



Bruxelles, le 19.6.2020
COM(2020) 252 final

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

Rapport sur les élections au Parlement européen de 2019

{SWD(2020) 113 final}

1. Introduction

Les élections au Parlement européen comptent parmi les plus grands exercices démocratiques au monde. En mai 2019, les citoyens de l'Union européenne ont élu directement 751 membres du Parlement européen¹ parmi plus de 15 000 candidats parlementaires, avec plus de 250 millions de suffrages exprimés en Europe.

Le taux de participation record aux élections au Parlement européen de 2019 (ci-après les «élections»), le plus élevé de ces 25 dernières années, témoigne du dynamisme de notre démocratie et de l'engagement renouvelé des citoyens de l'Union dans la construction de l'avenir de celle-ci, en particulier chez les jeunes. L'enquête post-électorale montre que les citoyens de l'Union estiment que leur voix compte plus jamais dans l'Union européenne². Un débat véritablement européen s'est fait jour sur des thèmes tels que l'économie, le changement climatique, les droits de l'homme et la démocratie³.

Il s'est également agi des élections au Parlement européen les plus numériques. Une grande partie des citoyens de l'Union utilisent l'internet⁴, et les sources en ligne et les médias sociaux jouent un rôle accru dans notre débat démocratique européen, en donnant aux acteurs politiques des occasions sans précédent de faire passer leur message, et aux citoyens un accès encore plus important au débat.

Le scandale Cambridge Analytica⁵ a révélé une face plus sombre de ces avancées. Il a mis en lumière une ingérence dans les élections qui exploite les réseaux sociaux en ligne pour

¹ Le 31 janvier, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne et les députés britanniques élus ont cessé d'être membres du Parlement européen. En conséquence, le nombre total de députés européens est tombé de 751 à 705, 46 des 73 sièges libérés par le Royaume-Uni ayant été gardés en réserve pour de nouveaux pays adhérant à l'Union. Les 27 sièges restants ont été répartis comme suit entre 14 pays de l'Union, de façon à mieux tenir compte du principe de la proportionnalité dégressive: France (+5), Espagne (+5), Italie (+3), Pays-Bas (+3), Irlande (+2), Suède (+1), Autriche (+1), Danemark (+1), Finlande (+1), Slovaquie (+1), Croatie (+1), Estonie (+1), Pologne (+1) et Roumanie (+1). Les données présentées dans ce rapport ont été ajustées afin de tenir compte de ce changement.

² 56 % sont d'accord sur le fait que leur voix compte dans l'Union (le résultat le plus positif depuis que cette question a été posée pour la première fois en 2002). Parlement européen, *The 2019 post-electoral survey*, p. 11, voir: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf> (en anglais uniquement).

³ Sur la base de plus de 11 000 documents électoraux, notamment des affiches, des publicités télévisées, des messages dans les médias sociaux et des annonces imprimées de 418 partis politiques ou candidats, ainsi que de 193 comptes Facebook officiels, le Centre européen de suivi des élections a recensé les sujets les plus fréquemment soulevés dans le cadre des campagnes électorales, à savoir l'«Europe» (15 % de tous les sujets), suivie des «valeurs», de l'«économie», des «questions sociales» et de l'«environnement». Voir Johansson, Bengt et Novelli, Edoardo, «2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States», 9 juillet 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en> (en anglais uniquement).

⁴ La plupart des citoyens de l'Union utilisent l'internet au moins une fois par semaine et près de la moitié (45 %) l'utilisent désormais comme leur principale source d'information sur les questions politiques nationales et pour en savoir plus sur l'Union européenne. Eurobaromètre Standard 90 – Les habitudes médiatiques dans l'Union européenne, décembre 2018 <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/86432>.

⁵ Le scandale a éclaté en 2018 à la suite de signalements faits notamment par d'anciens salariés de Cambridge Analytica et une société de conseil à laquelle Cambridge Analytica avait commandé une application mise à la disposition des utilisateurs de Facebook pour récolter des données auprès d'eux et de leur cercle de contacts, qui étaient ensuite utilisées pour cibler les messages politiques dans le cadre de plusieurs élections au cours des années suivantes. Les données étaient collectées auprès de citoyens américains et de citoyens de plusieurs États de l'Union européenne. Des mesures de suivi ont été prises par les autorités de régulation.

induire les citoyens en erreur et manipuler le débat et les choix des électeurs⁶, en dissimulant ou en donnant une représentation faussée d'informations essentielles telles que l'origine et l'intention politique des communications, leurs sources et leur financement.

Des données à caractère personnel pourraient également être utilisées de manière occulte et illicite pour cibler les citoyens au moyen de contenus à caractère manipulateur. Des indications comportementales tirées de l'activité en ligne des citoyens ont été utilisées pour détourner les règles des systèmes des plateformes en ligne afin d'amplifier artificiellement ces contenus. D'autres techniques d'ingérence en ligne peuvent être utilisées, notamment les cyberattaques et le contournement des garanties électorales traditionnelles telles que les règles de financement.

Avant les élections, la Commission avait publié un ensemble de mesures (le «paquet électoral») destinées à relever ces défis, afin de faire en sorte que les élections soient à la fois libres et régulières. Ce paquet favorisait une approche globale et une assistance mutuelle entre les autorités compétentes, soutenues par la mise en place de réseaux électoraux aux niveaux national et européen. Il s'appuyait sur des travaux menés de longue date avec les États membres dans le cadre des élections et appelait à une plus grande transparence des campagnes politiques, apportait une plus grande clarté quant à l'application des exigences en matière de protection des données dans le contexte électoral, favorisait la surveillance par les autorités compétentes et la protection contre les cybermenaces, ainsi qu'une meilleure sensibilisation et une volonté accrue de relever les défis de l'environnement en ligne⁷.

Le colloque de la Commission sur les droits fondamentaux de novembre 2018 était consacré à la démocratie en Europe. Cette manifestation de haut niveau a permis de dégager des pistes pour promouvoir une gouvernance démocratique libre, ouverte et saine à une époque caractérisée par un faible taux de participation aux élections, le populisme, la désinformation et les défis auxquels la société civile doit faire face⁸.

Le paquet électoral, combiné aux initiatives de la Commission en matière de désinformation – le code de bonnes pratiques contre la désinformation⁹ et le plan d'action contre la désinformation¹⁰, y compris le système d'alerte rapide et les activités d'analyse et de sensibilisation des task forces sur la communication stratégique (StratCom) du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) – a contribué à garantir l'intégrité du processus

⁶ Par exemple en ciblant des minorités et des groupes vulnérables spécifiques ([à ce sujet, voir la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européen (2019/2810(RSP)].

⁷ Adopté le 12 septembre 2018, état de l'Union 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_5681.

⁸ https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights/2018-annual-colloquium-fundamental-rights-2018-nov-26_en (en anglais uniquement).

⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59114.

¹⁰ Publié conjointement en 2018 par la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_daction_contre_la_desinformation.pdf.

électoral et la confiance des électeurs à son égard, qui s'est améliorée¹¹.

En s'appuyant sur les conclusions du rapport sur les élections au Parlement européen de 2014¹² et sur les enseignements tirés des élections précédentes et dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris dans le rapport 2017 sur la citoyenneté de l'Union visant à promouvoir et à renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union¹³, la Commission a pris un certain nombre d'initiatives destinées à accroître la perception d'une dimension européenne lors des élections et à soutenir la large participation de tous les citoyens de l'Union. Elle a collaboré avec d'autres institutions de l'Union, ainsi qu'avec des partis politiques, des États membres et d'autres parties. Elle a également noué un dialogue avec les États membres pour faire en sorte que la réglementation de l'Union et les droits que celle-ci confère soient respectés lors des élections, en donnant suite aux préoccupations exprimées par les citoyens et les parties prenantes. La Commission a également intensifié ses efforts de communication vis-à-vis des citoyens européens, en étroite coopération avec le Parlement européen, avec une forte dimension nationale et locale.

Le présent rapport passe en revue les éléments ci-dessus¹⁴ sur la base des points suivants:

- les réponses détaillées aux questionnaires de la Commission reçues de la part d'États membres, de partis politiques européens et nationaux, d'autorités nationales chargées de la protection des données et de plateformes informatiques¹⁵;
- les échanges avec les États membres dans le cadre du nouveau réseau européen de coopération en matière d'élections et d'un groupe d'experts associé; et
- les enquêtes Eurobaromètre et d'autres enquêtes, notamment l'enquête post-électorale publiée par le Parlement européen, ainsi que les études en la matière.

2. Participation aux élections

50,66 %¹⁶ des citoyens de l'Union ayant le droit de vote ont participé aux élections de 2019. Ce chiffre, le plus élevé des 25 dernières années, marque la première hausse du taux de participation depuis 1979. Les hausses depuis les élections de 2014 ont été fortes dans la

¹¹ La confiance à l'égard du caractère libre et régulier des élections s'est améliorée dans 21 États membres entre septembre 2018 et juin 2019. Les plus fortes hausses ont été observées en Grèce (80 %, + 18 pp), en Lituanie (78 %, + 14 pp), en Roumanie (65 %, + 14 pp) et en Espagne (77 %, + 12 pp). Pour plus de précisions, voir la section 4 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-206-FR-F1-1.PDF>

¹³ http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42013

¹⁴ Une première évaluation portant sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation a été présentée en juin 2019. Voir JOIN(2019) 12 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0012&from=FR>.

¹⁵ Au total, 26 États membres, 3 partis politiques européens, 17 partis politiques nationaux de 7 États membres et 4 plateformes informatiques ont répondu au questionnaire. Voir l'annexe du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹⁶ Ce chiffre passe à 52,4 % sans le Royaume-Uni.

plupart des États membres, et en particulier dans neuf d'entre eux¹⁷. Des baisses modestes ont également été observées dans huit États membres¹⁸. Des disparités importantes subsistent entre les États membres en ce qui concerne le taux de participation¹⁹.

Tant les jeunes que les primo-votants européens ont fait grimper le taux de participation électorale. Leur taux de participation a fortement augmenté, même davantage que celui des autres tranches d'âge²⁰. Au sein de la catégorie d'âge la plus jeune²¹, 42 % ont indiqué avoir voté, contre seulement 28 % en 2014: une forte hausse. La hausse a également été notable pour la tranche d'âge des 25-39 ans (de 35 % en 2014 à 47 % en 2019). Les électeurs plus âgés restent néanmoins plus nombreux à se rendre aux urnes que les plus jeunes (respectivement 52 % et 54 % pour les tranches d'âge des 40-54 ans et des plus de 55 ans)²².

Les éléments qui ont motivé les jeunes électeurs à voter sont tout aussi importants que le taux de participation lui-même. Ces jeunes partagent la ferme conviction que le vote est un devoir civique (plus de 50 %)²³ et ils ont également été fortement motivés par une préoccupation concernant le changement climatique (une motivation partagée par toutes les tranches d'âge), un désir de promouvoir les droits de l'homme et les valeurs démocratiques (qui les a motivés davantage que d'autres tranches d'âge), ainsi que l'économie²⁴.

Un nombre croissant de citoyens ayant le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes sont des «citoyens mobiles de l'Union»: des citoyens qui ont déménagé pour vivre, travailler ou étudier dans un autre État membre. Selon les estimations, sur les plus de 17 millions de citoyens mobiles recensés dans l'Union, près de 14 millions étaient en droit de voter (plus de 3 % de la population électorale de l'Union) lors des élections au Parlement européen organisées dans un autre État membre.

Ces citoyens mobiles de l'Union, qui, en vertu du droit de l'Union, bénéficient d'un droit direct de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans leur État membre de résidence, peuvent dans certains cas également se voir accorder par le droit national le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dont ils ont la nationalité (même s'ils résident à l'étranger). En pareil cas, à l'instar de tous les autres citoyens, ils ne peuvent voter qu'une seule fois et sont donc tenus de choisir de voter dans l'État membre de leur résidence ou dans celui dont ils ont la nationalité.

¹⁷ Pologne, Roumanie, Espagne, Autriche, Hongrie, Allemagne, Tchéquie, Danemark et Slovaquie (par ordre décroissant de la hausse des points de pourcentage).

¹⁸ Bulgarie, Portugal, Belgique, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte et Grèce (par ordre décroissant de la baisse des points de pourcentage).

¹⁹ De 88 % en Belgique (où le vote est obligatoire) à 23 % en Slovaquie.

²⁰ Le taux de participation des jeunes de moins de 25 ans est de 42 % (+ 14 points de pourcentage). Pour les citoyens entre 25 et 39 ans, il est de 47 % (+ 12 points de pourcentage). Ces chiffres restent inférieurs au taux de participation des personnes de 55 ans et plus (54 %, + 3 points de pourcentage).

