



# EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data  
protection authority

31 octobre 2023

## Avis 48/2023

sur la proposition de directive relative  
aux associations transfrontalières  
européennes et sur la proposition de  
règlement modifiant les règlements  
(UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724

*Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne, qui est chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, [...] «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».*

*Wojciech Rafał Wiewiórowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.*

*Conformément à l'**article 42, paragraphe 1**, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le [CEPD] en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

*Le présent avis porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes<sup>1</sup> et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information du marché intérieur et du portail numérique unique aux fins de certaines exigences prévues par la directive (UE) .../... du Parlement européen et du Conseil concernant les associations transfrontalières européennes [COM(2023) 516]<sup>2</sup>. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD formule ultérieurement des observations ou des recommandations complémentaires, en particulier si d'autres difficultés se posent ou si de nouvelles informations sont disponibles. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions des propositions qui sont pertinentes sous l'angle de la protection des données.*

---

<sup>1</sup> COM(2023) 516 final.

<sup>2</sup> COM(2023) 515 final.

## Synthèse

Le 5 septembre 2023, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information du marché intérieur et du portail numérique unique aux fins de certaines exigences prévues par la directive (UE) .../... du Parlement européen et du Conseil concernant les associations transfrontalières européennes [COM(2023) 516].

Le CEPD se félicite de l'objectif de cette initiative législative visant à réglementer les conditions dans lesquelles les associations à but non lucratif exercent des activités transfrontières dans le marché intérieur. En outre, le CEPD accueille favorablement le considérant 42 de la proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes, qui souligne que le RGPD et le RPDUE s'appliquent au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de ladite directive.

Toutefois, le CEPD a émis plusieurs recommandations. Il a en particulier recommandé d'aligner le libellé de l'article 20, paragraphe 6, et du considérant 41 de la proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes et d'expliquer pourquoi une période de conservation des données à caractère personnel de deux ans après la dissolution d'une association transfrontalière européenne est jugée appropriée.

Enfin, le CEPD a renvoyé à son avis 1/2023 concernant la proposition de règlement pour une Europe interopérable.



## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Observations générales.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Conservation des données à caractère personnel .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Interopérabilité du secteur public.....</b>	<b>7</b>
<b>5. Autres observations spécifiques .....</b>	<b>8</b>
<b>6. Conclusions.....</b>	<b>8</b>

## LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (ci-après le «RPDUE»)<sup>3</sup>, et notamment son article 42, paragraphe 1,

**A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:**

### 1. Introduction

1. Le 5 septembre 2023, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes<sup>4</sup> (ci-après la «proposition de directive») et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information du marché intérieur et du portail numérique unique aux fins de certaines exigences prévues par la directive (UE) .../... du Parlement européen et du Conseil concernant les associations transfrontalières européennes [COM(2023) 516]<sup>5</sup> (ci-après la «proposition de règlement»).
2. L'objectif de la proposition de directive est de faciliter l'exercice du droit d'établissement des associations à but non lucratif, ainsi que l'exercice effectif des droits à la libre circulation, en établissant des mesures visant à coordonner les conditions de création et de fonctionnement des associations transfrontalières européennes (ci-après les «ATE»), en prévoyant ainsi, notamment, la reconnaissance automatique de leur personnalité juridique par les États membres, en veillant à ce qu'elles soient soumises à une obligation d'enregistrement unique et en prévoyant des règles harmonisées en matière de mobilité (c'est-à-dire le transfert du siège social)<sup>6</sup>. La proposition de règlement vise à modifier le règlement (UE) n° 1024/2012<sup>7</sup> qui a créé le système d'information du marché intérieur (IMI) afin de garantir que les autorités compétentes des États membres coopèrent et échangent des informations par l'intermédiaire de l'IMI lorsqu'elles appliquent les règles nationales mises en œuvre conformément aux dispositions de la proposition. Elle vise également à modifier le règlement (UE) 2018/1724<sup>8</sup> qui a établi le portail numérique unique, afin de garantir que les États membres donnent accès en ligne aux informations pertinentes en ce qui concerne les ATE ainsi que les associations à but non lucratif et de faciliter l'échange de justificatifs entre les autorités compétentes dans le cadre des procédures relatives aux ATE,

---

<sup>3</sup> JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

<sup>4</sup> COM(2023) 516 final.

<sup>5</sup> COM(2023) 515 final.

<sup>6</sup> Voir p. 5, dernier alinéa, de l'exposé des motifs de la proposition de directive.

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (JO L 316 du 14.11.2012, p. 1).

<sup>8</sup> Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 1).

telles que prévues par la directive proposée. Le règlement est l'instrument approprié pour ces modifications au regard du principe du parallélisme des formes<sup>9</sup>.

3. Les propositions découlent de la résolution adoptée par le Parlement européen le 17 février 2022, qui vise à aider les associations et autres organisations à but non lucratif dans l'Union en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur, la protection de leurs droits fondamentaux et la promotion d'un espace démocratique de l'Union<sup>10</sup>.
4. La proposition de directive figure dans le programme de travail de la Commission pour 2023, elle fait partie du cadre de l'économie sociale et relève de l'ambition globale de la Commission consistant à construire «une économie au service des personnes»<sup>11</sup>, contribuant de cette manière à l'objectif d'une «économie capable de répondre pleinement aux besoins des citoyens de l'UE, en garantissant ainsi l'équité sociale et la prospérité». En ce sens, elle est liée aux mesures annoncées dans le plan d'action pour l'économie sociale<sup>12</sup> et forme avec celles-ci les «conditions-cadres de l'économie sociale»<sup>1314</sup>.
5. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une consultation de la Commission européenne du 5 septembre 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 51 de la proposition de directive.

## 2. Observations générales

6. L'exposé des motifs de la proposition de directive<sup>15</sup> souligne que les associations à but non lucratif représentent la principale forme juridique des organisations à but non lucratif dans l'Union européenne. Toutefois, les associations à but non lucratif et leurs activités sont régies de manière différente par une législation spécifique dans 24 États membres<sup>16</sup>, ce qui crée une insécurité juridique et donne lieu à des procédures et des exigences administratives différentes. En outre, une très grande majorité d'États membres ne reconnaissent pas les associations d'autres États membres cherchant à exercer des activités transfrontalières.

---

<sup>9</sup> Voir p. 6, dernier alinéa, de l'exposé des motifs de la proposition de directive.

<sup>10</sup> Voir p. 1, premier alinéa, de l'exposé des motifs de la proposition de directive.

<sup>11</sup> Une économie au service des personnes.

<sup>12</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Construire une économie au service des personnes: plan d'action pour l'économie sociale», COM(2021) 778 final.

<sup>13</sup> À savoir, la proposition de la Commission du 13 juin 2023 concernant une recommandation du Conseil relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale dans les États membres [COM(2023) 316 final] et deux documents de travail des services de la Commission du 13 juin 2023: «Relevant taxation frameworks for social economy entities» [SWD(2023) 211 final] et «Non-discriminatory taxation of charitable organisations and their donors: principles drawn from EU case-law» [SWD(2023) 212 final].

<sup>14</sup> Voir p. 2, premier alinéa, de l'exposé des motifs de la proposition de directive.

<sup>15</sup> Voir p. 1 et 2.

<sup>16</sup> En Irlande, au Danemark et en Suède, les associations sont régies par des principes développés par la doctrine et la jurisprudence.

7. Le CEPD soutient pleinement l'objectif des propositions consistant à combler cette lacune législative en réglementant les conditions dans lesquelles les associations à but non lucratif exercent des activités transfrontières dans le marché intérieur. Toutefois, le CEPD tient à rappeler que toute proposition d'acte législatif ayant une incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel doit être conforme à la législation applicable en matière de protection des données. À cet égard, le CEPD accueille favorablement le considérant 42 de la proposition de directive, qui souligne que le règlement (UE) 2016/679<sup>17</sup> (ci-après le «RGPD») et le RPDUE s'appliquent au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de ladite directive.

