



Bruxelles, le **XXX**
[...] (2015) **XXX** draft

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport sur les élections au Parlement européen de 2014

1. INTRODUCTION

Les élections au Parlement européen de 2014, les premières depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ont été fondamentalement différentes des précédentes. Pour la première fois, un lien direct a été établi entre le résultat des élections et la nomination du président de la Commission européenne. Les familles politiques européennes ont chacune désigné un candidat à ce poste, et celui d'entre eux qui a réuni sur son nom une majorité de suffrages au sein du Parlement européen nouvellement élu est devenu président de la Commission européenne. Le Conseil européen a désigné le candidat du parti ayant emporté le plus de sièges au Parlement européen, lequel l'a élu par la suite à la présidence de l'exécutif européen.

Le présent rapport passe en revue les élections de 2014, y compris les mesures qui ont été prises pour accroître leur transparence, rendre leur déroulement plus démocratique et renforcer leur dimension européenne. Il évalue le niveau de sensibilisation des citoyens aux élections et aux droits qui y sont associés, les mesures prises par les États membres et les institutions de l'UE à cet égard et le taux de participation effectif. Il se penche également sur le respect des droits électoraux des citoyens de l'Union.

Le rapport s'appuie sur de récentes enquêtes Eurobaromètre et autres, sur les informations fournies par les États membres en réponse à des questionnaires de la Commission, ainsi que sur une étude commandée par la Commission¹, dans le cadre de laquelle ont été collectées et analysées nombre de données qualitatives et quantitatives, y compris par voie d'entretiens avec les partis politiques européens, les autorités nationales, les médias et d'autres parties prenantes.

Les élections de 2014 ont donné un coup d'arrêt au recul constant de la participation électorale depuis les premières élections européennes au suffrage direct en 1979. Elles ont jeté les bases des futures élections européennes et établi un lien clair entre les résultats des élections au Parlement européen et le choix du président de la Commission européenne. Un précédent important a ainsi été créé pour 2019 et au-delà, et un forum a vu le jour pour le débat politique au niveau européen.

2. UN PROCESSUS ELECTORAL TRANSPARENT

2.1. UN LIEN DIRECT ENTRE LE VOTE DES CITOYENS ET L'ELECTION DU PRESIDENT DE LA COMMISSION

Le traité de Lisbonne a instauré un nouvel ordre constitutionnel dans l'Union européenne: le Parlement est habilité à élire au poste de président de la Commission européenne le candidat proposé par le Conseil européen, compte tenu des résultats des élections européennes. À la lumière de ce changement, la Commission a publié, le 12 mars 2013, une recommandation sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen², dans laquelle elle a appelé les partis politiques européens à désigner des candidats pour le poste de président de la Commission, eu égard au renforcement du rôle du Parlement vis-à-vis de la Commission par le traité de Lisbonne³.

La recommandation visait à rendre visible le lien entre les suffrages exprimés par les citoyens de l'UE en faveur de membres potentiels du Parlement européen et le candidat du parti européen correspondant à la présidence de la Commission. En outre, la Commission a encouragé les partis politiques nationaux à profiter de la campagne électorale pour mettre en avant leurs candidats et leur programme. Le Parlement a, lui aussi, adopté à cet effet des résolutions sur les élections de 2014⁴.

Cinq partis politiques européens ont proposé un candidat à la présidence de la Commission:

- ✓ le Parti populaire européen (PPE) a désigné Jean-Claude Juncker,
- ✓ le Parti socialiste européen (PSE), Martin Schulz,
- ✓ l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE), Guy Verhofstadt,
- ✓ le Parti vert européen, José Bové et Franziska Keller, et
- ✓ le Parti de la gauche européenne, Alexis Tsipras.

Ces partis ont mené campagne à l'échelle européenne et organisé des manifestations publiques dans toute l'Europe pour faire connaître leur candidat et leur programme politique pour l'Europe⁵. Ces candidats ont visité en tout 246 villes dans l'ensemble des États membres. Le tableau suivant montre dans quels États membres ils se sont rendus⁶:

¹ *Study on the Conduct of the 2014 Elections to the European Parliament*, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), mars 2015.

² Recommandation 2013/142/UE de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen (JO L 79 du 21.3.2013, p. 29). Le 27 mars 2014, la Commission a publié un rapport préliminaire [COM(2014) 196 final] sur les mesures prises par les parties prenantes pour mettre en œuvre ladite recommandation.

³ L'article 17, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne prévoit que le Parlement élit le président de la Commission sur la base d'une proposition du Conseil européen, qui doit tenir compte des résultats des élections européennes.

⁴ Résolution du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014 [2012/2829 (RSP)]; résolution du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 [2013/2102(INI)].

⁵ Jean-Claude Juncker: <http://juncker.epp.eu/my-priorities>;
Martin Schulz: http://www.pes.eu/martin_schulz_programme_launch_and_campaign_tour;
Guy Verhofstadt: <http://www.guyverhofstadt.eu/uploads/pdf/Plan%20for%20Europe.pdf>;
Franziska Keller et José Bové: <http://europeangreens.eu/news/proposals-green-commission-european-alternative-we-greens-fight>;
Alexis Tsipras: http://alexistsipras.eu/PROGRAMMATIC_DECLARATION_OF_ALEXIS_TSIPRAS.pdf.

⁶ Étude du CSES (voir la note de bas de page 1), section 3, tableau 3.2.

État membre	PES	EPP	ALDE	GUE / NGL	Verts / EFA
Belgique	✓	✓	✓	✓	✓
Bulgarie	✓	✓			
République tchèque	✓		✓	✓	✓
Danemark	✓				✓
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓
Estonie					
Irlande	✓	✓	✓	✓	✓
Grèce	✓	✓		✓	
Espagne	✓	✓	✓	✓	✓
France	✓	✓	✓	✓	✓
Croatie	✓				✓
Italie	✓	✓	✓	✓	✓
Chypre		✓		✓	
Lettonie		✓			
Lituanie					
Luxembourg	✓	✓	✓		
Hongrie					✓
Malte	✓	✓			
Pays-Bas	✓	✓	✓		✓
Autriche	✓	✓	✓		✓
Pologne	✓	✓	✓		✓
Portugal	✓	✓		✓	
Roumanie	✓		✓		
Slovénie	✓		✓	✓	
Slovaquie	✓	✓			
Finlande	✓	✓			✓
Suède	✓		✓		✓
Royaume-Uni	✓		✓		✓
Total	23	18	15	11	16

Outre cette mobilisation sur le terrain, les principaux candidats ont pris part à dix débats télévisés dans différents États membres et dans différentes langues⁷, partageant leur vision de l'avenir de l'Europe et échangeant leurs points de vue sur diverses questions, telles que l'emploi et la croissance, qui importent particulièrement aux électeurs⁸.

Ces débats ont bénéficié d'une large couverture dans toute l'UE. Le dernier d'entre eux, en particulier, qui réunissait le 15 mai les candidats chefs de file a été retransmis en direct dans 28 pays et diffusé par au moins 152 médias (dont 55 chaînes télévisées et 88 sites web) et il a donné lieu à un volume important de commentaires sur les réseaux sociaux⁹.

Dans une enquête couvrant 15 États membres de l'UE effectuée après les élections¹⁰, 15 % des personnes ayant répondu ont indiqué avoir suivi au moins l'un des débats télévisés.

2.2. Un lien plus visible entre les partis politiques nationaux et européens

Les partis politiques européens étant les mieux placés pour «contribuer à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union»¹¹, la Commission a émis deux recommandations, généralement bien accueillies par les États membres et les partis politiques européens¹², visant à rendre plus visibles les liens unissant les familles politiques au niveau national et européen¹³:

- (i) **les États membres** devraient encourager et faciliter, dans leur système électoral, la fourniture d'informations sur les liens d'affiliation entre leurs partis politiques nationaux et les partis au niveau européen, notamment en permettant que leur affiliation soit indiquée sur les bulletins de vote; et
- (ii) **les partis politiques nationaux** devraient faire connaître publiquement leur affiliation à tel ou tel parti politique européen avant les élections et faire figurer cette information en bonne place dans tout leur matériel de campagne et leurs communiqués et bulletins politiques.

En ce qui concerne la première recommandation (i), 16 États membres¹⁴ ont fait savoir qu'ils avaient pris des mesures pour **informer leurs partis politiques nationaux** du fait qu'ils étaient invités à faire connaître leurs liens d'affiliation avec les partis politiques au niveau européen. Ces mesures ont consisté, dans la plupart, des cas à leur transmettre ladite recommandation, mais certains États membres sont allés plus loin: en Grèce, les autorités nationales ont organisé une réunion au parlement pour informer les partis de cette recommandation, tandis qu'en Italie et en Finlande, elles ont rédigé des orientations à l'intention des partis politiques pour les informer de la recommandation et les encourager à la suivre.

Neuf États membres ont autorisé leurs partis politiques nationaux à **indiquer sur les bulletins de vote leur affiliation** à tel ou tel parti européen en adoptant une législation¹⁵ (quand elle n'existait pas déjà¹⁶) permettant de faire figurer le nom ou le logo du parti européen en question sur les bulletins.

Six États membres¹⁷ ont déclaré ne pas avoir pris de telle mesure, soit parce qu'ils considéraient que la fourniture de ce type d'informations à l'électorat relevait de la

⁷ Ces débats ont eu lieu en avril et en mai en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Italie et en France. Cinq d'entre eux ont mis face-à-face les représentants des deux plus grands partis politiques européens, tandis que les quatre autres ont réuni tous les candidats chefs de file. Enfin, un autre débat a vu s'affronter le chef de file des Verts européens et le candidat de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe.

⁸ Parlement européen, *Étude post-électorale 2014*, p. 9; Voir: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_fr.pdf

⁹ Au total, 112 595 tweets ont été postés avec le mot-dièse #TellEurope <http://www3.ebu.ch/contents/news/2014/05/ebu-makes-history-with-the-eurov.html>.

¹⁰ <http://www.aecr.eu/media/AECRAMR-European-election-poll.pdf> (p. 10).

¹¹ Article 10, paragraphe 4, du TUE et article 12, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹² Rapport préliminaire de la Commission (voir la note de bas de page 2), p. 2.

¹³ La Commission a également proposé de nouvelles règles pour renforcer la visibilité et la reconnaissance des partis politiques européens à l'échelle de l'UE. Se fondant sur cette proposition, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) n°1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (JO L 317 du 4.11.2014, p. 1).

¹⁴ En réponse au questionnaire de la Commission: Belgique, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Espagne, Suède et Royaume-Uni; voir l'étude du CSES (cf. note de bas de page 1), section 3, tableau 3.1.

¹⁵ La Grèce et la Slovaquie.

¹⁶ Une loi à cet effet existait déjà en Autriche, en Belgique, à Chypre, en France, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

¹⁷ En réponse au questionnaire de la Commission: République tchèque, Danemark, Croatie, Lettonie, Pologne et Slovaquie.

responsabilité des partis politiques, soit parce que l'intervention des autorités constituerait une forme d'ingérence interdite par leur loi électorale.

Concernant la deuxième recommandation (ii), **les partis politiques nationaux** ont pris diverses mesures pour rendre publique leur affiliation à tel ou tel parti politique européen. La situation générale, telle qu'elle ressort d'une étude¹⁸ couvrant un échantillon des partis nationaux affiliés à un parti politique européen (plus de 500), est la suivante:

- la plupart des partis nationaux couverts par l'étude n'ont fait connaître leur affiliation *que de manière partielle*, principalement par le biais de leur matériel de campagne imprimé¹⁹. En d'autres termes, cette affiliation est apparue plus clairement pour les citoyens les mieux informés que pour la moyenne du public;
- il est ressorti de l'étude qu'un petit nombre seulement de partis avaient agi sur tous les fronts, mentionnant leur affiliation à un parti européen aussi bien dans leur matériel écrit tel que programme, affiches, sites web et médias sociaux, que dans leurs discours, débats télévisés et meetings électoraux²⁰;
- enfin, l'étude a montré qu'un petit nombre de partis *n'avait pas fait connaître* d'affiliation à un parti politique européen, soit parce qu'ils n'avaient pas encore décidé s'ils souhaitaient s'affilier, soit parce qu'ils avaient choisi de ne pas le faire²¹.

La recommandation invitant à faire figurer le lien d'affiliation sur les bulletins de vote n'a été suivie que de manière exceptionnelle, même dans les États membres où cela était possible²².

3. METTRE D'AVANTAGE L'ACCENT SUR LES QUESTIONS EUROPEENNES

Tant la Commission que le Parlement ont pris des mesures, avant et pendant la campagne électorale, pour sensibiliser les citoyens à l'impact que les élections auraient sur leur vie. Des efforts ont été faits pour mettre en lumière l'importance des questions européennes, qui auraient pu sinon être éclipsées par les enjeux nationaux et locaux lors des débats dans les États membres. Par rapport aux chiffres de 2009, le pourcentage de citoyens considérant qu'ils disposaient de toutes les informations requises pour voter a légèrement augmenté (57 % contre 53 % en 2009)²³.

3.1. Dialogues avec les citoyens

Dans le courant de 2013 et de 2014, les membres de la Commission, ainsi que des responsables politiques nationaux ou locaux et des membres du Parlement européen, ont tenu dans toute l'Europe 51 dialogues publics avec les citoyens, pour les interroger sur leurs attentes pour l'avenir et sur les mesures à prendre, de leur point de vue, pour renforcer les structures démocratiques de l'Union.

Ces dialogues avec les citoyens ont fait ressortir la dimension européenne des problématiques locales et, vice-versa, la dimension locale des questions de politique européenne, ainsi que la manière dont les élections européennes influencent la vie quotidienne des citoyens. 87 % des participants ont déclaré qu'ils voteraient aux élections européennes²⁴.

3.2. Financements de la Commission

La Commission a utilisé les instruments de financement à sa disposition pour soutenir les actions de la société civile et les projets de jumelage visant à promouvoir la participation des citoyens de l'UE à la vie démocratique. Par les programmes intitulés «L'Europe pour les citoyens» et «Droits fondamentaux et citoyenneté», elle a financé plusieurs projets destinés à sensibiliser les citoyens et à leur donner les moyens de participer activement à la vie démocratique de l'UE.

3.3. Campagne de sensibilisation du Parlement européen

Le 11 septembre 2013, le Parlement a lancé une campagne de communication baptisée «*Agir. Réagir. Accomplir*». L'un de ses principaux objectifs était de susciter un débat centré sur des questions intéressant toute l'UE, tels que l'économie, l'emploi, la qualité de vie et le rôle de l'UE dans le monde²⁵.

¹⁸ Étude du CSES (voir la note de bas de page 1). L'échantillon couvrait les deux partis politiques de chaque État membre détenant le plus grand nombre de sièges au Parlement européen. Dans la plupart des cas, il s'agissait aussi des deux plus grands partis des États membres concernés. Cependant, comme ce n'était pas le cas partout, certains partis de plus petite taille ont été inclus dans l'échantillon afin d'assurer une couverture représentative au niveau national.

¹⁹ Par exemple, en Allemagne, les deux grands partis, à savoir les sociaux-démocrates (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) et les démocrates-chrétiens (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*), de même que les partis de plus petite taille, ont uniquement révélé leur affiliation à un parti européen dans leur programme et, dans certains cas, lors de débats télévisés et des meetings de campagne, mais non pas sur leurs panneaux électoraux. En République tchèque, les trois partis examinés, soit le parti social-démocrate tchèque (*Česká strana sociálně demokratická*), ANO 2011 et TOP09, n'ont consenti qu'un effort modeste pour faire connaître leur affiliation. En Hongrie, le parti socialiste hongrois (*Magyar Szocialista Párt*) a mentionné à quelques reprises lors de débats publics le parti européen auquel il est affilié, mais pas dans son matériel de campagne général, tandis que l'Alliance civique hongroise (*Fidesz — Magyar Polgári Szövetség*) a fait état de cette affiliation à l'occasion de manifestations et de débats publics mais ni ses prospectus ni ses affiches n'établissaient de lien bien clair. Au Danemark, *Venstre*, les sociaux-démocrates et le parti du peuple danois ont principalement mentionné leur affiliation dans leur programme, tandis qu'à Malte, le parti nationaliste et le parti du travail se sont bornés à l'indiquer dans certaines brochures de campagne.

²⁰ Parmi eux figuraient les principaux partis de Lettonie, plusieurs partis (dont un appartenant à la coalition au pouvoir) en Grèce, le Parti populaire (*Partido Popular*) en Espagne, l'Alliance démocratique (*Δημοκρατικός Συναγερμός*) à Chypre, le Bloc de gauche (*Bloco de Esquerda*) au Portugal, les principaux partis du Luxembourg et 3 des 19 partis néerlandais.

²¹ Tel est le cas du Mouvement pour une meilleure Hongrie (*Jobbik*) en Hongrie, du Mouvement 5 étoiles (*Movimento 5 stelle*) en Italie et du UKIP, le parti pour l'indépendance du Royaume-Uni.

²² Un petit nombre seulement de partis en France, un parti de la coalition au pouvoir en Grèce, quatre en Italie et trois aux Pays-Bas ont fait usage de cette possibilité. En Belgique, en Autriche, à Chypre et en Espagne, aucun parti n'a choisi de le faire.

²³ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), p. 75.

²⁴ Rapport de la Commission intitulé «*Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen*», 24 mars 2014, (COM(2014) 173 final), p. 13; voir: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-173-FR-F1-1.Pdf>.

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20130906IPR18827/html/Le-Parlement-europ%C3%A9en-lance-sa-campagne-d'information-pour-les-%C3%A9lections-de-2014>.

Cette campagne a trouvé un large écho dans les médias²⁶. Entre décembre 2013 et mai 2014, le site du Parlement consacré aux élections a été consulté 7,1 millions de fois. Une vidéo sur les élections européennes produite en 34 langues a été diffusée plus de 7 400 fois sur 173 chaînes de télévision et a été regardée en ligne 11 millions de fois. Environ 1 électeur européen sur 5 a été touché par l'intermédiaire de Facebook, et le message «j'ai voté» a été partagé sur ce réseau plus de 2,7 millions de fois et vu par près de 90 millions de personnes.

En outre, le Parlement a organisé des conférences ReAct²⁷ à Paris, Francfort, Varsovie, Rome et Madrid, avec la participation du public, d'experts et de personnalités politiques européennes. Ces manifestations ont été l'occasion, pour les citoyens de l'UE, d'exprimer leur point de vue sur les grandes questions soulevées durant la campagne.

3.4. Journée de scrutin commune

Afin de renforcer dans le public le sentiment de participer à un projet européen commun, la Commission avait encouragé les États membres à s'entendre sur une date commune pour le scrutin des élections européennes, avec fermeture des bureaux de vote à la même heure.

À cet égard, il n'y a pas eu de changement par rapport aux élections précédentes: les élections ont eu lieu le 25 mai dans 21 États membres, et entre le 22 et le 24 mai dans les 7 autres²⁸. Tous ont annoncé les résultats à peu de choses près au même moment, au soir du 25 mai, lorsque les scrutins ont été clos partout en Europe.

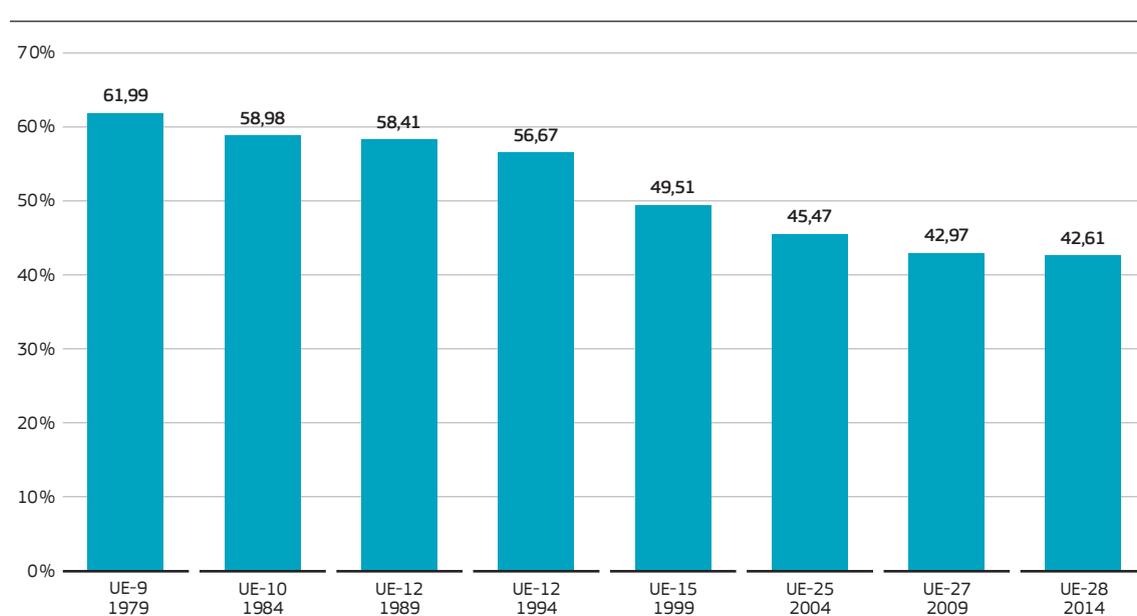
4. PARTICIPATION AUX ELECTIONS

4.1. Taux de participation global

Depuis les premières élections directes de 1979, la participation aux élections européennes n'avait cessé de baisser, tombant de 61,99 % en 1979 à 42,97 % en 2009. En 2014 toutefois, la participation globale n'a reculé que de façon marginale par rapport à 2009, de 0,36 % (pour s'établir à 42,61 %), alors qu'elle avait chuté de 2,5 % entre 2004 et 2009 et de 4 % entre 1999 et 2004. La tendance à la baisse a donc connu un coup d'arrêt très net. Par comparaison, la participation à l'élection présidentielle américaine a atteint 57,1 % en 2008 et 54,9 % en 2012.

Le tableau ci-après montre quel a été le taux de participation global aux élections européennes successives²⁹:

Figure 1: Participation aux élections européennes 1979 - 2014



La participation a été très variable d'un État membre à l'autre. Très élevée en Belgique (89,64 %) et relativement élevée en Grèce (59,97 %), où le vote est obligatoire, ainsi qu'en Italie (57,22 %), elle a été beaucoup plus faible dans d'autres pays, en particulier la République tchèque (18,20 %) et la Slovaquie (13,05 %).

Le tableau suivant indique le taux de participation aux élections européennes de 2009 et de 2014 dans l'UE et par État membre³⁰:

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140603sto48801/html/La-campagne-virtuelle-et-l-impact-r%C3%A9el-des-r%C3%A9seaux-sociaux-sur-les-%C3%A9lections>.

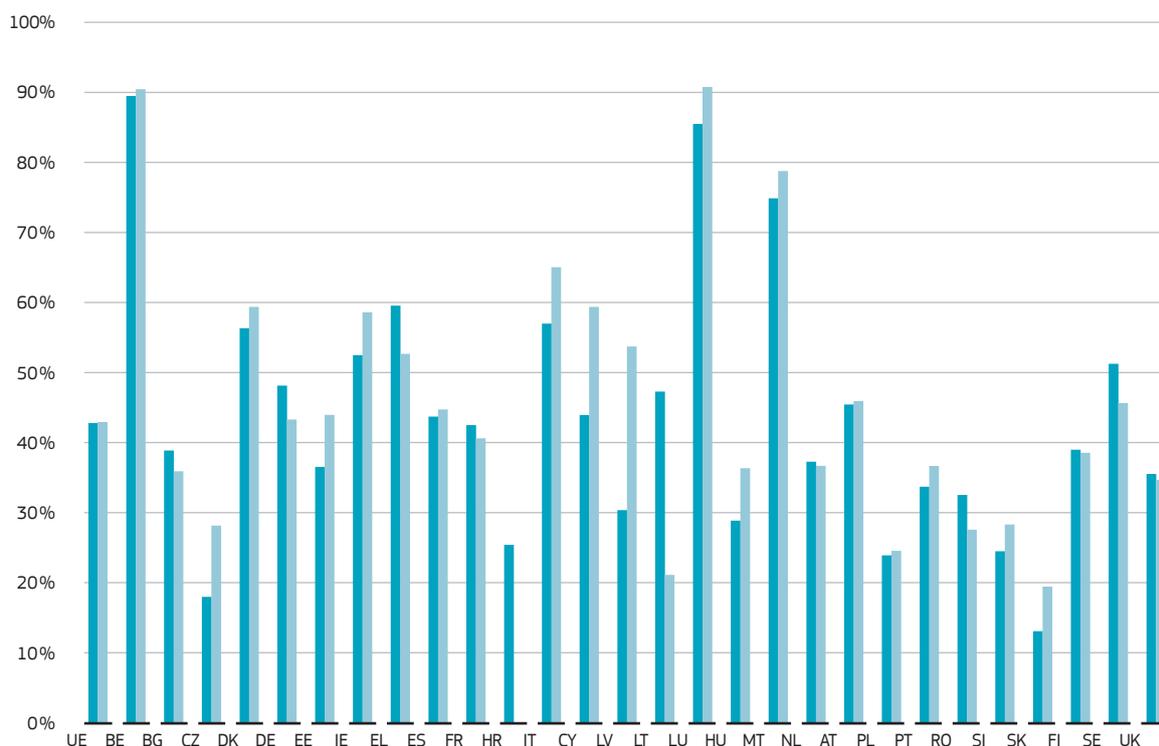
²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140123STO33618/html/ReACT-Rome-quelle-qualit%C3%A9-de-vie-en-Europe>; <http://audiovisual.europarl.europa.eu/Page.aspx?id=1119>.

²⁸ République tchèque, Irlande, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Slovaquie et Royaume-Uni. Ces pays n'organisent pas d'élections le dimanche.

²⁹ Source: TNS/Scytl, en coopération avec le Parlement européen; *European and national elections figured out*, European Parliament Review (édition spéciale Elections européennes 2014), novembre 2014, p. 41; voir: http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf.

³⁰ Sur la base des chiffres de l'EP Review 2014 (voir la note de bas de page 29), p. 49.

Figure 2: Participation aux élections européennes (2009 et 2014) par État membre



La participation a été plus forte chez les hommes que chez les femmes (45 % contre 41 %, respectivement),³¹ avec un écart qui s'est légèrement creusé par rapport à 2009 (44 % pour les hommes contre 42 % pour les femmes)³².

Les jeunes ont été les plus nombreux à s'abstenir: seuls 27,8 % des 18-24 ans ont participé au scrutin, contre 51,3 % chez les plus de 55 ans³³.

Le tableau ci-dessous compare les pourcentages de jeunes (de 18 à 24 ans) qui ont voté dans chaque État membre³⁴:

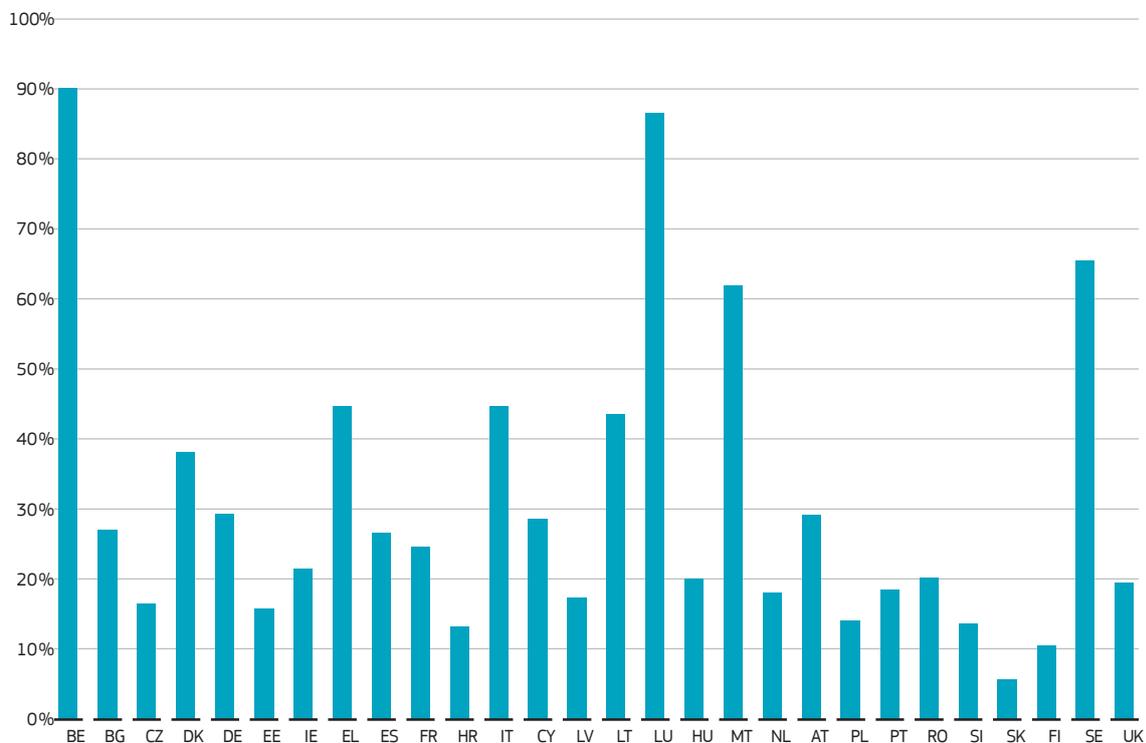
³¹ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), annexe socio-démographique, p. 11.

³² Parlement européen, *Étude postélectorale de 2009 — Premiers résultats: moyenne européenne et grandes tendances nationales*, p. 2; voir: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/FR_FR.pdf.

³³ À titre de comparaison, selon une enquête publique de 2013 (Flash Eurobaromètre 375 — *La jeunesse européenne: participation à la vie démocratique*, p. 11; voir: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_375_fact_be_fr.pdf), 73 % des jeunes électeurs avaient voté au cours des trois dernières années dans une élection autre que pour le Parlement européen (locale, régionale ou nationale).

³⁴ Sur la base des chiffres de l'EP Review 2014 (voir la note de bas de page 29), p. 43.

Figure 3: Pourcentage de jeunes (18-24 ans) ayant voté dans chaque État membre



Selon un rapport évaluant le projet Erasmus, il y aurait eu une forte corrélation entre le fait d'avoir suivi des études à l'étranger et l'attitude à l'égard du scrutin lors des élections européennes de 2014. Ainsi, les anciens étudiants Erasmus ont été plus enclins à aller voter: 81 % de ceux d'entre eux qui ont répondu ont déclaré l'avoir fait³⁵.

Les personnes ayant répondu à l'enquête post-électorale du Parlement ont indiqué que la principale raison pour laquelle elles avaient participé au scrutin était qu'elles avaient toujours voté (41 %), qu'elles entendaient faire leur «devoir de citoyen» (41 %) ou qu'elles voulaient «soutenir un parti politique dont [elles se sentaient proches]» (22 %). Venaient ensuite, par ordre d'importance, les trois facteurs suivants: «je suis pour l'Union européenne» (14 %), «je me sens européen» (13 %) et «je peux faire changer les choses en votant aux élections européennes» (12 %). 5 % ont déclaré avoir voté afin d'influer sur le choix du futur président de la Commission³⁶.

³⁵ *Erasmus Voting Assessment Project*, Fondation Génération Europe, Bruxelles, 2014; voir: <http://erasmusvoting.eu/news/press-release-erasmus-studying-abroad-increases-political-participation-young-people>.

³⁶ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), annexe socio-démographique, p. 25.

Quant aux raisons de ne pas voter, les réponses les plus courantes étaient le «manque de confiance dans la politique en général» (23 %), le «désintérêt pour la politique» (19 %) et le sentiment que «mon vote n'a aucun effet» (14 %). Par ailleurs, 7 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles connaissaient peu de choses sur l'UE, le Parlement européen ou les élections au Parlement européen. Par rapport aux élections précédentes, le pourcentage des abstentionnistes invoquant le sentiment que voter ne change rien et leur manque de connaissance de l'Union européenne et des élections européennes, a baissé³⁷. De plus, le nombre de citoyens qui se sont abstenus en raison de l'absence de débat public ou de campagne électorale a été réduit de moitié³⁸. En dernier ressort, la décision de voter ou de s'abstenir dépend traditionnellement de toute une série de facteurs, dont certains revêtent un caractère personnel et sont sans lien aucun avec la qualité de la campagne ou la manière dont les élections européennes sont perçues³⁹.

Dans les pays où les élections européennes ont eu lieu en même temps que d'autres élections nationales partielles ou totales (Belgique, Lituanie, Grèce, Allemagne, Irlande, Italie, Malte et Royaume-Uni), le taux de participation a été plus élevé qu'ailleurs⁴⁰, mais le débat politique a eu tendance à être dominé par les enjeux nationaux. En Lituanie, où les élections européennes se sont tenues le même jour que l'élection présidentielle, la participation a grimpé à 47 %, contre 21 % seulement en 2009⁴¹.

4.2. Participation des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre que le leur

Les citoyens de l'Union qui vivent dans un autre État membre que le leur (les citoyens mobiles de l'UE) ont le droit de voter et de se présenter comme candidats aux élections européennes dans l'État membre d'accueil, dans les mêmes conditions que les ressortissants dudit État. Ce droit, consacré par l'article 22 du TFUE et l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, reçoit une application concrète dans la directive 93/109/CE⁴².

³⁷ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), examen analytique, p. 35: 14 % (contre 17 % en 2009) ont déclaré qu'ils avaient le sentiment que leur vote n'aurait eu aucune conséquence ni changé quoi que ce soit; 7 % (contre 10 % en 2009) ont déclaré ne pas savoir grand chose du Parlement européen ou des élections parlementaires européennes.

³⁸ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), examen analytique, p. 35: 3 % des abstentionnistes, contre 6 % en 2009, ont ainsi expliqué leur choix de ne pas voter.

³⁹ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), examen analytique, p. 35: 13 % des abstentionnistes ont indiqué qu'ils étaient trop occupés, n'avaient pas le temps ou travaillaient, 7 %, qu'ils étaient malades, 6 %, qu'ils étaient pris par une activité familiale ou de loisir, et 7 % encore ont invoqué d'autres raisons.

⁴⁰ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), examen analytique, p. 3.

⁴¹ Étude post-électorale du Parlement européen (voir la note de bas de page 8), examen analytique, p. 20.

⁴² 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 (JO L 329 du 30.12.1993, p. 34). Cette directive a été modifiée par la directive 2013/1/UE, qui vise à faciliter l'exercice, par les citoyens mobiles de l'UE, de leur droit d'éligibilité dans le cadre des élections au Parlement européen.

Un nombre relativement peu élevé de ces citoyens mobiles ont fait usage de leur droit de vote dans leur État membre de résidence⁴³. Leur taux de participation est peut être influencé par le fait qu'ils doivent choisir entre voter dans leur État membre d'origine ou dans celui où ils se sont installés (et donc pour des candidats différents). Une enquête Eurobaromètre de 2012 montre que les citoyens sont partagés quant aux candidats et aux listes pour lesquels ils préfèrent voter aux élections européennes. À 48 % environ, ils considèrent que s'ils vivaient dans un État membre autre que le leur, ils voteraient de préférence là-bas, alors que 42 % préféreraient malgré tout exercer ce droit de vote dans leur pays d'origine⁴⁴.

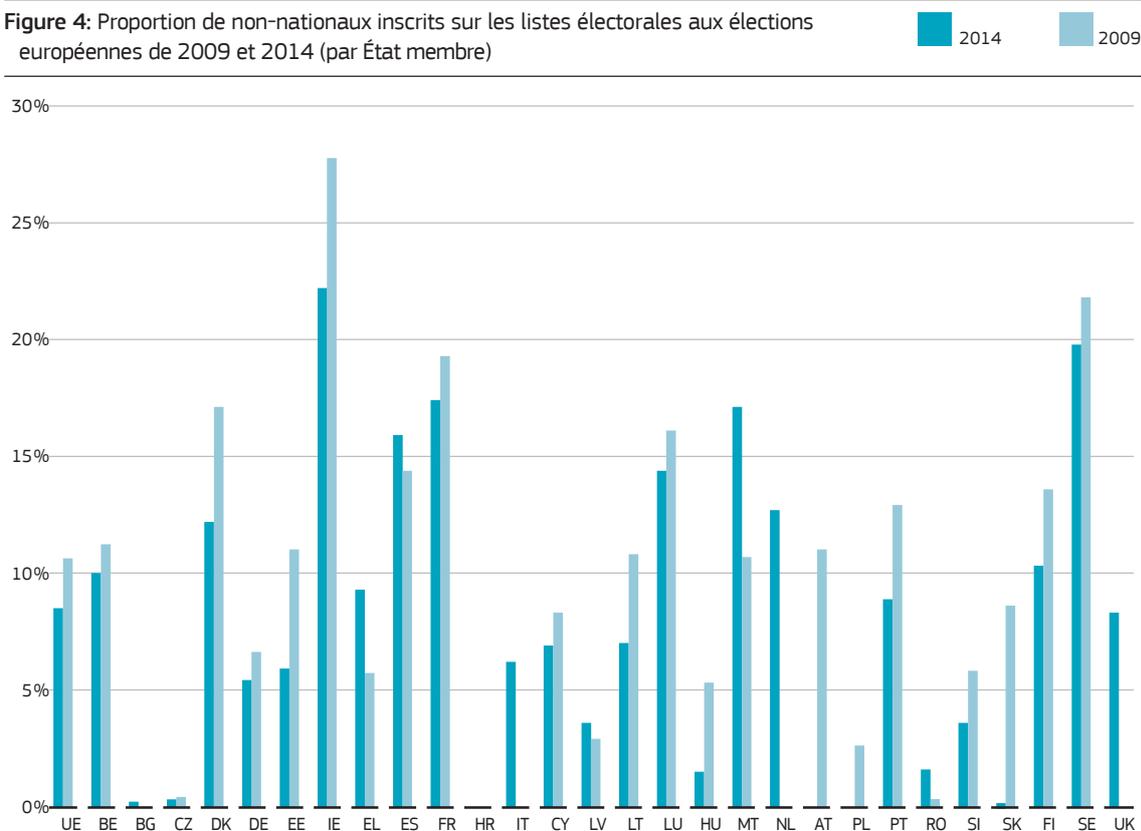
Le tableau suivant présente le pourcentage de non-ressortissants (qui sont des citoyens mobiles de l'UE) inscrits sur les listes électorales pour les élections européennes de 2009 et 2014 dans l'UE et par État membre⁴⁵:

⁴³ Sur l'ensemble des ressortissants non tchèques de l'UE résidant en République tchèque et en âge de voter, seuls 0,4 % se sont effectivement inscrits sur les listes électorales (682 sur 164 644). Le pourcentage de citoyens mobiles de l'UE inscrits pour voter aux élections européennes a également été faible en Hongrie (1,5 %, soit 1 605 personnes sur 104 822), en Allemagne (5,4 %, soit 172 110 sur 3 168 638) et à Chypre (6,9 %, soit 7 712 sur 112 012). Par contre, ce pourcentage a été relativement élevé en Irlande (22,2 %, soit 71 735 sur 323 460), en France (17,4 %, soit 245 063 sur 1 199 818), à Malte (17,1 %, soit 7 868 sur 45 917) et en Suède (19,8 %, soit 49 092 sur 247 426).

⁴⁴ Flash Eurobaromètre 364, *Droits électoraux*, mars 2013; voir: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fr.pdf, p.34

⁴⁵ Sur la base des chiffres de l'étude du CSES (voir la note de bas de page 1), section 5, tableau 5.6.

Figure 4: Proportion de non-nationaux inscrits sur les listes électorales aux élections européennes de 2009 et 2014 (par État membre)



Tout en restant faible, le nombre de citoyens mobiles de l'UE qui se sont portés candidats aux élections dans leur État membre de résidence a plus que doublé, passant de 81 en 2009 à 170 en 2014⁴⁶. Il se peut que cette évolution résulte des nouvelles procédures simplifiées introduites par la directive 2013/1/UE, qui prévoit que les candidats n'ont plus à prouver qu'ils n'ont pas été déchus de leurs droits électoraux dans leur État membre d'origine, mais seulement à faire une déclaration à cet effet, qui doit être vérifiée par les autorités de l'État membre d'accueil.

4.3. Prise de conscience et engagement des citoyens de l'UE

Les États membres n'ont pas tous suivi la même démarche pour leurs campagnes de sensibilisation: tandis que certains ont mené des actions générales s'adressant à l'ensemble de l'électorat, d'autres ont aussi ciblé spécifiquement les citoyens de l'Union originaires d'autres États membres résidant sur leur territoire.

⁴⁶ Étude du CSES (voir la note de bas de page 1), section 5, tableau 5.8.

Augmenter le taux de participation des ressortissants des autres États membres de l'UE: exemples de bonnes pratiques

- En Belgique, au Danemark, en Finlande, en Lettonie, en Lituanie et en Suède, des **lettres individuelles** ont été envoyées en plusieurs langues de l'UE aux citoyens de l'Union non nationaux en âge de voter, avec des explications sur l'exercice de leur droit de vote et le formulaire d'inscription.
- En Grèce, une **application spéciale** a été installée sur le site internet d'un ministère, au moyen de laquelle les citoyens de l'Union non nationaux pouvaient demander leur inscription sur la liste électorale spéciale et trouver le bureau de vote où ils pouvaient voter.

Les organisations de la société civile ont participé activement aux efforts déployés pour mobiliser les électeurs, par exemple en informant le public sur l'importance et les avantages de sa participation aux élections européennes, en mettant à la disposition des électeurs des outils électroniques pour les aider à sélectionner un candidat correspondant à leurs préférences⁴⁷, ou en œuvrant en faveur d'une approche plus inclusive des personnes handicapées⁴⁸.

Exemples de projets d'ONG financés par le programme «L'Europe pour les citoyens»

Permettre aux citoyens de l'UE de réfléchir aux questions européennes, de débattre et d'échanger à leur propos, y compris avec les candidats, et d'effectuer un choix raisonné lors des élections:

- Projet «Joint Citizen Action for a Stronger, Citizen-Friendly Union» (JoiEU), géré par le Service d'action des citoyens européens (ECAS).
- Caravanes Transeuropa 2014: engagement transnational des citoyens pour les élections parlementaires européennes (Alternatives Européennes)
- Projet Encouraging Young Europeans to Vote Out the EU Democratic Deficit (encourager les jeunes européens à voter pour combler le déficit démocratique de l'UE) (International Management Institute).

⁴⁷ Par exemple, la plate-forme d'information en ligne du Forum européen de la jeunesse — Ligue des jeunes électeurs, l'outil électronique de *VoteWatch*, et les GPS électoraux *Euandi* de l'Institut universitaire européen et de *NousCitoyens*.

⁴⁸ Par exemple, le Forum européen des personnes handicapées a cherché à recenser les obstacles que les personnes handicapées rencontrent dans l'exercice de leurs droits électoraux. Comme, par exemple, la campagne européenne pour une démocratie paritaire et une citoyenneté européenne active, intitulée «pas de démocratie européenne moderne sans égalité femmes-hommes!» menée par le Mediterranean Institute of Gender Studies.

En ce qui concerne plus particulièrement les citoyens mobiles de l'UE, plusieurs ONG ont fait campagne pour les mobiliser et mieux les informer en général de leurs droits électoraux. D'autres projets visaient à encourager les femmes de toute l'UE à voter et à se porter candidates aux élections européennes⁴⁹.

Exemples de projets d'ONG financés par le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté»

Campagnes encourageant la participation des citoyens mobiles de l'UE:

Parmi les actions menées, on citera notamment le travail effectué avec des associations, la réalisation de projets de sensibilisation, l'élaboration d'outils de formation et l'aide à l'accomplissement des formalités de vote.

- «Opération vote» (*Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi* — COSPE);
- Projet «Access to rights & civil dialogue for ALL» (*Pour la Solidarité*);
- «All citizens now» (Université de Chieti-Pescara).

Grâce à l'accroissement de l'activité sur les médias sociaux autour des élections, des têtes de liste et de leurs programmes, responsables politiques et électeurs ont été en mesure d'interagir directement. Une analyse des campagnes numériques #EP2014 et #EU14 a recensé quelques trois millions de tweets relatifs aux élections⁵⁰. Plus d'un million d'entre eux ont été postés dans la semaine même du scrutin⁵¹. L'utilisation accrue des médias sociaux a fourni aux candidats un moyen supplémentaire de toucher les citoyens et a donné aux électeurs plus de possibilités de participer activement au débat plutôt que de se cantonner à voter.

5. EXERCICE PAR LES CITOYENS DE L'UE DE LEURS DROITS ELECTORAUX ET RESPECT DES PRINCIPES COMMUNS

5.1 Préserver les droits électoraux des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre que le leur

Droit des citoyens mobiles de l'UE de voter et de se présenter comme candidat dans leur État membre de résidence

Avant les élections, la Commission a procédé à un tour d'horizon complet pour s'assurer que la directive 93/109/CE était intégralement et correctement transposée et appliquée, afin de supprimer tout obstacle possible à l'exercice de leur droit de vote par les citoyens de l'Union et, en particulier, de vérifier qu'aucune législation nationale n'imposait d'exigences supplémentaires aux ressortissants des autres États membres. En mai 2014, tous les problèmes

⁴⁹ Comme, par exemple, la campagne européenne pour une démocratie paritaire et une citoyenneté européenne active, intitulée «pas de démocratie européenne moderne sans égalité femmes-hommes!» menée par le Mediterranean Institute of Gender Studies.

⁵⁰ *Social media and the elections — did it have an impact?*, Marek Zaremba-Pike, 2014; voir: <http://europedecides.eu/2014/06/social-media-and-the-elections-did-it-have-an-impact>.

⁵¹ *Ibid.*

de transposition que la Commission avait détectés avant les élections⁵² avaient été réglés, et la législation nationale modifiée le cas échéant.

Depuis, la Commission a entamé un dialogue avec les autorités britanniques sur un certain nombre de problèmes rencontrés par les citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni qui souhaitaient s'inscrire sur ses listes électorales⁵³. Le 14 novembre 2014, la Chambre des communes a publié un rapport⁵⁴ qui prend acte de la position de la commission électorale britannique concernant les obstacles auxquels se sont heurtés les citoyens de l'UE pour participer aux élections. Ce rapport recommande de simplifier le système et de lancer une campagne d'information à l'intention des citoyens de l'Union concernant les conditions et modalités d'inscription applicables au Royaume-Uni.

Presque tous les problèmes touchant à la *transposition tardive* de la directive 2013/1/UE sur l'exercice, par les citoyens mobiles de l'UE, de leur droit de se présenter comme candidat ont trouvé une solution satisfaisante avant les élections⁵⁵. La Commission poursuit son dialogue bilatéral avec certains États membres⁵⁶ sur un certain nombre de problèmes de *transposition incorrecte ou incomplète* de la directive.

Droit de fonder un parti politique ou d'y adhérer

La Commission a engagé des discussions avec 11 États membres dans lesquels les citoyens de l'Union non nationaux n'étaient pas autorisés à fonder un parti politique ou à y adhérer, afin que ces personnes puissent participer aux élections dans les mêmes conditions que les ressortissants de leur État membre de résidence.

Une solution a été trouvée dans cinq cas: dans deux d'entre eux, la législation nationale a été modifiée⁵⁷ et, dans les trois autres, la situation clarifiée⁵⁸. Trois autres États membres ont annoncé de futures modifications de leur législation⁵⁹. Enfin, la Commission a pris des mesures dans les trois derniers dossiers⁶⁰.

⁵² *Progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2011-2013*, rapport établi en application de l'article 25 TFUE (COM(2013) 270).

⁵³ L'attention de la Commission a été attirée sur des cas dans lesquels les autorités électorales avaient omis d'envoyer le formulaire d'inscription séparé ou bien de traiter ce formulaire bien qu'il ait été correctement rempli et soumis dans les règles.

⁵⁴ Chambre des communes (Royaume-Uni), *Voter engagement in the UK*, quatrième rapport de la session 2014-15; voir: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpolcon/232/232.pdf>.

⁵⁵ Dans un cas (République tchèque), elle a émis un avis motivé, tandis que tous les autres États membres concernés lui ont notifié leurs mesures de transposition après réception de la lettre de mise en demeure.

⁵⁶ Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas et Slovaquie.

⁵⁷ Bulgarie et Finlande.

⁵⁸ Allemagne, Grèce et Malte.

⁵⁹ Lituanie, Slovaquie et Espagne.

⁶⁰ République tchèque, Lettonie et Pologne.

5.2. Garantir le respect des principes communs régissant les élections au Parlement européen

Lorsqu'ils organisent les élections européennes, les États membres doivent respecter certains principes communs consacrés par le droit de l'UE⁶¹:

- **Les élections au Parlement européen se déroulent au suffrage universel direct, libre et secret**⁶²

Afin de préserver un élément essentiel du principe de la liberté de suffrage, le droit de l'UE interdit la publication des résultats électoraux dans un État membre tant que le vote n'a pas été clôturé dans tous⁶³. L'objectif est d'éviter que les électeurs qui doivent encore voter ne soient influencés par les résultats publiés dans d'autres États membres. La Commission est parvenue à régler cette question avec les États membres avant les élections, garantissant ainsi le respect de ce principe dans toute l'UE.

