

# RECOMMANDATIONS

## RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 12 mars 2013

### sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen

(2013/142/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 10, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne dispose que les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. La garantie est ainsi apportée que le contrôle démocratique et la responsabilité se situent au niveau où les décisions sont prises.
- (2) L'article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne prévoit que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union et que les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.
- (3) Le traité de Lisbonne renforce le rôle des citoyens de l'Union en tant qu'acteurs politiques en établissant un lien solide entre les citoyens, l'exercice de leurs droits politiques et la vie démocratique de l'Union.
- (4) Les efforts visant à renforcer la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'Union européenne et à faire en sorte que le système soit plus proche des citoyens de l'Union sont particulièrement importants au regard des actions qui sont nécessaires, au niveau de l'Union européenne, pour lutter contre la crise financière et de la dette souveraine.
- (5) La communication de la Commission du 28 novembre 2012 intitulée «Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – lancer un débat européen»<sup>(1)</sup> a mis en évidence que le renforcement de la légitimité démocratique et de la responsabilité s'inscrivait nécessairement dans le cadre de toute réforme de l'Union européenne.
- (6) L'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne confèrent un rôle clé aux partis politiques européens et soulignent leur contribution à la formation d'une conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.
- (7) Afin de permettre aux partis politiques européens d'accomplir pleinement leur mission, la Commission a présenté, le 12 septembre 2012, une proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes<sup>(2)</sup>. Cette proposition vise à faire en sorte que les partis politiques européens puissent bénéficier d'un statut plus visible et d'un cadre plus souple, plus transparent et plus efficace pour leur financement. Dans sa proposition, la Commission a également prévu l'obligation faite aux partis politiques européens, dans le contexte des élections au Parlement européen, de prendre toutes les dispositions utiles pour informer les citoyens de l'Union des liens qui les unissent aux partis politiques européens. Une fois adopté, le nouveau règlement abrogera et remplacera le règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen<sup>(3)</sup>.
- (8) Créer un lien transparent entre les partis nationaux en faveur desquels les citoyens de l'Union expriment leur suffrage et les partis politiques européens auxquels les partis nationaux sont affiliés devrait permettre aux formations politiques européennes de manifester plus directement la volonté des citoyens de l'Union et aurait un puissant impact sur la transparence du processus décisionnel de l'Union.
- (9) Une plus grande transparence des élections au Parlement européen contribuera à mieux refléter le rôle et les pouvoirs accrus que le traité de Lisbonne confère au Parlement européen. Le renforcement du lien entre les citoyens de l'Union et le processus démocratique de l'Union est un corollaire nécessaire à une intégration institutionnelle plus étroite.
- (10) Des mesures additionnelles rendraient les partis politiques européens plus visibles durant la totalité du processus électoral, de la campagne au scrutin, et leur permettraient de réduire la fracture entre les responsables politiques et les citoyens de l'Union, en complément de l'obligation d'information imposée aux partis politiques européens par la proposition de règlement de la Commission relative au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 499 final.

<sup>(3)</sup> JO L 297 du 15.11.2003, p. 1.