### 3. Conservation des données à caractère personnel

8. Un principe important du RGPD est le stockage des données à caractère personnel, qui interdit la conservation des données à caractère personnel sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. À cet égard, le CEPD se réjouit que la proposition de directive prévoit une limitation de la conservation des données à caractère personnel<sup>18</sup>. Toutefois, à la lecture conjointe du considérant 41 («[...] *toutes les données conservées et stockées dans le registre devraient être conservées pendant 2 ans après la dissolution*») et de l'article 20, paragraphe 6, de la proposition de directive («*Les États membres veillent à ce que les données à caractère personnel ne soient pas conservées dans le registre après la dissolution de l'ATE pendant plus de 2 ans*»), il n'apparaît pas clairement si les données à caractère personnel doivent être conservées pendant deux ans ou si la période maximale pendant laquelle elles peuvent être conservées est de deux ans. En outre, la proposition de directive ne contient pas d'explication justifiant la nécessité de conserver les données à caractère personnel pendant deux ans. Le CEPD suggère donc de clarifier ces points afin de se conformer pleinement au principe de limitation de la conservation.

### 4. Interopérabilité du secteur public

9. Le CEPD prend acte du considérant 41 de la proposition de directive, qui dispose ce qui suit: «Les solutions d'interopérabilité élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union peuvent aider davantage les États membres à progresser vers l'interopérabilité transfrontière de leurs registres».
10. À cet égard, le CEPD tient à rappeler qu'il a également rendu un avis<sup>19</sup> sur cette proposition. En particulier, le CEPD a souligné que l'interopérabilité des réseaux et des systèmes

---

<sup>17</sup> 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 (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

<sup>18</sup> Voir considérant 41 et article 20, paragraphe 6, de la proposition de directive.

<sup>19</sup> [Avis 1/2023 du CEPD concernant la proposition de règlement pour une Europe interopérable, publié le 13 janvier 2023.](#)



d'information dans tous les secteurs de l'administration publique et à tous les niveaux de l'administration compromet l'un des principes les plus fondamentaux de la protection des données, à savoir le principe de la limitation des finalités. Le CEPD a encouragé la mise en place de solutions d'interopérabilité qui ne passent pas outre aux personnes concernées, mais les fait participer activement, leur donnant donc un meilleur contrôle des données qui seront partagées et des finalités pour lesquelles celles-ci seront partagées, par exemple au sein d'un processus d'autorisation de l'échange entre administrations et de vérification électronique des données à échanger.

## 5. Autres observations spécifiques

11. Comme déjà indiqué dans l'introduction, le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 51 de la proposition de directive. Il relève toutefois que la date de l'avis du CEPD n'est pas correcte. En outre, le CEPD suggère d'ajouter un considérant similaire dans la proposition de règlement.
12. Enfin, pour ce qui est de la proposition de règlement, le CEPD constate que son considérant 2 invoque l'article 30, paragraphe 2, au lieu de l'article 28, paragraphe 2, de la proposition de directive concernant la coopération administrative entre les autorités compétentes des États membres. Il suggère de corriger cette erreur matérielle.

## 6. Conclusions

13. Eu égard aux considérations qui précèdent, le CEPD formule les recommandations suivantes:
  - (1) *aligner le libellé de l'article 20, paragraphe 6, et du considérant 41 de la proposition de directive et expliquer pourquoi une période de conservation des données à caractère personnel de deux ans après la dissolution d'une association transfrontalière européenne est jugée appropriée;*
  - (2) *corriger la date de l'avis du CEPD au considérant 51 de la proposition de directive et insérer une référence à cette consultation dans la proposition de règlement;*
  - (3) *invoquer, au considérant 2 de la proposition de règlement, l'article 30, paragraphe 2, au lieu de l'article 28, paragraphe 2, de la proposition de directive.*

Bruxelles, le 31 octobre 2023

*(signature électronique)*

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI