Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/4061

12.7.2024

Avis du Comité économique et social européen

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la défense de la démocratie

[COM(2023) 630 final]

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) nº 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne certaines exigences fixées par la directive (UE) XXXX/XXXX

[COM(2023) 636 final]

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937

[COM(2023) 637 final]

(C/2024/4061)

Rapporteur: **Christian MOOS**

Corapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consultation	Parlement européen, 25.1.2024 Conseil de l'Union européenne, 24.1.2024
Base juridique	Articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	12.4.2024
Adoption en session plénière	24.4.2024
Session plénière nº	587
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	206/1/7

1. Conclusions et recommandations

1.1. La démocratie libérale en Europe est menacée, tant depuis l'étranger que depuis l'intérieur de l'Union européenne (UE). Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années pour la rendre résistante à ces menaces, mais il faut aller beaucoup plus loin pour protéger l'UE, sa démocratie ([1]) et, plus particulièrement, les prochaines élections européennes.

1.2. La société civile organisée, les citoyens et les partenaires sociaux jouent un rôle crucial lorsqu'il s'agit de protéger et de garantir la démocratie européenne. Il convient donc de renforcer leur participation à la politique aux échelons européen et national, par le biais d'actions qui dépassent les propositions de la Commission européenne, selon les recommandations du présent avis.

1.3. C'est exactement la raison pour laquelle il est regrettable que le paquet «Défense de la démocratie» ait été proposé beaucoup trop tard pour garantir une mise en œuvre correcte avant les élections européennes de 2024 et qu'il n'intègre pas la proposition du CESE au sujet du plan d'action pour la démocratie européenne ([2]).

([1]) Lorsqu'il est utilisé par le CESE, le mot «démocratie» veut toujours dire «démocratie libérale».
([2]) JO C 341 du 24.8.2021, p. 56.

1.4. L'ingérence étrangère dans les processus démocratiques de l'Union constitue une véritable menace pour la démocratie européenne, et doit être maîtrisée. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient donc pleinement les objectifs de la proposition de directive, mais s'oppose fermement aux moyens présentés pour la mettre en œuvre. Afin d'éviter les distorsions de marché et la fragmentation de la réglementation, il préconise une approche globale au niveau de l'Union qui n'implique pas de coûts ou de risques supplémentaires, ne stigmatise pas les prestataires de services de représentation d'intérêts, ne réduise pas les espaces civiques au sein de l'Union, ne limite pas le champ d'application des registres de transparence qui existent au niveau national et ne porte pas atteinte à la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur international.

1.5. Une telle approche globale au niveau européen pour contenir l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques de l'Union se doit d'être claire et facilement applicable à tous les acteurs soumis à la législation, y compris aux personnes physiques, aux petites ONG et aux entreprises. Plus particulièrement, le texte doit définir clairement les termes employés, surtout «activité de représentation d'intérêts», fournir des critères clairs permettant de déterminer quelles entités étrangères sont soumises à la législation, couvrir tous les sous-traitants dans l'Union et combler les lacunes existantes en ce qui concerne des types de financement spécifiques.

1.6. Le CESE estime que les progrès accomplis en vue de renforcer la dimension européenne lors des élections ne sont pas suffisants, et appelle donc à rendre le processus électoral pleinement accessible à tous les citoyens handicapés de l'Union, plus inclusif et plus résilient, en l'harmonisant dans tous les États membres. Dans un premier temps, cet objectif pourrait être atteint en adoptant les récentes modifications de la loi électorale européenne, en investissant davantage dans l'éducation politique et en sensibilisant le public aux prochaines élections européennes, ainsi qu'en facilitant l'intégration politique de toutes les personnes qui habitent au sein de l'Union.

1.7. Le CESE recommande de renforcer la démocratie participative et les formes innovantes d'engagement civique, qui sont complémentaires de la démocratie représentative, aux niveaux européen et national. Ces nouvelles possibilités d'engagement politique doivent être faciles à comprendre et inclusives, et ne pas exclure de citoyens, surtout les groupes les plus défavorisés, en établissant des seuils inutiles. Leur potentielle incidence sur la législation européenne doit être transparente, tout comme les limites de leur influence. Les cadres généraux qui sont proposés pour une participation efficace au niveau national et la proposition de faire du Internet: «Donnez votre avis» un guichet unique pour l'engagement citoyen sont des solutions qui encourageraient les progrès. Toutefois, d'autres mesures sont nécessaires, comme la réforme de l'initiative citoyenne européenne (ICE) et la mise en place d'un cadre au niveau de l'Union pour une participation effective.

1.8. Le meilleur moyen de défendre la démocratie est de protéger les valeurs fondamentales et d'inclure les groupes défavorisés.

2. **Observations générales**

2.1. L'ingérence étrangère dissimulée menace de plus en plus les processus démocratiques de l'Union européenne et la démocratie libérale en tant que telle, en raison des tensions géopolitiques et des crises multiples.

2.2. Le CESE se félicite des progrès accomplis dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne afin de rendre cette dernière plus résistante et souligne le rôle clé de la société civile lorsqu'il s'agit de garantir le fonctionnement des démocraties et de les rendre résilientes. Il remarque toutefois que certaines suggestions essentielles figurant dans son avis sur le plan d'action pour la démocratie européenne n'ont pas encore été mises en œuvre et demande que cela soit fait rapidement.

2.3. Le CESE souligne les efforts concrets déployés pour améliorer la participation des citoyens et des organisations de la société civile (OSC). Il réitère toutefois son appel à poursuivre le développement d'un cadre au niveau de l'UE pour les formats délibératifs et d'une stratégie de dialogue avec la société civile organisée (donnant lieu à un plan d'action), ainsi qu'à renforcer le dialogue social ([3]).

2.4. Le recul démocratique s'est également installé durablement au sein de l'Union. La menace qui pèse sur les démocraties européennes ne vient pas seulement de l'étranger, elle est aussi endémique à l'intérieur de l'Union; une approche globale au niveau de l'UE est nécessaire pour protéger les démocraties européennes contre les menaces internes et externes.

([3]) JO C, C/2024/2481 du 23.4.2024, paragraphe 1.5, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj.

2.5. L'Union a bien progressé dans l'amélioration de la démocratie à l'échelon supranational. Ces efforts doivent toutefois être intensifiés de toute urgence. Des préoccupations ont été soulevées au cours de la conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE), et il conviendra d'y répondre avant un éventuel élargissement de l'Union.

2.6. Les élections européennes de 2024 constitueront un test décisif pour la résilience de la démocratie européenne. Le CESE invite l'ensemble des acteurs nationaux et européens à préserver la légitimité démocratique de toutes les institutions et à défendre le principe selon lequel la démocratie et les droits fondamentaux constituent des pierres angulaires pour l'Union et ses États membres.

3. **Observations sur la directive établissant des exigences harmonisées en matière de représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers**

3.1. Le CESE soutient pleinement l'objectif de la législation proposée, qui vise à rendre transparente la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers au sein de l'Union, mais pas la directive proposée pour y parvenir. Il plaide donc pour une approche plus globale afin de relever le défi urgent de l'ingérence étrangère.

3.2. À l'heure actuelle, 15 États membres disposent d'un registre relatif aux prestataires de services de représentation d'intérêts, alors que d'autres travaillent à l'élaboration d'une nouvelle législation. Le CESE craint donc que cette fragmentation réglementaire et la législation proposée ne créent de nouvelles distorsions, générant des coûts supplémentaires pour les prestataires de services de représentation d'intérêts.

3.3. Le CESE souligne la nécessité de lutter contre la corruption pour contrer l'ingérence étrangère illégale et demande que soient renforcés le Parquet européen et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pour empêcher la corruption de décideurs européens et de personnes qui participent à l'élaboration des décisions par des puissances étrangères.

3.4. Le CESE est également préoccupé par le fait que les dispositions de la proposition de directive en matière d'harmonisation, dans son champ d'application actuel, pourraient réduire la portée des registres de transparence nationaux existants en les limitant aux services de représentation exercés pour le compte de pays tiers. Ils couvrent actuellement tous les services de représentation d'intérêts au sein du marché intérieur.

3.5. Le CESE partage la critique exprimée par les gouvernements nationaux de l'Union et les parties prenantes clés de la société civile telles que Société civile Europe selon laquelle la législation proposée pourrait stigmatiser les prestataires de services de représentation d'intérêts exercés pour le compte de pays tiers, risquant dans le même temps de restreindre l'espace civique au sein de l'Union et de porter atteinte à la crédibilité de cette dernière en tant qu'acteur international qui promeut les valeurs européennes.

3.6. Le CESE s'inquiète aussi beaucoup du fait que la proposition législative pourrait avoir une incidence négative sur les organisations et un effet dissuasif sur les acteurs honnêtes et leur droit d'obtenir un financement, dans le cadre de la liberté d'association.

