



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

6 février 2024

Avis 11/2024

sur la proposition de directive établissant des exigences
harmonisées dans le marché intérieur en matière de
transparence de la représentation d'intérêts exercée pour
le compte de pays tiers

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne 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 Wiewiorowski 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 Contrôleur européen de la protection des données 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 établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937¹. 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 de la proposition pertinentes sous l'angle de la protection des données.

¹ COM(2023) 637 final.

Résumé

Le 12 décembre 2023, la Commission européenne a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

Le CEPD reconnaît la légitimité de la finalité générale de la proposition, destinée à instaurer des exigences de transparence harmonisées en ce qui concerne les activités menées pour le compte de pays tiers lorsque celles-ci visent à influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique, d'une législation ou de processus décisionnels publics dans l'Union.

Pour atteindre cette finalité, la proposition contient des dispositions qui limitent le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel, notamment en prévoyant l'accès du public aux informations relatives aux entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.

Le CEPD se félicite des garanties prévues dans la proposition, visant à s'assurer que l'ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte est proportionnée et limitée à ce qui est strictement nécessaire. En particulier, le CEPD note que l'ensemble des données à caractère personnel à mettre à la disposition du public est limité et que les entités peuvent déroger à l'obligation de mettre les informations à la disposition du public lorsqu'il existe des intérêts légitimes supérieurs.

Le CEPD constate également avec satisfaction la désignation explicite, dans la proposition, des différentes autorités agissant en tant que responsables du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 ou du règlement (UE) 2018/1725, pour ce qui est de leurs propres activités de traitement de données.

Si le CEPD est généralement satisfait des garanties prévues par la proposition, il recommande néanmoins de réexaminer si la publication de l'adresse d'un représentant légal est nécessaire pour atteindre la finalité envisagée, d'autant plus que la publication de l'adresse de l'entité mentionnée n'est pas prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la proposition. Le cas échéant, le choix de mettre à disposition l'adresse du représentant (et non celle de l'entité visée à l'article 3, paragraphe 1) devrait être dûment justifié.

Table des matières

1. Introduction	4
2. Observations générales.....	4
3. Publication des données à caractère personnel	5
4. Rôles et responsabilités	7
5. Conclusions	8

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, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (ci-après le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 12 décembre 2023, la Commission européenne a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (la «proposition»)³.
2. La finalité de la proposition est de fixer des règles concernant les activités économiques de représentation d'intérêts pour le compte d'un pays tiers, en vue d'atteindre un niveau commun de transparence dans l'ensemble de l'Union et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur⁴. La proposition, dont un élément central est l'établissement de registres nationaux pour les entités exerçant de telles activités, introduirait des normes communes en matière de transparence et de responsabilité au sein du marché intérieur⁵.
3. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une consultation de la Commission européenne menée le 13 décembre 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD salue la référence faite à cette consultation au considérant 69 de la proposition. À cet égard, le CEPD note également avec satisfaction qu'il avait déjà été préalablement consulté de manière informelle, conformément au considérant 60 du RPDUE.

2. Observations générales

4. Le CEPD reconnaît la finalité légitime visant à garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers, afin de préserver l'intégrité et la résilience des processus décisionnels publics au sein de l'Union. Cette finalité, qui est liée à celle de la proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 637 final.

⁴ Article 1^{er} de la proposition.

⁵ COM(2023) 637 final, p. 3.

publicité à caractère politique⁶, est clairement expliquée dans la proposition, en particulier dans l'exposé des motifs⁷ et aux considérants 11 à 13.

5. En exigeant que les entités exerçant des activités économiques de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers fournissent certaines informations aux autorités nationales et prévoient l'échange de ces informations entre autorités compétentes ainsi que l'accès du public à une partie de ces informations, la proposition pourrait porter atteinte aux droits des personnes physiques garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y compris le droit à la protection des données. Par conséquent, les exigences de nécessité et de proportionnalité du traitement envisagé doivent être évaluées conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte⁸. La proposition doit veiller à ce que les limitations aux droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel relatives aux informations fournies par ces entités ne s'appliquent que dans la mesure strictement nécessaire⁹.
6. Dans ce contexte, le CEPD se félicite de la référence faite au considérant 65 concernant l'applicabilité du règlement (UE) 2016/679 (le «RGPD»)¹⁰, et du RPDUE, lorsque des données à caractère personnel sont traitées dans le cadre de la proposition.
7. Le CEPD constate avec satisfaction que le considérant 37 précise que les informations à inclure aux fins de la proposition dans l'enregistrement devraient être limitées à ce qui est nécessaire pour garantir les exigences de transparence et l'application effective de la directive proposée.
8. Le CEPD se félicite également de la définition, à l'article 9, paragraphe 4, de la proposition, de la période de conservation des fichiers journaux des opérations de traitement des données à caractère personnel dans les registres nationaux.

3. Publication des données à caractère personnel

9. Le CEPD note que la proposition prévoit l'accès du public à certaines catégories de données à caractère personnel, en particulier le nom des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers ou, si elles sont établies en dehors de l'Union, le nom de leurs représentants légaux désignés.

⁶ Voir également l'avis 2/2022 du CEPD sur la proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, publié le 20 janvier 2022, paragraphe 7 (dans lequel le CEPD a salué et soutenu pleinement «l'objectif de la proposition visant à favoriser des élections libres et équitables au niveau de l'UE, à renforcer la résilience des processus démocratiques et à lutter contre la désinformation, la manipulation de l'information et l'ingérence dans les élections»).

