

Bruxelles, le 12 janvier 2022  
(OR. fr)

5172/22

AG 3  
INST 4  
PE 1  
FREMP 7  
DATAPROTECT 4  
DISINFO 1  
CONSOM 10  
MI 25  
COMPET 16  
TELECOM 8  
AUDIO 4  
POLGEN 6

#### NOTE

---

Origine: la présidence

Destinataire: délégations

---

N° doc. préc.: ST 14369/21  
ST 14374/21 + ADD1  
ST 14376/21 + ADD1  
ST 14379/21 + ADD1  
ST 14386/21  
ST 14386/21 + ADD1  
ST 14388/21

---

Objet: Paquet « Démocratie et intégrité des élections »  
- Note d'orientation de la Présidence

---

Les délégations trouveront en annexe une note d'orientation de la Présidence en vue du débat d'orientation qui aura lieu lors de la réunion du Conseil « Affaires générales » le 25 janvier 2022.

ANNEXE

**CAG du 25 janvier 2021 - Paquet « démocratie et intégrité des élections »**

**Note d'orientation**

Le 3 décembre 2020, la Commission annonçait dans son plan d'action pour la démocratie européenne (PADE)<sup>1</sup> son intention de prendre des mesures - législatives et non-législatives - pour renforcer la démocratie dans l'Union. Les États membres l'avaient accueilli favorablement lors du Conseil Affaires générales de février 2021, le considérant comme une contribution opportune à l'objectif partagé de renforcer la résilience des démocraties dans l'ensemble de l'UE face aux défis récents et à la multiplication des risques et tentatives d'ingérence, en particulier dans le contexte de la COVID-19 et dans la perspective des prochaines élections au Parlement européen.

Le 25 novembre 2021, la Commission a publié le paquet « Démocratie et intégrité des élections européennes », comprenant quatre propositions législatives: une proposition de règlement sur la transparence de la publicité à caractère politique<sup>2</sup>, une proposition de refonte du règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes<sup>3</sup> et deux propositions de refonte des directives sur les droits des citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants aux élections européennes et municipales<sup>4</sup>.

Les mesures proposées ont pour objectif de disposer d'un cadre législatif renforcé afin de relever les défis auxquels sont confrontées nos démocraties, y compris nos processus électoraux ainsi que de préserver l'intégrité du débat démocratique, dans le plein respect de nos valeurs et principes communs. Il s'agit de permettre aux électeurs d'exercer leurs droits démocratiques de façon plus effective, et notamment d'accéder à des sources d'information pluralistes et transparentes ; aux partis européens d'interagir de manière plus efficace et plus responsable avec les citoyens; et aux États membres et à l'UE dans son ensemble de protéger les processus électoraux, de toute ingérence ou manipulation. Ces objectifs étaient déjà au cœur des conclusions du Conseil de février 2019 intitulées « Garantir des élections européennes libres et équitables »<sup>5</sup>, ainsi que dans l'esprit du débat sur le PADE au Conseil Affaires Générales de février 2021 et restent d'actualité pour les prochaines élections au Parlement européen en 2024. Il ressort des premières discussions au niveau technique sur le paquet que la majorité des États membres sont favorables à avancer rapidement pour une adoption de ces mesures avant les prochaines élections européennes.

---

<sup>1</sup> 13678/20

<sup>2</sup> 14374/21 + ADD1

<sup>3</sup> 14386/21+ADD1

<sup>4</sup> 14376/21 + ADD1, 14379/21 + ADD1

<sup>5</sup> 6573/1/19 REV 1

Dans ses conclusions du 15 décembre 2020<sup>6</sup>, le Conseil avait estimé que la voie à suivre en matière de lutte contre la désinformation, tant au niveau national qu'à celui de l'UE, pourrait notamment prévoir la possibilité de disposer d'un cadre de régulation ou de corégulation et des moyens nécessaires à un contrôle indépendant, effectué à la fois par des organismes de régulation et par la société civile, notamment en ce qui concerne l'accès aux données. Sur cette base, le Conseil avait invité la Commission à élaborer et, à terme, à mettre en œuvre de nouvelles exigences en matière de transparence applicables aux plateformes en ligne. Ces exigences viseraient à promouvoir une sphère publique numérique performante, une responsabilisation renforcée et une transparence accrue dans la lutte contre la désinformation. Ces mesures devraient s'appuyer sur la primauté des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, ainsi que sur un débat public démocratique.

