Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/2102

26.3.2024

**Avis du Comité économique et social européen sur**

**a) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) nº 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) 515 final — 2023/0314 (COD)]*

**et b) la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes**

*[COM(2023) 516 final — 2023/0315 (COD)]*

(C/2024/2102)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**



| | |
|---|---|
| Consultation | a) Parlement européen, 23.11.2023 |
| | a) Conseil de l'Union européenne, 20.9.2023 |
| | b) Parlement européen, 2.10.2023 |
| | b) Conseil de l'Union européenne, 20.11.2023 |
| Base juridique | Articles 50 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| Compétence | Section «Marché unique, production et consommation» |
| Adoption en section | 20.12.2023 |
| Adoption en session plénière | 17.1.2024 |
| Session plénière nº | 584 |
| Résultat du vote (pour/contre/abstentions) | 225/1/2 |



## 1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de la Commission européenne qui vise à faciliter les activités transfrontalières des associations à but non lucratif dans l'Union européenne (UE) par la création d'une nouvelle forme juridique, à savoir l'«association transfrontalière européenne», et engage les colégislateurs à procéder rapidement à son adoption.

1.2. Le CESE reconnaît les difficultés auxquelles se heurtent les associations et les entités à but non lucratif pour participer au marché intérieur et recommande à la Commission et aux États membres d'éliminer les obstacles juridiques et administratifs de manière à promouvoir le rôle que ces associations jouent dans l'UE en créant de la valeur économique et sociétale.

1.3. La proposition contribue à la réalisation des objectifs du plan d'action pour l'économie sociale et est liée à certaines de ses lignes d'action, notamment la proposition de recommandation relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale dans les États membres, ainsi que deux documents de travail des services de la Commission sur la fiscalité.

1.4. Le CESE reconnaît le potentiel des organisations à but non lucratif dans le contexte du marché unique et insiste sur la nécessité de favoriser la création d'un écosystème européen pour ce type d'entités afin de rendre le marché unique plus «social».

1.5. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à créer, dans l'ordre juridique national des États membres, une nouvelle forme juridique d'association transfrontalière européenne (ECBA) afin de réduire les frais juridiques et administratifs liés à la reconnaissance et à la création d'associations à but non lucratif exerçant des activités dans un autre État membre.

1.6. Le CESE propose que toutes les organisations qui satisfont aux conditions requises et dont le siège statutaire se situe dans l'Union européenne puissent obtenir le statut d'ECBA, même si leur organe exécutif compte parmi ses membres des personnes physiques résidant dans un pays tiers, en particulier dans un pays de l'espace économique européen.

1.7. Le CESE recommande que, dans le respect des principes de démocratie et de liberté d'association, les divers types d'adhésion et l'expression du droit de vote soient définis librement dans les statuts par les associations elles-mêmes et leurs membres.

1.8. Cette initiative contribuera à la reconnaissance du rôle des associations à but non lucratif qui exercent, statutairement et par mandat législatif, des fonctions d'intérêt général en Europe. Elle pourra servir de point de référence pour de futures mesures visant à favoriser le développement d'activités transfrontalières pour d'autres entités exerçant des fonctions d'intérêt général, telles que les mutuelles et les fondations.

1.9. Le CESE soutient et salue la création du «certificat d'ECBA», qui permettra la reconnaissance de cette nouvelle forme juridique dans l'ensemble de l'Union une fois qu'une ECBA aura été enregistrée dans un État membre, mais recommande d'améliorer les systèmes de classification et d'enregistrement en créant des bases de données comparables.

1.10. Conscient de la complexité des différentes positions des États membres en matière de fondations, le CESE estime que la proposition relative à l'ECBA pourrait constituer un bon point de départ pour rouvrir le débat entre les institutions de l'Union sur le statut européen pour les fondations.

## 2. **Observations concernant la proposition de la Commission**

2.1. La proposition analysée dans le présent avis vient compléter les mesures de mise en œuvre du plan d'action pour l'économie sociale prévues dans le programme législatif 2023 de la Commission européenne. Cette initiative, qui se compose d'une directive et d'un règlement, a le mérite de combler un vide législatif, parfaitement mis en évidence dans l'analyse d'impact accompagnant la proposition. En effet, il n'existe pas, au niveau de l'UE, de législation spécifique permettant aux associations à but non lucratif d'exercer des activités transfrontières dans le marché intérieur.

