

**Pierre MICHON**

Sénat, palais du Luxembourg

F-75006

p.michon@senat.fr

## **Le haut fonctionnaire, traître inévitable ?**

### **Le cas de l'administration parlementaire française (1789-1939)**

**Résumé.** — Entre l'administration et la politique, la frontière est souvent ténue, particulièrement dans les hautes fonctions – diplomatiques, préfectorales – et singulièrement dans les périodes troublées. Servir ses intérêts et ceux de sa famille, servir un protecteur ; servir ses idées ou encore servir l'État : ces différentes fidélités peuvent entrer en conflit ou se confondre, au point de mettre en cause la neutralité du haut fonctionnaire. L'administration parlementaire permet d'éclairer ces enjeux à l'échelle du long XIX<sup>e</sup> siècle, de la Révolution française à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Distincte, dès l'origine, des secrétariats particuliers des représentants, elle se compose de services destinés à assurer la bonne marche matérielle et juridique des assemblées législatives. Ses gradés se trouvent au plus près des politiques. Or, au cours d'un siècle scandé par des révolutions, des changements de régime et des crises gouvernementales, ils se signalent souvent par leur longévité bureaucratique ; et, en bonne logique, on les dénonce périodiquement comme des « girouettes ». Serviteurs de l'institution parlementaire ou traîtres politiques ? Simples exécutants ou détenteurs masqués d'un pouvoir considérable, à l'abri des soubresauts électoraux et révolutionnaires ? Garants de la continuité et de la neutralité de l'État ou représentants de cette « France de l'extrême centre » étudiée par Pierre Serna, aux convictions bien plus affirmées qu'elle ne veut le faire croire ? À travers les personnalités, les réseaux, les carrières et les engagements partisans de ces « inamovibles » du Parlement, l'on se propose d'examiner la trahison politique au prisme de l'administration.

**Mots clés.** — haut fonctionnaire, administration parlementaire, trahison, loyauté, (devoir de) neutralité, inamovibilité. Pierre Michon, *Les Cahiers d'AGORA*

## **The senior official, inevitable traitor? The case of the French parliamentary administration (1789-1939)**

**Abstract.** — Between politics and administration, the border is often tenuous, particularly in high positions – diplomatic, prefecturals –, especially in troubled times. To represent his interests and those of his family, to be loyal to a protector; to defend his ideas and the State: these different loyalties can conflict or merge, to the point of calling into question the neutrality of seniors officials. Parliamentary administration shows the issues during the long 19<sup>th</sup> century. Distinct from the secretariats of representatives, it is made up of services intended to ensure the proper physical and legal functioning of legislative assemblies. Seniors official are found as close as possible to politicians. Howether, during a century marked by revolutions, regime changes and government crises, they often stand out for their bureaucratic longevity; and, they are denounced like « weathervanes ». Servants of the parliamentary administration or traitors in politics? Simple politics or powerful administrators sheltered from electoral and revolutionary upheavals? Guarantors of the continuity and the neutrality of the State or of the representatives of the « France de l'extrême centre » studied by Pierre Serna, with convictions much more affirmed than it wants to make believe? Through severals personalities, networks, careers and partisan commitments of the « irremovable » members of Parliament, we propose to examine political treason through the prism of the administration.

**Keywords.** — senior official, parliamentary administration, treason, loyalty, (duty of) neutrality, irremovability. Pierre Michon, *Les Cahiers d'AGORA*

Des liens étroits qui unissent l'administration et la politique, la preuve est faite depuis longtemps : l'étude de la diplomatie ou du corps préfectoral en a donné de multiples exemples<sup>1</sup>. Quoique bien moins connue, l'administration parlementaire en recèle aussi de vives illustrations, et pour cause : les fonctionnaires qui la composent, en particulier leurs chefs, sont placés au plus près des autorités politiques. C'est précisément de cette proximité que naît la tentation de trahir, tant il est vrai que l'on n'est jamais trahi que par les siens.

Garantie *de jure* dès 1789, l'autonomie des bureaux et services chargés d'épauler le législateur s'affirme peu à peu et le long XIX<sup>e</sup> siècle permet d'examiner la question de la trahison au prisme de fidélités plurielles dessinant des cercles concentriques : fidélité à ses chefs directs ; à son service ; à l'assemblée que l'on sert, *alias* « la maison » ; à l'institution parlementaire ; à la représentation nationale ; au régime ; enfin, à la patrie.

En effet, pour ce qui concerne l'administration, c'est essentiellement par réfraction que l'on peut examiner la figure du traître. Si « trahir » apparaît côté face, c'est parce que, côté pile, on lit le mot d'ordre du fonctionnaire : « servir » ; mot plein de noblesse, de grandiloquence ou de cynisme, selon la manière dont il est employé ; terme si large que, dans bien des circonstances, et tout particulièrement au XIX<sup>e</sup> siècle, on ne sait plus très bien ce qu'il veut dire. Cette fidélité s'exprime formellement par une prestation de serment, exigée des grands commis des chambres comme de tous les hauts fonctionnaires du pays jusqu'en 1870<sup>2</sup>.

La trahison politique renvoie dès lors à la question du parjure, analysée en détail par Jean-Yves Piboubès<sup>3</sup> ; et, au XIX<sup>e</sup> siècle, le serment est d'autant plus difficile à tenir que les régimes politiques se succèdent à un rythme soutenu. Les souverains et les gouvernements passent, l'administration reste. Elle paraît inamovible et, comme l'ensemble des hauts fonctionnaires, les grands commis du Parlement sont suspects de concourir à la « trahison des

---

<sup>1</sup> Aux travaux classiques menés par Guy Thuillier, Jean Tulard et François Monnier s'ajoutent notamment ceux que Pierre Karila-Cohen a consacrés à l'histoire du corps préfectoral : THUILLIER Guy, *La Bureaucratie en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Économica, 1987 ; THUILLIER Guy, TULARD Jean, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, 1994 ; THUILLIER Guy, MONNIER François, *Histoire de la bureaucratie : vérités et fictions*, Paris, Économica, 2010 ; KARILA-COHEN Pierre, *L'État des esprits : l'invention de l'enquête politique en France, 1814-1848*, Rennes, PUR, 2008 ; *Ibid.*, *Monsieur le Préfet*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2021.

<sup>2</sup> Jusqu'au Second Empire, les grands fonctionnaires sont tenus de jurer fidélité au souverain. Cette pratique héritée de la Révolution française est selon, Jean-Yves Piboubès, « le symbole de la politisation de l'administration ». Le serment disparaît en France avec la III<sup>e</sup> République : il est aboli le 5 septembre 1870.

<sup>3</sup> PIBOUBES Jean-Yves, *Le Serment politique en France, 1789-1870*, thèse de l'université de Paris-I sous la direction d'Alain Corbin, 2003.

notables » : thèse depuis longtemps contrecarrée par l'historiographie<sup>4</sup>, mais non moins vigoureuse dans l'opinion depuis la chute de Napoléon I<sup>er</sup>, époque où elle est apparue. En 1815, tel dénonciateur, parmi tant d'autres, attaque ainsi les nobles de la haute administration en soulignant « leur facilité à trahir<sup>5</sup>. »

Préoccupés de leur pouvoir et de leur enrichissement personnel, les hauts fonctionnaires seraient, à de rares exceptions près, de pures girouettes tournant au gré du vent. « Au début fut la trahison », rappelle Pierre Serna en tête de l'étude qu'il consacre auxdites girouettes, avant de préciser : « De fait, c'est bien une histoire de la sémiotique des catégories de la trahison, accompagnée d'une histoire de la normalisation des écarts, qui se trouve au cœur de l'antique, mais toujours actuelle, aventure des sciences politiques<sup>6</sup>. »

Au cours de son histoire, l'administration des assemblées n'a compté qu'un seul traître à sa patrie – en tout cas à notre connaissance –, du reste hors de la période soumise à notre examen. Il s'agit d'un sténographe du Sénat Jean Amourelle, convaincu d'avoir transmis des notes secrètes aux services de renseignement allemands à la veille de la Seconde Guerre mondiale et fusillé pendant la débâcle de 1940.

Nous nous pencherons donc sur les autres acceptions du mot « trahison », pour l'étude desquelles l'avènement de la III<sup>e</sup> République forme à n'en pas douter la principale césure<sup>7</sup>. Nous verrons dans quelle mesure les grands commis des assemblées parlementaires sont les témoins des trahisons politiques de leur temps ; s'ils s'y compromettent ou s'ils en sont, à l'inverse, victimes ; et si, en restant à l'abri de ces bouleversements perpétuels, ils commettent une autre forme de « trahison politique » propre à l'administration, qui serait, en quelque sorte, une trahison par omission. La presse périodique, d'une part, les mémoires et souvenirs rédigés par les anciens fonctionnaires parlementaires, d'autre part, constituent les sources principales de cette étude.

---

<sup>4</sup> Voir notamment PIERRE-HENRY, *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles Éditions latines, 1950, p. 89.

<sup>5</sup> Archives Nationales [AN], 1<sup>er</sup> I 26, Anonyme au ministre de l'Intérieur, Tours, 2 juin 1815.

<sup>6</sup> SERNA Pierre, *La République des girouettes (1789-1815... et au-delà). Une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 11-12.

<sup>7</sup> Les développements qui suivent sont largement inspirés d'un travail de recherche mené à quatre mains, qui a donné lieu à la publication suivante : CONIEZ Hugo, MICHON Pierre, *Servir les Assemblées. Histoire et dictionnaire de l'administration parlementaire française de 1789 à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Mare & Martin, 2020.

## « Au milieu du grand branle-bas politique » (1789-1875)

Trahir dans l'administration parlementaire, de la Révolution française au milieu des années 1870, c'est tenter de tirer son épingle du jeu ou, plus modestement, de sauver sa place lors de coups d'État, de révolutions et de changements de régime. Pour réussir l'exercice, il faut avant tout se défaire de ses scrupules.

Premier huissier de l'Assemblée nationale de la II<sup>e</sup> République, Louis Brancas-Duponceau passe ainsi à la postérité pour un acte fort peu glorieux : lors du coup d'État du 2 décembre 1851, il désigne nommément les députés arrêtés par les hommes du prince-président<sup>8</sup>. Pour Victor Hugo, Brancas-Duponceau, c'est tout simplement le « valet qui trahit ses maîtres<sup>9</sup>. » À titre personnel, l'intéressé en est fort bien récompensé : il obtient la place honorifique et lucrative de messenger d'État du Corps législatif, dont seule la mort, en 1858, parvient à le déloger.

De manière plus subtile, nombre de commis et de grands fonctionnaires des chambres se distinguent comme d'habiles caméléons – de belles « girouettes<sup>10</sup> », pour reprendre une expression du temps. Il faut de la souplesse pour durer ! Au palais du Luxembourg, Louis-François Cauchy reste à la tête de l'administration sous divers titres de 1800 à 1832. Le *Dictionnaire des girouettes* certifie alors qu'il a retourné sa veste au moins huit fois<sup>11</sup>.

Au sein de la chambre basse, le dénommé Félix Giraud accomplit un autre tour de force : il entre dans les bureaux de la Constituante en 1789 avant de devenir chef du bureau des procès-verbaux en 1796 et garde sa place contre vents et marées jusqu'en 1814, date à laquelle il est nommé messenger d'État. Comme Brancas-Duponceau, il reste en fonctions jusqu'à sa mort, qui survient en 1838. En 1835, le journal légitimiste *La Mode* écrit à son propos, avec des accents d'indignation qui n'excluent pas une forme d'admiration ou, du moins, de respect :

M. Giraud aîné [...] a entendu Mirabeau, Maury, Barnave [...] ; il était là quand l'abbé Grégoire proclama la République, le 21 septembre 1792 ; il a assisté au procès du roi, au vote de ses assassins [...] ; il a vu Bonaparte partir pour l'Égypte ; il l'a vu revenir ; il l'a salué comme

---

<sup>8</sup> SCHÆLCHER Victor, *Histoire des crimes du deux décembre*, Londres, John Chapman, 1852, p. 67.

<sup>9</sup> HUGO Victor, « Histoire d'un crime [1877] », in *Œuvres complètes. Histoire*, Paris, Robert Laffont, 1987, p. 296-297.

<sup>10</sup> ANONYME, *Nouveau Dictionnaire des girouettes, ou nos grands hommes peints par eux-mêmes, par une girouette inamovible*, Paris, Marchands de nouveautés, 1832.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 200-201.

premier Consul, comme Empereur [...]. M. Giraud a entendu promulguer la Charte, le 4 juin 1814 [...]. Il a vu passer la chambre des Cent-Jours ; puis, il a vu revenir la royauté et poindre les émeutes ; il était au sacre de Reims, avec son écharpe blanche [...] ; en 1830, il a vu encore M. le duc d'Orléans se précipiter pour ramasser le chapeau du roi ; et le 3 août suivant, pendant que la royauté était à Rambouillet, lui, toujours messenger d'État, mais avec l'écharpe tricolore, [...] vit faire encore un nouveau roi<sup>12</sup>.

Quant à Philippe Valette, il est, sans discontinuer, secrétaire, puis secrétaire général de la présidence de la chambre basse de 1837 à 1874. Autre beau record de longévité qui lui vaut, de la part du jeune Alphonse Daudet, un temps employé à la présidence du Corps législatif, le surnom « d'homme-bouée » et le portrait qui suit :

Quelque chose de bien étrange [...], c'est de voir – *au milieu du grand branle-bas politique*<sup>13</sup> – l'immuabilité de certains hommes et de certaines situations. Le type le plus complet de ces hommes-bouées, qui flottent par tous les temps et reviennent toujours sur l'eau quoi qu'il arrive, est le digne secrétaire général du ci-devant Corps législatif. Tous les journalistes de Paris ont connu ce long personnage à face blême – lèvres minces, sourire triste, tête de funambule et de sacristain – qu'on voyait assis à une petite table, tout en haut de la tribune, derrière le fauteuil présidentiel... J'aime à croire que la place est bonne ; car voilà plus de trente ans que le bonhomme s'y accroche, et il faudrait un fier coup de vent pour le faire tomber de là-haut. Les rois s'en vont, les empires croulent, les pétards de la République font sauter l'Assemblée en l'air... Il n'y a que la petite table de M. Valette qui ne bouge pas, et elle ne bougera jamais.

Parlez-moi des hommes in-dis-pen-sa-bles ! Celui-là en est un, ou du moins il le laisse croire, et c'est ce qui le rend fort. Il paraît que personne en France, pas même M. Thiers, ne connaît le règlement comme lui, et que s'il n'était pas là la machine parlementaire ne pourrait plus fonctionner. Du reste, en dehors de ce terrible règlement sur lequel il est impitoyable, l'homme de toutes les concessions et de toutes les souplesses... « Si Votre Excellence le désire... » disait-il de sa voix la plus sucrée en s'inclinant jusqu'à terre devant M. Palikao. C'était le 4 septembre à midi. Le 6 septembre à la même heure, il entra dans les salons de la place Beauvau, et avec le même sourire obséquieux, le même tour de reins courtoisanesque, il disait à M. Gambetta : « Si Votre Excellence veut bien me le permettre... » [...]

Un jour qu'un de ses employés essayait de lui faire tête, en se targuant de la protection de M. Schneider, alors président du Corps législatif, M. Valette manda le pauvre diable dans son cabinet et là, doucement, sans se fâcher, lui dit entre cuir et chair cette parole mémorable :

« Prenez garde à ce que vous faites, mon ami... Les présidents ne sont pas éternels ! »

M. Valette, lui, est éternel.

Il s'appelle l'*Administration*<sup>14</sup>.

La tentation est forte de ranger tous ces inamovibles du côté des traîtres ; mais ce serait par trop facile. À entendre certains témoins du XIX<sup>e</sup> siècle, on en vient même à se demander qui trahit qui.

---

<sup>12</sup> *La Mode, revue des modes*, janvier-avril 1835, p. 138-139.

<sup>13</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>14</sup> DAUDET Alphonse, « Lettres à un absent [1871] », in *Œuvres*, t. 1, Paris, Gallimard, 1986, p. 417-419.

## Qui trahit qui ?

À cet égard, un autre exemple présente un intérêt tout particulier : celui d'Eugène Lambert, *alias* Paul Dhormoys, homme de lettres et haut fonctionnaire, contemporain de Philippe Valette, dont il est le subordonné plusieurs années durant. Il entre dans la haute administration très jeune, et par la grande porte : en 1848, il est reçu au concours de la première ENA. Il fait ses armes dans la diplomatie, puis dans les services des finances, avant d'être reçu secrétaire-rédacteur du Corps législatif en 1867.

Pour Paul Dhormoys, la chute de Napoléon III ouvre une période à la fois exaltante et tumultueuse. Le 23 février 1871, la jeune République le nomme préfet et l'envoie en Corse ; mais, presque aussitôt, on le dénonce comme bonapartiste. « Par cette nomination [*sic*], vous avez sciemment trahi le Gouvernement [et] souffleté le parti républicain<sup>15</sup> », accuse l'une des lettres anonymes adressées au ministère de l'Intérieur. Dhormoys est destitué le 23 avril suivant. Il retrouve un temps le banc des secrétaires-rédacteurs, à l'Assemblée nationale de Versailles, avant de reprendre le chemin des préfetures : le 1<sup>er</sup> juillet 1873, il est nommé à la tête du département de la Haute-Marne. Sa nouvelle disgrâce ne tarde guère : le 21 décembre, il est mis en disponibilité.

Après s'être adonné à diverses spéculations financières, Dhormoys reprend ses travaux d'écriture. Il signe notamment ses souvenirs de l'Empire et des débuts de la III<sup>e</sup> République, qu'il publie en deux volumes en 1886 et 1887 sous un titre évocateur : *La Comédie politique*. Les mots « traître » et « trahison » reviennent régulièrement sous sa plume. Son ressentiment envers les élites du régime est tel qu'il en vient à livrer au public certains souvenirs glanés aux « lavabos » du Palais-Bourbon, où il prétend avoir, avec stupéfaction, découvert l'envers du décor politique :

Les secrétaires-rédacteurs sont des mortels comme les autres et je me trouvais dans une de ces stalles à côté de M. Ernest Picard et M. Eugène Pelletan, lorsque S. E. M. Rouher vint à son tour payer son tribut.

La séance avait été assez mouvementée. Le gouvernement et la gauche s'étaient jeté mutuellement pas mal de gros mots et beaucoup d'indignation à la tête :

- *Vous n'êtes pas des Français !*
- *Vous trahissez le pays ! [...]*

---

<sup>15</sup> AN F 1<sup>b</sup> I 158 <sup>22</sup>. *Dossier personnel du préfet Paul Dhormoys*. Anonyme (sous le nom de Polonius Morena) au ministre de l'Intérieur, 15 mars 1871.

Et autres aménités.

J'étais assez curieux de voir comment se comporteraient ces furieux adversaires, se trouvant ainsi presque obligés de se frôler et de se coudoyer. J'observais de mon coin. [...]

Tous trois s'éloignèrent en riant comme on assure que le font les avocats après qu'ils se sont bien injuriés à l'audience.

Quant à moi, je restai confondu. Ces grands mots, ces colères, ces indignations à la tribune n'étaient donc que pour la galerie et les naïfs qui les prenaient au sérieux et je pensai à tous ces malheureux qui se passionnent et vont se faire tuer sur les barricades après avoir lu ou entendu ces beaux discours<sup>16</sup>.

Les traîtres, pour Paul Dhormoys, ce sont donc les parlementaires dans leur ensemble, qui se livrent à une « comédie politique » aux dépens de la « galerie » et des « naïfs » et qui, le jour venu, abandonnent sans états d'âme ceux qui les ont servis. Quelques années après sa disgrâce, l'ancien secrétaire-rédacteur aurait d'ailleurs croisé sur les grands boulevards Léon Gambetta, qui lui aurait conseillé de ne pas s'attarder dans la fidélité.

Cela étant, Dhormoys n'a guère plus confiance dans les capacités du peuple à gouverner, lui dont l'inconstance ne peut qu'encourager et alimenter le jeu des factions et des trahisons. Depuis son banc, Dhormoys note d'ailleurs cette interpellation violente lancée par un ouvrier au même Gambetta lors de l'invasion de l'hémicycle du Palais-Bourbon, le 4 septembre 1870 : « Ah ! traître, tu trahis déjà<sup>17</sup> ! » Le tribun vient de déclarer qu'il préférerait proclamer la République, non pas au Parlement, séance tenante, mais un peu plus tard à l'hôtel de ville, précaution qui a pu sembler suspecte.

Un quart de siècle plus tard, Anatole Claveau, qui a été recruté comme secrétaire-rédacteur en 1865, presque en même temps que Dhormoys, publie à son tour ses *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin*. Le ton en est tout différent, bien plus institutionnel. À la différence de Dhormoys, Claveau a fait toute sa carrière dans l'administration parlementaire, dirigeant même l'équipe des secrétaires-rédacteurs de 1889 à 1903. Au reste, il condamne à mots couverts les écrits de celui qui fut son collègue : un tel manquement au devoir de discrétion est une forme de trahison de la part d'un fonctionnaire des chambres, fût-il resté en fonctions quelques années seulement<sup>18</sup>. Toutefois, sur le fond, Anatole Claveau se montre

---

<sup>16</sup> DHORMOYS Paul, *La Comédie politique*, t. 1, Paris, Firmin-Didot, 1886, p. 125-127.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>18</sup> CLAVEAU Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin 1865-1870*, t. 1, Paris, Plon, p. 1. De manière transparente, Claveau évoque « cette période historique où [il a] pu étudier de fort près, sous des régimes différents, ce que la malignité française a quelquefois appelé comédie. »

presque aussi désabusé que Paul Dhormoys au sujet des tempêtes oratoires et des effets de tribune : « J'ai fini par me convaincre que cette suprématie de l'éloquence aboutit généralement à une absence fâcheuse de sincérité [...]. Je me persuade à cette heure que les plus furieuses mêlées de tribune n'ont guère d'autre résultat positif que de mettre en relief les combattants, et que les plus éloquentes discours ne sont que des brins de paille dans le torrent de l'histoire<sup>19</sup>. »

## L'œuvre déontologique de la III<sup>e</sup> République

La III<sup>e</sup> République, dont Daudet et Dhormoys évoquent les premiers temps dans les textes qui précèdent, offre à la France une stabilité politique inédite depuis l'Ancien Régime ; et, avec elle, les enjeux se déplacent. Les fidélités personnelles demeurent, mais s'estompent face à la fidélité républicaine, à la fois plus abstraite et moins nébuleuse. Il ne s'agit plus de faire la part des circonstances, mais d'élaborer et de mettre en œuvre des règles déontologiques pour s'assurer de la bonne attitude du personnel. Cette œuvre juridique, c'est celle des premiers règlements intérieurs des assemblées, élaborés à compter de 1871 sur la base de celui de l'Assemblée nationale de 1848.

Or le premier devoir des serviteurs du Parlement est la neutralité. Les équipes des comptes rendus sont concernées au premier chef. D'une part, elles ont pour mission de retranscrire la parole politique le plus fidèlement possible<sup>20</sup>, ce qui n'est pas toujours facile. Ainsi, en 1878, Clemenceau s'en prend aux sténographes de la Chambre, qu'il accuse d'avoir volontairement déformé ses propos et qu'il qualifie d'« affreux réactionnaires », alors qu'ils ont simplement été débordés pendant leur prise de notes :

C'est M. Clémenceau [*sic*], homme au visage vert et à la parole bilieuse, qui a bu le premier verre d'eau sucrée. À propos du procès-verbal de la dernière séance (il y a eu des inondations depuis), il a traîné dans la boue les sténographes de la Chambre, qui, paraît-il, ne reproduisent pas assez fidèlement ses paroles. Ces sténographes sont, d'après lui, d'affreux réactionnaires et l'heure est proche où il sera nécessaire d'en faire une hécatombe. M. Clémenceau, homme au visage vert, aurait dû consulter ses amis avant de laisser à sa bile un libre cours. Si je ne me trompe, tous les sténographes sont d'excellents républicains ; ce que je puis affirmer sans réserve, c'est qu'ils sont d'excellents sténographes, ce qui suffit. Si M. Clémenceau en doute, MM. Les sténographes le lui prouveront facilement le jour où ils feront imprimer dans le *Journal officiel*, avec leurs nudités natives, les phrases peu correctes qui constituent son éloquence. M. Paul de Cassagnac a fort justement répliqué que les sténographes étaient des auxiliaires loyaux et honnêtes, et il a

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. II-III.

<sup>20</sup> Sur l'histoire des comptes rendus, voir CONIEZ Hugo, *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires [2008]*, Paris, L'Harmattan, 2012.

spirituellement ajouté que la droite ne poussait pas des cris à réveiller tout le Capitole quand la rapidité du travail faisait commettre quelque erreur à son préjudice<sup>21</sup>.

D'autre part, ces services sont composés en bonne partie de journalistes, dont beaucoup continuent de signer des articles de presse. Le cas échéant, le Bureau des assemblées est dans l'obligation de sévir. En 1874, le sous-chef des secrétaires-rédacteurs de l'Assemblée nationale, Arthur Behaghel, écope de trois mois de suspension pour avoir attaqué un député dans les colonnes du *Figaro*<sup>22</sup>. Dans la foulée, le Bureau de l'Assemblée nationale fait défense :

à tous les officiers, employés et agents [...] de fournir directement ou indirectement aux journaux, revues et autres publications périodiques, aucuns renseignements, notes, comptes rendus ou correspondances [...] concernant les travaux courants de la chambre, des Bureaux ou des Commissions », ou « de publier, soit des documents inédits [...] soit des travaux composés à l'aide de ces documents sans en avoir obtenu l'autorisation du Président ou des Questeurs<sup>23</sup>.

Émile Marion, homologue d'Arthur Behaghel au Sénat, va plus loin en 1879, en soutenant, dans le *Bulletin des communes*, les adversaires de la République : il est purement et simplement révoqué<sup>24</sup>. À la Chambre, le sténographe Depoin subit le même sort en 1891, pour avoir signé une pétition « en faveur de l'abrogation des lois scolaires<sup>25</sup> » : pas de quartier pour ceux qui trahissent la cause républicaine !

## **Le grand commis du Parlement, un traître inamovible ?**

Malgré cet effort déontologique, un malaise persiste à l'égard des hauts fonctionnaires du Parlement, dont la longévité demeure spectaculaire : témoin les attaques subies par le plus éminent d'entre eux, Eugène Pierre.

Celui-ci est l'auteur, avec son maître et ami Jules Poudra, successeur de Philippe Valette, du premier *Traité de droit parlementaire*, paru en 1878<sup>26</sup>. Après la mort de Poudra, en 1884, il devient à son tour secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés. Il

---

*Le Gaulois*, 1<sup>er</sup> mai 1878, n° 3 476, p. 1-2.

<sup>21</sup> *Le Pays*, 10 mai 1879, n° 130, p. 1.

<sup>22</sup> WARE Serge, *Histoire de l'administration de l'Assemblée nationale*, mémoire inédit à la demande de la présidence de l'Assemblée nationale, Archives de l'Assemblée nationale, 2007, p. 149.

<sup>23</sup> Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale, 29 janvier 1874.

<sup>24</sup> *L'Univers*, 8 avril 1879, n° 4189, p. 3.

<sup>25</sup> *Le Matin*, 24 juin 1891, p. 2. On reproche à Depoin de se livrer « à une active propagande réactionnaire ». Un secrétaire de la Chambre des députés, membre du Bureau, confie à ce propos au journal : « [...] Nous n'avons pas révoqué ce sténographe à raison de ses opinions politiques, dont il ne doit compte à personne, mais pour la manifestation militante de ses opinions, dans ce qu'elles ont de contraire aux lois votées par le Parlement (*Ibid.*).

<sup>26</sup> PIERRE Eugène, POUDRA Jules, *Traité pratique de droit parlementaire*, Versailles-Paris, Cerf et Fils, J. Baudry, 1878.

poursuit son œuvre, inlassable, ne cessant d'offrir de nouvelles éditions du *Traité* jusqu'à sa disparition en 1925. Comme son prédécesseur, il meurt en fonctions, et si ses quarante ans de secrétariat général arrachent beaucoup de cris d'admiration, ils font aussi grincer des dents.

En évitant d'innombrables incidents de séance, le *Traité de droit parlementaire* a consolidé la République parlementaire, ce qui n'était pas acquis d'avance, loin de là. Mais cette œuvre de défense républicaine n'est pas épargnée par les critiques. Certains députés reprochent au secrétaire général de s'arroger des pouvoirs considérables, alors même qu'il ne dispose pas de la légitimité électorale dont eux-mêmes sont parés. Le socialiste Aristide Jobert est de ceux-là. En 1933, il écrit dans ses *Souvenirs* :

Pour un « bleu » le règlement de la chambre est tout un monde inconnu et, bien qu'on remette à chaque élu un exemplaire dudit règlement – qui est modifié d'ailleurs assez souvent –, il faut faire son apprentissage et être échaudé quelques fois pour arriver à le bien connaître. Surtout lorsque comme les députés de ma « fournée » on trouve comme Secrétaire de la présidence de la Chambre un vieux routier comme M. Eugène Pierre. Ce diable d'homme était le règlement personnifié et il connaissait mille moyens d'éconduire les empêcheurs de danser en rond. D'abord pour le dépôt des propositions, ensuite pour la police de l'assemblée. Dans les moments de chahut, on le voyait debout près du Président, lui soufflant à l'oreille, lui sifflant plutôt car on entendait distinctement le sifflement des sons sortant de ses lèvres, les recommandations et les conseils.

Personnellement, je n'étais point mal avec lui, mais aussitôt que je me fus révélé un « pondeur » d'amendement et un « rouspéteur » de première, il essaya d'arrêter le flot de mes propositions et tenta de m'empêcher d'attaquer les puissants. [...] Heureusement que le président Deschanel, grand parlementaire et président impartial et bienveillant, m'avait pris en sympathie<sup>27</sup>.

De l'autre côté de l'échiquier politique, Léon Daudet ne dit pas autre chose : dans *Paris vécu, rive gauche*, il peint le « bon papa Pierre » « vieux sachem du régime » armé de « son gros bréviaire parlementaire », comme « le vénérable père de la machine à duper le peuple<sup>28</sup>. » Dans la même veine, on lit dans *L'Action française* du 8 juillet 1925, au lendemain de la mort d'Eugène Pierre :

Les députés changeaient. M. Pierre demeurait, inamovible. Il assurait la continuité du pouvoir, lui seul connaissant les chinoiseries d'un règlement compliqué qui, pour tous les législateurs, est un mystère. Aussi, au moment où sa silhouette penchée, éternellement redingotée de noir, et que complétait son fameux verre de lait, disparaît des couloirs du Palais-Bourbon, on peut se demander avec curiosité si la machine va continuer à fonctionner.<sup>29</sup> »

D'un côté, les élus du peuple, qui, même s'ils sont opposés à la démocratie, comme Léon Daudet, tenteraient de l'incarner et de la faire vivre ; de l'autre, d'inoxidables hauts

---

<sup>27</sup> JOBERT Aristide, *Souvenirs d'un ex-parlementaire*, Paris, Eugène Figuière, 1933, p. 61.

<sup>28</sup> DAUDET Léon, « Paris vécu, rive gauche [1930] », in *Souvenirs et polémiques*, Paris, Robert Laffont, 1992, p. 1 139.

<sup>29</sup> *L'Action française*, 8 juillet 1925, n° 189, p. 2.

fonctionnaires qui n'en feraient qu'à leur tête : on est en pleine « trahison des clercs administratifs<sup>30</sup> », pour plagier Julien Benda.

## **Conclusion – Le Parlement, « l'État profond » et le devoir de neutralité**

Le fonctionnaire est là pour servir : c'est, sinon sa raison d'être, du moins le devoir de sa place. Mais qui sert-on ? Au XIX<sup>e</sup> siècle, la réponse n'a rien d'évident. Certes, il faut faire la part du cynisme des uns et des autres, mais cette explication ne saurait suffire. Dans certaines circonstances, la confusion politique est telle que l'on ne sait plus à quel saint se vouer.

Le préfet comte de Rambuteau écrit ainsi dans ses *Mémoires* à propos des tumultes de juin 1815, poussés à leur paroxysme par le désastre de Waterloo : « Je réprimais sans cesse les rixes, défis, menaces, dans les rues et sur les places ; je répondais aux cris de *Vive l'Empereur !*, “il n'y a pas d'empereur, il a abdiqué”, et aux cris de *Vive le Roi !*, “il n'y a pas encore de roi”, et je n'avais qu'un mot à la bouche pour dire à ceux qui me demandaient : *Alors que faut-il crier ?* – Criez *Vive la France !*, elle est de tous les temps<sup>31</sup>. »

Le XIX<sup>e</sup> siècle est précisément ce moment où la notion de patrie s'émancipe franchement de la légitimité dynastique de son pendant, la fidélité vassalique, au profit d'une légitimité plus abstraite : le service de l'État, qui implique un devoir de neutralité de plus en plus fréquemment invoqué<sup>32</sup>. Mais, à son tour, le service de l'État est frappé de suspicion et son invocation taxée d'hypocrisie.

Au printemps 2020, le Président de la République a successivement annoncé la suppression de l'École nationale d'administration et de la plupart des grands corps : ainsi entend-il lutter contre les résistances de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler « l'État profond ». Mais l'administration parlementaire reste à l'écart de ce grand chambardement. Non seulement l'Assemblée nationale et le Sénat disposent de leur propre fonction publique, en

---

<sup>30</sup> BENDA Julien, *La Trahison des clercs*, Paris, Grasset, 1927.

<sup>31</sup> RAMBUTEAU Claude, *Mémoires*, Paris, Calmann-Lévy, 1905, p. 191-192.

<sup>32</sup> Sur ce sujet, que l'on nous permette de renvoyer à notre thèse de doctorat : MICHON Pierre, « *Mon Roi, ma patrie et mon département.* » *Le corps préfectoral de la Restauration (1814-1830)*, thèse de doctorat soutenue sous la direction de François Monnier, Paris, EPHE, 2017, p. 34-36.

vertu du principe de séparation des pouvoirs, mais l'histoire, et c'est heureux, n'a pas donné raison aux Daudet et aux Jobert<sup>33</sup>.

Les fonctionnaires parlementaires ont traversé les époques. Forts de leur neutralité, ils ne cessent de servir avec loyauté les autorités politiques, en prenant soin de ne jamais laisser percer leurs opinions : car en se trahissant ainsi, ils trahiraient le Parlement lui-même.

---

<sup>33</sup> Le 6 octobre 2021, le Sénat a débattu d'une proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, texte transpartisan s'il en est : cette proposition de loi était présentée par le président *Les Républicains* de la commission des lois, François-Noël Buffet, par Jean-Pierre Sueur, questeur, membre du groupe socialiste et ancien président de la commission des lois, ainsi que par les présidents des groupes *Les Républicains*, socialiste, centriste et écologiste : MM. Retailleau, Kanner, Marseille et Gontard. L'imprécision de la réforme gouvernementale elle-même a conduit au rejet du texte, suivant l'avis de la commission. À cette occasion, la Haute Assemblée n'en a pas moins manifesté une vive hostilité au système des dépouilles.

## Références

### Archives

AN, 1<sup>c</sup> I 26. Anonyme au ministre de l'Intérieur, Tours, 2 juin 1815.

AN, 1<sup>b</sup> I 158<sup>22</sup>. *Dossier personnel du préfet Paul Dhormoys*. Anonyme (sous le nom de Polonius Morena) au ministre de l'Intérieur, 15 mars 1871.

### Sources (imprimées)

ANONYME, *Nouveau Dictionnaire des girouettes, ou nos grands hommes peints par eux-mêmes, par une girouette inamovible*, Paris, chez les Marchands de nouveautés, 1832.

CLAVEAU Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin, 1865-1870*, t. 1, Paris, Plon.

DAUDET Alphonse, « Lettres à un absent [1871] », in *Œuvres*, t. 1, Paris, Gallimard, 1986.

DAUDET Léon, *Paris vécu, rive gauche* [1930], in *Souvenirs et polémiques*, Paris, Robert Laffont, 1992.

DHORMOYS Paul, *La Comédie politique*, t. 1, Paris, Firmin-Didot, 1886.

HUGO Victor, « Histoire d'un crime [1877] », in *Œuvres complètes. Histoire*, Paris, Robert Laffont, 1987.

JOBERT Aristide, *Souvenirs d'un ex-parlementaire*, Paris, Eugène Figuière, 1933.

PIERRE Eugène, POUDRA Jules, *Traité pratique de droit parlementaire*, Versailles-Paris, Cerf et Fils, J. Baudry, 1878.

RAMBUTEAU Claude, *Mémoires*, Paris, Calmann-Lévy, 1905.

SCHËLCHER Victor, *Histoire des crimes du deux décembre*, Londres, John Chapman, 1852.

### Journaux

*L'Action française*

*Le Matin*

*La Mode, revue des modes*

*Le Gaulois*

*Le Pays*

*L'Univers*

## Bibliographie

BENDA Julien, *La Trahison des clercs*, Paris, Grasset, 1927.

CONIEZ Hugo, *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires [2008]*, Paris, L'Harmattan, 2012.

CONIEZ Hugo, MICHON Pierre, *Servir les Assemblées. Histoire et dictionnaire de l'administration parlementaire française de 1789 à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Mare & Martin, 2020.

KARILA-COHEN Pierre, *L'État des esprits : l'invention de l'enquête politique en France, 1814-1848*, Rennes, PUR, 2008.

KARILA-COHEN Pierre, *Monsieur le Préfet*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2021.

MICHON Pierre, « *Mon Roi, ma patrie et mon département.* » *Le corps préfectoral de la Restauration (1814-1830)*, thèse de doctorat soutenue sous la direction de François Monnier, Paris, EPHE, 2017.

PIBOUBES Jean-Yves, *Le Serment politique en France, 1789-1870*, thèse de doctorat soutenue sous la direction d'Alain Corbin, Paris-I, 2003.

PIERRE-HENRY, *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles Éditions latines, 1950.

SERNA Pierre, *La République des girouettes (1789-1815... et au-delà). Une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

THUILLIER Guy, TULARD Jean, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, 1994.

THUILLIER Guy, *La Bureaucratie en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Économica, 1987.

THUILLIER Guy, MONNIER François, *Histoire de la bureaucratie : vérités et fictions*, Paris, Économica, 2010.

WARE Serge, *Histoire de l'administration de l'Assemblée nationale*, mémoire inédit à la demande de la présidence de l'Assemblée nationale, Archives de l'Assemblée nationale, 2007.