



**HAL**  
open science

# Les assemblées impériales. Hétéronomie et logiques parlementaires

Christophe Le Digol

► **To cite this version:**

Christophe Le Digol. Les assemblées impériales. Hétéronomie et logiques parlementaires. La Pensée, 2022, Parlements et autoritarismes, 411, pp.23-34. hal-03847482

**HAL Id: hal-03847482**

**<https://hal.science/hal-03847482>**

Submitted on 10 Nov 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LES ASSEMBLEES IMPERIALES

### HETERONOMIE ET LOGIQUES PARLEMENTAIRES

Christophe Le Digol

ISP, Université Paris Nanterre

*« Qu'est-ce que le Gouvernement ? Rien, s'il n'a pas l'opinion. [...] L'assemblée constituante mit le roi au second rang, elle eut raison. Le roi avait dans sa main la noblesse et le clergé : il était d'ailleurs le représentant du régime féodal ; le Gouvernement actuel est le représentant du peuple. Ces observations peuvent paraître étrangères à l'objet de la discussion, mais je suis bien aise de les faire pour que les bons esprits les propagent. Je crois que c'est la vérité. »<sup>1</sup>*

L'institution parlementaire est un groupe institué qui prétend aujourd'hui comme par le passé au monopole de la représentation légitime d'un autre groupe qu'elle a contribué à faire exister et à façonner : la Nation<sup>2</sup>. Cette prétention se fonde en partie sur la légitimité des mécanismes de délégation par lesquels ses membres sont collectivement autorisés à parler et à décider au nom des agents politiques qui, par la grâce d'un acte d'institution, sont identifiés à la Nation et, à ce titre, habilités à désigner en son nom. Comme catégorie politique, la Nation fait ainsi référence à un groupe à la fois pratique et symbolique dont les définitions sont l'enjeu de luttes politiques entre ceux qui trouvent intérêt soit à la convoquer soit à l'incarner. Cependant, d'autres institutions ou d'autres agents politiques ont également intérêt à revendiquer à leur profit cette représentation légitime de la Nation, que celle-ci soit désignée par cette catégorie ou par d'autres (peuple, opinion, France, etc.). Ces revendications politiques donnent lieu à une concurrence organisée entre un petit nombre d'institutions habilitées à les formuler : d'un côté

---

<sup>1</sup> Propos attribué au premier consul Bonaparte par Antoine-Claire Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat 1799-1804*, réunis et annotés par François Pascal, Paris, SPM, 2013, p.125

<sup>2</sup> Pour une brève présentation historique et sociologique de l'institution parlementaire, consulter Hervé Fayat, « L'Assemblée nationale », Vincent Duclert & Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, pp.660-668.

le parlement sous les différentes formes qu'il a adoptées historiquement et, de l'autre, le chef de l'exécutif qui se décline sous les traits de trois figures éminentes au gré des régimes politiques qui se succèdent (monarchie, empire ou république).

Entreprendre d'explorer les rapports entre l'institution parlementaire et des régimes désignés comme « autoritaires » – qualificatif pour le moins flou et imprécis qui renvoie à des pratiques et des mises en scène du pouvoir assez variées – invite l'observateur à sélectionner parmi les assemblées législatives ayant vu le jour depuis 1789 celles dont les prétentions au monopole de la représentation légitime de la Nation n'ont pas été reconnues dans l'ordre constitutionnel. Cette sélection concerne essentiellement les assemblées sous le Consulat et l'Empire, mais aussi sous le Second Empire : le Tribunat, le Corps législatif et le Sénat conservateur en premier lieu ; le Corps législatif et le Sénat en second lieu<sup>3</sup>. En dépit de leurs différences historiques et institutionnelles, ces assemblées possèdent un certain nombre d'attributs et de propriétés communes qui autorisent l'observateur à les considérer comme un type particulier d'assemblées relevant des configurations à caractère monopoliste<sup>4</sup>. Ces assemblées impériales peuvent être décrites comme *hétéronomes* – à savoir qu'elles se laissent imposer des règles, des usages et des conduites par une autorité extérieure – et, en cela, présentent-elles des propriétés institutionnelles assez éloignées des assemblées parlementaires que l'on peut qualifier d'*autonomes*, comme le sont les assemblées révolutionnaires ou les assemblées constituantes. Suffisamment pour que certains observateurs renoncent à les considérer comme des parlements<sup>5</sup>.

