

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2010
COM(2010) 605 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport sur l'élection des membres du Parlement européen (acte de 1976 tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom) et sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence (directive 93/109/CE)

{COM(2010) 603 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport sur l'élection des membres du Parlement européen (acte de 1976 tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom) et sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence (directive 93/109/CE)

1. INTRODUCTION

Les droits politiques qui sont conférés aux citoyens de l'Union européenne forgent leur identité d'Européens. Le droit des citoyens de l'Union de voter aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'État membre où ils ont choisi de vivre est essentiel pour leur participation à la vie démocratique de l'Union.

Les élections européennes sont régies par l'acte de 1976¹ relatif à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil², qui établit plusieurs principes communs à tous les États membres, tels que l'obligation d'appliquer le scrutin proportionnel et d'organiser le scrutin au cours de la même période allant du jeudi au dimanche suivant. Les modalités précises de la participation des citoyens de l'Union aux élections européennes dans l'État membre où ils résident³ sont définies dans la directive 93/109/CE⁴. Outre les règles concernant l'inscription sur les listes électorales et les vérifications destinées à éviter le double vote et la double candidature, cette directive prévoit une dérogation pour les États membres dans lesquels le nombre des ressortissants d'autres États membres représente plus de 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter qui y résident⁵. Dix-huit mois avant chaque élection au Parlement européen, la Commission fait rapport sur les éventuelles dérogations. Le dernier rapport de la Commission a été adopté le 20 décembre 2007⁶.

Les dernières élections au Parlement européen ont eu lieu en juin 2009: le nombre de sièges à pourvoir était de 736 conformément aux dispositions du traité de Nice. Ce sont ainsi 736 membres du Parlement européen qui ont été élus en 2009. En raison de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, ce nombre sera porté à 751. Les mesures préparatoires nécessaires pour se conformer à ces dispositions ont

¹ Cet acte est annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, du 20 septembre 1976 (JO L 278 du 8.10.1976).

² JO L 283 du 21.10.2002.

³ En vertu de l'article 22 du TFUE, les citoyens de l'Union jouissent du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

⁴ Directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 (JO L 329 du 30.12.1993, p. 34).

⁵ Ces États membres peuvent imposer aux citoyens de l'UE des autres États membres une durée minimale de résidence sur leur territoire avant de leur accorder le droit de vote et d'éligibilité.

⁶ Voir le rapport COM(2007) 846.

été prises par le Conseil le 23 juin 2010⁷. Le traité de Lisbonne a également redéfini les membres du Parlement européen, qui se compose désormais de «représentants des citoyens de l'Union»⁸ et non plus de «représentants des peuples des États réunis dans la Communauté»⁹.

Le présent rapport sur les élections au Parlement européen de 2009 est destiné à accompagner et à compléter le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union, qui met l'accent sur les problèmes auxquels les citoyens sont encore confrontés, notamment pour se procurer des biens et des services au-delà de leurs frontières nationales, et sur les moyens d'y remédier.

Le présent rapport vise à évaluer la manière dont les citoyens de l'Union ont exercé leurs droits électoraux lors des élections au Parlement européen de 2009. Premièrement, il évalue le niveau de sensibilisation des citoyens aux élections et aux droits correspondants, les mesures prises par les États membres et les institutions de l'Union à cet égard, ainsi que la participation effective aux élections. Deuxièmement, il examine la transposition et l'application de la législation pertinente de l'Union dans les États membres. Enfin, le rapport donne des pistes quant à la manière d'améliorer la participation aux élections et de garantir l'exercice des droits électoraux des citoyens de l'Union.

Ce rapport s'appuie sur de récentes enquêtes Eurobaromètre, les résultats d'une consultation publique qui a pris fin le 15 juin 2010, une conférence intitulée «Les droits des citoyens de l'UE: perspectives» qui a eu lieu les 1^{er} et 2 juillet 2010, les informations fournies par les experts électoraux des États membres, ainsi que sur l'évaluation par la Commission de la transposition et de l'application de l'acte de 1976 et de la directive 93/109/CE par les États membres.

2. SENSIBILISATION AUX ELECTIONS ET PARTICIPATION ELECTORALE

2.1. Taux de participation général et actions visant à encourager la participation

La participation électorale est en baisse constante depuis les premières élections européennes au suffrage direct de 1979. Au début de l'année 2009, une enquête Eurobaromètre indiquait que 34 % seulement des citoyens de l'Union étaient sûrs de voter aux élections européennes.

Vu ce résultat, le Parlement européen, le Conseil de l'Union et la Commission ont fait des élections la priorité absolue de 2009 en matière de communication interinstitutionnelle et ont décidé de sensibiliser conjointement les citoyens aux élections européennes, dans l'esprit de l'accord politique «Communiquer sur l'Europe en partenariat»¹⁰. La Commission a participé activement à l'action de sensibilisation aux élections européennes de 2009¹¹. Elle a complété la campagne

⁷ Voir doc 11192/10 du Conseil de l'Union européenne.

⁸ Article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

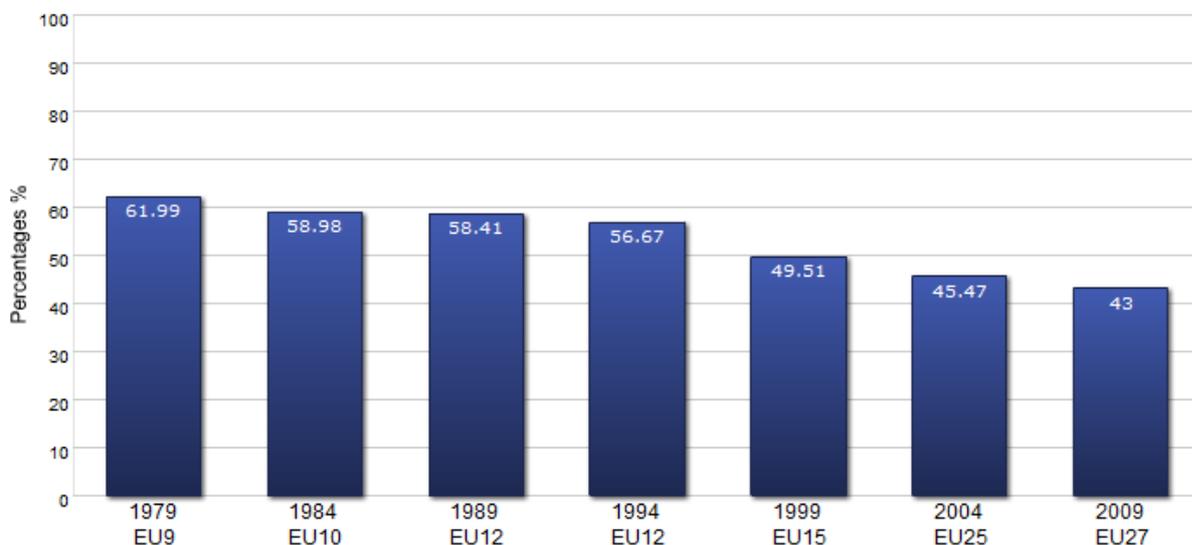
⁹ Article 189 du traité instituant la Communauté européenne.

¹⁰ L'accord politique «Communiquer sur l'Europe en Partenariat» a été signé le 22 octobre 2008.

¹¹ *Report – European Elections 2009 Awareness Raising Activities of the European Commission*.

d'information du Parlement européen en organisant plus d'un millier d'activités et de manifestations qui ont mobilisé toutes les plateformes de communication possibles. Des efforts particuliers ont été consentis pour cibler notamment les femmes, les jeunes et les personnes votant pour la première fois, car ces groupes étaient le moins susceptibles de voter aux élections européennes, d'après les sondages d'opinion réalisés lors de la campagne. Dans le cadre de ses actions, la Commission a eu recours aux moyens de communication audiovisuels et aux nouveaux médias, et a ainsi lancé une «campagne MTV» et un blog intitulé «TH!NK ABOUT IT». Différentes brochures, telles que «L'Europe pour les femmes», montrant combien l'UE est présente dans la vie quotidienne des citoyens, ainsi qu'une publication spéciale intitulée «Pourquoi voter aux élections du Parlement européen» ont été diffusées. Les actions de sensibilisation se sont également appuyées sur des manifestations publiques existantes et ont ciblé des réseaux établis tels que le réseau des femmes des chambres de commerce européennes. Ces actions ainsi que les débats et manifestations organisés à l'attention du grand public par les représentations de la Commission européenne ont eu des effets positifs sur la perception de l'Union par les citoyens.

Bien que la campagne de sensibilisation de l'Union aux élections européennes ait été positive (67 %), elle n'a guère influencé la participation électorale. Le taux de participation général s'est élevé à 43 % en 2009, contre 45 % en 2004, confirmant la tendance à la baisse, même si celle-ci a été relativement faible.



Source: www.europarl.europa.eu

La Commission a également réalisé une enquête publique après les élections¹² pour mesurer d'éventuelles variables de nature à influencer positivement la participation électorale. Il est ressorti que les trois principales mesures pouvant inciter les citoyens à voter étaient les suivantes: fournir plus d'informations sur l'impact de l'Union européenne sur la vie quotidienne des citoyens de l'Union (84 %), fournir plus

¹²

http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html. Eurobaromètre Flash n° 292.

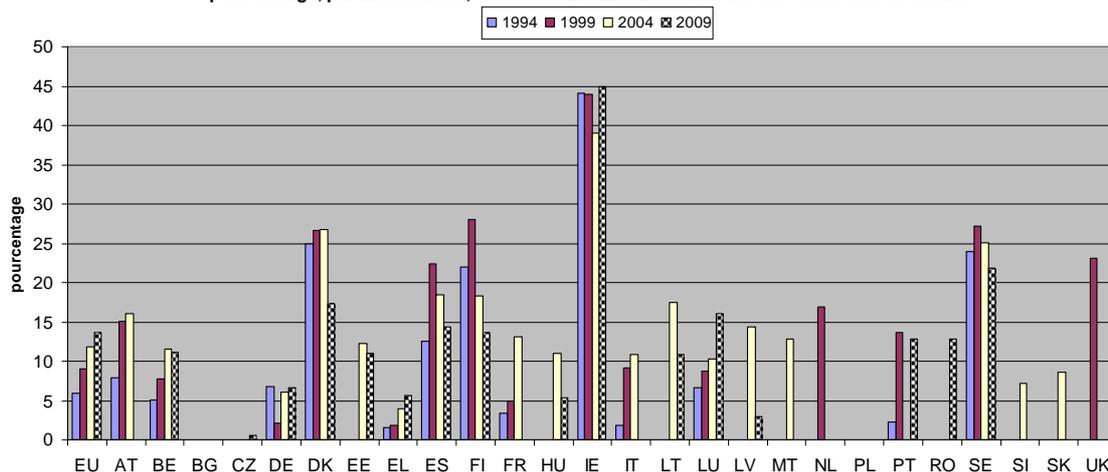
d'informations sur les programmes et objectifs des candidats et partis du Parlement européen (83 %) et fournir plus d'informations sur les élections au Parlement européen elles-mêmes (80 %). Ces trois propositions ont été le plus citées dans tous les États membres. 61 % des répondants ont indiqué qu'ils seraient plus enclins à participer aux élections si elles avaient lieu le même jour dans toute l'Union.

2.2. Sensibilisation aux élections et participation électorale dans l'État membre de résidence

Les statistiques montrent qu'un nombre croissant de citoyens de l'Union en âge de voter vivent dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité. Par exemple, le nombre des citoyens de l'Union en âge de voter qui résident en Espagne sans en avoir la nationalité est passé de 700 000 en 2004 à près de 2 millions en 2009; à Chypre, leur nombre est passé de 45 000 à 77 000. On peut en déduire que plus les citoyens de l'Union exercent leur droit de circuler et de séjourner librement, plus leurs droits politiques revêtent une importance croissante.

L'augmentation du nombre d'électeurs est également confirmée par les inscriptions sur les listes électorales dans les États membres de résidence. En 2009, le nombre des citoyens de l'Union inscrits sur la liste électorale de leur État membre de résidence a augmenté presque partout par rapport aux élections précédentes. À titre d'exemple, en France, le nombre de ces citoyens est passé de 145 000 en 2004 à plus de 200 000 en 2009; en Espagne, de 130 000 à 284 000; en République tchèque, de 99 à 703 en 2009. Selon les données fournies par les États membres, la proportion de citoyens de l'Union vivant dans un autre État membre et s'étant inscrits sur la liste électorale de cet État en vue des élections européennes de 2009 a atteint 11,6 %¹³ pour l'ensemble de l'UE, contre 5,9 % en 1994 lorsque la directive avait été appliquée pour la première fois.

Participation aux élections européennes des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre: pourcentage, par État membre, des ressortissants de l'Union inscrits sur la liste électorale*



*Certains États membres n'ont pas pu fournir de données.
Le taux de participation électorale a été de 61 % en Irlande en 2009.

¹³

Ces chiffres sont fondés sur les données qui ont été communiquées par la majorité des États membres. La Commission ne dispose toutefois pas de données suffisantes sur le nombre de citoyens de l'Union qui résident en Bulgarie, en France, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovénie, en Slovaquie et au Royaume-Uni.

Parallèlement, dans certains États membres, malgré l'augmentation du nombre des ressortissants d'autres États membres en âge de voter, le taux d'inscription n'a pas augmenté proportionnellement en 2009 par rapport à 2004. Par exemple, le nombre des citoyens de l'Union en âge de voter résidant au Danemark sans en avoir la nationalité est passé de 58 148 en 2004 à 96 783 en 2009 (soit une augmentation de 66 %). Cependant, le nombre de ces citoyens qui se sont inscrits sur la liste électorale n'a augmenté que de 7 % seulement, passant de 15 572 à 16 776. Le nombre des citoyens de l'Union en âge de voter résidant en Lituanie sans en avoir la nationalité a augmenté de près de 80 % de 2004 à 2009, alors que les inscriptions correspondantes sur la liste électorale n'ont augmenté que de 10 %.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les citoyens de l'Union qui résident dans un État membre autre que leur État membre d'origine – alors qu'ils sont de plus en plus nombreux dans ce cas – n'exercent pas mieux leur droit de vote aux élections européennes. Premièrement, la participation aux élections est d'une manière générale en recul, y compris parmi les citoyens de l'Union qui résident dans leur État membre d'origine, une tendance qui peut s'expliquer par ailleurs. Un autre facteur est le niveau de connaissance qu'ont les citoyens de leurs droits politiques, qui est une condition préalable à leur participation à la vie politique de l'État membre dans lequel ils vivent. L'enquête Eurobaromètre réalisée en 2010 montre que ce niveau de connaissance a augmenté significativement par rapport aux années précédentes¹⁴, mais que des progrès restent encore à accomplir. En 2007, 54 % seulement des personnes interrogées savaient que les citoyens de l'Union ont le droit de voter aux élections européennes dans leur État membre de résidence, contre 69 % en 2010. Au niveau des États membres, 79 % des ressortissants irlandais, 76 % des ressortissants espagnols et 75 % des ressortissants lettons avaient connaissance de ce droit et affichaient les pourcentages les plus élevés.

Les taux de participation aux élections européennes dans l'État membre de résidence peuvent être également influencés par l'interdiction du double vote et le fait que les citoyens de l'Union doivent choisir de voter soit dans leur État membre d'origine, soit dans leur État membre de résidence (c'est-à-dire pour des candidats différents). Or, selon l'enquête Eurobaromètre, les citoyens sont très partagés quant aux candidats et aux listes pour lesquels ils préfèrent voter aux élections européennes. Environ 44 % ont ainsi déclaré que s'ils vivaient dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité, ils préféreraient voter dans cet État membre, tandis que 46 % – tout autant – ont indiqué qu'ils préféreraient continuer d'exercer leur droit de vote dans leur État membre d'origine.

Les statistiques disponibles concernant la participation aux élections européennes de 2009 semblent confirmer les conclusions de cette enquête. Dans certains cas, la majorité des ressortissants d'un État membre résidant dans d'autres États membres ont préféré voter pour les listes de leur État membre d'origine. Dans le cas des ressortissants espagnols, 36 294 se sont inscrits sur la liste électorale d'un autre État membre, tandis que 68 008 ont choisi de voter en Espagne. Dans d'autres cas, la majorité des ressortissants de l'État membre considéré ont préféré s'inscrire sur la liste électorale de leur État membre de résidence. Par exemple, 51 344 ressortissants

¹⁴ L'enquête précédente avait été réalisée en 2007: Eurobaromètre Flash n° 213.

polonais ont choisi de voter dans leur État membre de résidence, contre 10 093 seulement qui ont voté en Pologne.

La législation de l'Union européenne confère aux citoyens de l'Union non seulement le droit de vote, mais aussi le droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Or ce droit ne semble pas être exercé par un grand nombre de citoyens de l'Union: aux élections de 2009, ils n'étaient que 81 à s'être présentés comme candidats dans leur État membre de résidence (contre 62 en 1999 et 57 en 2004). Plusieurs obstacles à l'exercice de ce droit sont examinés au chapitre 3.2 du présent rapport.

2.3. Actions d'information visant à encourager la participation aux élections européennes dans l'État membre de résidence

La directive fait obligation aux États membres d'informer les citoyens de l'Union qui résident sur leur territoire sans en avoir la nationalité, sur les conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes.

L'examen des mesures prises par les États membres pour informer les citoyens de l'Union des autres États membres révèle des approches différentes. Dans certains États membres, les informations sont bien ciblées et adaptées aux besoins spécifiques des citoyens de l'Union concernés, tandis que dans d'autres, seules des campagnes d'information générales sont organisées pour les élections européennes, couvrant l'ensemble de l'électorat.

Parmi les meilleures pratiques, on relève les lettres envoyées directement aux citoyens de l'Union pour les informer sur les modalités d'exercice de leurs droits électoraux. Cette pratique, qui s'est répandue depuis les dernières élections, est désormais appliquée par dix États membres¹⁵.

D'autres moyens tels que des publicités dans les journaux, à la télévision et à la radio, ainsi que la diffusion d'informations sur les sites web des autorités nationales, sont largement utilisés par les États membres.

La Commission attache de l'importance à l'information des citoyens de l'Union sur leurs droits ainsi qu'aux mesures prises pour inciter les électeurs à voter. Dans le cadre du programme de Stockholm¹⁶, les institutions de l'Union doivent mener une réflexion approfondie sur les moyens d'inciter les citoyens à voter en vue des élections européennes de 2014. C'est dans ce contexte que s'inscrit le programme spécifique de la Commission intitulé «Droits fondamentaux et citoyenneté», qui donne aux ONG et à d'autres organisations la possibilité d'obtenir un financement pour leurs projets d'action de sensibilisation dans ce domaine. La Commission entend promouvoir ces possibilités de financement et soutenir des actions destinées à inciter les femmes à participer au processus électoral, en tant qu'électrices et candidates. Enfin, la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015) prévoit des actions visant à promouvoir les candidatures des femmes aux élections

¹⁵ Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Lettonie et Luxembourg.

¹⁶ Document n° 17024/09 du Conseil de l'Union européenne du 2 décembre 2009.

européennes, afin d'améliorer la parité hommes-femmes au sein du Parlement européen.

3. TRANSPOSITION ET APPLICATION PAR LES ETATS MEMBRES DE LA LEGISLATION DE L'UNION EUROPEENNE APPLICABLE AUX ELECTIONS DE 2009

3.1. État des lieux des droits des citoyens de l'Union: transposition de la directive 93/109/CE

La directive 93/109/CE prévoit que pour exercer son droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans l'État membre de résidence, un citoyen de l'Union doit demander son inscription sur la liste électorale de cet État membre. Puisqu'il est interdit d'exercer son droit de vote et d'éligibilité à la fois dans l'État membre d'origine et dans l'État membre de résidence, le citoyen de l'Union doit faire une déclaration précisant qu'il n'exercera son droit de vote que dans l'État membre de résidence. Afin de prévenir tout double vote et toute double candidature, les États membres échangent des données pour identifier d'éventuels candidats et électeurs qui seraient inscrits à la fois dans l'État membre de résidence et dans l'État d'origine. Les candidats sont tenus de présenter une attestation des autorités compétentes de leur État membre d'origine certifiant qu'ils ne sont pas déchus du droit d'éligibilité dans cet État. Les États membres doivent informer les citoyens de l'Union des autres États membres résidant sur leur territoire sur les conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité, ainsi que de la suite réservée à leur demande d'inscription sur la liste électorale ou de la décision concernant la recevabilité de leur candidature.

La Commission a déjà évalué la compatibilité de la législation nationale avec la directive dans les États qui étaient membres de l'Union au 1^{er} mai 2004. Les mesures nécessaires ont été prises dès l'entrée en vigueur de la directive en 1994. Les rapports précédents sur l'application de la directive, publiés en 1998¹⁷ et en 2000¹⁸, ont dressé un état des lieux de la situation et des procédures d'infraction engagées pour en assurer la transposition et la bonne application. Ces procédures ont abouti à une transposition et une application correctes de la directive par les États membres concernés¹⁹.

La récente évaluation par la Commission de la transposition de la directive dans les États qui sont devenus membres de l'Union après le 1^{er} mai 2004 montre que, dans l'ensemble, les conditions juridiques permettant aux citoyens de l'Union d'exercer leur droit de vote et d'éligibilité dans leur État membre de résidence sont remplies. Lors des élections européennes de 2009, il n'existait pas d'obstacles immédiats à la participation des citoyens de l'Union aux élections dans dix États membres. En revanche, dans deux États membres, à savoir la Slovaquie et Malte, les conditions imposées aux citoyens de l'Union semblaient créer un obstacle majeur à l'exercice de ce droit. En Slovaquie, les citoyens de l'Union ressortissants d'un autre État

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

¹⁹ Des procédures d'infraction ont été engagées contre l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède.

membre ne jouissaient du droit de vote et d'éligibilité qu'après y avoir résidé pendant au moins cinq ans.

La législation maltaise exige toujours des citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'un autre État membre qu'ils présentent une «carte d'identité maltaise» pour s'inscrire sur la liste électorale²⁰. De surcroît, l'autorité électorale peut, «chaque fois qu'elle l'estime nécessaire», exiger que les citoyens de l'Union renouvellent la déclaration qu'ils ont faite lors de l'inscription sur la liste électorale. Les citoyens de l'Union résidant à Malte sans en avoir la nationalité pourraient donc être exclus de la participation aux élections dans ce pays, même s'ils sont déjà inscrits sur la liste électorale.

En outre, dans un certain nombre d'États membres²¹, la législation nationale impose des exigences supplémentaires aux citoyens de l'Union souhaitant s'inscrire sur la liste électorale ou présenter leur candidature: on leur demande, par exemple, de produire une attestation d'enregistrement pour prouver leur lieu de résidence, ou bien ils sont tenus de renouveler leur inscription pour chaque nouvelle élection européenne. De telles exigences sont également contraires à la directive.

Enfin, plusieurs États membres semblent ne pas avoir réussi à transposer correctement l'obligation d'informer les citoyens sur les conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité²². L'information insuffisante des citoyens est l'une des raisons de la faible participation électorale.

3.2. Obstacles rencontrés par les citoyens de l'Union souhaitant fonder un parti politique ou devenir membre d'un parti politique dans leur État membre de résidence

Un autre obstacle au droit des citoyens de l'Union de participer aux élections européennes réside dans les restrictions qui s'appliquent à l'adhésion à un parti politique et à la fondation d'un parti politique.

L'exercice du droit d'éligibilité est étroitement lié à l'adhésion à un parti politique. Les candidats, dans la plupart des cas, se présentent sur une liste qui est soutenue par un parti politique et qui est composée de plusieurs de ses membres. Les législations nationales restreignant l'adhésion aux partis politiques à leurs seuls ressortissants empêchent les autres citoyens de l'Union de se présenter aux élections européennes sous la bannière d'un parti politique. En conséquence, ces derniers sont contraints de se présenter aux élections en tant que candidats indépendants ou candidats soutenus par une organisation autre qu'un parti politique, conformément aux dispositions nationales en vigueur. En pareils cas, les conditions d'exercice du droit d'éligibilité ne sont pas les mêmes pour les ressortissants de l'État membre et pour les citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité.

²⁰ La directive 2004/38/CE a supprimé la carte de séjour pour les citoyens de l'Union et l'a remplacée par une attestation d'enregistrement.

²¹ Bulgarie, République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Malte, Roumanie et Slovaquie.

²² Dans l'UE12, cette obligation n'a été correctement transposée qu'en République tchèque, à Chypre, en Estonie et en Lituanie.

De surcroît, si ces derniers n'ont pas le droit de fonder un parti politique mais peuvent uniquement adhérer aux partis existants, ils se voient refuser la possibilité de représenter des positions qui ne sont pas représentées par les partis existants.

L'évaluation des législations nationales montre qu'en Lituanie, Pologne et République tchèque, les citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'un autre État membre n'ont ni le droit de fonder un parti politique ni celui d'adhérer à un parti existant. Il convient de noter que, malgré cette restriction, toute candidature aux élections ne leur est pas complètement fermée. En République tchèque et en Lituanie, les partis politiques peuvent également présenter des candidats indépendants sur leur liste. En Pologne, en dehors des partis politiques, un groupe d'électeurs a le droit de présenter des candidats. Cela signifie néanmoins que les citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'un autre État membre ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre.

En Bulgarie, Espagne, Grèce, Lettonie et Slovaquie, les citoyens de l'Union d'autres États membres ont le droit d'adhérer à un parti politique existant mais n'ont pas le droit de fonder eux-mêmes un parti. En Allemagne et en Finlande, la fondation d'un parti politique est subordonnée à un quota de ressortissants de l'État membre. Dans ces deux États membres, les citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité ne peuvent donc fonder un nouveau parti politique qu'en s'associant à des ressortissants de ces États.

3.3. Publication des résultats des élections: transposition et application de l'acte de 1976

L'acte de 1976 relatif à l'élection des membres du Parlement européen a été modifié en dernier lieu par la décision 2002/772/CEE, qui a établi les principes communs actuellement applicables à l'organisation des élections. Aucun rapport sur la transposition de cet acte n'a été présenté depuis sa modification de 2002.

L'évaluation de la Commission indique que la transposition générale de l'acte est pratiquement achevée dans la plupart des États membres. Le seul problème notable concerne la transposition de l'article 10, paragraphe 2, qui interdit toute publication précoce des résultats, c'est-à-dire avant la fermeture des bureaux de vote dans tous les États membres. Douze États membres²³ semblent ne pas avoir transposé correctement cette obligation. Hormis les Pays-Bas, aucun de ces États membres n'a publié les résultats précocement, mais il n'existe aucune garantie légale qu'il en sera ainsi lors de prochaines élections.

L'objet de cet article est d'empêcher que la publication précoce des résultats dans un État membre n'influence d'une quelconque façon le vote dans les autres États membres où le scrutin n'est pas encore clôturé. Cela vise à garantir la liberté du suffrage, qui est un principe démocratique de base devant être respecté lors des élections au Parlement européen, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'acte de 1976.

²³ Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Grèce, Finlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède et Royaume-Uni.

3.4. Évolution de la jurisprudence communautaire

Dans deux arrêts récents ayant trait aux élections européennes, rendus respectivement dans l'affaire Gibraltar (C-145/04, *Espagne/Royaume-Uni*) et dans l'affaire Aruba (C-300/04, *Eman et Sevinger*), la Cour de Justice de l'Union européenne a souligné que bien que les États membres soient compétents pour régir les aspects de la procédure électorale pour les élections au Parlement européen qui ne sont pas harmonisés au niveau de l'UE, ils doivent respecter les principes généraux du droit communautaire, sous le contrôle de la Cour de justice. Dans son arrêt dans l'affaire Gibraltar, la Cour a dit pour droit que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les États membres octroient le droit de vote et d'éligibilité à des personnes déterminées ayant des liens étroits avec eux, autres que leurs propres ressortissants et que les citoyens de l'Union résidant sur leur territoire. De même, dans son arrêt dans l'affaire Aruba, la Cour a indiqué que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un État membre refuse le droit de vote aux élections européennes à ses propres ressortissants qui ne résident pas sur son territoire. Toutefois, les États membres sont tenus de respecter le droit communautaire, y compris ses principes généraux tels que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

4. EFFORTS VISANT A GARANTIR LE DROIT DES CITOYENS DE L'UNION DE PARTICIPER A LA VIE DEMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

4.1. Transposition de la directive 93/109/CE et de l'acte 1976

La Commission a intensifié ses efforts visant à assurer la transposition et la bonne application de la directive 93/109/CE. Sur la base des conclusions tirées de l'évaluation de la législation nationale, la Commission prend actuellement les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles à l'exercice des droits électoraux, et notamment pour veiller à ce que tous les États membres respectent pleinement l'obligation d'informer les citoyens sur leurs droits. La Commission s'est également occupée de manière prioritaire des obstacles empêchant les citoyens d'exercer pleinement leur droit d'éligibilité aux élections européennes dans l'État membre de résidence, et les mesures nécessaires sont prises pour que ces citoyens puissent adhérer librement à un parti politique dans leur État membre de résidence. Pour ce qui est de la transposition de l'acte de 1976, la Commission prend actuellement les mesures nécessaires aux fins de l'application de l'article 10, paragraphe 2.

4.2. Prévenir le double vote: les efforts visant à améliorer le mécanisme actuel

Étant donné que le mécanisme existant, destiné à empêcher le double vote et la double candidature²⁴, a été considéré comme défaillant, la Commission a adopté, en 2006, une proposition de modification de la directive. Cette proposition vise à simplifier le système et à le rendre plus efficace: elle prévoit notamment le remplacement de l'actuel mécanisme ex ante par des contrôles ex post des votes

²⁴ Le mécanisme consiste en l'échange de données entre les États membres concernant les citoyens de l'UE inscrits pour voter dans leur État membre de résidence. Sur la base des données envoyées par l'État membre de résidence, l'État membre d'origine doit retirer de ses listes électorales les citoyens concernés (ou les empêcher de voter par d'autres moyens).

exprimés, ainsi que des sanctions plus sévères. Les discussions au Conseil au sujet de cette proposition ont été suspendues en 2008.

Le mécanisme existant a donc été à nouveau utilisé pour les élections de 2009. Malgré tous les efforts consentis en amont, aucune amélioration notable n'a pu être constatée dans ce domaine. Le mécanisme a posé les mêmes problèmes que lors des élections précédentes. En raison de l'hétérogénéité des calendriers électoraux et des données utilisées dans les différents États membres pour identifier les électeurs, les informations sur les citoyens de l'Union envoyées par l'État membre de résidence à l'État membre d'origine ne peuvent très souvent pas être utilisées. Par conséquent, l'objectif du mécanisme, à savoir la radiation sur les listes de l'État membre d'origine des personnes inscrites dans l'État membre de résidence, ne peut pas être pleinement atteint.

Compte tenu de ces difficultés, un grand nombre des ressortissants de l'Union qui résident dans un État membre autre que leur État membre d'origine n'ont pas pu être identifiés au moyen du mécanisme d'échange d'informations. Par exemple, les autorités tchèques, faute de données suffisantes, n'ont identifié que 2 500 des 3 800 ressortissants tchèques notifiés par les autres États membres; en Irlande, seuls 208 ressortissants ont été identifiés sur les 4 795 notifiés; le Portugal n'a identifié que 38 619 ressortissants sur les 83 556 qui ont été notifiés.

Conformément à la directive, seules quelques données doivent être consignées lors de l'inscription sur la liste électorale des citoyens de l'Union d'autres États membres²⁵. La date de naissance, qui semble nécessaire dans la plupart des États membres pour l'identification de leurs ressortissants sur les listes électorales, n'est pas exigée par la directive. On peut en conclure que la liste actuelle des données à recueillir, telle que prévue dans la directive, n'est pas suffisante pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme.

S'agissant des délais, la directive prévoit simplement que les données sont envoyées «dans un délai approprié avant chaque scrutin». Toutefois, un état des lieux de la situation révèle que dans de nombreux cas, les informations envoyées par un État membre arrivent trop tard pour pouvoir être traitées par l'autre État membre²⁶. Par exemple, les autorités grecques n'ont traité aucune des informations transmises par les autres États membres où résidaient des ressortissants grecs, parce qu'elles les ont reçues après le 3 mars 2009, date de clôture des listes électorales, et qu'elles ne pouvaient donc plus modifier ces listes. L'absence de calendrier commun pour l'inscription des électeurs et l'envoi des données peut être considérée comme un obstacle au bon fonctionnement du mécanisme.

Les autres obstacles mis en évidence par les États membres sont notamment: la diffusion des informations par un grand nombre d'organismes décentralisés plutôt que par un seul point de contact; les problèmes d'accès aux données envoyées par voie électronique et protégées par différents dispositifs de sécurité; et le traitement d'un grand nombre de notifications transmises sous format papier.

²⁵ L'article 9 mentionne: le nom, la nationalité, l'adresse et la collectivité locale dans l'État membre d'origine où le citoyen a été inscrit en dernier lieu.

²⁶ Ce problème a été relevé par la Lituanie, la Hongrie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la France et l'Irlande.

Vu les difficultés posées par le mécanisme existant, qui ont persisté lors des élections de 2009, la Commission examine actuellement les moyens d'améliorer la situation, y compris la possibilité de retirer sa proposition de 2006 et de la remplacer par une proposition modifiée. Deux conditions doivent être remplies: il faut, d'une part, améliorer l'efficacité du système de détection des doubles votes pour assurer la légitimité des élections et, d'autre part, prévoir un mécanisme simple qui ne représentera pas une charge administrative disproportionnée par rapport au problème et à l'ampleur du double vote. Aux fins d'une plus grande efficacité du mécanisme, il semble nécessaire d'adopter davantage de règles communes, par exemple concernant le calendrier électoral et les données à collecter. Les mesures supplémentaires devront prendre en compte le calendrier de la réforme du Parlement européen, qui pourrait avoir une incidence sur les dispositions de la directive 93/109/CE.

