétente. Il en va de même de la consultation des procès-verbaux de délibérations des commissions sur des questions requérant le respect du secret au sens du paragraphe 1. La commission décide de la distribution des procès-verbaux.*

9 D'après cette disposition, les dossiers de pétition et leurs données devraient être gardés secrets même à l'égard des pétitionnaires. Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1), ou 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), [Or. 5] applicable jusqu'au 24 mai 2018, ne dirait rien sur le traitement des affaires parlementaires.

10 L'article 4, point 7, Définitions, du règlement (UE) 2016/679 dispose :

*« “responsable du traitement”, la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement. »*

11 L'article 15, Droit d'accès de la personne concernée, du règlement (UE) 2016/679 dispose [OMISSIS : remarque concernant la version allemande du règlement] dispose :

(1) *La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou*

*ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes :*

- a) les finalités du traitement ;*
  - b) les catégories de données à caractère personnel concernées ;*
  - c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales ;*
  - d) lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée ;*
  - e) l'existence du droit de demander au responsable du traitement la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel, ou une limitation du traitement des données à caractère personnel relatives à la personne concernée, ou du droit de s'opposer à ce traitement ;*
  - f) le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ;*
  - g) lorsque les données à caractère personnel ne sont pas collectées auprès de la personne concernée, toute information disponible quant à leur source ;*
  - h) l'existence d'une prise de décision automatisée, y compris un profilage, visée à l'article 22, paragraphes 1 et 4, et, au moins en pareils cas, des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée. [Or. 6]*
- (2) Lorsque les données à caractère personnel sont transférées vers un pays tiers ou à une organisation internationale, la personne concernée a le droit d'être informée des garanties appropriées, en vertu de l'article 46, en ce qui concerne ce transfert.*
- (3) Le responsable du traitement fournit une copie des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement. Le responsable du traitement peut exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs pour toute copie supplémentaire demandée par la personne concernée. Lorsque la personne concernée présente sa demande par voie électronique, les informations sont fournies sous une forme électronique d'usage courant, à moins que la personne concernée ne demande qu'il en soit autrement.*

(4) *Le droit d'obtenir une copie visé au paragraphe 3 ne porte pas atteinte aux droits et libertés d'autrui.*

- 12 Le HDSIG figure à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du Land de Hesse portant adaptation du droit du Land en matière de protection des données au règlement (UE) 2016/679 et transposition de la directive (UE) 2016/680 et relative à la liberté de l'information.
- 13 Par conséquent, la référence au règlement de protection des données du parlement de Hesse faite à l'article 30, paragraphe 1, du HDSIG permettrait un refus d'accès si l'article 13 des lignes directrices relatives au traitement des informations classifiées dans le domaine du parlement de Hesse de 1986 trouvait à s'appliquer. Il en irait ainsi seulement si la commission des pétitions n'était pas soumise au règlement (UE) 2016/679.
- 14 Le 22 mars 2013, le requérant a introduit un recours contre le refus d'informations devant le Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal administratif de Wiesbaden). La tentative d'obtenir les informations par l'intermédiaire des ministères ayant participé à la procédure de pétition, et de satisfaire ainsi à la demande du requérant, a échoué. C'est pourquoi la procédure a repris le 29 juillet 2015 et le requérant cherche toujours à obtenir un accès au dossier du parlement de Hesse, commission des pétitions. [Or. 7]
- 15 Le requérant obtiendrait gain de cause si le droit national du parlement de Hesse ne s'opposait pas à la demande d'accès. Par conséquent, la présente affaire concerne l'interprétation du champ d'application du règlement (UE) 2016/679, donc du droit de l'Union.
- 16 Toutefois, en raison de l'organisation judiciaire des tribunaux administratifs allemands, il convient de se demander si la juridiction de céans agit bien en tant que juridiction au sens de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE.
- 17 Conformément à l'article 47, deuxième alinéa, première phrase, de la charte, *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.*
- 18 La constitution du Land de Hesse comporte différentes dispositions relatives au pouvoir judiciaire.
- 19 L'article 126 de la constitution du Land de Hesse dispose :

*Le pouvoir judiciaire est exercé exclusivement par les juridictions légalement instituées.*

*Les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi.*



20 L'article 127 de la constitution du Land de Hesse dispose :

*Les juges titulaires réguliers sont nommés à vie.*

*Les juges sont nommés à vie seulement si, après un engagement temporaire pour une période d'essai dont la durée doit être déterminée par la loi, ils offrent, de par leur personnalité et leur activité en tant que juge, la garantie d'exercer leur fonction dans un esprit de démocratie et sens social.*

*La décision d'engagement temporaire et de nomination à vie est prise ensemble par le ministre de la justice et une commission de sélection des juges.*

21 La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dispose à l'article 92 :

*Le pouvoir de rendre la justice est confié aux juges ; il est exercé par la Cour constitutionnelle fédérale, par les cours fédérales prévues par la présente Loi fondamentale et par les tribunaux des Länder. [Or. 8]*

22 L'article 97 est libellé comme suit :

(1) *Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi.*

(2) *Les juges nommés définitivement à titre principal dans un emploi permanent ne peuvent, avant l'expiration de leurs fonctions et contre leur gré, être révoqués, suspendus définitivement ou temporairement de leurs fonctions, mutés à un autre emploi ou mis à la retraite qu'en vertu d'une décision de justice, et uniquement pour les motifs et dans les formes prévus par la loi. La législation peut fixer les limites d'âge auxquelles les juges nommés à vie sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite. En cas de modification de l'organisation des tribunaux ou de leurs ressorts territoriaux, les juges pourront être mutés à un autre tribunal ou relevés de leurs fonctions en conservant toutefois le bénéfice de l'intégralité de leur traitement.*

23 Le contrôle disciplinaire est régi par le Deutsches Richtergesetz (loi allemande sur les juges, ci-après le « DRiG ») :

24 L'article 26 du DRiG [contrôle disciplinaire] est libellé comme suit :

(1) *Le juge est soumis à un contrôle disciplinaire seulement dans la mesure où cela ne porte pas atteinte à son indépendance.*

(2) *Sans préjudice du paragraphe 1, le contrôle disciplinaire comprend aussi le pouvoir de reprocher au juge la manière illicite de s'acquitter de sa fonction et de le sommer de s'acquitter dûment et sans retard de ses fonctions.*

(3) *Si le juge soutient qu'une mesure du contrôle disciplinaire porte atteinte à son indépendance, sur demande de ce juge, une juridiction se prononce conformément à la présente loi.*

- 25 Le Hessisches Richtergesetz (loi sur les juges du Land de Hesse, ci-après le « HRiG ») prévoit à son article 2 [l'application mutadis mutandis du droit de la fonction publique]

[OMISSIS : texte de la disposition].

- 26 L'article 2b du HRiG, notation de service, est libellé comme suit :

*La notation de l'aptitude, des compétences et de la prestation professionnelle des juges est régie par des lignes directrices du ministère de la Justice.*

- 27 L'article 3 du HRiG, nomination des juges, est libellé comme suit :

*Les juges sont nommés par le ministre de la Justice. [Or. 9]*

- 28 Le Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative, ci-après le « VwGO ») régit à l'article 1<sup>er</sup> l'indépendance des tribunaux administratifs :

[OMISSIS]

- 29 L'article 18 du VwGO [juges temporaires] est libellé comme suit :

*Pour couvrir un besoin temporaire en personnel, un fonctionnaire à vie disposant des diplômes requis pour exercer la fonction de juge peut être nommé en tant que juge temporaire pour une durée minimum de deux ans et au maximum pour la durée de sa fonction principale. L'article 15, paragraphe 1, première et troisième phrases, ainsi que paragraphe 2, du DRiG s'applique mutatis mutandis.*

- 30 L'article 38 du VwGO [contrôle disciplinaire ; autorité supérieure de contrôle disciplinaire] est libellé comme suit :

(1) *Le président du tribunal exerce le contrôle disciplinaire sur les juges, fonctionnaires et agents.*

(2) *l'Autorité supérieure de contrôle disciplinaire pour le Verwaltungsgericht est le président de l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur).*

- 31 L'article 39 du VwGO [fonctions d'administration] est libellé comme suit :

*En dehors de l'administration du tribunal, le tribunal ne doit pas se voir confier d'autres tâches d'administration.*

- 32 En tant qu'autorité suprême du Land, le ministère de la Justice du Land de Hesse exerce le contrôle disciplinaire sur les tribunaux et les autorités judiciaires. Par son règlement, il régit l'organisation et le règlement de service des tribunaux de droit commun, des juridictions administratives, du Hessisches Finanzgericht ainsi que des parquets (règlement de service des tribunaux et des parquets). Circulaire du ministère de la justice du Land de Hesse du 4 décembre 2017 (1463 – I/B1 –



2017/3732 – 1/A) – JMBL. 2018 p. 113). Pour le domaine des juridictions administratives, les compléments et les dérogations sont adoptées par la direction du Verwaltungsgerichtshof en accord avec le ministère de la Justice du Land de Hesse.

- 33 Pour le ministère de la Justice, l'audit interne et le contrôle de gestion sont réalisés la juridiction suprême du Land sur le fondement d'un arrêté dudit ministère (audit interne [Or. 10] et contrôle de gestion pour le domaine du ministère de la Justice du Land de Hesse, circulaire du 15 novembre 2017, JMBL. 2018, p. 69).

## II.

- 34 Il convient de surseoir à statuer [OMISSIS].

- 35 Il convient de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 TFUE, des questions préjudicielles formulée dans la présente ordonnance. La présente affaire concerne l'interprétation du règlement (UE) 2016/679 et de la charte. Comme il s'agit d'une interprétation du droit de l'Union, la Cour est compétente.

### 1.

- 36 Si la commission des pétitions du parlement de Hesse relevait du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679 et si elle était une « autorité publique » au sens de l'article 4, point 7, dudit règlement, le requérant pourrait faire valoir un droit d'accès envers le parlement de Hesse, en vertu de l'article 15 de ce règlement.
- 37 Conformément à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679, toute personne a le droit en vertu dudit règlement d'obtenir des informations sur les données enregistrées la concernant. Il s'agit d'un droit envers le responsable du traitement et donc envers des « autorités publiques » en tant que services traitant des données.
- 38 Le règlement (UE) 2016/679 mentionne l'autorité publique ou le service dans la définition du responsable du traitement mais il ne comporte pas de définition expresse de la notion d'autorité publique. Il distingue seulement entre autorités publiques et autorités judiciaires. Néanmoins, le règlement connaît également la notion d'« autorité administrative indépendante » (considérant 31) et recourt encore à d'autres notions d'autorité qui, toutefois, relèvent toutes de la notion générale d'« autorité publique » : autorité de surveillance, autorités douanières, autorités répressives, autorités sanitaires, autorités chargées de la protection des données, [Or. 11] autorités de surveillance de la protection des données, autorités de régulation, autorités de surveillance du secteur financier et autorités administratives.

- 39 En l'absence de référence expresse aux dispositions du droit de procédure administrative, il n'est pas possible non plus de recourir aux prescriptions nationales de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (loi relative à la procédure administrative du Land de Hesse, ci-après le « HVwVfG ») pour savoir comment entendre la notion d'autorités publiques au sens du règlement (UE) 2016/679 et du HDSIG. En effet, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du HDSIG prévoit que les dispositions de cette loi prévalent sur celles du HVwVfG dès lors que l'instruction des faits implique le traitement de données à caractère personnel.
- 40 Il n'est pas possible de recourir au HVwVfG. De surcroît, le règlement (UE) 2016/679 et le HDSIG le complétant comportent des dispositions procédurales autonomes, ainsi l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 accorde un droit matériel d'accès, autonome. Par conséquent, les notions employées dans des actes de l'Union doivent être déterminées de manière autonome.
- 41 L'emploi de l'expression « autorités publiques » peut avoir un sens institutionnel ou fonctionnel. Sur le fondement de l'article 4, point 7, lu conjointement avec l'article 30, paragraphe 1, première phrase, du HDSIG, il y a lieu de supposer que, dans ces textes, la notion d'autorités publiques doit s'entendre au sens fonctionnel, puisque l'article 30, paragraphe 1, du HDSIG subordonne l'applicabilité de ladite loi et donc du règlement (UE) 2016/679 à la mission accomplie par le parlement de Hesse (selon qu'il s'agit d'une fonction législative ou administrative). Ainsi, sont des autorités publiques tous les services publics qui accomplissent des missions d'administration publique. Partant, le parlement de Hesse est une autorité publique lorsqu'il accomplit des missions d'administration publique.
- 42 L'article 4, point 7, du règlement (UE) 2016/679 emploie, outre la notion d'autorité publique, également celles de « service » ou d'« autre organisme ». L'organisme est caractérisé par une autonomie dans l'organisation et une indépendance à l'égard de la majorité en place, ainsi que par l'accomplissement de missions autonome en son nom propre. Par conséquent, la commission des pétitions du parlement de Hesse est également un organisme autonome, et donc d'une autorité publique au sens institutionnel. **[Or. 12]**
- 43 En effet, ce qui est déterminant c'est de savoir si les missions de l'organisme relèvent du domaine de l'administration publique. Une description positive de l'administration est impossible, il est possible de déterminer une fonction seulement en la délimitant par rapport aux autres fonctions étatiques. Partant, l'administration doit être délimitée par rapport au pouvoir législatif (législation) et au pouvoir judiciaire (jurisprudence), conformément au principe de séparation des pouvoirs consacré à l'article 20, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi fondamentale. Ainsi, l'administration est l'activité qui n'est ni législative ni judiciaire. La mission législative du parlement consiste à légiférer, ainsi que cela est précisé expressément au considérant 41 du règlement (UE) 2016/679 concernant la création de bases juridiques. Dès lors, l'activité législative est

l'activité de création du droit des organes législatifs, en l'occurrence du parlement de Hesse, mais non de la commission des pétitions.

- 44 La mission d'examen de conseil de la commission des pétitions du parlement de Hesse ne constitue une activité ni de jurisprudence ni de législation. Toutefois, la commission des pétitions a le pouvoir de se procurer auprès du pouvoir exécutif toutes les informations sur les faits à l'origine de la pétition dont il a besoin pour pouvoir traiter dûment celle-ci.
- 45 Conformément à l'article 16 de la constitution du Land de Hesse (identique à l'article 17 de la loi fondamentale), toute personne a le droit d'adresser par écrit des requêtes et des réclamations au parlement mais aussi à toute autre **autorité administrative** de Hesse, et a droit à une décision motivée dans un délai raisonnable. Ce droit de pétition garantit l'accès libre au parlement, ainsi qu'à toutes les autorités publiques du Land, et implique une obligation du parlement ou de l'autorité administrative de traiter la demande. Ainsi, le pétitionnaire a droit à la réception de sa pétition, à un examen objectif de celle-ci et à une décision motivée dans un délai raisonnable. Toutefois, l'article 16 de la constitution du Land de Hesse ne garantit pas, outre le droit à une décision motivée, un droit à ce qu'il soit accédé à la demande qui est l'objet de la pétition [OMISSIS].
- 46 Ne serait-ce que de par le partage constitutionnel des compétences, le parlement de Hesse ne dispose pas, en règle générale, du pouvoir d'agir lui-même et peut donc non pas lui-même prendre une décision concernant la demande mais seulement exercer une influence politique, [Or. 13] proposer des solutions et demander au gouvernement du Land ou à l'administration d'agir. De surcroît, l'article 16 de la constitution du Land de Hesse requiert seulement que le parlement saisi de la pétition, en l'occurrence la commission des pétitions, rende une décision sur la pétition [OMISSIS].
- 47 De même, la circonstance que la commission des pétitions est une subdivision du parlement de Hesse, et donc d'un organe législatif, ne conduit pas nécessairement à qualifier l'activité de ladite commission d'activité législative et donc l'activité du parlement de législative. Ainsi que nous l'avons exposé, le domaine d'activité de la commission des pétitions ne correspond pas aux missions du parlement de Hesse (voir articles 116 et suiv. de la constitution du Land de Hesse) qui confèrent à ce dernier le caractère d'organe législatif, puisque, d'une part, son activité n'a pas un caractère contraignant et que, d'autre part, elle ne dispose d'un droit ni d'initiative ni de réglementation. Son action dépend toujours de la pétition du citoyen et du contenu de la demande. Il en va de même des pétitions adressées à des autorités publiques. À cet égard le droit de pétition n'est pas différent qu'il s'agisse d'autorités publiques ou du parlement de Hesse.
- 48 En l'absence de définition générale, commune à toutes les lois, du contenu de la notion juridique d'autorité publique et donc d'administration, celui-ci doit être déterminé au cas par cas, par référence à la situation qui constitue la norme. [OMISSIS] En l'espèce, il convient de se baser sur une conception large de la

notion d'administration et donc d'autorité publique. Plaide également en ce sens le fait que, contrairement par exemple à la directive 2003/4/CE (concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement) à son article 2, point 2, le règlement (UE) 2016/679 n'exclut justement pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs (voir à cet égard arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, notamment points 40 à 44).

- 49 Ainsi, l'objectif normatif du règlement (UE) 2016/679 revêt une importance déterminante pour interpréter la notion d'« autorité publique » et donc d'administration publique. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679, le présent règlement s'applique au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités du responsable du traitement. À cet égard, la commission des pétitions du parlement de Hesse ne se distingue en rien d'une **[Or. 14]** autorité « administrative » (autorités chargées de la protection des données, autorités de surveillance de la protection des données, autorités de régulation, autorités de surveillance du secteur financier) en ce qui concerne la pétition d'une personne concernée.
- 50 En outre, la confidentialité de la procédure de pétition n'est pas affectée par le fait que des copies de certains éléments des dossiers de la commission des pétitions sont rendues accessibles au public [OMISSIS].
- 51 Le règlement (UE) 2016/679 vise à renforcer les droits de la personne concernée et, partant, les droits de la personne et l'autodétermination du citoyen. Du point de vue du droit de pétition, il n'y a pas de raison objective pour que le traitement des données personnelles d'un pétitionnaire qui s'adresse à une autorité au moyen d'une pétition conformément à l'article 16 de la constitution du Land de Hesse soit soumis au règlement (UE) 2016/679, et donc à un droit d'accès complet en vertu de l'article 15 dudit règlement, mais pour qu'une pétition adressée à la commission des pétitions parlement de Hesse ne le soit justement pas. C'est pourquoi la juridiction de céans part du principe que la commission des pétitions du parlement de Hesse est une autorité publique (un organisme) au sens de l'article 4, point 7 du règlement (UE) 2016/679. Partant, il n'existe pas de motif de refus s'opposant à un droit d'accès en vertu de l'article 15 du règlement (UE) 2016/679.
- 52 De surcroît, la juridiction de de céans, en tant que « juridiction européenne », ne doit pas appliquer à la demande d'accès du requérant en cause en l'espèce les dispositions incompatibles de l'article 30 du HDSIG, de l'article 10 du règlement de protection des données du parlement de Hesse et de l'article 13 des lignes directrices relatives au traitement des informations classifiées dans le domaine du parlement de Hesse, puisqu'elles ne sont pas conformes au règlement (UE) 2016/679. En particulier, l'article 13 des lignes directrices n'est pas compatible avec l'article 15 du règlement (UE) 2016/679.

- 53 En l'espèce, la juridiction de renvoi ne voit pas non plus de limitation applicable en vertu de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679. En tout cas, le législateur n'a justement pas prévu de cas de figure éventuel de limitation des droits des personnes concernées. Dans les motifs de la loi, il est seulement indiqué à cet égard concernant l'article 30 (Traitement **[Or. 15]** de données à caractère personnel par le parlement et les conseils municipaux) : « *La disposition relative au traitement de données à caractère personnel par le parlement et les conseils municipaux reprend la disposition actuelle de l'article 39 du HDSG* » [OMISSIS]. Par conséquent, les motifs n'indiquent aucunement une référence à un cas de figure de limitation.

## 2.

- 54 Selon une jurisprudence constante de la Cour, pour apprécier si l'organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit ainsi que son **indépendance** (voir notamment arrêts du 17 juillet 2014, *Torresi*, C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, point 17, et du 6 octobre 2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664, point 17).
- 55 En outre, pour établir si un organisme national, auquel la loi confie des fonctions de nature différente, doit être qualifié de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, il est nécessaire de vérifier la nature spécifique des fonctions qu'il exerce dans le contexte normatif particulier dans lequel il est appelé à saisir la Cour. Les juridictions nationales ne sont habilitées à saisir la Cour que si un litige est pendante devant elles et si elles sont appelées à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel (voir en ce sens arrêt *Torresi*, C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, point 19 et jurisprudence citée).
- 56 Selon la jurisprudence la Cour, l'exigence d'indépendance comporte deux aspects. **[Or. 16]**
- 57 Le premier aspect, externe, suppose que l'organisme exerce ses fonctions en toute autonomie, sans lien de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit. (voir arrêts du 17 juillet 2014 *Torresi*, C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, point 22, et du 6 octobre 2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664, point 19), si bien que l'instance est protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres quant aux litiges qui leur sont soumis (voir arrêts du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51 ; du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 30 ; ainsi que du 6 octobre 2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664,



point 19, et du 16 février 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, point 37).

- 58 Le second aspect, interne, rejoint la notion d'impartialité et vise l'égalité de traitement par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit (voir arrêts du 19 septembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, point 52 ; du 9 octobre 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 31 ; ainsi que du 6 octobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, point 20, et du 16 février 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, point 38).

a)

- 59 Pour commencer par l'impartialité, force est de constater que le droit constitutionnel national garantit seulement l'indépendance fonctionnelle des juges mais non l'indépendance institutionnelle des juridictions (article 126, paragraphe 2, de la constitution du Land de Hesse, article 97, paragraphe 1, de la loi fondamentale [OMISSIS]). Ainsi, les juges, et [Or. 17] donc aussi le juge de la juridiction de céans, sont nommés et promus par la ou le ministre de la Justice du Land de Hesse (article 3 du HRiG – Nomination des juges), leur notation est régie par le ministère de la Justice du Land de Hesse (article 2b du HRiG) et, en outre, les dispositions du droit de la fonction publique leurs sont applicables.
- 60 Cela signifie que le dossier de carrière de chaque juge est tenu au ministère de la Justice du Land de Hesse et que ce dernier gère pour partie des juges en tant que fonctionnaires avec le système de gestion du personnel SAP HR. Les déplacements professionnels à l'étranger de juges, par exemple dans le cadre du Réseau européen de formation judiciaire, doivent être décidés par le ministère.
- 61 Conformément à l'article 18 du VwGO [juges temporaires], pour couvrir un besoin temporaire en personnel, un fonctionnaire à vie disposant des diplômes requis pour exercer la fonction de juge peut être nommé en tant que juge temporaire pour une durée minimum de deux ans et au maximum pour la durée de sa fonction principale. Ensuite il retourne dans l'administration. Cela vise, dans des situations exceptionnelles, à couvrir un besoin en personnel temporairement accru dans les juridictions administratives de première instance et doit être compatible avec la loi fondamentale, qui requiert un juge indépendant [OMISSIS]. Or, il est tout à fait possible que le juge temporaire vienne d'une autorité publique qui se retrouve souvent en justice en tant que partie défenderesse.
- 62 Toutefois, s'agissant de l'indépendance, il convient également de prendre en considération le mode de nomination des membres d'une juridiction (notamment, le mode de nomination, la durée du mandat ou leur inamovibilité, voir à cet égard arrêt de la Cour EDH du 18 juillet 2013, Maktouf et Damjanovic c.



Bosnie-Herzégovine, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). Or, en tout cas en ce qui concerne les juges temporaires, cela est pour le moins douteux.

- 63 Qui plus est, le ministère de la Justice (le gouvernement du Land de Hesse) inscrit les coordonnées professionnelles de tous les juges dans un système de gestion d'informations des ressources humaines du gouvernement du Land de Hesse (portail des ressources humaines) comportant au minimum **[Or. 18]** le poste, le numéro de téléphone et l'adresse électronique de service. Ainsi, toutes les autorités administratives de Hesse (qui sont requérantes ou défenderesses dans des procédures judiciaires) peuvent accéder à ces données.
- 64 Dans l'affaire de recours en manquement concernant la directive 95/46/CE, Commission contre Allemagne, la Cour a examiné ce que signifie l'indépendance totale et a expliqué :
- « Contrairement à la position soutenue par la République fédérale d'Allemagne, rien n'indique que l'exigence d'indépendance concerne exclusivement la relation entre les autorités de contrôle et les organismes soumis à leur contrôle. Au contraire, la notion d' "indépendance" est renforcée par l'adjectif "toute", ce qui implique un pouvoir décisionnel soustrait à toute influence extérieure à l'autorité de contrôle, qu'elle soit directe ou indirecte »* (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 19).
- 65 C'est pourquoi il convient de se demander si des juges nommés et promus par la ou le ministre de la Justice, qui décide en outre aussi du traitement de leur données personnelles, également en ce qui concerne une publication de leurs coordonnées (même si c'est seulement à l'intérieur du Land de Hesse), disposent d'une indépendance totale et peuvent se prononcer sans être soumis à aucune influence, du moins dans le cadre de procédures dans lesquelles le ministère de la Justice du Land de Hesse est impliqué (litiges avec des fonctionnaires, recours en matière de concurrence, etc.), ne serait-ce que parce qu'ils ont postulé pour une promotion sur laquelle c'est, encore une fois, le ministère de la Justice qui se prononce. En la matière, il ne saurait en aller différemment de ce qu'a jugé la Cour concernant la directive 95/46/CE concernant les autorités de contrôle en matière de protection des données, au contraire, les conditions fixées dans l'arrêt pour une autorité doivent s'appliquer à plus forte raison à la Justice et donc aux juridictions (voir en ce sens conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Commission/Pologne, C-530/16, EU:C:2018:29, points 32 et suiv.).
- 66 Les juridictions disposent seulement d'une indépendance fonctionnelle dans la mesure où seuls leurs juges sont indépendants et seuls ces derniers sont soumis à la loi (article 126 de la constitution du Land de Hesse). Toutefois, à elle seule, une telle indépendance fonctionnelle est insuffisante pour protéger une juridiction de toute influence extérieure (en ce sens, arrêt du 16 octobre 2012, Commission/Autriche, C-614/10, **[Or. 19]** EU:C:2012:631, point 42). En effet, l'indépendance doit non seulement exclure tout exercice d'une influence indirecte sous forme d'instructions mais aussi assurer que les juridictions soient à l'abri de

toute influence extérieure, directe ou indirecte, qui serait susceptible d'orienter les décisions (arrêt du 16 octobre 2012, Commission/Autriche, C-614/10, EU:C:2012:631, points 41 et 43).

67 Or, en Allemagne, seuls les juges jouissent d'une indépendance fonctionnelle [OMISSIS]. Par ailleurs, les juges, et à plus forte raison les juridictions, sont soumis à une influence extérieure. En effet, c'est le ministère de la Justice qui décide en fin de compte du nombre des juges et du nombre de postes dans chaque juridiction. Il décide également en matière de personnel « hors magistrature » qui, en tout cas en fait, est attribué au pouvoir exécutif. De même, c'est en fin de compte le ministère qui décide de l'équipement informatique (matériel et logiciels) d'une juridiction (voir à cet égard seulement le règlement pour les juridictions et les parquets (Geschäftsordnung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften, ci-après le « GO »).

b)

68 Le premier aspect, externe, suppose que l'organisme exerce ses fonctions en toute autonomie, sans lien de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit. Or, le rattachement des juridictions au ministère de la Justice implique que la juridiction ne peut pas exercer ses fonctions en toute autonomie puisqu'elle est en fin de compte rattachée hiérarchiquement au ministère par le l'intermédiaire d'un service (président du tribunal administratif en tant qu'autorité de contrôle disciplinaire et donc en tant que chef d'un service du ministère soumis aux instructions de ce dernier, tout comme le directeur) et donc subordonné au ministère. Il en est ainsi même s'il ne reçoit d'ordres ou d'instructions d'aucun service.

69 Concernant les autorités de contrôle indépendantes dans le domaine de la protection des données, la Cour a expliqué que, lors de [Or. 20] l'exercice de leurs missions, les autorités de contrôle doivent agir de manière objective et impartiale. Il s'ensuit que, lors de l'exercice de leurs missions, les autorités de contrôle doivent agir de manière objective et impartiale. À cet effet, elles doivent être à l'abri de toute influence extérieure, y compris celle, directe ou indirecte, de l'État ou des Länder, et pas seulement de l'influence des organismes contrôlés (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 19). Il devrait en aller de même pour les juridictions. Les juridictions ne devraient également recevoir aucune instruction relative à l'exercice de leurs missions (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 28). Cela vaut non seulement pour la mission consistant à dire le droit (processus décisionnel) que la voie menant au processus décisionnel ; c'est-à-dire pour l'organisation des juridictions, le déroulement des procédures et la technique employée, etc.

70 Or, il n'en est ainsi à aucun égard. L'organisation externe et interne est imposée par le ministère au moyen du GO et d'autres actes. Le ministère détermine les moyens de communication (téléphone, télécopie, Internet et autres) et

l'équipement informatique, le « HessenPC », conçu pour l'administration, avec un prestataire central, la Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD, une entreprise propre au ministère des Finances du Land de Hesse). La HZD assure également la maintenance de tous ces équipements si bien que, en fin de compte, l'administration peut accéder à toutes les données des juridictions, même si, dans la pratique, elle ne le fait peut-être pas. Ainsi, les juridictions ne jouissent pas, comme les autorités de contrôle au sens de la directive 95/46/CE, d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans influence extérieure (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 30).

- 71 L'«*indépendance exclut non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés, mais aussi toute injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste [Or. 21] entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel*» (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 30). Il doit en aller de même pour une juridiction indépendante qui, dans le cadre d'une structure d'État de droit, doit dire le droit et ainsi assurer la paix juridique et constituer un « troisième pouvoir » dans une structure démocratique.
- 72 Or, il ne saurait justement être exclu que les juridictions, qui font partie de l'administration générale et sont donc soumises au gouvernement de leur Land respectif, ne soient pas en mesure d'agir de manière objective lorsqu'elles interprètent et appliquent des dispositions du droit national et du droit de l'Union (en ce sens, arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 34). La preuve en est que, contrairement à ce que prévoit le règlement (UE) 2016/679, les juridictions ne disposent pas d'un contrôle autonome en matière de protection des données, puisque l'essentiel du traitement des données est imposée par le ministère, le service informatique de la Justice du Land de Hesse (service informatique, une autorité relevant de la compétence du ministère de la Justice conformément à l'article 1<sup>er</sup> du Gesetz zur Errichtung des Informationstechnik-Stelle des hessischen Justiz (IT-Stelle) und zur Regelung justizorganisatorischer Angelegenheiten, du 16 décembre 2011, loi instituant le service informatique de la Justice du Land de Hesse et réglementant des questions d'organisation de la Justice, GBVI. I p. 778) ou par la HZD, sans qu'une juridiction ait une véritable influence (voir considérant 20 du règlement (UE) 2016/679). En effet, l'activité judiciaire consiste non seulement à prononcer le jugement mais concerne aussi tout le déroulement d'une procédure, du dépôt d'un recours au règlement par signification du jugement ou de l'ordonnance.
- 73 Ne serait-ce que le simple risque d'exercice d'une influence politique sur les juridictions (par le biais de l'équipement, du personnel alloué etc. par le ministère de la Justice) peut entraîner un risque d'ingérence dans les décisions de celles-ci et affecter l'exercice indépendant de leurs missions (ne serait-ce que par le biais d'une supposée pression en vue d'un règlement rapide au moyen d'une statistique

de charge de travail gérée par le ministère, Pebbsy (système de calcul des besoins en personnel), qui n'est qu'un indicateur peu fiable de la charge de travail des juges, dans la mesure où le ministère fixe lui-même le temps de règlement moyen d'une affaire et ne prend même pas en compte dans les statistiques certaines affaires qui doivent également être traitées, par exemple [Or. 22] les recours contre une décision fixant les dépens). D'une part, les juridictions ou les juges pourraient faire preuve d'«obéissance anticipée» eu égard à la pratique décisionnelle et à l'organisation des procédures (pression en vue d'un règlement rapide). D'autre part, le rôle de gardiennes du droit à la vie privée qu'assument les juridictions exige que leurs décisions, et donc elles-mêmes, soient au-dessus de tout soupçon de partialité (en ce sens, arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 36) et ne puissent pas être soumises à des pressions dans leur processus décisionnel.

- 74 C'est pourquoi, à cet égard, la juridiction de céans ne remplit probablement pas les conditions prévues par le droit de l'Union à l'article 47, paragraphe 2, de la charte pour être un tribunal indépendant et impartial.

### III.

- 75 [OMISSIS : droit procédural national, aspects formels]