

Avis du Comité européen des régions — Plan d'action pour la démocratie européenne

(2021/C 440/06)

Rapporteure:	Aleksandra DULKIEWICZ (Pologne/PPE), présidente de la ville de Gdańsk
Texte de référence:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne COM(2020) 790, du 3 décembre 2020

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

Introduction

1. estime que, bien que le plan d'action pour la démocratie européenne (PADE) se concentre sur des mécanismes de défense à court terme visant à sauvegarder les processus démocratiques, il devrait être suivi d'une approche à plus long terme et plus stratégique, afin de promouvoir la démocratie européenne à tous les niveaux, dans sa dimension de démocratie tant représentative que participative. Une telle approche pourrait s'appuyer sur la législation existante et les bonnes pratiques déjà appliquées dans les États membres à l'échelon national, régional et local, et aboutir à l'élaboration d'une charte européenne de la démocratie;
2. réitère qu'en vertu de l'article 5 du traité sur l'Union européenne (traité UE), qui définit le principe de subsidiarité, «dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres»;
3. se déclare satisfait l'initiative que représente le plan d'action pour la démocratie européenne (PADE). Dans l'espace public et politique de l'Europe, on peut observer une montée en puissance des menaces liées au populisme et au nationalisme, qui s'accompagnent d'une manipulation de la société, recourent à la désinformation, aux discours de haine et donnent naissance à des théories du complot. Ces tendances provoquent une polarisation de la société et débouchent sur des agressions, des manifestations d'intolérance et un grave déficit en matière de solidarité sociale. L'objectif général du plan, qui est de conforter la place accordée au citoyen et de créer des démocraties plus résilientes sur tout le territoire de l'Union européenne, revêt une importance capitale pour élaborer des actions qui renforcent notre communauté;
4. relève que l'Union européenne forme une structure vivante dont les différentes composantes peuvent être comparés à des organes interconnectés. Lorsque la situation des droits et libertés du citoyen se détériore dans l'un de ses États membres, c'est toute la famille européenne qui en subit des retombées dommageables pour la démocratie, et nos valeurs communes s'en trouvent menacées;
5. souligne qu'il est nécessaire de dresser la liste tant des menaces qui pèsent sur la démocratie que des bonnes pratiques novatrices en matière de participation des citoyens, et que les pouvoirs publics de l'échelon régional et local sont ceux qui sont les mieux préparés à assumer cette mission. Le Comité invite la Commission, le Parlement européen et le Conseil à prendre acte des recommandations de l'édition 2021 de son «baromètre régional et local annuel de l'Union européenne», qui seront publiées en octobre 2021;
6. adhère à la prise de position, exprimée dans l'avis consacré au plan d'action contre la désinformation, selon laquelle la sensibilisation du citoyen à cette problématique constitue un processus long et complexe, qui consiste notamment à développer ses compétences concernant l'utilisation des médias, y compris pour ce qui est de maîtriser les nouvelles manières d'exploiter l'accès à l'information et à sa diffusion. Ces aptitudes doivent aller de pair avec une analyse critique des données concernées et de leurs sources;
7. met en évidence que les collectivités locales et régionales sont bien placées pour prendre part à la guerre menée contre la désinformation et les menaces dont elle s'accompagne;
8. fait observer que l'appartenance à l'Union européenne ne se résume pas à un ensemble de libertés et de ressources financières, mais implique aussi le respect de valeurs fondamentales. Il est nécessaire de disposer d'instruments juridiques concrets grâce auxquels il soit possible de lancer rapidement des actions efficaces qui exercent une influence positive pour encourager, voire, dans les cas extrêmes, contraindre les membres de la communauté européenne à appliquer les principes qui gouvernent le fonctionnement démocratique des instances publiques et l'état de droit. À l'heure actuelle, nous ne disposons d'aucun instrument juridique de ce type. En conséquence, l'action de la Commission n'a qu'une piètre efficacité

quand elle doit intervenir face à des décisions problématiques prises dans certains États membres, comme l'indique la résolution du Parlement européen du 10 juin 2021 sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne et l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à la conditionnalité, à laquelle le Comité adhère pleinement. Il se montre dubitatif quant à la capacité de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à répondre dans une mesure suffisante à ces défis;

9. exhorte à entreprendre de lancer au plus vite des actions stratégiques et d'instaurer une législation aux fins de lutter efficacement contre les problèmes que l'on a pu constater dans certains États membres de l'Union européenne pour ce qui est, par exemple, de garantir la sécurité des élections, à quelque niveau qu'elles se déroulent;

10. signale que la démocratie européenne est menacée non seulement par des agresseurs externes qui cherchent à déstabiliser l'Union, mais également par des intervenants internes qui s'en prennent à ce qu'elle a de plus précieux, la notion de communauté;

11. considère que le plan d'action pour la démocratie européenne doit ouvrir la voie pour nouer des relations et des contacts avec des partenaires situés hors Union européenne qui rejettent les normes démocratiques et bafouent les droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. Cet aspect peut être illustré par la politique que l'Union mène vis-à-vis d'États comme la Russie, la Biélorussie et la Chine, ou par l'activité que déploie le groupe ad hoc «East StratCom». Le Comité insiste sur la nécessité de soutenir les mouvements démocratiques dans les pays voisins de l'Union européenne, notamment grâce au partenariat oriental;

12. fait remarquer qu'il est nécessaire de s'efforcer de trouver un équilibre entre la lutte contre la pandémie et la protection des droits et libertés civiles, par exemple, dans la question de la protection des données, ou pour ce qui est de prévenir les restrictions apportées au droit de réunion et de manifestation;

13. fait valoir que les attaques contre les médias ébranlent les valeurs européennes et nous précipitent sur une voie qui est celle de l'autoritarisme. Sans médias libres, la société ne peut exercer véritablement son contrôle. L'absence de normes solidement établies en matière journalistique crée un climat qui favorise la diffusion des théories du complot, la désinformation, le recours au populisme et les discours de haine. Le Comité met en garde contre les actions menées dans certains pays de l'Union pour renationaliser les médias;

14. est d'avis que le plan d'action pour la démocratie européenne ne prête pas suffisamment attention à la question de l'accès aux informations publiques. La libre circulation des informations et des idées constitue l'un des fondements sur lesquels reposent la démocratie et le respect des droits de l'homme. Les informations recueillies par les pouvoirs publics appartiennent aux citoyens, et les pouvoirs publics, de tous les niveaux de gouvernance, n'en disposent qu'au nom de la population⁽¹⁾. Le Comité observe que les collectivités territoriales qui utilisent des outils concernant l'accès des citoyens à l'information ou leur participation directe à l'exercice du pouvoir fournissent un bon exemple d'ouverture et de sens des responsabilités de la part de la puissance publique⁽²⁾;

15. rappelle qu'une Union européenne démocratique se doit de respecter son engagement à défendre ses valeurs, mais aussi à intégrer dans tous les aspects de son action la dimension de l'égalité, quels que soient le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle des personnes concernées, et que les États membres doivent également déployer des efforts en ce sens;

16. note que le plan d'action ne contient pas de référence directe à des actions de collectivités locales ou régionales;

Priorités

17. appelle à développer l'autorité de l'Union européenne et des États membres, la crédibilité d'institutions publiques respectueuses de l'état de droit, l'éducation et le renforcement des collectivités territoriales, en tant qu'elles constituent le terreau de la démocratie;

18. souligne que la confiance des citoyens de l'Union envers l'action de ses organes les plus importants constitue une condition sine qua non pour que puisse se développer une communauté européenne démocratique. Si l'on veut que les institutions nationales des États membres aient un comportement prévisible et fiable, il est indispensable que ces pays respectent l'état de droit. Une des bases sur lesquelles repose l'Union réside en ce que les institutions fonctionnent efficacement en toute indépendance et que les législations nationales s'inscrivent dans l'esprit des valeurs démocratiques;

(1) En vertu de la résolution 59 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée en 1946, ainsi que de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de 1948, et de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, de 1950, le droit à l'information fait partie intégrante du droit fondamental qu'est la liberté d'expression.

(2) Dans cette panoplie d'instruments, on trouve, par exemple, les données ouvertes, le budget citoyen ou les groupes consultatifs de citoyens.

19. insiste sur le rôle essentiel d'incubatrices de la citoyenneté que jouent les collectivités territoriales. Les pouvoirs locaux et régionaux sont les niveaux de gouvernance qui se trouvent au plus près du citoyen et jouissent du niveau de confiance le plus élevé⁽³⁾. Il devient d'une importance cruciale de renforcer le rôle des régions et des villes, par exemple en les dotant d'instruments financiers, sans que leur octroi ne soit en rien subordonné à des considérations autres qu'objectives;

20. demande que l'éducation s'attache à former des Européens éclairés, qui soient empreints de tolérance, enclins au compromis et aptes à chercher une résolution pacifique des conflits. La coexistence entre des points de vue et positions qui divergent constitue un véritable vaccin contre les fanatismes, le racisme et les conflits ethniques;

L'éducation citoyenne: esprit critique et formation aux médias

21. souligne que les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle éducatif important en créant les conditions nécessaires pour que les communautés locales acquièrent des habitudes démocratiques bénéfiques;

22. met en garde contre la radicalisation de la société et l'arrivée au pouvoir de populistes qui utilisent la désinformation. Pour la contrer, il est nécessaire d'identifier, parmi les groupes qu'elle cible, ceux qui sont les plus perméables à son influence nocive. Il convient d'accorder une protection spécifique aux jeunes, aux personnes âgées, aux minorités nationales et ethniques, aux immigrants et aux exclus du numérique. La Commission devrait porter son attention sur les régions et les groupes qui sont particulièrement vulnérables à cette désinformation, d'origine tant externe qu'interne;

23. prend acte des orientations présentées le 26 mai 2021 par la Commission européenne pour remédier aux lacunes de son code de bonnes pratiques contre la désinformation. Il convient de se féliciter que la Commission appelle à «des engagements plus forts et plus spécifiques dans tous les domaines du code» et, en particulier, à l'amélioration des méthodes de suivi, et que les autres plates-formes opérant au sein de l'Union européenne, les services de messagerie privée et les autres acteurs de l'écosystème de la publicité en ligne soient invitée à adhérer à ce code. Son efficacité est toutefois largement obérée par la difficulté qu'éprouve la Commission pour vérifier la véracité des rapports de suivi fournis par les plates-formes, ainsi que par l'absence de tout mécanisme de sanction, de sorte qu'il s'impose de prendre des mesures réglementaires supplémentaires au niveau de l'Union européenne;

24. suggère, à cet égard, d'assurer la coordination d'un programme, non contraignant et non obligatoire pour les États membres, couvrant l'ensemble de l'Union européenne, d'éducation civique, de formation à l'esprit critique et d'éducation aux médias qui, suivant à titre de bonne pratique le modèle de celui mis en œuvre en Finlande sous la dénomination de CIVIS, serait soumis à consultation publique puis adapté pour répondre aux besoins régionaux et locaux. Il conviendrait que cette action couvre l'enseignement scolaire, la formation des fonctionnaires, l'apprentissage tout au long de la vie et les campagnes à destination de l'opinion publique. Le Comité envisage de prendre une part active à la rédaction de ce programme et appelle la Commission à mener à ce propos une coopération étroite avec les États membres et les organisations de la société civile, dans le respect du principe de subsidiarité et de la répartition des compétences;

La lutte contre la désinformation et les discours de haine

25. juge bien fondée la création, en collaboration étroite avec la commission spéciale sur l'ingérence étrangère (INGE) du Parlement européen, d'une agence européenne⁽⁴⁾ qui assurerait une mission de prévention dans le domaine de la lutte contre la désinformation, les discours de haine, l'intolérance, la violence ciblant certains groupes au sein de la société ou encore la diffusion de théories complotistes;

26. se dit déçu que les pouvoirs locaux ne jouent qu'un rôle subalterne pour lutter contre la diffusion de fausses informations, en raison, le plus souvent, d'un manque d'expertise, de compétences et de ressources. Le Comité appelle à créer un mécanisme cohérent pour combattre la désinformation;

27. adhère à la stratégie de l'union de la sécurité, qui concentre son attention sur les attaques hybrides que perpètrent certains acteurs, de nature étatique ou non, en menant des cyberattaques, en endommageant des infrastructures critiques, en lançant des campagnes de désinformation ou en radicalisant le discours politique;

28. estime nécessaire d'engager un débat sur question de la liberté d'expression et l'acception à donner à cette notion en ce qui concerne l'internet. Le Comité met en avant le prix Paweł Adamowicz⁽⁵⁾, qui, dans l'optique de poser un jalon concret en ce sens, vise à soutenir l'inclusion sociale, la promotion de l'égalité des chances et le respect des droits de l'homme et des libertés civiles, ainsi qu'à épauler les acteurs de la lutte contre les préjugés et la xénophobie, et qu'il a lancé en coopération avec le Réseau international des villes refuges (ICORN) et la ville de Gdańsk;

⁽³⁾ <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>.

⁽⁴⁾ Cette agence pourrait, par exemple, être rattachée au Comité européen des régions.

⁽⁵⁾ Paweł Adamowicz est également le père de deux initiatives de la ville de Gdańsk consacrées à ces idéaux, le «parcours d'intégration des migrants» et le «parcours en matière d'égalité de traitement».

29. relève qu'en complément de celui des pouvoirs territoriaux et de la société civile, un engagement est également nécessaire de la part des médias. Du fait de leur pratique et de leur expérience professionnelle, tous les acteurs qui travaillent dans les domaines de l'information sont sensibles aux enjeux de la désinformation;

30. rappelle l'importance que revêt la législation sur les services numériques (LSN), en tant qu'elle fournit un instrument qui se prête à être utilisé pour que la sphère numérique soit plus transparente et que les plates-formes sur l'internet aient davantage de comptes à rendre;

31. réaffirme qu'il y a lieu d'assurer une cohérence parfaite entre le plan d'action pour la démocratie européenne, celui portant sur le secteur des technologies de l'audiovisuel et des médias et le débat législatif concernant la loi sur les services numériques;

32. attend avec impatience de prendre connaissance de la directive sur les services numériques, qui proposera un cadre transversal pour assurer la surveillance réglementaire du monde de l'internet, en préconisant des principes qui assurent que les plates-formes devront rendre des comptes quant à la manière dont elles gèrent les contenus, la publicité ou le microciblage;

La sécurité des journalistes et le soutien aux médias locaux

33. insiste sur le rôle qu'un journalisme exercé de manière honnête joue, tout particulièrement au niveau local, pour établir la confiance de l'opinion publique. Les médias indépendants représentent l'un des piliers essentiels de la démocratie et ils exercent une influence réelle sur le débat public;

34. condamne le recours au dispositif visant à combattre les médias indépendants qui est connu sous la dénomination d'«actions en justice stratégiques contre la participation du public» (SLAPP), et prie instamment la Commission de présenter ses propositions pour la protection des journalistes et de la société civile;

35. donne l'alerte face à la marginalisation que la presse indépendante subit sous l'effet de la monopolisation des médias et de leur politisation, en particulier lorsqu'il est fait recours à des fonds européens pour financer de telles manœuvres. Le Comité invite à assurer un meilleur suivi des ressources affectées à de telles activités. Il est favorable à ce que les régions soient parties prenantes à la répartition des fonds de l'Union européenne, et préconise de prendre des mesures législatives complémentaires, dans le respect des compétences des États membres, visant à renforcer la capacité d'intervention européenne afin de garantir que la liberté et la pluralité des médias indépendants demeurent un pilier de notre démocratie;

36. souligne que les attaques contre la liberté d'expression restreignent le champ du débat public. Le Comité attire l'attention sur la liberté de parole dans les travaux universitaires, scientifiques ou artistiques. Les intimidations, les campagnes de dénigrement, les pressions politiques, les restrictions financières ou les difficultés posées pour accéder aux ressources publiques représentent autant de menaces qui pèsent sur les activités des scientifiques, des médias et des organisations non gouvernementales, et rendent impossible leur mission de contrôle. Le Comité met en garde contre les velléités qu'affichent certains gouvernements de limiter l'indépendance qui doit présider à la réalisation de recherches scientifiques et d'instaurer dans ce domaine des incriminations fondées sur des critères vagues et contestables;

Renforcer la participation citoyenne

37. insiste pour que la conférence sur l'avenir de l'Europe soit organisée dans un maximum de régions européennes et fonctionne selon une démarche ascendante, de manière que les différentes catégories de la population puissent prendre part à ses débats et être associées à son déroulement. Le Comité recommande que les groupes de citoyens puissent être reconnus comme un mode possible de participation au processus décisionnel de l'Union européenne;

38. appelle les institutions de l'Union européenne à établir des canaux efficaces, transparents et inclusifs pour communiquer avec les citoyens, notamment, et tout particulièrement, ceux qui ont été dissuadés de s'engager dans la vie publique et sociale. Le Comité souligne que les jeunes tiennent une place essentielle des jeunes;

39. a parfaitement conscience que la conférence sur l'avenir de l'Europe offre une occasion exceptionnelle de mobiliser les citoyens. Cette expérience de participation novatrice, qui couvre toute l'Europe, donnera la possibilité de décider ensemble de l'avenir, de la structure et des priorités d'une Europe démocratique. Le Comité s'engage à associer pleinement les pouvoirs locaux et régionaux à ce rendez-vous, qui passera en revue les pratiques les plus recommandables et donnera la parole aux citoyens et aux collectivités territoriales;

Des élections libres et démocratiques

40. fait valoir que les élections libres et démocratiques qu'évoque le plan d'action pour la démocratie européenne doivent être une visée qui s'applique, dans une mesure égale, aux scrutins européens, nationaux, régionaux ou locaux;
41. fait observer que pour une bonne part, les campagnes politiques ont migré vers l'internet, et qu'en conséquence, il est nécessaire de prévoir des dispositions qui assurent la transparence dans les contenus politiques parrainés et définissent des lignes directrices à l'intention des partis politiques et des États membres. Le Comité demande qu'il soit dûment tenu compte des spécificités que présentent les élections locales, lesquelles sont souvent négligées lors de l'élaboration de la législation applicable à l'ensemble de l'Union;
42. relève que le plan d'action pour la démocratie européenne ne s'intéresse pas autant qu'il le faudrait aux périodes qui séparent deux élections. Or, c'est dans ces intervalles que prolifèrent le plus souvent la désinformation, la propagande, la manipulation et les menées visant à modifier les opinions des citoyens;
43. souligne qu'il serait judicieux d'utiliser les Fonds structurels de l'Union européenne pour financer des activités de la société civile et développer les capacités et les structures institutionnelles et administratives qui sont nécessaires pour une participation citoyenne et active à la vie politique. L'accès à ces fonds devrait être simplifié autant que faire se peut, et c'est aux régions qu'il y aurait lieu, dans toute la mesure du possible, d'en confier la gestion;
44. se félicite que la Commission européenne ait lancé, le 19 avril 2021, une consultation publique ouverte jusqu'au 12 juillet ⁽⁶⁾ en vue de présenter, au cours du dernier trimestre de 2021, des directives actualisées visant à aider les citoyens de l'Union européenne qui résident dans un autre État membre à exercer leur droit de voter et de se présenter aux élections municipales et européennes. En effet, comme l'a également souligné l'initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée «Électeurs sans frontières» ⁽⁷⁾, alors que plus de 14 millions de citoyens mobiles de l'Union sont autorisés à voter, leur taux de participation et le nombre de candidats dans leurs rangs restent inférieurs à ceux des groupes comparables au niveau national, et ils rencontrent toujours des difficultés dans l'exercice de leurs droits électoraux;
45. tient à signaler que la pandémie a bien mis en évidence les défis que pose la tenue d'élections pleinement démocratiques dans des situations où des restrictions les entravent. Les processus visant à assurer la sécurité du vote par voie postale ou électronique représentent une gageure sur le plan organisationnel et technologique, notamment dans un contexte marqué par des cybermenaces;

Conclusion

46. invite la Commission à mettre au point des outils de long terme qui aideront l'Union européenne à faire face à des menaces inédites. Le vaccin démocratique qui est l'objet de notre quête devra être efficace, novateur et agissant, et renforcer nos infrastructures démocratiques, dès maintenant et à plus longue échéance;
47. souligne que si une pleine participation à la vie publique représente le fondement même d'une communauté pluraliste et démocratique, cet objectif ne peut être atteint qu'avec la confiance que les citoyens accorderont aux institutions de l'État. S'ils refusent de leur donner crédit, pareille participation sera difficilement concevable, sachant, par ailleurs, qu'elle n'est pas envisageable sans une éducation du public. Sur ce point, le Comité estime que les pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle cardinal à jouer;
48. fait observer, enfin, que la démocratie et l'état de droit pourront revendiquer leur bonne santé lorsque ceux qui exercent le pouvoir, à quelque niveau que ce soit, agiront sous le regard de citoyens bien informés.

Bruxelles, le 30 juin 2021.

Le président
du Comité européen des régions
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁶⁾ Consultations publiques consacrées à la participation aux élections européennes (<https://bit.ly/3goNYin>) et à la participation aux élections municipales (<https://bit.ly/3gmR2l>).

⁽⁷⁾ <https://eci.ec.europa.eu/013/public/#/screen/home>.