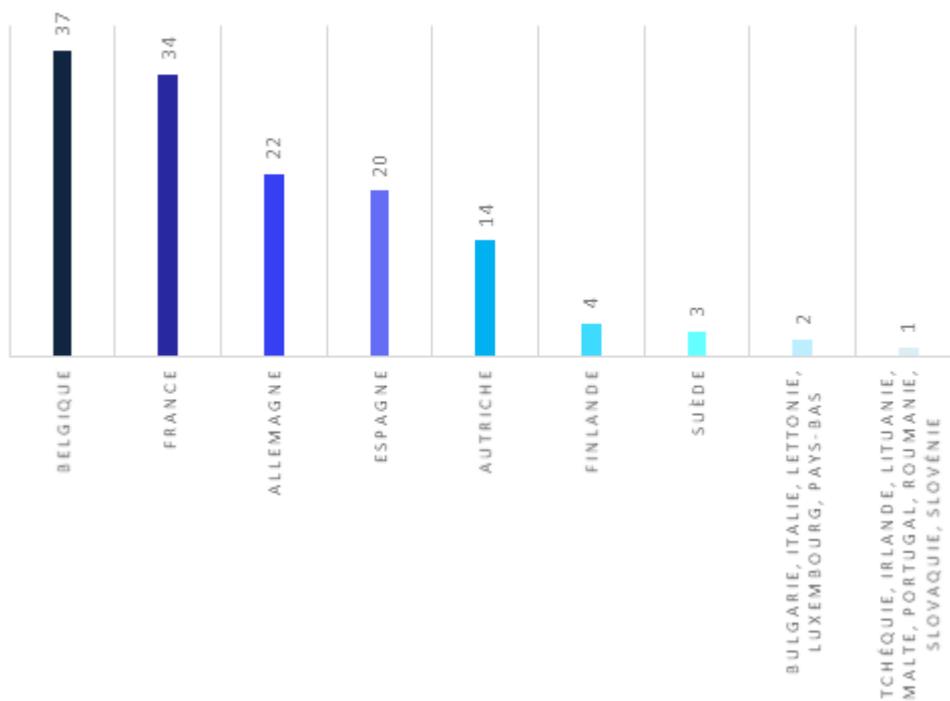
²¹ C'est-à-dire les citoyens âgés de 18 à 24 ans dans tous les États membres sauf la Grèce, où l'âge de la majorité électorale est de 17 ans, ainsi que l'Autriche et Malte, où il est de 16 ans.

²² Parlement européen, The 2019 post-electoral survey, p. 22.

²³ Idem, p. 49.

²⁴ Idem, p. 57.

NOMBRE DE CANDIDATS NON NATIONAUX PAR ÉTAT MEMBRE



Un nombre relativement faible de citoyens mobiles de l'Union ont exercé leurs droits électoraux, et généralement dans leur pays d'origine. Avant les élections, des citoyens ont indiqué qu'ils préféreraient exercer les droits que leur confère le droit de l'Union et voter pour des listes dans leur pays de résidence. Ils ont cependant été quatre fois plus nombreux²⁵ à s'inscrire pour voter pour des listes du pays dont ils ont la nationalité, lorsque cette option était disponible²⁶. Ce constat donne à penser que le choix est important pour maintenir une participation élevée.

Le nombre de citoyens mobiles de l'Union qui se sont présentés comme candidats a baissé, tombant de 170 en 2014 à 168²⁷ en 2019 (dans 18 États membres). Cinq d'entre eux ont été élus, trois en France et deux au Royaume-Uni.

Des défis restent à relever en ce qui concerne la participation des citoyens mobiles de l'Union, comme l'inscription sur les listes électorales. Des problèmes peuvent également se poser en raison de l'insuffisance des possibilités de vote à distance et de leur gestion²⁸, comme l'envoi tardif de lettres administratives, la lourdeur des procédures de vote par correspondance ou un nombre insuffisant d'isoloirs et d'effectifs dans les consulats.

La participation et la représentation des femmes ont augmenté lors des élections de 2019 par rapport aux élections précédentes. La différence entre le taux de participation des hommes et des femmes s'est réduite, passant de 4 % en 2014 à 3 % en 2019²⁹. De même, le nombre de femmes députées européennes est passé de 37 % à 39,4 %. Il subsiste toutefois des différences importantes entre les États membres et de nombreux défis doivent être relevés pour parvenir à la parité. Le tableau ci-dessous compare la proportion de femmes candidates et la proportion de femmes élues.

Pratiques visant à soutenir les citoyens mobiles de l'Union

Avant les élections, la Commission a encouragé les États membres à partager leurs bonnes pratiques afin de stimuler la participation des citoyens mobiles de l'Union aux élections et a fourni un soutien et des informations sur le vote et l'éligibilité, notamment:

des **informations** et des **orientations** sur les formalités et délais à respecter pour voter sur le portail «L'Europe est à vous»; sur les formalités et modes de scrutin sur les pages web consacrées aux élections européennes et au moyen de fiches d'information élaborées conjointement avec le Parlement européen; et des encouragements à participer au scrutin au moyen d'une campagne ciblée sur les médias sociaux;

un **choix** pour les citoyens. Les États membres ont partagé leur expérience en matière de modes de scrutin avant les élections lors d'une manifestation de haut niveau sur la participation et les questions démocratiques (avril 2018);

un **soutien** à des projets au titre de son programme «Droits, égalité et citoyenneté».

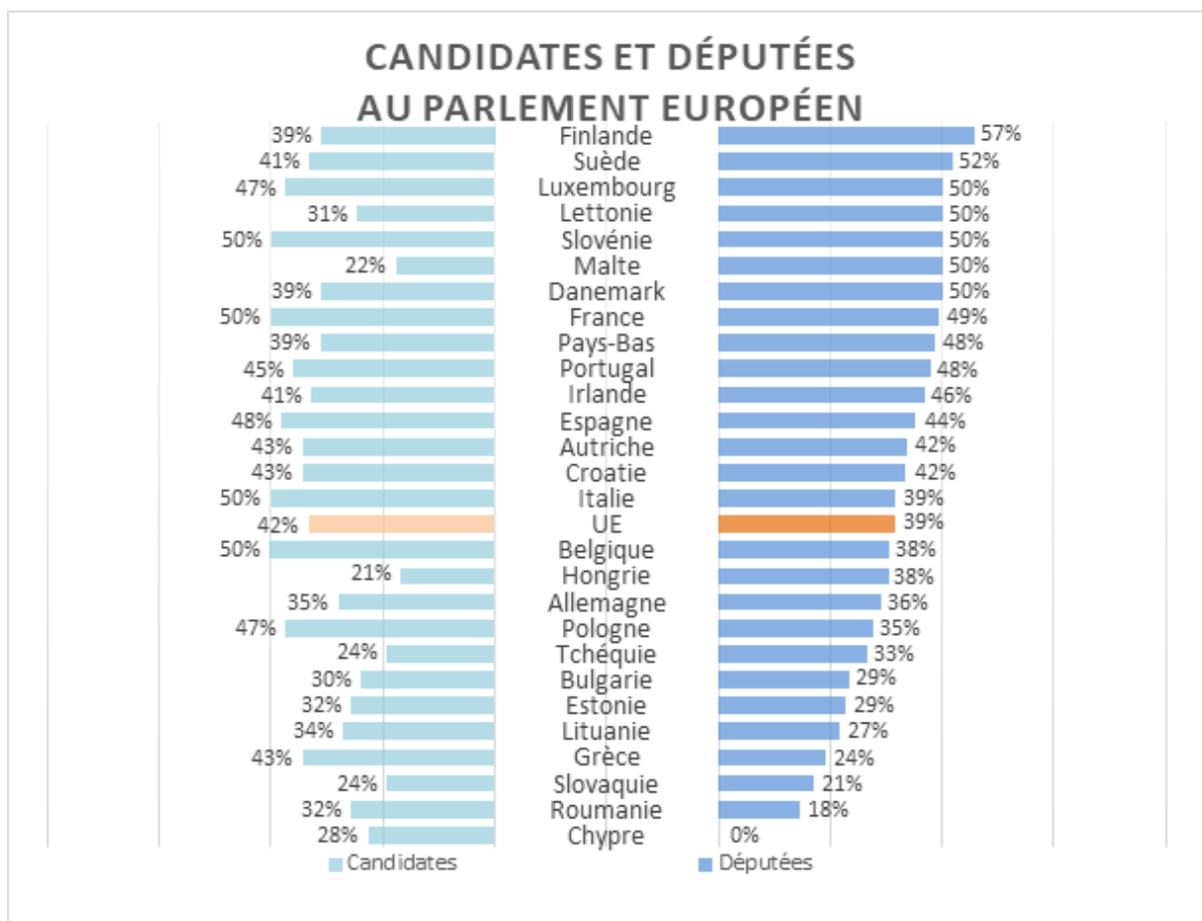
²⁵ Sur la base des données reçues, environ 5,5 millions contre 1,3 million. Pour plus de précisions, voir la section 2.2.1 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

²⁶ Certains États membres limitent le droit de vote de leurs ressortissants qui résident en dehors de leur territoire, même dans d'autres États membres. Cette perte du droit de vote, qui, pour des élections qui ne relèvent pas des droits conférés par le droit de l'Union, comme les élections législatives nationales, peut équivaloir à une déchéance, sera examinée plus avant dans le rapport 2020 sur la citoyenneté de l'Union que la Commission devrait publier cette année.

²⁷ 152 si on ne compte pas les candidats au Royaume-Uni.

²⁸ Voir l'étude sur l'utilisation du vote à distance pour soutenir la participation dans de nombreux groupes, 2017-18, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_fr.

²⁹ Dans certains États membres, le taux de participation des femmes a sensiblement augmenté, par exemple en Finlande où il est passé de 38 % à 43,4 %.



De nombreux États membres ont pris des mesures pour améliorer la participation des femmes aux élections. Parmi ces mesures figurent notamment le fait de lier l’attribution de fonds publics aux partis politiques à la promotion de la participation politique des femmes (par exemple en Irlande), des systèmes de quotas pour les listes de candidats ou l’introduction d’une obligation générale pour les partis politiques d’avoir des listes de candidats respectant la parité (par exemple en Roumanie).

Pour les minorités ethniques figurant sur des listes de candidats, l’inscription à des élections ou l’accomplissement d’autres procédures électorales peut être plus difficile que pour le reste de la population. Par exemple, les électeurs appartenant à certaines communautés, comme la communauté rom, risquent davantage d’être confrontés à des difficultés pour accéder aux procédures d’inscription sur les listes électorales.

La raison en est, notamment, que ce groupe de population manque de documentation, de connaissance des exigences procédurales requises pour voter (comme la manière de produire un justificatif de domicile valable) et de soutien pour les prendre en charge tout au long du processus administratif. Les minorités ethniques représentent 5 % des membres du Parlement européen et 10 % de l’ensemble de la population³⁰.

³⁰ ENAR’s Election Analysis — other minorities in the new European Parliament 2019-2025, <https://www.enar.eu.org/ENAR-s-Election-Analysis-Ethnic-minorities-in-the-new-European-Parliament-2019> (en anglais uniquement).

Les citoyens de l'UE porteurs d'un handicap³¹ font face à des difficultés similaires lorsqu'ils participent à des élections. Ils sont également confrontés à des obstacles supplémentaires à l'exercice de leurs droits, en raison de problèmes d'accessibilité, par exemple. Tous les États membres de l'UE, ainsi que l'Union européenne elle-même, ont ratifié la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)³². Selon un rapport récent du Comité économique et social européen, quelque 800 000 citoyens de l'Union originaires de 16 États membres sont privés de leur droit de participer aux élections parce que les règles et les modalités d'organisation dans leur pays ne tiennent pas suffisamment compte de leurs besoins spécifiques³³. Manifestement, les personnes handicapées restent sous-représentées parmi les membres élus du Parlement européen.

Dans ses réunions avec les États membres, la Commission les sensibilise aux droits des personnes handicapées et aux obligations qui leur incombent au titre de la CDPH³⁴. Elle a organisé des débats sur cette question, a montré le fonctionnement de systèmes de vote électroniques accessibles et a, de manière plus générale, soutenu l'échange de bonnes pratiques. L'UE finance également des organisations européennes de personnes handicapées pour que ces dernières puissent accroître la sensibilisation, mieux défendre leurs droits et renforcer les capacités de leurs organisations membres.

Les États membres mettent en œuvre diverses pratiques pour encourager la participation de différents groupes de citoyens³⁵. La Commission facilite l'échange de ces bonnes pratiques depuis les élections de 2014, et elle l'a notamment fait lors d'une

Exemples de bonnes pratiques visant à soutenir les citoyens handicapés

Des **urnes mobiles** pour les personnes handicapées (Bulgarie).

Du **matériel d'information ciblé** rédigé en langage clair et en braille (vidéos et brochures) pour soutenir des groupes spécifiques dans différentes langues (Belgique et Lituanie).

Vote électronique autonome pour les malvoyants (Belgique).

Bureaux de vote et urnes accessibles dans des maisons de retraite (Irlande).

Abaissement des seuils pour créer un parti politique (Roumanie).

Bulletins de vote papier en braille (Slovaquie).

Soutien spécifique aux candidats parlementaires porteur de handicap, y compris des bourses de stages au sein de partis politiques (Royaume-Uni, projet du gouvernement écossais).

³¹15,1 % des femmes et 12,9 % des hommes âgés de 15 à 64 ans déclarent éprouver des difficultés à effectuer une tâche élémentaire. Voir Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8c/Infographic_Disability_statistics_final.png.

³²La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées garantit aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres. Voir le texte de la Convention: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-29-participation-in-political-and-public-life.html>.

³³La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées – mars 2019, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/ge-02-19-153-fr-n.pdf>.

³⁴ Et notamment au sein du groupe de haut niveau sur le handicap, du forum de travail sur la mise en œuvre de la CDPH des Nations unies et de la conférence européenne annuelle organisée à l'occasion de la Journée européenne des personnes handicapées.

³⁵ Quelques exemples de bonnes pratiques sont fournis en encadré. De plus amples informations sur les pratiques échangées sont disponibles dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

manifestation de haut niveau sur les questions électorales en avril 2018. En 2018, le colloque de la Commission sur les droits fondamentaux était consacré à la démocratie en Europe: il proposait entre autres des échanges nourris sur les pratiques visant à promouvoir une participation et une représentation larges en tant que condition préalable pour aboutir à des sociétés démocratiques inclusives³⁶.

Les données sur la participation électorale d'autres groupes sous-représentés restent limitées et peu d'États membres en collectent.

Dans le cadre de son **programme «Droits, égalité et citoyenneté»**, la Commission a soutenu la participation des citoyens de l'Union sous-représentés. Entre 2014 et 2020, le programme a alloué 20 millions d'EUR au financement d'initiatives visant à promouvoir et à renforcer l'exercice des droits découlant de la citoyenneté de l'Union. Il s'agissait notamment de subventions à l'action d'un montant de 8,5 millions d'EUR, qui ont déjà permis de financer plus de 20 projets³⁷, tels que:

- des outils permettant de sensibiliser les citoyens de l'UE à leurs droits politiques et aux procédures de participation aux élections au Parlement européen,³⁸
- des guides de bonnes pratiques destinés aux autorités des États membres pour aider les citoyens de l'UE à exercer leurs droits de vote;³⁹
- des outils multilingues fournissant des informations sur les programmes des partis politiques au cours de la campagne électorale;⁴⁰ et
- des initiatives ciblées visant à encourager la participation des groupes sous-représentés.⁴¹

Le programme «L'Europe pour les citoyens» soutient des activités portant sur la participation civique au sens le plus large du terme. Des projets de jumelage de villes et des projets de la société civile ont abordé les manières d'atteindre les électeurs, y compris les primo-votants ou les électeurs vivant dans des régions reculées.

Afin de soutenir la participation électorale dans la perspective des élections et de donner aux citoyens les moyens de prendre des décisions en connaissance de cause, la Commission a mené des campagnes d'information et de communication en étroite coopération avec le Parlement européen⁴², notamment sur ce que fait l'UE, sur les modalités de vote et sur la manière de s'engager⁴³. Ces campagnes proactives et multilingues présentaient une

³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/conclusions-colloquium-2018_en.

³⁷ Des liens vers des exemples de projets financés figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

³⁸ Voir par exemple <http://www.spaceu2019.eu/>.

³⁹ Voir par exemple <https://smp.eelga.gov.uk/migrant-workers/act-project/>.

⁴⁰ Voir par exemple <https://euandi2019.eui.eu/> et <https://yourvotematters.eu/en/>.

⁴¹ Voir par exemple http://www.diversitygroup.it/fwp_portfolio/migrant-political-participation/ et <https://www.lawcentres.org.uk/lcn-s-work/living-rights-project>.

⁴² Voir par exemple https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_fr.htm et [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_FR.pdf).

⁴³ Vu la diversité des délais d'inscription et des modalités de vote dans les différents pays, il était essentiel d'informer les citoyens européens mobiles sur leurs droits électoraux.

dimension locale forte.

À partir de novembre 2014 et jusqu'aux élections, des commissaires et de hauts fonctionnaires de la Commission ont participé à plus de 1 730 dialogues avec les citoyens dans toute l'Europe, sous la forme de débats publics. Ces dialogues ont aidé les citoyens à comprendre l'impact des politiques européennes sur leur vie, en s'efforçant de les rapprocher des décideurs clés au sein de la Commission et, plus largement, de la démocratie européenne.

Des autorités des États membres, des organisations de la société civile, des vérificateurs de faits, des organismes privés, y compris des plateformes, et d'autres parties prenantes ont mené de nombreuses activités de sensibilisation à l'approche des élections. Les représentations de la Commission ont souvent contribué à coordonner ces activités, en établissant un lien entre le niveau local et le niveau européen.

Analyse et mesures de suivi

Le **taux de participation record a montré le renouveau de la mobilisation en faveur de la démocratie de l'UE**. Dans l'ensemble, la participation a considérablement augmenté, mais pas de la même manière dans tous les États membres ni dans tous les groupes de citoyens européens. Les activités de communication ont contribué à créer une dynamique en faveur de la participation démocratique.

Certaines pratiques simples peuvent faire une grande différence pour certains groupes particuliers, telles que les aménagements mis en place pour les électeurs handicapés, le soutien aux champions communautaires au niveau local, la diversification des modalités de vote et la collaboration avec les partis politiques pour encourager les citoyens sous-représentés à se porter candidats. Toutefois, ces pratiques ne sont pas largement appliquées.

La **qualité des indicateurs et des données collectées** concernant la participation de groupes spécifiques est limitée.

Les **citoyens**, y compris les jeunes, ne disposent pas toujours d'**outils suffisants pour participer activement**. Ce processus commence bien avant que les citoyens n'aient atteint l'âge de voter⁴⁴. Bon nombre de citoyens qui voteront pour la première fois lors des élections de 2024 suivent encore actuellement un enseignement à temps plein⁴⁵. C'est pourquoi il est important de concevoir des techniques innovantes adaptées à différents âges et répondant à des besoins différents pour soutenir la participation démocratique.

Pour les élections de 2024, les efforts doivent se poursuivre pour **faire participer tous les**

⁴⁴Pour sa part, la Commission a organisé l'initiative «*Back to School*» («Retour à l'école»), dans le cadre de laquelle plusieurs fonctionnaires européens se sont rendus dans des écoles de plusieurs États membres pour discuter de leur travail et de leur expérience dans l'UE et pour écouter les élèves. Cette initiative est désormais complétée par une initiative similaire intitulée «*Back to University*» («Retour à l'université»).

⁴⁵ https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_375_en.pdf

citoyens à la démocratie européenne et favoriser un taux de participation élevé à long terme. Il importe que personne ne soit oublié et que la participation et les résultats des élections au Parlement européen soient le reflet de la population et de la diversité de l'Union.

Les **mesures favorisant la sensibilisation et la participation du public** à la prise de décision européenne sont importantes pour faire en sorte que les citoyens de l'Union aient la certitude que leur voix est entendue et que leur vote compte.

Ces considérations importantes contribueront aux réflexions sur l'avenir de l'Europe et feront l'objet d'un suivi dans le cadre du prochain **plan d'action pour la démocratie européenne** et d'autres initiatives.

Dans ce contexte, la Commission:

- maintiendra ses efforts pour garantir l'**accès** à des **informations** précises sur l'Union européenne afin de soutenir la participation active des citoyens à la vie politique européenne et l'exercice de leurs droits électoraux. Des approches novatrices, une communication multilingue et de nouveaux canaux d'information seront utilisés pour atteindre tous les groupes et tous les acteurs locaux. La coopération avec le Parlement se poursuivra et les possibilités seront examinées de renforcer la collaboration avec d'autres institutions et organes de l'UE. Des dialogues avec les citoyens, adaptés au contexte linguistique et culturel local, seront organisés dans toute l'Union afin de renforcer le lien entre visions des citoyens et élaboration des politiques de l'Union sur les questions ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens;
- favorisera les meilleures pratiques et l'échange de connaissances entre États membres et avec les autres organismes concernés afin de favoriser un **taux de participation élevé**, y compris pour ce qui est des procédures de vote faciles et accessibles. Un atelier spécifique sur les **procédures de vote** sera organisé en 2021 au sein du réseau européen de coopération en matière d'élections;
- soutiendra la **participation inclusive et égale**, en coopération avec les États membres, les parlements, la société civile et les autres parties prenantes, notamment par la promotion des bonnes pratiques, la conscientisation et les financements⁴⁶. Pour les élections de 2024, une attention particulière sera accordée aux jeunes et aux personnes âgées, aux femmes, aux citoyens mobiles de l'UE et aux personnes handicapées⁴⁷. Conformément à sa stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, présentée le 5 mars 2020⁴⁸, la Commission encouragera des actions spécifiques pour parvenir à un équilibre hommes-femmes dans la prise de décision et en politique.

⁴⁶ Il s'agit notamment du financement prochain du programme «Citoyenneté, égalité, droits et valeurs».

⁴⁷ Socle européen des droits sociaux, principe 1: «Toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité, afin de maintenir ou d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société [...]».

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fr

La Commission consacrera également, en 2020, une session conjointe du réseau européen de coopération en matière d'élections et du groupe d'experts sur les questions électorales, afin d'intégrer les principes d'inclusion et d'égalité dans la participation démocratique;

- collaborera avec les autorités des États membres, en s'appuyant sur son réseau d'universitaires experts des droits liés à la citoyenneté et en consultation avec les organisations de la société civile, afin d'améliorer **les indicateurs et la collecte de données**, dans le plein respect des exigences en matière de droits fondamentaux et de protection des données;
- évaluera les mesures pratiques faisant **le meilleur usage des technologies numériques pour faciliter l'exercice inclusif des droits électoraux**, tout en garantissant la liberté et la confidentialité du vote, ainsi que la protection des données à caractère personnel, en s'appuyant notamment sur les résultats de l'étude sur les solutions de vote à distance⁴⁹ et les projets financés au titre du programme «Droits, égalité et citoyenneté»;
- étudiera les moyens de favoriser la **participation des enfants** à la vie démocratique européenne, notamment en vue de leur participation démocratique active en tant que citoyens de l'UE lorsqu'ils seront adultes. Il pourrait s'agir notamment de soutenir les mécanismes de participation des enfants au niveau local ou européen (conseils municipaux pour les enfants, parlements nationaux pour les enfants, etc.);
- renforcera les actions de **sensibilisation des enfants et des jeunes**, y compris dans le contexte scolaire⁵⁰;
- envisagera dans son rapport 2020 sur la citoyenneté de l'Union **d'autres mesures** visant à promouvoir et à renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

Les États membres sont encouragés à:

- élaborer **des rapports sur la conduite des élections au Parlement européen** dans leur pays et à inclure dans ces rapports des statistiques sur la participation aux élections, et notamment celle des groupes sous-représentés, afin d'éclairer l'élaboration des politiques à tous les niveaux;
- étudier les **possibilités d'offrir aux citoyens un choix plus large sur les modalités et le moment de vote** (vote à distance et à l'avance, ainsi que d'autres aménagements permettant de répondre à des besoins spécifiques);
- poursuivre le **partage des bonnes pratiques** et à prendre des mesures pour **promouvoir**

⁴⁹ Voir l'étude de la Commission sur l'utilisation du vote à distance pour soutenir la participation dans de nombreux groupes, 2017-18, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_fr.

⁵⁰ Les initiatives telles que «Back to School» ou «Back to University» («Retour à l'école» et «Retour à l'université»), promues par la Commission, sont pertinentes dans ce contexte.

la conscience des droits électoraux, ainsi qu'une **participation plus large et inclusive** aux élections au Parlement européen et une **représentation plus large et inclusive** dans les assemblées élues; et

- **envisager la mise en commun de ressources** et d'autres formes de soutien mutuel entre États membres en ce qui concerne la gestion des élections européennes, et notamment le partage d'installations temporaires pour des isolements, l'organisation des formalités d'inscription des électeurs dans des endroits où vivent de nombreux citoyens mobiles résidents de l'UE, la prise en compte des différences entre les règles nationales (par exemple en ce qui concerne les délais administratifs en matière d'inscription des électeurs) et le partage des meilleures pratiques en ce qui concerne les contributions aux cours de citoyenneté.

Les partis politiques européens, en collaboration avec les partis nationaux qui les composent, pourraient également accentuer leurs efforts visant à encourager une **participation inclusive** aux élections et la diffusion d'informations précises sur l'Union européenne.

3. La dimension européenne et l'exercice des droits électoraux des citoyens de l'UE

3.1. Les droits électoraux des citoyens de l'UE et la dimension européenne des élections

Les élections au Parlement européen sont uniques. Les États membres, avec leurs campagnes nationales respectives, leurs listes nationales et leurs propres règles et traditions, contribuent chacun à un résultat collectif, où les membres élus du Parlement représentent tous les citoyens et toutes les citoyennes de l'Union. Certains principes et procédures communs sont définis dans le droit de l'UE, notamment les règles qui permettent aux citoyens mobiles de l'UE d'exercer leur droit de vote et leur droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans leur pays de résidence, les règles qui régissent les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, ainsi que l'acte électoral européen de 1976⁵¹. Le reste est le fruit de la diversité et de la richesse des traditions politiques nationales des États membres. Par exemple, chaque État membre organise le vote aux élections européennes le jour de la semaine où il organise habituellement ses élections nationales. En pratique, cela signifie que les élections européennes se déroulent sur quatre jours. Toutefois, le droit de l'Union interdit de communiquer des résultats avant la clôture du scrutin dans l'État membre où les électeurs votent les derniers⁵².

⁵¹ Notamment les règles qui permettent aux citoyens mobiles de l'UE d'exercer leur droit de vote et leur droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans leur pays de résidence, les règles qui régissent les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, ainsi que l'acte électoral européen de 1976. Pour un aperçu (en anglais) des textes législatifs et des autres instruments pertinents de l'UE, voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_en#europeanparliamentalelections.

⁵² Article 10, paragraphe 2, de l'acte électoral européen de 1976.

Les résultats des élections au Parlement européen ont des conséquences directes pour les citoyens, qui doivent comprendre les enjeux au niveau européen pour pouvoir poser des choix politiques éclairés. Toutefois, il arrive souvent que les débats et les campagnes politiques soient éclipsés par des sujets nationaux ou locaux. Il importe donc de souligner davantage la dimension européenne des élections pour renforcer le lien entre les citoyens et les institutions européennes et, partant, la légitimité démocratique du processus décisionnel européen. Il s'agit également d'une question de responsabilité politique. Pour pouvoir demander des comptes aux mandataires politiques, les citoyens doivent pouvoir établir un lien clair entre les campagnes et programmes nationaux des candidats et les politiques et partis politiques européens auxquels ils se rattachent.

En 2015, le Parlement a fait usage de son droit d'initiative pour présenter une proposition⁵³ visant à réformer l'acte électoral de 1976⁵⁴. Un accord a été trouvé avec le Conseil sur un nombre limité de dispositions prévoyant notamment un seuil minimal obligatoire pour les partis et l'interdiction du vote multiple. Le processus d'approbation nationale exceptionnellement requis pour l'entrée en vigueur de cet acte n'a pas pu être mené à son terme avant les élections: les nouvelles dispositions ne sont donc pas entrées en vigueur pour les élections de 2019 et restent en suspens.

Avant les élections, la Commission a également pris des mesures spécifiques pour renforcer la dimension européenne des élections. En 2017, les règles relatives au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes ont été modifiées sur la base d'une proposition de la Commission⁵⁵. Cette réforme visait à améliorer la légitimité démocratique et à renforcer l'application des règles, notamment en ce qui concerne le respect des valeurs européennes. Un autre objectif consiste à rendre les liens entre partis européens et partis nationaux plus transparents. Les partis européens sont désormais tenus de veiller à ce que leur logo et leur programme figurent sur les sites web de tous les partis nationaux auxquels ils sont liés⁵⁶. Au moment de la rédaction du présent document, aucune information n'avait encore été publiée sur le respect effectif de cette exigence par les partis politiques européens qui ont demandé à bénéficier d'un financement⁵⁷. Après consultation de l'Autorité, le Parlement européen devrait publier un rapport sur le règlement au plus

⁵³Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne [2015/2035(INL)], JO C 366 du 27.10.2017, p. 7.

⁵⁴ La réforme visait «à renforcer la dimension démocratique et transnationale des élections européennes et la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'Union, à renforcer le concept de citoyenneté de l'Union, à améliorer le fonctionnement du Parlement européen et la gouvernance de l'Union, à conférer aux travaux du Parlement européen plus de légitimité, à consolider les principes d'égalité électorale et d'égalité des chances, à accroître l'efficacité du mode d'organisation des élections européennes et à rapprocher les députés au Parlement européen de leurs électeurs, notamment les plus jeunes».

⁵⁵ Commission européenne, proposition de règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM (2017) 481.

⁵⁶ La proposition de la Commission comprenait également la publication, sur les sites internet de ses partis membres, d'informations sur la représentation des hommes et des femmes parmi les candidats aux dernières élections européennes.

⁵⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (JO L 317 du 4.11.2014, p. 1).

tard le 31 décembre 2021. La Commission devrait quant à elle présenter son propre rapport dans un délai de 6 mois à compter de cette publication.

En 2018, la Commission a publié une recommandation⁵⁸ sur le renforcement du caractère européen et la conduite efficace des élections au Parlement européen de 2019, adressée aux États membres et aux partis politiques. Elle les invite à s'appuyer sur le système des candidats têtes de liste et à prendre des mesures pour renforcer la transparence en rendant plus visible le lien entre les partis nationaux et les partis politiques européens auxquels ils sont affiliés, dans toutes les communications pertinentes, y compris sur les documents de campagne et les bulletins de vote.

Sur la base des informations fournies par les États membres et les partis politiques européens et nationaux, il subsiste des possibilités d'améliorer cette transparence. Par exemple, plusieurs États membres⁵⁹ indiquent que leurs règles nationales n'autorisent pas l'affichage de logos de partis européens sur les bulletins de vote des partis nationaux. Peu de partis politiques indiquent avoir connaissance de cette possibilité ou avoir l'intention d'en faire usage, même lorsqu'elle existe⁶⁰.

Des progrès ont néanmoins été accomplis. Certains partis politiques, notamment en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Grèce et en Irlande, ont bien fourni des informations aux électeurs sur leurs affiliations européennes et plusieurs partis ont pris des mesures pour mettre en avant la dimension européenne des élections par l'intermédiaire de leur matériel de campagne et de leurs sites web. Deux partis politiques⁶¹ étaient présents dans plusieurs États membres et ont fait campagne pour un programme paneuropéen. Un député européen d'un de ces partis a été élu sur une liste allemande⁶².

L'Europe et plusieurs questions européennes, comme les «valeurs», l'«économie», le «social» et l'«environnement», ont été mises en évidence dans des documents pertinents au cours de la campagne, ce qui montre l'émergence d'un débat politique européen nouveau et distinct autour des élections⁶³.

⁵⁸ Recommandation (UE) 2018/234 de la Commission du 14 février 2018 visant à renforcer le caractère européen des élections au Parlement européen de 2019 et à rendre leur conduite plus efficace (JO L 45 du 17.2.2018, p. 40).

⁵⁹ La Bulgarie, la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède.

⁶⁰ Pour plus de précisions sur ce point, voir la section 3 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

⁶¹ Volt et DiEM25.

⁶² Pour le parti Volt allemand. Le parti DiEM25 n'a pas obtenu de députés au Parlement européen, mais il a aussi présenté des candidats aux élections nationales au Danemark, en Allemagne, en Grèce, en Espagne, en France, en Autriche, en Pologne et au Portugal, et certains d'entre eux ont été élus députés nationaux au Danemark, en Grèce, en Pologne et au Portugal.

⁶³ Ces thèmes sont également ressortis des plus de 1 700 dialogues avec les citoyens organisés dans l'Union depuis les dernières élections.

Johansson, Bengt et Novelli, Edoardo, «2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States», 9 juillet 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en> (en anglais uniquement).

3.2. Contrôle et application des droits électoraux

Pour jouir de la citoyenneté européenne, il est essentiel de pouvoir exercer pleinement les droits électoraux accordés par l'Union. Il incombe aux États membres de veiller à l'application correcte des règles et principes communs relatifs aux élections au Parlement européen et prévus par le droit de l'Union. La Commission, dans son rôle de gardienne des traités, contrôle et agit, si nécessaire.

Dans la perspective des élections, la Commission a pris diverses mesures pour s'assurer de l'application du droit de l'UE et pour éliminer les éventuels obstacles à l'exercice des droits électoraux des citoyens de l'Union. La Commission a engagé un dialogue avec trois États membres sur le droit des citoyens mobiles de l'UE d'adhérer à un parti politique, et avec un État membre sur le droit de fonder un parti politique. Des discussions ont également eu lieu avec plusieurs États membres afin de veiller à ce que des informations soient échangées dans le délai imparti de cinq jours, de sorte que les candidats qui ont été déchus de leur droit d'éligibilité dans leur État membre d'origine ne puissent pas être élus dans un autre État membre⁶⁴. À l'issue de ces discussions, plusieurs États membres ont modifié leur législation.

Dans le cas d'un État membre, le dialogue a permis de résoudre le problème de la protection du caractère secret du vote, et les discussions menées avec un autre État membre ont rendu possible l'exercice du droit de vote des personnes sans lieu de résidence fixe.

Avant et immédiatement après le scrutin, de nombreux citoyens de l'UE se sont adressés à la Commission pour lui faire part de leurs préoccupations au sujet des élections. Les problèmes les plus fréquemment soulevés concernaient des citoyens:

- qui se trouvaient dans l'incapacité de voter à distance (par courrier, par procuration ou en ligne) ou de se rendre personnellement dans un bureau de vote en dehors de leur pays d'origine (dans un consulat, une ambassade ou un bureau de vote spécialement prévu à cette occasion) ou, s'ils avaient la possibilité de voter, qui étaient confrontés à des difficultés administratives, des retards ou d'autres problèmes;
- qui rencontraient des retards ou des complications dans les procédures nationales d'inscription⁶⁵.

La Commission a été en pourparlers avec les pays concernés sur ces questions.

3.3. Mesures visant à empêcher le vote multiple

La Commission a aidé les États membres à mettre en œuvre les dispositions spécifiques de la législation de l'UE relatives aux droits électoraux des citoyens mobiles de l'UE, dans le

⁶⁴ Conformément à la directive 93/109/CE 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.

⁶⁵ Étaient concernés les citoyens de l'Union européenne qui essayaient de remplir les formalités établies par leur pays de nationalité, même s'ils votaient en dehors de ce pays, ainsi que les formalités établies par leur pays de résidence.

cadre du groupe d'experts sur les questions électorales⁶⁶. Les échanges ont abordé les formalités applicables, dont les délais relatifs à l'inscription, et les pratiques adoptées pour favoriser la participation.

Les échanges portaient aussi sur les mesures visant à empêcher le vote multiple des citoyens mobiles de l'UE. Dans le cadre de la réglementation de l'UE en vigueur, les États membres ont échangé des informations sur les citoyens mobiles électeurs qui se sont inscrits et qui ont fait part de leur intention de voter aux élections européennes dans leur pays de résidence, le but étant de les retirer des listes électorales de leur pays d'origine. Afin d'aider les États membres dans leur tâche, la Commission a conçu un outil destiné à soutenir l'échange sécurisé de ces informations en utilisant des données compatibles et elle a facilité le partage d'informations pertinentes entre les États membres, concernant notamment les délais électoraux. Entre février et mai 2019, les États membres ont échangé les données se rapportant à plus de 1,2 million d'électeurs et 114 candidats parlementaires. La collaboration étroite entre les États membres a permis de recenser quelque 214 000 inscriptions multiples de citoyens⁶⁷. La Commission n'a pas eu connaissance de cas de vote multiple lors des élections.

Cette procédure s'est caractérisée par un degré d'efficacité et de sécurité plus grand que lors des élections précédentes. Les États membres ont toutefois souligné que les divergences constatées entre les procédures nationales applicables posaient des difficultés, notamment en ce qui concerne la qualité des données échangées⁶⁸. Les problèmes étaient également imputables aux différences entre les délais s'appliquant à l'inscription et à la désinscription et aux conséquences de l'inscription et de la désinscription sur la capacité d'un citoyen à voter lors d'autres élections nationales.

3.4. Autres actions

Les citoyens eux-mêmes ont généralement la conviction que leur pays fait le nécessaire pour garantir des élections libres et régulières⁶⁹. L'observation des élections est importante pour assurer le respect des droits électoraux, renforcer l'autonomie et la participation des citoyens et, plus généralement, asseoir la confiance de la population dans les processus électoraux. Les États membres ont des approches différentes à cet égard. Des discussions et un échange de bonnes pratiques avec, notamment, des organisations d'observateurs ont eu lieu par l'intermédiaire du réseau européen de coopération en matière d'élections avant et après le scrutin⁷⁰.

⁶⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=617>.

⁶⁷ Voir la section 3.2 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

⁶⁸ En effet, l'identification transfrontière des citoyens mobiles électeurs de l'UE n'est possible que si les données d'identification sont compatibles entre les administrations nationales. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf

⁶⁹ Afin notamment d'empêcher les activités illégales et frauduleuses pendant les élections. Voir l'Eurobaromètre spécial 477 Démocratie et élections, p. 14.

⁷⁰ Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme est notamment intervenu ainsi qu'Electon-Watch.EU, qui a présenté son propre rapport d'initiative sur les élections, voir

Analyse et mesures de suivi

Il convient de redoubler d'efforts pour mettre en avant la dimension européenne des élections au Parlement européen. Malgré certains progrès accomplis et l'émergence progressive d'une dimension politique européenne au sein d'un espace démocratique européen en essor, des mesures de soutien et de consolidation sont nécessaires. Les États membres et les partis politiques nationaux jouent un rôle central à cet égard. Il y a lieu de promouvoir et de soutenir davantage la **transparence des relations entre la sphère politique européenne et les niveaux nationaux**, notamment par des règles nationales. Les partis politiques ont une responsabilité particulière en ce qui concerne la visibilité des liens entre les partis politiques européens nationaux et l'importance accordée aux questions européennes.

Avant les élections, la Commission a collaboré étroitement avec les États membres afin de veiller à ce que le droit applicable de l'UE soit mis en œuvre lors des élections de mai 2019. Cette collaboration a porté ses fruits et se poursuivra dans la perspective des élections de 2024. Elle a révélé que, dans certains domaines, les règles de l'UE pourraient être simplifiées et qu'une plus grande convergence entre les systèmes nationaux pourrait être bénéfique, en vue de faciliter la bonne tenue des élections, la coordination entre les autorités des États membres et l'organisation de la campagne au niveau européen. Les périodes définies par chaque État membre pour l'organisation de la campagne et la tenue des élections pourraient, par exemple, faire l'objet d'un alignement plus étroit.

L'une des six grandes ambitions de la Commission von der Leyen est d'insuffler un **nouvel élan pour la démocratie européenne**. Pour ce faire, il convient de promouvoir la dimension européenne des élections et de renforcer le lien entre les citoyens et le processus décisionnel européen, en utilisant au mieux les outils linguistiques et culturels appropriés. Les citoyens de l'UE joueront un rôle accru dans le processus décisionnel, ils auront davantage voix au chapitre et ils prendront une part active et prépondérante à la définition des priorités et du niveau d'ambition de l'Europe.

L'un des volets de la conférence sur l'avenir de l'Europe s'attachera à traiter des sujets liés aux processus démocratiques et aux questions institutionnelles, notamment le système des têtes de liste (Spitzenkandidaten) pour l'élection du président de la Commission européenne et la question des listes transnationales pour les élections au Parlement européen. La conférence devra présenter ses propositions législatives ou autres sur ce sujet. La Commission donnera suite à ces propositions lorsqu'elle aura compétence pour agir sur ce qui aura été convenu lors de la conférence et est prête à intervenir en tant que facilitateur et médiateur impartial entre le Parlement européen et le Conseil. À titre d'exemple, elle peut fournir une expertise juridique et institutionnelle et partager le fruit de ses recherches sur les processus électoraux ainsi que son éclairage sur les relations

<https://www.wahlbeobachtung.org/en/european-parliament-elections-2019-election-watch-eu-eam-final-report-with-16-recommendations>.

interinstitutionnelles⁷¹.

En temps utile avant les élections de 2024, la Commission présentera également des propositions pour **renforcer les règles applicables aux partis et fondations politiques européens**, et aussi pour préciser leur financement. Dans ce contexte, la Commission consultera notamment l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, les partis politiques européens et engagera une concertation avec le Parlement européen. Elle examinera également la possibilité de confier des tâches supplémentaires à l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes.

La Commission est déterminée à soutenir les efforts visant à renforcer la dimension européenne des élections. **Elle envisagera des mesures spécifiques afin, notamment:**

- **de sensibiliser à la dimension européenne** des élections lorsqu'elle s'efforce de nouer le dialogue avec les citoyens;
- **de renforcer le partenariat** entre la Commission européenne et le Parlement européen en vue de la préparation des élections de 2024 et de coopérer à la recherche de solutions pour accroître la dimension européenne des prochaines élections;
- **d'encourager l'établissement de liens plus clairs** entre les partis politiques européens et les partis nationaux. Des actions de financement sont prévues à cet effet. La Commission veillera également à susciter les débats sur ce thème au sein des structures concernées, telles que la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne et le réseau européen de coopération en matière d'élections;
- **de stimuler la prise de conscience et la dynamique autour des élections**, y compris lors de la soirée électorale, et de discuter de mesures concrètes pour une transmission sécurisée des résultats dans le cadre du réseau européen de coopération en matière d'élections;
- d'encourager les États membres à **faire davantage converger les périodes électorales**, dont la période de campagne et les autres périodes pertinentes, l'objectif étant de renforcer la dynamique créée dans tous les États membres pour les élections et d'améliorer l'efficacité des périodes de réserve et des autres règles en matière de campagne.

En étroite collaboration avec les autorités des États membres, tant au sein du réseau européen de coopération en matière d'élections que dans le groupe d'experts sur les questions électorales, et en dialogue avec d'autres organisations et parties prenantes internationales, **la Commission:**

⁷¹ Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Donner forme à la conférence sur l'avenir de l'Europe» du 22 janvier 2020 [COM(2020) 27 final]. La conférence s'attachera notamment à améliorer le système des têtes de liste et se penchera sur la question des listes transnationales.

- examinera, dans son **prochain rapport sur la citoyenneté de l'Union**, qui sera publié en 2020, la valeur ajoutée d'un **service d'aide destiné à soutenir l'exercice des droits électoraux** par les citoyens de l'UE, qui sera mis à la disposition tant des citoyens de l'UE (y compris des citoyens mobiles de l'UE) que des autorités concernées avant et pendant les élections;
- renforcera l'exercice des droits électoraux de l'UE par les citoyens mobiles de l'UE et encouragera le recours à des **garanties supplémentaires pour empêcher le vote multiple**. Il s'agira notamment de revoir le cadre actuel régissant les droits électoraux des citoyens mobiles de l'UE, notamment en ce qui concerne les données échangées, d'encourager une coordination plus étroite entre les États membres au moment de la préparation des listes électorales nationales (en tenant compte des règles nationales différentes relatives aux calendriers, des exigences en matière d'identification et des critères de qualification) et de sensibiliser les citoyens au fait que le vote multiple est interdit;
- soutiendra l'échange de bonnes pratiques sur l'**observation des élections**, notamment sur la manière d'associer directement les citoyens. Au sein du réseau européen de coopération en matière d'élections, les canaux de communication directe entre les autorités des États membres et les organisations d'observateurs concernées continueront d'être encouragés.

4. Lutte contre la désinformation et protection de l'intégrité et de la résilience du processus électoral

La campagne pour les élections européennes de 2019 n'avait jamais eu une telle dimension numérique. Les informations en ligne sont désormais la principale source utilisée par près de la moitié des citoyens européens pour s'enquérir de la politique nationale et européenne. Les médias sociaux représentent également un outil important qui permet aux responsables politiques d'aller vers les électeurs et aux organisations de campagne de mobiliser leurs militants.



La vitesse, la facilité et la couverture de la communication en ligne, ainsi que les perspectives offertes par les plateformes sociales en ligne pour cibler les citoyens grâce à la publicité et à la communication politiques posent de nouveaux défis. Si la plupart des citoyens de l'UE reconnaissent que les réseaux sociaux sont un moyen moderne de se tenir informés de la politique, ils estiment également que les informations politiques accessibles en ligne ne sont pas fiables⁷². Les élections, que ce soit en Europe

ou dans le monde, sont devenues la cible de tentatives de manipulation orchestrées par

⁷² Eurobaromètre standard 90 – Les habitudes médiatiques dans l'Union européenne, décembre 2018.

divers groupes malveillants, tant étatiques que non étatiques, qui cherchent à tirer parti des possibilités offertes par l'environnement numérique⁷³.

L'ingérence électorale peut être multiforme et motivée par la volonté d'influencer le choix des électeurs, de dissuader ces derniers d'aller voter, de saper la confiance de la population dans la démocratie ou d'obtenir un gain financier. Argent sale, cyberattaques, désinformation, mésinformation, comportement en ligne de nature à induire en erreur, thèses visant à manipuler et à semer la division⁷⁴, falsification, représentation trompeuse, escroqueries, utilisation abusive de données à caractère personnel, microciblage illégal, autant de procédés employés pour contourner et saper les règles électorales et autres dans un contexte électoral, fausser l'issue démocratique et éroder la confiance dans les institutions. L'ingérence dans les élections peut être un moyen pour des acteurs extérieurs d'exercer une influence hybride et ainsi d'inciter les citoyens à se détourner de la politique, de diviser et de déstabiliser notre Union et de porter atteinte à la crédibilité des institutions de l'UE, en attisant le mécontentement et la méfiance. Elle peut également être utilisée par la criminalité organisée⁷⁵.

Certains acteurs cherchent en particulier à décrédibiliser l'Union en sa qualité de garante des valeurs fondamentales de l'UE, dont la démocratie et l'égalité entre tous les citoyens (égalité entre les femmes et les hommes, protection de groupes spécifiques, par exemple). Les discours de haine et d'autres formes de harcèlement cherchent à réduire l'espace dévolu au débat démocratique et à l'engagement civique⁷⁶.

Conjointement au plan d'action contre la désinformation⁷⁷, le paquet électoral de la Commission⁷⁸ propose une boîte à outils destinée à relever ces défis, en s'appuyant sur le contrôle et l'application des règles liées aux activités en ligne s'inscrivant dans le contexte électoral et en réunissant toutes les entités concernées des États membres et des institutions de l'UE. Les institutions de l'UE et les États membres ont travaillé d'arrache-pied pour mettre en œuvre ces initiatives avant les élections.

Les autorités compétentes des États membres, les organisations de la société civile, les journalistes, les vérificateurs de faits, les plateformes et d'autres parties prenantes se sont

⁷³ Voir, par exemple A. Dawson et M. Innes «How Russia's Internet Research Agency Built its Disinformation Campaign» *The Political Quarterly*, Vol. 90, n° 2, avril-juin 2019. Un inventaire des efforts déployés pour utiliser la technologie à des fins de manipulation est disponible à l'adresse suivante: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cybertroops2019/>.

⁷⁴ Pour une enquête sur ces thèses, voir par exemple https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf. Pour une approche comportementale de l'incidence de l'information sur le processus décisionnel politique, voir <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117161/understanding-our-political-nature.pdf>.

⁷⁵ Voir, par exemple, les recherches menées par le centre européen de lutte contre les menaces hybrides sur l'utilisation de la cyberingérence pour manipuler les élections <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/10/Strategic-Analysis-2018-8-Past.pdf>.

⁷⁶ Ils visent aussi les journalistes appartenant à certains groupes.

⁷⁷ Le plan d'action s'inspire de la communication de la Commission d'avril 2018 intitulée «Lutter contre la désinformation en ligne». <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

⁷⁸ Adopté le 12 septembre 2018, état de l'Union 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_5681.

jointes aux efforts visant à soutenir la résilience des élections.

La Commission s'est tout particulièrement attachée à traiter les cas de désinformation touchant l'UE, notamment par des actions de communication ciblées, à la fois en réfutant les fausses allégations et en sensibilisant l'opinion publique aux problèmes et aux risques posés par la désinformation.

Ces mesures ont constitué des étapes importantes pour lutter plus efficacement contre les attaques et les manipulations électorales et dénoncer désinformation et d'autres ingérences illicites dans le débat démocratique.

Comme indiqué dans le rapport de juin 2019 sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation, la Russie est demeurée un acteur très présent sur ce terrain. Les messages pro-Kremlin, qui proviennent souvent de sources étatiques russes officielles, ont constitué une source importante de désinformation, comme le révèle la task force East StratCom du SEAE⁷⁹. D'autres acteurs déploient de plus en plus les mêmes tactiques, ce qui empêche de faire clairement la distinction entre la manipulation étrangère et la manipulation intérieure et rend difficile toute identification des auteurs de ces actes. Ainsi, il est apparu que d'aucuns avaient tenté de dissuader des électeurs de se rendre aux urnes en menant des attaques contre des sites web des autorités et avaient diffusé certains contenus à des fins de manipulation⁸⁰.

Malgré le fait que ces tentatives de manipulation se sont attaquées de manière récurrente à des sujets politiquement sensibles et visaient la population de l'UE dans la perspective des élections, aucune opération d'ingérence déguisée de grande ampleur n'a jusqu'à présent été mise à jour dans le cadre des élections de 2019.

L'ingérence électorale exercée dans un État membre a une incidence sur l'UE tout entière. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour faire face aux tentatives d'ingérence comme de manipulation visant les élections et le débat démocratique.

4.1. Une coopération sans précédent

Les défis liés aux élections sont de nature complexe et transversale. Aucun pays ni pouvoir public ne peut les surmonter seul. C'est la raison pour laquelle l'une des principales recommandations du paquet électoral consiste à inviter les États membres à mettre en place des **réseaux électoraux nationaux regroupant les autorités compétentes** chargées de la surveillance et de l'application des règles relatives aux activités en ligne pertinentes dans le contexte électoral. Les membres de ces réseaux sont les commissions électorales, les

⁷⁹ Voir, par exemple, les mises à jour sur les élections européennes de la task force East Stratcom:

<https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-the-long-game/> et <https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-reaping-what-was-sown/>.

⁸⁰ Deux États membres ont fait état d'attaques par déni de service menées contre des sites web des autorités nationales. Étant donné que ces attaques ont été immédiatement repérées et rapidement neutralisées, elles sont restées limitées. Pour de plus amples détails, voir la section 4 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

autorités chargées de la protection des données, les autorités responsables de la cybersécurité, les autorités de régulation des médias et d'autres autorités selon les besoins.

Tous les États membres ont établi des réseaux de ce type, aux structures et à l'encadrement différents⁸¹. À ce jour, la moitié des autorités nationales chargées de la protection des données⁸² et un peu moins de la moitié des autorités chargées de la régulation des médias participent à ces réseaux. Certains comprennent des autorités répressives et ont des liens avec les autorités chargées de la sécurité. Les États membres ont insisté sur le fait qu'une impulsion politique forte et des ressources suffisantes sont nécessaires pour que les réseaux puissent fonctionner correctement.

Des liens ont été établis entre ces réseaux et d'autres structures pertinentes telles que les équipes nationales de soutien en cas d'incidents informatiques et le **système d'alerte rapide de l'UE**⁸³. Le système d'alerte rapide a été mis en place avant les élections et a également facilité les échanges entre les experts et les points de contact nationaux. La coopération entre le Réseau européen de coopération en matière d'élections et le système d'alerte rapide a favorisé les interactions entre les communautés d'experts conformément au paquet électoral et a permis de dresser un tableau complet des activités de désinformation pendant la période électorale.

Conformément au paquet électoral, ces réseaux ont, entre autres, mené des activités visant à repérer les menaces et les failles dans le suivi et l'application des règles pertinentes et/ou à

Exemples de pratiques partagées au sein du Réseau européen de coopération en matière d'élections

La **Lettonie** a présenté une application qui permet aux citoyens de l'Union de surveiller le financement des partis politiques et de signaler les abus potentiels au bureau de lutte contre la corruption. Cette application participative a un effet tant dissuasif que coercitif.

Les **Pays-Bas** mènent une campagne de sensibilisation qui cible la désinformation en général et donne plus particulièrement des conseils pour une lecture critique. Le contenu de cette campagne s'applique donc aussi à des domaines autres que les élections.

L'**Autriche** a exposé un plan directeur national pour le passage au numérique et une initiative pour un internet plus sûr.

Le **Luxembourg** a conçu un plan d'action national qui couvre tous les domaines mis en évidence dans le paquet électoral.

L'**Espagne** a élaboré un site internet et des orientations bilingues pour les élections et mis en place une ligne d'assistance téléphonique ouverte 24 h/24 consacrée à la désinformation.

La **France** a adopté, en décembre 2018, une nouvelle loi sur les campagnes électorales. Elle envisage aussi d'adopter une législation pour soutenir l'éducation à la citoyenneté de l'Union, ainsi qu'une législation visant à imposer des obligations supplémentaires aux plateformes de médias sociaux.

⁸¹ Certains États membres ont inclus dans le réseau les autorités nationales de renseignement et de sécurité, le bureau du Premier ministre et des ministères tels ceux des affaires étrangères, de la justice, de l'intérieur, des affaires numériques et de l'administration publique.

⁸² Sur les 14 autorités nationales chargées de la protection des données qui ont répondu au questionnaire de la Commission.

⁸³ Une structure permanente qui permet le partage d'informations et d'analyses entre les institutions européennes et les États membres de l'UE: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/59644/Factsheet:%20Rapid%20Alert%20System>.

évaluer les risques qui pèsent sur les processus électoraux (18 États membres), ainsi que recensé et examiné les législations nationales pertinentes dans le contexte électoral (10 États membres)⁸⁴. Ces activités ont facilité l'élaboration de politiques éclairées.

La plupart des **États membres ont indiqué qu'ils utilisaient ces réseaux pour des élections autres** que les élections au Parlement européen. Certains États membres ont doté leurs réseaux d'outils spécifiques, tels qu'un accès à une plateforme de communication sécurisée, mais aucun n'a déclaré mobiliser des ressources financières spécifiques supplémentaires. Les États membres ont exprimé leur intérêt pour les fonds supplémentaires alloués par l'UE à l'appui de ces réseaux, fonds que la Commission mettra de nouveau à disposition en 2020⁸⁵.

Pour soutenir le partage d'expertise et de bonnes pratiques entre les États membres en ce qui concerne, notamment, les menaces, les failles et le respect des règles, les États membres ont également été invités à désigner, au sein de leurs réseaux électoraux nationaux, un point de contact pour participer au **Réseau de coopération européen en matière d'élections**. Ce réseau s'est réuni trois fois avant les élections et deux fois depuis. Les États membres ont discuté des activités spécifiques qu'ils ont menées au niveau national, telles que des campagnes de sensibilisation, des évaluations des risques et des cartographies des processus et des activités de surveillance et d'application, ainsi que des évolutions de la législation (voir l'encadré concernant les règles qui ont été recensées). Ils ont également partagé des informations sur leurs politiques, leurs logiciels et leurs recherches, sur une plateforme sécurisée fournie par la Commission qui a également été utilisée pour échanger des informations pendant les élections.

Le Réseau européen de coopération en matière d'élections a aussi facilité les échanges avec d'autres organes, notamment avec le Parlement européen, l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, le groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA), EUROPOL, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Comité européen de la protection des données et le Contrôleur européen de la protection des données, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, parmi lesquelles les observateurs des élections et les organisations de vérification de faits. Le 26 novembre 2019, les membres de ce réseau ont participé à un dialogue UE-États-Unis au niveau des experts sur la résilience des systèmes électoraux⁸⁶.

⁸⁴Voir la section 4.1.1. du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

⁸⁵<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-rcit-citi-ag-2020>.

⁸⁶<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/12/11/joint-eu-us-statement-following-the-eu-us-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>.

La Commission a aidé les États membres à **recenser leurs règles et leurs pratiques** pertinentes dans le contexte électoral. Cet exercice a porté sur les règles relatives aux contributions (interdiction des financements étrangers, limites, règles de publicité), aux dépenses (affectations et limites), aux campagnes (durée, période de réserve, sondages et autres restrictions) et aux médias (égalité entre les candidats, radiodiffusion, transparence des publicités politiques et règles applicables aux médias sociaux). Il a favorisé la compréhension mutuelle et les États membres ont exprimé leur volonté d'aller plus loin dans cette direction.

4.2. Amélioration de la transparence et plus grande dénonciation des manipulations

Le Réseau européen de coopération en matière d'élections a également soutenu les échanges sur la mise en œuvre des autres recommandations figurant dans le paquet électoral⁸⁷, **qui visaient, pour une part essentielle, à promouvoir la transparence et donc l'obligation de rendre des comptes**. De nombreuses activités d'ingérence, telles que les financements occultes et la désinformation ciblée, prospèrent dans l'ombre. La Commission a invité les **États membres et les partis politiques** à prendre des mesures pour permettre aux citoyens de reconnaître les communications payantes en ligne, les montants dépensés, l'origine des fonds et les moyens par lesquels ces communications les ont ciblés, et à assortir ces mesures de sanctions s'il y a lieu.

Certains États membres ont déclaré disposer de règles de transparence en matière de communications politiques payantes, bien que des difficultés persistent, liées à l'accès aux données et à la capacité de surveiller les comportements en ligne et donc de faire respecter les règles qui s'y appliquent⁸⁸. Certains États membres ont indiqué qu'ils songeaient à adopter une législation dans ce domaine, afin d'introduire des règles de transparence en ligne ou de moderniser les règles existantes en la matière. Les États

Recensement des règles

La plupart des États membres:

- **disposent de règles en matière de transparence** des dons et/ou interdisent les dons anonymes;
- **interdisent le financement étranger** des partis politiques et des campagnes électorales, même si certains se bornent à en limiter le montant ou à imposer des obligations d'information en la matière;
- **disposent de règles en matière de périodes de réserve** (lorsque la campagne doit cesser).

La moitié environ des États membres exigent la transparence pour les publicités et les communications politiques payantes.

Quelques États membres disposent de règles spécifiques sur les médias sociaux.

Plus d'un tiers des États membres disposent de règles qui contrôlent les médias de radiodiffusion lors des élections.

Quelques États membres disposent de règles de ce type applicables en ligne.

Un tiers des États membres ont clairement défini les périodes de campagne. Dans d'autres, aucune obligation spécifique ne s'applique.

⁸⁷ Voir la section 4.1.2. du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

⁸⁸ Dans certains cas, cela n'est pas prévu par la législation applicable, il existe des complications dues, par exemple, à un manque d'accès aux données en ligne ou cela dépend d'une surveillance passive exercée sur la base des informations fournies sur papier par les acteurs politiques.

membres ont encouragé la transparence et ont, dans certains cas, mené des activités de sensibilisation spécifiques. Des orientations ou des formations ont été fournies à des groupes spécifiques, tels que les partis politiques. Les États membres ont également échangé sur le réseau des informations concernant l'application en ligne de leurs garanties électorales hors ligne.

En mars 2019, M^{me} Jourová, alors commissaire, a écrit aux partis politiques nationaux⁸⁹ pour les inviter à mettre en pratique la recommandation de la Commission⁹⁰. Un échange spécifique a également eu lieu avec les partis politiques européens.

La Commission a également coopéré avec **les plateformes en ligne et l'industrie des technologies de l'information** pour protéger les élections de 2019 contre les campagnes de désinformation et la manipulation en ligne. Le code de bonnes pratiques contre la désinformation à destination des plateformes en ligne et du secteur de la publicité⁹¹ définit une série d'engagements visant notamment à garantir la transparence et la publication des informations concernant les publicités à caractère politique, à prévenir la manipulation des services en ligne par des acteurs malveillants, à donner des moyens d'action aux citoyens et aux chercheurs, et à prendre d'autres mesures pour améliorer l'obligation de rendre des comptes et la fiabilité de l'écosystème numérique. La Commission, avec le soutien de l'ERGA⁹², a procédé à un suivi intermédiaire intensif pour s'assurer que les engagements figurant dans le code étaient mis en œuvre avant les élections⁹³. Avec l'aide de l'ERGA, la Commission évalue actuellement l'efficacité globale du code au cours de sa première année d'existence⁹⁴.

Le code a permis d'améliorer la transparence des politiques des plateformes à l'égard de la désinformation. Au cours de la période qui a précédé les élections de 2019, Facebook, Google et Twitter ont multiplié les efforts pour accroître la transparence de leurs publicités à caractère politique⁹⁵, se sont efforcées d'améliorer l'intégrité de leurs services en repérant les activités de manipulation (telles que les actions coordonnées visant à amplifier les contenus et le recours abusif aux logiciels robots et aux faux comptes) et en y mettant fin.

⁸⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/letter_political_parties_final_en.pdf.

⁹⁰ Recommandation de la Commission du 12.9.2018 sur les réseaux de coopération électorale, la transparence en ligne, la protection contre les incidents de cybersécurité et la lutte contre les campagnes de désinformation à l'occasion des élections au Parlement européen, C(2018) 5949.

⁹¹ Les signataires du code de bonne pratique comprennent les grandes plateformes en ligne Facebook, Google, Twitter et Microsoft, ainsi que Mozilla et des associations professionnelles représentant le secteur de la publicité en ligne.

⁹² Le sous-groupe de l'ERGA chargé de cette mission a fait rapport, en juin 2019, sur la première phase de ses activités de suivi, laquelle a principalement porté sur la mise en œuvre des engagements en matière de transparence des publicités à caractère politique qui ont été pris dans le code. http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-06_Report-intermediate-monitoring-Code-of-Practice-on-disinformation.pdf.

⁹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

⁹⁴ Les signataires du code ont fourni des rapports annuels d'autoévaluation sur leur mise en œuvre de ce dernier. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/annual-self-assessment-reports-signatories-code-practice-disinformation-2019>. Outre l'aide fournie par l'ERGA, la Commission bénéficie aussi, pour l'évaluation du code, du soutien d'un consultant indépendant.

⁹⁵ En particulier, en les étiquetant et en les rendant accessibles au public au moyen de répertoires de publicités consultables.

Elles ont également amélioré le contrôle des placements de publicité pour limiter les pratiques malveillantes (pièges à clics) et réduire les recettes publicitaires des vecteurs de désinformation. Ces plateformes ont également pris un certain nombre de mesures pour promouvoir les contenus provenant de sources «authentiques»⁹⁶ et limiter la diffusion de la désinformation. Ces mesures constituent certes une étape importante vers une plus grande transparence dans le contexte des élections, mais elles ne sont pas suffisantes. Toutes les plateformes ne disposaient pas de bibliothèques de publicités dans tous les États membres avant les élections, les bibliothèques de publicités existantes étaient trop incomplètes et n'étaient pas assez facilement accessibles aux acteurs concernés, notamment aux autorités des États membres désireuses d'exercer leurs fonctions de contrôle et aux chercheurs souhaitant analyser les archives. Des progrès sont nécessaires à cet égard en vue des prochaines élections.

Les partis politiques nationaux et européens ont déclaré avoir pris des mesures pour se conformer à la fois à la législation applicable et aux obligations imposées dans les conditions d'utilisation des plateformes en ligne. Certaines de ces obligations ont toutefois été décrites comme posant problème⁹⁷. Les partis ont fait état de difficultés particulières dues à des modifications apportées aux conditions d'utilisation des plateformes peu avant les élections. À leur niveau, les partis n'ont généralement pas pris de mesures de transparence supplémentaires, telles que la publication, sur leurs sites internet, d'une liste de leurs publicités ou des montants dépensés en publicités à caractère politique en ligne⁹⁸. Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, ils ont indiqué qu'ils aimeraient avoir des éclaircissements sur les règles de transparence, sur l'approche correcte que les plateformes devraient adopter à l'égard des campagnes menées à l'échelle de l'UE et sur la fourniture d'une base de données en ligne à accès libre dans lesquelles ils pourraient introduire leurs informations en matière de transparence.

Dans le cadre du Réseau européen de coopération en matière d'élections, les États membres ont partagé leur expérience des interactions avec les plateformes de médias sociaux. Les plateformes ont directement collaboré avec certains d'entre eux, leur apportant un soutien spécifique, notamment sous la forme de dispositifs de remontée hiérarchique⁹⁹. Les discussions menées au sein du réseau¹⁰⁰ ont mis en lumière la nécessité

⁹⁶ La question de l'authenticité des contenus fait l'objet d'un débat relatif à la publication en ligne et un certain nombre de pistes sont à l'examen pour aider les utilisateurs à comprendre l'origine des contenus, ainsi que pour donner la priorité, pour certains sujets, aux informations provenant de sources faisant autorité, de sorte que les utilisateurs puissent, par exemple, trouver les informations sur les formalités électorales qui émanent de l'organe électoral national.

⁹⁷ Facebook a exigé des annonceurs qu'ils soient enregistrés dans le pays où ils souhaitaient acheter des publicités à caractère politique. Cela signifie que les partis politiques de l'UE devaient être enregistrés dans chaque État membre de l'UE pour mener des campagnes d'information à l'échelle de l'UE.

⁹⁸ Voir la recommandation du paquet électoral, point 9.

⁹⁹ Par exemple, Facebook a coopéré avec l'Office fédéral allemand pour la sécurité en matière de technologies de l'information pour lancer une initiative visant à une compréhension plus poussée et plus large des ingérences dans les élections et à donner des indications sur la manière de les combattre. Twitter a associé des fonctionnaires nationaux et des chercheurs à un portail de soutien aux partenaires pour faciliter la recherche sur la désinformation. Google a apporté son soutien à des journalistes et à des réseaux indépendants de vérification de faits. Pour de plus amples détails sur ces

d'un traitement plus équitable entre les États membres et d'un renforcement des interactions à un niveau opérationnel à l'appui de leurs fonctions de contrôle¹⁰¹, notamment un meilleur accès aux données, la désignation de points de contact et des échanges dans les langues des États membres concernés. Les États membres ont déclaré que les efforts consentis par les plateformes étaient incohérents et trop peu efficaces et que le soutien qui est proposé directement aux différents acteurs tels que les partis politiques, les candidats aux élections et les journalistes pouvait également poser problème dans leur ordre juridique¹⁰². Des préoccupations similaires ont été exprimées au sujet du système d'alerte rapide.

La Commission a également collaboré avec les plateformes en ligne dans le cadre du code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne.¹⁰³

4.3. Renforcement du respect de la protection des données

La Commission a également publié des **orientations** spécifiques relatives à l'**application du droit de l'UE en matière de protection des données dans le contexte électoral**. Les élections au Parlement européen étaient les premières élections auxquelles le cadre actualisé de l'UE en matière de protection des données s'appliquait¹⁰⁴. Le scandale Facebook-Cambridge Analytica¹⁰⁵ a démontré l'importance des règles de l'UE en matière de protection des données dans le contexte électoral, illustrant le risque de voir des données à caractère personnel utilisées en violation des règles en matière de protection des données dans une tentative d'influencer illégalement le résultat des élections¹⁰⁶.

Les autorités nationales, y compris certaines commissions électorales, ont pris des mesures spécifiques pour favoriser le respect de la protection des données, y compris des mesures visant à informer directement les partis politiques de leurs responsabilités en la matière. Certains États membres ont déclaré avoir infligé des amendes à l'approche des élections, quelques incidents ont été signalés¹⁰⁷ et des enquêtes sont en cours.

activités, voir la section 4.2.3. du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹⁰⁰ Voir les rapports du Réseau européen de coopération en matière d'élections et, pour de plus amples détails, le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹⁰¹ Cela concerne, par exemple, le respect des règles nationales, comme celles qui ont trait au contrôle des dépenses de campagne et aux périodes de réserve en ligne.

¹⁰² Par exemple, les règles nationales en matière de contrôle des dons en faveur des campagnes politiques.

¹⁰³ Code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en.

¹⁰⁴ 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 — RGPD).

¹⁰⁵ Cette affaire concernait l'utilisation abusive de données à caractère personnel collectées directement auprès des personnes concernées et de données résultant de leur comportement et de leur réseau social pour leur adresser, de manière ciblée, du contenu spécifique à caractère politique.

¹⁰⁶ Le RGPD a renforcé les pouvoirs dont les autorités nationales disposent pour contrôler ces règles et les faire respecter.

¹⁰⁷ La France, par exemple, a créé un formulaire spécifique au moyen duquel 697 plaintes ont été introduites dans le contexte des élections, dont 11 contre des partis politiques. En Espagne, 102 plaintes ont été signalées. Pour plus de

Il ressort des contributions des partis politiques que les obligations en matière de protection des données dans le contexte électoral ne sont pas assez claires et qu'un effort de sensibilisation supplémentaire s'impose.

Le paquet électoral contenait une proposition législative visant à instaurer des sanctions à l'encontre des partis européens et des fondations européennes qui chercheraient à tirer parti d'une infraction aux règles en matière de protection des données pour influencer ou tenter d'influencer délibérément le résultat des élections au Parlement européen. Cette proposition a été adoptée rapidement et était en vigueur au moment des élections¹⁰⁸. L'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes a collaboré avec les États membres pour en garantir la mise en œuvre effective. À ce jour, aucun cas relevant de ce nouveau mécanisme n'a été mis en lumière.

4.4. Renforcement de la cyber-résilience

La Commission a travaillé avec les autorités des États membres pour mettre en œuvre ses **recommandations sur la gestion des risques que font courir les cyberattaques** lors d'élections¹⁰⁹. Elle a invité les États membres à prendre des mesures adéquates pour comprendre et gérer les risques liés aux cyberattaques et pour appliquer le recueil sur la cybersécurité des technologies électorales mis au point par le groupe de coopération institué par la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information¹¹⁰. Les États membres ont également été invités à prendre des mesures de sensibilisation à ces risques, ce que beaucoup d'entre eux ont fait, y compris en organisant des formations et des exercices spécifiques avec la participation d'acteurs concernés tels que les partis politiques et les journalistes. La recommandation invitait également les partis politiques à agir pour atténuer les risques liés à la cybersécurité.

Afin d'appuyer la mise en œuvre de la recommandation et de renforcer la coopération entre les différentes autorités nationales, la Commission a organisé, en octobre 2018, un atelier de haut niveau sur les cybermenaces électorales,¹¹¹ dans le cadre duquel des autorités chargées de la cybersécurité et des autorités électorales se sont réunies pour s'entretenir des défis à venir¹¹².

En coopération avec l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) et le Parlement européen, la Commission a mené, en avril 2019, un exercice de simulation dans le cadre du Réseau européen de coopération en matière d'élections, visant à vérifier

précisions, voir la section 4.3.2 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32019R0493>.

¹⁰⁹ Recommandation du train de mesures électoral, points 12 à 18.

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf.

¹¹¹ https://wayback.archive-it.org/12090/20191129081252/https://ec.europa.eu/epsc/events/election-interference-digital-age-building-resilience-cyber-enabled-threats_en

¹¹² Les résultats de cet atelier sont également venus alimenter le colloque sur les droits fondamentaux organisé à la fin novembre 2018, qui était axé sur «la démocratie dans l'Union européenne».

l'efficacité des procédures de réaction et des plans de crise de l'Union et des États membres¹¹³. Le rapport de l'ENISA sur cet exercice, qui a été communiqué aux États membres, mentionnait les mesures et les capacités considérées comme essentielles à la résilience en matière de cybersécurité dans le cadre d'élections.

Les États membres ont signalé que la transmission des résultats au Parlement lors de la soirée électorale pouvait être améliorée. Dans certains cas, les autorités ont fourni une aide et une formation spécifiques aux partis politiques et aux candidats, ainsi qu'aux journalistes et aux médias, afin de promouvoir la cybersécurité et la résilience lors des élections¹¹⁴.

Analyse et mesures de suivi

La menace d'une manipulation des élections et d'une ingérence illicite dans celles-ci, visant à manipuler l'opinion et le choix des électeurs, était réelle et multiforme, de même que les travaux pour y faire face. Des cas isolés de cyberattaques, de plaintes concernant la protection des données et d'autres plaintes relatives aux élections ont été signalés, sans pour autant que des efforts clandestins, coordonnés et de grande envergure en vue d'une ingérence dans les élections n'aient été mis en évidence. Les retours d'information des États membres montrent que le train de mesures électoral et d'autres mesures de l'UE ont joué un rôle essentiel dans leurs efforts de prévention des menaces et l'exercice de leurs fonctions de surveillance.

Les États membres ont largement mis en œuvre le train de mesures électoral. Ils ont atteint des niveaux élevés de coopération et de coordination, tant en interne entre autorités compétentes¹¹⁵, y compris au sein des réseaux de coopération électorale nationaux et avec les organismes concernés, à caractère privé et autres, qu'entre États membres et avec les institutions européennes.

L'adoption d'une approche globale portant sur la société dans son ensemble a fait preuve de son utilité et s'est révélée efficace¹¹⁶.

Les principaux enseignements tirés sont notamment les suivants:

Des progrès supplémentaires sont nécessaires dans la lutte contre la désinformation, la manipulation et l'ingérence étrangère illicite¹¹⁷. Les garanties concernant les élections

¹¹³ L'ENISA avait précédemment émis un avis sur la cybersécurité dans le cadre d'élections, qui est venu alimenter le présent exercice, et a apporté son soutien à la réalisation d'exercices de cybersécurité nationaux à l'approche des élections <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-makes-recommendations-on-eu-wide-election-cybersecurity>

¹¹⁴ Pour plus de précisions, voir la section 4.4 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

¹¹⁵ Cela comprenait également la coopération entre experts électoraux et experts en matière de communication stratégique au sujet de la désinformation.

¹¹⁶ D'après une comparaison entre l'Eurobaromètre spécial 477 «Démocratie et élections» de novembre 2018 et l'enquête post-électorale du Parlement européen de 2019.

¹¹⁷ Les constatations sont détaillées dans la section 4.2.4. du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication, et sont reprises dans les recommandations du rapport du Centre d'excellence StratCom de l'OTAN sur le rôle des plateformes de médias sociaux dans la lutte contre les comportements non authentiques <https://www.stratcomcoe.org/how-social-media-companies-are-failing-combat-inauthentic-behaviour-online>.

doivent être efficaces et adaptées à l'environnement en ligne. La transparence des publicités et communications à caractère politique n'est pas suffisamment fiable.

Il est essentiel de développer des capacités suffisantes dans les institutions de l'UE, dans les États membres et au sein de la société civile pour détecter, analyser et mettre en lumière les actes de manipulation et d'ingérence.

Il est nécessaire de renforcer les capacités et les efforts déployés par les **autorités compétentes** pour l'exercice de leurs missions de surveillance et leurs échanges avec les plateformes. Les plateformes en ligne devraient disposer des structures et des procédures nécessaires pour être en mesure de contrôler le respect de la législation nationale et de l'UE applicable, en traitant les États membres de manière égale.

Les États membres ont exprimé leur soutien au renforcement de la coordination au niveau de l'UE dans ce domaine afin, notamment, de garantir un traitement égal des États membres et un suivi opérationnel en cas de problème.

Il convient également d'approfondir la **coopération renforcée** entre les autorités compétentes aux niveaux national et européen, y compris les autorités chargées de la protection des données et de la régulation des médias.