Sous les deux Empires, la prétention à représenter légitimement la Nation n'est plus mécaniquement reconnue aux assemblées parlementaires, mais revendiquée avec succès par les deux Empereurs, Napoléon I<sup>er</sup> et Napoléon III. En conséquence, se pose bien évidemment un triple problème : celui du statut des parlementaires qui y siègent, celui des conditions dans lesquelles s'accomplissent leurs activités et, enfin, celui du sens à assigner au travail et aux

---

<sup>3</sup> Nous écartons de cette liste le Conseil d'Etat, présentée à l'époque comme une « assemblée délibérante », mais n'étant pas reconnue comme une assemblée parlementaire.

<sup>4</sup> Hervé Fayat et Christophe Le Digol, « La sociologie historique. Des assemblées à l'institution parlementaire », dans Olivier Rozenberg et Eric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 126-129.

<sup>5</sup> Olivier Rozenberg et Eric Thiers, « Du parlement », dans Olivier Rozenberg et Eric Thiers (dir.), *op.cit.* 2018, p.36. Les deux auteurs suivent une perspective d'analyse développée par exemple par Lucien-Anatole Prévost-Paradol qui évoque des « simulacres d'assemblées » pour le Premier Empire. Lucien-Anatole Prévost-Paradol, *Du gouvernement parlementaire : le décret du 24 novembre*, Paris, Michel Lévy Frères, Libraires-éditeurs, 1860, p.8.

biens parlementaires dans un régime autoritaire. De quelles manières l'institution parlementaire est-elle contrôlée par l'exécutif ? Pourquoi ces assemblées, réduites à un rôle subordonné, ne sont-elles pas simplement supprimées par ces régimes « autoritaires » ?

## **I Être parlementaire sous l'Empire**

De nos jours, il est pour le moins impensable de considérer qu'un député ou un sénateur puisse ne pas être un représentant de la nation tant le sens commun politique associe spontanément la fonction parlementaire à celle de représentant. Pourtant, les prétentions de certaines assemblées à représenter légitimement la Nation ont été plus d'une fois contestées voire déniées en droit comme en pratique par d'autres institutions concurrentes, en particulier par l'institution impériale sous ses deux incarnations, Napoléon I<sup>er</sup> et Napoléon III. Les modalités spécifiques du recrutement parlementaire, pratiquées lors de ces deux séquences historiques, autorisent les exécutifs impériaux à remettre en cause le caractère représentatif des parlementaires et à les placer sous la dépendance politique du chef de l'exécutif.

### *Désigner aux fonctions parlementaires*

En tout premier lieu, l'institution impériale exerce un double contrôle sur le recrutement de ces assemblées en inscrivant dans la constitution leurs conditions d'accès et, par la suite, en intervenant directement dans les procédures de sélection du personnel parlementaire, que ce soit par l'intermédiaire de sa nomination ou de la candidature officielle qui accorde le soutien de Napoléon III à certains candidats au Corps Législatif. Le principe électif comme le principe héréditaire sont tous deux écartés au profit de la nomination dans quatre de ces assemblées : d'une part, les trois assemblées formées sous le Consulat et, d'autre part, le Sénat du Second Empire. Dans la constitution de l'an VIII, le Sénat conservateur obtient la charge de nommer les membres du Corps Législatif et du Tribunat en choisissant dans une liste de notabilité nationale les membres élus par les assemblées électorales de département. En cette circonstance, l'élection n'est pas un droit d'élire les membres du Corps législatif et du Tribunat,

mais un droit de présentation de candidats parmi lesquels les sénateurs les nomment<sup>6</sup>. Ainsi, ces procédures appliquent un principe cher à Emmanuel Sieyès, l'inspirateur de la constitution de l'an VIII : la confiance vient d'en bas et l'autorité d'en haut. S'appliquant à lui-même ce principe, le Sénat conservateur choisit chacun de ses propres sénateurs dans une liste de trois candidats proposés par le premier consul, le Tribunat et le Corps législatif<sup>7</sup>. Au fur et à mesure des nouvelles constitutions impériales, ces procédures évoluent dans la logique d'un renforcement du pouvoir du Premier Consul, devenu consul à vie en 1802 et Empereur en 1804.

Sous le Second Empire, le Sénat est composé des princes de la famille impériale, de membres de droit (maréchaux, amiraux et cardinaux) et de dignitaires directement nommés par Napoléon III. A côté de la famille impériale siègent les membres éminents de la noblesse impériale, des ministres, des hauts fonctionnaires ou des magistrats. Nommés à vie par l'Empereur, ces sénateurs, dont le nombre ne peut excéder cent-cinquante, sont réputés indépendants en raison de leur inamovibilité, comme lui-même le rappela à l'ouverture de la session législative de 1852 : « Nommée par moi, il est vrai, la Chambre haute est indépendante parce qu'elle est inamovible »<sup>8</sup>. Cette fiction de l'indépendance du Sénat a pourtant bien du mal à dissimuler le « recrutement autoritaire » qui rompt avec la logique de cooptation du sénat de l'an VIII, comme l'indique Karen Fiorentino<sup>9</sup>. Parmi les assemblées impériales, seul le Corps législatif du Second Empire peut revendiquer une légitimité électorale. Ses députés y sont élus au suffrage universel, même si le jeu des candidatures officielles permet à l'Empereur de réduire l'opposition à peu de choses, y compris dans les dernières années de l'Empire libéral<sup>10</sup>. Christophe Voilliot définit la candidature officielle comme l'ensemble des pratiques par

---

<sup>6</sup> Sur les députés du Corps législatif, consulter Fabien Menant, *Les députés de Napoléon*, Paris, Nouveau Monde Editions/Fondation Napoléon, 2012 ; Jean-Louis Halpérin, « La composition du corps législatif sous le Consulat et l'Empire : de la notabilité révolutionnaire à la notabilité impériale », *Revue de l'Institut Napoléon*, 1985, 144, pp.36-57.

<sup>7</sup> Sur la composition du Sénat conservateur, Vida Azimi, *Les premiers sénateurs français. Consulat et Premier Empire 1800-1814*, Paris, Picard, 2000.

<sup>8</sup> Cité par Henri Perceau, *Le Sénat sous le Second Empire*, Paris, Imprimerie Henri Joue, 1909, p.20.

<sup>9</sup> Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, 2008, p.347.

<sup>10</sup> Sur les élections des députés du Second Empire, Eric Anceau, *Les députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Honoré Champion, 2000, pp.552-606.

lesquelles le gouvernement et ses agents tentent d'influencer le résultat de l'élection<sup>11</sup>. Mais, d'une certaine manière, le choix de l'élection peut être interprétée comme la mise en scène d'un relâchement du contrôle exercé par l'exécutif sur la sélection des députés par rapport à la nomination.

Des trois principes que l'institution parlementaire a mobilisés pour désigner ses membres au cours de son histoire, les configurations impériales ont largement privilégié le principe de nomination qui introduit le lien de dépendance le plus fort entre l'instance nominatrice et les parlementaires nommés. Les deux autres principes, l'hérédité et l'élection, qui engagent des rapports quelque peu différents entre les parlementaires, le chef de l'exécutif et les citoyens, sont réduits à la portion congrue : d'une certaine manière, la désignation des princes impériaux au Sénat conservateur (art. 57 de la constitution de l'an XII) et au sénat d'une part, et, de l'autre, l'élection des députés du Corps législatif du Second Empire. Dans son principe, la nomination, comme condition de recrutement, introduit des logiques de subordination qui autorisent les exécutifs impériaux à remettre publiquement et constitutionnellement en question la relation de représentation que les parlementaires prétendent entretenir avec la Nation.

### *Représenter la Nation ?*

En second lieu, les exécutifs impériaux refusent d'interpréter les opérations de désignation des parlementaires, qu'elles procèdent de la nomination ou de la candidature officielle, comme une délégation politique autorisant ces derniers à se prétendre représentants de la Nation. Sous le Premier Empire, Cambacérès, consul de 1799 à 1804 avant de devenir archichancelier de l'Empire, commente ainsi le statut des députés : « Dans un tel ordre de choses, le Corps législatif n'est point un corps de représentants de la nation, mais un corps de représentants des départements. Dans celui que la nouvelle Constitution présentait, les fonctionnaires étaient tous représentants du peuple. Leurs pouvoirs découlaient de la même source, et les grandes places cessaient d'être offertes à toutes les ambitions, par la gradualité de la confiance qui serait nécessaire pour y parvenir. De ces élections graduelles devait résulter un grand respect pour

---

<sup>11</sup> Christophe Voilliot, *La candidature officielle. Une pratique d'Etat de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, PUR, 2005.

l'opinion publique. On pouvait espérer aussi que ce mode aurait l'avantage de respecter le vœu de ceux qui ne voulaient voir aux grands emplois de l'Etat que des propriétaires, et le vœu de ceux qui souhaitaient qu'on n'arrivât à une place que par une autre. »<sup>12</sup> Avec une certaine mauvaise foi, Cambacérès reconnaît néanmoins au Corps législatif un caractère de représentation, mais, ajoute-t-il immédiatement, ce caractère « n'appartenait pas exclusivement aux députés des départements ; qu'il était pour ainsi dire buriné sur le front de tous les fonctionnaires, choisis directement ou indirectement par leurs concitoyens »<sup>13</sup>. Ainsi, dans cet ordre constitutionnel, les députés ne sont-ils pas plus « représentatifs » que tout autre fonctionnaire.

