

Le Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre

**Présentation par
Pierre Jouin, conseiller des services de l'Assemblée nationale, et
Eric Thiers, conseiller des services de l'Assemblée nationale,
membre du comité directeur du GEVIPAR**

Le *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* d'Eugène Pierre, Secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés de 1885 à 1925, vient d'être numérisé par l'Assemblée nationale en partenariat avec la Bibliothèque nationale de France et le GEVIPAR. Cet ouvrage qui a toujours fait figure de référence pour l'étude du droit parlementaire en France était devenu depuis longtemps introuvable. Il ne l'est plus désormais grâce à cette initiative. La réédition numérique de cette somme est aujourd'hui la première étape de la constitution d'une bibliothèque virtuelle consacrée aux grands textes de l'histoire du droit parlementaire.

Eugène Pierre : une vie consacrée au Parlement

Eugène Adolphe Marie Pierre est né à Paris, le 16 novembre 1848 dans une famille qui servait déjà le Parlement depuis deux générations. Son grand-père était agent du Corps législatif (on disait alors « commis »). Son père, Emile Pierre, était journaliste et écrivain, un ami d'un auteur littéraire proche des mouvements du symbolisme et du dandysme : Villiers de l'Isle-Adam. Emile Pierre finit sa carrière comme fonctionnaire à la Bibliothèque de la Chambre des députés.¹

Eugène Pierre fut élève au lycée Saint-Louis. Après son baccalauréat, il fut admis, toujours dans ce lycée, dans une classe de Lettres supérieures (hypokhâgne), puis dans une classe de Première supérieure (khâgne).

Cependant, le décès prématuré de son père l'obligea à interrompre ses études qui le destinaient, en principe, à présenter le concours de l'Ecole normale supérieure. Le fait que son père ait appartenu à l'administration du Corps législatif l'incita à se tourner vers cette Assemblée.

Il commença sa carrière, en 1866, comme attaché à la Présidence, Alexandre Walewski, étant Président du Corps législatif de 1865 à 1867 après avoir succédé au Duc de Morny à la mort de celui-ci.

¹ Ces éléments biographiques ont été mis en relief par Michel Mopin, directeur de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale de 1991 à 1997. Ses sources provenaient de la lecture d'un article de M. Jean-Jacques Lefrère, un érudit spécialiste de Villiers (in *La Quinzaine littéraire* n° 617, p. 15, février 1993). Lui-même tenait ces informations d'un biographe de Villiers de l'Isle-Adam : M. Alain Raitt.

Il est très intéressant d'observer qu'Eugène Pierre entre à l'Assemblée au moment où vient d'être promulguée la réforme constitutionnelle de 1860 et 1861 (décret du 24 novembre 1860 complété par les sénatus-consultes des 2 et 3 février et du 31 décembre 1861) qui donne naissance à ce que l'on a appelé « l'Empire libéral ». Cette modification de la Constitution de 1852 souhaite en effet donner plus de pouvoirs aux organes délibérants de l'Etat : le Corps législatif et le Sénat. Ainsi, le texte introduit, pour les deux chambres, comme dans les monarchies constitutionnelles, un droit d'adresse, pour les parlementaires, en réponse au discours du trône ; le droit d'amendement est élargi, ainsi que les modalités de discussion des projets de loi ; le budget est désormais voté par sections et non plus par grandes masses ; enfin, un compte-rendu sténographique des débats est instauré, alors que la presse reçoit le droit de rapporter les débats parlementaires.

Eugène Pierre, dès son arrivée à l'Assemblée, a pu ainsi observer les premiers pas d'un Parlement qui commençait, dans une certaine mesure, à devenir plus démocratique et plus moderne. Il a pu s'imprégner de son fonctionnement tout nouveau et voir se dessiner les prémices des grandes règles qui permettent d'organiser la séance publique, en respectant les droits de chaque élu, et en particulier les droits de l'opposition. Ce fut certainement là le début de sa vocation qui fut de se passionner pour les règles de la procédure parlementaire.

En 1875, Eugène Pierre passe le concours des secrétaires-rédacteurs. Ce corps est l'ancêtre du corps des administrateurs.

Il est également intéressant de remarquer que la date à laquelle Eugène Pierre devient secrétaire-rédacteur, c'est-à-dire 1875, coïncide avec l'année d'adoption de l'amendement Wallon et correspond donc au tout début du régime républicain. Les débuts de sa carrière de fonctionnaire parlementaire s'identifient donc tout de suite aux débuts de la République. En fait, à partir de 1875, toute la carrière et toute la vie d'Eugène Pierre va se confondre avec le développement et les travaux de la Chambre de la III^e République.

Sitôt entré dans les cadres, Eugène Pierre est placé aux côtés du Secrétaire général de la Présidence : Jules Poudra.

Celui-ci se réjouit de l'appétence du jeune rédacteur pour le droit parlementaire. En effet, la République a besoin que l'on codifie le fonctionnement de son parlement et le Secrétaire général le fait immédiatement travailler sur l'ouvrage de droit parlementaire dont il avait le projet.

Cet ouvrage paraît en 1878 et il est co-signé par les deux fonctionnaires : Jules Poudra et Eugène Pierre. C'est le « Poudra-Pierre », l'un des premiers traités complets de droit parlementaire à voir le jour en France.

Mais ce traité est aussi l'héritier d'une série d'ouvrages consacrés au droit politique par les secrétaires généraux des assemblées successives que la France a connues au long du XIX^e siècle. Philippe Valette, avocat à la cour d'appel de Paris et secrétaire de la présidence de la Chambre des députés, et Gustave Benat Saint-Marsy, avocat, rédigent en 1839 un *Traité de la confection des lois*, dont le sous-titre est : *L'examen raisonné des règlements suivis par les assemblées législatives françaises comparées aux formes parlementaires de l'Angleterre, des Etats-Unis, de la Belgique, de l'Espagne, de la Suisse*. Alphonse Grün publie en 1842 : *Jurisprudence parlementaire, recueil des lois, ordonnances, règlements, discussions*,

opinions relatifs aux attributions des chambres législatives (Charles Hingray éditeur). Suivront deux ouvrages : *Jurisprudence électorale parlementaire* en deux tomes (avec comme sous-titre : *Recueil des décisions de l'Assemblée nationale - Constituante et législatives - en matière de vérification des pouvoirs*) chez Guillaumin en 1850 ; et *Recueil de décisions du Corps législatif - de 1852 à 1864 - en matière de vérification des pouvoirs* (Durand, 1864). On notera que Jules Poudra était le gendre de son immédiat prédécesseur Philippe Valette².

Parallèlement à la publication du traité écrit avec Jules Poudra, Eugène Pierre fait aussi paraître, en 1877, sous sa seule signature, le tome I d'un livre intitulé *Histoire des Assemblées politiques en France du 5 mai 1789 au 8 mars 1876*. Le tome premier couvre la période 1789-1831. Il n'y aura malheureusement jamais de tome II ; l'ouvrage est resté inachevé.

Les suppléments du « Poudra-Pierre » paraissent en 1879 et 1880. En récompense pour tous ses travaux, Jules Poudra nomme Eugène Pierre « chargé du service des travaux législatifs » en 1879 (l'équivalent aujourd'hui de chef de division ou de directeur-adjoint au service de la Séance). En 1880, Eugène Pierre poursuit son activité littéraire et il fait paraître, toujours sous sa seule signature, le *Code manuel du conseiller général*.

En 1885 paraissent, sous la signature conjointe de Jules Poudra et d'Eugène Pierre, *Les lois constitutionnelles de la République française annotées et mises au courant de la dernière révision* et *Les lois organiques concernant l'élection du Sénat mises au courant de la législation de 1884 et annotées*.

Jules Poudra ne verra cependant pas ces deux volumes édités. Il décède, en activité, dans les derniers jours de l'année 1884.

Le 1^{er} janvier 1885, le Bureau de la Chambre des députés se réunit pour statuer sur le remplacement du Secrétaire général. Sur proposition d'Henri Brisson, Président de l'Assemblée, le Bureau, à l'unanimité, décide de nommer Eugène Pierre comme Secrétaire général de la Présidence.

Sa présence discrète mais déterminante aux côtés des présidents qui se succèdent n'échappe pas aux observateurs, nombreux alors, de la vie parlementaire.

Theodor Herzl consacre ainsi en décembre 1893 dans le journal libéral viennois dont il est le correspondant à Paris, *Die neue Freie Presse*, un long article très amusant où il décrit Eugène Pierre comme un homme à barbiche blonde grisonnante, effacé mais indispensable et même considérable³.

Eugène Pierre sera ainsi Secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés du 1^{er} janvier 1885 jusqu'à sa mort survenue le 7 juillet 1925, à l'âge de 77 ans. Il sera ainsi resté exactement 40 ans Secrétaire général. Pendant cette longévité, inégalée et inégalable, il verra se succéder 10 législatures et 53 ministères.

² Cité par Pierre Favre, « La constitution d'une science politique, le déplacement de ses objets et « l'irruption de l'histoire réelle », *Revue française de sciences politique*, 33^e année, n° 2, 1983, p. 214-215.

³ Theodor Herzl, *Le Palais Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, Paris, Editions de l'Aube, 1995, p. 57-68.

Au moment de son accession au Secrétariat général, en 1885, les idées d'Eugène Pierre sur son rôle sont très précises. Son sentiment est que la République, déclarée en 1875 mais toujours attaquée lorsqu'il devient Secrétaire général, doit être consolidée (l'affaire Boulanger commence à cette époque, le sommet de la crise étant atteint en 1889). Il en va de même pour le parlementarisme qui doit sans cesse assurer la liberté des membres des assemblées, protéger la minorité, éviter la précipitation, les aléas, la violence, la fraude... Pour cela, le régime doit pouvoir bénéficier d'un corpus de règles constitutionnelles et parlementaires très sûr, afin d'éviter toute crise, tout glissement et tout aventurisme pouvant conduire, sinon à la remise en cause impromptue, au cours d'un débat mal maîtrisé, de la forme républicaine du gouvernement, du moins, plus simplement, à celle des principes élémentaires de la démocratie.

Comme il le dit lui-même :

« ...Les coups dirigés contre le régime parlementaire ont servi à le consolider en obligeant les Assemblées à mettre chaque jour plus d'ordre, plus de méthode dans les règles qui protègent la liberté des discussions et la sincérité des votes, qui dissipent les sophismes et préviennent les surprises...Le Parlement a besoin de routes larges et bien frayées, car il n'a point de loisirs à perdre en bagatelles ».

Eugène Pierre poursuit donc inlassablement son travail de recensement, d'analyse et d'édition. Il fait ainsi paraître, successivement, à partir de 1885 :

- *De la procédure parlementaire* (en 1887),
- *Du pouvoir législatif en cas de guerre* (en 1890),
- La deuxième édition du *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (en 1893),
- *Le code des élections politiques* (également en 1893),
- La troisième édition du *Traité* (en 1902),
- Puis les six suppléments au *Traité* (chaque supplément étant, en principe, édité à la fin de chaque législature), à savoir les éditions de 1906, 1910, 1914, 1919 et 1924.

Maurice Barrès, Jean Jaurès, Léon Daudet, Léon Blum ont éprouvé une grande considération et une vive sympathie pour cet homme modeste et secret qui eut pour métier sa passion.

Eugène Pierre est mort le 7 juillet 1925. Quoique malade, il était resté en poste et avait assisté à la séance publique jusqu'au bout, ne s'alitant qu'une dizaine de jours avant son décès.

Edouard Herriot, Président de la Chambre des députés en 1925 et auteur de son éloge funèbre, indique que le Secrétaire général est resté préoccupé de l'évolution des navettes parlementaires jusqu'à son dernier souffle. L'un de ses tout derniers jours, le Président rapporte que, comme le médecin d'Eugène Pierre lui demandait s'il souffrait moins, ce dernier lui aurait répondu : *« Oui...puisque je sais que la Chambre ne siège pas aujourd'hui »* (*Annales de la Chambre des députés*, séance du 7 juillet 1925, p. 742).

Dans le même éloge, Herriot déclare : « *Si la France a pu malgré tant de secousses maintenir intacte depuis 1870 la souveraineté de la loi, elle le lui doit pour une part* ».

Lors de son décès, la presse de tout bord lui consacra de longs articles ⁴. L'Action française du 8 juillet 1925 livre la réflexion suivante : « *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.* » Le Figaro du même jour estime que Pierre « *incarnait la seule puissance qui demeure respectée des foules : le Règlement* ». Le journal ajoute : « *En démocratie, l'autorité c'est le Règlement, et la liberté c'est encore le Règlement.* ». L'Humanité constate que « *La disparition de ce vieillard aura sans doute plus d'importance que celle d'aucune des vedettes de la politique française* ». Suit un portrait représentant Eugène Pierre « *blotti sur une chaise, dégustant du lait bouilli, derrière le fauteuil du président... meneur de jeu du régime parlementaire* ».

Eugène Pierre fut nommé, à la demande de l'Assemblée, au grade de Grand Officier de la Légion d'Honneur à titre posthume. Il laisse le souvenir d'un grand commis de l'Etat et d'un grand constitutionnaliste.

* *

*

Un texte de référence à la structure complexe, reflet d'un droit vivant

Le traité d'Eugène Pierre était clairement identifié, à l'époque, comme la référence en droit parlementaire et également comme un ouvrage majeur sur le droit public en France. R. K. Gooch, de l'Université de Virginie, y consacra ainsi, en 1926, un long article, dans une revue anglo-saxonne prestigieuse, en évoquant, d'ailleurs, certains aspects biographiques concernant l'auteur ⁵. Il notait que le traité était distribué aux parlementaires en même temps que le Règlement. Gaston Deschamps dans la *Revue politique et parlementaire* ⁶ ajoutait que « *tout bon député devrait avoir cette somme dans sa bibliothèque et ce bréviaire dans sa poche* ».

A partir de 1910, en effet, chaque député, élu ou réélu, trouvait dans son vestiaire ⁷ deux gros volumes brochés de couleur bleue.

⁴ Nous remercions M. Jean-Pierre Delannoy, directeur-adjoint des services de l'Assemblée nationale, qui nous a signalé ces articles parus à l'époque.

⁵ R.K. Gooch, « Eugène Pierre », *Political Science Quarterly*, vol. 41, n° 3 (sept. 1926), pp. 436-452.

⁶ Gaston Deschamps, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1925, n° 369, tome CXXIV, pp. 224-225.

⁷ A l'époque, les députés n'avaient pas de bureaux au Palais Bourbon. Ils travaillaient dans tous les salons situés autour de l'hémicycle, notamment dans la salle des conférences ainsi qu'à la bibliothèque. Ils disposaient de placards numérotés leur servant de vestiaire. Quelques uns demeurèrent encore dans les couloirs du Palais Bourbon, affectés à un autre usage. Notons, pour l'anecdote, que Georges Pompidou raconte dans *Pour rétablir une vérité* (paru en 1982 chez Flammarion), qu'il avait conseillé au Général de Gaulle de se présenter aux élections, le 11 juillet 1950 : « *Je lui dis qu'il sera amené à descendre dans l'arène, à se présenter aux élections* » et le Général de répondre : « *La Questure, le vestiaire, ah jamais !* » (p. 128).

La complexité de la structure de l'ouvrage et de ses différentes éditions est le reflet même de l'objet qu'il entend décrire : le droit parlementaire, un droit en perpétuelle mutation, un droit vivant, en pleine élaboration à l'époque d'Eugène Pierre – ce dernier se posant comme un observateur et un artisan du processus de fabrication des normes ⁸.

- La III^e République en est à ses débuts lorsqu'aux côtés de Jules Poudra, Secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés, Eugène Pierre, jeune fonctionnaire parlementaire, publie ce que l'on peut considérer comme une première version de son ouvrage de référence. A un moment où se construit un droit constitutionnel et parlementaire nouveau mais qui puise aussi dans l'histoire des régimes politiques s'étant succédé depuis près d'un siècle, le *Traité pratique de droit parlementaire*, le « *Poudra-Pierre* », paru en 1878, connaît très vite une deuxième édition, accompagnée de suppléments, en 1879 et 1880.

- C'est en 1893 qu'Eugène Pierre, devenu Secrétaire général à son tour, publie, cette fois seul, son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Cet ouvrage connaît quatre rééditions : en 1902, 1908, 1914 et 1924. La 2^e et la 3^e réédition furent mises à jour, les 4^e et 5^e étant des réimpressions. Parallèlement furent publiés des Suppléments : en 1906, 1910, 1914, 1919 et 1924, un an avant la disparition d'Eugène Pierre.

Le système des Suppléments était dicté par le souci de suivre la pratique parlementaire et d'en rendre compte sans avoir à refondre totalement le *Traité* lui-même, travail tout à fait considérable. Il était également particulièrement adapté à la méthode employée par Eugène Pierre consistant à illustrer le droit parlementaire par les précédents soigneusement recueillis par le service de la Séance. Ce procédé fut d'ailleurs utilisé ensuite par un successeur d'Eugène Pierre, Jean Lyon, qui fut Secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la Présidence de 1971 à 1978. Ainsi parurent en 1984, 1990 et 2002, trois suppléments au « *Pierre* » qui couvrent la fin de la III^e République, la IV^e et la V^e République (le tome III de 2002 couvre les cinq premières législatures de la V^e République, soit la période 1958 – 1978).

- En 1989 enfin, le *Pierre* fut réimprimé sous les auspices de l'Assemblée nationale avec une préface de M. Michel Ameller, Secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la Présidence, devenu ensuite membre du Conseil constitutionnel, et un avant-propos de MM. les Professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel, auteurs d'un manuel de droit parlementaire bien connu.

Ces derniers parleront, à propos de la lecture du *Pierre*, d'une « *jubilation intellectuelle alliant la concision du style à la richesse de l'analyse* ».

⁸ Marcel Prélot décrit ces différentes éditions dans son cours de droit parlementaire et fait référence aux travaux de Fernand Lacombe, chef de division à l'Assemblée nationale, qui a procédé à des recherches érudites sur la structure du *Pierre*. Marcel Prélot, *Droit parlementaire français*, Université de Paris – Institut d'études politiques, 1957-1958, p. 54-56.