3.7. Le CESE invite donc la Commission européenne à élaborer une nouvelle proposition législative comprenant une approche globale au niveau de l'Union qui prévienne la fragmentation réglementaire et élimine les distorsions dans le marché intérieur, mais évite la stigmatisation ainsi que les coûts et risques supplémentaires pour les prestataires de services de représentation d'intérêts, y compris les entreprises et les ONG actives dans différents États membres de l'Union.

3.8. Le CESE estime qu'une législation établissant des normes communes de transparence et de responsabilité en matière de représentation d'intérêts pourrait venir compléter la directive relative à la lutte contre la corruption ([4]). Ces normes pourraient être utiles pour mieux distinguer les activités licites de l'influence illicite et pour identifier les cas de conflits d'intérêts.

3.9. Une telle approche servirait les objectifs énoncés dans la proposition de directive, tout en limitant le risque de stigmatiser les acteurs exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, ou pourrait servir d'excuse à certains pays tiers désireux d'adopter des actes législatifs sur l'ingérence étrangère qui pourraient également restreindre l'action de la société civile sur leur territoire.

3.10. La définition d'une «activité de représentation d'intérêts» reste vague. Certaines activités, comme celles liées à l'établissement des priorités, ne sont pas mentionnées explicitement, et il est difficile de savoir si d'autres, telles que la recherche appliquée, qui contribue à l'élaboration de recommandations politiques, sont couvertes ou pas. Un tel manque de clarté des définitions dans l'ensemble du document crée également des incertitudes dans d'autres domaines, par exemple les activités liées au dialogue civil.

3.11. Si la Commission entend poursuivre les travaux sur la proposition de directive au lieu d'élaborer une nouvelle proposition législative, comme l'a demandé le Comité, alors le CESE invite les législateurs à fournir une définition plus claire d'une «activité de représentation d'intérêts», de sorte à permettre aux personnes physiques et aux plus petites entités légales d'évaluer si leurs activités relèvent ou non de la législation, sans devoir recourir à de pesantes consultations juridiques.

3.12. Le CESE réclame des critères clairs permettant aux prestataires de services de représentation d'intérêts et à leurs sous-traitants d'évaluer facilement si les actes d'une entité publique ou privée au sens de l'article 2, point 4) b) peuvent être attribués à une entité visée au point 4) a) du même article.

3.13. Le CESE estime qu'il convient de préciser que les personnes physiques comme l'ensemble des entités juridiques sont soumises à la législation.

3.14. Le CESE considère qu'il est dangereux que la législation ne couvre pas le soutien institutionnel aux organisations et le financement de projets de ces dernières, même lorsque lesdits fonds sont effectivement utilisés pour des activités de représentation d'intérêts. Pour combler cette lacune, il convient de trouver une solution qui ne surcharge pas la société civile avec des obligations administratives.

3.15. Le CESE se félicite du fait que les données qui seront publiées dans le registre au sujet des principaux prestataires de services de représentation d'intérêts comprendront des informations complètes sur tous les sous-traitants fournissant des services de représentation, y compris «une description de l'activité de représentation d'intérêts et sa durée estimée».

3.16. Le délai fixé pour radier du registre des prestataires de services de représentation d'intérêts exercés pour le compte de pays tiers, à savoir cinq jours ouvrables après le signalement que l'entité concernée n'est plus à considérer comme une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, compromet gravement la possibilité d'effectuer un contrôle public ex post des activités de représentation d'intérêts. Le CESE propose donc de conserver les informations relatives à ces entités dans le registre pour une durée minimale de quatre ans après la demande de radiation, en précisant clairement la date à laquelle la dernière activité relevant du champ d'application du règlement a pris fin.

4. **Observations sur la recommandation relative à des processus électoraux inclusifs et résilients**

4.1. Le CESE désapprouve le fait que la recommandation ait été publiée seulement six mois avant les prochaines élections européennes. C'est trop tard pour permettre à tous ses destinataires de se conformer à son contenu.

4.2. Le CESE invite donc le prochain Parlement européen et le Conseil à prendre une initiative plus globale en vue d'harmoniser davantage les procédures relatives aux élections européennes dans tous les États membres et à poursuivre l'initiative pour améliorer les droits électoraux des citoyens mobiles de l'Union bien avant les élections européennes de 2029, en tenant compte de la recommandation, du rapport à venir de la Commission sur les élections européennes de 2024 et du rapport 2026 sur la citoyenneté de l'Union.

([4]) JO C, C/2024/886, 6.2.2024, paragraphe 5.2, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/886/oj.

4.3. Le CESE regrette que, depuis l'adoption du rapport d'information intitulé «La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées» ([5]) en mars 2019 et de l'avis sur «La nécessité de garantir la réalité du droit de vote aux élections au Parlement européen pour les personnes handicapées» ([6]) en décembre 2020, la capacité des personnes handicapées de voter lors des élections au Parlement européen n'a pas fait l'objet d'améliorations significatives. En raison d'obstacles juridiques ou techniques, des milliers de personnes dans tous les États membres de l'Union n'ont toujours pas réellement la possibilité de voter. Le CESE réitère son invitation au Parlement européen, au Conseil européen et aux États membres «à modifier d'urgence l'acte électoral de 1976 [...], ce qui permettrait d'appliquer dans toute l'Union des normes garantissant la réalité du droit de vote pour les personnes handicapées».

4.4. Le CESE prend acte du fait que davantage d'États membres aient abaissé l'âge du vote à 16 ans. À cet égard, il invite tous les États membres à harmoniser l'âge du vote aux élections européennes afin de garantir une participation égale des jeunes au niveau de l'Union.

4.5. Le CESE souligne que l'éducation politique et l'habileté numérique sont de la plus haute importance pour tous les citoyens de l'Union et réitère sa proposition de créer une agence européenne pour renforcer les compétences médiatiques des citoyens de l'Union européenne au moyen de programmes éducatifs ([7]).

4.6. Le CESE signale que l'équité des élections n'est plus garantie dans tous les États membres ([8]) et demande donc à l'ensemble des gouvernements nationaux de se conformer également aux normes du paragraphe 11, point b), de la recommandation. Il invite également la Commission à évaluer leur conformité dans son prochain rapport sur les élections européennes de 2024.

4.7. Le CESE est d'avis que, puisque les autorités nationales sont chargées de l'organisation des élections européennes, la formation d'observateurs électoraux devrait être assurée aussi bien au niveau national qu'européen. Cela garantit un degré plus élevé d'indépendance des observateurs, ainsi que le respect de normes d'évaluation dans toute l'Union.

4.8. Tout en soulignant la nécessité de protéger la bulle d'information autour des élections, le CESE estime que certains gouvernements risquent de l'utiliser comme prétexte pour manipuler les débats publics et limiter la concurrence équitable entre tous les partis démocratiques. Il rappelle donc l'importance capitale de la liberté et du pluralisme des médias ainsi que du rôle joué par la société civile pour ce qui est de surveiller attentivement l'environnement d'information et l'équité de la concurrence électorale, et demande à nouveau à tous les acteurs de continuer à améliorer la situation au sein de l'Union ([9]).

4.9. Le CESE recommande que le financement, tel que décrit au paragraphe 28, provenant de ressortissants de pays tiers ou d'entités légales qui ne sont pas enregistrées dans un État membre soit limité à un montant annuel maximum, et soumis à une transparence totale.

4.10. Le CESE s'engage, avec l'ensemble de ses membres, à mener des actions de sensibilisation aux prochaines élections européennes et à augmenter le taux de participation, en se concentrant tout particulièrement sur les primoélecteurs et les groupes sous-représentés dans la participation politique.

4.11. Le CESE préconise que les logos des partis européens figurent sur les bulletins de vote et que les partis politiques soient encouragés à utiliser ces mêmes logos dans tous leurs supports publicitaires.

4.12. Pour renforcer la dimension européenne des élections, le CESE soutient la modification de la loi électorale européenne votée par le Parlement, et appelle le Conseil et l'ensemble des États membres à adopter ces réformes.

([5]) Rapport d'information du CESE sur «La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées» : https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/real-right-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-information-report.

([6]) JO C 56 du 16.2.2021, p. 36.

([7]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir la liberté et le pluralisme des médias en Europe» (avis d'initiative) (JO C 517 du 22.12.2021, p. 9).

([8]) Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE — Élections parlementaires et référendum du 3 avril 2022 en Hongrie — mission d'observation électorale du BIDDH, rapport final, Varsovie, le 29 juillet 2023.

([9]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir la liberté et le pluralisme des médias en Europe» (avis d'initiative) (JO C 517 du 22.12.2021, p. 9).

5. **Observations sur la recommandation relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile et de leur participation effective**

5.1. Le CESE souligne les efforts déployés pour améliorer la participation des citoyens, mais rappelle que leur représentation par les OSC est cruciale pour renforcer la démocratie.

5.2. Le CESE rappelle que «les mouvements de terrain et celles et ceux qui ont subi l'expérience de la pauvreté doivent être au cœur d'une approche démocratique des droits de l'homme. Il n'y a pas de meilleur moyen de défendre les droits de l'homme, en particulier les droits sociaux, que de donner droit de cité aux opinions des personnes les plus touchées par les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale dans les espaces publics et les débats politiques» ([10]).

5.3. Le CESE réaffirme que la démocratie représentative et les processus électoraux restent l'épine dorsale de la démocratie de l'Union, et que la démocratie participative et les formes innovantes d'engagement civique constituent des vecteurs complémentaires pour demander des comptes aux représentants élus.

5.4. Le CESE se réjouit de la recommandation faite aux États membres d'établir des cadres nationaux adaptés à la participation des citoyens et des organisations de la société civile, qui devraient couvrir l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques, de la définition des priorités à l'évaluation des lois et initiatives existantes.

5.5. Le CESE regrette que la communication relative au plan d'action pour la démocratie européenne ne comprenne pas de mesures pour améliorer la participation des citoyens et de la société civile au niveau de l'Union, en tenant compte des résultats des ateliers organisés dans le cadre du suivi du rapport de 2022 sur la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux et en évaluant de manière approfondie l'adéquation des mécanismes existants, y compris l'initiative citoyenne européenne.

5.6. Le CESE souligne que, dans certains États membres, les destinataires de la recommandation menacent gravement les espaces civiques et la participation équitable à l'élaboration de politiques; certains gouvernements ont fait usage de la démocratie directe pour saper la démocratie européenne. La Commission doit donc continuer ses activités visant à donner aux citoyens les moyens d'agir directement, surtout dans le cadre de leur engagement collectif par le biais d'organisations de la société civile et de mouvements sociaux qui cherchent à défendre la démocratie et à protéger les espaces civiques.

5.7. Le Comité estime qu'un accès non discriminatoire à la participation est crucial, en prêtant une attention particulière aux droits des citoyens qui sont jeunes ou handicapés et des minorités. Pour encourager une large participation, les possibilités d'engagement doivent être aussi simples que possible, et ne peuvent comprendre aucun obstacle.

5.8. Le Comité partage les préoccupations selon lesquelles certaines organisations tentent de saper la démocratie et de limiter les espaces publics, et appelle à prendre des mesures nationales pour empêcher les organisations qui luttent activement contre la démocratie et les valeurs européennes de participer à l'élaboration des politiques.

5.9. Le CESE invite à définir clairement les objectifs de tous les instruments relevant des cadres nationaux et les mécanismes de retour d'informations correspondants. La potentielle incidence des instruments sur l'élaboration des politiques doit être transparente, sans quoi les citoyens perdront davantage leur confiance en la démocratie, si les réponses des autorités publiques aux contributions ne répondent pas aux attentes des citoyens et des organisations de la société civile.

5.10. Le Comité invite aussi la Commission et les États membres à renforcer le dialogue avec la société civile organisée et le rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques européennes, en plus des forums délibératifs.

5.11. Le CESE se félicite de l'objectif de la Commission de faire du Internet: «Donnez votre avis» un guichet unique pour la participation des citoyens en ligne, et appelle les États membres à mettre en place des plateformes équivalentes dans leurs cadres nationaux, reprenant les possibilités de participation en ligne et hors ligne.

([10]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Communiquer sur les droits fondamentaux et l'état de droit» (avis d'initiative) (JO C 100 du 16.3.2023, p. 25).

5.12. Le CESE encourage la Commission européenne à réformer le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE) pour abaisser à 16 ans l'âge minimum requis pour signer une ICE, dans tous les États membres, et allonger la période de collecte des signatures. Compte tenu du Brexit, il se dit également favorable à une réforme des traités de l'Union pour abaisser le nombre de signatures requises, actuellement fixé à un million.

5.13. Tant que les registres de transparence ne sont pas obligatoires partout, le CESE recommande d'en établir dans tous les États membres sur une base volontaire, de sorte à garantir et à promouvoir une représentation d'intérêts transparente et éthique, qui est la clé d'une participation effective des organisations de la société civile et d'autres acteurs.

Bruxelles, le 24 avril 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE