

Bruno Daugeron

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA GUERRE



La France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours soldat de l'idéal ». C'est d'un lieu symbolique que vient l'exclamation célèbre de Clémenceau le 11 novembre 1918 : la tribune de la Chambre lors d'une mémorable séance devenue un classique de l'iconographie parlementaire. Ce n'était pas le moindre symbole que de voir le « père de la victoire » représenté au Parlement et non sur un champ de bataille pour proclamer la fin de la guerre. Et pourtant. Rien de plus apparemment contraire que le Parlement et le régime réputé lui être consubstantiel, le « parlementarisme » et la guerre. À la délibération et la parole voire la palabre parlementaire s'opposent le commandement et la prise de décision rapide et efficace ; à la délibération vive mais, en principe, non violente, s'opposent les armes et les coups ; à la discussion de tous, s'oppose la décision d'un seul. La guerre se décide, se mène et se gagne. Elle ne se délibère pas et se contrôle encore moins. C'est le fameux programme de Clémenceau de 1918 : « Je fais la guerre » : « Ma politique étrangère et ma politique intérieure, c'est tout un. Politique intérieure ? Je fais la guerre. Politique étrangère ? Je fais la guerre. Je fais toujours la guerre¹ ». Et, dans ce que l'on appelle parfois l'identité constitutionnelle française, la III^e République n'est guère censée être adaptée à l'état d'exception. Elle fait figure de régime impuissant, embourbé dans la gadoue parlementaire en raison du rôle majeur de l'organe législatif, omnipotent et castrateur d'un pouvoir exécutif suspect et dominé. Quant au Parlement, il passe pour être structurellement inadapté à la guerre en raison de son effectif pléthorique et de ses interminables causeries raillées par l'opinion : « la foule, écrira Jèze dans une chronique du temps de guerre qui en brossait le tableau institutionnel, réserve toutes ses affections pour des hommes déterminés : orateurs, soldats, poètes. [...] La masse ne se passionne pas pour des collèges nombreux et anonymes. Elle ne voit que leurs mauvais côtés : la longueur des discussions, le nombre croissant des orateurs médiocres qui y prennent part, la futilité de certaines questions ou interpellations, les écarts de langage de certains députés, l'indiscipline l'intrigue et les rivalités de personnes, la critique systématique et stérile du Gouvernement, les empiètements continuels des Assemblées sur les attributions des autres autorités publiques, l'orgueilleuse prétention à l'omniscience de certains élus, la mise à l'écart ou au second plan des compétences, la prétention à l'exercice de privilèges blessant le sentiment d'égalité des citoyens, la fragilité des programmes et des convictions, des interventions constances dans la carrière ou l'activité des fonctionnaires, parfois même dans la passation des grands marchés, les surenchères

¹ G. CLÉMENCEAU, *Discours aux députés*, mars 1918.

électorales, la préoccupation obsédantes de la réélections, les campagnes électorales violentes dont certains élus sortent éclaboussés, etc.² ».

À l'en croire, comme à lire les manuels contemporains de droit et d'histoire constitutionnelle, on en vient même à douter qu'un tel régime à ce point associé à une parlotte stérile et cynique ait pu résister à une guerre aussi longue et ayant eu une aussi terrible incidence sur la société française de l'époque. De là une double interrogation qui en entraîne plusieurs autres sur le rapport du Parlement et de la guerre : comment un organe délibératif considéré comme aussi inapte à la décision que le Parlement a-t-il pu faire face à la guerre ? Inversement, comment un acte aussi radical que la guerre a-t-il pu s'accommoder du forum verbal qu'est le Parlement ? La Première Guerre mondiale constitue-t-elle une parenthèse dans cette domination institutionnelle des Chambres (que l'on n'appelle pas encore « Parlement » dans les lois constitutionnelles de 1875) par application de la Constitution dite « Grévy » ? L'a-t-elle été en faveur de l'exécutif au profit duquel le Parlement aura dû abdiquer ses prérogatives ? Comment ce dernier, considéré comme le centre du pouvoir, a-t-il fait face à cette situation ? Le contrôle de la guerre lui a-t-il échappé ? La hiérarchie des organes de l'État a-t-elle été malmenée ? Comment, plus largement, le « parlementarisme absolu », selon l'expression célèbre de R. Carré de Malberg³, a-t-il fait face à cet état d'exception ? En un mot, comment faire la guerre, acte décisionnel par excellence, dans un cadre institutionnel qui est réputé le favoriser si peu ?

De là des interrogations de la doctrine sur le rôle que doit tenir l'institution parlementaire en temps de guerre que Joseph-Barthélemy, véritable notaire du versant constitutionnel du conflit, résumera en 1916 dans une des *Chroniques constitutionnelles* sur « Le droit public en temps de guerre » qu'il tiendra, pendant toute la guerre, à la *Revue du droit public* : « Le rôle du Parlement au sujet de la conduite de la guerre est assez délicat à définir ; c'est une question de nuances le plus souvent très subtile ; et elle se complique de passions et de préjugés politiques qui l'obscurcissent, les mêmes mots servant trop souvent à couvrir des idées différentes, ou des mots différents désignant trop souvent les mêmes idées. La conception naturelle qui se présente à l'esprit est que le Parlement doit se borner à adapter au temps de guerre son activité normale définie par la Constitution, et qui se résume en ces trois termes : voter les lois, consentir les crédits, contrôler le gouvernement, et le gouvernement seul ; c'est-à-dire ne pas exercer un contrôle direct sur les services mais seulement la direction que le gouvernement imprime à ces services. Mais deux conceptions en sens inverse s'opposent à cette conception normale : la première réclame, pour le

² G. JÈZE, « La situation politique en 1915 et 1916 », *Revue de science et législation financières*, 1917, p. 285-286.

³ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, [rééd. Economica, 1984], p. 196. Il le définissait ainsi : « régime dans lequel le Parlement, devenu maître sur toute la ligne, domine complètement l'Exécutif, par opposition au parlementarisme relatif ou dualiste, dans lequel il y a seulement limitation de la puissance gouvernementale par la puissance parlementaire ».

temps de guerre, l'effacement plus ou moins complet du Parlement ; la seconde, au contraire, réclame son exaltation⁴ ».

Il n'est du reste pas inutile de rappeler les grandes lignes et les principales techniques de contrôle parlementaire sous la III^e République, finalement peu connues désormais après près plus de cinquante ans de parlementarisme rationalisé couplé au fait majoritaire de la V^e République. Avec la fonction de représentation – c'est-à-dire, l'aurait-on perdu de vue aujourd'hui, de *législation* – le contrôle du pouvoir exécutif est la seconde grande fonction parlementaire. Ce dernier tient sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, dans une multitude de prérogatives. Si le contrôle peut se traduire par des demandes de communication de pièces, des enquêtes et enfin le droit d'accusation et de jugement, les questions demeurent l'élément central d'autant qu'elles peuvent le cas échéant se transformer en interpellation. Cette dernière correspond, selon la définition qu'en donnait Duguit, à « l'acte par lequel un membre d'une chambre met en demeure un ministre de s'expliquer soit sur la politique générale du gouvernement, soit sur un point déterminé⁵ ». C'était selon lui « un moyen très énergique qui appartient aux chambres d'exercer leur contrôle sur le gouvernement⁶ » et même, disait-il, le « moyen par excellence de le mettre en œuvre⁷ ». Continu et permanent, ce contrôle n'est, comme on le sait, formalisé par rien ou presque, à l'exception de quelques dispositions du règlement des Chambres, au point que le « contrôle », tout entier forgé par des pratiques coutumières, se traduit essentiellement du point de vue juridique par sa sanction : la responsabilité politique. Elle-même n'est pas davantage formalisée dans les lois constitutionnelles de 1875⁸. C'est donc la pratique qui commande selon un raisonnement simple : tout refus de déférer aux souhaits des Chambres peut entraîner une mise en cause de cette responsabilité par le biais de techniques conventionnelles dont s'est progressivement doté le Parlement et entraîner le départ solidaire, donc collectif, des ministres parfois même avant toute mise en cause effective. Le point culminant de ce contrôle est la conséquence de l'interpellation : le vote d'un « ordre du jour » par lequel la Chambre concernée donne son opinion sur le grief fait au Cabinet ou même seulement sur la situation du moment. Comme l'expliquait Joseph Barthélemy qui perfectionnera sa maîtrise des mécanismes institutionnels en devenant député après-guerre, un « ordre de jour » est une motion qui clôt l'interpellation : « Il y a là une curieuse déformation du sens originaire des mots. L'ordre du jour, c'est en réalité une liste de questions que la Chambre doit aborder dans une séance, et alors la motion qui clôt l'interpellation est ainsi conçue : « La Chambre

⁴ J. BARTHÉLEMY « Le droit public en temps de guerre. Les pouvoirs publics et le commandement militaire », *Revue du droit public*, 1916, p. 555.

⁵ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1918 [3^e éd.], p. 448.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Pour mémoire, l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics disposait : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement ».

« passe à l'ordre du jour ». La Chambre, ayant terminé l'examen de l'interpellation, consulte son ordre du jour et décide d'aborder la matière qui y est inscrite après l'interpellation⁹ ». Cet ordre du jour pouvait être de confiance, de défiance, de blâme ou « pur et simple » qui équivalait, disait-on à l'époque, à un refus de confiance selon une gradation coutumière et subtile que seuls maîtrisaient les initiés.

La question du « contrôle parlementaire de la guerre » est donc au cœur du rôle du Parlement en temps de guerre avec lequel il se confond en partie du double point de vue historique et théorique : comment le Parlement a-t-il contrôlé la guerre s'il y est parvenu ? L'a-t-il fait par d'autres moyens techniques que ceux par lesquels il contrôlait l'action du pouvoir exécutif depuis 1879, début de la pratique de soumission au Parlement ? Quelles conséquences cet événement a-t-il eu sur le fonctionnement du gouvernement parlementaire et les rapports entre les organes ? Dans sa thèse l'historienne F. Bock a évoqué la mise en place d'un « parlementarisme de guerre¹⁰ » traduisant le fait que, loin de s'effacer, le Parlement a défendu ses prérogatives et participé à la conduite de la guerre, particulièrement à travers ses commissions et, en utilisant la procédure des comités secrets, a continué à contrôler l'action des gouvernements au point que l'expression, loin de décrire un simple état de fait, se justifie par le poids du Parlement sur les événements réputés pourtant lui avoir échappé. C'est ce même constat qui avait conduit Duguit, dans la préface à la 3^e édition de son *Manuel* achevé en août 1917 et publié en 1918, à considérer que la guerre avait conduit à une « transformation profonde du régime parlementaire ». Au regard de ce tableau des méthodes en vigueur au Parlement sous la III^e République, le contrôle parlementaire de la Première Guerre mondiale pose deux questions. La première tient aux techniques de contrôle utilisées par le Parlement : sont-elles identiques ou différentes que celles utilisées en temps de paix ? La seconde porte sur la place du Parlement dans le jeu institutionnel durant les années de guerre, jeu qu'il dominait jusque-là sous la III^e République ainsi que le résume Barthélemy : « Il s'agit de savoir si et dans quelle mesure l'action parlementaire, le contrôle des Chambres, la séparation des pouvoirs, le régime de libre discussion, tout ce qui est l'essence du gouvernement parlementaire démocratique sont compatibles avec une crise nationale aussi terrible que celle où nous débattons aujourd'hui¹¹ ». Cette question porte donc un enjeu de théorie constitutionnelle de taille dans la mesure où le contrôle de la guerre s'entend d'abord comme la *maîtrise* de la guerre ainsi que le même Barthélemy le soulignera contestant un effacement des Chambres sur les décisions souveraines :

⁹ J. BARTHÉLEMY, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1938, p. 355.

¹⁰ F. BOCK, *Le parlementarisme de guerre 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

¹¹ J. BARTHÉLEMY, « Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir législatif », *Revue politique et parlementaire*, 1917, p. 6. Dès 1915, le même décrit comme « problème capital », « le problème de la coexistence, avec l'état de guerre, du fonctionnement régulier du régime représentatif et parlementaire », voir *Id.*, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et. al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre*, Paris, Alcan, 1915, p. 132.

Le Parlement est la plus immédiate représentation de la nation, et cette représentation serait condamnée au silence au moment que la nation est engagée dans une crise où son honneur, son intégrité, peut-être son existence sont en jeu¹² !

Comment doit, dès lors, s'établir le partage entre pouvoirs législatif et exécutif ? Jusqu'où le Parlement doit-il laisser le pouvoir exécutif agir librement dans la conduite des opérations militaires sans qu'il empiète sur les décisions souveraines par lesquelles la nation prend les résolutions suprêmes¹³ ? Qui doit être regardé comme la représentation de la nation auprès de l'armée ?

De ce double point de vue, il n'est pas si aisé que cela de dresser un tableau clair et sans nuances des événements d'autant que se nouent tout au long de la guerre des micro-controverses juridiques et constitutionnelles sur les pouvoirs des organes, qui perturbe parfois l'intelligibilité de la situation et suscitent des batailles à fronts renversés. Peuvent néanmoins se dessiner certaines tendances qui permettent de rendre juridiquement compte de ce « parlementarisme de guerre » et de la modification de l'équilibre institutionnel de la III^e République qu'il a impliqué qui, sans correspondre à des périodes strictement définies, constituent néanmoins des lignes de fracture. La première tendance est un large dessaisissement du Parlement et une controverse sur son rôle ; la seconde, à la fois contraire et parallèle à la première, est marquée par un retour en force du Parlement pour s'imposer face à l'exécutif à la faveur de la guerre dans un rapport de force qui, s'il resta toujours tendu, ne fut pas défavorable aux Chambres.

I. L'EFFACEMENT CONTRAINT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Dans un premier temps, c'est-à-dire les premiers mois de la guerre, d'août 1914 à janvier 1915, c'est l'effacement qui va prévaloir. Pour deux types de raisons : les premières sont contingentes, les secondes plus profondes. S'agissant des causes contingentes, deux données juridiques s'imposent : d'abord le fait que c'est le Président de la République qui déclare la guerre : l'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 prévoit que le Président de la République « ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ». Et ce n'est pas davantage le Parlement qui la conduit, prérogative également laissée au Président de la République qui, au titre de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, « dispose de la force armée¹⁴ ». Le pouvoir législatif

¹² J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre*, *op. cit.*, p. 134.

¹³ Selon les termes du débat posé par J. BARTHÉLEMY, *ibid.*

¹⁴ J. BARTHÉLEMY, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 422, énoncé dont Hauriou tirait la conséquence qu'il avait le droit de conduire la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres : « Sans doute, le droit de contrôle du Parlement subsiste sur les opérations militaires comme sur toutes les autres opérations gouvernementales et la responsabilité ministérielle peut jouer, mais ce contrôle est *a posteriori*, tandis que l'assentiment des

s'efface donc devant le Président de la République, institution forte d'après les textes, et le pouvoir réglementaire : la mobilisation générale est déclarée par décret le 1^{er} août 1914, et l'état de siège par décret du 2 août ratifié par une loi du 5 août. Ensuite, en raison de la place du Parlement dans le dispositif même de guerre qui n'échappe pas aux conséquences concrètes du début des hostilités par la mobilisation de plusieurs de ses membres : certains députés et sénateurs sont en effet mobilisés en vertu de l'article 42 de la loi du 21 mars 1905 : « En cas de mobilisation, nul ne peut se prévaloir de sa fonction ou de l'emploi qu'il occupe pour se soustraire aux obligations de la classe à laquelle il appartient ». Le statut des « députés-soldats », partis convaincus que la guerre serait brève et contraints à choisir entre leurs deux fonctions, frein possible au rôle du Parlement, ne fut jamais réellement réglé tant il y eut d'allers-retours et des combats menés de front, comme par exemple pour Abel Ferry, député des Vosges, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères dans le gouvernement Viviani, ministre et soldat, puis député et soldat confronté à d'intenables situations où son indépendance en tant que député contrevenait à son obéissance en tant que militaire : il finit par abandonner l'uniforme pour ne pas être conduit à contrôler ses supérieurs. Il mourut d'ailleurs en mission parlementaire d'inspection du front pour vérifier le fonctionnement du nouveau fusil mitrailleur¹⁵.

Quant aux raisons plus profondes, elles doivent être examinées un peu plus longuement en suivant le fil des événements. Elles tiennent d'une part à la montée en puissance du pouvoir exécutif écartant l'organe parlementaire de la guerre (A) et d'autre part à la personnalisation de l'action (B).

A. Le dessaisissement du Parlement par l'exécutif

Ce dernier s'opère à travers deux tendances : d'abord la prise en charge par l'exécutif des affaires de la guerre ; ensuite par la méconnaissance des principes de l'action parlementaire.

La prise en charge par l'exécutif des affaires de la guerre contre les prérogatives de l'organe législatif

L'élément le plus marquant est la proclamation de l'état de siège par simple décret du 2 août 1914 qui conduit le Parlement à s'effacer. À l'issue de la séance du 4 août 1914, unique séance de la session extraordinaire qui est restée dans les mémoires comme la séance de l'Union sacrée appelée par

Chambres pour la déclaration de guerre est préalable » (*Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, p. 422).

¹⁵ Sur le statut des parlementaires mobilisés, voir J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre*, *op. cit.*, p. 156 *sq.*, et *id.*, « Nos institutions politiques et la guerre », *Revue des sciences politiques*, 15 décembre 1917, p. 369 *sq.* La Chambre compte seize députés morts pour la France pendant la Grande guerre. Un hommage leur est rendu sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/morts-pour-la-france/index.asp>.

le président Poincaré qui s'adresse aux Chambres par message, ces dernières sont ajournées. En une seule séance, les deux assemblées votent dix-huit projets de loi qui lui étaient demandés par le gouvernement pour la conduite de la guerre. L'un de ces projets deviendra la loi du 5 août 1914 qui ratifiera un décret du 2 août. À la fin de la séance, les Chambres s'ajournent volontairement et s'en remettent tout aussi volontairement au gouvernement (le second cabinet Viviani composé de personnalités de premier plan comme A. Briand, A. Millerand, A. Ribot ou G. Doumergue) qui est constitué pendant cet ajournement le 27 août. Le contrôle est d'autant moins présent que l'on assiste à une véritable abdication du Parlement à l'exercice de ses pouvoirs à commencer par la vote de la loi du 5 août l'autorisant à légiférer par décret contre le droit en vigueur : l'article 2 de la loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège disposait en effet que les Chambres se réunissent de plein droit dans un délai de dix jours lorsqu'un décret du Président de la République a proclamé l'état de siège pour cause de péril imminent résultant d'une guerre ou d'une insurrection¹⁶.

La session extraordinaire du Parlement n'est clôturée par décret du Président de la République que le 3 septembre 1914, moment du départ du Parlement vers Bordeaux, toujours en violation de la loi sur l'état de siège pendant lequel le Parlement devait en principe siéger de plein droit. Gaston Jèze, dans les riches chroniques qu'il tint à la *Revue de science et législation financières*, qualifia cette clôture de « coup de force inexcusable¹⁷ ». Le 22 décembre 1914, le Parlement est convoqué en session extraordinaire, la seconde depuis le début des hostilités, mais uniquement par nécessité, celle de voter le budget. La session sera clôturée le 23 décembre. Le Parlement ne tint ainsi que trois séances, sans interpellation et sans question. Les projets de loi déposés par le gouvernement furent votés sans discussion et à l'unanimité. Duguit vit dans ce procédé « une atteinte même au procédé du gouvernement parlementaire¹⁸ ».

Il faut dire que l'idée qui domine au début de la guerre est que « l'action doit dominer la délibération¹⁹ » pour le dire avec les mots de Joseph Barthélémy. Le même théoriserà plus tard, dans son ce qui est en fait son manuel de libertés publiques, le « danger des pertes de temps » dans la mise

¹⁶ DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État (De 1788 à 1836 inclusivement par ordre chronologique)*, publiée sur les Éditions officielles, continuée depuis 1836 et formant un volume chaque année, Paris, Charles Noblet, 1878, p. 116. La procédure est aussi décrite par Joseph Barthélemy dans son *Précis de droit public*, Paris, Dalloz, 1937, p. 260-261

¹⁷ G. JÈZE, « Les finances de guerre de la France », « La situation politique en 1915 et 1916 », *Revue de science et législation financières*, 1917, p. 281.

¹⁸ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 203. « Ainsi, écrit-il, pendant une période qui s'étend du 4 août au 22 décembre 1914, le pouvoir exécutif a gouverné le pays dans des circonstances les plus graves sans le concours et le contrôle des chambres. Le régime parlementaire a cessé de fonctionner ; et la France a vécu sous un gouvernement absolu, auquel le régime de l'état de siège, établi par décret du 2 août 1914 et la loi du 5 août, donnait des pouvoirs exceptionnellement étendus » (*ibid.*, p. 204).

¹⁹ J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY et al. (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre*, op. cit., p. 134.

en œuvre des mécanismes juridiques de la loi sur l'état de siège, car « rien n'est couteux en vies humaines comme les hésitations, les délais, les retard²⁰ ».

Cet effacement fut bref et valu moins pour la durée que pour l'ampleur de la tentative et de ce qu'elle dit de la hiérarchie entre les organes et des rapports qui doivent exister entre eux dans les conceptions de l'époque. La doctrine publiciste, pétrie de libéralisme, prit conscience, dès le début de la guerre, de la place inhabituelle donnée à la faveur des événements au pouvoir exécutif et la rupture qu'elle constitue dans la tradition parlementaire inaugurée depuis la « Constitution Grévy » comme en témoignent les titres de la fameuse Chronique : « Le droit public en temps de guerre » rédigée, avec l'administrativiste Louis Rolland, par Joseph-Barthélémy pour les années 1915 et 1916 : « L'augmentation de l'autorité gouvernementale », la « diminution des libertés publiques et de leurs garanties contre l'exécutif », ou encore les « procédés juridiques au moyen desquels s'est opérée l'augmentation des pouvoirs de l'exécutif²¹ ». Et de fait, les mesures étaient radicales : ajournement des Chambres alors qu'elles siégeaient en principe de droit ; proclamation de l'état de siège par décret – ratifié par une loi du 5 août – mais sans indication de durée (« pour toute la durée de la guerre ») avec tout ce que cela impliquait comme diminution de garanties des droits (presse, droit des fonctionnaires, droits des militaires, etc.) ; report de toutes les élections, y compris les élections internes aux assemblées délibérantes locales, qui devaient avoir lieu en 1915²² et, surtout, exercice du pouvoir législatif par le gouvernement consistant en la suspension, l'abrogation, ou la modification des règles légales par de multiples décrets²³ : ainsi de trente-quatre décrets d'organisation militaire pris à la place de la loi puisque le Parlement ne siège plus²⁴. Joseph-

²⁰ *Id.*, *Précis de droit public, op. cit.*, p. 261. Voir aussi *id.*, J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et. al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre, op. cit.*, p. 134.

²¹ Le même consacrera un long article intitulé : « Du renforcement du pouvoir exécutif en temps de guerre », publié dans l'ouvrage collectif J. BARTHÉLEMY *et. al.* (dir.), *Problèmes de politique et finances de guerre, op. cit.*, p. 99-129.

²² En particulier le renouvellement du Sénat, voir la loi du 24 décembre 1914 et les multiples décrets recensés par Joseph-Barthélémy, « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 558 et *id.*, J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et. al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre, op. cit.*, p. 149.

²³ Voir *id.*, *RDP*, 1915, p. 557.

²⁴ Décrets qui seront ratifiés postérieurement par les Chambres par la formule étonnante : « Sont ratifiés et convertis en lois » (*ibid.*, p. 558) sur le fondement de la loi du 5 août 1914 : « Une loi du 5 août a donné au gouvernement un pouvoir très large pour faire une législation essentiellement provisoire en ce qui concerne l'exécution des obligations pendant la durée des hostilités : c'est en vertu de cette délégation que le pouvoir exécutif a pris cette série de décrets, connus sous le nom de décrets de moratorium et dont la rédaction et l'opportunité ont donné lieu à bien des critiques. Les juristes se demandent s'il est licite que le Parlement se dépouille ainsi au profit du gouvernement ; on ne peut, dit-on, déléguer une compétence parce qu'elle n'est pas un droit, auquel on pourrait renoncer, mais un devoir que l'on est tenu d'accomplir », écrira Joseph-Barthélémy (« Du renforcement du pouvoir exécutif en temps de guerre », art. cité, p. 107-108).

Barthélemy, parla alors de « gouvernement législateur » et évoqua « le déplacement d'équilibre qui s'est opéré par l'initiative envahissante de l'exécutif, ratifiée tacitement ou expressément, ou bien seulement tolérée par le Parlement » et même de « l'effacement du Parlement », « attitude sacrifiée qui a été en partie spontanée, en partie arrachée par un mouvement défavorable de l'opinion publique²⁵ ».

Mais c'est surtout un projet de loi d'habilitation déposé le 14 décembre 1916 qui resta célèbre sous le nom de « Projet Briand », « autorisant le gouvernement, jusqu'à cessation des hostilités, à prendre toutes les mesures commandées par les nécessités de la défense nationale », qui constitua l'acmé de cette tentative de « dessaisissement légal ». Il comportait un article unique qui prévoyait ceci : « 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 commandées par les nécessités de la défense nationale, en ce qui concerne la production agricole et industrielle, de l'outillage des ports, l'hygiène et la santé publique, le recrutement de la main-d'œuvre, la vente et la réparation 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 les limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et dix mille francs d'amende²⁶ ».

Ce projet entraîna une importante controverse, politique et doctrinale, sur la question épineuse de la délégation du pouvoir législatif et donc sur la délégation de la souveraineté alors que, dès la loi du 5 août 1914, le Parlement avait autorisé le Président de la République à prendre des dispositions de caractère législatif. Joseph-Barthélemy considéra le projet « inconstitutionnel » et y vit une « abdication du Parlement entre les mains du gouvernement » : « Que demande le gouvernement ? s'interroge-t-il alors ? Il demande que le pouvoir législatif au lieu de s'exercer par les deux Chambres, conformément aux termes de la Constitution, s'exerce par le Président de la République. Il demande que le chef de l'État, au lieu de se borner à la promulgation et à l'exécution des lois « votées par les deux Chambres » élabore lui-même ces lois. Il demande en un mot le bouleversement des compétences réparties par la constitution. Or, une modification de la constitution, même passagère, ne peut être opérée que suivant la procédure spéciale de la révision, telle qu'elle est réglementée par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Donc le projet, tendant à une modification de la constitution par la procédure des lois ordinaires, est inconstitutionnel. On a le droit d'être surpris qu'une

²⁵ J. BARTHÉLEMY, J. BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in J. BARTHÉLEMY *et. al.* (dir.), *Problèmes de politiques et finances de guerre, op. cit.*, p. 107-108.

²⁶ Cité par J. BARTHÉLEMY, « Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir législatif », art. cité, p. 5, note 1.

proposition aussi évidente puisse être discutée²⁷ ». L'auteur s'opposa vigoureusement à toute idée de délégation du pouvoir législatif au chef de l'État sur le fondement de son refus même de l'idée de délégation de la souveraineté du peuple aux Chambres²⁸. L'autorité d'Esmein fut convoquée dans les débats à la Chambre sur le projet qui ne vint finalement jamais en discussion²⁹. Les principaux principes du contrôle parlementaire n'en furent pas moins méconnus pendant cette période.

La méconnaissance des mécanismes du contrôle parlementaire

Elle se traduit de plusieurs façons : unanimité, recours aux comités secrets et absence de vote régulier du budget. L'atmosphère d'union nationale voire d'union sacrée conduisit en effet à des votes purement formels traduisant un renoncement de fait du contrôle de la politique des cabinets successifs³⁰ : les dix-huit projets de loi présentés par le gouvernement en raison des circonstances furent votés à l'unanimité par le Parlement. Duguit y vit une sorte d'unanimité contraire à l'esprit du gouvernement parlementaire basé sur l'affrontement des partis et le contrôle du pouvoir exécutif, suspect par nature. Cette union nationale se traduit au début de la guerre, mais aussi tout au long de la législature, par de multiples ordres du jour de confiance³¹, par exemple celui, pour le moins général et bienveillant, du 22 juin 1916 élaboré après de longues séances en comité secret et tendant à « [f]aire confiance au gouvernement pour qu'il continue [...] à employer toute son énergie pour fortifier la direction de la guerre ». Il fut adopté par 444 voix pour contre 77 à la Chambre et le 9 juillet au Sénat par 251 voix sur 257. Même chose, pour un vote du même type, le 7 décembre 1916 à la Chambre : 314 contre 160. La confiance au ministère Ribot fut encore accordée par 440 voix pour et aucune voix contre lors de la séance du 21 mars 1917, soit à la fin de la guerre, attitude du Parlement qui fera dire à Joseph-Barthélemy que la guerre a donné lieu à la violation de « l'un des traits caractéristiques du fonctionnement du régime parlementaire » : l'absence de renversement de gouvernement « par une

²⁷ *Ibid.*, p. 9-12. Voir aussi la chronique de L. ROLLAND, « Le pouvoir réglementaire du président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1938 », *RDP*, 1918, p. 545.

²⁸ « On voit que cette doctrine de la délégation aboutit au désordre universel, à l'anarchie pure. C'est qu'en réalité elle repose sur une erreur fondamentale : une *compétence*, déterminée par la Constitution ou par la loi, n'est pas un droit, que l'on puisse céder comme une propriété ou une créance, c'est un devoir dont on ne peut se décharger [...] Le Parlement n'est ni souverain ni délégué du souverain, il est un pouvoir constitué, investi d'une compétence spéciale et particulièrement importante : celle d'assurer le service public de la législation » (voir J. BARTHÉLEMY, « Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir législatif », art. cité, p. 13-14).

²⁹ Voir J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 360 et l'analyse détaillée de L. ROLLAND, art. cité, *RDP*, 1918, p. 545 *sq.*

³⁰ Voir L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 202 *sq.*

³¹ *Ibid.*, p. 202-203

mise en minorité formelle » jusqu'à la séance du 13 novembre 1917 où la Chambre fit tomber le gouvernement Painlevé³².

La seconde raison du faible contrôle parlementaire tient dans la pratique répétée des comités secrets et le contrôle par les seules commissions parlementaires effectué sur le fondement de l'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. – Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet³³ ». Justifié par la préoccupation de délibérer sans publicité par le *Journal officiel* afin de ne pas renseigner l'ennemi (« il y a des choses qu'il importe de cacher à l'ennemi » écrit Joseph-Barthélemy³⁴), tout en informant les Chambres, le comité secret rompt frontalement avec le principe de la publicité des débats acquis depuis la Révolution. Leur fréquence les fera se muer, dira-t-on, en véritables « sessions secrètes³⁵ » au point de susciter des controverses³⁶. Georges Leygue, président de la commission des Affaires étrangères déclare le 13 décembre 1916 : « Peu de pays et de parlements ont subi un régime de censure plus dur et plus abusif que celui qui nous a été imposé (*vifs applaudissements*). Non seulement, il nous a été interdit d'aborder à la tribune certains sujets qui sont librement traités dans les parlements étrangers, et que nous aurions abordés avec la réserve qui convient, mais la presse n'a jamais pu exposer au pays les grands problèmes que la guerre pose ni lui en montrer l'importance et a gravité³⁷ ». À la même séance, c'est Tardieu qui s'exprime sur le même ton : « Ah, monsieur le président du conseil, sur l'opinion publique vous aviez un grand pouvoir par votre censure et votre bureau de presse rattachés tous deux d'une façon directe à la présidence du Conseil. Par eux, vous aviez le moyen d'enlever aux journaux tout ce que vous vouliez et d'y faire paraître tout ce que vous souhaitiez. De ce pouvoir double, négatif et positif, comment vous êtes-vous servi ? Tout avis, toute critique, toute opinion indépendante, si mesurée

³² J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 367, note 2.

³³ Et selon l'article 54 du règlement de la Chambre des députés (édition de juin 1914) : « La Chambre peut décider qu'elle se formera en comité secret, conformément à l'art. 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Les demandes de comité secret, signées de 20 membres, sont remises au Président. La décision est prise sans débat. »

³⁴ J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 366.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir par ex. L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 453. Voir aussi le récit qu'en fait P. LEGENDRE dans une perspective large, celle de l'évolution du rôle de l'administration, dans son texte « Réforme ou Révolution, l'alternative du "premier" XX^e siècle », in *Fantômes de l'État en France. Parcelles d'histoire*, Paris, Fayard, 2015, p. 100-107.

³⁷ Chambre des députés, *JO Débats*, cité par G. JÈZE, « La situation politique en 1915 et 1916 », art. cité, p. 282.

qu'elle fût, a été supprimée. Par contre, tous les événements, même avant d'être acquis, ont servi d'occasion à des apologies³⁸ ».

Enfin, dernier manquement notable aux principes du gouvernement parlementaire : l'absence de vote de budget régulier. La loi du 4 août 1914 augmenta notamment la liberté financière du gouvernement et c'est ainsi que, comme le nota Joseph-Barthélemy, « jusqu'au 22 décembre, il a pu, avec le seul concours du Conseil d'État, ouvrir les crédits s'élevant à près de 6 milliards et demi³⁹ ». C'est par la technique dite des « douzièmes provisoires », consistant dans le vote d'un budget d'attente accordant pour une période d'un mois les ouvertures de crédit et les autorisations de percevoir les impôts, que furent votés les crédits de la nation et de la guerre interdisant de fait un véritable contrôle financier.

Mais un autre élément de diminution du magistère parlementaire doit être mentionné : la tendance à une personnalisation de l'action au profit de l'exécutif.

B. La personnalisation de l'action

Pour comprendre sa portée il faut bien avoir conscience de ce qu'était la psychologie des milieux politiques des Républiques précédentes. Comme l'explique Jean-Marie Denquin dans sa remarquable *Genèse de la V^e République*, ouvrage fondamental pour mesurer le passage du monde parlementaire des III^e et IV^e Républiques – qui ne se confondaient d'ailleurs pas – au monde présidentiel de la V^e, ainsi que sa psychologie : « La collectivité parlementaire, quand elle possède le pouvoir, est une maîtresse impérieuse et jalouse. Les députés soupçonnent toujours les gouvernants de ne pas leur marquer le respect qui leur est dû et à chercher à s'évader de la tutelle où ils sont tenus. Malheur à qui sort du rang, à qui manifeste un talent singulier, à qui semble jouir dans le pays, d'un prestige spécial et personnel »⁴⁰. Or, contre ce réflexe structurant le régime, les Chambres furent contraintes de s'accommoder de personnalités fortes : d'abord des ministres qui, à la faveur des événements, se pensent moins comme les serviteurs du Parlement que comme des hommes d'action au service de l'efficacité de l'action administrative et de ce que l'on appelait alors les « bureaux ». Ensuite se révélèrent parmi elles des personnalités marquantes dont une d'exception : Clémenceau. Ce dernier fut capable d'entraîner derrière lui un sentiment d'adhésion parlementaire en même temps que de recevoir l'appui de l'opinion. C'est à la suite du départ du cabinet Painlevé que le président Poincaré fait appel à lui et forme un gouvernement soutenu non plus par la totalité des Chambres, mais, esquisse d'un phénomène constitutionnel et politique nouveau, par une majorité des deux-tiers, qui,

³⁸ *Ibid.*, p. 283.

³⁹ J. BARTHÉLEMY, « Du renforcement du pouvoir exécutif en temps de guerre », art. cité., p. 107.

⁴⁰ J.-M. DENQUIN, *La genèse de la V^e République*, Paris, PUF, 1988, p. 83.

pour la première fois aussi notablement, sera durable autour d'un homme personnalisant l'action du pouvoir exécutif contre la philosophie profonde du régime fondée principiellement et historiquement sur le refus du « pouvoir personnel ». Pour autant, cette « renaissance du gouvernement⁴¹ » ne fut pas univoque et s'accompagna paradoxalement d'un large maintien du contrôle du Parlement qui va naître des circonstances.

II. LA RÉAPPROPRIATION ET L'ADAPTATION DU CONTRÔLE

Pour le dire d'une formule, le contrôle parlementaire s'est maintenu mais a été transformé. Au nom de l'efficacité, le Parlement s'était vu dessaisi au profit du gouvernement. Mais c'est au nom du contrôle que le Parlement finit par revenir dans le jeu institutionnel pour encadrer un gouvernement et une administration, notamment militaire, qui avaient entendu, dans un premier temps, et avec sa complicité, le dessaisir au nom de la nécessité. Le grand paradoxe de la situation du Parlement pendant la Première Guerre mondiale est que les conditions même imposées par le pouvoir exécutif lui permirent de rétablir son autorité : alors que les Chambres s'ajournèrent volontairement au début de la guerre en méconnaissance de la règle qui leur permettait de siéger de plein droit pendant la durée de l'état de siège, elles siégèrent de manière continue, à partir de janvier 1915, pendant tout le reste de la guerre en violation de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics qui permet au Président de la République de prononcer la clôture des sessions. Dès 12 janvier 1915, en effet, s'ouvrit une session parlementaire qui, jamais clôturée, dura finalement pendant les quatre ans de la guerre inaugurant un rétablissement de l'autorité parlementaire ainsi que le résume Duguit : « Depuis cette date le régime parlementaire a été rétabli ; mais sous la pression des événements, il a subi de notables modifications, qui font apparaître comme une réaction contre l'éclipse qu'il avait subie pendant les cinq premiers mois de guerre. Depuis le commencement de 1915, l'action des chambres apparaît certainement plus directe et plus active qu'elle ne devait l'être d'après l'application normale des règles parlementaires⁴² ». Le Parlement siégea donc sans discontinuer alors même que l'article 4 de la loi constitutionnelle du 16 février frappait de nullité toute assemblée de l'une des deux Chambres « qui serait tenue hors du temps de la session commune ». Fait remarquable, le gouvernement (s'appropriant la compétence du président Poincaré) fit savoir qu'il n'entendait pas imposer aux Chambres « d'autre congés que ceux qu'elles s'attribue[raient] elles-mêmes⁴³ ». Progressivement, le fonctionnement des institutions reprend son cours normal et l'idée d'un « état d'exception

⁴¹ Comme la qualifia J. BARTHÉLEMY, « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 561.

⁴² L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 205.

⁴³ *Ibid.*

parlementaire » au profit de l'exécutif et de l'armée s'efface en raison de la tournure que prennent les événements et la durée de la guerre. Le conflit s'enlise : les soldats entrent dans les tranchées et les Chambres avec eux d'une certaine manière. « La guerre, écrit Joseph-Barthélemy, se prolongeait au-delà de toutes les prévisions ; l'insuffisance de la préparation éclatait à tous les yeux ; il fallait créer des arguments nouveaux, perfectionner l'organisme financier de façon à faire face à des dépenses formidables qui dépassaient tout ce que l'on avait pu imaginer ; parer par des mesures législatives aux lacunes des contingents ; il fallait, d'autre part, s'assurer que le gouvernement organisait la mise en jeu de toutes les forces disponibles, et ne s'en remettait pas trop aux services des ministères, à une bureaucratie passant à tort ou à raison pour routinière et inerte ; il fallait tendre toutes les forces de la nation vers le but suprême de la victoire ; on ne pouvait laisser de côté le premier et le plus important des organes constitutionnels : le Parlement⁴⁴ ». Une sorte de « grévysme », modéré mais continu, s'instaure à nouveau pendant la suite de la guerre, et, sans ériger leurs commissions en comité de Salut public, les Chambres font savoir qu'elles entendent conserver leur rôle que les circonstances, aussi exceptionnelles soient-elles, ne doivent pas pouvoir remettre durablement en cause. Puisque la guerre dure, il n'est pas pensable que le Parlement ne joue plus aucun rôle. Fait notable, le pouvoir exécutif ne persévéra pas dans la mise à l'écart des Chambres. L'idée que l'organe représentatif de la nation doit, même en temps de guerre, demeurer puissant continua de prévaloir comme en témoigne la déclaration, en forme d'appel à la raison, du président Ribot le 21 mars 1917, au début de son ministère : « L'harmonie doit exister surtout entre le Gouvernement et les Chambres dépositaires de la volonté nationale. Le Gouvernement ne peut rien sans elles, et, de leur côté, les Chambres épuiseront inutilement leur énergie si elles ne l'exercent pas pour donner au Gouvernement toute sa force⁴⁵ ». La guerre ne parvient pas à remettre en cause la hiérarchie des organes de l'État ni son fondement dont la conception perdure malgré les événements.

C'est même à une véritable redistribution des cartes que l'on assiste après les premiers mois de conflit : le Parlement parvient à renverser à son profit le contrôle des opérations que tout concourait à voir lui échapper. On voit même se développer une sorte de poche d'ultra-parlementarisme dans la guerre tendant à compenser les premières mesures prises contre le Parlement montrant la volonté, fût-elle quelque peu contrainte, du gouvernement de ne pas faire la guerre sans les Chambres. Sans dominer l'exécutif, il conditionna sa confiance à un contrôle accru dans la conduite de la guerre. Cette permanence eut deux conséquences : la première fut la mutation des organes parlementaires dédiés au contrôle ainsi que celle, politique, de leurs méthodes (A) ; la seconde le maintien du principe d'une responsabilité contraignante pour le Cabinet (B).

⁴⁴ J. BARTHÉLEMY, « Le droit public en temps de guerre. Les pouvoirs publics et le commandement militaire », art. cité, p. 557.

⁴⁵ Cité par G. JÈZE, « La situation politique en 1915 et 1916 », art. cité, p. 281.

A. La mutation des organes de contrôle et des méthodes de contrôle

Joseph-Barthélemy, dès le début de la guerre, théorisa ce que doit être le parlementarisme de guerre : « Le contrôle parlementaire ne doit pas se transformer, il doit s'adapter à la guerre. Il doit être modéré dans sa quantité, de façon à ne pas constituer une entrave pour ceux qui ont la responsabilité de la direction de la guerre ; il doit être discret de façon à ne pas devenir pour l'ennemi une source de renseignements et pour le pays une cause de démoralisation. Mais dans ces limites là le contrôle est indispensable⁴⁶ ». Et c'est peu ou prou ce qui se produit à travers le rôle fondamental joué par commissions parlementaires, qui éclipsèrent le parlementarisme des séances plénières (1), autant que par les nouvelles techniques de contrôle qu'elles adoptèrent (2).

Le rôle fondamental des commissions

Contrepartie du droit de siéger continument, le Parlement dut le faire avec la discrétion qu'imposent les circonstances, c'est-à-dire l'ennemi. D'où le déplacement du contrôle de la guerre dans des séances tenues en comité secret, mais aussi vers les grandes commissions (armée, Affaires étrangères) qui se muèrent en des commissions permanentes. La chose est nouvelle et remarquable, car avant la guerre les commissions, qui ne sont permanentes que depuis le début du siècle (1902), sont des organes d'étape du travail législatif et ne sont destinées qu'à préparer les séances publiques où tout peut se décider voire se bouleverser. « Anciennement à la Chambre et au Sénat, les pouvoirs des Bureaux des Commissions duraient autant que les Commissions elles-mêmes. Une résolution prise par la Chambre des députés le 6 avril 1916 et insérée dans l'article 14 du règlement a décidé que les Bureaux des grandes Commissions permanentes seraient désormais soumis à réélection chaque année », note E. Pierre dans son *Traité*⁴⁷. Ainsi les commissions, tout en conservant leur rôle traditionnel d'examen des projets et propositions de loi, deviennent le lieu privilégié du contrôle de l'action gouvernementale. C'est en leur sein que les questions sensibles seront débattues, en secret. Le Président du Conseil et les ministres se rendent dès lors à leurs convocations pour répondre à leurs interrogations et subissent parfois de véritables interpellations.

Les commissions, qui deviennent le lieu central du contrôle parlementaire, adaptent leurs méthodes de travail à ce qui est devenu leur principal centre d'intérêt : la guerre dans l'ensemble de ses aspects. L'illustrent deux ordres du jour votés à la Chambre et au Sénat les 22 juin et 9 juillet 1916 : « Tout en s'abstenant directement d'intervenir dans la

⁴⁶ J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 362.

⁴⁷ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairie imprimeries réunies, 1919 [Supplément, quatrième éd., entièrement refondue], p. 1082. C'est en fait dans la 5^e édition de son *Traité*, datant de 1924, que le secrétaire général de la Chambre exposera l'ensemble des événements survenus pendant la guerre qu'il n'avait pas eu le temps de retracer dans l'édition de 1919.

conception, la direction ou l'exécution des opérations militaires, la Chambre entend veiller à ce que, en vue de ces opérations, la préparation des moyens offensifs et défensifs, industriels et militaires, soit poussé avec soin, une activité et une prévoyance correspondant à l'héroïsme des soldats de la République. [...] Elle décide d'instituer et d'organiser une délégation directe qui exercera, avec le concours du gouvernement, le contrôle effectif et sur place de tous les services ayant la mission de pourvoir aux besoins de l'armée⁴⁸ ». Fait remarquable, les Chambres entendent réaffirmer des pouvoirs généraux de contrôle et leur donner une base légale. Non sans hésitation, car c'est finalement la résolution issue de la proposition du député Charles Chaumet, jugée plus raisonnable, qui sera adoptée le 27 juillet 1916, même si l'esprit demeure le même : « La Chambre délègue à ses grandes commissions les pouvoirs nécessaires pour exercer le contrôle effectif et sur place dans le cadre de leurs attributions et dans les conditions prévues par l'ordre du jour du 22 juin. Le gouvernement est invité à faire assurer aux délégués au contrôle le libre et complet exercice de leur mandat ainsi que toutes les facilités nécessaires à son exécution. Les délégués rendent compte par écrit de chacune de leur missions aux commissions compétentes, qui transmettent le compte-rendu au gouvernement et en saisissent la Chambre par des rapports d'ensemble au moins une fois par trimestre⁴⁹ ». C'est une circulaire du 1^{er} novembre 1917 qui en fixa les conditions et modela les techniques du contrôle. Le règlement de la Chambre des députés fut modifié pour tenir compte du rôle nouveau et central des commissions qui le façonna pour longtemps. Comme le souligna Duguit à la fin de la guerre, « les pouvoirs de contrôle des chambres s'exercent d'une manière plus active et plus directe qu'en temps normal et la Chambre des députés a donné à ce contrôle une organisation permanente qui n'existait aucunement avant la guerre⁵⁰ ». On tint compte de cet aspect par le vote d'une loi en 1927 : « En temps de guerre, selon le projet de loi voté par les députés le 7 mars 1927, le Parlement garde son pouvoir de contrôle, et ses membres peuvent être chargés, soit par l'Assemblée à laquelle ils appartiennent, soit par le Gouvernement, de missions spéciales aux armées, à l'intérieur ou à l'étranger⁵¹ ».

⁴⁸ Cité par L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 453. Celui du Sénat voté le 9 juillet 1916 était ainsi rédigé : « Le Sénat compte sur le gouvernement pour prendre avec la collaboration des chambres et des grandes commissions parlementaires, dont le contrôle permanent est indispensable, toutes les mesures d'organisation et d'action qui rapprocheront l'heure de la victoire », *ibid.*, p. 454). Voir aussi J. Barthélemy, « Le droit public en temps de guerre. Les pouvoirs publics et le commandement militaire », *RDP*, 1916, p. 559.

⁴⁹ Lors de la séance de la Chambre le 27 juillet 1916, voir L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 454 et J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 363-364.

⁵⁰ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 206.

⁵¹ F. MOREAU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933 [11^e éd.], p. 378.

Les nouvelles techniques de contrôle

Même si les militaires ne facilitèrent pas la tâche des commissions parlementaires, ces dernières s'investirent dans leurs missions comment l'attestent les procès-verbaux de leurs séances⁵² : visites officielles de parlementaires dans la zone de guerre (de novembre 1915 à février 1916, vingt-deux missions comprenant quatre-vingt-douze sénateurs et députés ont visité le front) ; obtention de laissez-passer permanents des membres de la commission de l'Armée pour se rendre en mission d'information sur le front ; renvoi de certains fonctionnaires jugés incompétents (la « doctrine surannées en matière d'artillerie devenaient un danger pour la défense nationale », notera Barthélemy)⁵³ ; création d'un sous secrétariat d'État aux munitions ; réorganisation du service de santé, etc. Certains députés, personnalités éminentes de la III^e République comme Maurice Bokanowski, s'illustreront dans ce contrôle.

Certes, le Parlement dut constamment faire preuve de détermination pour imposer ses vues, les limites fixées par le gouvernement étant grandes. Ainsi, les délégués des commissions ne pouvaient sortir du cadre de leur mission pour entrer dans celui du gouvernement, ni ne devaient donner aucun ordre ni instruction ni même indication aux militaires en ne s'adressant qu'au gouvernement qui devait juger si leur présence dans la zone des armées gêne ou non la conduite des opérations militaires⁵⁴. Reste que l'opiniâtreté du Parlement se manifesta par d'autres manières illustrant le fait que le contrôle « s'exerce de manière plus active et plus directe⁵⁵ » : questions écrites qui se multiplièrent au point, comme le notera Barthélemy, « de devenir un fléau, d'encombrer et de paralyser les services de la défense nationale, et de nécessiter au ministère de la guerre l'installation de tout un personnel nouveau et exclusivement chargé d'y répondre⁵⁶ ». De même, l'usage répété, certains diront « excessif » des résolutions, soulignera la volonté du Parlement de ne pas abdiquer sa fonction de mise en cause de la responsabilité politique telle qu'elle avait pu exister avant-guerre⁵⁷.

⁵² Consultables sur le site internet de l'Assemblée nationale, http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#node_2166 comme, plus généralement, le très riche dossier historique, auquel nous devons beaucoup, constitué par son service des archives dirigé par M. B. Marcincal.

⁵³ Voir « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 565.

⁵⁴ Voir *ibid.*, p. 560.

⁵⁵ Observe L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 206.

⁵⁶ J. BARTHÉLEMY, « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 565, et *id.*, « Nos politiques et la guerre », art. cité, p. 365.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 366.

B. Le maintien de la sanction du contrôle : interpellations et responsabilité

Les premiers mois de guerre passés, les Chambres n'entendirent pas abdiquer leur droit d'interpeller et même de renverser les cabinets comme l'explique Joseph-Barthélemy : « Le Parlement a toujours le droit de renverser un gouvernement le jour où il apparaît indigne ou incapable. Mais, jusque-là, le Gouvernement doit conserver intacte sa pleine capacité d'action, son privilège d'initiative et la responsabilité qui en résulte. C'est la vérité constitutionnelle, c'est aussi la vérité rationnelle et pratique. Il reste d'ailleurs un moyen légitime, constitutionnel et efficace d'étendre le contrôle du Parlement sur les services, de secouer ainsi la léthargie bureaucratique, d'imprimer par conséquent, aux mécanismes routiniers, traînants et surchargés des ministères, l'ardeur patriotique et la volonté de vaincre qui animent les assemblées : c'est de mettre à la tête des services des membres du Parlement investis de sa confiance⁵⁸ ».

Au point que les interpellations pleuvent et vont jusqu'à porter sur la manière même de conduire la guerre : interpellation sur l'offensive du 16 avril 1917 ou contre A. Briand qui causera la chute de son cabinet le 9 mars 1917 par exemple. De multiples affaires seront prétexte à en découdre via la technique des interpellations : l'affaire du contrat avec le syndicat national des matières colorantes dans laquelle le Parlement exigea, chose inouïe, que le contrat soit soumis à l'approbation des Chambres ; l'affaire des hauts fourneaux de Caen (reproche d'une mauvaise utilisation des matières premières par le Gouvernement) ou la construction de l'arsenal de Roanne contribuant à l'effort de guerre. Au point que le contrôle est perçu comme oppressant : les interpellations suscitent parfois des réactions comme celle du président Ribot le 19 juin 1917, lequel entend défendre les prérogatives du pouvoir exécutif devant la Chambre : « Si nous pouvions ne pas multiplier les discours, car nous avons une grande besogne à liquider, les serrer, un peu, et aussi ne pas multiplier indéfiniment les interpellations, nous pourrions aboutir. Ces interpellations ont leur place, mais nous sommes le 19, nous nous sommes réunis le 22 mai et, depuis un mois, nous n'avons pas voté une loi, sauf celle sur le repos hebdomadaire ! Dans l'intérêt même de la Chambre, du crédit qu'elle mérite et qu'elle doit garder, dans l'intérêt même du régime parlementaire et de la République, je demande à la Chambre de ne pas prolonger les discussions sur l'ordre dans lequel nous allons aborder ces projets⁵⁹ [...] » Même chose, le même jour, pour l'amiral Lacaze, ministre de la Marine qui se plaindra : « Jusqu'à présent nous n'avons discuté que des interpellations⁶⁰ ». D'autant que ces dernières ont aussi lieu en commission : le sous-secrétaire d'État à

⁵⁸ J. BARTHÉLEMY, « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 564.

⁵⁹ Cité dans G. JÈZE, « La situation politique en 1915 et 1916 », art. cité, p. 285.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 285.

l'aéronautique dut donner sa démission devant l'opposition de la commission sénatoriale de l'armée⁶¹.

Une tendance s'affirme : si la guerre a ouvert des voix nouvelles au pouvoir exécutif, elle a aussi contribué une exacerbation voire un dérèglement du contrôle parlementaire déjà oppressant, au point d'arriver à la rupture. Les multiples interpellations contre le cabinet Painlevé donnèrent lieu à trois ordres du jour le 13 novembre 1917 qui, bien que de confiance, finirent par le faire tomber sur un simple refus d'ajournement d'une demande d'interpellation⁶². G. Jèze évoqua une « terrorisation » du Parlement sur l'action gouvernementale⁶³. Même les comités secrets n'y firent rien : « Finalement, le gouvernement a été obligé de céder ; il a accepté de discuter en comité secret de toutes les interpellations à lui adressées relatives à la guerre » notera Duguit⁶⁴. Même lorsque les Chambres affirmèrent leur confiance, elles le firent de manière à influencer sur l'action du gouvernement comme l'indique l'ordre du jour voté le 27 octobre 1916 par la Chambre dans lequel elle invite le gouvernement à « réparer les erreurs commises par suite d'une interprétation abusive de la loi du 17 août 1915 (loi Dalbiez sur l'utilisation des effectifs) et à prendre certaines mesures relatives à la défense nationale » et « faire confiance au gouvernement pour que soit renforcé par tous les moyens réguliers le contrôle administratif, pour que le contrôle parlementaire de l'utilisation des effectifs soit facilité et rendu efficace tant à l'intérieur que dans la zone des armées et pour que toute violation des lois soit sévèrement réprimée⁶⁵ ». Le jugement de la doctrine publiciste sur le rôle du Parlement fut sévère comme l'atteste la synthèse qu'en fit F. Moreau : « Les Chambres, surtout la Chambre des députés, inclinent à exagérer leurs droits, à abuser de leur pouvoir, à s'occuper de tout, à gêner l'action du Gouvernement dans les questions les plus naturellement réservées au pouvoir exécutif. *La guerre n'a pas réfréné cette tendance. Au contraire les Chambres ont affirmé, et dans une certaine mesure, réalisé l'intention d'exercer un contrôle très serré sur la conduite de la guerre, et non pas seulement par la voie des questions et interpellations*⁶⁶ ». De là aussi des tentatives de rationalisation du parlementarisme au lendemain de la guerre évoquées par E. Pierre dans son *Traité*⁶⁷.

⁶¹ Exemple cité par J. BARTHÉLEMY, « Le droit public en temps de guerre », art. cité, p. 565.

⁶² En l'occurrence la mise aux voix de l'amendement repoussant la discussion de l'interpellation qui entraîna le départ physique des ministres, voir *J.O.*, Chambre des députés, CR, séance du 13 novembre 1917, p. 2954.

⁶³ G. JÈZE, « La situation politique en 1915 et 1916 », art. cité, p. 289.

⁶⁴ *Manuel de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 453.

⁶⁵ Cité par L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 207.

⁶⁶ F. MOREAU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de la société du Recueil Sirey, 1921 [9^e éd.], p. 421.

⁶⁷ *Traité de droit politique électoral et parlementaire, op. cit.*, p. 978.

Que nous apprend le thème du contrôle parlementaire de la guerre du point de vue juridique ? Deux choses apparemment paradoxales : à la fois, dans un premier versant qui n'est pas seulement un premier temps, un effacement majeur du Parlement face la situation d'exception que constitue l'entrée dans la guerre et, en un second temps, une résistance à cette logique une fois les premiers mois de guerre passés. Non seulement parce que deux périodes différentes se suivirent mais aussi parce que deux sensibilités se firent face. La volonté d'emprise du pouvoir exécutif et de l'armée se heurta à une tradition parlementaire plus résistante que l'on aurait pu le penser, même devant une situation d'exception de cette ampleur. Les Chambres parvinrent à résister et à s'adapter à l'état de nécessité laissant finalement intacte la hiérarchie institutionnelle que tout aurait dû bousculer⁶⁸. Du point de vue juridique, la notion de « parlementarisme de guerre » renvoie donc à deux réalités contradictoires : l'effacement du Parlement en même temps qu'une exacerbation de son contrôle par une réappropriation de ses fonctions auxquelles était soumis le pouvoir exécutif. Si cette période démontre la formidable capacité d'adaptation des institutions de la III^e République et la force des matrices de comportement mises en place par sa pratique elle dit aussi combien les périodes de crise révèlent les institutions.

Bruno Daugeron est professeur de droit public à l'université Paris-Descartes. Ses recherches portent sur le droit constitutionnel et la théorie constitutionnelle, la théorie de l'État, l'histoire de la doctrine constitutionnelle et le droit électoral. Il est membre associé de l'Institut Michel Villey, membre du comité de rédaction de la revue Jus Politicum.

⁶⁸ « Aussi, la tentative d'indépendance gouvernementale des cinq premiers mois de la guerre est-elle restée sans lendemain, écrit Joseph-Barthélemy. On est tombé d'un extrême dans l'autre depuis la convocation constitutionnelle du second mardi de janvier 1915, la session n'a jamais été close contrairement au vœu le plus clair de la constitution, qui avait prévu que les Chambres laisseraient sa liberté au gouvernement pendant la moitié de l'année. Tous les inconvénients de la permanence des Chambres, dénoncés dans tous les traités de droit constitutionnel et de science politique, se sont accusés à la faveur de cette méconnaissance des règles constitutionnelles. Obligés de se tenir à la disposition du Parlement pour les séances publiques ou des travaux des commissions, des parlementaires, des audiences, à quel moment les ministres peuvent-ils se retirer dans leur cabinet pour traiter des affaires d'intérêt capital dont ils ont la lourde responsabilité ? » (J. BARTHÉLEMY, « Nos institutions politiques et la guerre », art. cité, p. 364).