



Bruxelles, le 25.11.2021
COM(2021) 730 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Protéger l'intégrité des élections et promouvoir la participation démocratique

1. Introduction

Dans une démocratie saine et prospère, les citoyens peuvent exprimer librement leur point de vue et s'informer auprès de sources transparentes et pluralistes. Ils participent au débat public et aux élections et peuvent donc décider de manière effective de leur avenir. Ces droits durement acquis constituent le fondement de toute démocratie et sont au cœur de l'Union européenne. La démocratie doit être cultivée et protégée. Or le système démocratique et les droits des électeurs font l'objet de menaces, qu'il s'agisse d'ingérences opaques (nationales ou étrangères), de campagnes de désinformation ou d'obstacles pratiques empêchant par exemple de se rendre aux urnes les citoyens de l'UE qui résident dans un autre pays de l'UE que leur pays d'origine.

Par le passé, les candidats politiques menaient leurs activités de campagne principalement en faisant du porte-à-porte, en tenant des réunions, ainsi qu'en distribuant des brochures ou en accordant des entretiens télévisés et radiophoniques. Des règles claires garantissaient la responsabilité et la transparence de la publicité à caractère politique au niveau national. Ainsi, par exemple, il existait des règles claires concernant le temps d'antenne radiophonique ou la responsabilité du matériel imprimé et les principaux acteurs, notamment les partis politiques, étaient clairement identifiables. En outre, le débat politique et les acteurs avaient une dimension essentiellement nationale.

La transition numérique a changé la donne. Elle a offert des moyens inédits permettant non seulement d'atteindre les personnes concernées, y compris celles qui résident à l'étranger, mais aussi d'adapter les messages en fonction de leurs intérêts personnels et de défendre des idées au-delà des frontières traditionnelles. Les outils numériques ont également estompé la limite entre véritables informations et éléments de campagne politique, et ils ont ouvert la voie à de nouvelles techniques intrusives et opaques de ciblage et d'amplification qui influencent les électeurs de manière déguisée. Cette évolution limite l'exposition des personnes à une pluralité de points de vue, morcelle le débat démocratique et augmente le risque de manipulation. Une série de nouveaux acteurs, allant des plateformes en ligne et des médias sociaux aux entreprises qui traitent des données, jouent désormais un rôle important dans les campagnes politiques. Cette évolution a fait apparaître divers problèmes, qui vont d'une utilisation abusive des données des citoyens à des plateformes en ligne incapables ou peu soucieuses de mettre en œuvre des politiques de lutte contre la désinformation. Celles qui proposent des services dans ce contexte général difficile se heurtent à des obstacles, dont celui de l'insécurité juridique. Au vu des prévisions actuelles indiquant une expansion du marché de la publicité à caractère politique en ligne, les problèmes recensés ne feront que s'intensifier au fil du temps s'il n'est pas remédié à la situation.

Il incombe à l'Union européenne et à ses États membres de protéger et de défendre les droits électoraux et politiques de leurs citoyens et de soutenir les principes du débat démocratique en fournissant un environnement juridique clair et prévisible pour ces activités. Il convient de remédier au morcellement et au caractère obsolète de la réglementation du débat démocratique, d'autant qu'une grande partie de l'activité et que de nombreux défis à relever revêtent de plus en plus un caractère transfrontière.

Par ailleurs, l'Union européenne n'est pas seulement soucieuse de protéger la démocratie à l'intérieur de ses frontières; elle entend aussi le faire au-delà, grâce à son action extérieure. La pression exercée sur la démocratie s'intensifiant à l'échelle mondiale, le train de mesures proposé vise une synergie avec les efforts soutenus que déploie l'Union européenne à l'extérieur. Ces mesures peuvent contribuer aux actions mises en œuvre par l'Union européenne afin de protéger, d'inspirer et de soutenir les démocraties à travers le monde, qui sont confrontées à des défis communs et ont un même intérêt à collaborer afin de remédier à une telle situation.

Dès 2018, la Commission a adopté un paquet législatif relatif au renforcement de la démocratie et de l'intégrité des élections¹, qui comprend une série de dispositions exposant des mesures relatives au traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'élections, à la diffusion de bonnes pratiques en matière de prévention de la désinformation et des cyberattaques, à la promotion de la transparence et de la responsabilité en ligne dans le cadre du processus électoral de l'UE, ainsi qu'à l'amélioration de la coopération². Les règles applicables aux fondations et aux partis politiques européens ont également été actualisées.

Depuis lors, l'expérience acquise en ce qui concerne les élections au Parlement européen de 2019 et les élections nationales dans les États membres a montré que la manière dont les acteurs politiques se connectent à leur électorat avait considérablement évolué. Le débat politique s'est encore plus déplacé vers l'espace en ligne et les médias sociaux. Les plateformes internet jouent un rôle crucial dans la manière dont les citoyens se forment une opinion, l'expriment et en débattent³. Les adaptations rendues nécessaires par la pandémie de COVID-19 ont également renforcé ces tendances en raison de l'utilisation accrue de services en ligne. Ces changements offrent de nouvelles possibilités de développement pour le débat démocratique, mais constituent aussi de nouvelles menaces pour le système démocratique⁴ et le marché intérieur, parfois de nature hybride.

Bien que les mesures proposées en 2018 restent pertinentes, de nouvelles réformes sont nécessaires. Certaines de ces mesures ne constituaient en outre que des recommandations et n'ont pas été mises en œuvre de manière uniforme⁵. Il est prouvé que les règles existantes peuvent être contournées.

¹ Communication intitulée «Garantir des élections européennes libres et équitables - La contribution de la Commission européenne à la réunion des chefs d'État et de gouvernement à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018», COM(2018) 637.

² Cela a conduit à la création du réseau européen de coopération en matière d'élections, une enceinte dans le cadre de laquelle les administrations des États membres compétentes en matière électorale peuvent partager leur expérience quant à la manière de garantir des élections libres de toute ingérence dans leur pays.

³ Ainsi, par exemple, des statistiques récentes relatives aux sources d'information utilisées en 2020 dans les pays européens montrent que la télévision et les sources d'information en ligne (y compris les médias sociaux) se plaçaient en tête dans tous les pays couverts par l'étude: <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Durant la pandémie de COVID-19, par exemple, une immense vague de désinformation s'est propagée en ligne - voir la communication sur la lutte contre la désinformation concernant la COVID-19.

⁵ Voir le rapport de la Commission sur les élections au Parlement européen de 2019, publié le 19 juin 2020 [COM(2020) 252 final].

Lors des élections au Parlement européen de 2019, les partis politiques européens ont rencontré des difficultés lorsqu'ils ont tenté de faire campagne au-delà des frontières, et le Parlement européen a appelé à une réforme⁶. Le déplacement rapide du débat politique vers l'espace en ligne a également stimulé la croissance du marché européen de la publicité politique en ligne, sur lequel les acteurs politiques européens ont dépensé 23 millions d'euros dans le cadre des élections au Parlement européen de 2019⁷. Les citoyens de l'UE se sont également heurtés à des obstacles pour ce qui est de l'exercice de leur droit de vote dans d'autres États membres, tant lors des élections au Parlement européen que lors d'élections municipales.

Avec la transition numérique en cours, les citoyens, y compris les jeunes générations, doivent pouvoir distinguer les faits de la fiction et être en mesure de participer à des débats ouverts, préservés de la désinformation, des ingérences illégales, des intimidations et des manipulations. Les citoyens doivent savoir qu'ils reçoivent du contenu politique et doivent pouvoir en identifier l'auteur. Il convient d'assurer une véritable transparence pour permettre un contrôle public et la responsabilité des acteurs concernés, ainsi que pour refléter le caractère inclusif et la diversité de nos sociétés.

Ces défis requièrent de nouveaux efforts en vue de renforcer la confiance dans nos systèmes démocratiques. La promotion d'élections libres et régulières constitue une priorité politique de l'actuelle Commission. Le plan d'action pour la démocratie européenne (PAED) définit les mesures que la Commission entend prendre pour renforcer la démocratie⁸ sur la base de l'expérience acquise lors des élections au Parlement européen de 2019 et des travaux du réseau européen de coopération en matière d'élections (ci-après dénommé «réseau européen en matière d'élections»)⁹, ainsi que du rapport 2020 sur la citoyenneté de l'Union¹⁰.

Le présent paquet comprend une proposition de règlement sur la transparence de la publicité à caractère politique, deux propositions de refonte des directives sur les droits électoraux et une proposition de refonte du règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes; enfin, il annonce un mécanisme commun pour la résilience électorale.

⁶ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 sur l'application du règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes [2021/2018(INI)], disponible à l'adresse suivante: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_FR.pdf.

⁷ Les chiffres varient selon les sources. Ad Transparency Report (rapport sur la transparence de la publicité) (17 mai 2019), <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne [COM(2020) 790 final].

⁹ Ce réseau réunit des représentants des autorités des États membres compétentes en matière électorale et permet des échanges concrets et pratiques sur toute une série de questions importantes en vue d'élections libres et régulières, notamment la protection des données, la cybersécurité, la transparence et la sensibilisation. Pour de plus amples informations, voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_fr.

¹⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions intitulé «Rapport sur la citoyenneté de l'Union - 2020 - Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits» [COM(2020) 730 final].

2. La transparence et le ciblage de la publicité à caractère politique

La publicité à caractère politique constitue un type de publicité particulier. Elle consiste en des messages véhiculés par, pour ou pour le compte d'acteurs politiques, ou en des publicités susceptibles d'influer sur l'issue d'une élection ou d'un référendum, sur un processus législatif ou réglementaire ou sur des comportements de vote¹¹. L'un des principes les plus fondamentaux de la démocratie veut qu'une telle publicité soit transparente, ce qui signifie que les citoyens devraient savoir qui se trouve à l'origine d'une publicité à caractère politique et pourquoi celle-ci leur a été adressée. Cette transparence permet de déceler plus aisément d'éventuelles ingérences dans le processus politique ou des manipulations de ce processus.

La transparence de la publicité à caractère politique est généralement réglementée au niveau des États membres afin de garantir des processus démocratiques équitables et libres et de prévenir toute ingérence. La réglementation nationale impose aux prestataires de services de publicité à caractère politique l'obligation de garantir, entre autres, la responsabilité et l'organisation générale d'un processus politique équitable et ouvert. Ces règles nationales poursuivent un intérêt public légitime, que l'UE partage pleinement. Toutefois, les règles nationales en matière de transparence qui s'appliquent aux prestataires de services varient d'un État membre à l'autre et d'un média à l'autre, et elles mettent principalement l'accent sur les médias traditionnels. Le morcellement juridique et les difficultés liées à l'application transfrontière des règles nationales en matière de transparence vont probablement s'accroître à l'avenir.

Les règles traditionnelles ne sont bien souvent pas adaptées à l'évolution de la technologie et des campagnes électorales et peuvent, dans certains cas, être contournées en raison de la nature même de l'environnement en ligne, qui ne connaît pas de frontières, ainsi que des lacunes dans la réglementation. L'utilisation accrue de la publicité numérique dans les campagnes politiques et la dimension transfrontière des principaux défis politiques – qui vont du changement climatique et de la migration à la gestion de la pandémie de COVID-19 – ont rendu les problèmes connexes encore plus aigus. Il est clair que la taille et la complexité du marché de la publicité à caractère politique, estimé à plus de 100 millions d'euros en 2019 au niveau de l'UE, augmentent, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Le caractère hétérogène de la réglementation selon les États membres et les différents types de médias (avec des règles qui ne sont pas identiques pour la télévision et la radio, par exemple) perturbe les entreprises qui exercent des activités dans un contexte transfrontière ou qui proposent des campagnes publicitaires sur plusieurs médias, forcées de se conformer à des exigences de transparence différentes et souvent peu claires, ce qui entraîne une insécurité juridique et des coûts de mise en conformité connexes.

¹¹ Les messages qui émanent de sources officielles et qui concernent la tenue d'élections et les modalités de participation à celles-ci ou la promotion de la participation électorale ne sont pas considérés comme des publicités à caractère politique.

Une nouvelle législation de l'UE est nécessaire pour garantir la transparence et la responsabilité, ainsi que le respect effectif des droits fondamentaux et les principes de protection des données tels que la limitation des finalités et la minimisation des données.

Premièrement, les règles proposées permettront de concilier la nécessité, légitime, de garantir la transparence des services de publicité à caractère politique fournis contre rétribution, de façon à protéger et à développer le marché intérieur de l'UE dans le respect des droits fondamentaux, de la proportionnalité et de la subsidiarité. Elles auront pour but de répondre aux préoccupations liées à la dissimulation et à la présentation erronée d'informations clés, telles que l'origine, la finalité, les sources et le financement des messages politiques ainsi que la divulgation du caractère politique de ceux-ci, nécessaires pour permettre l'adoption de décisions politiques en connaissance de cause¹². Grâce aux nouvelles règles, les citoyens seront en mesure d'identifier clairement la publicité à caractère politique. Ils verront le nom du promoteur, qui sera affiché de manière bien visible, et ils seront aussi à même de retrouver, grâce à un avis de transparence, les montants consacrés à la publicité à caractère politique, les sources des fonds utilisés, ainsi qu'un lien entre la publicité et les élections ou référendums concernés¹³. Le règlement tiendra également compte du processus dynamique de la publicité politique en ligne, ce processus pouvant, dans la chaîne de production d'une publicité, être mené par un ou plusieurs prestataires.

Deuxièmement, le règlement proposé examinera les risques liés à l'utilisation de certaines techniques de ciblage, d'amplification et d'optimisation afin de préserver le processus démocratique tout en garantissant un niveau élevé de protection des données. En outre, le règlement permettra d'éviter que le marché harmonisé de la publicité à caractère politique ne soit de nouveau morcelé par de futures règles éventuelles. Dans le plan d'action pour la démocratie européenne, la Commission a présenté une première évaluation des défis liés à la publicité à caractère politique et des aspects ayant trait aux nouvelles techniques utilisées pour cibler la publicité sur la base des données à caractère personnel des utilisateurs. Ces techniques de ciblage, d'amplification et d'optimisation utilisées par la publicité à caractère politique permettent de l'adapter aux profils spécifiques d'une personne ou d'un groupe, souvent à leur insu, en s'appuyant, par exemple, sur un profilage comportemental fondé sur des données. Indépendamment de la question de savoir si les données ont été obtenues correctement ou non, ces techniques peuvent être utilisées abusivement pour exploiter les vulnérabilités des citoyens.

En outre, les citoyens de l'Union ont le droit de recevoir une information objective, ouverte et pluraliste, qui constitue l'une des conditions préalables à une démocratie prospère. Ce droit peut être affecté par le recours à des techniques de ciblage, d'amplification et d'optimisation,

¹² Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions intitulé «Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 - Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits» [COM(2020) 730 final].

¹³ Les mesures proposées aident les États membres, en tant que parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, à respecter l'obligation de garantir les droits politiques des personnes handicapées et la possibilité d'en jouir sur un pied d'égalité avec les autres personnes.

étant donné que celles-ci peuvent être utilisées pour orienter des personnes vers certains contenus et rendre plus ardues ou moins intéressantes l'obtention ou la recherche de messages que ces mêmes personnes ont pourtant le droit, dans une démocratie, d'entendre et de commenter. Cela va à l'encontre des principes de débats démocratiques ouverts permettant à chacun de se confronter à une pluralité d'idées (sur la «place publique»). Cela limite également la capacité des acteurs politiques à répondre aux messages, y compris aux accusations, dans le cadre de ces débats.

Par conséquent, le règlement proposé ne permettra pas le recours à de telles techniques de ciblage et d'amplification si celles-ci ne sont pas soumises à des exigences justifiées en matière de transparence. Il limitera et réglementera également l'utilisation de certains types de données à caractère personnel sensibles, y compris lorsque le traitement de ces données implique de regrouper des personnes en fonction de catégories d'intérêts faisant l'objet d'une protection, telles que la religion ou l'orientation sexuelle, ou d'intérêts présumés. Il permettra en outre aux citoyens de déterminer si et comment ils sont ciblés par une publicité à caractère politique, et de décider de l'accepter ou non. Les personnes pourront en outre obtenir des informations utiles sur la raison pour laquelle elles ont fait l'objet d'un ciblage, sur le type de technique de ciblage utilisée, sur le public visé et sur les raisons de ce ciblage (telles qu'un lieu de résidence donné, où vont être organisées des élections), les sources des données utilisées, ainsi que l'importance du public visé. Il leur sera de plus possible d'accéder à une description des mesures prises aux fins du respect des exigences de la proposition en matière de ciblage.

La proposition de règlement s'appuie sur la législation pertinente de l'UE, qu'elle complète et qui est constituée notamment du règlement général sur la protection des données («RGPD») et de la proposition de législation sur les services numériques (Digital Services Act, «DSA») qui, une fois adoptée, définira des règles complètes en matière de transparence, de responsabilité et de conception des systèmes pour la publicité sur les plateformes en ligne, y compris en ce qui concerne la publicité à caractère politique. La mise à jour du code de bonnes pratiques d'autorégulation contre la désinformation, sur la base des orientations récemment publiées par la Commission¹⁴, complètera également la proposition de règlement.

Les partis politiques européens finançant des campagnes de communication par-delà les frontières, un niveau de transparence élevé devrait aussi s'appliquer à ces campagnes afin d'encourager la responsabilité. Des exigences spécifiques en matière de transparence seront donc également définies à l'égard des partis politiques européens recourant à la publicité politique, au moyen d'une modification (apportée grâce à l'autre initiative décrite à la section 4 ci-dessous) du règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.

¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations de la Commission européenne visant à renforcer le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation» [COM(2021) 262 final].

Un registre spécifiquement consacré à la publicité à caractère politique des partis européens sera mis en place afin de fournir aux citoyens des informations sur cette publicité, sur l'argent dépensé à cet effet et sur le public visé. Les partis politiques européens veilleront également à la transparence de leurs pratiques et stratégies en ce qui concerne les publicités à caractère politique figurant sur leurs sites web. La proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes définira également l'utilisation de techniques de ciblage par les partis politiques européens.

L'établissement de règles relatives aux partis politiques nationaux étant une compétence nationale, les États membres sont invités à veiller à ce que les normes de transparence applicables aux partis politiques européens s'appliquent également aux partis politiques nationaux et à ce que ceux-ci respectent des exigences élevées en matière de transparence lorsqu'ils recourent à la publicité à caractère politique, conformes aux règles applicables aux partis politiques européens. Le fait de refléter les exigences de l'UE en matière de transparence devrait contribuer en grande partie fortement à résoudre les problèmes recensés.

Les dispositions spécifiques et ciblées proposées dans le cadre des initiatives du présent paquet permettront aux prestataires de services de publicité à caractère politique du marché intérieur d'exercer leurs activités dans un environnement juridique adéquat, harmonisé, plus clair et plus prévisible. De plus, les citoyens de l'UE seront à même d'obtenir des informations politiques transparentes et, de ce fait, mieux placés pour comprendre les enjeux et nuances du discours politique. Une fois adoptée, la proposition de règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité à caractère politique contribuera au développement du marché intérieur des services et permettra aux citoyens de l'Union de bénéficier d'un niveau élevé de transparence en matière de publicité à caractère politique, dans le respect des valeurs de l'Union.

La Commission évaluera l'application des nouvelles exigences en matière de transparence de la publicité à caractère politique après les élections au Parlement européen de 2024.

3. Les droits électoraux des citoyens mobiles de l'Union européenne

Quelque 13,5 millions de citoyens européens résident dans un État membre¹⁵ différent de celui dont ils sont originaires - ce sont les citoyens mobiles de l'Union. Ces citoyens ont le droit de voter et de se porter candidats aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence. Pourtant, leur taux de participation est souvent inférieur à celui des citoyens ressortissants de l'État membre d'accueil¹⁶.

¹⁵ Selon les données d'Eurostat, on dénombrait, à la date du 1^{er} janvier 2020, 13,5 millions de citoyens de l'UE usant de leur droit de résider dans un autre pays de l'UE. Voir les statistiques relatives à la migration et à la population migrante.

¹⁶ Voir le rapport sur les élections au Parlement européen de 2019 [COM(2020) 252 final] publié par la Commission le 19 juin 2020, ainsi que le rapport sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités

Cela s'explique en partie par la complexité des procédures d'inscription dans l'État membre de résidence. Les citoyens mobiles de l'UE ne reçoivent pas toujours des informations claires sur les élections en question ou reçoivent parfois ces informations dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas. Il arrive aussi que des citoyens de l'Union s'inscrivant aux élections au Parlement européen ou aux élections municipales dans un État membre donné courent le risque de se voir radiés des listes électorales de leur État membre d'origine. Il est ainsi plus difficile pour les citoyens mobiles de l'Union d'exercer leurs droits électoraux, ce qui porte atteinte à leurs droits démocratiques.

