



HAL
open science

Les conditions posées pour le recours aux décrets-lois sous la Troisième République

Jérôme Henning

► **To cite this version:**

Jérôme Henning. Les conditions posées pour le recours aux décrets-lois sous la Troisième République. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2019, 5, pp.1179-1204. halshs-02494259v2

HAL Id: halshs-02494259

<https://shs.hal.science/halshs-02494259v2>

Submitted on 27 Dec 2024

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

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

DOCTRINE

DROIT ADMINISTRATIF

Les conditions posées pour le recours aux décrets-lois sous la III^e République

par Jérôme HENNING

Maître de conférences à l'université Paris-Nanterre

SOMMAIRE

- I. — L'ÉLABORATION PROGRESSIVE DES CONDITIONS POLITIQUES
POUR UNE FORMULE ACCEPTABLE DES DÉCRETS-LOIS
 - A. — *Le compromis sur les circonstances acceptables pour le recours
aux décrets-lois*
 - B. — *L'élaboration de conditions politiques relatives au contrôle
des décrets-lois*

- II. — LA LIMITATION PROGRESSIVE DES DÉCRETS-LOIS PAR DES CONDITIONS
IMPOSÉES PAR LES LOIS D'HABILITATION
 - A. — *Le développement progressif des conditions relatives à l'objet*
 - B. — *Le développement progressif des conditions relatives à la durée*

Très souvent qualifiés improprement de « délégations législatives », les décrets-lois constituent l'un des problèmes les plus récurrents du droit constitutionnel

contemporain (1). Quel que soit le nom qui leur est donné par les différentes pratiques, les décrets-lois apparaissent dans le dernier tiers de la III^e République et sont associés à son déclin.

La doctrine publiciste a proposé une multitude de définitions des décrets-lois de la III^e République usant tantôt d'une distinction par les domaines respectifs de la loi et du règlement (2), tantôt par l'usage d'un critère juridictionnel. Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'ensemble des définitions proposées pour qualifier les décrets-lois, on retient que ceux-ci ne sont ni de nature réglementaire ni de nature législative. Ils forment une catégorie juridique hybride (3). D'un point de vue formel et organique, ils constituent des actes administratifs édictés par le gouvernement (4). En revanche, d'un point de vue matériel, leur objet – ou leur domaine – concerne des matières relevant normalement de la compétence législative toutefois déléguées en vertu d'une loi d'habilitation votée par le Parlement au profit du gouvernement. Ces décrets-lois peuvent donc modifier une loi existante sous réserve d'une ratification de la part du Parlement. Dans l'attente d'une ratification législative, le régime des décrets-lois obéit à celui des actes administratifs, notamment pour ce qui relève du recours contentieux. Dans l'hypothèse d'une non-ratification de la part du Parlement, ces décrets pris en vertu de la loi d'habilitation sont annulés.

Cependant, en droit constitutionnel, le principal intérêt de l'étude de ces procédures de délégation partielle et provisoire de la fonction législative ne réside pas tant dans la définition que l'on en donne que dans la signification qu'elles ont sur l'évolution constitutionnelle des trois dernières républiques. Quelles que soient leurs dénominations et leurs nuances – « pleins pouvoirs », « décrets-lois », « lois-cadres », « ordonnances » –, ces procédures révèlent un état de la vie politique française à un moment donné et reflètent les choix constitutifs originaires et leurs déviations. L'article 13 de la Constitution du 27 octobre 1946 interdisait de façon explicite tout recours à une procédure assimilable aux décrets-lois de la III^e République (5). En réaction au non-respect de cette

(1) Cette étude correspond à une communication présentée le 22 mars 2019 à la 8^e Journée doctorale de la jeune recherche constitutionnelle. Dans ce cadre, elle a bénéficié des corrections et des remarques des membres du comité scientifique ; qu'ils soient assurés ici de mes sincères et respectueux remerciements. L'article suivant prolonge notre thèse de doctorat portant sur *Le radicalisme d'Edouard Herriot et la crise des institutions (1905-1954)* (2019, Dalloz, p. 256 à 273 et 374 à 395) en accordant des développements complémentaires.

(2) Hauriou M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1929, rééd. 2^e éd., 2015, Dalloz, prés. Hummel J., p. 455 ; Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e éd., 1923, rééd. 2007, Éd. Panthéon-Assas, p. 536 et « Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur », RDP 1924, n^o 41, p. 313 à 349.

(3) Favoreu L. *et al.*, *Droit constitutionnel*, 19^e éd., 2017, Dalloz, p. 827.

(4) *Ibid.*

(5) La Constitution de la IV^e République avait interdit le recours à toute législation par décrets, considérée comme ayant favorisé l'établissement de l'État français

disposition au cours de la IV^e République, la Constitution du 4 octobre 1958 a normalisé leur pratique par l'article 38 en apportant un certain nombre de nuances (6). Pour autant, cette normalisation constitutionnelle, si elle a mis fin aux déviations constitutionnelles, n'a pas entraîné une banalisation de l'usage des ordonnances qui soulève, aujourd'hui encore, de nombreuses critiques. Ces dernières années, plusieurs auteurs ont mis en lumière un phénomène d'utilisation croissante de l'article 38 dans des conditions de moins en moins strictes jusqu'à devenir « un procédé ordinaire de législation » (7). Depuis 2017, plusieurs lois d'habilitation ont confirmé cette « inflation des ordonnances » (8) traduite par une tendance à la délégation des prérogatives parlementaires au gouvernement dans des conditions de moins en moins strictes (9).

Les premiers recours aux décrets-lois sous la III^e République résultent de trois précédents historiques spécifiques : la guerre, la colonisation et le régime

(Peri A., *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française [1789-1958]*, 2008, LGDJ, p. 259 à 262). L'article 13 disposait que « l'Assemblée nationale vote seule la loi et ne peut déléguer ce droit ». Mais la crise institutionnelle a contraint les gouvernements à contourner cette interdiction par les procédés de la loi-cadre et de l'extension du domaine du règlement (Pinto R., « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », RDP 1948, p. 517 à 548 ; Chapus R., « La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois », RDP 1953, p. 954 à 1006 ; Charpentier J., « Les lois-cadres et la fonction gouvernementale », RDP 1958, p. 220 à 270). V. également Soubeyrol J., *Les décrets-lois sous la IV^e République*, 1955, Bordeaux, Samie.

(6) La pratique de l'élaboration de la loi en dehors du Parlement trouva une consécration constitutionnelle en 1958. L'alinéa 1^{er} de l'article 38 de la Constitution dispose ainsi que « le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Sur ce point, on pourra consulter Ébrad P., « L'article 38 de la Constitution de 1958 et la V^e République », RDP 1969, p. 259 à 304, Boyer-Merentier C., *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution de la V^e République*, 1996, Economica et Le Pourhiet A.-M., *Les ordonnances, la confusion des pouvoirs en droit public français*, 2011, LGDJ.

(7) Gaudement Y., « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », in Drago R. (dir.), *La confection de la loi*, 2005, PUF, p. 158. La même année, le Professeur Delvolvé mettait lui aussi en lumière cette utilisation abusive de l'article 38 de la Constitution (Delvolvé P., « L'été des ordonnances », RFDA 2005, p. 909 à 921).

(8) Montalivet (de) P., « L'inflation des ordonnances », RDP 2017, p. 37 à 46. L'auteur démontre que pour la décennie 2000, cette inflation résulte d'une augmentation quantitative (entre 2001 et 2013, le Parlement a voté 112 lois d'habilitation, contre 14 pour la période allant de 1984 à 2000, entraînant une multiplication par quatre du nombre d'ordonnances sur la même période) et qualitative (durant les mêmes périodes, les domaines comme les durées d'habilitation sont de plus en plus étendus).

(9) Quoique correspondant à des situations juridiques différentes, les ordonnances prises en vertu des articles 47, 47-1, 74-1 et 92 de la Constitution n'échappent pas non plus à ce phénomène récent de croissance continue.

douanier. Tout d'abord, la Première Guerre mondiale donne un caractère légitime à ces délégations qui permettent de conserver une forme républicaine aux pleins pouvoirs tout en répondant aux exigences de célérité qu'imposent les circonstances. Durant le conflit, le Parlement délègue ainsi au pouvoir exécutif la faculté de régler par décret un certain nombre de matières (10). La particularité française, déjà notée par Léon Duguit, est que ces décrets-lois de guerre ne concernent que des points déterminés et ne fondent pas une délégation générale de pouvoirs (11). Cette position est exprimée par le législateur qui avait refusé pour inconstitutionnalité en 1917 le projet de loi déposé par Aristide Briand qui prévoyait une délégation générale de matières législatives au gouvernement (12). La Chambre avait suivi ainsi le rapport présenté par le député radical Maurice Viollette (13) qui considérait que la délégation est possible en temps exceptionnels, mais qu'elle ne peut dessaisir le Parlement de façon générale sans être contraire à l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875 (14). Ensuite, le second précédent est constitué par les décrets-lois qui concernent la législation coloniale. Le régime des « décrets coloniaux » prévu par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 distingue le régime applicable aux vieilles colonies (Guadeloupe, Martinique et La Réunion) du régime applicable aux colonies plus récentes. Si, en ce qui concerne les premières, les

(10) Par exemple les lois du 20 avril 1916 (JO 21 avr. 1916, p. 3375), du 22 avril 1916 (JO 23 avr. 1916, p. 3443) et du 7 avril 1917 (JO 8 avr. 1917, p. 2775) délèguent au gouvernement le soin de fixer le montant de taxes.

(11) Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 537.

(12) L'article 1^{er} du projet de loi déposé le 14 décembre 1916 était ainsi rédigé : « Jusqu'à la cessation des hostilités, le gouvernement est autorisé à prendre par décrets rendus en conseil des ministres toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par la nécessité de la défense nationale, notamment en ce qui concerne les productions agricoles et industrielles, l'outillage des ports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publique, le recrutement de la main d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation [...] ». Selon Duguit, la présence du mot « notamment » induit que la délégation est générale (Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 538). V. également Barthélemy J., « Le gouvernement législateur », *Revue politique et parlementaire* 1917, n° 269, p. 5 à 20.

(13) Viollette M., *Le rôle du Parlement depuis le 1^{er} janvier 1915 et la question des décrets-lois*, 1917, Paris, L'Émancipatrice. Assimilables à des procédés impériaux, les décrets-lois sont inadaptés au régime parlementaire puisque leur contrôle ne peut intervenir que durant les sessions des chambres. De plus, ils créent des situations d'insécurité juridique en cas de non-ratification postérieure par le Parlement. Ainsi, selon Viollette, « le régime des décrets-lois est en réalité un régime de coup d'État. Il est vrai que le gouvernement se préoccupe justement de couvrir sa tentative d'une apparence de légalité en demandant au Parlement une délégation si vague qu'elle constituerait beaucoup plus justement une ratification anticipée » (*ibid.*, p. 60).

(14) « Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat ».

matières les plus importantes sont réservées au législateur, pour les autres, les décrets pris dans ces matières ont force de loi (15). Enfin, plus marginal, le régime des décrets-lois douaniers pose beaucoup moins de difficultés. En vertu du principe de consentement à l'impôt, la fixation des droits de douane ne peut être réalisée sans le vote préalable d'une loi (16). Mais, à partir de 1897 et la loi dite « du cadenas », le législateur a pris l'habitude de déléguer cette compétence au gouvernement (17).

En se fondant sur ces précédents, certains gouvernements de l'entre-deux-guerres vont demander au Parlement le recours à la technique des décrets-lois pour faire face le plus souvent à des crises économiques. Or, ce recours aux décrets-lois va aller en s'accéléralant à mesure que la crise institutionnelle de la III^e République s'aggrave. Seulement deux délégations sont accordées durant les années 1920 (pour deux gouvernements Poincaré en 1924 et en 1926). Puis, dans les années 1930, les lois d'habilitation se multiplient (28 février 1934, 8 juin 1935, 30 juin 1937, 13 avril 1938 et 5 octobre 1938), notamment après la crise politique de 1934, devenant sous la dernière législature un automatisme, que certains auteurs vont même qualifier de coutume constitutionnelle (18). Le phénomène de multiplication des décrets-lois est encore amplifié par le nombre de projets de loi d'habilitation déposés, mais mis en échec par le Parlement entraînant des crises politiques importantes (notamment lors des étés 1926, 1935 et 1937).

Durant la même période, on assiste dans d'autres régimes à des phénomènes similaires qui témoignent d'une mutation profonde de l'équilibre entre gouvernement et parlement dans la confection de la loi. La Première Guerre mondiale

(15) Bienvenu A., « Le législateur colonial », RDP 1929, n° 46, p. 224 à 242 ; Barthélemy J. et Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, 1933, rééd. 2004, Éd. Panthéon-Assas, p. 780 et Durand B., « Les décrets coloniaux étaient-ils des lois ou des règlements ? », Cahiers aixois d'histoire des droits de l'outre-mer français 2007, n° 3, p. 11.

(16) Jusqu'en 1897, le Parlement tenait à préserver sa compétence sur les droits de douane. En 1892, Jules Méline déclarait ainsi que « c'est le Parlement, et le Parlement seul qui règle et fixe les tarifs de douane ; quand il les a arrêtés, personne n'a le droit d'y toucher sans son consentement, et on ne saurait sans inconvénient laisser au gouvernement la faculté d'en éluder l'appréciation » (Pierre E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1924, rééd. 1989, Éd. Loysel, t. 1, p. 586).

(17) L., 13 déc. 1897, art. 1^{er} : « Tout projet de loi présenté par le gouvernement et tendant à un relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie, sera suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonnera l'exécution immédiate. Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que ce décret, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux de douanes. Aussitôt après la publication et l'affichage ci-dessus prescrits, les nouveaux droits de douane seront applicables à titre provisoire » (JO 19 déc. 1897, p. 7116).

(18) Berthélemy H. et Rivero J., *Cinq ans de réformes administratives : 1933-1938. Législation, réglementation, jurisprudence*, 1938, Paris, Rousseau, p. 8.

constitue à cet égard une étape importante pour le développement des législations déléguées, parfois appelées « pleins pouvoirs » (19). C'est notamment le cas des arrêtés-lois pris par le roi de Belgique entre 1914 et 1918 (20). Au Royaume-Uni, la délégation législative est pratiquée de façon continue depuis 1893 et le *Rules publication act*. Toutefois, la Première Guerre mondiale donne un essor particulier à ces délégations aux qualifications diverses, dont on retient surtout les *statutory rules* et les *orders in council* (21). Aux États-Unis, la crise de 1929 entraîne elle aussi une généralisation de la pratique malgré la résistance de la Cour suprême opposée à ce procédé qu'elle jugeait inconstitutionnel (22).

En France, l'historiographie constitutionnelle a décrit le phénomène comme relevant d'une « généralisation » (23) des décrets-lois, ou encore de leur « banalisation » (24). Un ouvrage récent de Nicolas Roussellier a proposé une relecture du phénomène des décrets-lois en s'intéressant aux causes qui suscitent leurs recours (25). Cette nouvelle analyse a mis en évidence un changement de paradigme entre la pratique des décrets-lois durant les années 1920 et celle des années 1930. Durant les années 1920, les décrets-lois seraient recherchés par les gouvernements afin de créer un choc psychologique dans le pays pour stabiliser la volatilité des marchés et de la monnaie. En revanche, au cours des années 1930, les délégations seraient davantage motivées par un interventionnisme de l'État dans l'économie exigeant un degré de technicité des textes que les chambres ne seraient pas en mesure d'apporter. Selon Nicolas Roussellier, ce serait ce changement de paradigme qui expliquerait la généralisation des décrets-lois à la fin de la III^e République. Cette analyse se fonde sur l'observation du pouvoir exécutif et des stratégies adoptées par celui-ci pour contourner les difficultés imposées par le parlementarisme de la III^e République.

Outre l'étude réalisée par Nicolas Roussellier, le phénomène des décrets-lois est envisagé par les juristes comme relevant d'une généralisation linéaire et progressive du dessaisissement des prérogatives du Parlement, voire de sa

(19) Jèze G., « L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse) », RDP 1917, p. 5 à 43, 209 à 268 et 404 à 442.

(20) Lejeune Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 2^e éd., 2014, Bruxelles, Larcier, p. 109 à 110.

(21) Bogdanor V. (dir.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, 2003, Londres, Oxford University Press, p. 162 à 165 ; Antoine A., *Droit constitutionnel britannique*, 2^e éd., 2018, LGDJ, p. 146 à 147 ; Develle P., « Décadence du pouvoir judiciaire et suprématie de l'administration en Angleterre », *Revue politique et parlementaire* 1933, p. 316.

(22) Chantebout B., *Droit constitutionnel*, 32^e éd., 2015, Dalloz, p. 293.

(23) Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 14^e éd., 2016, LGDJ, p. 366 à 367.

(24) Bigot G. et Le Yoncourt T., *Histoire de l'administration*, t. 2, 2014, LexisNexis, p. 169.

(25) Roussellier N., *La force de gouverner, le pouvoir exécutif en France*, 2015, Gallimard, p. 474 à 475.

démission qui culminerait par le vote des pleins pouvoirs au gouvernement du maréchal Pétain le 10 juillet 1940. Toutefois, il est possible d'envisager le phénomène des décrets-lois par une méthode d'histoire dite « externe » du droit constitutionnel, c'est-à-dire par une méthode envisageant d'expliquer les événements ayant une influence sur le développement du droit, en complément d'une histoire interne du droit, c'est-à-dire d'une histoire de ses principes par l'étude de ses sources (26). Ainsi, il est possible d'analyser le phénomène des décrets-lois de la III^e République en procédant à la comparaison des lois d'habilitation entre elles, à l'étude des débats parlementaires et des opinions des groupes politiques puis à l'analyse de l'amendement des projets de loi. Cette méthode permet de mettre en lumière les rapports de force et surtout les compromis favorisant la généralisation des décrets-lois. Il apparaît ainsi qu'à mesure que la technique des décrets-lois se développe, des conditions de plus en plus strictes concernant leur utilisation apparaissent. Le développement progressif de ces conditions provient d'un compromis trouvé entre les forces politiques après 1935 destiné contre toute attente à préserver les prérogatives parlementaires. Ainsi, les décrets-lois de la fin des années 1930 apparaissent beaucoup plus encadrés que ceux des années 1920. Cette étude permet ainsi de relativiser l'idée selon laquelle à mesure que le Parlement se dessaisirait de certaines de ses fonctions par les lois d'habilitation, il s'affaiblirait. Sans pour autant dire que les décrets-lois renforcent l'institution parlementaire, on doit admettre qu'il faut nuancer et préciser l'histoire des décrets-lois en montrant que leur développement ne relève pas d'une démission linéaire du Parlement. Au contraire, il résulte de compromis réalisés entre forces parlementaires sur une formule dite à l'époque « républicaine » des décrets-lois et explique en lui-même la généralisation de la technique. On constate que durant l'entre-deux-guerres, la pratique régulière des décrets-lois s'accompagne de règles et de formules qui se répètent d'une loi d'habilitation à une autre. Pour cette raison, nous considérons qu'il convient de compléter l'analyse quantitative des décrets-lois (27) par une analyse qualitative en s'intéressant à leurs conditions

(26) La distinction entre histoire interne et histoire externe du droit a été proposée par Leibniz (Leibniz G., *Nova methodus discendae docendaeque jurisprudentia*, 1667, Francfort, Zunneri, II, § 28-29, p. 70 à 72 ; on peut se reporter à la traduction anglaise : *The new method of learning and teaching jurisprudence*, 2017, Clark, New Jersey, Lawbook Exchange, trad. De Iulius C. M.), puis adaptée à l'époque contemporaine par H. Klimrath pour le droit privé (Klimrath H., *Travaux sur l'histoire du droit français*, textes réunis par Warnkönig L., t. 1, 1843, Paris, Joubert, p. 96 à 97) et par Maurice Hauriou pour le droit public (Hauriou M., « L'histoire externe du droit », *Revue critique de législation et de jurisprudence* 1884, n° 13, p. 585).

(27) La thèse d'Alexandra Peri procède de cette analyse quantitative : « En 15 ans, sur la période 1924-1939, onze lois d'habilitation furent votées par le Parlement, la moitié des actes normatifs ayant été prise sous la forme de décrets soumis à la ratification parlementaire. À partir de l'attribution des pleins pouvoirs à Chautemps le 30 juin

d'exercice. En effet, l'accroissement des recours aux décrets-lois ne signifie pas forcément une démission proportionnelle du Parlement.

Ainsi, il convient de montrer comment les compromis parlementaires réalisés progressivement durant l'entre-deux-guerres conditionnent peu à peu les décrets-lois en encadrant leur pratique pour permettre leur généralisation qui apparaît, en raison de la complexité des matières fiscales et administratives et des circonstances exceptionnelles, comme inéluctable.

Les expériences de décrets-lois après la Première Guerre mondiale relèvent toujours d'un affrontement entre forces parlementaires duquel ressort un affaiblissement certain du Parlement. En réaction à cela, un compromis entre ces forces se réalise durant les années 1930 et se développe pour réaliser une formule acceptable des décrets-lois (I). Ce compromis politique sans cesse renouvelé se traduit juridiquement dans les lois d'habilitation par des conditions imposées pour encadrer l'utilisation des décrets-lois (II).

I. — L'ÉLABORATION PROGRESSIVE DES CONDITIONS POLITIQUES POUR UNE FORMULE ACCEPTABLE DES DÉCRETS-LOIS

La généralisation des décrets-lois durant les années 1930 relève en partie d'un compromis entre les forces parlementaires sur les circonstances justifiant le recours aux lois d'habilitation (A) garanti politiquement par des conditions relatives au contrôle (B).

A. — *Le compromis sur les circonstances acceptables pour le recours aux décrets-lois*

Au cours de l'année 1926, le recours aux décrets-lois résulte d'un accord explicite conclu entre la plupart des forces politiques. Il semble que ce soient les circonstances spécifiques de l'année 1926 qui aient entraîné un compromis sur le recours aux décrets-lois. Cet accord, qui sera par la suite parfois reconduit ou parfois refusé, apparaît comme la première condition politique posée à l'usage des décrets-lois.

Pour bien comprendre la nature de ce compromis qui conditionne le recours aux décrets-lois, il faut revenir sur les divergences qui s'étaient exprimées initialement sur ce procédé. Outre le cas très spécifique des décrets-lois relatifs

1937, le gouvernement avait détenu le pouvoir législatif pendant 23 mois sur 36 ». De ces chiffres, Alexandra Peri conclut qu'il y a un désistement croissant du Parlement dont la loi du 11 juillet 1940 est le point culminant (Peri A., *op. cit.*, p. 258).

au droit transitoire de l'Alsace-Moselle, la première loi d'habilitation hors période de guerre est adoptée le 22 mars 1924. Pour faire face à la crise du change consécutive des défauts d'exécution du traité de Versailles par l'Allemagne, Poincaré projette une loi d'habilitation. Sa conception se fonde sur le précédent des décrets-lois accordés durant la guerre en assimilant la situation de crise monétaire à la situation de crise militaire. L'article 1^{er} de la loi déposée le 17 janvier 1924 prévoit ainsi que : « des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à un milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'État. Le gouvernement est autorisé à procéder par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de 6 mois » (28). Le gouvernement de Raymond Poincaré cherche avant tout à créer un sursaut psychologique en France et à l'étranger par l'allègement des dépenses de l'État (29). Le président du Conseil justifie l'utilisation de décrets-lois en expliquant que la volatilité des taux de change implique une réponse rapide que le Parlement ne peut apporter. Selon lui, les décrets-lois doivent permettre de contourner la lenteur et la complexité de la procédure parlementaire. Il considère à cet égard que les simplifications administratives « risqueraient, sans doute, dans l'état actuel, d'être un peu longues à accomplir, s'il fallait y procéder immédiatement par voie législative » (30).

En 1924, les thèses économiques de Poincaré semblent faire consensus. Les radicaux et les républicains-socialistes qui forment la plus grande part de l'opposition ne discutent que très peu le bien-fondé des économies envisagées. Seuls les socialistes, plus minoritaires, critiquent, par la voix de Vincent Auriol la compression budgétaire projetée dans la loi d'habilitation (31). Toutefois, l'opposition partage la critique du procédé des décrets-lois en lui-même. Radicaux, socialistes et républicains-socialistes établissent quatre arguments pour dénoncer la forme envisagée par Poincaré (32) :

– premièrement, Ernest Lafont et Édouard Herriot font valoir l'inconstitutionnalité des décrets-lois en insistant sur l'impossibilité de subdéléguer la

(28) Rolland L., « Le projet du 17 janvier et la question “des décrets-lois” », RDP 1924, n° 41, p. 42 à 45. Louis Rolland conteste la légalité des décrets-lois et regrette que le Parlement consente à son propre effacement (*ibid.*, p. 55 à 74).

(29) JO Débats 26 janv. 1924, p. 323 à 324.

(30) *Ibid.*

(31) *Ibid.*, p. 325.

(32) Il faut également noter l'opposition de certains juristes proches des radicaux. C'est le cas de Gaston Jèze qui, en 1925, définit le décret-loi comme « la règle de droit générale, impersonnelle, formulée, dans les périodes de dictature, par les individus qui se sont proclamés dictateurs » (Jèze G., *Les principes généraux du droit administratif*, t. 1, 1925, rééd. 2005, Dalloz, p. 29).

fonction législative (33) et en contestant l'argument du gouvernement sur la possibilité pour le Parlement de restreindre le domaine de la loi au profit de celui du règlement (34) ;

– deuxièmement, l'opposition considère que les décrets-lois contreviennent à la coutume parlementaire, car ceux-ci ont toujours été utilisés par des gouvernements illégitimes (35) ou par des gouvernements contraints par des circonstances exceptionnelles (36) ;

(33) L'argumentaire repose sur une interprétation restrictive de l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875. Selon l'opposition, l'exercice du pouvoir législatif par le Parlement apparaît comme une fonction et non comme un droit. Dès lors, il est impossible aux chambres de déléguer un pouvoir dont elles n'ont que l'exercice (JO Débats 5 févr. 1924, p. 500). En concluant de façon différente, Léon Duguit considère en 1924 que l'« On ne peut déléguer l'exercice d'un droit dont on est titulaire ; les organes de l'État, le Parlement pas plus que les autres, ne sont titulaires d'aucun droit ; ils ont une certaine compétence déterminée par la loi. Si les prérogatives de la puissance publique sont des droits, c'est l'État seul qui en est titulaire ; les organes ont une compétence qu'ils ne peuvent ni modifier, ni *a fortiori* transmettre à un autre organe. Le Parlement ne peut donc déléguer le droit de faire les lois, droit dont il n'est pas titulaire » (Duguit L., « Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur », *op. cit.*, p. 314).

(34) Herriot considère, notamment, que la distinction entre ce qui relève de la loi et du règlement procède d'une interprétation des lois de 1875. En effet, aux termes des lois constitutionnelles, le gouvernement ne possède aucun pouvoir réglementaire puisque seul le président de la République en est investi. En accordant la possibilité au gouvernement de prendre des mesures par décret, la loi d'habilitation contreviendrait à l'article 3 de la loi du 25 février 1875. De plus, au cours des débats parlementaires, le critère de distinction entre les domaines de la loi et du règlement est discuté. Les radicaux font valoir que la distinction ne procède pas d'un critère organique, comme le laisse penser le projet de Poincaré, mais d'un critère matériel. Ainsi, la création de la norme procède d'une distinction qui laisse les matières les plus importantes au Parlement et les détails au gouvernement et au président de la République. Herriot considère que l'édiction de la norme possède un aspect diachronique. Sa création obéit à une évolution temporelle marquée par une étape initiale, la loi, et une étape secondaire, le règlement. Les décrets-lois inversent cet ordre qui seul peut faire naître une norme rationnelle en la faisant passer du général au particulier (JO Débats 5 févr. 1924, p. 500).

(35) Ernest Lafont tente de montrer comment les constitutions révolutionnaires ont toujours refusé une délégation du pouvoir législatif, alors que cette technique a été envisagée par les régimes bonapartistes avec le sénatus-consulte de floréal an XII et le plébiscite du 20 décembre 1851 (*ibid.*, 4 févr. 1924, p. 480 à 481 et 5 févr. 1924, p. 500).

(36) Herriot conteste notamment l'assimilation faite par Poincaré entre les circonstances de 1917 et celles de 1924. Il fonde son raisonnement sur l'absence de déclaration de l'état de siège qui validait, en 1917, une atteinte aux droits du parlement (*ibid.*, p. 501).

– troisièmement, la loi d’habilitation est critiquée pour l’insuffisance des garanties juridiques qu’elle propose (37) ;

– quatrièmement, enfin, il est reproché au gouvernement de créer les conditions d’une résurgence du pouvoir personnel (38).

Malgré ces critiques, le projet de Poincaré est adopté. Cependant, la longueur des débats parlementaires entraîne l’impossibilité pour le gouvernement d’user des décrets-lois avant les élections législatives de 1924. Au cours de celles-ci, l’union parlementaire qui s’est formée durant l’opposition aux décrets-lois se poursuit dans les urnes et permet la victoire du Cartel des gauches qui, de façon évidente, n’utilise pas non plus les décrets-lois (39). Cette séquence parlementaire est intéressante non pas seulement pour l’histoire politique des années 1920, mais surtout pour le modèle qu’elle crée à propos des décrets-lois. En effet, le recours à ceux-ci devient une question de principe sur laquelle se sabote le Cartel des gauches au mois de juillet 1926 avec la mise en échec des projets de pleins pouvoirs financiers demandés par Aristide Briand et Joseph Caillaux. La doctrine des partis de gauche fixée en 1924 puis réaffirmée en 1926 aurait dû empêcher l’usage des décrets-lois durant les années 1930, donc la généralisation du procédé, puisque les élections de 1932 et de 1936 ont été gagnées par les coalitions de gauche. Pourtant, les positions de principe vont peu à peu s’étioiler. Après l’échec du gouvernement Briand à obtenir une loi d’habilitation, le gouvernement Poincaré parvient, avec les voix des radicaux, à obtenir deux nouvelles délégations en 1926. Ce revirement de l’opposition s’explique davantage par une situation politique – l’anéantissement du Cartel des gauches et de ses composantes – que par un réel compromis. Les radicaux acceptent les décrets-lois dans le cadre d’un gouvernement d’union nationale. À partir de 1926, le recours aux décrets-lois devient en général le moyen d’action des politiques d’union nationale. Les conditions politiques propres à 1926 empêchent ainsi l’opposition de faire valoir son opinion à propos des décrets-lois. Ce silence constitue ainsi le premier reniement qui crée les conditions politiques – l’union nationale – propices à la généralisation des décrets-lois.