Par ailleurs, le rapport sur les élections au Parlement européen de 2019 soulignait la nécessité de renforcer certaines règles afin de prévenir de toute ingérence extérieure nos processus électoraux, notamment en renforçant la transparence des sources de financement des partis politiques européens pour lutter contre les financements indirects étrangers. La Commission a proposé, dans le cadre de la révision du règlement 1141/2014 sur le statut et le financement des partis politiques, plusieurs mesures destinées à renforcer la transparence des sources de financements. Cependant, la Commission a proposé de modifier le règlement pour permettre aux partis politiques et fondations européens de recueillir des contributions auprès de leurs membres situés dans des pays membres du Conseil de l'Europe, ce qui est actuellement interdit. Afin d'atténuer le risque d'ingérence étrangère et de garantir la proportionnalité, la Commission propose de plafonner ces contributions à 10% du total des contributions (qui, à leur tour, sont plafonnées à 40 % du budget annuel du parti ou de la fondation). Ce plafond, complété par l'obligation pour les partis politiques européens de veiller à ce que leurs partis membres en dehors de l'Union respectent des valeurs équivalentes à celles de l'article 2 du traité UE et par un mécanisme de vérification sur les dons, seraient de nature à fournir des sauvegardes additionnelles en ce qui concerne le financement étranger. L'ouverture des partis politiques européens, et de leur capacité de financement, à l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe a soulevé des interrogations de la part d'une majorité d'Etats membres lors des premières discussions techniques.

Les élections au Parlement européen de 2019 avaient également mis en lumière le rôle grandissant des publicités à caractère politique et du recours à de nouvelles techniques de ciblage et d'amplification, en particulier dans le domaine du numérique. Ce développement croissant, dans un contexte de réglementation inégalement appliquée et fragmentée, a conduit la Commission à constater que le marché intérieur n'était actuellement pas doté des outils nécessaires pour fournir un niveau élevé de transparence en matière de publicité à caractère politique, qui permette de garantir un processus démocratique équitable et ouvert dans tous les États membres. Elle a donc présenté une proposition de règlement ayant pour objectif d'y remédier. Des exigences de transparence élevées ainsi qu'un encadrement des techniques de ciblage et d'amplification sur la base de données personnelles contribueront à responsabiliser les acteurs à l'origine de ces publicités mais également à préserver le droit pour les citoyens d'être informés de manière objective, transparente et pluraliste. Cette proposition, qui se limite à aborder les questions de transparence et de l'utilisation des techniques de ciblage, n'impactera pas les autres aspects réglementés au niveau national de la publicité à caractère politique. En particulier, la légalité du contenu de la publicité à caractère politique et les périodes pendant lesquelles les annonces publicitaires sont permises, ou la nature des participants au processus démocratique restent de la seule compétence des Etats membres.

---

<sup>6</sup> Conclusions du Conseil sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, dans le contexte de la pandémie de COVID-19 (14064/20)

À la lumière de ce qui précède, les ministres sont invités à réagir aux questions suivantes:

- 1) Constatant l'ampleur des défis auxquels fait face la démocratie européenne, y compris s'agissant du risque avéré d'ingérence étrangère, dans quelle mesure convient-il de renforcer la transparence des financements des partis et fondations politiques européens, et de mieux les encadrer et/ou limiter les flux extra-européens?
- 2) L'approfondissement de l'espace et du débat démocratique européens, ainsi que l'augmentation de la participation aux élections européennes doivent-ils passer par une plus grande visibilité et activité des partis politiques européens dans les sphères publiques des Etats membres, ainsi que par un renforcement des modalités de l'exercice du droit de vote des citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants ?
- 3) L'usage massif de publicités à caractère politique en Europe et l'évolution rapide des techniques souvent opaques par le biais desquelles ces publicités sont disséminées affectent nos systèmes démocratiques en profondeur. Des approches nationales fragmentées affectent l'intégrité du marché intérieur et soulèvent des questions d'efficacité. Quels devraient être les éléments essentiels permettant, face à ces enjeux, de garantir l'intégrité des processus électoraux et du marché intérieur, en particulier s'agissant de la transparence des publicités à caractère politique et des techniques de ciblage et d'amplification utilisées ?

---