En outre, il arrive aussi, dans certains cas, que des citoyens de l'Union puissent voter deux fois lors des mêmes élections au Parlement européen: une première fois dans leur État membre de résidence et une deuxième fois dans leur État membre d'origine; ce «vote multiple» est illégal¹⁷.

Pour remédier à ces problèmes, la Commission propose de mettre à jour le cadre juridique actuel¹⁸. Dans le cadre des mesures législatives, la Commission propose que des informations spécifiques soient fournies aux citoyens mobiles de l'Union concernant leurs droits électoraux, y compris l'interdiction du vote multiple et les conséquences de celui-ci. Devraient être couvertes, la fourniture d'informations et l'utilisation de moyens de communication adaptés à des groupes d'électeurs spécifiques, tels que les jeunes électeurs. Afin d'en réduire la possibilité de votes multiples lors d'une même élection, la Commission propose de définir un ensemble commun de données devant être collectées et échangées par les administrations nationales. Elle propose en outre d'interdire la désinscription de citoyens mobiles de l'Union lors d'autres élections tenues dans leur État membre d'origine sur la seule base de cet échange.

La Commission propose également d'introduire des modèles normalisés, disponibles dans toutes les langues de l'UE, aux fins de l'inscription des électeurs ou des candidats, de sorte que les citoyens mobiles de l'Union puissent facilement s'inscrire dans leur État membre de résidence. Les États membres seront invités à fournir aux citoyens mobiles de l'UE des informations formulées en des termes clairs et simples, à tout le moins dans la ou les langues officielles de l'État membre d'accueil ainsi que dans une autre langue officielle de l'Union largement comprise par le plus grand nombre possible de citoyens de l'UE résidant sur leur

de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales [COM(2018) 044 final], publié par la Commission le 25 janvier 2018.

¹⁷ Avant les dernières élections au Parlement européen, les États membres ont échangé des données concernant environ 1,3 million d'électeurs et 114 candidats parlementaires. Cet échange a permis de recenser plus de 213 000 inscriptions multiples de citoyens.

¹⁸ Si l'organisation d'élections sur leurs territoires respectifs (y compris aux élections municipales) incombe aux États membres, le cadre juridique régissant l'exercice des droits électoraux par les citoyens mobiles de l'UE implique une interaction entre les règles de l'UE et les règles nationales. Cet aspect est examiné par la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, ainsi que par la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, ci-après dénommées les «directives sur les élections».

territoire. Les mesures législatives proposées amélioreront la collecte de données pour les élections municipales et les élections au Parlement européen.

La Commission se dotera également d'un point de contact sur les droits électoraux¹⁹ en vue d'une meilleure connexion et du renforcement du centre de contact Europe Direct²⁰ et du service «L'Europe vous conseille»²¹. Cela aidera aussi les citoyens de l'UE et les autorités locales à résoudre les problèmes rencontrés au cours de la période durant laquelle les citoyens européens de l'UE peuvent s'inscrire aux élections au Parlement européen, grâce à un accès plus aisé à l'information, à un service de meilleure qualité et à la fourniture plus rapide de réponses aux demandes des citoyens mobiles de l'UE.

Les dispositions juridiques actuelles permettent aux États membres de réserver à leurs seuls ressortissants la possibilité de briguer certains postes lors d'élections municipales, tels que ceux de chef, d'adjoint ou de membre de l'exécutif d'une collectivité locale de base. Plusieurs États membres ont recours à cette disposition qui limite les possibilités pour les citoyens mobiles de l'Union de participer à la vie politique de leur lieu de résidence. Les règles modifiées imposeront aux États membres de rendre compte régulièrement de l'application de ces mesures, afin de pouvoir déterminer si leur maintien est nécessaire. La Commission continuera à promouvoir l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine, dans le cadre du réseau européen de coopération en matière d'élections, afin d'encourager les États membres à examiner la possibilité d'accorder l'égalité d'accès à ces fonctions lors d'élections municipales.