Pour le Sénat conservateur, Napoléon 1<sup>er</sup> tranche sans appel : « Le sénat se trompe s'il croit avoir un caractère national et représentatif ; ce n'est qu'une autorité constituée qui émane du gouvernement comme les autres. On lui a attribué, comme corps, une certaine puissance, mais ses membres, individuellement, ne sont rien. »<sup>14</sup> Enfin, dans son ouvrage consacré au Tribunat, Roger Dutruch constate qu'il « n'avait que les apparences de la représentation nationale. Il était, en effet, élu par le Sénat, qui n'avait lui-même aucune origine populaire, puisqu'au début il avait été composé en partie par une commission formée par Sieyès, Roger Ducos, le deuxième et le troisième Consuls et qu'il devait ensuite se compléter par cooptation, conformément à l'art. 24. »<sup>15</sup> Savoir ce que représentent les trois assemblées parlementaires et qui elles représentent sous l'Empire est un enjeu de luttes politiques entre des parlementaires attachés à un héritage révolutionnaire et l'Empereur qui prétend seul, mais avec succès, représenter la Nation.

Sous le Second Empire et en particulier sous l'Empire autoritaire, aucune des assemblées parlementaires n'est non plus en mesure de revendiquer à son profit la représentation légitime – même partagée – de la Nation. Autrement dit, le statut de « représentants politiques » des

---

<sup>12</sup> Jean Jacques Régis de Cambacérès, *Mémoires inédits : éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique*, tome 1, Laurence Chatel de Brancion éditeur, Paris, Perrin, 1999, pp.452-453.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.454.

<sup>14</sup> Joseph Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration, recueillies par un membre de son Conseil d'Etat et récits de quelques événements de l'époque*, Paris, Firmin-Didot frères, 1833, p.63.

<sup>15</sup> Roger Dutruch, *Le Tribunat sous le Consulat et l'Empire*, Thèse pour le doctorat (Sciences politiques et économiques), Paris, Rousseau, 1921, p.28.

parlementaires est résolument contesté et nié par l'institution impériale. Dans un discours prononcé devant le Corps législatif le 19 mars 1866, le ministre d'Etat Rouher affirme que « la souveraineté nationale a créé, en 1851 et en 1852, trois grandes institutions : une monarchie impériale, permanente et héréditaire, un sénat viager, et un pouvoir électif, le Corps législatif. Le Corps législatif n'est donc qu'un pouvoir défini, il ne représente pas la souveraineté »<sup>16</sup>. Pour cette dernière assemblée, Nicolas Tardits constate que les « députés ne sont plus liés à une assemblée pouvant se revendiquer comme les représentants d'une communauté politique imaginée : la nation souveraine. Ils sont désormais membres d'un « corps » du pouvoir impérial, des éléments structurants de l'ordre établi, des piliers institutionnels et non plus une chambre indépendante composée d'élus de la Nation »<sup>17</sup>. De son côté, le Sénat est considéré comme « un auxiliaire de l'empereur »<sup>18</sup>. Qu'elle soit incarnée par Napoléon 1<sup>er</sup> ou par Napoléon III, l'institution impériale revendique avec succès le monopole de la représentation légitime de la Nation à la faveur de la pratique du plébiscite qui met en scène un lien direct entre la Nation et le chef de l'Etat.

Pour résumer, l'institution impériale exerce un contrôle sur les parlementaires en les séparant pratiquement de ce groupe symbolique qu'est la Nation. Excepté pour le Corps législatif du Second Empire, ceux qui les désignent en pratique ne sont pas les citoyens. L'institution impériale n'a plus alors qu'à constater l'absence de mécanismes de délégation politique qui, dans une institution parlementaire autonome, fondent les prétentions et le pouvoir des parlementaires. Ce constat fait des assemblées un corps constitué et des parlementaires des « fonctionnaires » ou des « agents » qui ne sont plus en moyen d'incarner la Nation, même si – et ce n'est pas la même chose – on peut leur concéder de représenter les intérêts du peuple comme pour le Tribunal<sup>19</sup>. Ainsi s'exprime le Premier Consul : « Mon système est fort simple. J'ai cru que dans les circonstances il fallait centraliser le pouvoir et accroître l'autorité du

---

<sup>16</sup> Cité par Nicolas Tardits, « Le consentement législatif en régime autoritaire. Domination politique et recomposition parlementaire sous le Second Empire », dans Maya Collombon et Lilian Mathieu (dir.), *Dynamique des tournants autoritaires*, éditions du Croquant, 2021, p.56.

<sup>17</sup> Nicolas Tardits, « Usages de l'indemnité parlementaire. De sa dénonciation à sa réhabilitation sous le Second Empire », *Politiques de communication*, 2020, n°15, p.40.

<sup>18</sup> Henry Berton, *L'évolution constitutionnelle du Second Empire (doctrines, textes, histoire)*, Paris, Alcan, p.123.

<sup>19</sup> Mathilde Darriau, *Faire parler le « corps des muets » : le Corps législatif du Consulat et du Premier Empire (1799-1814)*, Master 1 de science politique sous la direction de Christophe Le Digol, Université Paris-Nanterre, 2021, p.86.



gouvernement, afin de constituer la nation. C'est moi qui suis le pouvoir constituant ; j'ai donc proposé le sénatus-consulte. Il faut actuellement attendre le résultat des collèges électoraux ; lorsque je fais une institution, je ne peux pas savoir si elle réussira. Si les collèges électoraux sont bien composés et animés d'un bon esprit, on s'occupera d'une meilleure organisation du Corps législatif. Car ces sourds-muets sont ridicules : c'est l'invention de Sieyès. Il n'y a de bon que les deux chambres. Nous avons déjà le Sénat. »<sup>20</sup> Cependant, les rapports entre l'exécutif et ces assemblées parlementaires ne sont pas uniquement dépendants des conditions de recrutement de leurs membres, mais également des conditions dans lesquelles s'organise et s'accomplit le travail législatif en leur sein.

## **II L'hétéronomie des assemblées parlementaires**

Dans les configurations impériales, le monopole du travail législatif, revendiqué habituellement par l'institution parlementaire, est remis en cause par l'institution impériale de plusieurs manières. D'une part, les constitutions impériales tendent manifestement à restreindre le champ et les limites de l'autorité parlementaire pour ce qui concerne la fabrication de la loi. Dans cette logique, le polycamérisme adopté et renforcé sous les deux Empires tend à distribuer entre plusieurs assemblées les attributions et les prérogatives dont sont dépositaires les assemblées législatives dans un système monocaméral. De ce point de vue, le polycamérisme impérial doit sans ambiguïté être interprété comme une stratégie de contrôle et d'affaiblissement des assemblées parlementaires. D'autre part, l'organisation même des assemblées et du travail législatif que leurs membres y accomplissent manifeste cette dépendance institutionnelle et politique envers l'autorité impériale.

### *La division du travail législatif*

Du point de vue de la pratique, le travail législatif peut être au moins décomposé en trois phases successives : l'initiative de la loi, l'élaboration et la discussion de la loi et, enfin, son vote. Dans le monocamérisme révolutionnaire ou constituant, ces trois phases relèvent des prérogatives

---

<sup>20</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *op. cit.*, p.165-166.

des assemblées législatives. Sous le Consulat et le Premier Empire, le travail législatif est fragmenté entre le Conseil d'Etat et trois assemblées qui interviennent à différents moments de la procédure législative. Dans un premier temps, un conseiller d'Etat lit le projet établi par son institution à la tribune du Corps législatif qui le transmet au Tribunal pour y être discuté. Le texte est alors examiné par une commission qui prépare les débats en séance. Chaque tribun peut ensuite intervenir soit pour soutenir le texte, soit pour s'y opposer. A l'issue de ces débats, le Tribunal vote en faveur ou contre le projet, puis émet un vœu qui sera exposé et défendu par trois tribuns devant le Corps législatif. Au sein de ce dernier, ces tribuns et trois conseillers d'Etat présentent leurs rapports devant les députés qui, à l'issue de leurs présentations, votent sans avoir pris la parole ni même amendé le texte de loi. Au cours de cette procédure, il est bien évident que l'initiative de la loi, sa discussion et son vote sont distribués entre trois institutions, affaiblissant d'autant l'influence politique des deux assemblées, le Corps législatif et le Tribunal. Le Sénat est quant à lui chargé de veiller à la constitutionnalité des lois si le Corps législatif ou le Tribunal lui envoie une loi à examiner, ce qui n'est jamais advenu. Comment ne pas résumer le rapport de Napoléon Ier à ces assemblées par ce propos de Pelet de la Lozère : « Son système fut toujours de réduire autant que possible les attributions du corps législatif ; il régla par ses décrets une foule de choses qui l'avaient été jusqu'alors législativement. Le tribunal ne pouvait dénoncer ces violations de la constitution, parce qu'il n'existait plus. Le sénat *conservateur* ne conserva pas. Le corps législatif n'osa murmurer, et les tribunaux obéirent »<sup>21</sup>.

Selon l'article 4 de la constitution de 1852, la « puissance législative s'exerce collectivement par le président de la République, le Sénat et le Corps législatif », mais le président de la République (devenu plus tard Empereur) « a seul l'initiative des lois » (article 8). Provenant du ministère, le projet de loi est rédigé par le Conseil d'Etat avant d'être adressé au président du Corps législatif<sup>22</sup>. Les bureaux de cette assemblée le discutent et nomment une commission de sept membres chargés de rédiger un rapport et de formuler des amendements envoyés au Conseil d'Etat pour avis. Des conseillers d'Etat sont ensuite nommés par l'empereur pour défendre le projet de loi devant le corps législatif qui, comme son prédécesseur impérial, n'a

---

<sup>21</sup> Joseph Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration, recueillies par un membre de son Conseil d'Etat et récits de quelques événements de l'époque*, Paris, Firmin-Didot frères, 1833, p.146.

<sup>22</sup> Vincent Wright, *Le Conseil d'Etat sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972.

que le choix de valider ou de rejeter le projet. Le Sénat est, toujours selon la constitution, le « gardien du pacte fondamental et des libertés publiques » (article 25) et il évalue la constitutionnalité de chaque loi avant leur promulgation.

Comme on peut le constater, le polycamérisme tend à répartir le travail législatif non seulement entre les assemblées parlementaires, mais surtout entre ces assemblées et l'exécutif qui en profite pour s'approprier l'initiative législative et contrôler les débats législatifs en limitant les possibilités et les capacités oratoires de leurs membres. De même, si les Corps législatifs conservent leur pouvoir de voter les lois, l'exécutif ne leur laisse cependant aucune liberté de modifier la loi : ils doivent la voter ou la refuser telle quelle.

### *L'organisation d'une dépendance institutionnelle*

En matière d'organisation, plusieurs propriétés institutionnelles caractérisent les assemblées considérées comme autonomes : leur permanence, la publicité des débats, l'élection de leur propre président ou la maîtrise de leur ordre du jour. De ce point de vue, une ou plusieurs de ces propriétés – et parfois la plupart – manquent aux assemblées hétéronomes : elles sont contestées voire refusées par d'autres institutions. Ainsi peut-on constater que certaines assemblées consulaires et impériales cessent d'être permanentes comme l'étaient les assemblées révolutionnaires. Par exemple, la durée des sessions parlementaires du Corps législatif sous le Premier Empire ne peut excéder officiellement quatre mois. De 1804 à 1806, celui-ci ne siège pas plus de deux mois et pas plus d'un mois les trois années suivantes. De son côté, le Sénat conservateur est convoqué par son président sur un ordre de Napoléon 1<sup>er</sup><sup>23</sup>. Le Tribunal peut siéger en principe toute l'année, mais son activité demeure tributaire des projets transmis au Corps législatif, ce qui limite en pratique son temps de session. Cette permanence n'est cependant pas du goût du Premier Consul et embarrasse le Tribunal lui-même, comme le rappelle Thibaudeau : « La session annuelle du Corps législatif ne durait que quatre mois, et le Tribunal était permanent ; quand il s'ajournait, il pouvait nommer une commission chargée de le convoquer si elle le jugeait convenable. Ces attributions et cette permanence surtout

---

<sup>23</sup> Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, article 59, dans Karen Fiorentino, *op. cit.*, pp.351-352.

s'accordait mal avec l'idée que Bonaparte se faisait du pouvoir du Premier Consul. Cependant le Tribunat lui-même parut embarrassé de cette permanence, et il n'en fit que l'usage le plus bénin et le plus modeste »<sup>24</sup>. Cette prudence ne suffit pourtant pas à sauver le Tribunat qui est supprimé en 1807. Sous le Second Empire, les assemblées sont convoquées ou prorogées par l'empereur. Mais les sessions du Corps législatif ne peuvent officiellement excéder trois mois. Cependant, si l'on compte les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires, le Corps législatif a siégé en moyenne cinq mois et demi par an<sup>25</sup>. Pour le Sénat, il siège « en session ordinaire une fois par an de février ou mars à juin ou juillet »<sup>26</sup>. Enfin, il faut souligner un « détail » qui a son importance : le pouvoir d'établir et de modifier le règlement des assemblées est transféré au Prince-Président par le décret du 22 mars 1852 puis le sénatus-consulte du 25 décembre de la même année. Pour la première fois, les assemblées perdent cette compétence réglementaire.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la publicité des débats parlementaires soit remise en question par les autorités impériales aussi bien sous le Premier Empire qui doit cependant gérer l'héritage des assemblées révolutionnaires que sous le Second Empire qui entrave plus directement cette publicité, du moins pendant sa phase autoritaire. La publicité des débats recouvre deux aspects distincts : d'une part, l'accès aux tribunes par un public censé représenter le peuple ; d'autre part, la diffusion de la parole parlementaire par l'intermédiaire des compte rendus ou des journaux<sup>27</sup>. Sous le Second Empire, les séances du Sénat ne sont pas publiques et les tribunes des spectateurs sont alors condamnées. En revanche, les séances du Corps législatif le sont, tout en étant réservées à un auditoire réduit. Cependant, la constitution du 14 janvier 1852 précise qu'il suffit d'une demande de cinq membres pour qu'il se forme en Comité secret. Si les débats sont reproduits sous la forme de procès-verbaux, la presse a interdiction de les commenter. Il faut attendre le 2 février 1861 pour qu'un sénatus-consulte modifie les règles de reproduction des débats législatifs ou sénatoriaux dans le sens d'une plus grande liberté<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *op. cit.*, pp.109-110.

<sup>25</sup> Nicolas Tardits, *Entre contrôle et autonomisation : les députés du Second Empire*, Master 2 de science politique, sous la direction de Christophe Le Digol, 2017, p.97.

<sup>26</sup> Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, p.222.

<sup>27</sup> Hugo Coniez, *Ecrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, Paris, Editions Pepper-L'Harmattan, 2012, pp.12-13.

<sup>28</sup> Karen Fiorentino, *op. cit.*, pp.360-361.

Sous le Premier Empire, les séances du Sénat conservateur ne sont pas publiques alors que celles du tribunal et du Corps législatif le sont, mais avec une audience limitée à 200 personnes. La réforme de 1802 qui instaure trois commissions au sein du Corps législatif tend encore à limiter cette publicité déjà faible dans la mesure où les projets de loi sont discutés en leur sein. L'enjeu politique autour de la publicité ou non des débats réside dans la possibilité ou non d'accumuler du crédit politique dans le cadre des activités parlementaires. Privés de publicité, les parlementaires demeurent pour une grande partie des figures anonymes et leurs activités (travail en commission ou interventions orales) ne donnent lieu à aucune valorisation ou reconnaissance particulière auprès des citoyens, ni de leur fonction parlementaire ni de leur personne. Seul l'Empereur est susceptible de leur être reconnaissant de leur fidélité en leur accordant des honneurs, des gratifications ou des biens.

L'hétéronomie des assemblées impériales se donne également à voir dans la désignation de la direction politique des assemblées parlementaires. La présidence des assemblées n'est pas toujours décidée par un vote des parlementaires, mais attribuée par une autorité extérieure, en l'occurrence l'Empereur. Dans la continuité des assemblées révolutionnaires, de l'an VIII à l'an X, le Corps législatif désigne et renouvelle son président tous les quinze jours. Le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII accorde au premier consul le droit de désigner dorénavant son président au début de chaque session ainsi que les quatre questeurs administrant les fonds de l'assemblée. Pour le Sénat conservateur, le président est dans un premier temps lui aussi désigné par ses pairs. Puis, la présidence est confiée aux consuls qui sont membres de cette assemblée. Sous l'Empire, Napoléon I<sup>er</sup> peut en présider les séances et, en son absence, il peut désigner un grand dignitaire pour le remplacer. L'Empereur nomme le président ordinaire du Sénat, renouvelé tous les ans<sup>29</sup>. Selon l'article 23 de la Constitution du 14 janvier 1852, le « président de la République » nomme le président et les vice-présidents du Sénat pour une année et, selon l'article 43, fait de même pour le président et les vice-présidents du Corps législatif pour une année. Les assemblées impériales deviennent donc dépendantes du bon-vouloir de l'Empereur et cette dépendance s'accompagne souvent d'une perte de maîtrise de l'ordre du jour et de la gestion de leur temps<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Vida Azimi, *op. cit.*, p.21.

<sup>30</sup> Fabien Menant, *op. cit.*, p.54.

Cette dépendance s'accompagne d'une faible spécialisation du travail des assemblées comme d'une faible valorisation des compétences spécialisées que détiennent les parlementaires. L'une des manifestations d'une division du travail d'assemblée dans ces assemblées hétéronomes consiste dans la division en sections du Tribunal, recomposées tous les ans. Trois sections (législation, intérieur et finance) sont ainsi créées pour s'ajuster à la division du travail en cours au sein du Conseil d'Etat. Un autre aspect de cette spécialisation réside dans la création de commissions : d'une part, des commissions de sept membres, nombreuses et provisoires, créées ponctuellement pour examiner chaque projet de loi et disparaissant une fois leur examen achevé (Corps législatif du Second Empire) ; d'autre part, des commissions permanentes, peu nombreuses et composées d'un petit nombre de parlementaires (Corps législatif du Premier Empire). Lors du sénatus-consulte du 19 août 1807, trois commissions composées de sept membres chacune (de législation civile et criminelle, d'administration intérieure, des finances) sont créées, Napoléon se réservant le droit d'en nommer les présidents. En leur sein sont nommés des députés plutôt spécialisés sur les objets des commissions qui reçoivent les projets de loi avant leur communication officielle au Corps législatif. Cette amorce de spécialisation des structures et incidemment des compétences engage cependant un nombre relativement faible de parlementaires disposant des compétences requises par ces commissions. Cette spécialisation au sein du Corps législatif ne doit pas masquer la norme d'une faible spécialisation des activités dans les assemblées hétéronomes, les activités législatives s'accompagnant souvent d'activités que l'on retrouve dans les salons mondains, notamment des compte rendus d'ouvrages reçus par les assemblées.

## **Conclusion**

L'action de ranger certaines assemblées parlementaires dans une configuration impériale n'est pas le geste académique le plus naturel. D'un côté, elle s'oppose à un nominalisme qui nie le geste comparatif en considérant chaque assemblée comme irréductible les unes aux autres. De l'autre, elle s'oppose à une vision universalisante qui nie les propriétés institutionnelles qui distinguent les assemblées les unes des autres en les identifiant spontanément au « pouvoir législatif ». En évitant ces deux écueils, l'observateur se donne les moyens d'étudier un ensemble de variations institutionnelles qui, en l'occurrence, relèvent davantage de logiques hétéronomes que de logiques d'autonomisation propres à d'autres configurations

parlementaires. L'hétéronomie qui caractérise ces assemblées impériales tend fondamentalement à structurer l'ensemble des usages que font de l'institution les agents intéressés à son « bon » fonctionnement, qu'ils y appartiennent ou qu'ils lui soient extérieurs. Ainsi ces assemblées sont-elles pour l'essentiel réduites aux activités de ratification et de légitimation du pouvoir impérial. Ce faisant et on le comprend aisément, ces assemblées sont moins spécialisées dans leur organisation que celles exprimant des logiques plus autonomes : l'essentiel se passe ailleurs, auprès de l'Empereur et au Conseil d'Etat.

Fort logiquement, ces assemblées hétéronomes sont contemporaines d'une perte d'autonomie de la politique : la concurrence électorale pour l'accès aux fonctions parlementaires est réduite à sa plus simple expression, voire niée, et les activités parlementaires demeurent encadrées dans des activités mondaines auxquelles se livrent les parlementaires à l'extérieur comme à l'intérieur de leur institution. Ces assemblées sont insérées dans un système curial et à sa hiérarchie des honneurs qui s'organisent autour de la personne de l'Empereur et ses membres n'y occupent pas nécessairement les positions les plus élevées ni les plus prestigieuses. D'ailleurs, ces assemblées prêtent une grande attention au protocole et au cérémonial d'assemblée, aux honneurs et aux signes extérieurs de leur statut. Les sénateurs du Premier Empire ne consacrent-ils pas huit mois – du 8 nivôse au 8 thermidor an VIII – à débattre de leur costume<sup>31</sup> ? La plupart du temps, les parlementaires accèdent à leur fonction non à l'issue de l'accumulation d'un capital politique et électoral, mais en raison des positions sociales qu'ils occupent (clergé, militaires, fonctionnaires, etc.) et en reconnaissance de services rendus. En ce sens, l'une des fonctions que remplissent ces assemblées parlementaires consiste dans l'intégration d'élites aux trajectoires politiques et aux origines sociales variées, d'une part, et dans la subordination de ces élites au régime impérial, de l'autre.

---

<sup>31</sup> Franck Duchesne, *La formation du sénat-conservateur. Genèse et usages d'une institution impériale (1799-1802)*, Master 1 de science politique, sous la direction de Christophe Le Digol, Université Paris Nanterre, 2017, pp.56-57.