

La construction européenne au prisme des élections au Parlement européen de juin 2004

Nathalie Dompnier

Les entrepreneurs de morale électorale de l'Union européenne

Vers une norme électorale européenne ?

La question des normes électorales retenues pour l'élection au Parlement européen s'inscrit dans un questionnement plus vaste sur la construction européenne. Tout d'abord parce qu'il s'agit d'interroger la mise en place d'institutions européennes et l'évolution des modalités de leur désignation. Mais aussi parce que la question des normes électorales nous renvoie à celle de la conception de la démocratie qui se dessine en Europe.

L'idée d'un processus linéaire vers une Union politique de plus en plus soudée et du passage progressif d'une union de démocraties à une démocratie européenne semble bien fragile. Fondée sur une comparaison entre processus économique et processus politique, cette vision s'avère pour le moins simpliste. Le passage d'institutions et de normes économiques et financières communes à des normes en partie uniques a été permis par le développement dans les différents pays de l'Union d'un même ensemble de valeurs et de représentations économiques fondé sur une économie de marché libérale. Les difficultés à faire émerger ce que l'on appelle couramment l'Europe sociale et l'Europe politique tiennent à ce que les pays de l'UE ne développent pas les mêmes conceptions du système de protection social et de la vie politique démocratique.

Pourtant certaines instances, liées à l'Union européenne ou au Conseil de l'Europe, produisent et proposent un discours sur les normes électorales européennes. S'agit-il simplement de dresser un bilan des différentes formes électorales parmi les Etats membres ? Ont-elles pour objectif un rapprochement des législations nationales et la constitution de normes communes ou uniques en Europe ? Leur discours est-il descriptif ou normatif ? Peut-on observer un effet des travaux de ces instances sur les pratiques électorales européennes ?

On peut questionner le rôle de ces instances en reprenant la notion d'entrepreneur de morale proposée par Howard Becker. Les entrepreneurs de morale sont ceux qui produisent des normes, soit en les créant, soit en les faisant appliquer¹. De telles figures travaillant à la définition de normes électorales communes apparaissent-elle en Europe ? Et si tel est le cas, quels sont leurs objectifs et leurs « croisades » ? Quelles sont les grandes lignes de leurs propositions ? Des effets de ces entreprises sont-ils observables, soit dans la convergences des manières de faire les

¹ Cf Howard S. Becker, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985 (1963), notamment chapitre 8.

élections en Europe, soit dans un processus d'étiquetage des pratiques électorales et des Etats qui les mettent en œuvre ?

Les élections au Parlement européen peuvent de prime abord apparaître comme un terrain d'action privilégié pour les entrepreneurs de morale électorale européen. Et si leur objectif est de promouvoir une norme électorale commune, l'européanisation de ces scrutins pourrait constituer un indicateur du travail de ces entrepreneurs (I). Le questionnement sur la convergence des normes pour l'élection au PE doit amener une réflexion sur les objectifs et l'activité des entrepreneurs de morale au sein de l'Europe (II). En contrepoint, cette étude fait rapidement apparaître que l'activité normative de ces acteurs est bien plus tournée vers l'extérieur de l'Europe que vers ses Etats membres (III).

I- Les ambiguïtés de la construction européenne en matière électorale

Le Parlement européen a acquis un rôle croissant parmi les instances européennes. Son élection au suffrage universel a renforcé sa légitimité et a amené les gouvernements à renforcer son rôle². Cependant, le poids croissant du PE au sein de l'Union ne s'est pas traduit par une européanisation de son mode de désignation et des normes électorales³.

1- Principes communs et modalités divergentes

Les élections au Parlement européen répondent dans chacun des Etats de l'Union à un ensemble de principes et règles communes. Ces principes correspondent en large part à ceux qui sont appliqués pour les élections nationales dans chacun des pays. Il s'agit notamment du secret du vote, du suffrage universel et égal, de la liberté et de la sincérité du vote. Apparues dans des circonstances et à des époques différentes dans chacun des pays, ces normes conditionnent l'entrée même dans le Conseil de l'Europe et l'Union européenne⁴. Elles apparaissent donc logiquement dans les lois nationales pour l'élection au Parlement européen ou dans les textes constitutionnels auxquels ces lois renvoient.

Des règles communes sont aussi dictées aux procédures nationales par des décisions de la Communauté puis de l'Union. Il en va ainsi du principe de l'élection directe au suffrage universel, de la période de l'élection et de la durée du mandat, des cas d'incompatibilité absolue, de

² Cf Olivier Costa et Paul Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n°9, hiver 2004, p.49-75.

³ La faible européanisation du PE a par ailleurs été étudiée pour ce qui concerne sa structuration et fonctionnement interne. Cf Christopher Lord, « The european parliament, not a very european parliament ? », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, p.30-48.

⁴ Gérard Cohen-Jonathan l'évoque en particulier pour le cas de la Grèce et du Portugal dans *La Convention européenne des droits de l'homme*, Pars, Economica, 1989, p.515 et s.

l'interdiction du cumul des suffrages et des règles générales pour l'établissement des résultats et la vérification des pouvoirs. En 1998, le traité d'Amsterdam a en outre confirmé et affiné les principes communs à l'œuvre dès 1979.

Cependant, il apparaît que les modalités pratiques d'organisation des scrutins européens sont extrêmement variées : découpage des circonscriptions, mode de scrutin, seuils pour l'obtention d'un siège, mécanismes d'attribution des sièges, vote obligatoire ou non, développement du vote électronique ou informatique ou maintien du vote sur bulletins traditionnels, recours au vote par correspondance ou non (parfois imposé comme au Royaume-Uni)⁵...

La variété des modalités des scrutins ne saurait être réduite à des aspects techniques. Elles reposent sur des conceptions divergentes de la vie politique et de sa régulation. Les choix concernant la caution électorale permettent de l'illustrer. En 2004, huit des vingt-cinq législations électorales pour l'élection au PE prévoient le versement par les candidats ou les listes d'une caution dont le montant et les conditions de reversement varient d'un pays à l'autre. L'un des objectifs de cette condition de candidature est de lutter contre les candidatures « fictives » ou « frivoles », d'éviter que la compétition électorale ne soit parasitée par des listes qui ne prétendent pas accéder au PE. Certaines législations imposent d'autres modalités de contrôle des candidatures en ce sens, en particulier le recueil de signatures. Un autre objectif essentiel de la caution peut être de contraindre les forces politiques à se plier aux règles concernant le financement des campagnes électorales. En Lituanie par exemple, la majoration de la caution est une sanction possible à l'encontre de partis qui auraient effectué de fausses déclarations concernant le financement des campagnes précédentes – quel que soit le type d'élection.

L'exemple de la caution permet de le mettre en lumière : les règles en vigueur dans chaque pays pour les élections locales ou nationales valent généralement également pour les élections au Parlement européen. On n'observe donc pas ou peu de la part des Etats la mise en place d'une organisation singulière pour ces scrutins. Leurs modalités sont en large part le reflet de la diversité des normes nationales.

2- La question du processus électoral uniforme

Un rapprochement des normes est cependant envisagé dans le cadre de la construction européenne. Il n'est pas confié aux Etats, dont l'action demeurerait dispersée, mais au Parlement européen qui semble mieux à même de coordonner ces efforts de convergence. La volonté de faire émerger une norme unique pour les élections au Parlement européen a été affichée dès les

traités fondateurs de la Communauté européenne⁶. On lit ainsi dans le traité de Rome en 1957 : « Le Parlement européen élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ». Cette mission est réaffirmée par l'acte du 20 septembre 1976 adopté par le Conseil des ministres de la communauté. On lit encore cet objectif dans le récent projet de traité constitutionnel.

Mais ce principe énoncé dès les premières années de la construction européenne laisse planer une certaine ambiguïté sur l'eupéanisation des élections. S'agit-il de mettre en œuvre des normes électorales uniques pour tous les pays de l'UE ou de se satisfaire de normes communes ? Le traité de Rome indique ainsi après avoir confié au Parlement européen la mise en place d'une procédure uniforme : « Le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». En matière électorale comme dans les autres domaines, les Constitutions nationales demeurent les références ultimes des droits nationaux. La construction européenne se fait en vertu de la proximité des normes nationales, mais toujours en conformité à ces normes.

La formulation retenue quant à l'élaboration d'un processus électoral uniforme entretient ainsi une ambiguïté qui a le mérite de satisfaire des espoirs divergents quant aux évolutions du mode de d'élection au Parlement européen. La recherche d'une procédure uniforme peut être lue comme un élément de coordination entre les pratiques électorales des différents Etats mais elle peut aussi être conçue comme le cheminement vers un projet ambitieux d'uniformisation des modalités du scrutin. En cela, la question de l'édification d'une norme électorale européenne reflète assez fidèlement le processus de construction européenne et l'ambiguïté constante qui entoure chaque nouvelle avancée qui peut être considérée soit comme le résultat d'un effort de coordination, soit comme un point de départ vers une intégration plus poussée⁷.

II- A l'intérieur : l'affirmation d'un patrimoine commun

L'un des enjeux de la constitution de normes électorales communes en Europe peut être celui de l'émergence d'une citoyenneté européenne et au delà la lutte contre ce qui est perçu par nombre de dirigeants comme un « déficit démocratique » dans l'Union. L'idée d'une communauté des normes électorales comme vecteur de la construction d'un sentiment d'appartenance à

⁵ Cf Michel Hastings (dir.), « Les élections européennes de juin 2004. Ceci n'est pas un scrutin européen... », *Cahiers de recherches du CEPEN*, n°3, octobre 2004.

⁶ Traité de la CECA (art.21§3), de la CEE (art.138§3) et de la CEEA (art.108§3).

⁷ Cf. Paul Magonette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.28.

l'Europe repose sur une analogie entre processus nationaux et processus européen de construction de la citoyenneté. La multiplication des échanges, la monnaie unique, les manifestations et les symboles européens ont parfois été présentés comme les moyens de faire émerger des valeurs et des représentations communes à l'échelle européenne, de même qu'ils avaient permis la construction d'un sentiment d'appartenance stato-nationale au XIXe s. De même, le rapport aux institutions politiques et notamment l'élection du Parlement européen au suffrage universel et selon des modalités communes seraient un moyen de renforcer une adhésion et un sentiment d'appartenance commune.

1- La reconnaissance des différences

Les institutions européennes qui proposent un discours sur la norme électorale ne se prononcent jamais en faveur d'une harmonisation complète des modalités du scrutin dans les différents pays. L'idée d'une norme électorale unique n'est jamais avancée. La procédure électorale uniforme n'est jamais conçue comme un acte du vote homogénéisé à l'échelle européenne. A la veille des premières élections du PE au suffrage universel, le rapport Patijn de janvier 1975 donne déjà une lecture restrictive du principe énoncé dans le traité de Rome : « on peut parler de procédure uniforme dès l'instant où les élections se déroulent dans tous les Etats membres selon des règles fondamentales communes ». Les différentes propositions pour la mise en place d'une procédure électorale uniforme qui se sont succédées devant le PE⁸ abondent en ce sens : elles visent essentiellement à proposer un mode de scrutin commun et non des modalités du vote uniformes.

Les entrepreneurs de morale électorale européens tendent à affirmer la légitimité et plus encore la nécessité de la singularité de chaque législation nationale. C'est le cas de la Cour européenne des droits de l'Homme qui souligne dès 1979 que le protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme « n'impose aucun mode électoral particulier »⁹. Surtout, la Cour invite à considérer à partir de 1987 que « la diversité dans l'espace » et « la variabilité dans le temps » en matière électorale doivent amener à reconnaître une « large marge d'appréciation » aux Etats¹⁰. Dès lors, les décisions et la jurisprudence de la Cour concernant les élections au Parlement européen ne privilégient nullement la mise en place de normes électorales communes.

La Commission de Venise adopte une position similaire lorsqu'elle fonde sa conception des normes électorales européennes sur le principe d'un « patrimoine électoral européen ». Il ne faut

⁸ Rapports Seitlinger en 1982, Bocklet en 1985, groupe de travail intergroupe en 1988, de Gucht en 1993

⁹ *Lindsay c/ Royaume-Uni*, décision du 8 mars 1979.

¹⁰ *Matthieu-Mohin et Clerfayt c/ Belgique*, décision du 2 mars 1987.

pas lire en effet dans cette formule un quelconque programme de rapprochement des normes électorales de l'Union. Le « patrimoine électoral européen » est un constat issu d'un « recensement », celui de la communauté des principes qui président à des élections démocratiques en Europe : un suffrage universel, égal, libre, secret et direct. Mais la Commission l'affirme : « l'uniformité du droit n'est pas recherchée »¹¹. Et « dans ce cadre, la démocratie peut s'exprimer sous des formes diverses »¹².

Les entrepreneurs de morale électorale de l'Union ne recherchent donc pas une uniformisation des normes, pas plus pour les élections au Parlement européen que pour les élections nationales. Il n'est donc pas question en la matière d'un rapprochement des législations qui permettrait une plus grande proximité des pratiques électorales et citoyennes. Mais l'absence de réflexion sur l'harmonisation des normes pour l'élection au Parlement européen doit sans doute plus largement s'inscrire dans les dynamiques institutionnelles de la construction européenne. Faire des élections au Parlement des élections européennes par une uniformisation des normes électorales reviendrait à appliquer à l'échelle européenne le modèle des régimes politiques nationaux. Ce serait souscrire au projet d'un renforcement de cette instance et à une vision parlementariste de l'UE. Plus encore, un tel rapprochement tendrait à fonder l'UE sur le modèle national de la démocratie parlementaire. Or, il apparaît que les entrepreneurs de morale électorale pas plus que les autres institutions de l'Union n'adhèrent à cette vision de la démocratie pour l'Europe.

On peut reprendre ici la distinction proposée par R. Katz entre deux modèles : une démocratie fondée sur la souveraineté populaire et le gouvernement de parti (modèle PG/PS) et une démocratie libérale¹³. Le modèle de la souveraineté populaire est celui qui s'est imposé à l'échelle des Etats-nations. Son application à l'échelle européenne devrait coïncider avec un renforcement du rôle institutionnel et politique du Parlement européen, un affaiblissement du Conseil des ministres, un contrôle étroit de l'exécutif européen par le Parlement et la formation de véritables partis européens. Le modèle PG/PS supposerait pour les élections au PE l'organisation de scrutins à l'échelle européenne. Sans renoncer à des circonscriptions nationales ou régionales, ce modèle appellerait une compétition impliquant des partis européens défendant des programmes européens selon des normes de compétition uniques. De là, la mise en œuvre de ce modèle nécessiterait également la mise en place d'un contrôle européen de la régularité des scrutins et d'un contentieux électoral européen.

¹¹ Commission de Venise, *Le patrimoine électoral européen*, 2002

¹² Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale*, Starsbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2003.

¹³ Richard S. KATZ, « Models of democracy », in *European Union Politics*, vol.2, n°1, 2001

Le modèle privilégié par les entrepreneurs de morale européen en matière électorale semble actuellement bien plutôt s'inscrire dans la conception libérale de la démocratie. Ici, les gouvernants ne sont plus considérés comme les porte-voix de la volonté populaire exprimée par une majorité de citoyens. Ils sont considérés comme des acteurs autonomes dont la contrainte majeure est d'éviter des actions contraires aux intérêts essentiels des différents groupes composant la société. La construction européenne doit donc se faire dans le respect des différences nationales par une coordination entre les différents Etats. L'instance clef n'est alors pas le PE mais le Conseil européen. Dans cette conception du fonctionnement démocratique de l'UE, la thématique du « déficit démocratique » perd tout son sens. Le fonctionnement démocratique de l'Union ne se mesure pas à la participation des citoyens aux élections ou à la dimension européenne des scrutins. Il se mesure à la coordination des actions gouvernementales dans le respect de leurs particularités.

2- Les modalités de la convergences

Une dynamique de rapprochement des législations électorales nationales semble pourtant se dessiner, dans certains domaines au moins. Mais cette évolution ne saurait être dictée ou imposée par les institutions européennes. L'organisation des scrutins et du contentieux comme les modalités du vote font en effet partie des compétences jalousement gardées par les Etats comme fruits et symboles de leur souveraineté. Il ne saurait en ces domaines être question ni de subsidiarité ni de proportionnalité de l'intervention européenne.

Le rapprochement des législations électorales est notamment favorisé par le travail de la Commission de Venise. Son activité d'assistance électorale et les recommandations qu'elle énonce dans son *Code de bonne conduite en matière électorale*, ont sans doute contribué à rapprocher les normes électorales des nouveaux pays de l'UE de celles des anciens membres. La Commission a par exemple été amenée à émettre des avis et des commentaires sur les lois et projets de lois électorales lettonnes en 1992, lituaniennes en 1994, slovènes en 2000 et slovaques en 2001. Même si ces travaux d'expertise et de conseil en ingénierie électorale ne concernaient pas les règles pour l'élection au Parlement européen, l'établissement des lois pour les élections nationales a pu influencer par la suite celui des normes pour l'élection au Parlement européen.

Parmi les pays membres, l'influence de la Commission de Venise est sans doute moindre. Le « code de bonne conduite » énonce certes un certain nombre de préférences sur les modalités du vote mais il prend acte des différences entre pays et s'attache à souligner les avantages respectifs des différentes solutions retenues par les Etats. On y lit le fruit d'un travail d'affirmation des similitudes existantes et de légitimation de la diversité des modalités électorales.

L'exemple de la caution électorale permet encore de l'illustrer : la Commission souligne les atouts de la collecte de signature tout en invitant à certaines précautions ; elle énonce par ailleurs les avantages de la caution tout en soulignant que « son montant et le nombre de suffrages requis pour son remboursement ne doivent pas être excessifs ». Le code de bonne conduite, issu d'une réflexion collective, peut se lire comme un compromis visant à dégager et à valoriser le plus petit dénominateur commun tout en respectant la spécificité de chaque partie. Si la Commission de Venise joue un rôle dans le rapprochement des législations nationales dans l'Union, c'est sans doute essentiellement par le biais d'une meilleure connaissance mutuelle des normes électorales. Le « transconstitutionnalisme » qu'elle défend doit être un moyen de se mieux connaître et, la cas échéant de s'inspirer des pratiques des Etats voisins¹⁴.

En fait, la convergence des législations nationales en certains domaines apparaît surtout comme le fait d'un rapprochement non coordonné des législations nationales. On peut ainsi observer que parmi les quinze anciens membres de l'UE, une tendance à l'abandon de la caution électorale se dessine jusqu'aux élections de 2004. La tendance à l'accroissement de la part des pays recourant à ce mode de régulation des candidatures est donc uniquement le fait des nouveaux entrants. Cette homogénéisation des normes à l'ouest de l'Europe s'est opérée sans contrainte légale européenne et sans incitation de la part des entrepreneurs de morale qui n'ont adopté aucune position sur ces pratiques divergentes, si ce n'est leur acceptation. Il faudrait vraisemblablement plutôt questionner le rapprochement des valeurs, des manières de faire et de penser la politique à l'œuvre dans ce processus de convergence¹⁵.

Dans les débats nationaux concernant les réformes des modalités du scrutin, les divers acteurs font volontiers référence aux pratiques employées dans les autres pays de l'UE. Ainsi un rapport du Parlement du Royaume-Uni de 1998 souligne que les pays qui recourent à la caution sont minoritaires en Europe (France, Irlande, Grèce et Pays-Bas)¹⁶. Il s'agit ici de s'appuyer sur les pratiques majoritairement retenues dans les pays de l'Union pour en retirer une forme de légitimité. Parfois, la recherche d'une convergence au sein de l'UE constitue aussi un argument. Un rapport de l'Assemblée nationale française de 1998 s'intitule ainsi : « L'élection des membres du Parlement européen : pour une convergence européenne »¹⁷. La volonté de convergence y sert notamment d'argument en faveur de la mise en place de circonscriptions régionales en France.

¹⁴ Cf le site de la Commission de Venise : <http://www.venice.coe.int> et l'article consacré à la Commission par D. Remy-Granger et S. Cottin dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°1, 1996.

¹⁵ Paul Magnette évoque la « convergence des idées » parmi les trois variables déterminantes du rapprochement des positions nationales dans *Le régime politique de l'Union européenne*, op. cit., p.44-47.

¹⁶ Parlement du Royaume-Uni, rapport des affaires intérieures publié le 10 septembre 1998.

¹⁷ Assemblée nationale, rapport d'information n°1025 présenté par Henri Nallet, 1998.

Cette réforme permettrait, indique le rapporteur Henri Nallet, de « se rapprocher de la norme européenne ».

III- A l'extérieur : l'affirmation d'un modèle européen

Le travail des entrepreneurs de morale électorale en tant que créateurs de normes et garants de leur application se jouent essentiellement vis à vis de pays tiers, extérieurs à l'Union européenne. En matière d'assistance électorale, l'établissement de normes politiques communes contribuent à faire de l'Europe un interlocuteur à part entière et non une entité hétérogène et hétéroclite. Mais plus encore, à travers le travail des entrepreneurs de morale électorale apparaît la volonté de faire de l'Europe une référence démocratique, un modèle qui permette à l'Europe de nouer des liens privilégiés avec les nouveaux pays démocratiques.

1- L'établissement de normes européennes en matière d'assistance électorale

L'Union s'implique de plus en plus fréquemment dans des opérations d'assistance électorale. Il peut s'agir de simples missions d'observation des élections, mais aussi de participations à des réflexions sur les pratiques politiques et à l'élaboration des législations électorales. Pour que l'Union devienne ainsi un partenaire et un soutien pour les pays en transition qui organisent leurs premières élections libres, encore faut-il qu'elle soit en mesure de proposer des normes communes, qui recueillent l'adhésion de l'ensemble de ses membres.

On voit dès lors mieux l'intérêt et l'importance de la définition du patrimoine électoral européen. Son rôle n'est pas interne à l'Union mais bien tourné vers l'extérieur. Il s'agit de mettre en évidence des principes qui, selon l'ensemble des membres de l'Union, permettent de caractériser des élections démocratiques. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* de la Commission de Venise consacre d'ailleurs tout un passage à la question de l'observation des élections¹⁸. Le Code sert donc de ligne directrice aux différentes activités d'assistance électorale de la Commission de Venise. Il peut s'agir du commentaire de lois déjà adoptées, mais le plus souvent, la Commission intervient a priori, soit en proposant un commentaire des projets de lois (Lettonie, 1993), soit en proposant une assistance à la rédaction de la législation électorale (Albanie, 2000), soit plus rarement en rédigeant elle-même le texte de loi (Bosnie-Herzégovine, 1997).

D'autres instances européennes, s'impliquent encore dans les opérations d'assistance électorale. L'UE organise ainsi des missions d'observation électorale, en particulier en Afrique, en Amérique latine et en Asie du sud. L'enjeu en est certes de contrôler le bon déroulement des

¹⁸ p.42-43 et 46-47 notamment.

opérations de vote, mais aussi, selon le rapport annuel des droits de l'homme, de « formuler des recommandations en vue d'améliorer le cadre électoral et l'environnement démocratique »¹⁹. Cette activité nécessite encore un accord sur les principes essentiels d'une élection démocratique, un consensus entre les pays membres quant aux lignes directrices à promouvoir en matière électorale. Par ailleurs, l'organisation des missions d'observation nécessite un travail de réflexion sur les normes de l'observation. Cet effort engagé depuis plusieurs années dans l'UE renvoie aussi à un véritable questionnement sur les critères de définition d'une élection démocratique. Il a en particulier amené l'Union à promouvoir des observations de moyen terme qui ne se contentent pas d'une présence sur place le jour du scrutin mais s'attachent aussi à observer les phases précédant le scrutin (inscription sur les listes, actes de candidatures, campagne) et la période qui suit le scrutin (dépouillement, proclamation des résultats, mise en œuvre des résultats). Dès lors, des règles juridiques conformes aux lignes directrices européennes ne sont pas non plus suffisantes à définir une élection démocratique mais les missions observent également les pratiques et les modalités d'application de ces règles pour formuler leur rapport sur la régularité des scrutins.

On voit donc clairement ici apparaître des figures d'entrepreneurs de morale électorale qui visent à définir, à diffuser et à défendre des normes en matière électorale. Un ensemble d'acteurs européens s'impliquent dans ce processus. La Commission de Venise définit un « code de bonne conduite », le NEEDS (réseau d'Européens pour le soutien des élections et de la démocratie) prend en charge la formation d'observateurs. Les activités d'observations sont financées dans le cadre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). L'enjeu de ce travail ne saurait cependant être réduit à la seule promotion d'un modèle électoral.

2- Entrepreneurs de morale électorale et relations extérieures de l'UE

Le rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme indique en 2004 : « La tenue de véritables élections est essentielle pour la protection des droits de l'homme et le renforcement de la démocratie. La promotion de la démocratie est un objectif fondamental de l'UE et un élément clef de sa politique étrangère et de coopération ». Et l'on observe en effet que de plus en plus de relations extérieures de l'UE se fondent sur une stratégie de conditionnalité politique²⁰. Le respect des droits fondamentaux et la démocratisation conditionnent dans certains cas les accords ou aides économiques engagés par l'UE. La mise en place d'élections pluralistes et le contrôle de la

¹⁹ Conseil de l'UE, *Rapport annuel sur les droits de l'homme, 2004*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2004, p.78.

²⁰ Cf Tanguy de Wilde d'Estmael, *La dimensions politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, chapitre 3.

régularité des scrutins font entre autres partie des dispositifs qui permettent à l'Union d'établir si les conditions politiques requises pour des relations commerciales sont rassemblées.

De nombreuses réserves sont émises quant à cette pratique. Tous les Etats qui nouent des relations économiques avec l'UE ne sont pas soumis aux mêmes contraintes politiques. La partialité des rapports d'observation des élections est parfois dénoncée. Quoi qu'il en soit, les entrepreneurs de morale qui définissent les normes électorales et veillent à leur bonne application jouent ici un rôle considérable. Ils contribuent à un processus de labellisation désignant les Etats qui se conforment à la norme et les Etats déviants. Ils instaurent des normes qui font exister la déviance, qui permettent de considérer si un Etat est « fréquentable » ou non. Ils cautionnent ou interdisent l'établissement d'une partie des relations extérieures de l'UE. Ils contribuent à faire de l'UE non seulement un partenaire économique mais aussi un acteur politique essentiel sur la scène internationale.

Il apparaît bien ici que le rôle de ces entrepreneurs de morale ne peut être réduit à la diffusion de normes électorales. L'un des enjeux de leur action se trouve dans la promotion d'un modèle démocratique, et plus encore d'un modèle démocratique qu'ils présentent comme proprement européen. La Commission de Venise l'indique : « La démocratie ne se conçoit pas sans des élections respectant les principes du patrimoine électoral européen »²¹. La croisade des entrepreneurs de morale électorale s'inscrit ainsi dans le travail de promotion de la démocratie et plus largement des droits fondamentaux entrepris par l'Europe.

L'assistance électorale menée par les instances européennes permet d'inscrire l'Europe dans un processus international de définition de la norme démocratique. Ce processus peut être lu comme une construction collective. Les instances européennes engagée dans l'assistance électorale travaillent d'ailleurs en partenariat avec l'OSCE, l'ONU, des ONG et les organisations régionales des pays où elles interviennent. Mais ce processus de définition de la norme démocratique peut prendre la forme d'une compétition entre différentes conceptions de la démocratie. Certaines formulations de la Commission de Venise laissent ainsi à supposer la spécificité du patrimoine électoral européen comme support essentiel de la démocratie. La croisade des entrepreneurs de morale électorale se joue ainsi dans un contexte où différents systèmes de normes et différents modèles de démocratie s'affronteraient. C'est l'incitation diplomatique et économique face à la pression politique et militaire. C'est l'assistance électorale de long terme et le dialogue politique²² face aux actions ponctuelles. Il s'agit de promouvoir un modèle mais aussi de l'imposer face à des modèles concurrents. C'est l'affirmation d'une Europe politique qui se joue ici sur la scène internationale.

²¹ Commission de Venise, *Code de bonne conduite*, op.cit., 4^e de couverture.

Les instances européennes qui définissent des normes électorales et oeuvrent à leur diffusion peuvent ainsi être considérées comme de véritables entrepreneurs de morale. Au sein de l'Europe, elles travaillent avant tout à l'affirmation d'une identité et de valeurs communes, tout en ménageant les différences entre les divers Etats membres. Hors de l'Europe, elles visent à développer des normes qui ne se limitent pas à des règles électorales juridiques et à des modalités pratiques du vote. A travers ces normes se joue l'affirmation de valeurs et de modèles politiques.

L'harmonisation des normes pour l'élection au Parlement européen n'apparaît donc pas comme une priorité pour ces instances. Il ne faut pas l'oublier, celles-ci ne sont pas des instances autonomes qui imposent des normes aux Etats mais sont constituées des Etats qui décident de manières conjointes. Or leur volonté de conserver leur souveraineté s'exprime notamment par la conservation des normes politiques nationales. C'est sans doute davantage du Parlement européen que pourrait provenir une européanisation des normes électorales. Le renforcement de son pouvoir et la volonté de lutter contre ce qui est perçu comme un « déficit démocratique » peuvent être des facteurs de l'émergence d'une procédure électorale uniforme. L'avancée symbolique que constitue la formulation retenue par le projet de Constitution peut aussi en constituer une incitation : « le Parlement est composé de représentants des citoyens de l'Union » et non plus des peuples des Etats membres. Reste que cette affirmation ne saurait refléter le fonctionnement de l'institution tant que celle-ci demeure le fruit de l'agrégation des vies politiques nationales. C'est donc avant tout par une européanisation de la vie politique, de ses acteurs et de ses thématiques que passe vraisemblablement une européanisation des normes électorales.