- (11) Dans certains États membres, l'indication, sur les bulletins prévus pour les élections au Parlement européen, d'une affiliation à un parti politique européen, constitue d'ores et déjà une pratique établie pour certains ou pour tous les partis nationaux. Afin de garantir la visibilité des partis politiques européens durant l'ensemble du processus électoral, il serait important que tous les États membres encouragent et facilitent l'information des électeurs quant à l'affiliation des partis nationaux aux partis politiques européens. Pour accroître encore davantage la transparence des élections au Parlement européen tout en renforçant la responsabilité des partis politiques qui participent au processus électoral européen et la confiance des électeurs en ce processus, les partis nationaux devraient faire état publiquement, avant les élections, des liens qui les unissent à tel ou tel parti politique européen. Hormis certaines manifestations, telles que les congrès de partis, les campagnes électorales des partis nationaux sont en effet le moyen le plus approprié et le plus efficace de faire connaître cette affiliation et de lui donner une forte visibilité.
- (12) La décision n° 1093/2012/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>(1)</sup> a proclamé l'année 2013 «Année européenne des citoyens». Le renforcement du pouvoir des citoyens aux élections du Parlement européen est une étape importante qui sera franchie cette année.
- (13) Depuis le traité de Lisbonne, le président de la Commission est élu par le Parlement européen, conformément à la procédure prévue à l'article 17, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne, et en tenant compte des dispositions prévues dans la déclaration n° 11 du traité de Lisbonne. Ces procédures requièrent la prise en compte des élections au Parlement européen et le déroulement de consultations appropriées entre le Conseil européen et le Parlement européen lors de l'élection du président de la Commission. Ces dispositions reflètent ainsi le rôle accru du Parlement européen dans la désignation du président de la Commission et l'importance que revêtent, dans ce processus, les résultats des élections au Parlement européen.
- (14) Dans sa résolution du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014 <sup>(2)</sup>, le Parlement européen a demandé instamment aux partis politiques européens de proposer des candidats à la présidence de la Commission, tout en indiquant qu'il attendait de ces candidats qu'ils jouent un rôle moteur dans la campagne électorale, notamment en présentant personnellement leur programme dans tous les États membres de l'Union. Cette résolution souligne en outre le rôle accru des élections au Parlement européen dans l'élection du président de la Commission.
- (15) Dans sa communication du 28 novembre 2012 intitulée «Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – lancer un débat européen», la Commission a déclaré que la désignation de candidats à la présidence de la Commission par les partis politiques lors des élections au Parlement européen de 2014 constituait l'une des mesures importantes qui visent à favoriser l'émergence d'une véritable sphère politique européenne.
- (16) Il convient donc de sensibiliser les citoyens de l'Union en ce qui concerne le rôle crucial de leur vote dans le processus d'élection du futur président de la Commission et en ce qui concerne les candidats à cette fonction qui sont soutenus par les partis auxquels ils accordent leur suffrage lors des élections au Parlement européen.
- (17) Si les partis politiques européens et nationaux divulguent les noms des candidats aux fonctions de président de la Commission qu'ils soutiennent, ainsi que le programme de ces candidats, dans le contexte des élections au Parlement européen, le lien entre le vote individuel d'un citoyen de l'Union pour un parti politique aux élections européennes et le candidat à la présidence de la Commission soutenu par ce parti pourrait ainsi se manifester de manière concrète et visible. La légitimité du président de la Commission, ainsi que la responsabilité de la Commission envers le Parlement européen et l'électorat européen s'en trouveraient renforcées et, plus généralement, la légitimité démocratique de l'ensemble du processus décisionnel au sein de l'Union en serait accrue. La diffusion de messages politiques dans les médias audiovisuels a pour but de permettre aux électeurs de faire des choix avisés. Il est donc approprié que les partis politiques nationaux utilisent également ce moyen pour faire connaître le candidat à la présidence de la Commission qu'ils soutiennent et son programme.
- (18) Les élections au Parlement européen se déroulent actuellement sur une période de plusieurs jours car les dates de scrutin varient d'un État membre à l'autre. Une journée électorale européenne commune, avec une fermeture des bureaux de vote à la même heure, serait mieux à même de refléter la participation commune des citoyens dans l'ensemble de l'Union et ferait donc partie intégrante de la démocratie représentative sur laquelle repose l'Union.
- (19) Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, conformément à l'article 22, paragraphe 2, du TFUE, mis en œuvre par la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants <sup>(3)</sup>.
- (20) Le mécanisme d'échange d'informations établi par la directive 93/109/CE est censé garantir qu'il n'est pas possible de voter ou de se porter candidat dans plus d'un État membre aux mêmes élections.

<sup>(1)</sup> JO L 325 du 23.11.2012, p. 1.

<sup>(2)</sup> Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014 [2012/2829 (RSP)].

<sup>(3)</sup> JO L 329 du 30.12.1993, p. 34.

- (21) Plusieurs rapports de la Commission sur l'application de la directive 93/109/CE au fil des années<sup>(1)</sup>, et plus récemment le rapport 2010 sur l'évaluation des élections européennes de 2009<sup>(2)</sup>, ont révélé des lacunes dans le fonctionnement du mécanisme visant à prévenir les votes et les candidatures multiples. Ces lacunes sont dues notamment à l'insuffisance des données à caractère personnel que les États membres de résidence communiquent en vertu de la directive aux États membres d'origine des citoyens de l'Union. Ces lacunes s'expliquent également par les divergences entre les calendriers électoraux des États membres. En conséquence, un grand nombre de citoyens de l'Union qui se sont inscrits pour aller aux urnes dans leur État membre de résidence n'ont pu être identifiés par leur État membre d'origine.
- (22) Des mesures fondées sur des consultations approfondies avec les experts des États membres et s'inspirant des bonnes pratiques recensées dans ce contexte pourraient remédier efficacement à certaines de ces lacunes, de sorte à améliorer le fonctionnement du mécanisme lors des élections européennes de 2014 et à alléger la charge administrative pour les autorités nationales.
- (23) La majorité des États membres a déjà mis en place une autorité de contact unique pour l'échange de données sur les électeurs et les candidats dans le cadre de la directive 93/109/CE. L'efficacité globale du mécanisme serait accrue si tous les États membres instauraient une telle autorité.
- (24) Les dates de clôture des listes électorales varient considérablement d'un État membre à l'autre, allant de deux mois à cinq jours avant le jour du scrutin. Le mécanisme gagnerait en efficacité si les États membres, en tenant compte des différents calendriers électoraux fixés dans les autres États membres, transmettaient les données relatives aux électeurs à un moment où les dispositions nationales des États membres d'origine respectifs permettent encore de prendre les mesures nécessaires. Plusieurs autres aspects techniques de la transmission des données pourraient être améliorés afin d'accroître l'efficacité du mécanisme. Il s'agirait notamment d'utiliser un format électronique et un jeu de caractères communs, le mode de transmission et la méthode de cryptage appliqués pour garantir un niveau approprié de protection des données à caractère personnel.
- (25) La fourniture de certaines données additionnelles sur les électeurs devant être notifiées par l'État membre de résidence, qui ne sont pas expressément requises par la directive 93/109/CE, permettrait à l'État membre d'origine d'identifier plus efficacement ses ressortissants sur les listes électorales. Les données à caractère personnel qui pourraient s'avérer nécessaires à l'efficacité du mécanisme varient d'un État membre à l'autre.
- (26) Tout traitement de données à caractère personnel dans le cadre du mécanisme d'échange d'informations doit être conforme aux législations nationales qui transposent la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des

personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>(3)</sup>,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

#### **CONDUITE DÉMOCRATIQUE DES ÉLECTIONS**

##### **Encourager et faciliter la transmission d'informations aux électeurs sur les liens d'affiliation entre partis nationaux et partis politiques européens**

1. Les États membres encouragent et facilitent la transmission d'informations aux électeurs sur les liens d'affiliation entre partis nationaux et partis politiques européens avant et pendant les élections au Parlement européen, notamment en autorisant et en encourageant l'indication de cette affiliation sur les bulletins utilisés lors de ces élections.

##### **Informers les électeurs sur les liens d'affiliation entre partis nationaux et partis politiques européens**

2. Les partis politiques nationaux participant aux élections au Parlement européen font connaître avant ces élections leurs liens d'affiliation avec des partis politiques européens. Les partis nationaux veillent à faire apparaître clairement leur affiliation à des partis politiques européens sur l'ensemble de leur matériel de campagne, dans leurs communications et lors de la diffusion de messages politiques dans les médias audiovisuels.

##### **Soutien à un candidat à la présidence de la Commission européenne**

3. Les partis politiques nationaux et européens font connaître, avant les élections au Parlement européen, le nom du candidat aux fonctions de président de la Commission européenne qu'ils soutiennent et son programme.

Les partis nationaux veillent à ce que les messages politiques qu'ils diffusent dans les médias audiovisuels en vue des élections au Parlement européen servent également à informer les citoyens sur le candidat aux fonctions de président de la Commission européenne qu'ils soutiennent et sur son programme.

#### **Journée de scrutin commune**

4. Les États membres arrêtent une date commune pour les élections au Parlement européen et font en sorte que la fermeture des différents bureaux de vote ait lieu à la même heure.

#### **CONDUITE EFFICACE DES ÉLECTIONS**

##### **Autorité de contact unique**

5. Les États membres mettent en place une autorité de contact unique chargée de l'échange de données sur les électeurs, en vue de la mise œuvre de l'article 13 de la directive 93/109/CE.

##### **Transmission de données**

6. Les États membres tiennent compte, dans la mesure du possible, de leurs modalités électorales respectives, et l'État

<sup>(1)</sup> COM(97) 731 final, COM(2000) 843 final et COM(2006) 790 final.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 605 final.

<sup>(3)</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

membre de résidence transmet les données relatives aux électeurs en temps utile afin que l'État membre d'origine concerné puisse prendre les mesures nécessaires.

#### **Données additionnelles permettant une meilleure identification**

7. Les États membres de résidence sont invités à transmettre, en plus des données à caractère personnel visées à l'article 9 de la directive 93/109/CE, toutes les données à caractère personnel pouvant s'avérer nécessaires pour l'identification des électeurs par les autorités de leur État membre d'origine.

#### **Moyens techniques pour une transmission des données sûre et efficace**

8. Afin d'assurer correctement l'échange de données visé à l'article 13 de la directive 93/109/CE, les États membres utili-

sent un moyen électronique uniforme et sécurisé, tel que décrit dans l'annexe. Les États membres transmettent les données dans un paquet unique par État membre d'origine, en prévoyant une autre transmission à un stade ultérieur pour les mises à jour, si nécessaire.

Les États membres et les partis politiques nationaux et européens sont destinataires de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 12 mars 2013.

*Par la Commission*

Viviane REDING

*Vice-président*

---

#### ANNEXE

#### **Modalités techniques pour la mise en œuvre de l'article 13 de la directive 93/109/CE**

1. Afin d'assurer l'échange de données visé à l'article 13 de la directive 93/109/CE, les États membres utilisent des fichiers au format XML (*Extensible Markup Language*), qui doivent être transmis exclusivement par voie électronique sécurisée.
  2. Les États membres utilisent le format de transformation sur 8 bits (UTF-8) du jeu universel de caractères pour l'enregistrement et la transmission des données relatives aux électeurs à l'intérieur du mécanisme d'échange d'informations.
  3. Les États membres font usage de la recommandation du W3C portant sur le traitement et la syntaxe de cryptage XML, qui suppose l'échange d'une clé publique et d'une clé privée, afin de garantir un niveau de protection approprié des données à caractère personnel transmises.
-