⁷ COM(2023) 637 final, p. 17 et 18.

⁸ Pour plus de détails, voir les [Lignes directrices du CEPD portant sur l'évaluation du caractère proportionné des mesures limitant les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel](#), publiées le 19 décembre 2019.

⁹ Voir les arrêts de la Cour de justice du 16 décembre 2008, *Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia*, affaire C-73/07, point 56, et du 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, affaires jointes C-92/09 et C-93/09, points 77 et 86.

¹⁰ 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 L 119 du 4.5.2016, p. 1 à 88.

10. Comme indiqué dans l'exposé des motifs¹¹, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que le fait que les données à caractère personnel soient accessibles à un nombre potentiellement illimité de personnes constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte¹². Parallèlement, ces droits ne sont pas des droits absolus et peuvent être limités si cette limitation est prévue par la loi, respecte l'essence de ces droits et est strictement nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'Union européenne¹³.
11. Le CEPD note que la proposition prévoit des garanties pour faire en sorte que la publication des données à caractère personnel soit limitée à ce qui est nécessaire pour assurer la transparence. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, du projet de proposition, il semble que, parmi les données qui seront rendues publiques et qui sont énumérées de manière exhaustive à l'annexe I de la proposition, seul un nombre limité d'entre elles puissent être considérées comme des données à caractère personnel (principalement des noms de personnes physiques, lorsqu'elles représentent une entité, ainsi que les noms et adresses des représentants légaux d'entités établies en dehors de l'Union).
12. Le CEPD observe que la proposition prévoit la publication de l'adresse du représentant légal désigné d'une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, qui est établie en dehors de l'Union¹⁴. Toutefois, la proposition ne prévoit pas la publication de l'adresse du lieu d'établissement de l'entité visée à l'article 3, paragraphe 1¹⁵. Le CEPD recommande par conséquent de réévaluer si la publication de l'adresse d'un représentant légal est nécessaire pour atteindre la finalité envisagée. Le cas échéant, le choix de mettre à disposition l'adresse du représentant (et non celle de l'entité visée à l'article 3, paragraphe 1) devrait être dûment justifié.
13. Le CEPD se félicite que l'article 12, paragraphe 3, de la proposition prévoie la possibilité de limiter partiellement ou totalement l'accès du public à ces données lorsque l'entité démontre que cette limitation est justifiée par un intérêt légitime supérieur, «*y compris un risque sérieux que la publication expose une personne à une violation de ses droits fondamentaux*». Le CEPD comprend que l'énumération des droits fondamentaux mentionnée à l'article 12, paragraphe 3, n'a pas vocation à être exhaustive¹⁶.
14. Le paragraphe 4 de l'article 12 précise également que toute décision prise par une autorité de contrôle sur une demande de dérogation à la publication peut faire l'objet d'un recours juridictionnel dans l'État membre d'enregistrement.
15. Compte tenu de ce qui précède, le CEPD est globalement convaincu que les garanties prévues par la proposition visant à limiter la publication des données à caractère personnel

¹¹ COM(2023) 637 final, p. 17.

¹² Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA contre Luxembourg Business Registers*, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, points 42 à 44.

¹³ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA contre Luxembourg Business Registers*, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, point 63.

¹⁴ L'article 12, paragraphe 1, point a), de la proposition fait référence aux informations figurant à l'annexe I, paragraphe 1, point f), ii).

¹⁵ L'article 12, paragraphe 1, point a), de la proposition ne fait pas référence aux informations figurant à l'annexe I, paragraphe 1, point b).

¹⁶ Conformément à l'article 21 du RGPD, et à l'article 23 du RPDUE, toute personne a le droit de s'opposer, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e), du RGPD ou sur l'article 5, paragraphe 1, point a), du RPDUE.

sont suffisamment détaillées et fondées pour étayer la légitimité de la finalité poursuivie et satisfaire aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

4. Rôles et responsabilités

16. Le CEPD rappelle que les notions de responsable du traitement, de responsable conjoint du traitement et de sous-traitant jouent un rôle crucial dans l'application de la législation sur la protection des données, étant donné qu'elles déterminent qui est responsable du respect des différentes règles en matière de protection des données et comment les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans la pratique.
17. Dans ce contexte, le CEPD se félicite de la désignation, à l'article 9, paragraphe 2, de la proposition, des autorités nationales des États membres en tant que «*responsables du traitement au sens de l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/679*» dans le cadre de la tenue de registres nationaux afin de garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers.
18. Le CEPD note également que l'article 15 de la proposition prévoit que les États membres désignent des autorités publiques chargées du contrôle et de l'application de la directive proposée. Ces autorités de contrôle doivent coopérer tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, et échanger des informations avec la Commission, ce qui est susceptible de donner lieu au traitement de données à caractère personnel. Dans ce contexte, le CEPD salue la disposition figurant à l'article 18, paragraphe 4, selon laquelle ces autorités «*agissent en tant que responsables du traitement au sens de l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/679, et la Commission agit en tant que responsable du traitement au sens de l'article 3, paragraphe 8, du règlement (UE) 2018/1725 en ce qui concerne leurs propres activités de traitement de données*».

5. Conclusions

19. À la lumière de ce qui précède, le CEPD est globalement satisfait des dispositions de la proposition visant à garantir la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la finalité générale de transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers, et formule la recommandation suivante:

– réévaluer si la publication des informations visées à l'annexe I, paragraphe 1, point f), ii) est nécessaire, comme le prévoit l'article 12, paragraphe 1, point a), de la proposition.

Bruxelles, le 6 février 2024

(signé par voie électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI