

Elina Lemaire

**LE DÉSACCORD DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT SUR
« LA CONSTITUTION DU POUVOIR POLITIQUE EN TEMPS DE GUERRE » :
L'ÉCHEC DU PROJET BRIAND SUR LES DÉCRETS-LOIS (DÉCEMBRE 1916-JANVIER 1917)**

Si les institutions de la Troisième République sombrèrent dans le désastre de l'été 1940, elles résistèrent sans être balayées au bouleversement exceptionnel tant par son ampleur que par sa gravité que fut la Première Guerre mondiale. Comme l'observe Fabienne Bock dans son ouvrage consacré au *Parlementarisme de guerre 1914-1919*, « dans l'histoire de la France des deux derniers siècles, la Grande Guerre est la première – et la seule – crise majeure qui n'entraîne pas un changement brutal de régime¹ ».

La résistance des institutions fut alors d'autant plus remarquable que, eu égard notamment aux conditions de son élaboration et de son adoption, rien n'était prévu, dans le texte de la Constitution de 1875, pour régler le fonctionnement des institutions en temps de guerre. Entre 1889 et 1914, des projets avaient sans doute vu le jour pour l'organiser dans l'hypothèse d'un conflit². Pratiquement tous échouèrent, et la République, en août 1914, entra en guerre sans que ses institutions n'y fussent préparées³.

Du point de vue constitutionnel et alors que l'indépendance nationale était menacée, l'un des problèmes majeurs que durent résoudre les hommes de l'époque fut celle de l'adaptation des institutions libérales aux contraintes nouvelles et impérieuses résultant du conflit. La question de l'articulation entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire, par exemple, fut absolument centrale. À qui revenait la prérogative de diriger les opérations ? Qui avait la responsabilité des décisions engageant les troupes sur le terrain ? Questions cruciales pour lesquelles il n'y avait pas de réponse en droit, en dehors de deux dispositions laconiques des lois constitutionnelles de 1875⁴.

¹ F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, Paris, Belin 2002, p. 9.

² *Ibid.*, p. 19 *sq.* et P. RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris/New Haven, PUF/Yale University Press, 1925, p. 18 *sq.*

³ Il existait certes quelques textes épars (par exemple, la loi sur l'état de siège, la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions armées ou encore le décret du 28 octobre 1913 portant règlement sur la conduite des grandes unités), mais rien n'était prévu quant au fonctionnement général des institutions.

⁴ L'article 3 de la loi du 25 février, aux termes duquel le Président de la République « dispose de la force armée » ; l'article 9 de la loi du 16 juillet, aux termes duquel « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ». Sur cette question fondamentale des rapports entre les pouvoirs civil et militaire, les archives parlementaires – et notamment les procès-verbaux des comités secrets de la Chambre et du Sénat et des séances de commissions parlementaires – principalement de l'armée – constituent la première et la principale source d'informations.

Du point de vue des rapports entre les pouvoirs publics, la question du poids respectif des organes législatif et exécutif dans la définition de la politique nationale devait également se poser avec une acuité particulière. Quel devait être le rôle joué par chacun des organes constitués pendant cette période exceptionnelle ? L'économie juridique des institutions devait-elle être bouleversée pour faire face efficacement aux événements ? Le parlementarisme « à la française », caractérisé par la prédominance du Parlement et l'effacement, plus ou moins marqué mais réel, des organes de l'exécutif, allait-il survivre aux difficultés inédites soulevées par le conflit ? Était-il possible de concilier les exigences de célérité et de secret, indispensables en temps de guerre, avec les principes de la démocratie délibérative – surtout dans un régime dans lequel le Parlement avait un champ de compétence illimité et discutait de *tout* ? À ces questions, qui n'avaient pas été résolues avant 1914, il a fallu répondre sous la pression des circonstances, pendant toute la durée du conflit. Dans le cadre établi par les lois constitutionnelles de 1875 que les hommes de l'époque choisirent alors de ne pas modifier, le fonctionnement des institutions, à la fois civiles et militaires, fut réglé par touches, en fonction des besoins imminents mais aussi, très largement, du contexte et des équilibres politiques.

Comment, face à cette épreuve, la question des rapports entre le Parlement et les organes de l'exécutif fut-elle réglée⁵ ? Dressant un tableau synthétique des rapports entre les principales institutions pendant la Grande Guerre, l'historien Nicolas Roussellier⁶ observe que deux idées, véhiculées par une partie de l'historiographie de la Première Guerre mondiale, ont jusque récemment nourri l'imaginaire collectif, avant d'être, au moins dans une certaine mesure, battues en brèche par l'étude précitée de Fabienne Bock. La première idée, c'est celle d'un déclin du Parlement ; la seconde, qui lui est d'ailleurs intimement liée, c'est celle d'un renforcement des organes de l'exécutif – et singulièrement de la présidence du Conseil – pendant la durée du conflit.

En réalité, la lecture des événements ne permet certainement pas une interprétation univoque des rapports de force qui se sont établis entre le Parlement et l'exécutif pendant la Grande Guerre. Bien plus, alors que les organes constitués n'ont cessé d'agir dans le même cadre normatif (principalement régi et délimité par les trois lois constitutionnelles), leurs rapports ont évolué au gré de circonstances très diverses : l'évolution, par exemple, de la situation sur le plan militaire, la variation des besoins nés du conflit, l'état de l'opinion publique, ou encore la personnalité des acteurs politiques principaux – on songe notamment à la présidence du Conseil par

⁵ Pour un aperçu du fonctionnement des institutions pendant la Grande Guerre, voir l'indispensable étude de G. BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, Paris, PUF, 1967, t. II.

⁶ N. ROUSSELLIER, « Le Parlement face à l'Exécutif », in *Le parlementarisme de guerre en France et en Europe*, colloque organisé par le Sénat en juin 2014, dont les actes sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/parlementarisme_de_guerre/parlementarisme_de_guerre.html. Du même auteur, voir également : « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 2008, n° 10, p. 13-20.

Clémenceau. La place, le rôle et le poids respectifs des organes exécutif et législatif furent donc variables selon la période envisagée. S'il est évident que l'autorité des organes de l'exécutif, en raison notamment des qualités inhérentes à la formation et à la manifestation de leur volonté – fort utiles en temps de crise – a pu, dans une certaine mesure et à certaines périodes, être très manifestement renforcée, cette situation ne fut pas une constante pendant la Grande Guerre.

Dans les rapports complexes qui s'établissent alors entre le Parlement et l'exécutif, il est possible de distinguer schématiquement au moins quatre phases⁷. La première, qui débute avec la guerre et s'étend jusqu'à la fin du mois de décembre 1914, correspond à l'éclipse totale du Parlement. Convoquées par le Président de la République en session extraordinaire le 4 août 1914 (le lendemain de la déclaration de guerre par l'Allemagne et deux jours après la déclaration présidentielle de l'état de siège⁸), les Chambres s'ajournèrent le jour même⁹. Dans la ferveur mystique de l'« Union sacrée », députés et sénateurs consentirent à laisser le champ libre à l'exécutif – chacun étant alors convaincu que la victoire était à portée de main, la guerre serait courte. Les Chambres ne devaient plus se réunir avant le 22 décembre 1914¹⁰, et pendant toute cette période, les organes de

⁷ Le découpage auquel nous avons procédé s'inspire de celui d'A. SOULIER, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Paris, Sirey, 1939, p. 326, qui ne distingue quant à lui que trois phases. Pour des informations complémentaires, on consultera l'ouvrage de F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, op. cit. ou, pour un exposé plus synthétique, l'étude de N. ROUSSELLIER, « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », art. cité.

⁸ Adoptée après la crise du 16 mai 1877 dans un climat de défiance à l'égard du Président de la République, la loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège, qui complétait la loi du 9 août 1849, attribuait la compétence exclusive au parlement pour déclarer l'état de siège. En cas d'ajournement des Chambres, l'article 2 prévoyait que le Président de la République pouvait déclarer l'état de siège sur avis du Conseil des ministres, mais que les Chambres se réunissaient de plein droit deux jours après, pour décider de le maintenir ou de le lever (articles 2 et 5). En 1914, Poincaré avait déclaré l'état de siège par un décret du 2 août (*JO*, 3 août 1914, p. 7083). La loi du 5 août 1914 (*JO*, 6 août, p. 7126) maintenait l'état de siège pendant toute la durée de la guerre et habilitait le Président de la République, sur avis du Conseil des ministres, à lever l'état de siège et à le rétablir sur une partie ou sur l'ensemble du territoire : c'était là une première illustration de l'extension de la compétence normative des organes de l'exécutif dans un domaine qui relevait en principe, en application des dispositions précitées, de la compétence du parlement.

⁹ *JO*, 5 août 1914, p. 7123. Le bulletin de séance de la Chambre haute indique que « le Sénat s'ajourne *sine die* », celui de la Chambre des députés que « la Chambre s'ajourne à une date indéterminée en maintenant la session ouverte ». Seul le Président de la République était habilité, sur le fondement de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, à ajourner les Chambres. Malgré l'absence de disposition constitutionnelle écrite, Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, observait que « le droit d'ajournement attribué en France au Président de la République ne préjudicie pas au droit qu'ont les Chambres de suspendre elles-mêmes leurs séances pour un temps dont elles fixent elles-mêmes la durée ; les ajournements, en ce cas, sont appelées prorogations » (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire* [désormais cité *Traité*], Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893, p. 489).

¹⁰ Le 3 septembre, et contrairement à l'esprit – au moins – de la loi du 3 avril 1878, le Président de la République prononçait la clôture de la session parlementaire (*JO*, 4 août, p. 7853). Dans l'exposé des motifs, le gouvernement arguait principalement de la

l'exécutif¹¹ ont exercé le pouvoir seuls et sans contrôle : le régime prit alors la forme d'une quasi-dictature, dans le cadre de laquelle, d'ailleurs, la part des militaires fut très importante¹². À partir de janvier 1915 et avec le retour du Parlement, s'ouvrit une période plus équilibrée durant laquelle les Chambres cherchèrent – et parvinrent, dans une certaine mesure – à se positionner dans l'effort de guerre. Le gouvernement, qui ne réussit pas à obtenir un nouvel ajournement¹³, dut apprendre à composer avec le Parlement en dépit des difficultés inhérentes à la guerre : il fut alors contraint d'accepter et la discussion, et le contrôle¹⁴ – que les Chambres n'exercèrent dans un premier temps (jusqu'au mois de juin 1916) qu'avec

mobilisation d'une partie des parlementaires et du transport des pouvoirs publics à Bordeaux pour justifier sa demande de clôture. En décembre 1914, après le retour des pouvoirs publics à Paris, le parlement était convoqué en session extraordinaire le 22 décembre (décret du 12 décembre, *JO*, 13 décembre, p. 9130). La session extraordinaire prit fin le lendemain (*JODP*, 1914, p. 3143). Conformément aux dispositions de la Constitution (article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1875), la session ordinaire des Chambres devait débiter le second mardi de chaque année. La session ordinaire devait donc s'ouvrir de plein droit, sans décret de convocation, en janvier 1915. Réunies le 12 janvier 1915, les Chambres n'allaient plus se séparer pendant toute la durée de la guerre, le Président de la République n'usant plus de faculté de clôturer la session parlementaire, voir G. BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, *op. cit.*, p. 60-61.

¹¹ Et les institutions militaires, voir par exemple P. RENOUVIN *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 76 sq.

¹² Dans les premiers mois de la guerre, le rapport de force entre les autorités civiles et militaires tourna, au moins sur les questions militaires, à l'avantage de ces derniers. Dans son journal, Abel Ferry (1881-1918, le neveu de Jules) qui était alors député de la gauche radicale et sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères note : « 22 décembre 1914 [...]. L'État-Major laisse évidemment le Président [de la République] dans l'ignorance des événements militaires. Il en est ulcéré et plus d'une fois reviendront au Conseil ces mots : "Nécessité de rétablir la suprématie des pouvoirs civils". [...] 30 décembre 1914. [...] Les généraux mangent du civil. Ils sont, dans toute la France, les maîtres. Les préfets n'existent plus. Les parlementaires sont brimés. [...] Janvier 1915 [...] Il y a, au Conseil, un désir marqué d'être un "gouvernement moins gouverné". [...] *Je crois que la difficulté est dans le conflit d'attributions du pouvoir militaire et du pouvoir civil.* Le Grand Quartier Général est secret, inaccessible. Il a laissé ignorer, j'en ai maintenant la preuve, la défaite de Charleroi, au mois d'août, à Viviani, à Poincaré, à Messimy même, ministre de la guerre [dans le cabinet Viviani I]. On apprend les échecs [...] par moi [Abel Ferry était mobilisé], ou par hasard. Le Grand Quartier Général refuse de faire connaître le chiffre de nos pertes au Gouvernement » (A. FERRY, *Les carnets secrets d'Abel Ferry 1914-1918*, Paris, Grasset, 1957, p. 36-39). Dans le même sens, voir également p. 45, 51, 70-71, et 103.

¹³ F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, *op. cit.*, p. 92. Du point de vue militaire, le gouvernement semble avoir repris le contrôle des opérations à partir du second trimestre de l'année 1915 (voir, à ce sujet, les fort utiles *Carnets secrets* d'Abel Ferry, *op. cit.*, notamment p. 87 sq.).

¹⁴ Le journal d'Alexandre Ribot (1842-1923), qui était ministre des finances dans le cabinet Viviani II (août 1914–octobre 1915), nous apprend que les membres du gouvernement appréhendaient le retour des Chambres, et le nouvel équilibre des pouvoirs qui en résulterait. À la date du 8 décembre 1914, Ribot notait : « On est content de voir le gouvernement rentrer peu à peu [à Paris, depuis Bordeaux où il s'était installé début septembre 1914]. Les Chambres seront-elles aussi unies qu'au mois d'août et ne voudront-elles pas forcer les ministres à s'expliquer ? C'est le point d'interrogation. » (A. RIBOT, *Journal d'Alexandre Ribot et correspondances inédites 1914-1922*, Paris, Plon, 1936, p. 23).

modération¹⁵. À cette deuxième phase succédait, à partir de la tenue des premiers comités secrets¹⁶, une troisième, qui s'est manifestée par le renforcement du contrôle du Parlement sur l'exécutif et sur l'armée. Les difficultés notamment militaires se faisant plus nombreuses – 1916 fut l'année de Verdun – la pression sur le gouvernement s'accrut. Le Parlement allait s'organiser pour participer pleinement à l'effort de guerre, et ne devait plus hésiter à interpeller le cabinet. Pour la première fois depuis le début du conflit, un gouvernement fut renversé par la Chambre en novembre 1917, à la suite d'un vote de défiance explicite¹⁷. À l'issue de cette crise ministérielle, le Président Poincaré appela Georges Clémenceau à la présidence du Conseil : une nouvelle phase de stabilité et de vigueur gouvernementales s'ouvrit alors, durant laquelle le Parlement fut contraint de céder du terrain, le rapport de forces tournant, à ce moment-là, en faveur de l'exécutif.

L'épisode ici relaté, qui concerne un projet de loi sur l'extension de la compétence normative du pouvoir réglementaire déposé par le gouvernement Briand, se déroule dans la période qui correspond à un regain de vigueur de l'action parlementaire. Il révèle, d'une part, l'impréparation des institutions de la Troisième République à l'hypothèse d'une guerre ; il illustre, d'autre part, la méthode – empirique – qui fut adoptée pour faire face aux difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentèrent ; il témoigne enfin du rapport de forces existant à la fin de l'année 1916 entre le Parlement et le gouvernement, les députés résistant vigoureusement, dans cette affaire, à l'entreprise du cabinet, qui finit par être enterrée.

En décembre 1916, la situation politique du gouvernement était fortement fragilisée. Briand avait été appelé à la présidence du Conseil après la retraite du gouvernement Viviani, en octobre 1915. Après l'éclipse de la

¹⁵ Cet avis n'est pas partagé par G. Bonnefous dans *Histoire politique de la Troisième République*, *op. cit.*, p. 119, qui évoquait un harcèlement du gouvernement par le parlement dès 1915.

¹⁶ Article 5 de la loi du 16 juillet 1875 : « Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. – Néanmoins, chaque chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. » Ces comités, qui se tenaient donc à huis clos, obligeaient le gouvernement à s'expliquer clairement sur la conduite de la guerre et sur la situation de l'armée française. Les premières demandes de réunion des chambres en comité secret se font jour en juin 1915. Les gouvernements successifs (Viviani et Briand) n'y étaient pas particulièrement favorables, et avaient réussi à les éviter jusqu'à l'été 1916. Voir à ce sujet le *Journal* d'Alexandre Ribot, à la date du 24 mai 1916 – soit trois semaines avant la réunion du premier comité secret : « On discute dans les couloirs [de la Chambre] pour savoir s'il y aura un comité secret où on étranglera le ministère » (*op. cit.*, p. 29). Et deux jours plus tard : « Le président du Conseil accepte en principe une séance secrète. On y lavera un peu de linge sale et on y détruira plus d'une fausse légende sur ce qui s'est passé au quartier général à propos de Verdun. Mais le cabinet en sortira-t-il fortifié ?... La guerre dure trop pour que les Chambres gardent le calme qu'elles avaient au début de 1915. Nous aurons des jours très difficiles à traverser. » (*ibid.*) Pour des détails relatifs à la procédure suivie dans les Chambres pour la tenue de ces comités secrets, voir E. PIERRE, *Traité*, supplément de 1919, p. 1141 sq.

¹⁷ Le gouvernement Painlevé fut renversé par 277 voix contre 186, le 13 novembre, *JODP*, p. 2954. Sans compter les remaniements ministériels, la République a connu quatre gouvernements entre janvier 1915 et novembre 1917.

fin de l'année 1914, le Parlement s'était progressivement organisé pour faire face au conflit qui semblait s'installer dans la durée. Au sein des premiers comités secrets, tenus par la Chambre des députés en juin et en novembre et décembre 1916¹⁸, le gouvernement et le président du Conseil furent vivement critiqués. À l'issue du deuxième comité secret, au cours duquel il fut particulièrement malmené¹⁹ – du point de vue institutionnel, les députés lui reprochaient notamment son manque d'énergie²⁰, l'emprise du commandant en chef des armées françaises (le général Joffre) sur le gouvernement et plus généralement le fonctionnement du Haut-commandement²¹ –, Aristide Briand remettait (le 9 décembre) sa démission au Président de la République. Faute d'avoir pu lui trouver un remplaçant, Raymond Poincaré lui enjoignit de former à nouveau un cabinet. Preuve de l'influence grandissante du Parlement sur la direction de la politique nationale et de la guerre, Briand chercha, dans la formation de son gouvernement et dans la définition de la politique du ministère, à se conformer aux vœux de la Chambre, exprimés dans l'ordre du jour adopté à l'issue des délibérations du second comité secret²².

¹⁸ Et au Sénat en juillet 1916.

¹⁹ Pour un résumé des séances des comités secrets, voir G. BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, op. cit., p. 130 sq.

²⁰ En juillet 1915, et alors que Briand était ministre de la justice dans le second cabinet Viviani, Abel Ferry disait déjà de lui : « C'est toujours un beau spécimen de rhéteur, mais ce n'est pas un homme d'action. Il n'a pas l'émotion de la guerre » (*Les carnets secrets d'Abel Ferry 1914-1918*, op. cit., p. 97) et plus loin (en février 1916, et alors que Briand est président du Conseil) : « Briand n'a de la volonté que par soubresauts ; il retombe ensuite dans sa nonchalance rêveuse de Breton » (*ibid.*, p. 133).

²¹ La direction de la guerre par les militaires, outre le fait qu'elle était opaque et difficilement contrôlable par les représentants de la nation, était à l'origine d'un déficit démocratique et d'une dilution des responsabilités. À la tribune du comité secret de la Chambre, le 5 décembre 1916, Aristide Briand résumait parfaitement les griefs qui étaient adressés au gouvernement par les députés sur la question des rapports entre les autorités civiles et les autorités militaires : « La préoccupation des Chambres, c'était que le Gouvernement ne laissât pas échapper son droit constitutionnel au profit, si j'ose dire, d'un commandement quelconque, qu'il exerçât toutes ses prérogatives et que réellement, en temps de guerre, il en eût nettement la direction et la conduite. Les choses ont, a-t-on dit, évolué de telle manière, dans cette guerre, qu'au bout de deux ans et demi il se trouve une autorité voisine du Gouvernement et qui domine celui-ci ; c'est le Gouvernement qui a la responsabilité constitutionnelle, et une organisation militaire s'est, par le déroulement des choses, peu à peu substituée à lui, en telle sorte que nous, Parlement, nous ne savons plus qui nous avons devant nous pour exercer nos critiques et notre contrôle, et nous constatons qu'il peut arriver que dans de pareilles conditions, la conduite de la guerre ne reçoive pas une impulsion suffisamment énergique pour donner à ce pays, qui la mérite par tant de sacrifices, la victoire à laquelle il a droit » (*JODP*, 1916, p. 243 – les procès-verbaux des séances des comités secrets ont été publiés à la fin de la guerre, à partir de 1919). Sur la même question des rapports entre les autorités civiles et militaires, voir également le procès-verbal du comité secret du 4 décembre 1916.

²² Cet ordre du jour était ainsi conçu : « La Chambre, prenant acte des déclarations du Gouvernement sur la réorganisation du commandement, approuvant sa résolution de concentrer, sous une direction restreinte, la conduite générale de la guerre et l'organisation économique du pays... » (*JO*, 8 décembre 1916, p. 10604).

Les critiques formulées par les députés en comité secret furent immédiatement à l'origine d'une réorganisation du commandement : l'influence des militaires – et notamment de Joffre – dans la conduite de la guerre s'en trouvait réduite, et celle du gouvernement renforcée. Sur le modèle du *War Cabinet* anglais qui venait d'être instauré Outre-Manche, Aristide Briand avait par ailleurs décidé la création d'un Comité de guerre²³. Cette institution, regroupant, autour du président du Conseil, les ministres les plus importants²⁴, avait pour mission de coordonner l'action des différents ministres dans la direction de la guerre, et de renforcer, ainsi, le rôle et les prérogatives des autorités civiles dans ce domaine. Briand fit également l'effort de resserrer son nouveau gouvernement, afin de permettre, au niveau de l'exécutif, une prise de décision plus énergique²⁵.

Le 13 décembre 1916, le président du Conseil se présenta à la Chambre avec son nouveau ministère pour défendre les réformes entreprises. Le lendemain, 14 décembre, il fit également déposer, sur son bureau, un projet élargissant la compétence réglementaire des organes de l'exécutif, qui était ainsi conçu :

Projet de loi autorisant le Gouvernement jusqu'à la cessation des hostilités, à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale.

Article unique. Jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre, par des décrets rendus en Conseil des Ministres, toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront

²³ Devant les députés, Briand déclarait : « Il y a quelques jours, la Chambre s'est réunie en comité secret et, pendant dix séances, ont été débattues devant elle les questions les plus diverses, les plus délicates. [...] De ce long débat se sont dégagées deux idées essentielles qui, après les explications particulièrement nettes du Gouvernement, et d'accord avec lui, ont été introduites dans un ordre du jour que la Chambre a voté avec sa confiance. Le gouvernement vous avait fait connaître comment il entendait la direction de la guerre et que, pour y pourvoir d'une manière plus efficace, il avait résolu de se resserrer en un comité d'action dont il vous a indiqué la composition et l'objet. [...] Qu'il s'agisse de l'action gouvernementale appliquée à l'action de guerre et de la composition du cabinet tel qu'il a été reconstitué à cet effet [...] satisfaction a été donnée à votre ordre du jour. [...] Le cabinet contient, comme je vous l'avais promis, un comité de guerre qui aura tous pouvoirs de décision prompte et qui dispose de moyens d'action adéquats ». En réalité, les prérogatives de ce comité étaient peu étendues : contrairement au *War Cabinet* britannique, il n'avait aucun pouvoir décisionnel, son rôle étant purement consultatif. Voir P. RENOUVIN *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 87-88.

²⁴ Aux côtés de Briand, le ministre des finances (Ribot), le ministre de la guerre (Lyautey), le ministre de la marine (l'amiral Lacaze) et le ministre de l'armement et des fabrications de guerre (Albert Thomas). Le décret de création de ce comité précisait par ailleurs que le général Joffre, qui devenait conseiller technique militaire du gouvernement, assisterait aux séances du comité « à titre consultatif » : la crise ministérielle de l'hiver 1916 fut aussi à l'origine d'une réorganisation du haut-commandement. Voir P. RENOUVIN *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 81 *sq.*

²⁵ Moins de ministres, mais beaucoup plus de sous-secrétaires d'État. A propos du ministère Briand (avant le remaniement de décembre 1916), Abel Ferry observait : « Pendant un an et demi, chaque matin s'était réuni de 9 heures à midi et demi un Conseil de vingt-deux membres qui parlait de la guerre sans jamais la faire. Briand, de sa voix la plus vague, lisait les dépêches dont il paraissait prendre connaissance pour la première fois » (*Les carnets secrets d'Abel Ferry 1914-1918*, *op. cit.*, p. 158).

commandées par les nécessités de la Défense nationale, en ce qui concerne la production agricole et industrielle, l'outillage des ports, les transports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publique, le recrutement et la main-d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation.

Au cas où l'un de ces décrets nécessiterait une ouverture de crédits, la demande en serait déposée dans la huitaine.

Il pourra être appliqué à chacun de ces décrets des pénalités à fixer dans des limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et dix mille francs d'amende²⁶.

L'initiative gouvernementale posait clairement la question de savoir quelle devait être, dans les circonstances particulières du conflit, l'étendue de la compétence normative respective du Parlement et du gouvernement et, *in fine*, si les organes de l'exécutif seraient en mesure de peser sur la conduite des affaires de l'État. Bien qu'audacieux, le projet Briand n'était pas voué à l'échec : face à l'impréparation des institutions et devant les contraintes inédites résultant de la guerre, l'accord était unanime sur l'inadéquation de certains procédés institutionnels aux périodes de crise. Prenant acte de « ... l'erreur que nos prédécesseurs et nous-mêmes avons commise en négligeant de statuer, quand il était temps, sur la constitution du pouvoir politique en temps de guerre²⁷ », la plupart des parlementaires étaient, comme Aristide Briand, d'accord sur la nécessité d'accélérer le processus décisionnel, c'est-à-dire principalement, en termes juridiques, les procédés d'élaboration des normes (I). Mais le projet gouvernemental rencontra une très vive hostilité, à la Chambre en général et au sein de la commission spéciale chargée de l'examiner en particulier. C'est pourquoi le projet d'extension de la compétence normative de l'exécutif fut écarté, au profit d'une modification du règlement de la Chambre, créant un procédé accéléré de discussion et de vote des lois (II).

I. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DE LA PROCÉDURE NORMATIVE AUX CONTRAINTES DE LA GUERRE

L'inefficacité relative de la procédure législative ordinaire face aux contraintes particulières de la guerre a été constatée par les contemporains dès le début des hostilités. Aussi Parlement et gouvernement n'ont-ils pas

²⁶ *JO*, Documents parlementaires, 1916, n° 2783. Le lendemain de la clôture du comité secret (8 décembre), Joseph Reinach, qui n'était plus député (il avait été battu aux élections législatives de 1914), adressait à Briand une lettre dans laquelle il suggérait au président du Conseil de « réclame[r] le vote immédiat d'une loi autorisant le gouvernement pour le temps de guerre, à trancher par décret toutes les questions militaires, politiques, économiques, ayant trait à la défense nationale » (cité par G. SUAREZ, *Briand. Sa vie, son œuvre*, Paris, Plon, 1940, t. IV, p. 65). Pour une analyse juridique approfondie du projet Briand, voir J. BARTHÉLEMY, « Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir législatif », *Revue politique et parlementaire*, 1917, p. 5 sq.

²⁷ Intervention à la tribune de Léon Bérard (1876-1960), qui fut député de 1910 à 1927, sénateur de 1927 à 1940, et plusieurs fois ministre, *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3692.

hésité, dès le mois d'août 1914, à recourir à des expédients provisoires (A). En décembre 1916, l'accélération du processus d'élaboration des normes fut l'un des éléments principaux du programme politique du nouveau cabinet Briand (B).

A. Légiférer en temps de guerre, entre permanence et exception

Conformément à la distribution classique des pouvoirs dans un régime parlementaire, la Constitution de la Troisième République habilitait le Parlement et l'exécutif à exercer conjointement la fonction législative. Si l'article 1^{er} de la loi du 25 février en confiait l'exercice aux deux Chambres²⁸, l'article 3 du même texte attribuait aux parlementaires et au Président de la République – c'est-à-dire en pratique et dans l'après 16-mai aux membres du gouvernement – le droit d'initiative²⁹. Rien n'était précisé, en dehors de ces dispositions³⁰, sur la procédure législative, qui était entièrement régie par les règlements des deux Chambres³¹. Quant au pouvoir réglementaire, il était formellement exercé par le Président de la République, conformément à l'article 3 de la loi du 25 février 1875, qui l'habilitait à assurer l'exécution des lois. En réalité, les règlements d'exécution qui, comme tous les actes du Président de la République, devaient être contresignés par un ministre responsable³², étaient élaborés par les membres du gouvernement, et simplement présentés à la signature du chef de l'État.

La Constitution de 1875 ne donnant de la loi qu'une définition formelle, le Parlement était compétent pour intervenir en toute matière. Quant au pouvoir réglementaire, il était exclusivement – en tout cas jusqu'à la Première Guerre mondiale, et en dehors d'hypothèses limitées – un pouvoir d'exécution de la loi³³. Il n'y avait certes pas de différence de nature entre la

²⁸ « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat ».

²⁹ Le Président de la République était également habilité à demander au parlement une nouvelle délibération de la loi qui ne pouvait lui être refusée (article 7 de la loi du 16 juillet 1875).

³⁰ Il faut toutefois mentionner l'article 8 de la loi du 24 février 1875 relatif aux prérogatives du Sénat en matière législative.

³¹ Pour un exposé extrêmement précis de la procédure législative, voir E. PIERRE, *Traité, op. cit.*, 1902, p. 829 *sq.*

³² En application des dispositions du même article 3 de la loi du 25 février.

³³ La compétence réglementaire du Président de la République fut élargie par la jurisprudence administrative pendant la Grande guerre. En ayant recours à la notion de circonstances exceptionnelles, l'arrêt Heyriès (CE, 28 juin 1918, voir *infra*) valida l'extension de la compétence réglementaire du Président de la République, habilité à intervenir, en dehors de l'habilitation constitutionnelle et de toute habilitation législative, afin d'assurer le bon fonctionnement des services publics. En matière de police administrative, l'arrêt Labonne (CE, 8 août 1919) habilitait le chef de l'État « en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, [à] déterminer celles des

loi et le règlement, l'une et l'autre portant des normes générales et impersonnelles. Mais si les règlements pouvaient, comme les lois dont ils assuraient l'exécution, potentiellement porter sur n'importe quelle matière, c'était à condition que le chef de l'État se cantonnât « à la position subordonnée d'une mise à exécution d'une loi préexistante³⁴ ». En d'autres termes, sous l'empire de la Constitution de 1875 et comme l'écrivait Carré de Malberg, la loi avait

... pour fonction spéciale [...] d'édicter, d'une part, les décisions qui sont destinées à dominer le reste de l'activité étatique, et d'autre part, les décisions qui ont un caractère initial ou qui dérogent à l'ordre législatif en vigueur³⁵.

Et

... tandis que la loi est une disposition d'une essence supérieure, qui prend place parmi les règles statutaires ou parmi les manifestations de la volonté la plus haute de l'État, en ce sens qu'elle ne pourra dans l'avenir être modifiée que par une loi nouvelle, et qui par suite s'impose, non seulement aux gouvernés, mais aussi aux gouvernants autres que le législateur, l'acte administratif n'a que la valeur d'une règle ou décision subalterne³⁶[.]

Du point de vue de la répartition de la compétence normative entre les différents organes constitués, cela signifiait que

... les organes législatifs³⁷ sont seuls compétents pour prendre toutes les décisions qui ne se ramènent pas à l'exécution de quelque loi en vigueur. Tel est précisément le sens de l'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Lorsque ce texte dit que « le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat », cela signifie avant tout que les Chambres seules ont la puissance de prendre toute décision qui ne se rattache pas à une loi antérieure dont elle forme l'exécution³⁸.

Quant à l'autorité administrative, elle n'avait pas

... de puissance générale lui permettant, dans un ordre déterminé de matière, d'agir ou de statuer de sa propre initiative par voie de règlements généraux ou de mesures particulières³⁹.

En 1914, cette situation de double monopole en matière d'édiction de normes « statutaires » – selon l'expression utilisée par le maître

mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées sur l'ensemble du territoire ».

³⁴ F. HAMON & M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2009 [31^e éd.], p. 398.

³⁵ *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, t. 1, p. 371.

³⁶ *Ibid.*, p. 486.

³⁷ Parmi lesquels il fallait évidemment compter le gouvernement dont les membres disposaient, dans les conditions précédemment évoquées de l'après 16-mai, du droit d'initiative en matière législative mais aussi, bien qu'il ne fût jamais utilisé, du droit de demander une nouvelle délibération de la loi.

³⁸ *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, p. 327.

³⁹ *Ibid.*, p. 477.

strasbourgeois⁴⁰ – (monopole de la loi et monopole des organes habilités à exercer la fonction législative) révéla ses limites immédiatement après le déclenchement des hostilités. D'une part, parce que d'août à décembre 1914, le Parlement n'étant pas réuni, les Chambres n'étaient matériellement pas en mesure d'exercer la fonction législative que la Constitution leur attribuait. D'autre part, parce qu'en période de guerre, les vertus des procédés démo-libéraux d'élaboration des lois (et notamment la discussion publique, avec tout ce qu'elle implique de lenteur et de publicité⁴¹), peuvent devenir des défauts⁴².

Dès les tous premiers jours du conflit, la question de la compétence normative de l'exécutif se posa donc avec une acuité particulière. En dehors de toute révision formelle des lois constitutionnelles de 1875, le problème fut dans un premier temps réglé par une série de mesures législatives ponctuelles habilitant le Président de la République (et donc le gouvernement) à édicter des règlements pour suspendre ou abroger des dispositions législatives, mais aussi pour élaborer une réglementation initiale dans un « domaine » réservé en principe au législateur⁴³. La technique ayant présenté des avantages certains, de nombreux textes de ce type furent adoptés, pendant toute la durée des hostilités. En matière de ravitaillement, par exemple, plusieurs lois (dont certaines ont été votées sous la présidence du Conseil Briand) ont autorisé le Président de la République à réquisitionner, taxer ou réglementer par décret ou arrêté l'usage de certains produits de consommation courante comme les céréales ou le charbon⁴⁴. En application de ces lois d'habilitation, de très nombreux décrets furent élaborés par le gouvernement, la majorité d'entre eux ayant ultérieurement fait l'objet d'une ratification par voie législative.

⁴⁰ La loi « joue dans l'État le rôle d'un statut supérieur, sous l'empire duquel s'exerce le reste de l'activité étatique. Le trait distinctif du droit législatif, c'est d'être un droit statutaire. », *ibid.*, p. 337.

⁴¹ Voir l'étude de Fabienne BOCK, « Le secret est-il compatible avec le régime parlementaire ? L'exemple de la Grande Guerre », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2000, p. 40-44.

⁴² Quelle que fût la forme de leurs gouvernements respectifs, de nombreux États, confrontés à des difficultés similaires, renforcèrent à la même époque (en Europe et aux États-Unis) les prérogatives des organes de l'exécutif en procédant, selon des modalités diverses, à une extension de leur compétence normative. En 1917, la *RDP* publia plusieurs études de droit comparé (Angleterre, Suisse, Italie) de Gaston Jèze sur « L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs » (p. 14 *sq.*, 209 *sq.*, 405 *sq.*, et 553 *sq.*).

⁴³ Voir la loi du 5 août 1914 modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la défense nationale et, du même jour, la loi relative à la prorogation [par décret] des échéances des valeurs négociables (*JO*, 6 août 1914, p. 7126 *sq.*). Ces lois, comme toutes les autres examinées par le parlement lors de la session extraordinaire du 4 août 1914, furent, dans un élan de patriotisme, adoptées pratiquement sans discussion (G. BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, *op. cit.*, p. 32).

⁴⁴ Loi du 17 avril 1916 sur la taxation de l'avoine, du seigle, de l'orge, des sons et des issues, *JO*, 19 avril 1916, p. 3313 ; loi du 20 avril 1916 sur la taxation de diverses denrées et substances, *JO*, 21 avril 1916, p. 3375-3376 ; loi du 22 avril 1916 sur la taxation des charbons, *JO*, 23 avril 1916, p. 3443-3444, etc.

Ce mécanisme de l'habilitation législative n'était pas totalement inconnu du droit français avant la Grande Guerre⁴⁵. Mais il s'était développé en marge du texte de la Constitution de 1875 qui, du point de vue de la répartition des compétences normatives, cantonnait le pouvoir réglementaire au rôle de strict exécutant de la loi. Aussi donna-t-il lieu à une controverse juridique de grande ampleur, qui agita tous les grands maîtres du droit public de l'époque⁴⁶.

En dehors du strict cadre des habilitations législatives ponctuelles, et dès les premières semaines du conflit, le gouvernement prit aussi spontanément, dans l'urgence de la défense nationale et en excédant sa compétence telle que définie par la Constitution, une soixantaine de décrets qui, souvent, portaient atteinte à des droits et libertés fondamentaux⁴⁷. Sous la pression des circonstances, cette solution, qui permettait surtout d'aller vite, perdura pendant toute la durée des hostilités⁴⁸ : ce fut alors, selon l'expression d'un juriste de l'époque, le règne de « l'illégalité nécessaire⁴⁹ ».

Pratique désordonnée des habilitations législatives et extension spontanée du pouvoir réglementaire des organes de l'exécutif, souvent validée, a posteriori, par la loi ou la jurisprudence administrative : tel était l'état du droit lorsque, en décembre 1916, Aristide Briand fit déposer le projet de loi ci-dessus mentionné, avec sans doute pour ambition de rationaliser une pratique un peu confuse.

⁴⁵ Sur la pratique des habilitations législatives dans l'histoire constitutionnelle française, voir D. RUSU, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Bordeaux, Delmas, 1942, p. 110 sq.

⁴⁶ À partir de 1915 et jusqu'à la fin de la guerre, la *Revue du Droit Public* consacra, dans chacune de ses livraisons, un dossier spécial à l'exécutif en temps de guerre. Sur la question précise de l'extension de la compétence normative des organes de l'exécutif en France, on peut consulter avec profit les études de J. BARTHÉLEMY, « Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre. III. Le Gouvernement et la loi », *RD*, 1915, p. 545, et de Louis ROLLAND, « Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918 », *RD*, 1918, p. 542 sq. Pour une synthèse des débats suscités à la Chambre sur ces questions, voir E. PIERRE, *Traité, op. cit.*, supplément de 1919, p. 5 sq. Tous les bons manuels de droit constitutionnel de l'après-guerre consacrent souvent de nombreuses pages au système des « décrets-lois ». La question de la constitutionnalité des habilitations législatives était évidemment centrale, la tension entre leur « illégalité » et leur légitimité (le salut de la patrie était en jeu) étant le cœur du problème.

⁴⁷ Pour des exemples de textes, voir A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1921 [7^e éd.], t. 2, p. 95-96 ou D. RUSU, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875, op. cit.*, p. 57 sq.

⁴⁸ Si la plupart de ces décrets présidentiels furent également ratifiés par des lois, là encore, cette ratification ne fut pas systématique : pour prendre un exemple qui fut à l'origine d'une jurisprudence célèbre du Conseil d'État, on peut citer le décret du 10 septembre 1914, qui suspendait l'application aux fonctionnaires civils de l'article 65 de la loi du 22 février 1905, ordonnant la communication, avant toute mesure disciplinaire, de leur dossier aux agents publics. Saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision individuelle de révocation, le Conseil d'État a rejeté la requête en considérant que la suspension par décret d'un texte de loi était légale en raison des circonstances exceptionnelles résultant de la guerre (CE, 28 juin 1918, Heyriès, commenté au *GAJA*, n° 33).

⁴⁹ Cité par J. SOUBEYROL, *Les décrets-lois sous la IV^e République*, Bordeaux, Imprimerie Samie, 1955, p. 23.

B. Le projet Briand d'extension de la compétence normative du gouvernement

À l'appui de sa demande d'habilitation, le gouvernement Briand invoquait simplement les circonstances : la motivation, telle qu'elle apparaissait dans l'exposé des motifs du projet, était extrêmement pauvre, pour ne pas dire inexistante⁵⁰. C'est pourquoi il est indispensable, pour la comprendre, de l'éclairer par les interventions du président du Conseil à la Chambre des députés (les 13 et 15 décembre 1916), mais aussi par les propos qu'il a tenus, lors de son audition en janvier 1917, devant la commission parlementaire chargée d'examiner le texte.

Le projet Briand présentait la particularité, par rapport aux habilitations législatives antérieures, d'avoir un champ d'application beaucoup plus large. Le titre même du texte – bien qu'il ne faille pas, comme l'observait Louis Rolland, lui accorder une importance outre mesure⁵¹ – laissait supposer que l'habilitation était générale – qu'il s'agissait, comme on le disait à l'époque et de façon inappropriée, d'une « loi des pleins pouvoirs ». Quant à l'énoncé du texte, tel en tout cas que les députés l'avaient connu des journaux avant la distribution aux membres de la Chambre, il comportait au premier alinéa de l'unique article une précision qui changeait complètement la portée de l'énumération des matières concernées par l'habilitation. Selon les explications livrées par le président du Conseil à la tribune le 15 décembre 1916, une première version de l'avant-projet était en effet ainsi conçue :

Jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre [...] toutes mesures qui [...] seront commandées par les nécessités de la Défense nationale, *notamment* en ce qui concerne la production agricole et industrielle, etc...⁵².

Il est pratiquement impossible de connaître les raisons qui ont conduit à la suppression de l'adverbe « notamment » dans le projet final. Quoi qu'il en fût réellement, l'habilitation parlementaire était à ce point vaste que les conséquences pratiques de cette modification étaient finalement assez

⁵⁰ « Messieurs, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi ci-après et nous espérons que, vu les circonstances qui le justifient, vous voudrez bien lui donner votre approbation dans le plus bref délai » (*JO*, Documents parlementaires, 1916, n° 2783).

⁵¹ L. ROLLAND, « Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918 », *RDP*, 1918, p. 546, en note.

⁵² « J'ai hâte de dire, et j'en avais déjà informé le bureau de la présidence, qu'il y a dans le texte, non encore distribué ni révisé du projet, un erratum à faire (*Exclamations sur les bancs du parti socialiste et des gauches*) ; il s'y est glissé une erreur de copie qui a laissé subsister le mot « notamment » que le Gouvernement avait décidé de supprimer de l'avant-projet sur lequel il avait délibéré. (*Nouvelles exclamations ironiques sur les mêmes bancs. – Mouvements divers*). [...] Le Gouvernement n'a pas l'intention de demander, même pour faire face aux nécessités de la défense nationale, des pouvoirs absolument généraux ; il a entendu ne se faire habilitier par les Chambres à agir que dans des cas limités dont le projet donne l'énumération. (*Très bien ! Très bien !*) Les décrets ne pourront s'appliquer qu'à des objets nettement précisés » (*JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685).

limitées⁵³. Mais ce flottement dans l'attitude gouvernementale révélait au moins une impréparation, peut-être aussi des hésitations et des réserves quant au fond même du projet.

Pour justifier sa demande d'extension de la compétence normative du gouvernement, devant la Chambre des députés et devant la commission parlementaire chargée d'examiner le projet gouvernemental, Aristide Briand fit valoir des arguments classiques, relatifs principalement à l'efficacité de l'action politique dans les circonstances exceptionnelles de la guerre. Le gouvernement, déclarait-il ainsi,

... vous prie de réfléchir que si, en temps de paix, l'exercice de vos prérogatives doit être sans limites et si vous pouvez pratiquer pour vos travaux toutes les procédures qui vous paraissent les meilleures et prendre votre temps pour délibérer, vous êtes en temps de guerre, nous sommes en temps de guerre. (*Exclamations à gauche et sur les bancs du parti socialiste*). Vous sentez bien que nombre de questions ne seront jamais réglées ou ne le seront qu'avec un retard préjudiciable [...] si vous n'acceptez pas la procédure rapide que nous vous proposons⁵⁴.

Auditionné le 18 janvier 1917 par la commission spéciale de la Chambre, Briand exposa précisément les raisons ayant conduit le gouvernement à solliciter du Parlement une extension importante de son pouvoir réglementaire :

[O]n se trouve, en temps de guerre, en présence de difficultés que le mécanisme parlementaire ordinaire ne permet pas de résoudre avec assez de rapidité ou qui par leur nature même ne pourraient donner lieu à un débat devant le Parlement sans graves inconvénients. Ce sont d'ailleurs des membres de la Chambre qui, à plusieurs reprises, [...] ont signalé des questions qui, à leur avis, devraient être réglées directement par le gouvernement, sous sa responsabilité, par voie de décrets que le Parlement aurait le droit de ratifier ou non⁵⁵.

⁵³ Entendu par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, Aristide Briand a déposé devant elle la liste des matières sur lesquelles le gouvernement entendait intervenir par décret en application de ce texte. L'extension de la compétence normative du gouvernement devait être, dans son esprit, tout à fait conséquente et concerner à la fois le droit de réquisition en matière civile, certaines déclarations d'utilité publique, le ravitaillement ou encore la police. Voir *Procès-verbal des séances de la commission chargée de l'examen du projet de loi autorisant le gouvernement*, Archives de l'Assemblée Nationale, C//7509/843*, n. p., [14 sq.].

⁵⁴ *JODP*, séance du 15 décembre 1916, p. 3687-3688. Ou encore : « Je vous le dis très haut, quel que soit le ministère qui siégera sur ces bancs, s'il n'a pas des pouvoirs de décision et d'exécution lui permettant d'agir avec promptitude, il sera dans les plus mauvaises conditions pour assurer la défense nationale (*Applaudissements*) » (*ibid.*, p. 3685).

⁵⁵ *Procès-verbal des séances de la commission chargée de l'examen du projet de loi autorisant le gouvernement*, Archives de l'Assemblée Nationale, C//7509/843*, n. p., [12]. Devant la Chambre, le 13 décembre, Aristide Briand évoquait de la même façon la lenteur de la procédure législative pour justifier sa demande (*JODP*, 1916, p. 3638). Cette déclaration fut alors approuvée par 314 voix contre 165. La même argumentation fut déployée deux jours plus tard, le 15 décembre : « Je suppose que le Gouvernement reconnaisse l'urgence pressante d'une mesure comportant une certaine restriction, visant, par exemple, la consommation de telle ou telle denrée ; que va-t-il faire en l'état actuel des choses ? [...] Le Gouvernement sera obligé de vous saisir d'un projet de loi. Ce projet sera

Les arguments relatifs à la célérité et à l'absence de publicité de la réglementation par décret ou arrêté étaient bien entendu déterminants. Le président du Conseil en invoqua un autre : celui de la plus grande aisance du gouvernement – qui ne supportait pas, à l'inverse des députés, de responsabilité électorale – à porter des mesures impopulaires. Pour les « questions où des intérêts particuliers d[oi]vent être lésés », déclarait ainsi Aristide Briand devant la commission parlementaire, « il est préférable que le gouvernement prenne ses responsabilités au lieu d'obliger les Assemblées à les prendre d'autant plus qu'un débat entre les Chambres ne manquerait pas d'ouvrir le champ à la spéculation⁵⁶ ».

En un mot, sur les sujets délicats, « la procédure des décrets-lois exige[ait] moins d'héroïsme » que l'adoption d'une loi par le Parlement – comme le résumait bien la formule d'Émile Giraud⁵⁷.

Sujet très sensible et sans cesse discuté, celui de la réglementation de la consommation de l'alcool, était, comme l'observait dans son *Journal* le ministre de la défense du cabinet Briand, Alexandre Ribot, une « question vitale pour notre pays⁵⁸ ». Limiter la consommation de l'alcool par les soldats et les ouvriers participant à l'effort de guerre fut une préoccupation majeure des pouvoirs publics entre 1914 et 1918⁵⁹. Plusieurs textes furent adoptés à cet effet (arrêtés préfectoraux, décrets mais aussi lois), durant toute la période⁶⁰. Devant la commission parlementaire chargée d'examiner

renvoyé devant une commission, et il faudra un certain temps avant qu'il ne vienne en discussion. Voyez-vous comment pourra être utilisé ce long délai, à quelles spéculations il pourra être employé, quelles opérations de stockage pourront être faites par des particuliers à l'encontre des intentions du Gouvernement ? Je pourrais vous citer, messieurs, un certain nombre de projets de loi qui ont été déposés par le Gouvernement sous l'influence de préoccupations de défense nationale, qu'il y aurait eu intérêt à voter vite et que, par suite des conditions dans lesquelles s'accomplissent les travaux parlementaires, il n'a pas été possible de faire aboutir en temps utile... (*Bruit*) [...]. Alors, messieurs, cette question très simple se pose : dans les circonstances où nous sommes, veut-on donner au Gouvernement les moyens d'agir qui lui paraissent les meilleurs dans l'intérêt de la défense nationale ? Peut-on faire en France ce qui a été fait dans d'autres pays et que le Gouvernement vous demande, messieurs, dans des proportions plus restreintes ? » (*JODP*, 1916, p. 3685).

⁵⁶ *Procès-verbal des séances de la commission*, C//7509/843*, n. p., [12].

⁵⁷ *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Sirey, 1938, p. 148.

⁵⁸ A. RIBOT, *Journal d'Alexandre Ribot et correspondances inédites 1914-1922*, op. cit., p. 30 (1^{er} juin 1916).

⁵⁹ Voir, par exemple, l'exposé des motifs du projet de loi ayant pour objet, pendant la durée des hostilités et pour des considérations de défense nationale, d'apporter des restrictions à la vente et à la consommation de l'alcool et des boissons alcooliques, (*JO*, Documents parlementaires, n° 1116, 20 juillet 1915).

⁶⁰ Voir (par exemple) les deux décrets du 7 janvier 1915 portant interdiction de la vente en gros et en détail ainsi que de la circulation de l'absinthe et des liqueurs similaires et portant réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boissons (*JO*, 8 janvier 1915, p. 133) ; la loi du 16 mars 1915, relative à l'interdiction de la fabrication, de la vente en gros et en détail, ainsi que de la circulation de l'absinthe et des liqueurs similaires (*JO*, 17 mars 1915, p. 1407) ; la loi du 9 novembre 1915, relative à la réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boissons (*JO*, 11 novembre 1915, p. 8106) ; ou encore la loi du 1^{er} octobre 1917, sur la répression de l'ivresse publique et sur la police des débits de boissons, (*JO*, 3 octobre 1917, p. 7839).

son texte, Briand déclara que la question de la réglementation de la consommation de l'alcool était au cœur de son projet⁶¹. C'est que le problème de l'alcool était une illustration parfaite de l'intérêt de la « législation » par décret : la réglementation de sa consommation, très impopulaire, devait à la fois se faire rapidement en raison de la pression des circonstances dues à la guerre, et sans trop de publicité, pour assurer l'efficacité des mesures prises, et éviter la spéculation.

Dans ses explications devant les députés, le président du Conseil se voulut rassurant. Il se défendit de vouloir « porter atteinte aux institutions républicaines » comme le lui reprochaient certains députés. Il se targua d'avoir toujours « respect[é] les prérogatives parlementaires⁶² » et expliqua que le gouvernement « législateur » continuerait d'agir sous le contrôle étroit des Chambres⁶³. Il répéta plusieurs fois que l'extension de la compétence normative du gouvernement qu'il appelait de ses vœux n'était pas illimitée, mais portait sur des objets précis⁶⁴ – quoique fort étendus. Il défendit, contre ses détracteurs, la conformité de son projet à la Constitution :

[C]ertains membres de cette Assemblée [...] ont dit : « C'est la dictature ! C'est l'autorité des Chambres méconnue ! » Quelques-uns même, allant plus loin, ont été jusqu'à prétendre qu'un tel projet constituait une violation de la Constitution. (*Oui ! Oui ! Sur divers bancs du parti socialiste et à gauche. – Bruit*). [...] Non, messieurs. Il arrive fréquemment que les Chambres, en votant tel principe, renvoient à un décret le soin de fixer des points qui peuvent, à certains égards, paraître secondaires, et qui pourtant sont essentiels. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'en pareille matière, dans une énumération limitative, l'usage d'une telle prérogative, dans un intérêt de défense nationale, soit autorisé par le Parlement. (*Très bien ! Très bien !*)⁶⁵

Sur ce point, l'argument sous-jacent de Briand était proche de celui qui fut développé par Carré de Malberg pour défendre la conformité à la Constitution de la pratique des décrets-lois⁶⁶. Selon cette thèse, le règlement

⁶¹ « Sur question de M. Merlin M. le président du Conseil déclare que c'est en effet à propos de la suppression de la consommation de l'alcool et des restrictions d'ordre alimentaire que le gouvernement a été amené à envisager une nouvelle procédure, car jamais la question de l'alcool ne sera résolue par le mode normal et ne serait-ce pas un crime de ne pas réaliser la réforme au moment qui paraît le plus opportun » (*Procès-verbal des séances de la Commission, C//7509/843**, n., p. [12-13]). Voir également, à la Chambre, la séance du 13 décembre 1916, lors de laquelle Briand déclarait que la « suppression totale de la consommation de l'alcool » est une « grave question », « dont la solution importe à la vie de notre pays, à son salut » (*JODP*, p. 3638).

⁶² *Procès-verbal des séances de la commission, C//7509/843**, n. p., [11].

⁶³ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685.

⁶⁴ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685 et 3687.

⁶⁵ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685.

⁶⁶ Il faut noter qu'à aucun moment lors de la discussion des 13, 14 et 15 décembre, l'expression n'a été employée, ni par le gouvernement, ni par les parlementaires. On la trouve en revanche dans le rapport de la commission chargée de l'examen du *Projet de loi*

constitue invariablement un acte d'exécution, soit qu'il mette en œuvre des dispositions législatives précises, soit que, sur habilitation parlementaire, il statue sur une matière dans laquelle la loi n'est pas intervenue ou suspende l'application d'une disposition législative antérieure. Dans cette seconde hypothèse, le règlement devrait simplement être analysé comme un règlement d'exécution de la loi d'habilitation⁶⁷.

Enfin, le président du Conseil insista sur le fait que le gouvernement acceptait que son projet fût amendé, tant que le principe de l'habilitation était respecté⁶⁸. Aucun de ces arguments ne suffit pourtant à endiguer la méfiance des députés, qui résistèrent massivement à « l'entreprise » ministérielle.

II. LE REJET DU PROJET BRIAND OU LA DÉFENSE DES PRÉROGATIVES PARLEMENTAIRES CONTRE L'EXÉCUTIF

L'hostilité violente que rencontra le projet Briand à la Chambre fut immédiate et générale. La commission parlementaire spéciale, chargée de l'examen du texte et dominée par les socialistes, fit un procès en règle du projet, qui n'était pas, il est vrai, exempt de tout défaut (A). L'entreprise du cabinet Briand se solda donc par un échec et conduisit uniquement à une réforme très marginale du règlement de la Chambre (B).

A. Un rejet unanime

La posture adoptée par les députés face à la demande d'habilitation très large du gouvernement Briand fut conforme à la culture des parlementaires de la Troisième République. À l'opposé de la théorie du régime parlementaire, dont le fonctionnement repose sur l'étroite collaboration de deux organes (Parlement et gouvernement) de la même majorité, les députés

autorisant le Gouvernement, JO, Documents parlementaires, n° 2836, 29 décembre 1916, [ci-après Rapport Viollette], notamment p. 61 sq.

⁶⁷ Voir *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931, p. 97-98 : « Le principe contenu dans la Constitution, c'est qu'en toute matière, il appartient au Parlement et à la loi de dire le premier mot, par représentation de la volonté nationale et souveraine. Mais, ceci ne signifie pas que la matière doive être légiférée, quant au fond, par les Chambres. À l'égard de chaque matière, la volonté législative et parlementaire peut seule, il est vrai, créer le droit initial : mais elle est Maîtresse, de par sa souveraineté, de le créer, soit en posant sur la matière visée des règles de fond plus ou moins complètes, soit en se bornant à prescrire que ces règles seront émises par décret. En employant ce second procédé, le Parlement ne trouble pas l'ordre des compétences matérielles fixé par la Constitution, attendu que celle-ci n'a point délimité les deux domaines législatif et réglementaire par leur matière, mais uniquement par la condition pour chaque décret de l'Exécutif d'être légal, c'est-à-dire de n'intervenir qu'en exécution d'une disposition préalable de la loi ». Voir également la *Contribution à la théorie générale de l'État, op. cit.*, notamment p. 580 sq.

⁶⁸ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3688.

– notamment ceux de l'extrême-gauche radicale et socialiste – concevaient les rapports entre le Parlement et le gouvernement sur un mode conflictuel. Cette conception du régime parlementaire s'expliquait principalement par la sacralisation de la loi et de son auteur, par la défiance irrépressible à l'égard des organes de l'exécutif (motifs tout à fait classiques de la tradition constitutionnelle et républicaine française⁶⁹), et par l'absence durable de majorité parlementaire cohérente dans les Chambres. L'émiettement de la représentation politique qui en résultait au Parlement interdisait à une majorité de députés de se reconnaître dans la combinaison gouvernementale au pouvoir. Dans ces circonstances, ni l'unité organique, ni l'unité programmatique entre le Parlement et le gouvernement ne pouvaient faire sens.

Les partisans de la théorie conventionnelle des assemblées souveraines, très actifs et bruyants à la Chambre, étaient viscéralement opposés au moindre renforcement des prérogatives de l'exécutif, même sous la stricte surveillance du Parlement, tant ce renforcement devait inexorablement se solder, d'après eux, par l'affaiblissement du Parlement. Or, dans un système de représentations dans lequel les assemblées élues *étaient* la nation, leur mise à l'écart était tout simplement inconcevable.

Conformément à la rhétorique parlementaire traditionnelle, lors des débats à la Chambre en décembre 1916, la menace du « coup d'État⁷⁰ », de « l'arbitraire gouvernemental », de la « dictature » de l'exécutif et – ce qui signifiait à peu près la même chose – la crainte de la « politique personnelle » du président du Conseil⁷¹ furent, de façon parfois un peu feinte, dans la bouche de tous les députés qui se succédèrent à la tribune⁷². Le président du Conseil souhaitait-il « annuler non seulement les travaux de la Chambre, mais encore les délibérations de ses commissions⁷³ », et « organiser un second pouvoir législatif, à côté du premier⁷⁴ » ? Cherchait-il à mettre en œuvre par décret « l'expulsion du Parlement par les grenadiers⁷⁵ » ? Sa politique « anti-démocratique et anti-républicaine⁷⁶ »,

⁶⁹ Sur ce sujet, voir notamment P. ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 81 sq. et 101 sq.

⁷⁰ Intervention du député radical-socialiste Henri Labroue, *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685 ; Rapport Viollette, p. 64.

⁷¹ *JODP*, 13 décembre 1916, p. 3650 (intervention d'Anatole de Monzie, député « flottant » siégeant plutôt à gauche) ; nombreuses interventions de divers députés, le 15 décembre 1916, p. 3685.

⁷² Voir également le Rapport Viollette, p. 69 : « Avec un tel texte, se combinant avec les rigueurs de l'état de siège et celles de la censure, toutes les libertés se trouveraient dans les mains du Gouvernement. Il disposerait à son gré des personnes et des biens. Au bout de deux mois de ce régime, il n'y aurait plus que deux issues possibles : le coup d'État ou la Révolution ».

⁷³ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3686 (intervention de Fernand David, député de la gauche radicale).

⁷⁴ Rapport Viollette, p. 64.

⁷⁵ Intervention du socialiste Émile Goude, 15 décembre 1916, *JODP*, p. 3685.

⁷⁶ Intervention du socialiste Compère-Morel, 15 décembre 1916, *JODP*, p. 3686.

qui était une « injure gratuite et inexcusable⁷⁷ » faite à la Chambre, devait inexorablement conduire – leitmotiv du discours parlementaire sous la Troisième République – à « la négation des droits du Parlement⁷⁸ » et à l'« abdication⁷⁹ » des Assemblées. Même Pierre Laval, qui siégeait alors dans l'hémicycle parmi les députés socialistes, invitait

... le gouvernement à retirer son projet et à [...] saisir [la Chambre] d'un texte compatible avec les droits et obligations des élus de la nation⁸⁰[.]

Cette argumentation politique, fondée sur une conception manichéenne de l'articulation des rapports entre l'exécutif et le Parlement, était doublée d'arguments juridiques, relatifs à la non-conformité du projet d'habilitation aux lois constitutionnelles de 1875. L'inconstitutionnalité du projet fut invoquée par le Président de la commission du budget, le radical-socialiste Louis-Lucien Klotz⁸¹, et par les socialistes Renaudel⁸² (auteur par ailleurs, au même moment, d'une proposition de révision de la Constitution⁸³), Jean Bon⁸⁴ et Pierre Laval⁸⁵. Au sein de la commission parlementaire chargée d'examiner le texte, le rapporteur, le socialiste Maurice Viollette, qui appréhendait l'habilitation législative comme une délégation de compétence, c'est-à-dire comme un transfert de la fonction législative⁸⁶, déclarait dès la seconde séance qu'il lui paraissait

⁷⁷ Rapport Viollette, p. 77.

⁷⁸ Intervention de Pierre Laval, 15 décembre 1916, *JODP*, p. 3690.

⁷⁹ Voir notamment le discours très acclamé du radical-socialiste Louis-Lucien Klotz, qui était alors président de la commission du budget à la Chambre et qui déclarait s'exprimer au nom de la commission, *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3685-3686, ainsi que, le même jour, la plupart des interventions retranscrites p. 3686-3687, très critiques à l'égard du projet Briand.

⁸⁰ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3689. Pierre Laval déclarait encore : « quand le gouvernement nous demande des pouvoirs illimités pour des objets indéterminés, quand il nous demande, par exemple, de lui donner le droit de prendre des décrets dans la mesure où les nécessités de la défense nationale le commande [*sic*], je me permets d'attirer l'attention de mes collègues sur les conditions dans lesquelles ces pouvoirs illimités du gouvernement pourraient s'exercer. [...] Je voterai contre le renvoi en donnant à mon vote cette signification que je n'accepte pas que le gouvernement, alors que les Chambres sont en session, vienne, par un projet de loi aussi général, aussi contraire à la Constitution elle-même, essayer de brimer l'assemblée. (*Très bien ! Très bien !* [Sur divers bancs du parti socialiste et à gauche]). [...] [Comme le Gouvernement] veut pouvoir gouverner sans la Chambre et sans le Sénat, comme, à un moment donné, il veut disposer de moyens et de sanctions qui lui permettent d'agir par-dessus les élus de la nation, il croit pouvoir, à la faveur d'un projet comme celui-là, réaliser ses desseins », *ibid.*, p. 3690.

⁸¹ *JODP*, 14 décembre 1916, p. 3675.

⁸² *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3688.

⁸³ Voir *infra*.

⁸⁴ *JODP*, 14 décembre 1916, p. 3675. À son sujet, Abel Ferry notait dans ses *Carnets* : « Jean Bon est un socialiste qui siège aux gradins les plus hauts de la montagne » (*op. cit.*, p. 155).

⁸⁵ *JODP*, 15 décembre 1916, p. 3689-3690.

⁸⁶ Selon nous – mais la question a fait débat – l'analyse de Viollette était inexacte, puisqu'il ne s'agissait pas pour le parlement de se décharger de sa compétence de faire la loi sur le

... impossible d'organiser une délégation quelconque du pouvoir législatif au gouvernement. En fait, l'expérience a démontré, par l'incohérence des décrets déjà rendus, que le gouvernement n'est pas préparé à la besogne législative. En droit, on se heurte à cette objection de principe que la souveraineté ne se délègue pas. Le faire, ce serait pour les représentants du peuple commettre un abus de mandat. Donc, la question n'est susceptible d'aucune solution législative⁸⁷.

Comme son rapport distribué à la Chambre à l'extrême fin du mois de décembre⁸⁸, le raisonnement développé par Maurice Viollette devant la commission était inspiré de la plus pure tradition révolutionnaire. La souveraineté étant assimilée à l'exercice de la fonction législative, le Parlement, qui était en droit le seul organe formellement chargé de l'exercice de cette fonction par la Constitution, devait sans hésitation être considéré comme le souverain.

La tension provoquée chez les députés par le projet Briand transparait dans la procédure même qui fut adoptée pour l'examen du texte. Les 14 et 15 décembre, les débats furent en grande partie dominés par une question de droit parlementaire⁸⁹ : une fois adopté le principe du renvoi du projet gouvernemental pour examen en commission, la question s'est posée de savoir quel type de commission se verrait chargée de cet examen. Serait-ce

gouvernement. Les normes élaborées par les organes de l'exécutif (Président de la République et donc gouvernement) étaient des règlements – d'ailleurs susceptibles de recours pour excès de pouvoir, comme la jurisprudence du Conseil d'État l'avait alors admis – et n'acquerraient valeur législative que dans l'hypothèse d'une ratification parlementaire. Les grands maîtres du droit public se sont divisés sur la constitutionnalité de la demande formulée par le gouvernement Briand, les uns (A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., t. 2, p. 104 sq. ; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1924 [2^e éd.], t. IV, p.p 772 sq. ; J. BARTHÉLEMY, « Le gouvernement législateur... », art. cité, p. 9 sq.) la considérant inconstitutionnelle, les autres, au contraire (R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 1, p. 602 sq.), conforme à la Constitution.

⁸⁷ *Procès-verbal des séances de la commission*, C//7509/843*, n. p., [2]. Rapport Viollette, p. 1 : « Messieurs, le gouvernement nous demande une délégation du pouvoir législatif ».

⁸⁸ « D'abord, en principe, il est clair que la souveraineté ne peut se déléguer : elle est inaliénable. Le suffrage universel nous investit du pouvoir législatif pour que nous l'exercions nous-mêmes à nos risques et périls. Nous décharger de ce devoir totalement ou partiellement constituerait vis-à-vis de nos mandants un véritable abus de confiance. [...] Seuls la Chambre des Députés et le Sénat sont dépositaires du pouvoir législatif. Du moment qu'il s'agit d'en faire passer une partie au pouvoir exécutif, il faut donc que la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'Organisation des Pouvoirs Publics soit révisée dans son article premier. Dès lors, ce n'est pas un projet de loi qu'il fallait déposer ; conformément à l'article 8, il fallait saisir le Parlement d'une demande du Président de la République tendant à la révision des lois constitutionnelles » (Rapport Viollette, p. 67-70). L'essentiel de ce rapport, peu juridique, mais qui comporte un exposé du travail législatif accompli par la Chambre adressé à « la méditation des détracteurs du Parlement » et aux pourfendeurs « des bavards du Palais-Bourbon » (Rapport Viollette, p. 41 et 74), a été résumé et partiellement publié par F. BOCK, « Le député Viollette défend les prérogatives parlementaires en matière d'économie de guerre », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 2008, n° 10, p. 119-123.

⁸⁹ *JODP*, 14 décembre 1916, p. 3675 sq., 15 décembre 1916, p. 3688 sq.

une commission permanente, ou une commission spéciale⁹⁰ ? Dans la seconde hypothèse, les membres de cette commission spéciale seraient-ils élus par les groupes, ou par les bureaux ?

Alors que certains députés défendirent le renvoi à la commission permanente de l'administration générale⁹¹, c'est finalement l'option de la commission spéciale qui fut retenue. Ce choix n'était évidemment pas neutre, et témoignait de l'importance de cette question de l'extension de la compétence normative de l'exécutif pour les députés. Comme le notaient Joseph-Barthélemy et Paul Duez dans leur *Traité de droit constitutionnel*, eu égard au nombre et à l'étendue de la compétence des commissions permanentes, la création de commissions spéciales était en effet fort rare : il fallait, pour qu'une telle commission soit créée, « qu'il s'agisse d'un fait tout particulièrement important⁹² ». Quant au mode d'élection choisi pour les membres de la commission, les députés préférèrent à l'élection par les groupes politiques, celle par les bureaux. La première était une élection à la représentation proportionnelle, permettant donc de refléter, au sein de la commission élue, la composition de la Chambre – dont un peu moins de la moitié des sièges étaient alors occupés par la gauche (socialistes, républicains socialistes et radicaux)⁹³. La seconde consistait à confier cette élection aux bureaux⁹⁴ dont les membres étaient chaque mois tirés au sort. Louis-Lucien Klotz s'illustra dans la défense de cette seconde voie :

⁹⁰ La commission spéciale est celle « qui est élue exclusivement en vue de l'étude d'une affaire déterminée et qui se dissout dès que cette affaire a reçu une solution. La commission permanente est celle dont l'existence est fixée par une disposition de l'autorité compétente (constitution, loi, décret, résolution réglementaire), qui existe comme une institution, qui existe antérieurement à toute affaire qu'elle aurait vocation à examiner, qui survit à la solution de cette affaire, qui a vocation pour étudier toutes les affaires se rapportant à un objet ou à une série d'objets, et dont les membres sont désignés pour une durée préfixe » (J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, p. 26).

⁹¹ Ce fut notamment le cas du président de cette commission, le modéré André Maginot, qui s'exprima en ces termes : « Dernièrement M. le ministre de l'intérieur [Louis Malvy] nous a saisis d'un projet sur la réquisition civile qui traduit le même sentiment de vouloir en temps de guerre augmenter le pouvoir exécutif. Ce projet a été renvoyé à la commission d'administration générale. Je demande que ce projet soit renvoyé comme le précédent à la commission d'administration générale. (*Très bien ! Très bien !*) » (JODP, p. 3690). Cette option fut rejetée par 278 voix contre 209.

⁹² *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933 (réédition par les éditions Panthéon-Assas), p. 545.

⁹³ Pour les chiffres, voir Jean-Marie MAYEUR, *La vie politique sous la Troisième République. 1870-1940*, Paris, Le Seuil, p. 230 ou E. BONNEFOUS, « La vie politique de 1900 à 1950 », *Revue des Deux Mondes*, février 1950, t. II, p. 1.

⁹⁴ Il ne faut pas confondre les bureaux avec le bureau de la Chambre dont le rôle consistait alors, comme aujourd'hui, à organiser le fonctionnement de l'assemblée. Les bureaux avaient pour mission d'assister la Chambre (et le Sénat) au moment de la vérification des pouvoirs des députés (ou sénateurs) nouvellement élus, et d'élire les commissions. Cette seconde prérogative n'était en pratique mise en œuvre que de façon tout à fait exceptionnelle (J. BARTHÉLEMY & P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 535-5370). Sur les bureaux, voir également le *Traité* d'E. PIERRE, édition de 1902, op. cit., p. 859 sq.

Voici pourquoi je crois que la proposition dont nous sommes saisis doit être renvoyée à une commission spéciale nommée par les bureaux. C'est qu'il est nécessaire, avant qu'un commissaire soit désigné pour l'étude de questions de cet ordre, qu'il ait exprimé par avance une opinion, qu'il ait dit s'il est pour ou s'il est contre. Lorsqu'il s'agit des droits de l'Assemblée, il n'y a plus de partis. C'est l'Assemblée toute entière qui est visée ; c'est donc aux bureaux de se prononcer⁹⁵.

In fine, le mode d'élection choisi permit aux onze bureaux composant alors la Chambre d'envoyer à la commission une majorité de députés socialistes, qui étaient clairement opposés au projet gouvernemental. Sur trente-trois membres⁹⁶, vingt siégeaient à gauche de l'hémicycle – dont huit à l'extrême-gauche⁹⁷. Certains des députés désignés (comme Henri Labroue ou Maurice Viollette, tous deux membres du groupe républicain radical et radical-socialiste) s'étaient d'ailleurs illustrés dans la critique du projet de loi à la Chambre, les 13, 14 et 15 décembre. Le même Viollette fut désigné rapporteur, alors qu'il avait, lors de la séance du 13, prononcé un long réquisitoire contre le gouvernement Briand⁹⁸.

Les procès-verbaux des séances de la commission spéciale chargée d'examiner le projet Briand (elle se réunit au total cinq fois), la procédure même qui fut suivie en son sein, révèlent la très grande hostilité rencontrée par le texte parmi les parlementaires. Lors de la première séance (le 20 décembre 1916), qui fut littéralement expédiée, il fut décidé que le projet devait être repoussé (par 23 voix contre 2)⁹⁹. Sur proposition de Pierre Laval, qui était membre de la commission, la décision fut prise de charger le rapporteur de « présenter [à la commission] des conclusions s'inspirant des nécessités de la défense nationale et compatibles avec les lois constitutionnelles¹⁰⁰ ». La commission décida également, au cours de la même séance (par 15 voix contre 11), que le gouvernement ne serait pas

⁹⁵ *JODP*, 14 décembre 1916, p. 3676.

⁹⁶ On trouve la composition de la commission spéciale sur le site internet de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918/les-debats-de-la-chambre/le-travail-en-commission#node_3948. Toutefois, il manque dans cette liste un nom, celui de Fernand Bouisson, député socialiste des Bouches-du-Rhône.

⁹⁷ Les étiquettes politiques sont celles qui ont été attribuées à chaque député sur le site internet de l'Assemblée nationale, dans la base de données des anciens députés français. Les professions de foi sont accessibles depuis le même site, ce qui permet de classer les députés dans les différents groupes avec une certaine précision. De l'extrême-gauche à la droite, les membres de la commission spéciale étaient ainsi répartis : groupe socialiste : 8, républicain socialiste : 1, groupe républicain radical et radical-socialiste : 9, union radicale et socialiste : 2, gauche radicale : 3, républicains de gauche : 3, gauche démocratique : 2, fédération républicaine 3, action libérale : 1, non-inscrit : 1.

⁹⁸ *JODP*, p. 3645 *sq.*

⁹⁹ *Procès-verbal des séances de la commission*, C//7509/843*, n. p., [1]. Il était alors d'usage que les commissions se prononcent dès leur première réunion sur le principe de l'adhésion ou du rejet du texte qui leur était soumis : voir E. PIERRE, *Traité, op. cit.*, édition de 1902, p. 906.

¹⁰⁰ *Procès-verbal des séances de la commission*, C//7509/843*, n. p., [1].

entendu (ce qui signifiait qu'il ne pourrait pas défendre son projet devant elle). Lors de la troisième séance, tenue le 20 décembre 1916, le président de la commission, le radical-socialiste Louis Puech, faisait état d'une entrevue qu'il avait eue avec le directeur des services du cabinet du président du Conseil, Théodore Tissier (le futur vice-président du Conseil d'État), lors de laquelle ce dernier lui faisait part du « désir » de Briand, qui était alors souffrant, d'être entendu par la commission une fois qu'il serait rétabli¹⁰¹, et en tout état de cause avant que son rapport ne fut achevé. Alors que, comme l'observait Eugène Pierre, les ministres avaient « droit d'entrée dans les Chambres d'une façon générale, c'est-à-dire qu'ils [étaient] admis aux commissions et même aux comités secrets comme aux séances publiques¹⁰² », la commission choisit de ne pas suspendre ses travaux dans l'attente du rétablissement du président du Conseil. Aristide Briand fut entendu un mois plus tard, le 18 janvier 1917, alors que le rapport contenant les conclusions définitives de la commission avait été imprimé et distribué aux députés (le 29 décembre 1916)¹⁰³. Il déclara alors qu'on avait

... prêté au gouvernement des intentions qui sont bien loin d'être les siennes. Le président du Conseil n'a-t-il pas toujours respecté [*sic*] les prérogatives parlementaires, n'a-t-il pas donné la marque de confiance la plus éclatante au Parlement en n'usant pas du droit de clore la session, en le maintenant en permanence ? Quoi qu'il en soit, une fois le projet déposé, il a été renvoyé à une Commission et le gouvernement était prêt à examiner toutes les modalités qui pourraient être proposées et qui seraient de nature à réaliser son but. Il avait, en conséquence, fait connaître son désir d'être entendu par la Commission, aussi a-t-il éprouvé quelque surprise quand il a appris que la Commission avait arrêté ses résolutions, que le rapport était imprimé et distribué. La question paraît donc résolue de façon absolue. Le gouvernement se trouve en présence d'une fin de recevoir [*sic*]¹⁰⁴.

L'affront fait au gouvernement en général et à Briand en particulier ne s'explique pas simplement par la culture politique de la majorité des membres de la commission, même s'il faut reconnaître que la question alors soulevée était fondamentale du point de vue des équilibres institutionnels et de la place respective du gouvernement et du Parlement en leur sein. Il est d'abord certain que le projet de loi sur l'extension de la compétence normative de l'exécutif n'était pas exempt de toute critique. Indépendamment de la – vraie – question de sa conformité à la Constitution¹⁰⁵, qui fut âprement débattue par la doctrine de l'époque, le

¹⁰¹ *Procès-verbal des séances de la commission, C//7509/843**, n. p., [6].

¹⁰² E. PIERRE, *Traité, op. cit.*, édition de 1902, p. 768. E. Pierre précisait également qu'« il est d'usage constant qu'ils [les ministres] ne se rendent pas aux commissions avant d'y avoir été appelés » (*ibid.*).

¹⁰³ Rapport n° 2836, annexe au procès-verbal de la séance du 29 décembre 1916.

¹⁰⁴ *Procès-verbal des séances de la commission, C//7509/843**, n. p., [11-12].

¹⁰⁵ Indépendamment de la question de la conformité à la Constitution de l'extension de la compétence normative de l'exécutif, se posait également la question de savoir si l'exécutif pouvait, par décret, instaurer des délits et des peines. L'unique article du projet de loi prévoyait en effet que des peines, « ne dépass[ant] pas six mois d'emprisonnement et dix

texte était mal rédigé : il habilitait le « Gouvernement » à « prendre [...] toutes mesures qui [...] seront commandées par les nécessités de la Défense nationale », alors que seul le Président de la République était constitutionnellement habilité à exercer le pouvoir réglementaire¹⁰⁶ ; il subit une modification inexpliquée de dernière minute, avec la suppression de l'adverbe « *notamment* » (voir *supra*). L'urgence de la guerre ne pouvait en aucun cas justifier la précipitation et la légèreté dont firent preuve les membres du gouvernement dans cette affaire, dont ils savaient pertinemment qu'elle était grave aux yeux des parlementaires. Il est ensuite possible que l'attitude des parlementaires s'expliquât par des éléments de tactique politicienne, certains députés souhaitant la démission d'Aristide Briand et de son gouvernement – dont le projet fut finalement enterré, au profit d'une réforme marginale du règlement de la Chambre.

B. Une réforme à la marge : la modification du règlement de la Chambre

Malgré l'hostilité rencontrée par le projet, les débats parlementaires de la fin de l'année 1916 et du début de l'année 1917 révèlent que les députés étaient bien conscients de la nécessité d'accélérer le processus d'élaboration des normes en temps de guerre. Dans un vibrant discours prononcé le 11 janvier 1917, le président de la Chambre, Paul Deschanel, appelait les représentants de la nation à adapter leurs méthodes de travail aux circonstances particulières du conflit :

mille francs d'amende » mais décidées par l'exécutif, pourraient sanctionner la méconnaissance des décrets-lois. Cet aspect du projet provoqua la très grande hostilité de certains députés, dont Klotz et Labroue, qui déclarèrent à la tribune : « Messieurs, confier à des décrets le soin de définir les crimes et les délits, permettre à des décrets d'édicter des peines contre les délinquants, ce serait l'abdication complète du Parlement. (*Vifs applaudissements*). M. Henri Labroue : Le prince-président n'avait pas osé aller jusque-là. [...] [M. Bonneval, du groupe de la fédération républicaine :] Il est impossible que nous donnions au gouvernement le pouvoir d'édicter par lui-même des sanctions pénales quelles qu'elles soient. (*Applaudissements*) Cela n'est pas dans votre fonction, à vous gouvernement, c'est dans notre pouvoir à nous, représentants de la nation, et sur ce point nous ne pourrions pas vous céder ! [...] On a parlé tout à l'heure de dictature. Ce projet vous survivrait et il servirait à toutes les dictatures et, pour ma part, je le dis très nettement, je ne veux pas plus la dictature de la faiblesse que la dictature de la brutalité. (*Vifs applaudissements sur un grand nombre de bancs*) » (*JODP*, 15 décembre 1916, p. 3686-3687). Quant à Maurice Viollette, il notait dans son rapport : « ce qui est tout à fait remarquable c'est le droit exorbitant réclamé par le Gouvernement non seulement de légiférer, mais encore de prononcer des pénalités [sic] qui ne dépendent que de son seul caprice. Je suis obligé de reconnaître que jamais Louis XIV, lui-même, n'aurait osé aller jusque-là. [...] Revenir tout d'un coup au-delà de la Fronde, c'est un bond en arrière que je ne crois pas que la France puisse jamais consentir sans se déshonorer » (p. 64-66). Pour une partie de la doctrine publiciste, le principe de la légalité des délits et des peines avait valeur constitutionnelle (voir par exemple L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., t. IV, p. 764).

¹⁰⁶ En pratique, cette formulation juridiquement erronée n'avait aucune incidence, les prérogatives présidentielles étant pour l'essentiel passées entre les mains des ministres responsables après la crise du 16-mai. Mais elle témoignait, peut-être, d'un travail un peu bâclé.

Nous avons le devoir, puisque la guerre se prolonge – rien, nulle part, n'avait été prévu pour cela – d'y adapter nos méthodes et d'accélérer nos procédures (*Très bien ! Très bien !*), afin de ne dire que le nécessaire : le bon ordre et la discipline dans nos débats sont aussi une forme du patriotisme. (*Très bien ! Très bien !*). Il n'est pas besoin, pour cela, de porter le trouble dans nos institutions (*Vifs applaudissements*) : ce sera l'éternel honneur de notre pays d'avoir su faire face au plus grand bouleversement de tous les âges sans toucher aux lois. (*Applaudissements*)¹⁰⁷.

Le projet Briand agit comme un catalyseur, et fut à l'origine d'une importante mobilisation des députés à la Chambre¹⁰⁸. À la fin de l'année 1916, plusieurs projets de résolution de réforme de la procédure normative furent déposés, qui avaient pour objet soit la révision des lois constitutionnelles, soit, plus modestement, la modification du règlement de la Chambre afin de permettre, dans certaines circonstances, l'accélération de la procédure législative.

Cinq propositions de résolution tendant à la révision des lois constitutionnelles furent déposées entre le 12 et le 23 décembre 1916 à la Chambre des députés. Trois d'entre elles avaient notamment pour objet la simplification de la procédure législative, qui devait être obtenue par l'instauration d'un monocramérisme (forcément favorable aux députés, les deux Chambres étant réunies en Assemblée nationale et les députés étant plus nombreux que les sénateurs) dont l'extrême-gauche de l'hémicycle rêvait depuis la naissance de la Troisième République¹⁰⁹. Ces trois

¹⁰⁷ *JODP*, 11 janvier 1917, p. 5. Dans ses *Mémoires*, le Président de la République, Raymond Poincaré, commentait : « Briand et plusieurs autres ministres me disent que Deschanel a prononcé hier à la Chambre un discours très applaudi où il fait l'éloge du Parlement et a pris parti contre le Cabinet dans une sorte de réquisitoire » (R. POINCARÉ, *Au service de la France : neuf années de souvenirs*, Paris, Plon, 1932, t. IX, p. 49).

¹⁰⁸ Le Sénat ne connut pas la même agitation à cette époque : aucune proposition de révision de la Constitution n'y vit alors le jour.

¹⁰⁹ Voir la très utile étude de Ch. BIGAUT, *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Paris, La documentation française, 2000, p. 153. Proposition Renaudel et autres (groupe du parti socialiste), sur l'organisation des assemblées en temps de guerre, 13 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2774. L'exposé des motifs insistait sur le fait que le parlement « avec son régime de deux Chambres » était « une machine lourde et pesante » et sur la nécessité de concilier la prise de décision rapide avec « les principes même de la démocratie pour lesquels lutte la France, en combattant contre les puissances où a triomphé le pouvoir personnel » (p. 1 et 2). La proposition suggérait une révision de l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, de façon à permettre qu'en temps de guerre, la Chambre et le Sénat siègent en Assemblée nationale. Proposition Forgeot (groupe de la gauche démocratique), tendant à faire siéger ensemble les deux assemblées afin de supprimer les imperfections de la dualité des chambres et du droit de dissolution, 22 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2815 (intéressant exposé des motifs qui martèle le principe de la souveraineté des deux chambres). Proposition Hesse et autres (groupe du parti radical et radical-socialiste), tendant à la simplification de la procédure parlementaire, après constatation que « les circonstances actuelles et les événements de guerre réclament une procédure législative rapide » (p. 1 de l'exposé des motifs), 23 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2829. Pour une analyse succincte de l'ensemble des projets de réforme des institutions, voir F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, op. cit., p. 262 sq.

propositions furent, comme les deux autres, écartées par la commission relative à la révision des lois constitutionnelles¹¹⁰.

Parallèlement à ces projets avortés de révision, plusieurs propositions de résolution tendant à la réforme du règlement de la Chambre furent défendues par les députés après la présentation du projet Briand. Au début du siècle, les règlements des chambres prévoyaient tous deux des procédures d'urgence, dont le déclenchement devait permettre d'alléger la procédure d'élaboration des lois¹¹¹. À la Chambre, la procédure d'urgence fut supprimée au début de la guerre (en février 1915) pour être remplacée par celle de la « discussion immédiate », qui était codifiée à l'article 24 du règlement¹¹².

Trois propositions de résolution tendant à la réforme du règlement de la Chambre furent déposées, en cette mi-décembre 1916¹¹³. Bien conscients des lenteurs de la procédure législative ordinaire (« La longue préparation des lois qui, en temps de paix, est un puissant correctif aux solutions hâtives ou arbitraires, peut, en temps de guerre, présenter des inconvénients graves¹¹⁴ »), mais ne souhaitant ni « dessaisir complètement les Chambres¹¹⁵ », ni aboutir à une « abdication des prérogatives de la souveraineté nationale exercée par le Parlement¹¹⁶ », les députés, dans leurs propositions plus ou moins détaillées, suggéraient la création d'une procédure spécifique accélérée (examen en commission abrégé, inscription prioritaire à l'ordre du jour, accélération de la discussion en séance, etc.). Le rapport de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi

¹¹⁰ Rapport de Gaston Thomson, *JO*, Documents parlementaires, 14 juin 1917, n° 3407.

¹¹¹ E. PIERRE, *Traité*, *op. cit.*, édition de 1902, p. 1023 *sq.*

¹¹² *Ibid.*, supplément de 1919, p. 1247 *sq.*, et *JODP*, 4 février 1915, p. 92-93, pour la rédaction de ce qui était alors l'article 21, aux termes duquel : « Si le Gouvernement ou l'auteur de la proposition réclame la discussion immédiate, la commission saisie doit, soit aussitôt après le dépôt, soit dans le délai maximum de trois jours après la distribution, présenter un rapport sommaire concluant, soit à la discussion immédiate, soit à l'ajournement. Lorsque la commission n'a pas déposé son rapport sommaire dans le délai prescrit, la discussion immédiate peut être demandée. Le débat engagé sur la demande de discussion immédiate, soit après rapport sommaire de la commission, soit en vertu du paragraphe précédent, ne peut porter sur le fond. L'auteur de la proposition, le rapporteur ou le président de la commission et un membre du Gouvernement ont seuls le droit d'être entendus ».

¹¹³ Proposition Lefas (groupe de la fédération républicaine), tendant à compléter l'article 24 du règlement de la Chambre en vue de la discussion, pendant la guerre, des projets de loi urgents relatifs à la défense nationale, 15 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2785. Proposition Guernier (groupe de la gauche radicale), tendant à compléter le règlement de la Chambre en ce qui concerne l'examen des projets de loi relatifs à la défense nationale, 15 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2786. Proposition Denais (groupe de l'action libérale), tendant à modifier le règlement de la Chambre pour l'examen des projets de loi déposés par le Gouvernement avec demande d'urgence, 15 décembre 1916, *JO*, Documents parlementaires, n° 2787.

¹¹⁴ Exposé des motifs de la proposition Guernier.

¹¹⁵ Exposé des motifs de la proposition Lefas.

¹¹⁶ Exposé des motifs de la proposition Guernier.

Briand invitait également les députés à instaurer une procédure « d'extrême urgence ¹¹⁷ ». Les députés, qui ne pouvaient au fond admettre la « dépossession » du Parlement, déplacèrent la question sur le terrain de la pure procédure, et le problème de la compétence parlementaire, qui ne pouvait en aucun cas être remise en question, fut tout simplement évacué.

Tous ces textes furent renvoyés pour examen à la commission du règlement de la Chambre. Le rapport, rédigé par Alexandre Lefas ¹¹⁸, soulignait que

... la Commission du Règlement a été unanime à reconnaître la nécessité d'une procédure spéciale, et particulièrement rapide, pour les projets de lois déposés en temps de guerre par le Gouvernement, et qui sont commandés par les nécessités urgentes de la Défense nationale.

La commission proposait une modification du règlement afin de créer, à côté de la procédure de discussion immédiate ¹¹⁹ (qui n'avait, soulignait Maurice Viollette, jamais été mise en œuvre par le gouvernement depuis le début des hostilités ¹²⁰), une procédure de discussion d'urgence. La proposition de résolution, issue du rapport Lefas, fut adoptée sans débat par la Chambre le 17 janvier 1917 ¹²¹. En substance, la nouvelle rédaction du règlement résultant de cette modification prévoyait pour le gouvernement la possibilité de demander à la Chambre – qui pouvait refuser – la « discussion d'urgence » ou la « discussion immédiate » (art. 1^{er}). La nouvelle procédure exceptionnelle imposait un examen rapide en commission (le projet devait être rapporté dans un délai maximum de cinq jours francs après sa lecture ou son dépôt), une inscription prioritaire du débat sur le projet à l'ordre du jour de la Chambre, et une restriction des interventions à la tribune afin de limiter les discussions en séance (art. 2 à 6) ¹²².

L'instauration de cette procédure de discussion d'extrême urgence était peut-être, du point de vue des parlementaires, une avancée. Mais en réalité, elle ne permettait pas de régler les problèmes auquel l'exécutif était confronté, et qui avaient justifié le projet de loi du gouvernement Briand ¹²³ :

¹¹⁷ *JO*, Documents parlementaires, 29 décembre 1916, n° 2836, p. 78 *sq.*

¹¹⁸ *JO*, Documents parlementaires, 22 décembre 1916, n° 2818. Alexandre Lefas était également membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet Briand.

¹¹⁹ La procédure de la discussion immédiate existait depuis 1915 (voir *supra*). L'application de la procédure de la discussion d'urgence ne pouvait être demandée que par le gouvernement, contrairement à celle de la discussion immédiate qui pouvait également être demandée par les députés. Pour la dernière mouture du projet de résolution avant la discussion en séance, voir la 2^e annexe au rapport.

¹²⁰ Rapport Viollette, p. 19 et 38.

¹²¹ *JODP*, 1917, p. 66 : « Proposition de résolution instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi urgents qui intéressent la défense nationale pendant la durée de la guerre ».

¹²² Pour les détails relatifs à la mise en œuvre de la procédure (qui fut utilisée dès 1917 et, plus tard, en 1919), voir E. PIERRE, *Traité, op. cit.*, supplément de 1919, p. 1253 *sq.*

¹²³ Entendu par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de son gouvernement, en janvier 1917, Aristide Briand déclarait : « M. le Président du Conseil reconnaît que la nouvelle procédure d'extrême urgence est une importante amélioration, et

l'adoption accélérée d'un projet par la Chambre ne préjugait en rien de l'attitude des sénateurs¹²⁴ et ne permettait pas, en tout état de cause, d'éviter les lenteurs inhérentes au bicamérisme.

Du point de vue des équilibres institutionnels et à contre-courant des idées reçues, la querelle politico-juridique déclenchée par le projet Briand révèle la vigueur de la mobilisation parlementaire contre l'abandon au gouvernement de la direction de la politique nationale¹²⁵. L'échec du ministère ne mit toutefois pas un terme, dans les faits, à l'extension de la compétence normative de l'exécutif. Pressé par les contraintes de la guerre, le gouvernement continua d'interférer dans le champ de compétence du Parlement, même dans les domaines où il ne bénéficiait pas d'une habilitation parlementaire formelle¹²⁶. Après que les députés eurent clairement fait savoir leur souhait de ne pas abandonner la maîtrise d'une partie conséquente du droit positif à l'exécutif, la persistance des interventions du pouvoir réglementaire dans le « domaine » de la loi sans l'accord du législateur témoigne, une fois encore, de l'insaisissabilité de la politique par le droit. Dans le contexte troublé de la guerre, les considérations liées à la défense nationale ont inexorablement prévalu sur le respect dû à la légalité.

Elina Lemaire est Maître de conférences à l'Université de Bourgogne, Membre du CREDESPO et membre associé de l'Institut Michel Villey.

déclare qu'il ne manquera pas d'en faire usage. Mais il restera toujours des questions où des intérêts particuliers devant être lésés, il est préférable que le gouvernement prenne ses responsabilités au lieu d'obliger les Assemblées à les prendre d'autant plus qu'un débat entre les Chambres ne manquerait pas d'ouvrir le champ à la spéculation » (*Procès-verbal des séances de la commission, C/7509/843**, n. p., [12]).

¹²⁴Le règlement du Sénat prévoyait également une procédure accélérée d'examen des textes. Mais la haute assemblée n'était évidemment pas liée par la décision prise par la Chambre : il était tout à fait envisageable que l'urgence soit déclarée à Chambre, et rejetée au Sénat, et vice-versa.

¹²⁵Il fallut attendre le 10 février 1918 pour que Clémenceau obtienne des chambres ce que Briand n'obtint pas en 1916, à savoir la loi établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national, d'après laquelle : « Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront réglementer ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux », *JO*, 12 février 1918, p. 1515-1516. L'habilitation était certes extrêmement large, mais son objet était limité, puisqu'il concernait de façon exclusive le ravitaillement. Par ailleurs, contrairement à ce qui était prévu dans le projet Briand, les parlementaires ont, en 1918, fixé eux-mêmes le régime des infractions aux décrets pris en application de la loi d'habilitation. Sur ce texte, voir l'étude précitée de L. ROLLAND, « Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918 », *RDV*, 1918, p. 542 *sq.*

¹²⁶D. RUSU, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, *op. cit.*, p. 138.