- **Nul ne peut voter plus d'une fois lors d'une même élection**⁶⁴

(i) Le cas des citoyens mobiles de l'UE

Afin d'empêcher les citoyens mobiles de l'Union de voter à la fois dans leur État membre de résidence et leur État membre d'origine, ceux d'entre eux qui s'inscrivent pour voter dans le premier pays voient leur nom supprimé des listes électorales du second.

La directive 93/109/CE instaure à cet effet un mécanisme d'échange de données électorales dans l'UE. Afin de résoudre les difficultés de mise en œuvre de ce mécanisme, liées notamment à la lourde charge que cela impose aux administrations nationales, la Commission a recommandé un certain nombre de mesures, notamment la mise en place d'une autorité de contact unique dans chaque État membre pour la communication des données personnelles des électeurs de l'UE et l'utilisation d'outils informatiques communs pour la transmission des informations.

La grande majorité des États membres a favorablement accueilli ces recommandations et indiqué que lesdites mesures avaient largement contribué à alléger la charge administrative, en mettant fin, dans la plupart des cas, à l'arrivée des données de plusieurs instances électorales décentralisées. Un petit nombre d'États membres⁶⁵ regrette que le manque d'harmonisation des calendriers électoraux et des méthodes d'identification des votants rende le mécanisme moins efficace qu'il ne pourrait l'être. Un seul juge ce dispositif disproportionné, vu le caractère minime du problème du double vote. La

⁶¹ L'acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du 20 septembre 1976 et modifié en dernier lieu par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil (JO L 283 du 21.10.2002, p. 1).

⁶² Article 1^{er}, paragraphe 3, de l'acte de 1976.

⁶³ Article 10 de l'acte de 1976.

⁶⁴ Article 9 de l'acte de 1976 et article 4 de la directive 93/109/CE.

⁶⁵ Autriche, Chypre, Slovaquie et Portugal, notamment.

Commission continuera, en collaboration avec les États membres, à examiner les moyens d'améliorer encore l'efficacité des mécanismes visant à empêcher le double vote.

(ii) Citoyens de l'UE détenteurs de plusieurs nationalités

Le cas d'un citoyen allemand qui possédait également la nationalité d'un autre État membre et avait pu ainsi voter deux fois a fait beaucoup de bruit dans les médias.

Si nul ne peut voter plus d'une fois aux élections parlementaires européennes⁶⁶, le mécanisme de la directive 93/109/CE destiné à prévenir le double vote ne peut, de par sa nature, s'appliquer aux cas de nationalité double ou multiple. Les États membres ne sachant généralement pas quels sont ceux de leurs ressortissants qui possèdent également la nationalité d'un autre État membre, les binationaux sont à même de s'inscrire dans deux États membres. Cela étant, tous les États membres prévoient des sanctions en cas de double vote. L'incident en question démontre la nécessité, pour les États membres, de sensibiliser davantage leurs citoyens à l'interdiction du double vote et aux sanctions applicables.

6. CONCLUSION

Le principal élément nouveau des élections au Parlement européen de 2014 réside dans le lien direct établi entre le résultat des urnes et le choix du président de la Commission européenne, comme le prévoit le traité de Lisbonne. En vertu de ce lien direct, des candidats à la présidence de la Commission européenne («les candidats chefs de file»), défendant des programmes politiques différents, ont été désignés par les partis politiques européens et ont participé à une campagne électorale paneuropéenne.

Grâce à ce nouveau système, les électeurs ont pu plus facilement faire le lien entre le vote qu'ils exprimaient en faveur d'un parti national et son impact sur l'orientation politique de l'Union européenne pour les cinq prochaines années. Ils ont pu ainsi choisir en connaissance de cause entre plusieurs plateformes politiques pour l'Europe, plutôt que sur la base de questions politiques exclusivement nationales. Le nouveau dispositif a ajouté un degré supplémentaire d'information et de choix au scrutin, renforcé la légitimité démocratique de la Commission européenne et il pourrait renforcer à l'avenir l'intérêt du public, mais aussi la responsabilité du personnel politique à son égard.

Les candidats chefs de file ont participé à des tribunes et débats politiques à l'échelle de l'Union largement relayés dans les médias, qui visaient à familiariser les citoyens avec des questions européennes ayant une incidence directe sur leur vie, conférant ainsi toute leur dimension européenne aux élections.

L'utilisation de médias sociaux interactifs comme outils de campagne a facilité l'engagement direct des électeurs dans la campagne. De leur côté, par l'intermédiaire de ces médias, les différents partis politiques ont pu toucher des centaines de millions de citoyens européens.

La directive 2013/1/UE a permis aux citoyens mobiles de l'UE d'exercer leurs droits politiques plus efficacement tout en allégeant la charge administrative pesant sur les autorités

⁶⁶ Article 9 de l'acte de 1976.

nationales. En tant que gardienne des traités, la Commission doit faire respecter le droit des citoyens mobiles de l'UE de voter et d'être candidat aux élections européennes et promouvoir l'échange des meilleures pratiques facilitant l'exercice de ce droit.

Il convient de ne pas agir seulement juste avant le début de la campagne électorale mais aussi bien à l'avance; cela implique de mener une réflexion sur la façon de maintenir un intérêt constant pour la politique européenne et d'accélérer la prise de conscience de l'influence directe qu'ont les élections européennes sur la vie des citoyens.

Dans la perspective des élections de 2019, il importe de trouver les moyens de renforcer encore la dimension européenne et la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'UE, ainsi que d'examiner plus profondément les raisons de la persistance d'un faible taux de participation dans certains États membres et d'y remédier.

Il s'agit donc de trouver de nouveaux moyens d'encourager la participation aux prochaines élections, notamment par l'apport d'un soutien en temps utile aux campagnes de sensibilisation menées au niveau national, régional et local.

Un dialogue entre toutes les parties concernées serait une manière de tirer pleinement profit des nouvelles modalités électorales introduites en 2014, par exemple en s'appuyant sur le concept de candidats chefs de file pour promouvoir la responsabilité politique.

Un facteur de renforcement de cette responsabilité réside dans la divulgation des liens d'affiliation entre partis politiques nationaux et européens. Des discussions avec les États membres, les partis politiques et le Parlement européen permettraient de continuer à avancer dans cette voie.

Les dialogues avec les citoyens et la participation de ces derniers aux meetings de campagne des partis européens et aux discussions en ligne montrent qu'il existe une forte demande du public pour une plus grande interaction avec les responsables politiques européens, nationaux et locaux sur les questions qui leur tiennent à cœur. Cette forme d'échange a un vrai potentiel pour devenir un projet européen de long terme, comme en témoigne le fait que, dans plusieurs États membres, il a donné lieu à la création de réseaux informels et d'initiatives permettant de continuer le débat. Poursuivre les dialogues avec les citoyens peut être un moyen de les encourager à jouer un rôle plus actif dans la politique européenne tout au long du mandat de la Commission. Tant la promotion du débat à l'échelle européenne que l'utilisation des nouveaux éléments introduits lors des élections de 2014 se situent clairement dans le droit fil de l'Union du changement démocratique que le président Juncker a appelée de ses vœux dans ses orientations politiques.