En outre, un financement ciblé sera fourni dans le cadre du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» afin d'encourager des initiatives démocratiques innovantes en faveur de la participation démocratique des citoyens mobiles de l'Union, en particulier dans le contexte des élections au Parlement européen de mai 2024.

4. Des règles plus claires sur le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

Conformément à l'article 10, paragraphe 4, du TUE, les partis politiques européens contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Les fondations politiques européennes soutiennent et complètent les objectifs du parti politique européen auquel elles sont affiliées, notamment en contribuant au débat et en développant des actions ayant trait à des aspects de la politique publique européenne ainsi qu'en encourageant la coopération en vue de promouvoir la démocratie.

Le règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes est un acte législatif récent, qui n'a été appliqué que lors

¹⁹ Le rapport 2020 sur la citoyenneté mentionne la possibilité de créer une ressource commune spécifique pour aider les citoyens de l'Union à exercer leurs droits électoraux. Le point de contact en question sera établi dans le cadre de cet engagement.

²⁰ https://europa.eu/european-union/contact_fr

²¹ https://europa.eu/youreurope/advice/index_fr.htm

des élections au Parlement européen de 2019. Toutefois, le Parlement européen, dans son rapport d'initiative sur l'application du règlement n° 1141/2014²², a relevé plusieurs lacunes dans le cadre réglementaire actuel, qui empêchent les fondations et partis politiques européens de remplir leur mission consistant à contribuer à la création d'un espace politique européen. La Commission, dans son rapport d'évaluation²³, est parvenue à des conclusions similaires. En outre, depuis son entrée en vigueur, le règlement a été modifié à deux reprises, et plusieurs références et dispositions sont devenues obsolètes.

La Commission présente par conséquent une proposition de refonte de ce règlement. Les modifications substantielles proposées visent à introduire des règles solides en matière de transparence – applicables à la publicité politique et aux sources de financement, et en particulier aux dons – et à faire davantage référence aux valeurs de l'article 2 du traité sur l'UE. La proposition de la Commission précisera également que les partis politiques européens ne devraient aucunement être empêchés de mener des campagnes transfrontières dans l'UE, ce qui est essentiel pour leur mission et qui leur permettra d'interagir plus aisément avec leurs partis membres nationaux. Elle encouragera une représentation plus équilibrée au sein des partis politiques, contribuant ainsi à l'objectif politique général d'une plus grande inclusion et d'une diversité accrue dans le débat démocratique. Enfin, elle renforcera la viabilité financière des partis politiques européens en limitant l'exigence de cofinancement, notamment pendant l'année des élections au Parlement européen, et réduira les charges administratives excessives.

5. La coopération en matière de résilience électorale

Il est essentiel que les États membres coopèrent pour garantir la résilience des processus électoraux et se soutenir mutuellement face aux menaces. Ainsi qu'elle l'a indiqué dans le PAED et dans le rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020, la Commission continue de mettre à profit le réseau européen de coopération en matière d'élections pour tenir un certain nombre de ses engagements, et notamment pour:

- faciliter et améliorer en permanence la capacité de tous les citoyens de l'Union à exercer leur droit de vote, notamment en encourageant l'échange de bonnes pratiques et l'assistance mutuelle afin de garantir des élections libres et équitables et en mettant en place un mécanisme conjoint pour la résilience électorale;
- établir des références communes relatives aux bonnes pratiques en ce qui concerne des étapes spécifiques du cycle électoral;

²² Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 sur l'application du règlement [(UE, Euratom) n° 1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes] (2021/2018 (INI)), disponible à l'adresse suivante: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_FR.html.

²³ Evaluation report pursuant to Article 38 of Regulation 1141/2014 on the statute and funding of the European political parties and European political foundations (rapport d'évaluation sur le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes), établi conformément à l'article 38 du règlement (CE) n° 1141/2014, COM(2021) 717 final.

- établir des références communes concernant la collecte de données sur la participation des citoyens mobiles de l'Union aux élections municipales et aux élections au Parlement européen;
- encourager la coopération entre les réseaux de l'UE et les organisations internationales afin de renforcer les capacités et d'échanger de bonnes pratiques en matière de lutte contre les menaces électorales, et afin de promouvoir des normes internationales élevées en matière d'utilisation des nouvelles technologies.

Sur la base de cette coopération, la Commission proposera aux États membres un «mécanisme conjoint pour la résilience électorale» dès 2022. Ce mécanisme sera mis en place et coordonné par l'intermédiaire du réseau européen de coopération en matière d'élections, en étroite collaboration avec le groupe de coopération pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information et le système d'alerte rapide de l'UE. Il aura pour principal objectif opérationnel d'encourager le déploiement d'équipes communes d'experts et l'échange d'experts en vue de processus électoraux résilients, en particulier dans le domaine des investigations en ligne, de la désinformation et de la cybersécurité des élections. D'autres types d'actions pourraient être envisagés progressivement, comme des sessions de formation communes ou le développement conjoint de systèmes informatiques.

Les échanges pourront se dérouler dans toute l'UE et des experts d'un État membre donné fourniront une aide dans un autre État membre. La participation d'experts du secteur privé, d'organisations internationales, de la société civile, du monde universitaire ou de pays tiers pourrait également, le cas échéant, être envisagée.

Bien que la formation, les tâches et le déploiement d'échanges d'experts se fassent à la demande des États membres, la Commission soutiendra ces derniers de manière proactive au moyen d'actions de planification structurées dans le cadre du réseau européen de coopération en matière d'élections, en vue de recenser les prochaines élections et les changements de procédure prévus, d'examiner les exigences et possibilités éventuelles en matière de coopération et de mise en commun des ressources et de déterminer les ressources potentielles en faveur de l'inclusion dans le cadre du mécanisme.

Un groupe de travail sur la cybersécurité des technologies électorales, placé sous les auspices du groupe de coopération établi au titre de la directive SRI²⁴, poursuivra ses travaux en étroite collaboration avec le réseau européen de coopération en matière d'élections en vue d'un partage d'expériences et de la fourniture d'orientations et d'une vue d'ensemble des outils, techniques et protocoles permettant de déceler, de prévenir et d'atténuer les menaces en matière de cybersécurité pesant sur les processus électoraux.

Au cours du second semestre de 2023, la Commission organisera également une manifestation de haut niveau consacrée aux élections, qui réunira différentes autorités

²⁴ Directive 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union. JO L 194 du 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32016L1148>.

compétentes en matière électorale, afin d'examiner les questions traitées dans le présent train de mesures.

La Commission examinera également si une proposition législative visant à protéger les infrastructures électorales en tant qu'infrastructures critiques est envisageable.

6. Conclusions

La mise en œuvre des mesures proposées dans le présent train de mesures permettra à l'Union européenne de disposer d'un cadre législatif plus solide afin de relever les défis auxquels sont confrontées nos démocraties et nos élections, dans le plein respect de nos valeurs et principes communs. Elle permettra aux électeurs d'exercer leurs droits démocratiques de façon plus efficiente, et notamment d'accéder à des sources d'information pluralistes et transparentes, aux partis européens d'interagir d'une manière plus efficace et plus responsable avec le public, et aux États membres et à l'Union européenne dans son ensemble de défendre un processus électoral démocratique, exempt de toute ingérence ou manipulation.

Le marché intérieur des services de publicité à caractère politique, plus intégré, doit être concilié avec la pleine jouissance des droits démocratiques des citoyens. En effet, la mise en place d'un marché intérieur performant va de pair avec la poursuite des valeurs communes à l'Union et à ses États membres. Le développement du marché intérieur des services de publicité politique de l'UE et la défense des valeurs de l'Union constituent les deux faces d'une même médaille. Le succès de cette démarche dépendra non seulement de la législation, mais aussi de sa mise en œuvre, qui permettra aux citoyens de bénéficier réellement, dans toute la mesure du possible, de l'objectif et de l'esprit des mesures proposées. Cela vaut pour tous les éléments du présent train de mesures.

La Commission compte sur une participation renforcée du Parlement européen et du Conseil, ainsi que sur celle d'un large éventail d'acteurs nationaux, publics et privés, venant s'ajouter aux autorités publiques, afin de s'assurer que la série de mesures présentées dans la présente communication seront adoptées et mises en œuvre en temps voulu pour les élections au Parlement européen de 2024.

