_swissprivacy.law

Le responsable du traitement qui ne définissait ni les finalités, ni les moyens du traitement

Lucile Pasche, le 15 janvier 2026

La CJUE précise la notion de responsable du traitement lorsque que les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par le droit national. Prévue à l'art. 4 par. 7 du RGPD, cette possibilité n'a pas d'équivalent en droit suisse.

Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 11 janvier 2024, C-231/22

Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 27 février 2025, C-638/23

Faits

Le premier arrêt porte sur la publication en février 2019 d'un document contenant des données personnelles qui n'auraient pas dû y figurer selon les prescriptions légales. Une entité administrative, nommée le Moniteur belge et chargée de la mise à disposition au public de documents officiels, publie sur son site internet un document portant sur la modification des statuts d'une société. Or, en raison d'une erreur et de manière contraire au droit, les noms et comptes bancaires des associés ainsi que les montants remboursés ayant donné lieu à la modification y sont mentionnés. Sa demande d'effacement de ces données personnelles déposée ayant été refusée, l'un des associés mentionnés porte plainte auprès de l'Autorité de protection des données. Cette dernière constate que la demande est fondée et émet une réprimande à l'encontre du Moniteur belge.

Le second arrêt concerne l'envoi en 2021 de courriers de rappel aux résidents du Land du Tyrol non vaccinés contre le virus COVID-19. L'Office, en tant qu'entité administrative auxiliaire du gouvernement du Land du Tyrol, est chargée de l'envoi des courriers. Pour ce faire, elle mandate deux entreprises privées et leur donne accès au registre central des vaccinations, ainsi qu'à celui des patients (sur lequel figurent les adresses postales), leur permettant ainsi de croiser les informations et d'expédier les courriers.

L'un des destinataires saisit l'Autorité de protection des données qui constate que l'Office n'a pas de droit d'accès aux registres précités et que le traitement est donc illicite.

Suite aux décisions émises à leur encontre, le Moniteur Belge et l'Office recourent et les juridictions de renvoi belge et autrichienne soumettent tour à tour à la CJUE la question suivante : Lorsque le droit national définit les finalités et les moyens du traitement, qui est le responsable du traitement ?

Droit

Pour y répondre, la CJUE commence par reprendre la notion de responsable du traitement définie à l'art. 4 par. 7 RGPD. Dans la seconde partie de cette disposition, le législateur européen a indiqué que dans le cas où le droit national détermine les finalités et les moyens du traitement de données, « 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 ». Selon la jurisprudence constante, la Cour rappelle que la notion de responsable du traitement doit être interprétée de manière large, assurant ainsi une protection efficace.

Pour déterminer si une entité est responsable du traitement, la CJUE prévoit un examen qui peut être résumé en deux étapes :

1. Est-ce que le droit national prévoit les finalités et les moyens du traitement ?
2. Le responsable du traitement est-il désigné par la base légale ou les critères permettant de le désigner comme tel sont-il prévus par le droit national ?

Il est précisé ici que ces déterminations peuvent être déduites tant d'indications explicites que de manière implicite. Néanmoins, lorsque la désignation ne ressortent pas explicitement de la disposition, il est requis « que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus à la personne ou à l'entité concernée » (§ 30 de l'arrêt C-231/22). Cela signifie qu'une entité sera considérée comme responsable du traitement s'il existe des éléments probants permettant d'établir que telle était l'intention du législateur.

En outre et conformément au consid. 45 RGPD, une liste exhaustive des traitements autorisés n'est pas exigée. Pour résumer, il suffit que la base légale détermine l'étendue du traitement des données à caractère personnel et il n'est pas non plus nécessaire que l'entité exerce une influence sur la détermination des finalités et des moyens du traitement.

Dans l'arrêt du Moniteur belge, la CJUE a considéré que le droit national a fixé les finalités et moyens du traitement de données, à savoir la collecte, l'enregistrement et la publication de

données personnelles afin d'informer le public de l'existence de documents. Ce faisant, le Moniteur belge, en tant qu'entité chargée du traitement, était désigné de manière implicite par le droit national comme responsable du traitement.

S'agissant de l'Office du Land du Tyrol, la CJUE a renvoyé la question de la qualification de cette entité comme responsable du traitement à la juridiction de renvoi. Toutefois, elle a précisé que le fait qu'elle ne dispose pas de la personnalité juridique ne saurait empêcher qu'on la qualifie de responsable de traitement. En effet, le RGPD exige, à tout le moins, que le responsable du traitement ait la capacité de respecter en fait et en droit les obligations qui lui incombe (p. ex. faire l'objet d'une plainte devant l'Autorité de protection des données).

Finalement, la Cour mentionne encore qu'il peut y avoir des responsables du traitement conjoints établis par le droit national lorsque le législateur détermine pour les différents traitements, les finalités et les moyens ainsi que les obligations respectives de chaque responsable (art. 26 par. 1 et art. 4 par. 7 RGPD).

Appréciation

Ces arrêts de la CJUE qui portent sur l'interprétation de la notion du responsable dans le cas où les finalités et les traitements sont déterminés par le législateur confirment les Lignes directrices 07/2020 du CEPD concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD. Quand bien même, ces précisions sont les bienvenues dans la mesure où elles visent à garantir la protection des droits des personnes concernées, elles complexifient la distinction entre un sous-traitant et un responsable de traitement. En effet, s'il est nécessaire d'interpréter la loi pour déterminer que cette dernière désigne de manière implicite une entité comme responsable du traitement bien qu'elle n'exerce aucune influence sur les finalités et les moyens du traitement, il n'est pas certain que les personnes concernées puissent le faire d'elles-mêmes. Toutefois, la CJUE précise que la situation à privilégier serait que l'entité soit désignée comme responsable du traitement explicitement par la loi. Le CEPD suit également cette approche (Lignes directrices du CEPD pour les colégislateurs sur les éléments clés des propositions législatives, *cf.* swissprivacy.law/359).

En droit suisse

L'art. 5 let. j LPD ne se prononce pas sur l'hypothèse dans laquelle les finalités et les moyens sont déterminés par le législateur fédéral. Toutefois, la Directive 2016/680, qui fait partie de l'acquis de Schengen, la mentionne expressément (art. 3 par. 8 Directive 2016/680). Dès lors, la jurisprudence de la CJUE est pertinente pour les traitements visés par cette norme.

Ce faisant, la question se pose de savoir si cette interprétation trouve réception en Suisse car, à ce jour, il ne semble n'y avoir aucune jurisprudence helvétique y relative.

Il nous apparaît judicieux de suivre l'approche de la CJUE car elle permet de pallier l'absence de désignation explicite du responsable du traitement dans la loi et partant d'éviter un conflit de compétence négatif. Ainsi, et comme indiqué par la CJUE, cette interprétation large assure une protection des droits de personnes concernées.

On mentionnera à titre d'exemple, l'Ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques du 6 décembre 2013 (RS 361.3) qui bien qu'elle ne désigne pas explicitement l'Office fédéral de la police (fedpol) en tant que responsable du traitement, lui attribue des compétences qui devraient être interprétées à notre sens, de telle manière que fedpol est responsable du traitement (*cf.* art. 1 : compétence de fedpol et finalités du traitement ; art. 3 : tâches de fedpol ; art. 5 : les droits des personnes concernées peuvent être exercés auprès de fedpol). Ce faisant, ces arrêts devraient servir d'inspiration au droit suisse.

Proposition de citation : Lucile PASCHE, Le responsable du traitement qui ne définissait ni les finalités, ni les moyens du traitement, 15 janvier 2026 *in* www.swissprivacy.law/388

Les articles de swissprivacy.law sont publiés sous licence creative commons CC BY 4.0.