

LES MOTS DE L'ADMINISTRATION
Retour pluridisciplinaire sur deux siècles de production de savoirs de l'administration
(XIX-XXèmes siècles)

Lyon
19 et 20/12/2012

Philippe TANCHOUX

Maître de conférences en histoire du droit, Université d'Orléans

Auteur des « *Procédures électorales en France, de la fin de l'ancien régime à la première Guerre mondiale* », CTHS 2004

***De la circulaire ministérielle au manuel électoral :
la constitution du savoir faire administratif dans l'organisation des
élections entre 1848 et 1914.***

Les éléments donnés par le *Dictionnaire de l'administration française* de Maurice Block de la notion d'« élection » restent globalement stables de l'édition de 1877 à la 5^e éd de 1905, du fait de la maturité du processus électoral des collectivités territoriales depuis le milieu et le dernier quart du XIX^e siècle avant l'introduction de l'isoloir et l'enveloppe du scrutin en 1913-14. Les informations réunies par ses auteurs consacrent ici la maturité à la fois de la place institutionnelle des collectivités dans le schéma territorial français depuis l'an VIII et du processus de désignation de ses membres. Le caractère électoral des collectivités n'est pas remis en cause depuis la Monarchie de Juillet et leur énumération par type d'élection masque mal une uniformisation croissante de l'organisation et de la tenue des scrutins à partir de la III^e République sur le modèle des désignations nationales. Et les singularités subsistantes propres aux élections locales ne demeurent véritablement que pour les scrutins indirects des maires et adjoints et du Sénat. Si aucune codification d'ensemble n'intervient avant le XX^e siècle, la structuration opérée par l'ouvrage de M. Block reflète déjà la présentation exhaustive et synthétique de ce domaine juridique par l'outil légal (I).

En parallèle, le dictionnaire constitue un outil à l'usage des agents de l'administration. Il illustre à ce titre l'une des voies de diffusion des modalités d'organisation électorale complexe auprès des fonctionnaires pour faciliter leur apprentissage : Si un temps de « formation » orale des maires a pu être repéré au gré des archives lors de la II^e République, ce sont les guides juridiques tels que le dictionnaire de M. Block qui constituent les outils de la fin du siècle. Les sommes de solutions jurisprudentielles fleurissent avec le développement contentieux. Et de façon extérieure à l'administration, les manuels électoraux publiés par les éditeurs juridiques ou des organisations politiques naissantes se multiplient au tournant du XX^e siècle : ils sont destinés tout à la fois à l'instruction des agents et aux acteurs intéressés par le résultat électoral (II).

I – La codification inaboutie des modalités de désignation des collectivités publiques

1) Evolution de l'entrée « élection » au fil des éditions du *Dictionnaire de M. Block*

Le *Dictionnaire de l'administration française* de Maurice Block paraît à partir de 1856 puis fait l'objet de rééditions en 1878, en 1891, en 1898, et enfin en 1905, quatre ans après la disparition de son initiateur et dès lors sous la direction d'Edouard Maguero. Un supplément entre 1878 et 1884 est même rédigé pour mettre à jour l'édition de 1878. Dans l'intervalle de ces cinq parutions, l'ouvrage présente à l'entrée « élection » l'état du droit applicable aux différents scrutins, municipaux, d'arrondissement et du conseil général, de la chambre des Députés. Si la définition de l'élection reste invariable dans la durée¹, la structuration de la matière s'affine au fil des éditions : la 2^e édition (première version consultée et de façon identique jusqu'à la 4^e édition), le sujet est réparti en trois grands chapitres pour ce qui a trait aux électeurs et listes électorales, puis ce qui a trait à l'éligibilité, et enfin ce qui concerne les opérations électorales elles mêmes ; chacun de ces deux derniers chapitres se subdivise en fonction de chacune des élections visées, municipale, départementale, chambre des Députés. Le supplément distingue en sept chapitres compacts les règles en détaillant d'abord ce qui a trait au bulletin de vote, dépôt et affichage, puis ensuite ce qui a trait aux élections municipales, départementales, législatives, sénatoriales, consulaires, et les réclamations recours et éléments de jurisprudence. La 5^e édition ajoute à ce plan les dispositifs électoraux qui, maintenus à l'entrée « Conseil général » ou « Sénat » faisaient auparavant l'objet d'un renvoi et approfondit ce qui a trait au Sénat nouvellement réformé en 1884. Les dispositifs concernant les grands électeurs pour les maires et adjoints demeurent à l'écart. Ce sont ces 2^e, 3^e et 5^e éditions qui constituent les vraies étapes d'évolution de cet ouvrage du fait des grandes réformes touchant aux municipalités et conseils généraux en avril et août 1871, et avec la loi du 5 avril 1884 des municipalités.

Si M. Block est peut être à l'origine de la première version du texte, les mises à jour sont effectuées par « Rabany » à la 3^e et 4^e éditions, par Léon Perrier à la dernière édition. Le dispositif français est complété par un panorama comparatif des systèmes

¹ « L'élection est le choix fait par une réunion de citoyens, légalement constituée, d'une ou plusieurs personnes qui reçoivent mission de les représenter. Ce *genre de délégation* (c'est nous qui soulignons) se retrouve à tous les degrés de notre organisation administrative et politique ; la Chambre des députés, les conseils généraux, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux procèdent de l'élection par le suffrage universel ».

La 5^e édition précisera ensuite que « Le Sénat est élu par un collège spécial composé d'électeurs de droit et d'électeurs délégués par les conseils municipaux. En raison des particularités du suffrage restreint, du mode de l'élection ainsi que de la liste électorale qui lui sert de base, nous traiterons dans un chapitre à part, tout ce qui est relatif à l'élection des sénateurs. Dans les chapitres suivants, nous étudierons les conditions d'électorat et d'éligibilité aux assemblées législatives, cantonales et communales, et en raison de l'unité de liste qui existe aujourd'hui, nous commencerons par examiner les conditions d'établissement des listes électorales et les garanties offertes aux électeurs pour obtenir ou conserver leur inscription ».

étrangers rédigé par M. Block et remis à jour à la 3^e édition avant de disparaître à la dernière. Une bibliographie qui devient exhaustive à la 4^e édition en reprenant les grands ouvrages de jurisprudence électorale, codes électoraux et manuels formulaires qui fleurissent à la fin du XIX^e siècle parfait l'approche du sujet.

Sur le plan des normes, le contenu juridique de l'élection présenté dans l'ouvrage s'appuie sur les législations successives en vigueur, assorties des grandes circulaires ministérielles d'application, de la jurisprudence de la Cour de cassation (sur les conditions d'établissement des listes électorales) et surtout du Conseil d'Etat. La jurisprudence parlementaire est laissée de côté car jugée « politique et non administrative ». Quelques instructions préfectorales (notamment en matière de liste électorale qui font l'objet ou non de sectionnement, Loiret art. 87, Belfort art. 95, Ardennes art. 109) enfin viennent préciser dans la 5^e édition des conditions particulières d'application et innovations locales.

2) La stabilisation institutionnelle des collectivités territoriales et du mode de désignation électorale

L'ouvrage consacre de la sorte la stabilisation institutionnelle des collectivités municipales et départementales à côté de la désignation nationale dans un processus de représentation électorale maîtrisé. Le schéma initial de la Monarchie de Juillet est prolongé, sans être ni contesté ni approfondi. Pour faire un rappel des institutions élues durant cette période, sous le IInd Empire, les désignations des municipalités et des conseils généraux et d'arrondissement subsistent à côté des élections au Corps Législatif et la reprise en main de la désignation des maires et adjoints par le pouvoir impérial entre 1852 et 1855² constitue le seul élément non définitivement acquis de la représentation locale avant 1884 pour maintenir le contrôle des exécutifs locaux par le pouvoir.

A partir de 1870, en dépit d'une succession de textes non définitifs notamment de 1871 jusqu'en 1884, les élections locales demeurent soumises au statut antérieur sans grand changement³. La loi du 5 avril 1884 établit définitivement le statut municipal, son mode de désignation et de fonctionnement ainsi que ses compétences. Et après un balancement concernant l'appareil institutionnel municipal, elle ancre la désignation des maires et adjoints au scrutin uninominal à trois tours par le conseil pour

² La loi du 7-07-1852 (confirmée par L. 5-05-1855) rend au pouvoir la nomination des maires et adjoints des villes.

³ D. 16-09-1870 ; L. 14-04-1871 pour les élections municipales ; L. 10-08-1871 pour les conseils généraux et d'arrondissement.

l'ensemble des communes⁴ sans bouleverser les conditions procédurales de désignation de 1848 et 1852⁵.

Quant à l'Assemblée Nationale instituée en 1871, elle est désignée sur la base de la loi du 15 mars 1849⁶ avec quelques modifications pour se rapprocher des décrets de 1852⁷. C'est en 1875⁸ que le régime électoral définitif de la Chambre des députés se met en place (l'élection s'organise par scrutin direct uninominal à deux tours dans la circonscription de l'arrondissement avec vote à la commune jusqu'en 1914). La période allant de 1885 à 1889⁹ constitue une parenthèse durant laquelle le scrutin de liste majoritaire à deux tours dans le cadre du département est expérimenté.

Après 1875 enfin, les sénateurs sont élus de manière indirecte par les élus locaux et nationaux en complément de sièges inamovibles maintenus. Il faut attendre 1884¹⁰ pour que le Sénat soit intégralement renouvelé suivant un dispositif de désignation faisant intervenir députés, conseillers généraux et d'arrondissement et délégués sénatoriaux élus par les conseils municipaux. Cette stabilité institutionnelle marque la maturité du schéma territorial français depuis les projets de la Restauration. Avant les lois de décentralisation des années 1980, peu de changements notables affecteront l'appareil institutionnel et le mode de désignation de ces collectivités.

Quant au scénario procédural, là aussi, en dépit de la diversification des élections et de l'évolution des structures, il s'uniformise et se stabilise à partir des règles mises en place en 1848 par les instructions de mars-avril¹¹, dont les dispositions principales étaient consacrées en 1849¹². Les deux décrets, — organique et réglementaire — du 2

⁴ Les communes de moins de 20 000 habitants peuvent désigner leurs maire et adjoints en 1871, (L. 14-04-1871). La loi du 12-08-1872 élargit cette possible désignation aux communes autres que les chefs-lieux. La loi du 20-01-1874 revient au système de la nomination des maires et adjoints, avant que la loi du 12-08-1876 ne rétablisse la loi d'avril 1871. La loi du 28-03-1882 instaure de manière générale la désignation des maires et adjoints par les conseils municipaux, à l'exception notable de Paris. La loi du 5-04-1884 confirme définitivement ces dispositions.

⁵ Les dispositions du décret du 3-07-1848 pour les élections locales, de la loi du 7-07-1852 pour les départements et de la loi du 5-05-1855 pour les municipalités sont reprises sous la III^e République.

⁶ Procl. 8-09-1870 ; Décrets des 18-01 ; 29-01 et 30-01-1871

⁷ Le vote à la commune est rétabli par la loi du 10-04-1871 ; le scrutin uninominal à 2 tours par la loi du 18-02-1873.

⁸ L. org. 30-11-1875

⁹ L. 16-06-1885 et L. 13-02-1889

¹⁰ Cf. L. 9-12-1884 qui met fin aux sièges inamovibles maintenus par la loi organique du 2-8-1875 et réforme le procédé de désignation.

¹¹ Les circulaires précédentes sont reprises pour les élections législatives, (C. 23-05-1848 ; C. 21-04 et C. 27-04-1849).

¹² Trois lois (L. 3-07-1848 pour les scrutins locaux ; L. 28-10-1848 pour l'élection du président ; L. 15-03-1849 pour la désignation de l'Assemblée Législative) entérinent ces instructions du 8-03, 6-04 et 8-04 1848 sur les assemblées et les modalités de vote.

février 1852 ont corrigé le mode de scrutin et quelques procédures essentielles¹³, sans véritablement modifier le scénario électoral défini en 1848 dont les lignes principales couvrent uniformément l'ensemble des désignations faisant appel à tous les citoyens. Les textes impériaux portant sur les élections législatives se contentent de modifications partielles¹⁴ et les scrutins locaux sont calqués sur l'élection au Corps Législatif¹⁵. Après 1870, la référence aux textes antérieurs et la correction ponctuelle des dysfonctionnements suffisent. Si les particularités propres au vote au chef-lieu de canton de 1849 sont remises en vigueur en 1870¹⁶, de 1873 à 1875¹⁷, les procédures des décrets de 1852 sont pleinement restaurées avec le retour du vote à la commune. L'acquis technique et l'uniformité générale sont tels que les prescriptions de 1871, 1875 et 1884¹⁸ sont les dernières lois à rappeler entièrement les dispositions de 1852 ou à y renvoyer les modalités de vote des institutions en cause. Après 1884, la reproduction des mêmes circulaires à chaque élection, voire le renvoi aux publications antérieures (C. 8-07-1880 pour les élections des conseils généraux et d'arrondissement ; C. 15-12-1880 puis C. 10-4-1884 pour les élections municipales) suffit.

Le *Dictionnaire* dans ses différentes éditions est de ce fait relativement stable sur ces questions et rapporte cette somme sédimentée au fil des années. Des différences demeurent sur quelques points importants : d'abord l'établissement de deux listes électorales locales et nationales distinctes¹⁹ jusqu'à la loi du 5-4-1884 qui unifie l'électorat politique et municipal, et conduit à l'établissement d'une seule et unique liste électorale. En second lieu le régime des inéligibilités générales et ponctuelles et des incompatibilités constitue un des éléments de différenciation encore important des scrutins, motivé notamment par la volonté de faire échapper les appareils l'institutionnels aux jeux d'influence notamment des notables et des familles, des fonctionnaires d'Etat et des représentants du pouvoir économique et à affranchir les élus des sujétions hiérarchiques et institutionnelles possibles. Sa présentation sous forme de tableau dans le dictionnaire vise à simplifier la tâche aux acteurs locaux.

¹³ Les changements imposés pour les élections législatives par les décrets du 02-02-1852, concernent le cadre de vote (la circonscription départementale de 1848 cède la place à des circonscriptions électorales au sein du département, avec vote non plus au chef-lieu de canton mais à la commune. Un appel des électeurs est substitué à l'appel par commune), le mode de scrutin (uninominal majoritaire à deux tours), la création d'une commission spéciale de recensement des résultats au niveau départemental.

¹⁴ Aussi, de la circulaire du 17-02-1852 à celle du 28-04-1869 pour les élections législatives, le texte des circulaires de la II^e République est repris, modifié sur les seuls aménagements liés aux décrets de 1852.

¹⁵ Les circulaires des 8 et 9-07-1852 en application de la loi du 7-07-1852 renvoyaient au décret réglementaire du 02-02-1852 pour la forme des opérations électorales locales. La loi du 5-05-1855 fait de même et n'apporte d'innovation qu'en ce qui concerne la durée du vote et l'organisation du second tour.

¹⁶ D. 18-01 et 29-01-1870

¹⁷ L. 18-02-1873 ; L. 30-11 et 2-08-1875

¹⁸ Respectivement la Chambre des députés, le Sénat et les municipalités.

¹⁹ Cf. L. 7-7-1874 et L. 30-11-1875

Participent à la singularité des scrutins municipaux les facilités à découper le territoire de la commune en sections avec attribution de sièges d'élus après 1884 ainsi que la compétence juridictionnelle du juge administratif. En revanche l'interdiction de candidature multiple de la loi du 17-7-1889 ne concerne que les élections nationales. Enfin, les scrutins indirects (Sénat, adjoints et maires) conservent quelques particularités propres aux corps électoraux communautaires concernant le mode de scrutin et les conditions de tenue de l'assemblée²⁰ par rapport aux scrutins directs dont le Dictionnaire ne se fait l'écho véritablement que dans la 5^e édition. Ces dernières s'adapteront aux réformes générales touchant l'ensemble des procédures jusqu'en 1914.

De ce fait, sur le plan de la désignation électorale, si chaque collectivité publique a une place particulière, la structuration globale de la matière par le Dictionnaire de M. Block laisse apercevoir une uniformité croissante mais non absolue du processus électoral et la planification adoptée par les auteurs participe à rendre plus transparente une matière dense et fournie. Chaque désignation conserve ses éléments de particularisme, ses précisions posées par la jurisprudence et l'on comprend facilement l'intérêt d'un tableau récapitulatif établi par les auteurs de tous les schémas d'inéligibilité et d'incompatibilités ainsi que d'un échancier des délais utiles à la confection des listes électorales afin de faciliter la mise en pratique des règles par les agents locaux à chaque scrutin. L'effort rédactionnel au fil des éditions pour quelques passages ambigus²¹, la structuration hiérarchisée du discours, le signalement de plus en plus systématique des références et sources conduisent néanmoins à une présentation exhaustive des règles. Les auteurs se permettent avec parcimonie quelques avis sur des éléments légaux dont l'application reste source de difficultés²².

L'absence de codification d'ensemble par le législateur prête à la critique de certains juristes en 1885, dénonçant la difficulté à embrasser la législation électorale

²⁰ Les désignations des maires et adjoints sont faites par le conseil municipal sous forme d'assemblée, après les élections municipales tenues dans la commune. Les procédures suivies ne sont pas rapportées précisément dans la législation concernant les institutions locales, et la loi postérieure de 1884 demeure également laconique. Néanmoins, les règles employées concilient à la fois les dispositions de 1852 et les techniques traditionnelles de délibération en assemblée. Ainsi, les modalités de convocation personnelle des conseillers et le décompte des présents, les exigences de quorum et la courte durée des séances, la signature collective de l'acte... témoignent de la nécessaire cohésion pour un scrutin qui réunit les représentants de la commune.

²¹ La question de la permanence de la liste électorale unique, art. 22 de la 3^e édition ou la question des inéligibilités art. 23 et 24 et incompatibilités pour raison familiale art. 30 de la même édition ; la question des scrutins simultanés pour la désignation des conseils d'arrondissement de généraux art. 83

²² Par exemple, la question de savoir quelle est la liste électorale utile lorsque sa révision annuelle intervient dans l'intervalle de deux tours de scrutin pour des scrutins locaux ou nationaux, art. 108 de la 5^e édition. Ou bien la portée d'un arrêt du Conseil d'Etat concernant un revirement de jurisprudence sur les modalités de recours électoral, art. 160.

dans sa totalité²³. Le dictionnaire en écartant progressivement les élections consulaires (traitées dans le supplément de la 2^e édition avec les autres élections publiques) et en rattachant dans la 5^e édition les élections sénatoriales et du conseil général dans la même entrée marque pourtant cette codification latente. Les questions touchant à l'avant électoral sont laissées en dehors de l'entrée élection (les réunions électorales par exemple art. 99 de la 3^e édition). Une distinction nouvelle se met en place qui ne transparait pas encore dans le dictionnaire ou seulement dans la définition de l'élection donnée à la 5^e édition²⁴ : d'une part les élections "faisant appel à l'ensemble des citoyens" (au suffrage direct²⁵), d'autre part celles faisant intervenir des "grands électeurs" (au suffrage indirect²⁶). A l'avenir, sur quelques éléments de procédure²⁷, les textes juridiques antérieurs seront ainsi rattachés à l'une ou l'autre des deux représentations.

3) Les sources d'inspiration de ce savoir faire ?

Si la production du savoir procédural a pu passer par les institutions scientifiques (notamment l'Académie des Sciences en 1848 fut sollicitée pour l'organisation matérielle du dépouillement électoral et l'établissement de techniques pratiques de réalisation), c'est davantage une démarche comparatiste des systèmes électoraux occidentaux qui nourrit la réflexion et la proposition d'innovations au tournant du XX^e siècle. Non seulement la représentation électorale fait l'objet de nombreuses recherches, autour des mécanismes de représentation proportionnelle, mais le secret du suffrage anime tous les débats parlementaires, universitaires et doctrinaux de 1870 à 1914. Or la période est prolifique pour le droit électoral comparé portant sur les principales démocraties européennes et américaines²⁸. Si les exemples français et anglais ont constitué, au cours du XIX^e siècle, deux modèles, ils ne sont plus systématiquement à la fin du siècle, les fers de lance de l'innovation en la matière. La Belgique, plusieurs cantons Suisses, l'Angleterre, l'Etat de New-York, la Grèce font figure d'exemples pour les dispositifs entourant le secret du vote, l'organisation des

²³ Cf. P. Beurdeley, *Nouveau Manuel de l'électeur, commentaire de toutes les nouvelles lois électorales pour le Sénat, la Chambre des Députés, les Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux, précédé d'un exposé de la Constitution, suivi d'un formulaire et du tableau des incapacités électorales*, Paris, Larose et Forcel, 1885, 212 p.

²⁴ Cf. *supra* note 1

²⁵ Les élections de la Chambre des députés ; des conseils municipaux, généraux et d'arrondissement.

²⁶ Les élections des maires et adjoints, des délégués sénatoriaux et sénateurs, du président de la République.

²⁷ Le mode de convocation, le mode de scrutin, la tenue d'une assemblée électorale sont particuliers à ces élections.

²⁸ Témoins de ces préoccupations, même les encyclopédies apportent leur pierre à l'édifice. La *Grande Encyclopédie : inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts / par une société de savants et de gens de lettres* ; vol. 15 Paris : H. Lamirault, s.d. de M. Berthelot, à l'article "élection", fait le tour des modalités procédurales des principaux pays européens et américains, en sus des techniques employées en France pour certaines élections privées, telles que celles des juges consulaires.

candidatures. La Belgique montre en outre la voie des systèmes de représentation proportionnelle et pique la curiosité générale par sa réglementation électorale.

Mais l'ouvrage de M. Block n'a pas vocation d'ouvrage de doctrine ou d'ouvrage purement électoral. Les sources historiques ou intellectuelles de cet état des lieux de l'élection ne sont pas retranscrites dans le dictionnaire. Le comparatif des Etats européens²⁹ organisant des scrutins publics, s'il nourrit une illustration des expériences voisines – et peut être parfois un sentiment sous jacent d'auto satisfaction –, ne sert pas à pointer les éléments nouveaux ou au contraire retardataires des dispositifs français, ni ses sources d'inspiration. En la matière, le dictionnaire demeure d'application pratique à l'intention des officiants à côté d'autres ouvrages de bibliographie davantage versés vers la doctrine et destinés à un autre public. C'est cette finalité qui est rappelée dans la préface de l'ouvrage de la 2^e édition et la question du « droit électoral » est réservée par M. Block à l'ouvrage parallèle du *Dictionnaire général de la Politique*.

Les éléments répertoriés par le dictionnaire de M. Block reflètent en revanche la hiérarchisation judicieuse des outils juridiques employés pour encadrer l'instant électoral. Sous le 2nd Empire, c'est la voie réglementaire qui est privilégiée, les remaniements s'opèrent par la voie des décrets³⁰ et le détail est donné par les circulaires administratives qui ponctuent chaque élection et se répètent. Aucune légalisation n'aura lieu sous l'Empire et seuls les textes portant sur les élections locales passent par la voie législative³¹. C'est un des archaïsmes, repris du I^{er} Empire, qui laisse survivre un contrôle politique sur les dispositifs électoraux en contradiction avec les principes à la base du pouvoir de suffrage.

En revanche, si la nécessité en 1870 conduit à revenir aux dispositions de 1849 par voie réglementaire, le législateur exerce ensuite une compétence sans partage sur le domaine électoral, dans la logique du régime parlementaire. Grâce à la stabilité des dispositifs, un effort de rédaction marque ce renouveau législatif pour renforcer leur caractère général et limiter leur désuétude prématurée. La répartition entre la loi et les textes réglementaires reflète dès lors moins les rivalités entre la Chambre et le gouvernement qu'une méthode de rédaction, pour éviter tout affaiblissement précoce des dispositions légales, alors que les circulaires comblent les lacunes de détail. C'est à l'intersection de ces différents niveaux que se situe l'ouvrage de M. Block. Si la compétence du législateur remplace celle de l'exécutif, la mise en œuvre de cette

²⁹ Angleterre, Allemagne dont Prusse et Bavière, la Belgique, l'Autriche, l'Italie répertoriés par M. Block, auxquels seront ajoutés à la 3^e édition le Danemark, la Suède et la Norvège par la main de « W. Sch ».

³⁰ Le D.R. et le D.O du 02-02-1852 sont les principaux textes portant sur les procédures de vote, la constitution de 1852 ne défendant que le suffrage universel, sans scrutin de liste pour la désignation du Corps Législatif.

³¹ Le serment des candidats de 1858 sera établi par sénatus-consulte (17-2-1858), relevant ainsi de la compétence normative attribuée exceptionnellement au pouvoir exécutif.

compétence demeure facile et les remaniements motivés par des raisons politiques perdurent³². Si la règle électorale est plus que jamais considérée comme un élément déterminant de la démocratie nationale, aucune revalorisation juridique n'est faite pour soustraire son élaboration ou son remaniement à des motifs politiques.

Cette hiérarchie des normes ne s'explique pas seulement par la répartition des compétences entre autorités normatives. Elle est également un progrès juridique dans la précision de la règle. Elle permet ainsi de renforcer ou assouplir le caractère obligatoire de ses prescriptions de façon graduée. Et, bien que pragmatique, le juge est d'autant plus sévère à l'égard des manquements aux règles légales qu'il peut être ouvert d'esprit à l'encontre des violations de prescriptions fixées par voie de circulaire sans conséquences sur le résultat. De plus, affiné au plus près par circulaire, le détail de la règle électorale est d'une précision qui réduit plus qu'auparavant la marge de manœuvre des intervenants : les présidents du bureau de vote, des opérations de recensements, de la commission d'établissement des listes électorales... tous perdent beaucoup de leur pouvoir d'initiative du fait de l'encadrement très précis des agissements de chacun, par le biais de circulaires aisément adaptables. Le renforcement complémentaire des conditions de preuves (par la conservation des pièces du scrutin, l'établissement de récépissé pour la transmission des pièces ou le dépôt de requêtes) vient compléter l'effort porté sur l'ouverture des recours en justice. La diffusion de formulaires précis de procès verbaux viendra parachever cet effort de maîtrise absolue des initiatives des acteurs de l'élection à toutes les séquences, de l'ouverture à la publication des résultats.

Enfin, malgré la faible indépendance des juges sous le IInd Empire et avec un intérêt renforcé passé 1870, la jurisprudence constitue un complément désormais systématique de la norme électorale. Les décisions jurisprudentielles sont expressément rappelées à l'intention des préfets et des maires, notamment après 1875. La masse croissante des arrêts cités par le dictionnaire de M. Block témoigne de cette évolution tout en restant en deçà d'un répertoire de jurisprudence. Les plus importantes décisions grèvent désormais les circulaires administratives, les manuels électoraux et font l'objet de collections spécifiques dont la bibliographie citée liste les principaux titres.

II – L'acculturation du personnel administratif appelé à préparer l'élection ou à tenir le bureau

³² C'est moins les procédures que le mode de scrutin qui est la proie de l'instabilité électorale

1) Information des personnels administratifs et diffusion de modèles de documents électoraux

Comme nous venons de le signaler, ce sont les réglementations administratives (décrets) complétées d'itératives et méticuleuses circulaires qui constituent les règles de base à l'intention des personnels tenant les bureaux de vote. Elles sont doublées des instructions préfectorales pour la préparation et la tenue des opérations jusque dans les plus petites sections³³. C'est dans ce cadre que les procédés sont explicités et assortis de modèles de documents et formulaires. Le passage au suffrage universel décuple en la matière les procédés expérimentés à Paris à la fin de la Monarchie de Juillet. Est ainsi généralisée la fourniture de pièces imprimées prêtes à l'emploi, d'une grande simplicité d'utilisation³⁴... Si aucun procès-verbal type n'est élaboré avant 1849, les modèles de listes d'électeurs, de listes de votants, de cartes d'électeur, de feuilles de dépouillement remplissent les circulaires envoyées aux préfets³⁵ et ont vocation à fixer les pratiques.

Prenons deux exemples. Les procédés de dépouillement inaugurés en 1848 et maintenus par la suite en constituent un exemple type. Les feuilles de dépouillement sont très précisément définies afin de faciliter la lecture, la prise de note rapide, et la sécurité du recensement ainsi opéré par les scrutateurs. Des modèles étaient annexés aux instructions à l'intention des présidents de bureau, pour généraliser un procédé d'usage simple, et à l'efficacité expérimentée dans les circonscriptions parisiennes. Les préfets devaient dresser de telles listes, les faire imprimer et les distribuer dans chaque bureau afin de simplifier la tâche des intervenants³⁶. Les procédés de notation étaient standardisés, mais on laissait à chaque bureau le soin d'apprécier la technique qui lui paraissait la plus adéquate, voire à rendre une technique spécifique pour chaque table de dépouillement. Le choix variait entre trois systèmes de notation dont les deux premiers semblent les plus répandus : 1/ le tracé d'un bâton ou 2/ la numérotation par des chiffres de 1 à 10 (matérialisé par 0) pour chacune des voix ; enfin 3/ le recensement par cinq voix représentées par un carré tranché par une diagonale. Une colonne finale devait répertorier le total des voix attribuées, par ligne successive, de façon à ce que la somme de ces totaux partiels permette d'avoir le résultat complet

³³ En cas d'urgence, les ministres renvoient ou rappellent les circulaires antérieures (C. 10-06-1871 ; C. 3-02-1876, pour les élections législatives).

³⁴ Le texte des documents se résume au minimum nécessaire, réduit sur un nombre limité de pages. Les mentions majeures sont mises en exergue et la dissociation du récit procédural et des listes de résultats allège la lecture. Les procès-verbaux imprimés sont assortis en marge de légendes explicatives pour aider au remplissage des blancs et les modèles de listes sont accompagnés des règles devant présider à leur utilisation...

³⁵ Instr. 6-04-1848, Instr. 8-04-1848, Instr. 17-04-1848, C. 24-04-1848. En revanche aucune précision n'est apportée sur la fourniture de bulletins modèles aux électeurs ou sur leur constitution.

³⁶ Ces feuilles étaient divisées en colonnes de largeur équivalente, correspondant chacune à une division décimale. A l'intérieur de chaque colonne, une ligne remplie ne devait comprendre qu'à 10 voix attribuées.

pour le candidat en question. Enfin, l'exemple parisien était explicité : sur des feuilles faisaient apparaître une succession de points, régulièrement espacés, le scrutateur devait tracer ses traits³⁷. Ce procédé ne se retrouve que de façon limitée dans les procès-verbaux.

Dans la même perspective, des formulaires pré remplis de procès verbaux (sur un modèle variable pendant un temps d'un département à l'autre) encadrent les agissements au-delà du contenu des règles édictées et restreint les écritures inutiles. D'ailleurs, la mention de l'attention particulière du secrétaire du bureau de vote dans la rédaction du procès-verbal (art. 102) sur la base d'une circulaire de 1852 disparaît dans la 3^e édition du Dictionnaire. Or, le modèle des procès-verbaux imprimés de la III^e République suit désormais une formulation unique, qui reprend les dispositions légales ordinaires, auxquelles ne s'ajoutent qu'au mot à mot les quelques innovations apportées par la loi. D'un tour à l'autre, le texte du procès-verbal reste identique. La typographie fonctionnelle est pratiquement invariable depuis l'avènement du suffrage universel de 1848, et uniforme d'un département à l'autre depuis la fin du IInd Empire. Sur une durée de plus de 60 ans, ces documents fournis par l'administration centrale sont d'une stabilité, à la fois formelle et procédurale, qui souligne l'aboutissement auquel accède le scénario de vote depuis la II^e République jusqu'à 1914. Néanmoins, la stabilité du récit s'apparente parfois à un immobilisme, et les mentions d'un appel et d'un réappel dans des procès-verbaux de 1898 organisé au sein du bureau masquent la désuétude progressive, d'abord de la rigidité de l'ordre alphabétique, mais surtout de l'appel et du réappel eux-mêmes. Seuls les codes et manuels pratiques, ou le présent *Dictionnaire* dès sa 3^e édition soulignent leur suppression.

Malgré cette limite, tous ces modèles de documents électoraux servent de guide pédagogique dans les bulletins officiels. En complément, des brochures indicatives à destination des organisateurs du scrutin et des électeurs eux-mêmes se multiplient.

2) Formation et coopération entre personnels administratifs

La constitution du bureau de vote par les fonctionnaires ou élus municipaux à partir de 1848 et de façon presque systématique en 1852 semblait écarter les risques d'incompétence des présidents et assesseurs. Mais du fait de la frayeur que procure l'organisation du suffrage universel masculin en 1848, il fut prévu des réunions préalables plusieurs jours avant les scrutins durant lesquelles les fonctionnaires se concertaient pour s'informer des dispositions légales et définir les attitudes à tenir à l'occasion des élections. La concertation entre les maires des communes, les maires des chefs-lieux, les juges de paix et les sous-préfets était imposée pour planifier les

³⁷ L'examen des feuilles de dépouillement montre pourtant que cette technique pouvait poser des difficultés, certains scrutateurs, sans doute peu avertis, traçant les traits entre les points, ou reliant le point supérieur avec le point inférieur

préparatifs et des réunions de travail avec les préfets furent prévues. Cette préparation à la commune sous l'autorité de la préfecture donne lieu à des rapports des préfets aux maires en 1848. Il appartenait au préfet de vérifier la conciliation des initiatives municipales avec les recommandations imposées par Paris³⁸. En complément, les membres désignés pour former les bureaux étaient invités à se réunir la veille pour s'entendre avec les maires sur la tenue des assemblées, mais également pour "se pénétrer" des textes, éviter les "méprises" et les "retards" pouvant nuire au déroulement des opérations³⁹.

Après 1852, la « frayerie » du suffrage universel passée, la stabilité des règles, l'expérience du personnel et la présence fréquente de l'instituteur à la fonction de secrétaire ou d'assesseur, ainsi que l'information des dispositions par le maire suppléent à ces réunions. Le suivi des textes par les acteurs locaux tend à gagner en unité malgré la survivance anecdotique de traditions anciennes⁴⁰. Les circulaires ne s'étendent plus sur cette collaboration routinière et l'expérience acquise depuis 1848 limite les initiatives nouvelles et fait de ces préparatifs une mécanique bien rodée⁴¹. Le jour du vote, le bureau dispose sur sa table de tous les documents officiels⁴² et les procès-verbaux mentionnent en marge les points décisifs sur lesquels les secrétaires sont tenus d'être précis.

La coopération hiérarchique entre maire et préfet contribue encore au succès de ces opérations. Au maire reviennent comme à l'accoutumée l'affichage des arrêtés de convocation, la distribution des cartes d'électeurs et la préparation des salles, la tenue des listes électorales après 1852. Le préfet est chargé, outre de la coordination des maires et la fourniture des documents à l'usage du bureau, d'adapter localement les

³⁸ La tâche de l'administration préfectorale fut décuplée, tant dans le travail de préparation matérielle que dans la coordination des maires, (J.-F. Beguin, Les sous-préfets de Boussac, *Mémoires de la Société des sciences naturelles et archéologiques de la Creuse*, 1988, 43, p. 286-305).

³⁹ Instr. 8-04-1848.

⁴⁰ Le serment des électeurs se retrouve dans quelques cas exceptionnels lors d'élections départementales, (C.E. 18-5-1865).

⁴¹ Seules les conjonctures peuvent donner lieu à des exceptions à ce travail parallèle et hiérarchisé. Ainsi, en 1870, les territoires occupés étaient régis par les maires du chef-lieu de département, notamment pour la fixation du nombre et du lieu des sections, la surveillance du dépouillement et la proclamation des résultats. L'administration tient compte aussi des incidents qui émaillent la vie courante. Ainsi, après les inondations de 1910, les délais pour se faire inscrire sur les listes furent allongés pour faciliter les démarches, (L. 3-02-1910).

⁴² En 1869, chaque bureau dispose ainsi d'un recueil des dispositions de la Constitution, des deux décrets de 1852, du décret fixant la représentation pour chaque département, en sus du tableau des circonscriptions du département, de l'instruction à l'intention des présidents, des feuilles d'inscription des votants, de la liste officielle des électeurs avec ses dernières rectifications, du tableau des candidats assermentés, (C. 28-04-1869).

En 1876, outre les dispositions procédurales, (décrets de 1852, instruction ministérielle, loi du 30-11-1875), le tableau des circonscriptions, la feuille d'inscription des votants et les listes électorales, sont déposés sur le bureau, (C. 3-02-1876). Après 1889, la loi sur la candidature multiple, la liste des candidats, la loi sur le mode de scrutin uninominal, les textes sur les prolongations de législature allongent la liste à 13 documents, (C. 25-07-1893). En 1914, 23 documents sont à la disposition des bureaux, (C. 4-04-1914).

mesures légales : le choix des dates des élections locales, la fixation d'horaires dérogatoires d'une part ; la vérification des listes électorales, la désignation des personnes présidant le suffrage et des lieux de vote (souvent suivant l'avis des maires)... d'autre part. Il reste en charge des opérations départementales, notamment le rassemblement des résultats locaux et l'organisation du recensement, mais surtout du découpage en sections des circonscriptions électorales dont il est l'initiateur exclusif après 1852. Après 1875 ses premières attributions sont complétées et étendues aux élections sénatoriales⁴³. Mais c'est surtout autour des dispositions de campagne que la répartition évolue. Interlocuteur privilégié pour les déclarations de candidature et la propagande, son contrôle est considérablement réduit après 1881, à l'avantage du maire qui voit ses compétences de police renforcées, notamment après 1902 en matière d'affichage électoral.

3) Le complément des publications privées

Il faut enfin souligner l'essor des publications privées élaborées par des juristes dès la IIe République⁴⁴ et après 1863⁴⁵, à l'attention tant des agents de l'administration que des maires qui rappellent les dispositions juridiques et les jurisprudences électorales. Ces ouvrages suppléent à l'absence de codification légale. Leur autorité est reconnue et certains font l'objet de publicité dans le bulletin officiel, à l'intention des municipalités. La riche bibliographie proposée par le dictionnaire est ici exemplaire en recensant lors de la 5^e édition une trentaine d'ouvrages parus entre 1831 (Code électoral et municipal de M. Isambert) et 1904 (Manuel formulaire des élections municipales de M. P. Gérard). Complétant les publications officielles dans une approche plus pédagogique ou affinant les règles avec les espèces de jurisprudence, ces ouvrages de compilation tendent à présenter de façon plus limpide toutes les règles électorales, en présentant tous les outils.

⁴³ Le préfet a compétence pour organiser les élections sénatoriales au chef-lieu de département. La préparation est renforcée par l'aspect personnel des convocations et la formation de listes électorales *ad hoc* : listes des délégués et des électeurs de droit, listes d'émargement. Les convocations des délégués suivent un modèle type pour pouvoir servir en même temps de certificat de présence et donner droit au bénéfice de l'indemnité électorale, (C. 5-01-1876).

⁴⁴ Cf. les répertoires de jurisprudence d'A. Grün (*Jurisprudence électorale parlementaire : recueil des décisions de l'Assemblée nationale en matière de vérification de pouvoir*, Paris Guillaumin 1850, 107 p actualisé en 1864 sur le jurisprudence du Corps Législatif avec 304 p) puis de F. Hérold (*Le Droit électoral devant la Cour de cassation*, Paris, E. Thorin, 1869 350 p), les codes formulaires (P. Trény, *Code-formulaire électoral politique*, Grenoble, Prudhomme, 1862, 154 p).

⁴⁵ Cf. *Le Manuel des élections législatives* de V. Legay, Paris Dupont 1863, 159 p ; *Législation électorale. Droits et devoirs des électeurs* de P.-L. Target, 1863, Paris Lévy frères 16 p ; Cf. le *Code électoral. Guide pratique des élections au corps législatif, au conseil général, au conseil d'arrondissement et au conseil municipal* de Bidault, publié périodiquement jusqu'en 1884 Paris P. Dupont, in 18 ; le *Manuel électoral, guide pratique de l'électeur et du maire* de Guerlin de Guer, Paris, Berger Levrault entre 1881 et 1889, 372 p... et le *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* de référence d'E. Pierre, Paris : Librairies-imprimeries réunies, 1893 réédité 5 fois jusqu'en 1924.

Ils seront doublés par les publications à destination des candidats et électeurs, aux finalités plus politiques ou civiques. En effet dès 1848, les clubs, les candidats dans leurs professions de foi n'ont de cesse d'expliquer le déroulement des élections. Ces manuels illustrent par des exemples la loi électorale, multipliant les gravures à l'intention des illettrés et prescrivant des attitudes de responsabilité face au vote et aux manipulateurs. Certains clubs, outre leur propagande, expliquent ainsi aux électeurs le déroulement des opérations, les points de fraude qu'il faut surveiller, les modalités de rédaction des bulletins⁴⁶. Aussi devant la culture insuffisante des électeurs et face aux dérives observées, les réformateurs de la démocratie exigeront l'essor de l'instruction, non seulement pour que les citoyens puissent voter en conscience, mais également pour qu'ils connaissent la loi électorale⁴⁷ et pour que les ruraux se détachent du poids de l'écrit et des notables. La III^e République consacrera ces vœux dans le cadre scolaire particulièrement dans les manuels d'instruction civique à destination du jeune public⁴⁸.

Après 1870, face à un citoyen plus expérimenté, les ouvrages partisans se multiplient mais visent autant la propagande politique que l'information juridique de l'électeur. Les séquences de vote sur lesquels sa surveillance doit être renforcée sont détaillées⁴⁹ et les conseils donnés portent davantage sur les conditions de propagande, de réunion... pour faire du citoyen un soutien potentiel du candidat⁵⁰. Motivant l'électorat contre l'abstention, des formulaires sont adjoints pour permettre de

⁴⁶ A. Pilenco, *Les mœurs du suffrage universel (1848-1928)*, Paris éditions de la "Revue mondiale", 1930, 320 p p 23. Une des critiques de J. Ferry envers les électeurs réside dans leur crédulité vis à vis du maire. Il les enjoint plutôt à avoir recours au juge en cas de doute, (*La lutte électorale en 1863* Paris : E. Dentu, 1863 375 p, p 4 et s.).

⁴⁷ Cf. E. Vacherot, *La démocratie* Paris ; F. Chamerot, 1860 400 p; Chartier de Sedouy, *La réforme du suffrage universel* Paris : E. Dentu, 1863 16 p ; P.-E. Delattre note le retard de la France en la matière par rapport aux autres pays occidentaux, ce qui oblige les partis à suppléer par la publication de documents à l'intention des électeurs et des candidats (*Devoirs du suffrage universel*, Paris : Pagnerre, 1863 247 p, p 125). D'autres voyaient dans la liberté de la presse le relais nécessaire pour assurer cette instruction, (Cf. M. Dupont-White, *La liberté de la presse et le suffrage universel* Paris : C. Douniol, 1866 79 p).

⁴⁸ Y. Déloye, (*Ecole et citoyenneté : l'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy, controverses* PFNSP 1994, 431 p, p 122) souligne que les manuels scolaires de la III^e République font une large part à l'acte de vote dans l'instruction civique, et favorisent l'intériorisation des procédures électorales (description des étapes de vote ou du local). Ils condamnent l'abstention, insistent sur la liberté nécessaire de l'électeur et prônent un comportement pacifique et désintéressé, (Y. Déloye cite spécialement le *Manuel* de G. Brunon de 1882, p 130-31).

⁴⁹ Les comités devaient constituer des bibliothèques sur les points juridiques de l'élection, organiser des consultations et ouvrir des cabinets de lecture à l'intention des électeurs, (E. Dutemple, *Guide pratique de propagande électorale*, Paris, Dubuisson, in 16, p 5 et 20).

⁵⁰ Ces manuels présentent au citoyen les différentes étapes de l'élection (les modalités de réunion publique, d'affichage électoral, de vote, de protestation...) ou font un panorama d'ensemble, appuyés sur les textes officiels, les solutions jurisprudentielles, l'historique des procédures, les projets parlementaires concernant l'élection ou la campagne, (P. Beurdeley, *Manuel complet de l'électeur op. cit.* ; L. Cohn et L. Pasquier, *Élections municipales... Petit manuel électoral*, Paris : A. Sagnier, 1876 126 p; E. Dutemple, *Élections générales, guide des électeurs illustré. La loi électorale mise à la portée de tous*, Paris : Librairie illustrée, 1876, 126 p; L. Guerrin, *Manuel de l'électeur municipal*, Paris : M. Tardieu, 1880, 107 p).

s'engager dans la lutte politique, ou d'intervenir dans l'élection⁵¹. C'est dès lors une double littérature qui est publiée, l'une purement administrative à destination d'agents et de fonctionnaires, l'autre visant surtout à responsabiliser et à transformer les citoyens en acteurs du jeu politique.

⁵¹ Cf. P. Beurdeley, *op.cit.* ; Ch. Constant, *Élections législatives de 1889. Petit manuel des électeurs et candidats*, Paris : A. Giard, 1889 64 p et *Code des réunions publiques, des réunions électorales et des réunions privées*, Paris, G. Pedone-Lauriel, 1881 106 p