4.3. Modification de l'acte de 1976 (initiative du PE) — Contribution de la Commission à l'initiative du Parlement européen

Depuis 2007, le Parlement européen s'efforce de remédier au problème de la faible participation des citoyens de l'Union aux élections européennes²⁷. Les discussions ont visé à introduire de nouveaux principes communs dans les procédures électorales afin de rapprocher les citoyens du processus décisionnel et de renforcer la dimension européenne de ces élections. Cet objectif est censé être atteint grâce à la réorganisation des élections européennes, et notamment l'introduction d'une liste pour l'ensemble du territoire de l'Union, qui constituerait une circonscription unique pour laquelle un nombre fixe de membres du Parlement européen seraient élus en plus des 751 actuellement prévus par le traité. Des listes transnationales sont censées renforcer le rôle des partis politiques au niveau européen et promouvoir des thèmes de campagne centrés sur les questions et débats européens, allant au-delà des intérêts nationaux. Les circonscriptions régionales qui seraient créées dans les États membres comptant plus de 20 millions d'habitants permettraient de rapprocher l'activité des membres du Parlement européen des électeurs. Certains partis politiques européens, qui promeuvent leur programme (plateforme) politique au niveau européen, avancent l'idée de désigner, sur leur liste pour les élections européennes, un candidat à la fonction de président de la Commission européenne. Le Parlement européen a lui-même le pouvoir de proposer des modifications à la procédure électorale applicable dans tous les États membres²⁸. Bien qu'elle n'intervienne pas formellement à cet égard, la Commission entend apporter sa contribution en présentant une étude comparative achevée en 2010. Cette étude met en évidence plusieurs modalités électorales qui pourraient devenir de nouveaux principes communs, notamment la possibilité pour les électeurs vivant à l'étranger de voter pour la liste de leur État membre d'origine, la suppression de la possibilité actuelle d'appliquer un seuil pour améliorer les chances des petits partis d'être représentés, la suppression du dépôt financier exigé dans plusieurs États membres pour qu'un parti politique ou un candidat indépendant puisse se présenter aux élections, et l'avancement de la date limite d'inscription sur les listes électorales afin de faciliter les contrôles croisés effectués par les États membres.

²⁷ Projet de rapport sur une proposition de modification de l'acte de 1976 (2007/2207(INI)).
²⁸ Article 223, paragraphe 1, du TFUE.

5. CONCLUSIONS

De plus en plus de citoyens de l'Union exercent leur droit de circuler librement et peuvent ainsi souhaiter exercer leur droit de vote dans leur État membre de résidence. Toutefois, il apparaît que le nombre de citoyens qui s'inscrivent pour voter aux élections européennes dans leur État membre de résidence est inférieur à l'électorat potentiel, c'est-à-dire au nombre de citoyens de l'Union en âge de voter qui résident dans un État membre autre que leur État membre d'origine. Il semble dès lors nécessaire de sensibiliser davantage les citoyens de l'Union à leurs droits électoraux et de les encourager à participer à la vie démocratique de l'Union.

Lorsqu'ils sont bien informés, les citoyens de l'Union sont plus susceptibles de participer à la vie politique. À la suite des dernières élections au Parlement européen, la Commission a recensé les meilleures pratiques qu'il conviendrait d'appliquer en vue des élections de 2014. La Commission proposera de déclarer 2013 «année européenne de la citoyenneté» en vue aussi de sensibiliser l'électorat aux élections au Parlement européen et, partant, de l'inciter à participer plus massivement en 2014.

La Commission entend également continuer d'apporter son concours financier aux activités des ONG et des autres organisations visant à informer les citoyens sur leurs droits électoraux et à les encourager à les exercer.

Outre une bonne information des citoyens sur leurs droits électoraux, la transposition et la bonne application de la législation pertinente de l'Union sont indispensables à l'exercice de ces droits. La Commission examine actuellement avec attention la façon dont les États membres ont transposé et appliquent cette législation, et prendra au besoin les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances.

La Commission avait déjà constaté lors des élections précédentes que le mécanisme existant destiné à empêcher le double vote aux élections européennes ne fonctionnait pas très bien et avait présenté, en 2006, une proposition de modification. Ces difficultés ayant persisté en 2009, la Commission examine actuellement l'opportunité de remplacer la proposition de 2006 par une nouvelle proposition de modification de la directive 93/109/CE. Une harmonisation plus poussée des règles applicables semble indispensable pour rendre ce mécanisme plus efficace. Toute nouvelle règle devra toutefois être proportionnée au problème et à l'ampleur du double vote.

La Commission suit en outre la réflexion engagée au Parlement européen sur les moyens de susciter un plus grand intérêt pour les élections européennes chez les citoyens et y contribue dans la limite de ses pouvoirs. Elle soutiendra les efforts visant à renforcer la dimension européenne de ces élections et à réformer le mode d'élection des membres du Parlement européen, afin de rapprocher les partis politiques et le processus décisionnel des citoyens et de renforcer la base démocratique du fonctionnement du Parlement.