

N° 524
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2022

**PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et la proposition de refonte du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-François RAPIN et Mme Laurence HARRIBEY,
Sénateur et Sénatrice

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans sa communication du 3 décembre 2020 relative à un plan d'action pour la démocratie européenne, la Commission européenne rappelait que « *la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux sont les fondements sur lesquels repose l'Union européenne.* »

Elle constatait simultanément que la démocratie « *ne saurait être tenue pour acquise* », devant être cultivée et défendue dans un contexte où elle se heurte à « *la montée en puissance des extrémismes* », à « *la perception d'un fossé entre le peuple et ses représentants élus* » et à la transformation numérique qui, si elle peut favoriser l'engagement civique, facilite également les cyberattaques, les campagnes de désinformation et les tentatives de manipulation des scrutins.

En conséquence, le plan d'action pour la démocratie européenne visait à « *renforcer la résilience des démocraties de l'Union européenne face aux défis qui se posent* », grâce à plusieurs initiatives en ce sens, en particulier pour assurer la transparence de la publicité et des communications politiques et établir des règles claires sur le financement des partis politiques européens.

Dans ce contexte, le 25 novembre 2021, la Commission a présenté un ensemble de textes relatif à la démocratie européenne comprenant notamment une proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, une proposition de refonte du règlement (UE, EURATOM) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014, qui régit, à l'heure actuelle, le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes¹, ainsi qu'une proposition de refonte de la directive 93/109/CE du Conseil 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 et une proposition de refonte de la directive 94/80/CE ayant le même objet pour les élections municipales².

¹ Propositions de règlement COM(2021) 731 final et COM(2021) 734 final.

² Propositions de directive COM(2021) 732 final et COM(2021) 733 final.

Si les propositions de refonte des directives n'appellent pas d'observation spécifique, car elles visent à procéder à un « toilettage » juridique ne bouleversant pas les dispositifs existants, les propositions de règlement ont justifié un examen attentif de la commission des affaires européennes du Sénat.

I) La proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique

En France, le droit en vigueur encadre précisément les modalités de publicité politique et de propagande électorale.

Concernant la propagande électorale, l'utilisation à des fins de propagande électorale de toute publicité commerciale par voie de presse ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle, pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la fin du scrutin, est **interdite** (article L. 52-1 du code électoral). Il en va de même, en tout temps, pour les émissions publicitaires à caractère politique (article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

Par ailleurs, dans la presse (y compris la presse en ligne), « *tout article de publicité à présentation rédactionnelle (politique ou non) doit être précédé de la mention « publicité » ou « communiqué »* » (article 10 de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme juridique de la presse) et « *toute publicité doit être identifiée comme telle* » et doit rendre clairement identifiable la personne physique ou morale pour le compte de laquelle elle est « *réalisée* » (article 20 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique).

Enfin, rappelons que la législation française a posé récemment un cadre destiné à lutter contre la manipulation de l'information en ligne, quel qu'en soit le vecteur (article de presse en ligne ; publicité politique en ligne...) :

- pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la fin du scrutin concerné, les plateformes en ligne dépassant un certain seuil de visiteurs (plus de 5 millions par mois), doivent informer ces derniers sur l'identité de la personne pour le compte de laquelle l'information a été publiée, sur l'utilisation prévue de ses données personnelles et sur le montant de la rémunération perçue au titre de la publication de cette information. De plus, ces informations doivent être rendues disponibles dans un registre mis à disposition du public (article L. 163-1 du code électoral) ;

- hors période électorale, ces plateformes doivent mettre en œuvre des mesures complémentaires, et en faire déclaration à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (article 11 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information).

En revanche, ce cadre normatif n'existe pas aujourd'hui dans tous les États membres. Or, à l'heure d'une numérisation croissante des campagnes de publicité politique et des stratégies électorales, cette divergence de législations entre les États membres de l'Union européenne constitue une fragilité à l'égard des tentatives de manipulation des comportements électoraux des citoyens.

La proposition de règlement examinée vise donc à établir des normes européennes harmonisées en matière de publicité politique.

Elle a deux principaux objectifs :

- **définir des règles européennes harmonisées pour encadrer les services de publicité à caractère politique**, sur le fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

- **encadrer l'utilisation des techniques de ciblage et d'amplification à des fins politiques**, sur le fondement de l'article 16 du TFUE relatif à la protection des données personnelles (article 12).