Les **plateformes en ligne** devraient accroître la **transparence** et l'imputabilité de leurs activités liées à des contenus politiques, et les engagements qu'elles prennent devraient être vérifiables par des tiers. L'**accès aux données des plateformes numériques, y compris celui dont dispose le monde de la recherche**, reste insuffisant. Cette situation peut avoir pour effet que les **journalistes** ont des difficultés à comprendre et à couvrir les menaces pesant sur le débat démocratique, et cela entrave les efforts de la **société civile** visant à sensibiliser les citoyens et à développer la résilience sociale. Les plateformes devraient accorder aux chercheurs et aux organismes concernés un accès renforcé aux données dans le strict respect des exigences en matière de protection des données, y compris en mettant en place des structures spécifiques à cet effet. Cela comprend le fait d'étendre le réseau de partenaires de recherche avec lequel les plateformes coopèrent actuellement. Il est nécessaire de mieux analyser la portée et l'incidence des ingérences dans le processus démocratique, y compris les modes de propagation de l'information en ligne, les algorithmes des moteurs de recherche et des plateformes de médias sociaux servant à hiérarchiser l'information et les efforts déployés par les plateformes pour promouvoir les contenus authentiques.

L'existence d'un **paysage médiatique libre, pluraliste et responsable** et la disponibilité d'**informations publiques de qualité** sont des conditions préalables à la conduite d'un débat politique sain et éclairé et à ce que les citoyens confrontés à de la désinformation et à d'autres types de manipulation puissent prendre des décisions en toute connaissance de cause et demander des comptes aux pouvoirs publics. Il s'agit là d'un élément essentiel de

l'équilibre des pouvoirs démocratiques et d'une exigence indispensable à tout discours démocratique sain.¹¹⁸

À l'avenir, il conviendra de s'employer davantage à soutenir l'**autonomisation des citoyens**, leur sensibilisation et l'éducation aux médias et à développer les **compétences** des citoyens de tous âges.

La Commission continuera d'appuyer les efforts des États membres. En particulier, **la Commission**:

- financera des **subventions** à l'action **destinées à soutenir les réseaux de coopération électorale nationaux** et d'autres actions visant à renforcer la résilience démocratique¹¹⁹;
- soutiendra le **renforcement de la coopération** entre États membres, en tirant le meilleur parti du Réseau européen de coopération en matière d'élections créé récemment et en garantissant une interaction et une coopération étroites avec d'autres réseaux, dont le système d'alerte rapide et ce, notamment:
 - grâce à des **activités opérationnelles** de nature pratique, y compris les ateliers et les analyses de risques, contribuant à une meilleure détection des menaces;
 - en favorisant la coopération entre États membres dans le domaine de la **surveillance des activités pertinentes liées aux plateformes en ligne**, y compris en partageant les informations sur les échanges menés avec les plateformes et en promouvant l'égalité de traitement entre tous les États membres;
 - en facilitant la poursuite de la coopération permanente entre le Réseau européen de coopération en matière d'élections, l'ERGA et le système d'alerte rapide, y compris en ce qui concerne les présomptions et analyses pertinentes dans un contexte électoral et les interactions avec les plateformes en ligne;
 - en renforçant la **coopération avec d'autres structures** telles que le Comité européen de la protection des données, l'ENISA et le groupe de coopération institué par la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (groupe de coopération SRI)¹²⁰;
 - en aidant les États membres à maintenir et compléter l'**inventaire du contexte réglementaire** pertinent pour les élections;
- poursuivra les **échanges avec les plateformes en ligne**, y compris dans le contexte du

¹¹⁸ Ce constat ressort également du dialogue mené par la Commission avec la société civile et les parties prenantes au sens large, notamment des conclusions des colloques successifs de la Commission sur les droits fondamentaux (ayant pour intitulés «Pluralisme des médias et démocratie» en 2016, «Les droits des femmes en ces temps troublés» en 2017 et «Démocratie en Europe» en 2018). Voir aussi, par exemple, les conclusions concernant l'incidence sur les élections libres des menaces exercées en ligne sur les acteurs des médias, dans le document de l'UNESCO intitulé «*Elections and Media in Digital Times*» <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486.locale=en> (en anglais).

¹¹⁹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-rcit-citi-ag-2020>

¹²⁰ L'objectif étant de traduire en termes opérationnels l'échange d'expertise en matière de cybersécurité et de renforcer les capacités techniques correspondantes.

code de bonnes pratiques contre la désinformation et du code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne et contribuera, avec les parties prenantes concernées telles que le Réseau européen de coopération en matière d'élections, le système d'alerte rapide et d'autres réseaux pertinents de l'UE, à l'élaboration de mesures supplémentaires visant à adopter une approche conjointe et des normes communes pour traiter des problèmes tels que la désinformation et les messages de haine en ligne;

- **continuera de soutenir la liberté des médias, le pluralisme des médias et le journalisme de qualité**, notamment en protégeant mieux les journalistes dans le contexte de la transformation du secteur des médias et de l'avenir numérique;
- poursuivra l'examen des questions liées à **l'application effective des exigences en matière de protection des données** dans le cadre des élections, y compris en ce qui concerne la transparence, le microciblage et l'utilisation d'algorithmes;
- lancera des actions concrètes (initiatives de soutien à l'éducation aux médias, à la réflexion critique et à l'éducation aux valeurs et à la citoyenneté de l'UE) visant à renforcer les **moyens d'action dont disposent les citoyens**, dans toute leur diversité, pour lutter contre la désinformation et la manipulation, examiner le paysage de l'information de manière critique et prendre des décisions en toute connaissance de cause;
- renforcera les connaissances sur les enjeux et les risques encourus et ce, notamment:
 - dans le strict respect des règles applicables et des compétences et responsabilités de chacun, en tirant le meilleur parti de l'Observatoire européen des médias numériques récemment créé afin de faciliter le lien avec les vérificateurs de faits et les chercheurs universitaires en Europe;
 - au moyen d'une étude sur l'incidence des technologies nouvelles et émergentes sur la tenue d'élections libres et régulières, afin d'examiner la manière dont l'utilisation de données sur les électeurs et le recours aux nouvelles technologies, y compris les techniques de microciblage, les algorithmes et l'intelligence artificielle, sont de nature à affecter le résultat d'élections et la confiance publique à leur égard. Les résultats devraient être disponibles à la fin 2020.
- apportera son soutien à une éventuelle **actualisation du recueil** sur la cybersécurité des technologies électorales dans le cadre du groupe de coopération SRI, en coopération étroite avec le Réseau européen de coopération en matière d'élections, afin de maintenir le document à jour et de l'adapter aux besoins des États membres.

Défendre une démocratie forte et dynamique en Europe est une question de légitimité et de confiance. La démocratie européenne est confrontée à des défis multiples qui trouvent leur origine tant en dehors de l'Union qu'à l'intérieur de celle-ci. Comme annoncé par la

présidente de la Commission dans ses orientations politiques, la Commission présentera un **plan d'action pour la démocratie européenne**¹²¹ destiné à améliorer la résilience de nos démocraties et à s'attaquer aux menaces d'ingérence extérieure qui planent sur les élections parlementaires européennes. Le but sera de lutter contre la désinformation et de s'adapter à l'évolution des menaces et des manipulations, ainsi que de soutenir la liberté et l'indépendance des médias. Il comprendra des propositions législatives relatives à la transparence de la publicité politique et à la clarification des règles relatives au financement des partis politiques européens.

5. Conclusions

La démocratie est l'une des valeurs fondamentales de notre Union. Ces valeurs deviennent d'autant plus importantes en cette période d'épreuve, d'adversité et d'incertitude. Le taux de participation record aux élections parlementaires européennes de 2019 a clairement montré la volonté des citoyens de renouer avec la politique européenne en Europe. Un véritable débat sur les politiques européennes a vu le jour. Forte de ce taux de participation élevé, la conférence sur l'avenir de l'Europe s'attachera à encourager les citoyens à faire davantage entendre leur voix et à jouer un rôle actif dans la définition de nos priorités et de notre degré d'ambition.

L'Europe a su relever le défi consistant à garantir la tenue d'élections libres et régulières, préservées de toute ingérence, ainsi qu'à renforcer la confiance des citoyens et leur foi dans la démocratie. Avec le soutien de la Commission et des autres institutions européennes, les États membres ont conjugué leurs efforts pour mettre en commun leur expertise et leurs capacités, comme jamais auparavant. La pandémie de COVID-19 a une nouvelle fois mis en évidence l'importance d'une telle coopération pour faire face à la désinformation et à la manipulation du débat démocratique.

Des progrès restent à faire en ce qui concerne le caractère inclusif de la démocratie européenne dans son ensemble. Tous les groupes de citoyens n'ont pas participé de manière égale aux élections. Si le Parlement européen affiche une meilleure parité hommes-femmes¹²², des progrès doivent encore être accomplis sur le plan de la participation démocratique des femmes, des citoyens handicapés, des jeunes citoyens et d'autres groupes. Des citoyens mobiles de l'UE ont rencontré des difficultés pour voter dans certains États membres, pour certains en voulant voter pour des candidats dans leur pays d'origine, pour d'autres au moment d'exprimer leur suffrage dans leur État de résidence.

De nombreux exemples de bonnes pratiques visant à soutenir la participation des groupes sous-représentés ont été signalés, mais leur portée devrait être étendue et il est nécessaire

¹²¹ Voir le programme de travail de la Commission pour 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-publication_fr.pdf.

¹²² 751 députés européens provenant de 190 partis politiques de 28 États membres ont été élus. 61 % ont rejoint les bancs du Parlement européen pour la première fois, 60 % sont des hommes et 40 % sont des femmes (soit une augmentation de trois points de pourcentage par rapport à 2014).

de disposer de chiffres plus complets et fiables. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour supprimer les derniers obstacles et garantir une participation inclusive.

Si certaines avancées ont été réalisées en ce qui concerne le renforcement de la dimension européenne des élections, le lien entre les partis nationaux et les partis européens reste généralement flou pour les électeurs. Dans la plupart des États membres, les bulletins de vote continuent à n'indiquer que les noms et logos des partis nationaux, et ne mentionnent pas le parti européen auquel ils sont rattachés¹²³. En outre, les programmes électoraux des partis européens n'ont globalement pas encore trouvé leur place dans le débat politique général dans les États membres.

Les institutions de l'UE, les États membres, la société civile et d'autres organismes ont intensifié leurs activités de sensibilisation à l'occasion des élections. Dans un esprit de responsabilité partagée, la Commission et le Parlement européen ont conjugué leurs efforts dans le cadre de leurs activités de communication.

Pour les élections de 2024, la Commission continuera de s'employer à favoriser un taux de participation élevé, le caractère inclusif et la dimension européenne des élections et à exercer son rôle de gardienne des traités. Elle renforcera son partenariat avec le Parlement européen et les autres institutions européennes afin de consolider la dimension européenne des prochaines élections.

Les outils proposés par la Commission pour soutenir l'échange de données destiné à éviter le double vote et la coopération entre les États membres dans ce domaine ont bien fonctionné. Cependant, des efforts doivent encore être consentis à cet égard. Il s'agit de s'attaquer aux causes profondes des difficultés rencontrées par les États membres, notamment en ce qui concerne le contenu des données échangées pour éviter le double vote et le phasage des opérations relatives à cet échange.

Dans cette ère de plus en plus numérique, nos systèmes démocratiques ouverts et nos processus électoraux sont sans cesse confrontés à de nouveaux défis auxquels ils doivent s'adapter. La Commission est intervenue pour faire face au risque d'ingérence extérieure de la part de ceux qui veulent diviser et déstabiliser l'UE. Des mesures sans précédent, faisant l'objet d'une coordination entre les institutions européennes et les États membres et visant à assurer la participation des citoyens et à leur donner des moyens d'agir, à accroître la confiance et la résilience, à effectuer un travail de sensibilisation et à prévenir les menaces pesant sur le processus électoral, ont été mises en place, notamment dans le cadre du nouveau réseau européen de coopération en matière d'élections. Une grande vigilance a été exercée et une activité en ligne considérable a été observée, mais aucune attaque

¹²³ En vertu de l'article 31 du règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, les partis politiques européens peuvent, dans le cadre des élections au Parlement européen, prendre toutes les dispositions utiles pour informer les citoyens de l'UE des liens qui unissent les partis politiques nationaux, leurs candidats et les partis politiques européens concernés.

coordonnée à grande échelle n'a été détectée jusqu'à présent. Les citoyens de l'Union semblent davantage convaincus maintenant qu'avant les élections du caractère libre et régulier des élections dans l'UE¹²⁴.

Les défis auxquels la démocratie européenne doit faire face demeurent. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans la perspective des élections de 2024. La Commission présentera, d'ici fin 2020, un plan d'action pour la démocratie européenne destiné à améliorer la résilience de nos démocraties et à lutter contre les menaces d'ingérence extérieure.

Les défis à relever nécessitent une approche globale, qui respecte l'équilibre des pouvoirs au sein des systèmes démocratiques et garantit que tous les droits fondamentaux, y compris le droit aux élections libres au scrutin secret, les libertés d'expression et d'association, ainsi que les garanties procédurales, sont respectés.

Le dialogue avec les partenaires internationaux concernés continuera d'être encouragé en ce qui concerne l'échange des meilleures pratiques en faveur de systèmes électoraux résilients.

¹²⁴ Voir la note de bas de page n° 11 ci-dessus. La confiance à l'égard du caractère libre et régulier des élections s'est améliorée dans 21 États membres entre septembre 2018 et juin 2019.