

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE INITIATIVE (sans analyse d'impact)

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les travaux de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations et participer efficacement aux consultations.

Nous invitons ces groupes à exprimer leur point de vue sur la manière dont la Commission envisage le problème et les solutions possibles et à nous communiquer toute information pertinente en leur possession.

DENOMINATION DE L'INITIATIVE	Train de mesures «Défense de la démocratie»
DG CHEFFE DE FILE – UNITE RESPONSABLE	SG E1 / DG JUST - D3 – C2
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Non législative / législative
CALENDRIER INDICATIF	Q2-2023
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	Nouvelle initiative annoncée dans le programme de travail de la Commission pour 2023; train de mesures «Défense de la démocratie»

Le présent document est publié à titre purement informatif. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, définition du problème et analyse de la subsidiarité

Contexte politique

Nourrir, protéger et renforcer notre démocratie sont des objectifs clés de la Commission, qui sont au cœur des priorités énoncées dans les [orientations politiques](#) de la présidente von der Leyen. En 2020, mue par sa grande ambition de déclencher «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la Commission européenne a présenté le [plan d'action pour la démocratie européenne](#), qui a pour objet de protéger et de renforcer les démocraties de l'UE de la manière suivante: préserver l'intégrité des élections, renforcer la liberté et le pluralisme des médias, et lutter contre la désinformation. La Commission s'est engagée à faire le point sur la mise en œuvre du plan d'action en 2023.

Ces dernières années, le nombre de cas d'ingérence déguisée dans notre sphère démocratique par des pays extérieurs à l'UE a considérablement augmenté, et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a encore accentué les risques à cet égard. Les mesures présentées par la Commission dans le [plan d'action pour la démocratie européenne 2020](#) sont actuellement mises en œuvre et elles ont contribué à renforcer la résilience démocratique en ce qui concerne les trois piliers du plan d'action (intégrité des élections, pluralisme des médias, lutte contre la désinformation). Les menaces qui pèsent sur les démocraties de l'UE sont le fait de pays tiers ou sont exercées par l'intermédiaire d'organisations établies dans l'UE agissant pour le compte d'entités étrangères, et les méthodes utilisées sont en constante évolution. Il convient donc de renforcer notre réaction à ces menaces pour accroître la résilience à l'ingérence étrangère.

Dans son [discours sur l'état de l'Union de 2022](#), la présidente von der Leyen a annoncé le lancement d'une initiative visant à défendre la démocratie contre les influences étrangères déguisées. Cette initiative fera partie d'un train de mesures qui complétera les mesures déjà prises au niveau de l'UE dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne. Elle sera axée sur les mesures de transparence visant à prévenir l'ingérence étrangère déguisée. Seront notamment adoptées des mesures spécifiques portant sur les questions électorales dans la perspective des élections au Parlement européen (sur la base des discussions au sein des réseaux électoraux), ainsi que des mesures visant à favoriser un espace civique stimulant et à promouvoir un dialogue inclusif et efficace entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile et les citoyens. Tous ces éléments visent à soutenir la résilience démocratique de l'intérieur. Ce train de mesures sera élaboré en étroite coordination avec d'autres initiatives en cours. Il pourra également être tenu compte de plusieurs propositions en matière de démocratie formulées dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe en ce qui concerne la participation citoyenne à l'élaboration des politiques. Les mesures seront pleinement cohérentes avec le rapport sur l'état de droit, le train de mesures anticorruption à venir et les mesures visant à accroître encore la

transparence, et elles seront pleinement conformes à la charte des droits fondamentaux.

Problème que l'initiative vise à résoudre

L'ingérence déguisée exercée par des pays tiers menace l'UE en tant que démocratie, elle affaiblit ses institutions et processus démocratiques dans leur ensemble. La question de l'ingérence extérieure déguisée dans l'espace démocratique européen et dans le cadre des élections fait partie des priorités de l'UE depuis de nombreuses années. Le cadre juridique actuel dans lequel s'inscrit cette question repose sur les règles nationales relatives à la transparence de la représentation d'intérêts, telles que les règles relatives à la représentation d'intérêts (lobbying) et à d'autres activités visant à influencer sur les décisions publiques ou la sphère démocratique, en utilisant différents canaux ou médias (relations publiques, monde universitaire et secteur de la recherche, organisation d'événements, etc.).

Afin d'accroître l'obligation de rendre des comptes aux citoyens et la transparence du processus décisionnel, il est fréquemment exigé, dans le cadre des règles des États membres, que les entités délivrant des «services de représentation d'intérêts» rémunérés ou guidés depuis des pays tiers fournissent des informations, souvent au moyen d'un registre de transparence. Toutefois, les mesures prises par les États membres en ce qui concerne les services de représentation d'intérêts sont très fragmentées, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de saine diligence et d'enregistrement auxquelles doivent se conformer les prestataires de services de représentation d'intérêts. Des failles et des lacunes existent aussi en ce qui concerne les modalités de suivi et d'exécution. Or cette fragmentation risque d'augmenter, étant donné que certains États membres envisagent d'instaurer de nouvelles mesures nationales en raison de la perception accrue des risques liés spécifiquement aux services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis des pays tiers. Cette situation soulève des questions de sécurité juridique, exige des efforts de mise en conformité complexes et suppose des coûts supplémentaires pour les prestataires de services concernés.

Dans la perspective des élections européennes de 2024 et au-delà, il est nécessaire de veiller à un large taux de participation et à une participation inclusive, en accordant une attention particulière aux groupes sous-représentés, ainsi qu'à des élections libres et régulières¹. En outre, le discours sur l'état de l'Union de 2022 mentionnait la nécessité non seulement de protéger nos démocraties contre les menaces extérieures, mais aussi de les renforcer de l'intérieur. À cette fin, il est nécessaire de renforcer la sécurité, l'intégrité et la résilience des processus électoraux. Les incidents – notamment les cyberattaques contre les infrastructures et processus électoraux, les campagnes, les candidats ou les infrastructures des partis politiques - sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité et à la régularité du processus électoral. Ils peuvent également entamer la confiance des citoyens envers les représentants qu'ils ont élus, confiance qui repose sur des élections libres et régulières.

La démocratie suppose une diversité des pratiques participatives, un réel engagement civique et le respect des normes démocratiques, des droits fondamentaux et de l'état de droit. Par conséquent, un espace civique fort et stimulant est essentiel à la résilience de nos démocraties. En surveillant les menaces qui pèsent sur les fondements et les institutions démocratiques, les organisations de la société civile agissent en tant que gardiennes de la démocratie. Elles veillent à ce que les gouvernements rendent compte de leurs actes, protègent et promeuvent les droits fondamentaux et, notamment, protègent nos sociétés contre les influences indues en luttant contre la désinformation. De même, une participation citoyenne active et engagée, notamment dans le cadre de processus délibératifs, est essentielle à la qualité de la vie démocratique.

Base de l'action de l'Union (base juridique et analyse de la subsidiarité)

La protection et le renforcement de la démocratie européenne contre l'ingérence étrangère déguisée posent des défis qui ne peuvent être relevés par une action au seul niveau national ou local. Une action au niveau de l'UE est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, ainsi que pour protéger les valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et garantir aux électeurs un environnement démocratique stable et solide dans l'ensemble de l'UE dans le cadre des élections européennes.

Les services de représentation d'intérêts ont une dimension transfrontière qu'il convient d'encadrer par une législation au niveau de l'Union. En ce qui concerne le principe de subsidiarité, en l'absence d'action au niveau de l'UE, les différences entre les exigences des États membres en matière de transparence risquent d'augmenter avec l'adoption dans certains États membres de nouvelles initiatives relatives aux services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis des pays tiers². Il en résulterait des obstacles à la fourniture de ces services. L'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne servirait de base juridique pour éliminer les différences de réglementation entre les États membres. Un instrument juridique

¹ Comme indiqué dans la priorité «Un nouvel élan pour la démocratie européenne» (2019-2024) et souligné par la Commission dans de nombreux documents stratégiques et dans les propositions finales de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

² À savoir, les pays n'appartenant pas à l'Espace économique européen (EEE).

(directive) introduirait des normes communes de transparence et de responsabilité pour les services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis des pays tiers, ce qui contribuerait au bon fonctionnement du marché intérieur et protégerait la sphère démocratique de l'UE contre toute ingérence extérieure déguisée. Cela permettrait une plus grande sensibilisation dans le cadre de la fourniture de ces services.

Une recommandation sur l'ingérence déguisée en provenance de pays tiers compléterait la directive instaurant des exigences harmonisées en matière de transparence pour la fourniture de services à partir de pays extérieurs à l'UE. En particulier, elle prévoirait des mesures additionnelles non contraignantes pour faire face à ce phénomène, notamment des actions de sensibilisation et des mesures favorisant les bonnes pratiques. Compte tenu de la nature transfrontière, de la diversité et des incidences des activités en question, la situation ne peut être traitée de manière satisfaisante au seul niveau des États membres.

Une recommandation portant sur des processus électoraux sûrs et résilients et sur les prochaines élections au Parlement européen visera à garantir des élections libres et régulières et à soutenir leur bon déroulement. La recommandation de la Commission prévoira de nouvelles mesures pour promouvoir une participation large et inclusive aux élections et pour renforcer la résilience démocratique de manière générale. Il sera également veillé à une étroite coordination de la recommandation avec les initiatives existantes (par exemple celles qui relèvent du plan d'action pour la démocratie européenne; le rapport 2020 sur la citoyenneté; et le train de mesures de 2021 sur le renforcement de la démocratie et de l'intégrité des élections (notamment la proposition de règlement sur la transparence de la publicité à caractère politique, les propositions de directives du Conseil sur les droits électoraux des citoyens mobiles de l'UE aux élections du Parlement européen et aux élections municipales, et la proposition de refonte du règlement relatif au financement des fondations et des partis politiques européens). La recommandation contribuera à conférer une autonomie accrue aux citoyens et à construire des démocraties plus résilientes dans l'ensemble de l'UE, en accordant une attention particulière aux prochaines élections au Parlement européen de 2024, mais aussi en vue d'élections ultérieures.

Une autre recommandation sur l'engagement civique part du principe que la participation citoyenne, au sens de l'engagement de citoyens et d'acteurs de la société civile envers des questions d'intérêt public, n'est efficace que dans un environnement stimulant, sûr et favorable. La recommandation vise à aider les États membres à aborder la promotion de l'engagement civique en liaison avec la protection des démocraties et le respect des droits fondamentaux. Elle refléterait donc la nécessité de veiller à un niveau commun de protection et de collaboration avec ces acteurs dans le cadre de nos démocraties dans l'ensemble de l'Union (et au-delà), étant donné que les défis actuels ne peuvent être relevés au seul niveau des États membres. La recommandation s'appuiera par ailleurs sur l'expérience de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Base juridique

Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour la directive / article 292 du TFUE pour les recommandations

Nécessité pratique d'une action de l'Union

L'ingérence étrangère dans les processus démocratiques pose aux États membres et à l'UE des défis auxquels il convient de faire face par une approche coordonnée au niveau de l'Union. Pour lutter efficacement contre l'ingérence étrangère, il est nécessaire de mettre en place des mesures uniformes fondées sur des critères clairs, assorties de garanties solides pour prévenir les abus à l'égard d'entités étrangères ayant un programme légitime.

B. Objectif de l'initiative et moyens de l'atteindre

L'objectif du train de mesures sur la défense de la démocratie est de rassembler les mesures législatives et non législatives visant à renforcer la résilience face à l'ingérence étrangère déguisée dans notre vie démocratique, et à encourager l'engagement civique au sein de nos démocraties.

La communication présentant le train de mesures décrira ses composantes et ses liens avec d'autres initiatives connexes. Elle permettra également de veiller au suivi de l'engagement pris de réexaminer le plan d'action pour la démocratie européenne de 2020, notamment pour recenser de nouveaux domaines d'action.

Le train de mesures comprendra une initiative législative visant à renforcer la résilience de l'espace démocratique de l'UE face à l'ingérence étrangère (afin de restreindre l'influence déguisée exercée au moyen de services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis l'extérieur de l'UE), ainsi que d'autres mesures de soutien non législatives. Parmi ces mesures devraient figurer une initiative non législative destinée à compléter l'initiative législative relative à l'ingérence étrangère, une recommandation relative à des élections sûres et résilientes, et une recommandation sur l'engagement civique.

L'initiative vise à combler d'éventuelles failles qui pourraient être exploitées par des acteurs étrangers agissant

de manière déguisée pour interférer avec la démocratie de l'UE, et à mieux préparer toutes les parties concernées – institutions et citoyens – à reconnaître cette menace et à y faire face.

L'objectif de la proposition législative est d'écartier ces risques et de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en établissant des règles harmonisées à destination des prestataires de services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis des pays tiers. L'initiative vise à: 1) éliminer les entraves au fonctionnement du marché intérieur liées aux répercussions négatives que subissent les opérateurs économiques; 2) accroître la sécurité juridique; 3) réduire la fragmentation des règles relatives à la fourniture de services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis des pays tiers; et 4) combler les lacunes réglementaires recensées dans les situations transfrontières. Elle permettra également de supprimer certains obstacles liés à des exigences réglementaires divergentes, par exemple en renforçant le contrôle transfrontière et l'application des règles par les autorités compétentes.

En renforçant la transparence et l'obligation de rendre compte, la directive visera également à accroître la confiance dans les institutions et à promouvoir les valeurs démocratiques dans l'UE, ainsi qu'à protéger la sphère démocratique de l'Union contre toute ingérence déguisée dans les processus démocratiques.

Une recommandation sur l'ingérence déguisée exercée par des pays tiers adressée aux États membres, aux partis politiques nationaux et européens et, éventuellement, à d'autres entités, compléterait la proposition de directive avec d'autres mesures visant à remédier à ce problème.