Au titre du premier objectif, la proposition de règlement instituerait des obligations nouvelles pour les prestataires de services de publicité politique, quel que soit le support de cette publicité et quelles que soient les élections ou campagnes référendaires concernées : obligation déclarative (article 5) ; obligation de tenue de registres sur les activités de publicité politique (article 6) ; accompagnement obligatoire de chaque annonce publicitaire par un certain nombre d'informations (regroupées dans un « *avis de transparence* ») permettant aux citoyens de comprendre qu'il s'agit d'une publicité politique et d'en identifier « *le parraineur* », à savoir la personne qui en bénéficie (article 7) ; obligation de mention des montants ou avantages perçus au titre de cette activité dans le rapport de gestion annuel de ces prestations (article 8) ; obligation de transmission des informations relatives au contenu de la publicité, au montant perçu au titre de cette activité, au « *parraineur* », non seulement aux autorités nationales de contrôle mais également à des « *entités intéressées* » qui en font la demande – chercheurs agréés, organisations non gouvernementales habilitées, « *acteurs politiques* »... – (article 11) ; obligation, pour les

prestataires établis dans un pays tiers, de désignation d'un représentant légal dans l'Union européenne (article 14).

Les « *parraineurs* » de ces publicités politiques, c'est-à-dire leurs commanditaires, seraient soumis à l'obligation de déclaration précitée et devraient accepter que des informations les concernant soient transmises par les prestataires de services agissant pour leur compte, aux autorités de contrôle ou aux « *entités intéressées* ». En tant que « *parraineurs* » d'une annonce publicitaire ou d'une campagne publicitaire politique, les candidats aux élections nationales ou locales et les partis politiques nationaux seraient soumis à ces obligations (articles 5, 11 et 13).

Les « *éditeurs de publicité à caractère politique* », à savoir les personnes qui rendent publique la publicité politique, devraient s'assurer de diffuser une publicité politique avec l'ensemble des informations précitées et, si ces dernières faisaient défaut, s'abstenir de diffuser la publicité concernée (article 7). Ils devraient également prévoir des mécanismes permettant aux particuliers de signaler une annonce publicitaire qui ne respecterait pas les dispositions des articles précédents (article 9).

Au titre du second objectif, la proposition de règlement interdirait le recours aux techniques de ciblage et d'amplification impliquant un traitement de données à caractère personnel, à des fins politiques, sauf exception strictement encadrée, et garantirait, là encore, la transmission d'informations aux « *entités intéressées* » qui en font la demande, (article 13).

Enfin, la liste des informations transmises pourrait être modifiée par la seule Commission européenne, par la voie d'actes délégués prévus à l'article 290 du TFUE (articles 7, 12 et 19).

Au terme d'un examen approfondi, la commission des affaires européennes du Sénat considère que l'absence d'association des Parlements nationaux à l'élaboration de cette réforme est regrettable, et que la pertinence de la base juridique choisie, à savoir l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'établissement et à l'approfondissement du marché intérieur, suscite de légitimes interrogations. Néanmoins, elle juge que, la proposition de refonte du règlement n° 1141/2014 semble aller dans le bon sens en instituant un cadre juridique européen plus protecteur pour les citoyens.

La commission des affaires européennes du Sénat, par la présente proposition de résolution européenne, souhaite toutefois souligner que la rédaction non aboutie de plusieurs dispositions du texte menace sa mise en œuvre effective et doit nécessairement être améliorée. Elle souhaite

également faire œuvre utile en demandant l'inscription, dans ce texte, de précautions qui écarteront toute possibilité d'immixtion de l'Union européenne dans l'organisation des scrutins nationaux et locaux et dans l'activité des partis politiques nationaux. Elle considère enfin que la délégation prévue pour permettre à la seule Commission européenne de fixer les informations qui seraient transmises par les prestataires de services de publicité politique est disproportionnée et priverait les Parlements nationaux de toute possibilité de contrôle.

II) La proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

Les partis politiques européens, dont le statut et le financement sont régis par le règlement (UE, EURATOM) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014, « *contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union* », selon les termes de l'article 10 du traité sur l'Union européenne (TUE).

En pratique, ils résultent d'alliances politiques entre partis politiques des États membres. En l'état du droit, pour être enregistrée comme parti politique européen, une alliance politique doit :

- avoir son siège dans un État membre de l'Union européenne ;
- avoir participé aux élections du Parlement européen ou avoir annoncé publiquement son intention de participer aux prochaines élections ;
- ne pas poursuivre de but lucratif ;
- répondre à un critère de représentativité : elle ou ses partis membres, dans au moins un quart des États membres, doivent être représentés par des députés au Parlement européen, dans les Parlements nationaux ou dans les assemblées régionales, et/ou avoir réuni au moins trois pour cent des votes exprimés dans chacun de ces États membres aux dernières élections au Parlement européen.

Enfin, l'alliance politique doit respecter les valeurs de l'Union européenne énoncées à l'article 2 du TUE, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'Homme.

À l'heure actuelle, dix partis politiques européens ont été enregistrés³.

Ces partis politiques européens, une fois enregistrés, peuvent recevoir des dons de personnes physiques ou morales, à hauteur de 18.000 euros par an et par contributeur. Leur régime est ainsi très libéral au regard de celui des partis politiques français, qui, eux, ne peuvent bénéficier d'un financement par des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques⁴. Les partis politiques européens peuvent également demander un financement du budget général de l'Union européenne, ce dernier ne devant alors pas dépasser 90 % des dépenses remboursables annuelles inscrites à son budget⁵. Pour en bénéficier, ils doivent respecter les conditions exigées lors de leur enregistrement.

Ils ne peuvent en revanche recevoir ni de dons anonymes ni de dons en provenance d'un État membre, d'un pays tiers ou d'une personne morale qui siège dans ce dernier (autorité publique, entreprise publique ou entité privée).

Une autorité indépendante veille au respect des conditions autorisant l'enregistrement des partis politiques européens, décide de cet enregistrement et tient un registre des partis politiques européens.

Elle peut également prendre des sanctions à leur encontre s'ils ne respectent plus les règles précitées de représentativité, de gouvernance, ou de financement. Dans les cas les plus graves, elle a même la possibilité de radier ces partis du registre des partis politiques européens.

Ces règles sont également valables pour les fondations politiques européennes.

La proposition de refonte de ce règlement vise à actualiser le droit applicable aux partis politiques européens et aux fondations politiques européennes avec un quadruple objectif :

³ Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) ; Mouvement politique chrétien conservateur (MPCE) ; Parti des conservateurs et des réformistes européens (ACRE) ; Parti démocrate européen (PDE) ; Alliance libre européenne (ALE) ; Parti vert européen (PVE) ; Parti populaire européen (PPE) ; Parti identité et démocratie (PID) ; Parti socialiste européen (PSE) ; Parti de la gauche européenne (PGE).

⁴ Article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

⁵ Ce financement doit être demandé au Parlement européen, dont l'ordonnateur autorise et gère les crédits correspondants. L'enveloppe budgétaire destinée aux partis politiques européens est répartie selon la clef de répartition suivante : 10 % sont répartis à parts égales entre les partis enregistrés et 90 % sont répartis en proportion de leur nombre d'élus au Parlement européen. En 2021, le montant de ces financements s'est élevé de 577.645 euros pour le parti démocrate européen (PDE) à 11,13 millions d'euros pour le parti populaire européen (PPE).

- - conforter le respect des valeurs de l'Union européenne par les partis politiques européens, qui devraient désormais formaliser cet engagement par la production d'une déclaration écrite et « veiller » à ce qu'il en soit de même au sein de leurs partis membres ou organisations membres (article 3) ;

- - préciser la gouvernance des partis politiques européens en leur demandant de prévoir des règles destinées à assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein de leurs statuts et de présenter des « éléments probants » démontrant leurs efforts en ce sens s'ils souhaitent bénéficier d'un financement de l'Union européenne (articles 4 et 21) ;

- - autoriser les partis politiques européens à utiliser leurs ressources pour financer des campagnes référendaires lorsque celles-ci concernent la mise en œuvre des traités européens (article 24) ;

- - assouplir les règles de financement des partis politiques européens, d'une part, en augmentant à 95 %, le plafond possible du financement de l'Union européenne dans leurs dépenses remboursables et, d'autre part, en les autorisant à recevoir des contributions financières de partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe⁶ (ces dernières contributions ne devant pas excéder 10 % des contributions totales versées par les membres du parti politique européen concerné) (article 23).

Dans sa proposition de résolution européenne, la commission des affaires européennes du Sénat a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de renoncer à cette possibilité de financement issue de partis originaires de pays tiers.

En outre, elle s'interroge sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les partis politiques européens, d'être financés par des personnes morales.

En effet, s'ils veulent jouer leur rôle d'animateur du débat d'idées et de représentation des citoyens à l'échelon européen en bénéficiant de leur confiance, les partis politiques européens doivent non seulement assurer une réelle transparence de leurs financements mais également rejeter tout mode de financement qui menacerait – en réalité ou en apparence – leur liberté d'action et leur indépendance.

⁶ En plus des 27 États membres de l'Union européenne : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, Lichtenstein, Macédoine du Nord, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Royaume-Uni, Russie, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie, Ukraine.

III) La proposition de directive facilitant 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 et la proposition de directive facilitant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité

Conformément aux dispositions des articles 14 du traité sur l'Union européenne (TUE) et 20 et 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), tout citoyen de l'Union européenne résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité dans cet État membre aux élections au Parlement européen.

Les articles 20 et 22 précités prévoient également le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne sont pas les ressortissants aux élections municipales.

De là, outre « *l'acte électoral de 1976* »⁷ qui fixe un certain nombre de « *principes communs* » de l'élection au Parlement européen, deux directives européennes prévoient les modalités nécessaires à la participation des citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants à ces élections : la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 pour les élections au Parlement européen et la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 pour les élections municipales.

Pour l'essentiel, ces textes :

- interdisent le double vote et les candidatures dans plusieurs États membres ;
- précisent la condition de résidence à remplir pour avoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections précitées ;
- conditionnent l'inscription des citoyens de l'Union européenne concernés sur les listes électorales de leur État membre de résidence, à la production d'une déclaration formelle comprenant certaines mentions obligatoires (nationalité ; adresse dans l'État membre de résidence ; dernière liste électorale où il a été inscrit ; engagement à ne voter que dans l'État membre de résidence). L'État membre de

⁷ *Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct.*

résidence peut en outre exiger que l'intéressé précise qu'il n'est pas déchu de son droit de vote dans son pays d'origine, qu'il produise un document d'identité et qu'il indique la date depuis laquelle il réside sur ce territoire ;

- conditionnent la possibilité, pour ces citoyens, d'être candidats aux élections européennes ou municipales dans leur État membre de résidence, à la production d'une seconde déclaration formelle comprenant les renseignements évoqués et à la présentation d'une attestation des autorités compétentes de leur État membre d'origine précisant que le citoyen concerné n'est pas déchu de son droit d'éligibilité (les autres règles de l'élection relèvent du législateur national⁸ ;

- pour les élections européennes, formalisent les échanges d'informations entre l'État membre de résidence et l'État membre d'origine destinés à vérifier l'éligibilité de leurs ressortissants et à assurer l'effectivité de l'interdiction du double vote.

Les propositions de refonte de ces directives COM(2021) 732 final et COM(2021) 733 final viennent modifier le droit en vigueur :

- en premier lieu, pour améliorer l'accessibilité des informations relatives aux inscriptions sur les listes électorales et au scrutin, en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées (article 12 des deux propositions) ;

- en deuxième lieu, pour rappeler le droit de recours ouvert aux citoyens de l'Union concernés afin de contester les opérations électorales selon des modalités équivalentes à celles prévues pour les ressortissants nationaux (article 11 des deux propositions) ;

- en troisième lieu, pour désigner, dans chaque État membre, une autorité administrative chargée d'informer les citoyens de l'Union concernés sur les modalités de l'élection et l'état de leur inscription (article 12 des deux propositions) ;

- en quatrième lieu, pour renforcer les procédures d'échanges d'informations entre l'État membre de résidence et l'État membre d'origine d'un citoyen, afin que ce dernier prenne, le cas échéant, les mesures nécessaires afin d'éviter le double vote de l'intéressé aux élections européennes (article 13 de la proposition COM(2021)

⁸ En France, loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen et dispositions du code électoral pour les élections municipales.

732 final).

La rédaction peu soignée de ces textes pourtant importants car relatifs au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne peut être déplorée : à titre d'exemple, l'exposé des motifs de la proposition COM(2021) 732 final mentionne les droits des « *citoyens mobiles* » de l'Union européenne, notion peu juridique et non définie. Autre exemple : dans sa version révisée par la proposition COM(2021) 732, l'article 11 de la directive 93/109/CE, relatif à la décision d'inscription des citoyens de l'Union sur les listes électorales, désigne successivement ces derniers par les mentions « *intéressés* », « *citoyens de l'Union* » ou « *l'intéressé* » sans réelle cohérence.

Ces observations étant faites, il semble pertinent :

- de prévoir la nécessité, pour l'État membre d'origine d'un citoyen de l'Union inscrit sur les listes électorales de son État membre de résidence pour les élections européennes, d'informer son ressortissant des mesures appropriées qu'il prend en conséquence de cette inscription, et des voies de recours possibles ;
- d'autoriser un citoyen de l'Union européenne inscrit sur les listes électorales de son État membre de résidence pour voter aux élections européennes ou municipales, à participer au financement de la campagne électorale d'un candidat à ces élections dans les mêmes conditions qu'un ressortissant de cet État membre.

À l'issue de cette analyse, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et la proposition de refonte du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 5, 10 et 12 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu l'article 224 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoyant que le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlements le statut et les modalités de financement des partis politiques européens,
- ⑤ Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑥ Vu l'article 12 de la charte européenne des droits fondamentaux,
- ⑦ Vu la communication de la Commission européenne relative au plan d'action pour la démocratie européenne, en date du 3 décembre 2020,
- ⑧ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final du 25 novembre 2021,
- ⑨ Vu la proposition de refonte du règlement n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques, COM(2021) 734 final, en date du 25 novembre 2021,
- ⑩ Vu les propositions de refonte de la directive 93/109/CE du Conseil 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, COM(2021) 732 final, et de la directive 94/80/CE du Conseil fixant ces mêmes modalités pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2021) 733 final, en date du 25 novembre 2021.

- ⑪ *Sur la proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique :*
- ⑫ Considérant que, si l'Union européenne dispose de prérogatives pour fixer les lignes directrices de l'élection des députés européens et pour garantir le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence, pour les élections européennes et pour les élections municipales, elle n'a en revanche aucune compétence pour réguler l'organisation des élections nationales et locales dans les États membres et l'activité des partis politiques nationaux ;
- ⑬ Considérant que le droit électoral français comprend des dispositions encadrant strictement la publicité politique en période de campagne électorale afin d'éviter toute pression sur les électeurs, en particulier l'article L. 52-1 du code électoral qui prohibe, dans les six mois précédant un scrutin, toute utilisation de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale ;
- ⑭ Considérant que ladite proposition soumettrait les prestataires de service de publicité politique à des obligations de déclaration des publicités politiques, de transmission d'informations relatives à ces publicités, aux autorités de contrôle compétentes et à des tiers nommés « *entités intéressées* » qui en font la demande, de tenue de registres rassemblant ces informations et d'établissement de rapports périodique au sujet de ces prestations ;
- ⑮ Considérant, dans le cadre de l'obligation déclarative, la nécessité pour les prestataires de service de publicité politique d'accompagner chaque annonce publicitaire ou campagne de publicité politique par un « *avis de transparence* » ;
- ⑯ Considérant que la transmission d'un « *avis de transparence* » dûment complété par le prestataire à l'éditeur de publicité politique conditionne la mise à disposition de l'annonce publicitaire à caractère politique concernée ;
- ⑰ Considérant aussi les incertitudes engendrées par la rédaction non aboutie de ce dispositif, qui exige que chaque « *avis de transparence* » comprenne *a minima* l'identité du *parraineur* et ses coordonnées, la période de diffusion de l'annonce publicitaire, les montants perçus par le prestataire pour réaliser l'annonce ou la campagne de publicité et, « *le cas échéant* », l'indication des élections ou référendums concernés, et les liens vers les répertoires de publicité en ligne ;

- ⑱ Considérant que le règlement envisagé obligerait les commanditaires – « *parraineurs* » – d’une publicité politique à déclarer si la publicité dont ils sont commanditaires constitue un service de publicité à caractère politique et accepter la transmission d’informations les concernant aux autorités de contrôle et aux « *entités intéressées* » précitées, par les prestataires de services agissant pour leur compte et que ces obligations seraient ainsi applicables aux candidats à une élection nationale ou locale comme aux partis politiques nationaux en tant que « *parraineurs* » ;
- ⑲ Considérant l’ambiguïté de la rédaction de certaines définitions posées par la proposition de règlement examinée, ce qui nuit à sa compréhension et ne permet pas de cerner la portée exacte du dispositif envisagé ;
- ⑳ Considérant notamment que des « *entités intéressées* » sont susceptibles de demander et d’obtenir des informations sur les publicités politiques auprès de prestataires de services de publicité politique, aux termes des articles 11 et 13 ; et qu’une telle entité serait de fait peu définie, susceptible d’être un chercheur agréé, un journaliste, « *un acteur politique autorisé en vertu du droit national* », des observateurs électoraux nationaux ou internationaux accrédités, mais également « *les membres d’une organisation de la société civile dont les objectifs statutaires sont de protéger et de promouvoir l’intérêt public* » habilitée ;
- ㉑ Prend acte de l’objectif de la proposition de règlement examinée, à savoir renforcer la transparence de la publicité politique afin de préserver la sérénité des débats démocratiques et l’intégrité des élections contre toute tentative de manipulation de ces dernières ;
- ㉒ Reconnaît que le choix d’un règlement permettra opportunément de garantir une harmonisation rapide des législations nationales en matière de publicité politique mais regrette l’absence d’association des Parlements nationaux par la Commission européenne, à l’élaboration de cette proposition ;
- ㉓ Salue le fait que, pour renforcer la transparence de la publicité politique, la proposition de règlement examinée impose de nouvelles obligations au donneur d’ordre (ou *parraineur*) commanditaire d’une annonce ou d’une campagne de publicité politique, au prestataire de services chargé d’élaborer cette annonce ou cette campagne de publicité, et aux médias ou plateformes (ou *éditeurs*) chargés de diffuser cette annonce ou cette campagne de publicité politique, instituant ainsi une chaîne de responsabilités ;

- ②④ S'inquiète du champ étendu des « *parraineurs* » concernés par les obligations d'information envisagées et l'immixtion de la proposition de règlement examinée dans les règles nationales du droit électoral susceptible d'en résulter, et s'interroge sur la nécessité de ce dispositif et la pertinence de la base juridique choisie, à savoir l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à l'établissement et à l'approfondissement du marché intérieur, même si ce dispositif vise, pour l'essentiel, à réguler des prestations de service effectuées contre une rémunération ;
- ②⑤ Demande en conséquence que les considérants n° 13 et n° 25 de l'exposé des motifs de la proposition de règlement examinée, qui précisent, d'une part, que cette dernière « *ne devrait pas affecter le contenu matériel de la publicité à caractère politique ni les règles régissant l'affichage de celle-ci, y compris les périodes dites de silence précédant les élections ou les référendums* » et, d'autre part, « *ne devrait pas avoir d'incidence sur les définitions nationales des partis politiques, des objectifs politiques ou des périodes de campagne au niveau national* » soient insérés dans le dispositif de la proposition de règlement, par exemple à l'article 3, pour acquérir une valeur normative et écarter toute immixtion – même involontaire – de l'Union européenne dans les règles nationales relatives à la propagande électorale et à l'organisation des scrutins ;
- ②⑥ Estime que les incertitudes sur les informations demandées dans les « *avis de transparence* » sont susceptibles de paralyser la mise en œuvre de ces avis ou de la rendre dépendante de l'interprétation qu'en fera chaque éditeur de publicité politique, au risque d'une limitation disproportionnée de la liberté d'expression et d'une multiplication des contentieux ; demande en conséquence une définition précise de ces informations, qui pourrait retenir les actuelles informations qu'il est envisagé de rendre obligatoires ainsi que l'indication des élections ou référendums concernés ;
- ②⑦ Soutient qu'un texte ayant des conséquences sur la liberté d'opinion des citoyens et leur droit de vote, doit impérativement respecter les principes de clarté et de sécurité juridiques ; insiste donc sur la nécessité de délimiter exactement les personnes physiques et morales pouvant être les destinataires de la transmission d'informations sur les publicités politiques ; estime à cet égard que la notion d' « *acteur politique* » n'est pas juridique et s'inquiète que le considérant n° 23 de l'exposé des motifs de la proposition examinée y assimile les « *fonctionnaires non élus* », en contradiction avec les obligations de neutralité et de réserve qui doivent s'imposer aux agents publics ;

- ⑳ Juge adaptées les règles explicites que la proposition de règlement examinée, dans ses articles 12 et 13, prévoit pour poser une interdiction de principe des techniques de ciblage et d'amplification impliquant le traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité politique, et encadrer ces techniques lorsqu'un tel traitement n'est pas prévu ;
- ㉑ Estime pertinente la base juridique choisie pour fonder ce dispositif, à savoir l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la protection des données personnelles, et cohérente cette proposition avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD), ainsi qu'avec l'initiative législative sur les services numériques (*Digital Services Act* ou *DSA*), en cours de négociation ;
- ㉒ Considère que les informations qui doivent être transmises par les prestataires de service de publicité politique et les responsables de traitement ayant recours à des techniques de ciblage et d'amplification, constituent des éléments essentiels de la proposition de règlement ; estime en conséquence que les articles 7, 12 et 19 de la proposition de règlement examinée, en confiant à la seule Commission européenne le pouvoir, par la voie des actes délégués prévus à l'article 290 du TFUE, de modifier la liste de ces informations paraissent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de transparence recherché et privent indûment les Parlements nationaux de toute possibilité de contrôle sur ces actes ; demande donc que la liste de ces informations soit arrêtée dans le règlement lui-même.
- ㉓ *Sur la proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes :*
- ㉔ Considérant que, conformément aux dispositions de l'article 10 du traité sur l'Union européenne et de l'article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne ;
- ㉕ Considérant qu'un parti politique européen est susceptible de recevoir des dons de personnes physiques ou morales d'une valeur maximale de 18.000 euros par an et par contributeur ainsi que des contributions de ses membres, et de demander à bénéficier d'un financement par le budget général de l'Union européenne ; et que l'octroi d'un tel financement serait désormais conditionné aux efforts du parti en faveur d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes ;

- ③④ Considérant qu'en l'état du droit, les partis politiques européens ne peuvent accepter de financement, ni d'un État membre ou d'un pays tiers, ni d'une entreprise sur laquelle une telle autorité publique peut exercer une influence, ni d'une « *entité privée implantée dans un pays tiers* » ou de « *personnes d'un pays tiers qui ne sont pas autorisées à voter aux élections au Parlement européen* » ;
- ③⑤ Considérant que le financement des partis politiques par des personnes morales, ayant de surcroît leur siège dans un pays tiers, est également interdit dans plusieurs États membres dont la France ;
- ③⑥ Considérant que le Conseil d'État, dans un avis n° 397096 rendu public le 19 mars 2019, a estimé que la participation financière d'un parti politique européen à la campagne électorale des élections européennes en France était possible, malgré les réserves de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;
- ③⑦ S'interroge sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les partis politiques européens d'être financés par des personnes morales, au regard de l'objectif poursuivi de préserver l'intégrité des élections contre toute tentative de manipulation de ces dernières ;
- ③⑧ Prend acte de l'actualisation de la législation européenne relative au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes par la proposition de règlement examinée, qui tend en particulier à s'assurer du respect des valeurs de l'Union européenne par les partis politiques européens, à favoriser un équilibre entre hommes et femmes dans leur gouvernance, et à clarifier leurs modes de financement ;
- ③⑨ Affirme que, pour remplir leur mission d'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne en bénéficiant de la confiance de ces derniers, les partis politiques européens doivent assurer une réelle transparence de leur financement mais également refuser tout financement qui serait susceptible de jeter le doute sur leur indépendance ;
- ④⑩ Estime que l'autorisation que donnerait l'article 22 du règlement aux partis politiques européens de bénéficier, dans la limite de 10 % des contributions totales versées par leurs membres, de contributions financières versées par des partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe, favorise un risque d'ingérence étrangère dans le fonctionnement et dans les positions publiques qu'ils défendent, au risque de menacer leur liberté d'action et leur indépendance ;
- ④⑪ Souhaite en conséquence le retrait de ce dispositif de la proposition de règlement envisagée ;

- ④② *Sur la proposition de directive facilitant 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 et la proposition de directive facilitant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité :*
- ④③ Estime que tout citoyen de l'Union européenne qui est inscrit sur les listes électorales de son État membre de résidence pour les élections européennes ou municipales doit pouvoir participer au financement de la campagne électorale d'un candidat à ces élections dans les mêmes conditions qu'un ressortissant de cet État membre ;
- ④④ Demande, en cas de décision favorable de l'État membre de résidence d'un citoyen de l'Union à sa demande d'inscription sur la liste électorale pour voter aux élections européennes, au titre de l'article 11 de la directive 93/109/CE, que l'État membre d'origine informe son ressortissant des mesures appropriées qu'il prend en conséquence et des voies de recours possibles ;
- ④⑤ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.