

**Affaire C-638/23****Renvoi préjudiciel****Date de dépôt :**

24 octobre 2023

**Juridiction de renvoi :**

Verwaltungsgerichtshof (Autriche)

**Date de la décision de renvoi :**

23 août 2023

**Partie requérante en « Revision » :**

Amt der Tiroler Landesregierung

---

Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)EU 2023/0007-1  
(Ra 2023/04/0024)  
23 août 2023

Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) a statué [OMISSIS] sur le pourvoi en « Revision » formé par l'Amt der Tiroler Landesregierung, 6020 Innsbruck, contre l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral, Autriche) du 7 février 2023, n° W245 2263552-1/20E, concernant une affaire relative à la protection des données (autorité défenderesse devant Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) : Autorité chargée de la protection des données ; autre partie : Ministre fédéral de la Justice ; partie intéressée : C W, résidant à R, en rendant l'

**Ordonnance**

[suivante] :

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie au titre de l'article 267 TFUE de la question préjudicielle suivante :

L'article 4, point 7, du 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 – RGPD) doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'application d'une disposition du droit national (comme en l'espèce l'article 2, paragraphe 1, du Tiroler Datenverarbeitungsgesetz, Loi sur le traitement des données du Tyrol, ci-après le « TDVG ») qui prévoit certes un responsable qui est désigné au sens de l'article 4, point 7, second membre de phrase, du RGPD, mais

– qui est un simple office (comme en l'espèce l'Amt der Tiroler Landesregierung) qui, bien qu'établi par la loi, n'est pas une personne physique ou morale et, en l'espèce, n'est pas non plus une autorité publique, mais agit uniquement en tant qu'instrument auxiliaire de celle-ci et ne dispose pas d'une capacité juridique (partielle) propre ;

– dont la désignation intervient sans faire référence à un traitement précis de données à caractère personnel et à qui, par conséquent, aucune finalité ni aucun moyen de traitement précis de données à caractère personnel ne sont prescrits par le droit de l'État membre ;

– qui, en l'espèce n'a décidé, ni seul ni conjointement avec d'autres, des finalités et moyens du traitement de données à caractère personnel en cause ?

### **Motifs :**

#### **Faits et procédure au principal**

- 1 Le 21 décembre 2021, la partie intéressée a introduit auprès de la Datenschutzbehörde (autorité chargée de la protection des données, ci-après la « DSB ») une réclamation au titre de la protection des données dirigée contre le Amt der Tiroler Landesregierung (Office du gouvernement du Land du Tyrol, ci-après « l'Office »), pour violation du droit à la confidentialité en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du Datenschutzgesetz (Loi sur la protection des données à caractère personnel, ci-après le « DSG ») concernant une lettre qui lui était adressée, l'informant d'un rendez-vous réservé pour lui en vue d'une vaccination contre le COVID 19 en un lieu qui était précisé, et l'invitant à s'y rendre. Dans ce contexte, la partie intéressée soupçonne que cette lettre soit fondée sur une divulgation et un traitement illicites de ses données de santé.
- 2 Dans ses observations du 31 janvier 2022, l'Office a notamment déclaré à la DSB qu'il serait responsable du traitement des données concernant l'envoi de cette lettre et qu'il n'y aurait pas de responsabilité conjointe au titre de l'article 26 du RGPD.
- 3 Par décision du 22 août 2022, la DSB a, pour ce qui est pertinent en l'espèce, fait droit à la réclamation au titre de la protection des données, elle a constaté que l'Office aurait violé le droit à la confidentialité de la partie intéressée en consultant illicitement les données de celle-ci dans le registre central de vaccinations et dans le registre des patients et aurait traité ces données à des fins d'envoi d'une lettre contenant des informations relatives à un rendez-vous en vue d'une vaccination contre le COVID 19.

- 4 La DSB a constaté que l'Office aurait envoyé à la partie intéressée une lettre contenant des informations relatives à un rendez-vous en vue d'une vaccination contre le COVID 19 et que, à cette fin, il aurait consulté les données de la partie intéressée dans le registre central de vaccinations par l'intermédiaire d'E GmbH en tant que sous-traitant et I GmbH, en tant que sous-sous-traitant, et recoupé ces données avec les données figurant dans le registre des patients afin de déterminer l'adresse de résidence actuelle.
- 5 D'un point de vue juridique, la DSB a considéré, en résumé, que l'Office ne disposerait pas d'un droit de consultation spécifique au registre central de vaccinations au titre de l'article 24f, paragraphe 4, du Gesundheitstelematikgesetz 2012 (loi de 2012 sur la santé en ligne, ci-après le « GTelG 2012 »), de sorte que le traitement ultérieur des données serait illicite.
- 6 Par l'arrêt attaqué, le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) a rejeté le recours de l'Office contre cette décision comme étant non fondé.
- 7 D'après le texte de la lettre envoyée à la partie intéressée, le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) a constaté en substance que l'Office aurait élaboré une « proposition » de détermination des finalités et des moyens du traitement en cause qui avait été ensuite « validée » par une brève instruction du Landeshauptmann (chef du gouvernement du Land).

Le Landesamtsdirektor, en sa qualité de directeur de l'Office [conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement intérieur de l'Office du gouvernement du Land du Tyrol, il est chargé de la direction du service interne du requérant en « Revision » ; conformément à l'article 10, paragraphe 2, dudit règlement, le Landeshauptmann, le gouvernement du Land et les membres de ce gouvernement peuvent se faire représenter par le Landesamtsdirektor], aurait identifié les conditions auxquelles étaient subordonnés l'envoi de la lettre de rappel concernant la vaccination et les mesures y afférentes dans le Land du Tyrol. Il aurait été le directeur du centre opérationnel du Land du début de la pandémie à la fin de l'année 2022. Le centre opérationnel devait prendre des mesures de lutte contre la pandémie au Tyrol. Pour faire face aux exigences opérationnelles liées à la pandémie, une structure propre aurait été mise en place au sein de l'organisation de l'Office.

La procédure d'envoi d'une lettre à des citoyens du Land du Tyrol, notamment la proposition de transmettre une lettre de rappel concernant la vaccination à toutes les personnes âgées d'au moins 18 ans (qui n'étaient pas encore vaccinées contre le COVID 19), aurait été élaborée par l'Office, qui aurait conçu la lettre. L'établissement d'un lien entre le lieu de résidence de la partie intéressée et le lieu de vaccination aurait été basée sur une proposition de l'Office qui se serait chargé de la mise en œuvre technique.

L'Office se serait plusieurs fois déclaré responsable du traitement des données à caractère personnel, par exemple dans sa déclaration de confidentialité.

Le 19 novembre 2021, le Land du Tyrol, représenté par l'Office, aurait chargé E GmbH d'identifier les destinataires de la « lettre de rappel concernant la vaccination ». E GmbH aurait confié cette mission à I GmbH. En exécution de cette mission, I GmbH aurait tout d'abord identifié toutes les personnes figurant dans le registre des patients (liste des patientes et des patients – article 18 du GTelG 2012) âgées d'au moins 18 ans et ayant indiqué une adresse au Tyrol. Ensuite, I GmbH aurait retiré les personnes inscrites dans le registre de vaccinations comme vaccinées avec un vaccin contre le COVID 19 autorisé dans l'Union européenne. Le 25 novembre 2021, I GmbH aurait transmis à l'Office les noms et adresses des personnes restantes. La partie intéressée n'aurait pas contribué au traitement de ses données à caractère personnel ni donné son consentement.

- 8 Le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) a porté sur les faits constatés l'appréciation juridique suivante : il découlerait déjà de l'article 2, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, du Datenverarbeitungsgesetz (Loi sur le traitement des données, ci-après le « TDVG ») du Tyrol, que l'Office, devrait être qualifié de responsable du traitement de données à caractère personnel en cause.

En outre, le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) a considéré, en précisant les motifs, que les consultations des données du registre des patients et du registre central de vaccinations, ainsi que le recoupement des données, à chaque fois pour le compte de l'Office, seraient imputables à ce dernier.

Conformément à l'article 18 du GTelG 2012, l'Office n'aurait pas pu justifier d'un accès licite au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du RGPD.

Dans le contexte de l'accès au registre central de vaccination, le statut vaccinal de la partie intéressée serait une catégorie particulière de données à caractère personnel au sens de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, car ce statut pourrait révéler des informations sur l'état de santé de la personne concernée. Un traitement du statut vaccinal ne serait licite que lorsqu'est remplie l'une des conditions prévues à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD à l'interdiction de traitement prévue au paragraphe 1, dudit article. Aucune de ces conditions n'aurait été remplie en l'espèce.

L'Office ne disposerait aux fins du « rappel concernant la vaccination » au sens de l'article 24d, paragraphe 2, point 3, du GTelG 2012 d'aucun droit d'accès au registre central de vaccinations. Par conséquent, l'Office ne pourrait pas s'appuyer sur l'article 24d, paragraphe 2, point 3, du GTelG 2012, en combinaison avec l'article 9, paragraphe 2, sous g), ou i), du RGPD, s'agissant du traitement de données du registre central de vaccinations aux fins de l'élaboration et de l'envoi de « lettres de rappel concernant la vaccination contre le COVID 19 ».

Comme l'identification des destinataires par consultation du registre des patients et du registre central de vaccinations s'avérerait illicite, l'utilisation de ces

derniers pour adresser et envoyer les « lettres de rappel concernant la vaccination » serait également illicite.

Partant, l'Office aurait violé le droit à la confidentialité de la partie intéressée en consultant illicitement les données de celle-ci figurant dans le registre central de vaccinations et le registre des patients, ainsi qu'en traitant ces données aux fins de l'envoi de la lettre de rappel concernant la vaccination.

- 9 C'est contre cet arrêt qu'est dirigé le présent pourvoi en « Revision » extraordinaire de l'Office. La DSB a déposé un mémoire en réponse dans le cadre de la procédure engagée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), dans lequel elle conclut à ce qu'il plaise à cette juridiction déclarer le pourvoi irrecevable ou, à titre subsidiaire, le rejeter.

### **Dispositions pertinentes du droit de l'Union**

- 10 Les dispositions pertinentes du 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, sont libellées comme suit :

« ...

(45) Lorsque le traitement est effectué conformément à une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, le traitement devrait avoir un fondement dans le droit de l'Union ou dans le droit d'un État membre. Le présent règlement ne requiert pas de disposition légale spécifique pour chaque traitement individuel. Une disposition légale peut suffire pour fonder plusieurs opérations de traitement basées sur une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou lorsque le traitement est nécessaire pour l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Il devrait également appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. Il devrait, également, appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer si le responsable du traitement exécutant une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique devrait être une autorité publique ou une autre personne physique ou morale de droit public ou, lorsque l'intérêt public le commande, y compris à des fins de santé, telles que la santé publique, la

protection sociale et la gestion des services de soins de santé, de droit privé, telle qu'une association professionnelle.

...

#### *Article 4*

##### **Définitions**

Aux fins du présent règlement, on entend par :

...

7. “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 ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre ;

...

#### *Article 6*

##### **Licéité du traitement**

1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

...

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

...

- e) le traitement 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 ;

»...

##### **Dispositions pertinentes du droit national**

- 11 Les extraits pertinents du Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Loi constitutionnelle fédérale relative aux principes applicables à l'institution et à la gestion des offices des gouvernements des Länder autres que Vienne, ci-après

le « BVG ÄmterLReg »), BGBl. n° 289/1925, dans la version publiée au BGBl. I n° 14/2019, sont libellés comme suit :

« **Article 1<sup>er</sup>** (1) Le Landeshauptmann est le président de l'Office du gouvernement du Land.

...

(3) Sous le contrôle du Landeshauptmann (adjoint du Landeshauptmann), la direction du service interne de l'Office du gouvernement du Land incombe au directeur de l'Office du Land, en cas d'empêchement à son adjoint, dont la nomination est soumise aux mêmes conditions que la nomination du directeur de l'Office.

**Article 2** L'établissement de l'office du gouvernement du Land est régie par une loi du Land et par une attribution de compétences adoptée sur la base de celle-ci. L'attribution de compétences est adoptée par le Landeshauptmann avec l'approbation du gouvernement du Land.

**Article 3** L'Office du gouvernement du Land traite les affaires qui lui reviennent en vertu de l'attribution de compétences, pour autant qu'il s'agisse d'affaires relevant du domaine d'action autonome du Land, conformément aux dispositions détaillées de la Constitution du Land, sous la direction du gouvernement du Land ou de certains de ses membres (article 101, paragraphe 1, de la Loi constitutionnelle fédérale) et, pour ce qui est des affaires relevant de l'administration fédérale indirecte, sous la direction du Landeshauptmann (article 102, paragraphe 1, du Bundes-Verfassungsgesetz, Loi constitutionnelle fédérale).

... »

- 12 Les extraits pertinents des articles 56 et 58 du Tiroler Landesordnung 1989 (Règlement du Land du Tyrol de 1989, LGBL. n° 61/1988, dans la version publiée au BGBl. n° 71/2019 sont libellés comme suit :

« **Article 56**

**Landeshauptmann**

(1) Le Landeshauptmann représente le Land du Tyrol.