Une recommandation relative à des processus électoraux sûrs et résilients et aux élections au Parlement européen de 2024 sera adressée aux États membres, aux partis politiques nationaux et européens, et éventuellement à d'autres entités. Elle soutiendra le nouvel élan pour la démocratie européenne de la Commission et encouragera la tenue d'élections libres et régulières. L'objectif est de: 1) préparer le terrain pour les élections au Parlement européen de 2024, par exemple en encourageant une participation large et inclusive, garantir le bon déroulement de ces élections et renforcer plus avant leur caractère européen; 2) promouvoir des élections résilientes et sûres au niveau européen, national et local; et 3) veiller au maintien d'une culture de participation démocratique dans l'UE au-delà des élections.

Une autre recommandation relative à l'engagement civique porterait sur la participation des organisations de la société civile et des citoyens à l'élaboration des politiques. Elle encouragerait des mesures visant à soutenir une participation large et constructive de la société civile et des citoyens. Afin de renforcer le caractère inclusif et l'efficacité de l'engagement civique, elle encouragerait les États membres à créer un environnement propice pour la société civile et les citoyens, condition préalable à une participation constructive de ces acteurs. Elle proposerait des mesures répondant à des principes directeurs clés tels que la transparence, l'ouverture, l'égalité, l'inclusion et la responsabilisation. Elle fournirait également des orientations concrètes sur les processus et les outils à même de soutenir un engagement civique efficace.

Incidences probables

L'initiative devrait incontestablement contribuer à accroître la résilience de nos démocraties et à renforcer l'efficacité du plan d'action pour la démocratie européenne visant à promouvoir des élections libres et régulières, de même que dynamiser l'espace civique et encourager la participation citoyenne et, partant, soutenir de l'intérieur la résilience démocratique. Elle devrait également améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur pour certains acteurs du marché en harmonisant les exigences applicables aux prestataires de services de représentation d'intérêts rémunérés ou guidés depuis l'extérieur de l'UE, ce qui peut avoir d'importantes répercussions sur l'opinion publique et la sphère démocratique. Par ricochet, ces exigences protégeraient également l'écosystème démocratique de l'UE. L'initiative devrait par ailleurs avoir une incidence positive sur le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la confiance dans le secteur public de l'UE.

Suivi futur

S'il y a lieu, l'initiative sera assortie de critères de référence permettant de mesurer les progrès accomplis, sur la base d'informations fournies par les États membres et par des parties prenantes privées ou issues du monde académique et de la société civile.

C. Amélioration de la réglementation

Analyse d'impact

Aucune analyse d'impact n'est prévue. Cependant, l'ensemble d'initiatives s'appuiera sur les résultats d'un appel à contributions, d'une consultation publique, de consultations ciblées et des résultats d'enquêtes Eurobaromètre. Cet ensemble d'initiatives s'accompagnera d'un document de travail analytique des services de la Commission, rétrospectif et prospectif, qui fournira des éléments probants, définira le problème, examinera différentes options et exposera leurs incidences.

Stratégie de consultation

<p>Pour préparer cette initiative, la Commission invite les citoyens et les parties prenantes, tant dans l'Union qu'en dehors de l'UE, à faire part de leurs points de vue et de leurs contributions dans le cadre du présent «appel à contributions»³. Sur cette base, la Commission recueillera les points de vue d'une série de parties prenantes issues, notamment, de la société civile, du secteur de la recherche et du monde universitaire.</p>
<p>Raisons de la consultation</p>
<p>La consultation vise à recueillir des avis, des arguments, ainsi que des informations et analyses sous-jacentes, de manière transparente et participative, afin de donner à la Commission une vue d'ensemble complète des points de vue des parties prenantes sur les risques, les lacunes et les besoins au niveau de l'UE.</p> <p>En ce qui concerne la directive et les recommandations, une stratégie de consultation est mise en œuvre afin de recueillir les matériaux et les données déjà disponibles ainsi que des éléments de preuve et des données concernant les problèmes spécifiques sur lesquels porte l'initiative, par exemple en sollicitant l'avis des parties prenantes sur la ou les approches stratégiques et leurs incidences.</p>
<p>Public cible</p>
<p>La consultation sera ouverte à un large éventail de parties prenantes publiques et privées, notamment: le secteur de la recherche et le monde universitaire; les organisations représentant les différents secteurs concernés du monde des entreprises (par exemple, services de représentation d'intérêts, agences de relations publiques); les organisations de la société civile; les organisations professionnelles et sectorielles; les experts spécialisés dans les domaines concernés; les autorités nationales compétentes; les représentants des partis politiques, les organisations internationales et les organismes de normalisation concernés, tels que l'OCDE et le Conseil de l'Europe, ainsi que des citoyens de tous âges.</p>

³ Il sera possible de répondre dans les 24 langues de l'UE. Le principal canal de communication sera le portail «Have your say» sur le site web Europa.