

Le bureau de vote

YVES DÉLOYE ,
Université Paris I Panthéon-Sorbonne

 Le bureau de vote désigne dans le langage courant deux réalités juridiques différentes mais convergentes. Dans un premier sens, il désigne le groupe de personnes physiques chargées d'assurer le respect des procédures électorales telles qu'elles sont consignées dans le Code électoral et dont le respect conditionne la validité des résultats électoraux. Dans un second sens, l'expression désigne le lieu où l'assemblée électorale se réunit et où le protocole du rituel électoral se déploie. L'organisation spatiale du vote apparaît largement en France comme l'héritière d'une histoire matérielle du vote marquée par la volonté des législateurs d'assurer à la fois la sécurité et la sincérité de l'acte électoral. En creux, son étude révèle le système de contraintes, de postures, de croyances auquel les électeurs doivent se plier pour participer collectivement à la souveraineté nationale.

L'organisation matérielle des opérations électorales renvoie à l'histoire sociale et politique de la codification de l'acte du vote en France. Nombre de dispositions actuelles du Code électoral plongent leur racine dans les spécificités d'une histoire électorale qui a répondu, depuis la proclamation du suffrage universel masculin en 1848, à deux préoccupations majeures : assurer la sécurité du lieu de vote et favoriser la rationalisation d'une opération de délégation électorale dont le bureau de vote vise à garantir la sincérité et la régularité.

L'espace de la civilité électorale

Aménagé pour la circonstance, l'espace affecté aux opérations électorales (la salle de vote) doit répondre à certains impératifs politiques et symboliques. Il est chargé notamment d'établir des frontières, de tracer des limites, de fixer des attitudes, de matérialiser des valeurs. En somme, de se plier à un idéal de rationalité et de fonctionnalité garant du bon déroulement de l'acte électoral. Pendant toute la période fondatrice du suffrage universel, les autorités administratives françaises n'auront de cesse de

garantir « que l'urne d'où vont sortir la destinée de la France soit entourée de calme et de respect » (Circulaire préfectorale du 7 décembre 1848). Car l'acte électoral est pensé depuis son origine comme un substitut efficace aux épisodes de violence collective qui ont souvent affecté l'histoire politique française. Il tend à opposer à la rhétorique vindicative de la force ou de la révolte une autre scénographie : celle d'une adhésion silencieuse et abstraite par laquelle s'établit rituellement le mécanisme politique de la délégation. Cette forclusion de la violence repose en partie sur l'édification d'un espace politique sacralisé qui oblige le citoyen à certaines formes de civilité électorale. En pénétrant dans l'« assemblée électorale » – lieu essentiel de mise en pratique de sa citoyenneté – l'électeur doit accepter de dissocier l'acte électoral de ses autres activités sociales. Il doit abstraire son comportement politique de son enracinement particulariste et se fondre dans une sorte d'uniforme civique séparant de façon impérative l'appartenance citoyenne et l'appartenance sociale. Comme le note le philosophe Michael Walzer, « les citoyens entrent dans le forum politique exclusivement avec leurs arguments : tous les biens non politiques – armes et portefeuilles, titres et grades – doivent être laissés au vestiaire ». Pour purement morale que soit cette séparation, elle impose progressivement l'effacement de l'individu concret au profit du citoyen, fraction ordonnée de la souveraineté nationale et être politique présumé capable d'« opiner » de façon autonome. Afin de réaliser cette séparation, le rituel électoral doit être inscrit dans un espace neutralisant les appartenances sociales et favorisant l'isolement de l'acte électoral du tissu des activités sociales quotidiennes. Il s'agit d'instaurer une frontière séparant la salle de vote de la vie extérieure, d'instituer, en somme, un dedans et un dehors qui mette l'acte du vote particulièrement à l'abri des pressions et des violences sociales ou politiques.

Si, rétrospectivement, la mise en place de telles procédures semble aujourd'hui aller de soi, et ce d'autant que le processus de neutralisation s'est étendu progressivement à l'ensemble de l'espace public, il n'en est pas de même tout au long du XIX^e siècle en Europe et encore aujourd'hui dans certains pays. Une lecture attentive des dispositions juridiques retenues pour opérer une telle partition en témoignerait sans peine. La mise en forme spatiale de l'acte du vote est ici essentielle : l'acte électoral s'inscrit désormais dans un espace réglementé qui protège l'électeur des violences et des bruits du monde extérieur et délimite une zone où les flux d'entrée et de sortie sont strictement codifiés. La législation électorale se montre particulièrement sourcilleuse sur ce point. L'article L. 61 du Code électoral en conserve la trace lorsqu'il précise que « l'entrée dans l'assemblée électorale avec des armes est interdite ». D'où également le fait que le président du bureau de vote ait le monopole de « la police de l'assemblée » et qu'il soit aujourd'hui encore le seul à pouvoir autoriser la présence de la force armée à l'intérieur ou à proximité de la salle de vote (article R. 49). Cette spatialisation débouche sur l'impératif moral du

Composition et fonction d'un bureau de vote

Chaque bureau de vote est obligatoirement composé d'un président, d'au moins quatre assesseurs et d'un secrétaire choisis par eux parmi les électeurs de la commune. Dans les délibérations du bureau, le secrétaire n'a que voix consultative. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant toute la durée des opérations électorales. Pendant le scrutin, le président et les membres du bureau de vote sont astreints à une stricte obligation de neutralité afin de ne pas influencer les électeurs.

Les bureaux de vote sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. À leur défaut, les présidents sont choisis par le maire parmi les électeurs de la commune. Les assesseurs sont désignés dans les conditions suivantes : chaque candidat ou chaque liste en compétition a le droit de désigner un unique assesseur pris parmi les électeurs du département. Si le nombre d'assesseurs ainsi désignés est inférieur à quatre, les assesseurs manquants sont pris parmi les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau et, à défaut, parmi les électeurs présents sachant lire et écrire (selon l'ordre de priorité suivant : l'électeur le plus âgé s'il manque un assesseur ; l'électeur le plus âgé et le plus jeune s'il en manque deux ; les deux plus âgés et le plus jeune s'il en manque trois ; les deux plus âgés et les deux plus jeunes s'il en manque quatre). Dans les communes de plus de 20 000 habitants, la composition des bureaux de vote est contrôlée par la Commission de contrôle des opérations de vote.

Le bureau ainsi constitué joue un rôle essentiel aux différentes phases du rituel électoral. Avant l'ouverture du scrutin, le président du bureau de vote dispose les bulletins des candidats ou des différentes listes en compétition sur la table prévue à cet effet. Le bureau contrôle que le nombre d'enveloppes électorales mises à sa disposition par la mairie correspond au nombre d'électeurs inscrits sur la liste d'émargement. Il vérifie aussi que l'urne

transparente est vide. Il procède à sa fermeture par deux serrures dissemblables. Lorsqu'il s'agit de machines à voter (autorisées dans les communes de plus de 3 500 habitants), les membres du bureau de vote vérifient que la machine fonctionne et que les compteurs sont à zéro. À l'ouverture du scrutin, le président constate publiquement l'heure d'ouverture et la mentionne sur le procès-verbal. Pendant toute la durée du scrutin, le bureau veille au respect des dispositions du Code électoral en contrôlant l'identité et l'inscription sur la liste électorale de chaque électeur, le passage obligatoire par l'isoloir, l'introduction d'une unique enveloppe électorale dans l'urne par l'électeur (sans toucher l'enveloppe), l'émargement de ce dernier ou de son mandataire en cas de vote par procuration. L'un des assesseurs appose simultanément un tampon à la date du scrutin sur la carte électorale qui reste en la possession de l'électeur. À la clôture du scrutin, le président du bureau constate publiquement l'heure de clôture et en fait mention sur le procès-verbal. Le bureau est également conduit à se prononcer sur les difficultés rencontrées pendant le déroulement du scrutin, les réclamations et décisions émises par le bureau ou par les candidats, par les délégués de ces derniers ou, le cas échéant, par les membres de la Commission de contrôle des opérations électorales. Les membres du bureau de vote signent la liste d'émargement et le procès-verbal ainsi complété. Après la clôture du scrutin, le bureau procède au dénombrement des émargements, à l'ouverture de l'urne, vérifie que le nombre des enveloppes correspond à celui des émargements, et désigne parmi les électeurs présents des scrutateurs qui procéderont au dépouillement des bulletins de vote et décompte des suffrages. Après rédaction définitive du procès-verbal par le secrétaire, le président du bureau de vote proclame les résultats et les fait afficher dans la salle de vote.

Yves Déloye

contrôle de soi, de son corps et de ses passions. De toute évidence, l'électeur est censé apprendre de nouvelles règles de conduite afin de se conformer aux exigences de l'espace ainsi délimité et sacralisé. Il s'agit d'habituer durablement l'électeur à un état de la société politique qui exige une maîtrise supplémentaire de la violence et des émotions extrêmes, reposant sur une modification de la manière de voir et de s'exprimer politiquement. L'électeur doit dorénavant se plier à un mode d'expression politique fait de décence et de réserve. Le « bon électeur » est censé prendre ses distances à l'égard de ses intérêts particuliers mais aussi à l'égard de ses pulsions et de ses émotions. Il s'agit de favoriser à la fois le gouvernement de soi et la soumission volontaire à un gouvernement dorénavant élu au suffrage universel. Une relation complexe s'instaure ici entre l'acceptation d'être gouverné et la capacité à discipliner ses propres actes et passions. Il s'agit bien de faire apparaître un type de rationalité qui serait intrinsèque à l'art du gouvernement démocratique : l'autodiscipline des citoyens. L'acte électoral repose ainsi sur une éthique de la responsabilité civique qui amène les citoyens à s'autodiscipliner, à modérer leur comportement, à limiter leur imprévisibilité, à accepter, d'une certaine façon, leur propre docilité.

La symbolique du lieu de vote

La frontière matérielle qui sépare la salle de vote du reste du territoire communal invite donc l'individu à se transformer en citoyen capable de se maîtriser et de réaliser une séquence d'activités ritualisées. Le choix de la mairie ou de l'école publique comme lieu d'installation des bureaux de vote en France n'est pas étranger à la « situation spéciale » dans laquelle l'électeur se retrouve lorsqu'il a franchi le seuil de l'assemblée électorale. Rappelons avec Léon Bourgeois, ancien président du Conseil, que l'école publique est « à côté de la mairie, qui est la maison commune des intérêts et des droits, la maison commune des devoirs ». Le fait que, dans de nombreuses communes rurales, la mairie et l'école se confondent encore aujourd'hui dans un même bâtiment placé au centre du village renforce l'importance symbolique de l'inscription spatiale du vote. En pénétrant dans l'espace électoral, l'électeur doit prendre connaissance et conscience de ce qui le rapproche des autres citoyens : son appartenance commune à une communauté nationale qui, le même jour, dans des lieux symboliquement identiques sur l'ensemble du territoire national, délègue son pouvoir à des représentants.

On l'aura compris, le lieu où se déroule l'opération du vote, les procédures qui spécifient son déploiement périodique, les équipements matériels qui lui donnent son visage (urnes transparentes, isolements, bulletins, enveloppes...) n'ont rien d'anecdotique. Produit d'un processus historique

L'organisation matérielle et symbolique d'un bureau de vote

Les opérations électorales se tiennent en France le dimanche (article L. 55), dans un lieu public qui n'est pas affecté à l'usage exclusif de ces dernières (salle de classe ou mairie, le plus souvent). Cet espace est toutefois aménagé pour l'occasion d'un certain nombre d'équipements électoraux spécifiques qui ont vocation à permettre le déroulement sincère et neutre du vote et de marquer symboliquement la destination momentanée des espaces choisis pour accueillir les assemblées électorales. Trois équipements composent obligatoirement l'ensemble des « salles de scrutin » :

1/ Une première table, placée de manière centrale, vise à accueillir l'urne électorale (obligatoirement transparente et dotée de deux serrures dissemblables dont les clés restent durant toute la durée du scrutin, l'une entre les mains du président du bureau de vote, l'autre entre les mains d'un assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs) et un certain nombre de documents officiels : la copie de la liste électorale certifiée par le maire et comportant les noms, prénoms, domicile ou résidence avec indication de la rue et du numéro là où il en existe, la date et le lieu de naissance ainsi que le numéro d'ordre attribué à chaque électeur et qui constitue la liste d'émargement (articles L. 18 et L. 19 du Code électoral) ; un exemplaire du Code électoral ; l'arrêté ou le décret de convocation des électeurs ; éventuellement l'arrêté préfectoral qui a divisé la commune en plusieurs bureaux de vote et celui qui a, le cas échéant, avancé l'heure d'ouverture du scrutin ou retardé l'heure de fermeture de ce dernier ; l'instruction du ministère de l'Intérieur relative aux modalités d'exercice du vote par procuration ; l'instruction du ministère de l'Intérieur relative au dérou-

lement des opérations électorales ; la liste des candidats ou des listes en compétition ; la liste de la composition du bureau de vote ; la liste des suppléants et assesseurs et celles des délégués titulaires et suppléants désignés par les candidats pour contrôler le déroulement des opérations électorales ; les cartes électorales qui n'ont pu être remises aux titulaires avant le scrutin et qui sont à leur disposition.

2/ Une seconde table est mise à la disposition des candidats ou des mandataires de chaque liste afin d'y déposer des bulletins de vote. C'est sur cette table que la commission de propagande dépose les bulletins ou listes électorales. Cette disposition ne s'applique pas dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter. Cette table dite « de décharge » permet aussi de déposer les enveloppes électorales fournies en nombre égal à celui des électeurs inscrits par l'administration préfectorale et que l'électeur doit prendre lui-même. Ces enveloppes doivent être opaques, non gommées et de type uniforme pour chaque collège électoral (article R. 54 du Code électoral).

3/ Un certain nombre d'isoloirs, dont la présence a été rendue obligatoire par loi électorale du 29 juillet 1913 et visant à permettre à l'électeur de se « soustraire aux regards pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe » (l'article L. 62 du Code électoral dispose qu'il doit y avoir « un isoloir par 300 électeurs inscrits ou par fraction »).

Pour des raisons évidentes de neutralité électorale, la salle de scrutin doit être vierge de tout affichage à caractère politique ou électoral.

Yves Déloye

d'acculturation civique, l'acte électoral correspond, tout d'abord, à un système de contraintes, de postures, de croyances, auquel les électeurs doivent s'accoutumer. C'est dans cette contrainte comportementale qu'il faut voir la première fonction du rituel électoral dont le déploiement est autorisé par l'existence même des bureaux de vote : ce dernier a l'ambition

de rappeler à l'électeur qu'il doit accomplir un acte épousant une scénographie spécifique, adopter certaines attitudes réfléchies (se découvrir, maîtriser ses faits et ses paroles à l'intérieur de la salle de vote...), réaliser un certain nombre de gestes ordonnés dont le caractère solennel est le plus souvent fortement souligné.

Le rituel de l'acte électoral comporte ainsi une structure narrative dramatique : cette dernière est découpée en épisodes ordonnés (l'avant, le pendant, l'après), culmine avec l'introduction de l'enveloppe dans l'urne. Ce moment crucial de l'élection est celui qui amène les observateurs à user le plus souvent de métaphores religieuses : il n'est pas rare alors de présenter la salle de vote comme un véritable « sanctuaire » qui amène l'électeur à laisser « en dehors nos passions, nos sympathies, nos haines, nos intérêts privés, nos parentés, nos ambitions, nos considérations de personnes » (pour reprendre les termes d'un opuscule paru en 1846). Par sa magie, le vote serait donc censé métamorphoser l'individu privé en citoyen apte à prendre en considération l'intérêt général. Ainsi défini, le rituel électoral moderne a créé des espaces et des temporalités qui lui sont propres. Les mairies (mais aussi les écoles publiques) sont des lieux qui, le jour du vote, deviennent spécifiques et cantonnent l'activité électorale dans des sites réservés et marqués symboliquement. À l'inverse d'autres activités sociales enserrées dans les espaces ordinaires de l'activité quotidienne, les opérations électorales requièrent un espace adéquat, marqué, reproductible sur l'ensemble du territoire national. De la même façon, elles opposent au temps quotidien une temporalité construite et spécifique. Aux durées imprécises de nombreuses activités sociales, le vote substitue un temps réglé et juridiquement codifié, inséré dans des limites prévisibles, décompté avec minutie. Aux calendriers de la vie sociale (notamment professionnelle), il oppose un calendrier propre de rendez-vous électoraux dont les dates sont indexées les unes par rapport aux autres.

Il faut donc en convenir : l'acte électoral comme expérience rituelle, activité sociale et politique, est le territoire autant que le répertoire du processus désormais ancien d'intégration civique. Parce qu'elle nécessite la reproduction d'une séquence d'activités routinisées à laquelle l'électeur s'est progressivement mais inégalement familiarisé, l'activité électorale n'existe ainsi qu'actualisée dans les pratiques et les actes. Son intelligibilité ne peut donc être que contextualisée et plurielle. Les rares enquêtes ethnographiques dont nous disposons montrent l'importance des conditions locales de réalisation de l'acte électoral ainsi que les usages différenciés dont il fait l'objet. Acte civique censé procéder d'une délibération individuelle et rationnelle, l'acte électoral reste aussi une activité collective et publique dont la dimension sociale est prédominante. En conservant à l'acte du vote son environnement relationnel et son enracinement fréquent dans un réseau de sociabilité externe qui le structure, ces enquêtes s'ouvrent à la pluralité des situations d'interaction dans lesquelles les élec-

teurs accomplissent leur métier de citoyen. Il convient toutefois de ne pas oublier que, malgré son inscription temporelle et spatiale qui favorise sa répétition dans le temps, le rituel de l'acte électoral ne peut exister que s'il s'appuie sur des croyances individuelles fortes qui font du vote une pratique non seulement routinisée mais valorisante. C'est dire si le rite collectif et la croyance individuelle ne font qu'un lorsqu'il s'agit de l'acte électoral.