2.2. L'analyse d'impact a fait état de quatre obstacles à la participation des associations et des entités à but non lucratif au marché intérieur, qui la rendent de facto difficile, voire impossible dans certains cas: i) le droit d'établissement des associations à but non lucratif lorsqu'elles exercent des activités transfrontières; ii) leur capacité à fournir des services et des biens; iii) la possibilité de participer et de contribuer à un marché unique des capitaux; iv) les possibilités de participation aux organes de gouvernance des associations à but non lucratif lorsqu'elles exercent des activités transfrontières. Ces obstacles nuisent non seulement à la mobilité transfrontière des associations à but non lucratif, mais aussi à la possibilité de développer en Europe un marché des investissements à vocation sociale, comme on pourrait d'une certaine manière s'en douter vu l'utilisation limitée du règlement EuSEF ([1]), qui avait été spécialement conçu pour favoriser les investissements dans l'entrepreneuriat social.

2.3. Le CESE, reconnaissant la nécessité de cette initiative qui vise à faciliter les activités transfrontalières des associations à but non lucratif dans l'UE par la création d'une nouvelle forme juridique, à savoir l'«association transfrontalière européenne», se félicite dès lors de la proposition de la Commission européenne qui rassemble et concrétise une série de souhaits qu'il a exprimés dans plusieurs de ses avis ([2]) ces dernières années. Les associations transfrontalières sont des organisations exerçant leurs activités par-delà les frontières nationales, souvent dans le but de promouvoir la coopération, l'échange d'informations et le partage de ressources entre pays ou régions limitrophes. La proposition vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur en éliminant les obstacles juridiques et administratifs auxquels se heurtent les associations à but non lucratif opérant ou souhaitant opérer dans plusieurs États membres, afin de promouvoir leur rôle de création de valeur économique et sociétale dans l'UE. Cela permettra en outre de garantir l'égalité de traitement entre les associations.

2.4. Outre les associations à but non lucratif, il importe de reconnaître le rôle non négligeable d'«utilité publique» joué par les organisations philanthropiques et les fondations, qui rencontrent parfois des obstacles analogues à ceux recensés pour les associations en ce qui concerne la reconnaissance de la personnalité juridique, le transfert du siège ou la fusion transfrontalière; le CESE estime dès lors qu'il convient d'élaborer des solutions pour ces entités également, comme le Parlement l'avait demandé à l'origine dans son rapport ([3]).

2.5. La proposition contribue à la réalisation des objectifs du plan d'action pour l'économie sociale et est liée à certaines de ses lignes d'action, notamment la proposition de recommandation du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» du 9 octobre 2023 relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale dans les États membres, ainsi que deux documents de travail des services de la Commission établissant des «cadres fiscaux pertinents pour les entités de l'économie sociale» et une «imposition non discriminatoire des organisations caritatives et de leurs donateurs: principes tirés de la jurisprudence de l'Union». Bien que de nombreuses associations à but non lucratif fassent référence aux principes fondamentaux de l'économie sociale, il en existe aussi d'autres qui poursuivent des objectifs différents, par exemple la promotion et la protection des consommateurs, des entreprises et des droits des citoyens.

([1]) Fonds d'entrepreneuriat social européen.

([2]) Avis du Comité économique et social européen sur «La philanthropie européenne: un potentiel inexploité»(avis exploratoire à la demande de la présidence roumaine) (JO C 240 du 16.7.2019, p. 24).

([3]) Pour de plus amples informations sur l'environnement philanthropique européen, voir: Philea, «*Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy*» et «Comparative Highlights of Foundation Laws».

2.6. Les associations à but non lucratif créent de la valeur sociétale et économique dans la mesure où elles fournissent des services sociaux et des services dans les domaines de la santé, des soins aux personnes, de la culture, de l'emploi, de l'éducation, du sport, de l'environnement, de la coopération internationale et de l'aide humanitaire. Elles donnent également naissance à des espaces de participation et d'action pour la société civile, favorisant la citoyenneté active et développant ainsi une infrastructure sociale pour la démocratie.

2.7. Ces infrastructures sociales jouent un rôle décisif pour relever les grands défis auxquels l'Europe est confrontée, du changement climatique à la transition numérique, en passant par la lutte contre la pauvreté et le développement des compétences; elles démontrent souvent leur capacité à apporter des solutions pertinentes pour l'innovation sociale et pour accompagner les changements, autant de fonctions contribuant de manière déterminante au bon fonctionnement du marché unique.

2.8. Le CESE considère que cette initiative complète la recommandation du Conseil relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale ainsi que d'autres actions clés pour les associations et fondations figurant dans le plan d'action pour l'économie sociale, toutes ces mesures se renforçant mutuellement. L'initiative législative a pour objectif d'aider les associations à but non lucratif à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent, en tant qu'acteurs essentiels de l'économie sociale, lorsqu'elles exercent des activités transfrontalières au sein du marché unique, en créant un environnement favorable qui respecte la richesse que représente la diversité des formes organisées de la société civile dans l'Union.

2.9. Comme le reconnaît le plan d'action pour l'économie sociale, ce secteur est l'un des principaux contributeurs à la création d'une Europe inclusive et non discriminatoire, étant donné qu'il est fortement axé sur la résolution des défis sociaux, consistant notamment à aider les groupes défavorisés à s'intégrer sur le marché de l'emploi, ou à fournir une assistance et un soutien à certains groupes exposés au risque d'exclusion sociale, comme les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants et les réfugiés, ainsi que les personnes éloignées du marché du travail. Les organisations à but non lucratif et les entités philanthropiques se développent principalement au niveau local, et leur potentiel reste inexploité dans le contexte du marché unique. Cette proposition entend favoriser la création d'un écosystème européen pour ce type d'entité et contribue largement à rendre le marché unique plus «social».

2.10. La Commission actuelle devrait se montrer ambitieuse dans le développement de cette initiative législative et viser à créer un marché unique offrant les mêmes conditions aux divers types d'organisations poursuivant des objectifs d'intérêt général et apportant un bénéfice commun à la communauté dans laquelle elles sont implantées. Parallèlement au plan d'action pour l'économie sociale, la proposition à l'examen doit marquer un véritable tournant pour permettre à la société civile européenne, aux entités à but non lucratif et aux organisations philanthropiques européennes de contribuer à une société qui fonctionne pour les citoyens et pour la planète. Elle devrait en outre permettre à l'économie sociale dans son ensemble d'œuvrer en faveur d'une Union inclusive et diversifiée qui soit efficace et ne laisse personne de côté. À cet égard, le CESE engage les colégislateurs à procéder rapidement à son adoption.

2.11. Il est essentiel d'améliorer les possibilités pour une association à but non lucratif de voir sa personnalité juridique reconnue dans d'autres États membres, en garantissant ainsi l'égalité de traitement au sein du marché intérieur. Il est tout aussi important que l'acquisition du statut d'ECBA reste volontaire et qu'aucune association ne soit obligée de modifier sa nature juridique.

2.12. Parmi les entités de l'économie sociale, les mutuelles sont des entreprises qui fournissent des services d'assurance vie et d'assurance contre les dommages, ainsi que des régimes complémentaires de sécurité sociale. Étant donné que la forme juridique de la mutuelle n'est pas reconnue dans tous les États membres, le cadre juridique européen actuel ne permet pas aux mutuelles de bénéficier des avantages offerts par le marché intérieur. La solution de l'association transfrontalière est une option qui pourrait constituer une étape vers la reconnaissance spécifique des mutuelles.

2.13. L'on dénombre dans les États membres de l'UE 3,8 millions d'associations à but non lucratif, qui contribuent au PIB de l'UE à hauteur de 2,9 %. Il est estimé que la nouvelle législation entraînera, pour les quelque 310 000 associations à but non lucratif actuellement confrontées à des obstacles dans l'exercice de leurs activités transfrontières, une réduction des coûts administratifs pouvant aller jusqu'à 770 millions d'euros par an, et que les économies pourraient atteindre 8,5 milliards d'euros sur une période de 15 ans. En outre, si les obstacles recensés dans la proposition sont éliminés, on prévoit qu'environ 185 000 autres associations à but non lucratif pourraient lancer des activités transfrontières et générer jusqu'à 4,2 milliards d'euros de valeur ajoutée dans un délai de 15 ans ([4]).

2.14. Il existe dans l'Union 24 régimes réglementaires différents applicables aux associations à but non lucratif, auxquels s'ajoutent bien souvent des réglementations régionales. Cette mosaïque juridique crée des obstacles à l'engagement civil transfrontalier et, en fin de compte, limite l'espace civique. Actuellement, les associations à but non lucratif exerçant une activité dans un État membre autre que celui dans lequel elles sont établies ne bénéficient pas d'une reconnaissance uniforme de leur personnalité et de leur capacité juridiques et doivent souvent s'enregistrer une seconde fois, voire former une nouvelle entité juridique, dans cet État membre.

([4]) COM(2023) 516 final.

2.15. Certaines associations constituées de réseaux d'organisations nationales et européennes ont souvent des membres issus de l'Europe au sens large et exercent leurs activités sur l'ensemble de ce territoire, dépassant ainsi le cadre des frontières de l'Union. Afin que ces associations puissent obtenir le «certificat d'ECBA», il conviendrait de revoir la restriction, imposée à l'article 7 de la proposition de directive, qui prévoit que seules les personnes physiques qui sont des citoyens de l'Union puissent être membres de l'organe exécutif d'une ECBA. Cette restriction semble excessive. Le CESE est d'avis qu'une extension à l'espace économique européen s'impose pour atteindre l'objectif de participation au marché unique conformément à l'article 114 du TFUE.

2.16. Dans le respect du principe de démocratie, il importe également de garantir une certaine souplesse en ce qui concerne l'attribution du droit de vote afin de tenir compte des différents types d'adhésion des associations exerçant leurs activités au niveau européen; dans cette optique, la formulation actuelle de l'article 8, prévoyant que chaque membre d'une ECBA dispose d'une voix, semble trop restrictive.

3. **Le rôle de l'ECBA**

3.1. La proposition de la Commission crée une nouvelle forme juridique d'association transfrontalière européenne (ECBA) dans les ordres juridiques nationaux des États membres, dont les grandes différences ont été largement abordées dans la documentation accompagnant la proposition ainsi que dans le dispositif de la proposition de directive. Le statut d'ECBA a été spécifiquement conçu pour les activités transfrontières et réduira les frais juridiques et administratifs liés à la reconnaissance et à la création d'associations à but non lucratif exerçant des activités dans un autre État membre.

3.2. Outre le développement d'une forme juridique supplémentaire pour les associations transfrontalières, il conviendrait d'envisager un instrument approprié pour les fondations. L'adoption d'un statut européen pour les fondations avait déjà été tentée, sans succès, en 2012; aujourd'hui, grâce à l'impulsion donnée par le plan d'action et la recommandation en faveur de l'économie sociale, le moment pourrait être venu de relancer une initiative dans ce domaine.

3.3. Le CESE reconnaît l'importance d'éliminer toutes les restrictions injustifiées à la liberté d'établissement, à la libre circulation des biens et des services ainsi qu'à la libre circulation des capitaux qui subsistent dans la législation de certains États membres. À cet égard, il juge particulièrement utile que l'article 12 de la proposition de directive impose aux États membres de veiller à ce que l'ECBA ne soit tenue de s'enregistrer qu'une seule fois.

3.4. Les associations à but non lucratif qui souhaitent exercer des activités économiques dans un autre État membre sont dans l'obligation de constituer et d'enregistrer une toute nouvelle association à but non lucratif dans cet État membre, ce qui implique des formalités et des coûts administratifs supplémentaires.

3.5. Cela a également des conséquences sur la canalisation des capitaux entre les associations à but non lucratif, ce qui entrave la fluidité des flux de capitaux et nuit à la capacité des associations à but non lucratif d'exercer leurs activités dans un autre État membre. Les règles diffèrent également en ce qui concerne l'accès au capital et des difficultés existent en ce qui concerne l'accès aux prêts financiers, aux crédits et aux garanties au sein des établissements de crédit.

3.6. Le CESE estime que la création d'une nouvelle forme juridique d'association à but non lucratif pouvant être reconnue par tous les États membres permettra de libérer encore le potentiel des associations et de soutenir la contribution majeure qu'apportent à notre société les organisations de la société civile, quelle que soit leur taille. Ce pourrait être un instrument essentiel capable de mobiliser l'engagement collectif des citoyens, notamment par l'intermédiaire d'associations et de fondations, en vue de mener davantage d'activités d'utilité publique et de collaborer dans tous les domaines de la société. En outre, les associations des régions transfrontalières pourront coopérer davantage et approfondir ainsi le sentiment d'appartenance à l'Europe et le sens de la citoyenneté au sein de ces territoires uniques. Cette initiative contribuera à la reconnaissance du rôle des associations d'intérêt général à but non lucratif en Europe et pourra servir de point de référence pour de futures mesures portant sur d'autres types d'entités, telles que les fondations.

3.7. Le CESE juge particulièrement utile et apprécie le fait qu'en vertu de la proposition de directive, la personnalité juridique et la capacité juridique sont accordées à l'ECBA dès son enregistrement dans un État membre. Une fois enregistrée dans un État membre, une association transfrontalière européenne sera automatiquement reconnue et pourra exercer des activités dans toute l'Union, y compris des activités économiques, ce qui permettra aux ECBA de déployer tout leur potentiel social et économique dans l'UE.

3.8. Les ECBA coexisteront avec d'autres associations nationales au niveau des États membres. S'agissant des questions non couvertes par la proposition de directive, comme le volet fiscal, les États membres traitent les ECBA de la même façon que les associations nationales similaires à but non lucratif, dans le respect des traditions de chaque État en la matière, et sans que cela ait de conséquences pour les associations existantes.

3.9. La nouvelle réglementation permettra, grâce au «certificat d'ECBA», la reconnaissance automatique de cette nouvelle forme juridique dans l'ensemble de l'Union une fois qu'une ECBA aura été enregistrée dans un État membre; elle prévoit en outre des règles harmonisées sur le transfert de siège statutaire, de sorte que les associations à but non lucratif puissent tirer pleinement parti de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services, des biens et des capitaux dans l'Union.

3.10. L'ECBA bénéficiera pleinement des avantages du marché intérieur, quel que soit l'État membre d'immatriculation, et disposera d'un accès libre et non discriminatoire aux financements provenant d'une source publique dans chacun des États membres où elle est présente.

3.11. Le CESE juge nécessaire d'accroître la disponibilité des données relatives aux entités admissibles au statut d'ECBA, afin d'améliorer l'information et la connaissance des multiples formes d'association des entités à but non lucratif, et encourage la création de registres et de systèmes statistiques appropriés et comparables. Les registres et systèmes de classification des associations à but lucratif doivent viser à éviter toute utilisation abusive des avantages conférés aux ECBA, mais ne peuvent servir à imposer des restrictions, comme le prévoit clairement l'article 15 de la proposition de directive.

3.12. Parallèlement à la proposition de directive, la Commission a également adopté un règlement de nature technique modifiant les règlements relatifs au système d'information du marché intérieur (IMI) et au portail numérique unique afin de permettre la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes au moyen du système IMI et de réaliser des opérations numériques par l'intermédiaire du portail numérique unique, de sorte que le public puisse accéder aux informations sur les ECBA disponibles en ligne.

3.13. Le CESE s'est réjoui de la mise en place et de l'exploitation d'un portail numérique unique procurant aux citoyens, aux entreprises et aux autres personnes morales un accès aisé à des informations de qualité, à des procédures efficaces et à des services efficaces d'assistance et de résolution de problèmes en ce qui concerne les règles qui, au niveau national ou au niveau de l'Union, s'appliquent à eux.

Bruxelles, le 17 janvier 2024.

*Le président*
*du Comité économique et social européen*

Oliver RÖPKE