...

**Article 58**

**Office du gouvernement du Land**

(1) Le Landeshauptmann, le gouvernement du Land et ses membres doivent recourir à l'Office du gouvernement du Land pour traiter leurs affaires. Le Landeshauptmann est le président de l'Office du gouvernement du Land.

(2) Le gouvernement du Land doit nommer, pour diriger les services internes de l'Office du gouvernement du Land en tant que directeur de l'Office, un agent de l'Office du gouvernement du Land compétent en droit et, pour le remplacer en tant que directeur adjoint de l'Office, un agent de l'Office compétent en droit.

... »

- 13 Les extraits pertinents du Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (TDVG) LGBl. n° 143/2018, sont libellés comme suit :

**« Article 1<sup>er</sup>**

**Champ d'application**

(1) La présente loi régit, en cas de traitement de données que le Land du Tyrol effectue ou confie, seul ou conjointement avec d'autres responsables du traitement,

- a) à qui incombent les missions en tant que responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7, du 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.

...

**Article 2**

**Responsables du traitement, responsables conjointement**

(1) Sont considérés comme responsables du traitement au sens de l'article 4, point 7, du TDVG :

- a) l'Office du gouvernement du Land du Tyrol ;
- b) l'Office du gouvernement régional du Land du Tyrol, conjointement avec le responsable concerné, dans les cas où le Land du Tyrol effectue ou confie un traitement de données pour un responsable du traitement autre que l'Office, et ce directement en vertu d'une instruction légale ou de dispositions légales du Land, selon lesquelles notamment

1. l'Office du gouvernement du Land du Tyrol est le secrétariat du responsable concerné,



2. l'Office du gouvernement du Land du Tyrol assure la gestion administrative pour le responsable concerné ou
  3. le Land du Tyrol doit mettre les ressources matérielles à la disposition du responsable concerné ;
- c) l'Office du gouvernement du Land du Tyrol, conjointement avec le responsable concerné, dans les cas où le Land du Tyrol effectue ou confie un traitement de données pour
1. des communes et associations de communes,
  2. la direction de l'éducation,
  3. des directeurs d'écoles ou
  4. d'autres responsables, comme des représentations d'intérêts et les organes constitués pour leur domaine d'action, des collectivités établies par des dispositions légales du Land, des associations ou autres organismes.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1, sous b) et c), l'Office du gouvernement du Land du Tyrol et le responsable du traitement concerné sont responsables conjoints du traitement au sens de l'article 26 du RGPD.

(3) L'Office du gouvernement régional du Tyrol est toujours le seul responsable lorsqu'un traitement de données est effectué ou confié par le Land du Tyrol, dans la mesure où

a) il n'y a pas de responsabilité conjointe au sens du paragraphe 1, sous b) ou c), et

b) Il n'y a pas de traitement confié au sens de l'article 5.

... »

### **Habilitation à procéder à un renvoi préjudiciel**

14 [OMISSIS]

15 [OMISSIS]

### **Explications relatives aux questions préjudicielles**

16 La réclamation au titre de la protection des données de la partie intéressée dirigée contre l'Office porte sur le traitement de ses données à caractère personnel concernant l'élaboration et l'envoi d'une lettre du Land du Tyrol, l'informant d'un rendez-vous réservé pour lui en vue d'une vaccination contre le COVID en un lieu qui était précisé, et l'invitant à s'y rendre. Dans le cadre de ce traitement de

données, il convient de déterminer si l'Office a la qualité de responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7, du RGPD (voir point 20 concernant l'imputation de la lettre au Land du Tyrol).

- 17 Conformément à la définition de l'article 4, point 7, du RGPD, le responsable du traitement est 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 ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.
- 18 En ce qui concerne cette définition, il n'y a pas eu de changement de contenu (à l'exception d'une modification de la dénomination) par rapport à la disposition antérieure de l'article 2, sous d), de la directive 95/46/CE. Par conséquent, la jurisprudence de la Cour relative à la disposition précédente peut également être utilisée pour interpréter la disposition actuelle.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « responsable du traitement » doit recevoir une interprétation large afin d'assurer une protection efficace et complète des personnes concernées. La notion peut également concerner plusieurs acteurs participant à ce traitement (ces personnes pouvant étant impliquées à des étapes et dans des mesures différentes). Toute personne qui influe, à des fins qui lui sont propres, sur le traitement de données à caractère personnel et participe de ce fait à la détermination des finalités et des moyens de ce traitement peut être considérée comme étant responsable du traitement. En revanche, une personne ne saurait être considérée comme étant responsable, au sens de ladite disposition, des opérations antérieures ou postérieures de la chaîne de traitement dont elle ne détermine ni les finalités ni les moyens. Cette responsabilité est limitée aux opérations de traitement des données à caractère personnel dont il détermine effectivement les finalités et les moyens. En outre, la Cour a jugé que la détermination des finalités et des moyens du traitement ne doit pas (nécessairement) s'effectuer au moyen de lignes directrices écrites ou de consignes de la part du responsable du traitement. Une personne qui participe à la détermination des finalités et des moyens de ce traitement, peut être considérée comme étant responsable du traitement (voir arrêt du Verwaltungsgerichtshof, du 27 juin 2023, Ro 2023/04/0013, points 21 à 23, renvoyant aux arrêts de la Cour du 29 juillet 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, points 66 à 70, ainsi que 74 et 85 ; du 5 juin 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, point 31, et du 10 juillet 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, point 67).

- 19 Selon les constatations le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral), l'Office n'a fait qu'élaborer une « proposition » de finalité du traitement des données (augmentation du taux de vaccination) et des moyens (invitation ciblée des personnes résidant au Tyrol qui n'avaient pas été vaccinées

contre la COVID 19, âgées d'au moins 18 ans, en utilisant les données du registre central de vaccinations et du registre des patients par le Land du Tyrol, représenté par l'Office, qui a confié le traitement à E GmbH, et rattachant les données relatives au lieu de résidence des personnes concernées au lieu de vaccination proposé), qui a été par la suite, « validée », et donc approuvée, par le Landeshauptmann, qui, en vertu de l'article 58 du Tiroler Landesordnung 1989, est le président de l'Office et qui représente le Land du Tyrol conformément à l'article 56, paragraphe 1, du Tiroler Landesordnung 1989.

- 20 Par conséquent, seul le Landeshauptmann, en tant que représentant du Land du Tyrol, et non (également) l'Office, a décidé tant de la finalité que des moyens de traitement des données à caractère personnel. Rien dans les faits constatés n'indique que, en l'espèce, l'Office a décidé seul ou conjointement avec le Landeshauptmann, même en ce qui concerne certaines étapes du traitement des données, des finalités et des moyens de ce traitement ou, à tout le moins, qu'il a contribué à cette décision dans son propre intérêt et que la responsabilité pour au moins une partie du traitement des données incombe à l'Office, en tant qu'acteur supplémentaire, en plus du Landeshauptmann. C'est pourquoi, selon le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), ne serait-ce que pour cette raison, l'Office n'est pas responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7, premier membre de phrase, du RGPD.
- 21 Toutefois, le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral) déduit également la qualification de l'Office en tant que responsable de la désignation de celui-ci en tant que responsable à l'article 2, paragraphe 1, sous a), du TDVG.
- 22 C'est pourquoi il convient de déterminer si, en l'espèce, l'Office pouvait valablement être désigné comme responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD, nonobstant le fait que, comme il ne décide pas des finalités et des moyens du traitement de données à caractère personnel, il ne peut pas avoir le statut de responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7, premier membre de phrase, du RGPD.
- 23 Selon le considérant 45 du RGPD, il devrait, également, appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer si le responsable du traitement exécutant une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique devrait être une autorité publique ou une autre personne physique ou morale de droit public ou, lorsque l'intérêt public le commande, y compris à des fins de santé, telles que la santé publique, la protection sociale et la gestion des services de soins de santé, de droit privé, telle qu'une association professionnelle.
- 24 En principe, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du BVG ÄmterLReg, l'Office est un instrument de travail à la disposition d'autres autorités. Ainsi, il n'a ni fonction d'organe ni personnalité juridique propre (voir, concernant l'absence de capacité juridique d'un instrument auxiliaire (administration) d'une ville disposant d'un statut propre, arrêt du Verwaltungsgerichtshof, du 11 juin 1991,

90/14/0268). Certes, dans certains cas, la législation du Land peut confier à l'Office des missions d'autorité et donc prévoir qu'il est une autorité (voir VfSlg., *Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes*, Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle, 9141/1981 et 9287/1981). Cependant, ce n'est pas le cas en ce qui concerne l'élaboration et l'envoi de la lettre à la partie intéressée, en cause en l'espèce.

- 25 Cette lettre ne prescrivait pas de manière juridiquement contraignante la vaccination contre le COVID 19 à la partie intéressée, mais l'invitait plutôt à se faire vacciner contre le COVID 19 à une date parmi plusieurs, annoncées simultanément dans un lieu précisé (« Nous vous invitons... »). Partant, cette lettre ne visait pas à établir à l'égard d'une personne déterminée une réglementation normative d'une question administrative concrète (voir, par exemple, concernant la qualification d'une lettre en tant que décision, arrêt du Verwaltungsgerichtshof, du 26 juin 2019, Ro 2018/03/0009, points 55 à 57, et jurisprudence citée). À cet égard, la lettre ne constitue pas un acte de puissance publique ni ne s'inscrit dans le cadre d'un acte de puissance publique, puisqu'elle ne prépare pas, ni n'accompagne ou ne met en œuvre un acte de puissance publique. Au contraire, la lettre et le traitement de données à caractère personnel sur lequel elle est fondée relèvent de l'accomplissement de missions publiques avec des instruments du droit privé (voir, concernant la délimitation entre administration par l'exercice de la puissance publique et administration avec des instruments du droit privé, par exemple, arrêt du Verfassungsgerichtshof, du 23 juin 2021, K I 14/2020, et jurisprudence citée, ainsi qu'arrêt du Verwaltungsgerichtshof, du 12 novembre 2002, 2002/07/0089, avec un renvoi à la jurisprudence du Verfassungsgerichtshof; ou arrêt de l'Oberster Gerichtshof RIS-Justiz RS0130809).
- 26 Par conséquent l'Office n'est ni une personne physique ou morale ni une autorité en qui concerne le traitement de données à caractère personnel de la partie intéressée en cause en l'espèce. Au contraire, en l'espèce, il est intervenu dans ce traitement, dans le cadre de l'administration avec des instruments du droit privé, en tant que simple instrument auxiliaire dépourvu de personnalité morale (partielle).
- 27 Dans ce contexte, il convient de se demander si un simple office en tant qu'instrument auxiliaire d'une autorité publique ne disposant pas d'une capacité juridique (partielle) propre – comme en l'espèce l'Office – doit être considéré comme un « service ou un autre organisme » au sens de l'article 4, point 7, premier membre de phrase, du RGPD et peut donc, conformément à l'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD, être prévu en tant que responsable du traitement en vertu du droit de l'État membre.
- 28 Selon une jurisprudence constante, les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme, laquelle doit, notamment, être

recherchée en tenant compte du libellé de la disposition concernée et du contexte dans lequel elle s'inscrit (voir arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Post (Préjudice moral lié au traitement de données personnelles), C-300/21, EU:C:2023:370, point 29 et jurisprudence citée). Or, le RGPD n'opère pas de renvoi au droit des États membres en ce qui concerne le sens et la portée des termes figurant à l'article 4, point 7, de ce règlement, en particulier s'agissant des notions de « service » et d'« organisme ».

- 29 Afin d'interpréter une disposition du droit de l'Union, il convient de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, conformément à leur sens habituel dans le langage courant, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, point 19 et jurisprudence citée).
- 30 Les notions de « service » et d'« autre organisme », qui sont employées non seulement à l'article 4, point 7, premier membre de phrase du RGPD, mais aussi dans les définitions du « sous-traitant » (point 8), du « destinataire » (point 9) et du « tiers » (point 10), ne sont pas définies plus précisément dans ledit règlement.
- 31 Dans le RGPD, les notions de « service » et d'« organisme » sont employées a priori dans différents contextes et à chaque fois de manière différente en tant que termes génériques. Dès lors, il est impossible d'en déduire quoi que ce soit aux fins de l'interprétation des deux notions en ce qui concerne l'article 4, paragraphe 7, du RGPD, et notamment quant au point de savoir si elles présupposent une capacité juridique (partielle).
- 32 Conformément à l'article 24, paragraphe 1, du RGPD, le responsable du traitement est responsable en matière de protection des données. En vertu de cette disposition il est en principe tenu de mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un traitement conforme au règlement, ainsi que d'examiner et de réactualiser ces mesures, si nécessaire. En particulier, le responsable est soumis aux obligations d'information conformément aux articles 13 et 14 du RGPD, à l'obligation d'accorder l'accès conformément à l'article 15 du RGPD, à l'obligation de rectification (article 16 du RGPD), d'effacement (article 17 du RGPD) et de limitation (article 18 du RGPD), de traitement des données à caractère personnel de personnes concernées lorsque les conditions à cet effet sont remplies avec l'obligation de communication y afférente (article 19 du RGPD), ainsi que l'obligation de portabilité des données conformément à l'article 20 du RGPD. En outre, la responsabilité de tout responsable du traitement ayant participé au traitement pour le dommage causé par le traitement qui constitue une violation du règlement, en vertu de l'article 82 du RGPD, vise à protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (Voir arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Post (Préjudice moral lié au traitement de données personnelles), C-300/21, EU:C:2023:370, point 48).

- 33 Si la qualification en tant que « service ou un autre organisme » requérait la personnalité juridique ou la capacité juridique (partielle), cela serait conforme avant tout avec l'objectif de l'article 4, point 7, du RGPD, qui est d'assurer une protection efficace et étendue des personnes concernées (arrêts du 29 juillet 2019, *Fashion ID*, C-40/17, EU:C:2019:629, et du 8 décembre 2022, *Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet* (Finalités du traitement de données à caractère personnel – Enquête pénale), C-180/21, EU:C:2022:967, point 80). Selon le Comité européen de la protection des données, le responsable du traitement doit non seulement codéterminer au moins les finalités et les moyens du traitement des données à caractère personnel, mais aussi être véritablement en mesure d'exercer le contrôle (voir Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, du 7 juillet 2021, point 23). Une protection étendue de la personne concernée n'est effective que si le responsable du traitement est matériellement en mesure de prendre les actes qui s'imposent, de s'abstenir des activités interdites et de respecter les obligations prévues par le RGPD ainsi que les principes pertinents du traitement des données. Cela impliquerait que le responsable du traitement dispose d'une capacité juridique au moins partielle.
- 34 En revanche, il serait possible d'opposer à une définition qui requiert une personnalité juridique, qu'un « service ou un autre organisme », dès lors qu'il présuppose la personnalité juridique, relèverait de toute façon de la notion de « personne morale » au sens de l'article 4, point 7, premier membre de phrase, du RGPD, et que, pour cette raison, selon une conception fonctionnelle, la notion de « service ou autre organisme » devrait être interprétée, tant du point de vue du domaine privé que du domaine public, en ce sens que le RGPD ne requiert pas de personnalité juridique propre du responsable du traitement (voir *Petri in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann* [éds], *Datenschutzrecht* [2019] article 4, point 7, point 16).
- 35 En résumé, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) ne voit pas clairement si un « service ou un autre organisme » au sens de l'article 4, point 7, du RGPD présuppose la personnalité juridique et si un simple office (comme en l'espèce l'Office du gouvernement du Land du Tyrol), qui n'est ni une personne physique ou morale ni, en l'espèce, une autorité publique, mais agit en tant qu'instrument auxiliaire pour celle-ci et ne dispose pas d'une capacité juridique (partielle) propre, peut être valablement désigné en vertu du droit d'un État membre en tant que responsable du traitement, conformément à l'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD.
- 36 L'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD permet aux États membres de désigner dans leur droit le responsable du traitement.
- 37 Selon le Comité européen de la protection des données, la désignation explicite est déterminante pour définir qui agit en tant que responsable du traitement (voir Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du

traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, du 7 juillet 2021, point 23).

- 38 Dans le cas présent, lorsque – comme en l’espèce – un traitement de données est effectué ou confié par le Land du Tyrol, l’article 2 du TDVG désigne soit l’Office comme seul responsable au sens de l’article 4, point 7, du RGPD, soit l’Office conjointement avec « le responsable concerné », au sens de l’article 26 du RGPD.
- 39 Cette désignation de l’Office en tant que responsable du traitement est effectuée sans référence à un traitement concret de données à caractère personnel du Land du Tyrol, en particulier au traitement de données à caractère personnel aux fins de l’élaboration et de l’envoi des lettres, telles que celle adressée à la partie intéressée. Au contraire, la désignation de l’Office en tant que responsable du traitement à l’article 2 du TDVG se réfère de manière générale aux traitements de données que le Land du Tyrol effectue ou confie, soit seul (paragraphe 3) soit pour un responsable autre que l’Office [paragraphe 1, sous b)] ou pour responsable précisé [paragraphe 1, sous c)], sans spécifier ces traitements de données. En l’absence de référence à un traitement concret de données, le TDVG ne prescrit pas non plus la finalité ni les moyens du traitement individuel de données à caractère personnel effectué ou confié par le Land du Tyrol seul ou pour un responsable autre que l’Office, ou pour un responsable précisé.
- 40 Aucune autre disposition légale du Land du Tyrol ne prescrit la finalité et les moyens du traitement de données à caractère personnel par l’Office concernant l’élaboration et l’envoi de lettres, comme en l’espèce à la partie intéressée, afin d’informer toutes les personnes âgées d’au moins 18 ans, qui ne sont pas encore vaccinées contre le COVID 19 et qui habitent au Tyrol, d’une date de vaccination précise en un lieu déterminé.
- 41 Il n’apparaît pas clairement dans quelle mesure les finalités et les moyens d’un traitement de données au sens de l’article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD doivent être définis dans le droit des États membres pour que le responsable du traitement (ou les critères spécifiques de la désignation de ce responsable) puissent être prévus par le droit des États membres et si, à cet égard, la désignation de l’Office en tant que responsable du traitement à l’article 2 du TDVG, sans référence à un traitement concret de données à caractère personnel et sans préciser les finalités et les moyens de ce traitement concret, est conforme à l’article 4, point 7, du RGPD et est contraignante pour l’autorité de contrôle, ou les juridictions dans une procédure concernant une réclamation au sens de l’article 77 du RGPD.
- 42 Ainsi, en 2018, le service constitutionnel du ministère fédéral de la Constitution, des Réformes, de la Dérégulation et de la Justice, a présenté les observations suivantes concernant l’article 4, paragraphe 7, du RGPD dans son avis relatif au projet de TDVG : « Toutefois, la détermination légale d’une fonction relevant du droit de la protection des données ne devrait toujours être faite que *concernant un traitement de données concrètement réglementé* et non, comme dans le présent

projet (voir notamment les articles 2 et 3), de manière horizontale, sur l'ensemble de l'ordre juridique. L'approche législative retenue en l'occurrence ne détermine pas de manière suffisamment claire, pour un *traitement de données concret*, dans quelle fonction relevant du droit de la protection des données les différents services interviennent. C'est pourquoi il n'est pas possible de savoir dans chaque cas particulier quels services sont compétents pour les droits et obligations en vertu du RGPD liés à la fonction respective. En outre, l'article 2, paragraphe 1, du projet semble déterminer que l'Office du gouvernement du Land du Tyrol a toujours la fonction de responsable du traitement pour tout traitement de données [...]. C'est pourquoi, dans le présent projet, il conviendrait de revoir l'approche législative horizontale concernant la répartition des fonctions ».

- 43 La référence à un traitement concret de données lors de la désignation légale du responsable du traitement conformément à l'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD est essentielle surtout en ce qui concerne les cas d'autorisation du traitement prévus à l'article 6, paragraphe 1, sous c) et e), du RGPD. Selon cette disposition, le traitement est licite s'il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis (sous c)) ou 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 (sous e)).
- 44 De même, il découle des conditions de licéité du traitement, essentielles en l'espèce, prévues à l'article 6, paragraphe 1, sous c) et e), du RGPD et de l'objectif de l'article 4, point 7, du RGPD, d'assurer une protection efficace et étendue des personnes concernées, que le droit des États membres ne peut désigner comme responsable du traitement qu'une personne qui est habilitée par la loi et effectivement en mesure de (co)déterminer les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel concret, d'exercer un contrôle réel et de prendre les mesures nécessaires, de s'abstenir d'activités interdites et respecter les obligations et les principes pertinents en matière de traitement des données établis dans le RGPD.
- 45 Ainsi qu'il a été exposé précédemment aux points 17 à 20, l'Office n'a ni déterminé les finalités et les moyens du traitement des données à caractère personnel, ni, à tout le moins, contribué à cette décision dans son propre intérêt, ne serait-ce qu'en ce qui concerne certaines étapes du traitement de données à caractère personnel sur lequel était fondée la lettre adressée à la partie intéressée.
- 46 Dans ce contexte également, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) doute qu'un simple office, tel qu'en l'espèce l'Office du gouvernement du Land du Tyrol, puisse être désigné dans le droit d'un État membre en tant que responsable du traitement conformément à l'article 4, point 7, deuxième membre de phrase, du RGPD, lorsque l'office n'a ni déterminé les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel ni, à tout le moins, contribué à cette décision dans son propre intérêt.



## Conclusion

- 47 Étant donné que l'interprétation correcte du droit de l'Union ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (voir arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, et du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, points 39 et suiv.), la question préjudicielle formulée en introduction est soumise à la Cour à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE.

Vienne, le 23 août 2023

DOCUMENT DE TRAVAIL