Le véritable compromis entre les forces politiques sur le recours aux décrets-lois est réalisé en 1934. Même si les socialistes y sont initialement défavorables, les différentes forces politiques s’entendent sur une formule acceptable et « républicaine », selon l’expression des radicaux, des décrets-lois. Le Parti radical semble être celui qui contraint le plus sa doctrine sur la question. Ce

(37) L’opposition fait notamment remarquer que l’expertise opérée par le Conseil d’État ne constitue pas une garantie satisfaisante car elle résulte là encore de procédés utilisés aux époques impériales (*ibid.*).

(38) *Ibid.*, p. 503.

(39) L’article 40 de la loi de finances du 10 mars 1925 abroge l’article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924 en affirmant de surcroît que « les décrets pris en exécution de cet article ne sont pas sanctionnés » (JO 11 mars 1925, p. 2466).

revirement s'explique d'une part par la situation politique calamiteuse dans laquelle se trouvent les radicaux – comme en 1926 – qui, par l'intermédiaire de Daladier, ne parviennent pas à former un gouvernement stable au début de l'année 1934. D'autre part, on constate une véritable évolution de la doctrine des radicaux sur la possibilité d'un recours aux décrets-lois. Cet assouplissement de la position initiale de l'opposition conditionne l'existence même du procédé des décrets-lois qui suppose un vote au Parlement que seuls les radicaux sont en mesure d'accorder durant les années 1930. Il nous semble que cette évolution des radicaux, et dans une moindre mesure des républicains-socialistes, explique en premier lieu la généralisation des décrets-lois à partir de 1934. Politiquement, le compromis réalisé par les radicaux d'abord, puis en 1937 par les socialistes, conditionne les recours aux décrets-lois. Ce compromis se fonde en partie, et c'est une des conditions qui justifiera par la suite les lois d'habilitation, sur les circonstances qui autorisent le recours à ce procédé d'exception.

Le projet de loi d'habilitation présenté par Gaston Doumergue en février 1934 est reçu favorablement par les partis de gauche en raison du profond choc qu'a constitué la journée du 6 février 1934 (40). Si les partis de droite – Alliance démocratique et Fédération républicaine – sont, depuis les gouvernements Poincaré, adeptes des décrets-lois, les émeutes antiparlementaires finissent par convaincre radicaux et républicains-socialistes de transiger sur leurs positions de principe déjà affaiblies en 1926. Il semble que ce soit une crainte réelle à propos de la montée du fascisme en France qui explique le ralliement définitif d'une grande partie de la classe politique au procédé des décrets-lois. Les radicaux, appelés au compromis par Doumergue, projettent dans les ligues d'extrême droite leurs peurs relatives au système institutionnel prôné par le fascisme italien et revendiqué par ces ligues (41). La préservation du parlementarisme semble alors justifier, pour de nombreux députés, l'instauration d'un état d'exception et l'attribution de pleins pouvoirs au gouvernement. Cette considération est traduite par la commission d'enquête sur les événements du 6 février qui charge Marc Rucart, député radical, de rédiger un rapport faisant le lien entre la mise en danger de la République et la nécessité d'un renforcement de l'exécutif (42). Dans cette perspective, les

(40) Sur les émeutes antiparlementaires du 6 février et leurs répercussions, v. Berstein S., *Le 6 février 1934*, 1975, Gallimard.

(41) Les analyses du professeur de droit roumain Georgi Génov sur le modèle institutionnel du fascisme et sur la primauté de l'exécutif sur le législatif semblent avoir influencé les radicaux dans ce sens. Ces réflexions sont présentées au congrès international des partis radicaux en 1933 et relayées par Herriot lui-même en France (Herriot É., *Orient*, 1934, Hachette, p. 42 à 43).

(42) Selon le rapport, trois raisons justifient, après les journées de 1934, le recours à une procédure d'exception : l'atteinte aux principes et aux institutions républicaines, la menace contre l'indépendance du Parlement et l'atteinte au principe du suffrage uni-

décrets-lois sont envisagés comme un moyen de dictature légale justifié par des circonstances exceptionnelles et non pas comme un moyen pour suppléer l'incompétence du Parlement dans la production de normes complexes. On peut d'ailleurs noter qu'à partir de 1934 le recours aux décrets-lois est régulièrement conditionné à des plans d'interdiction des ligues d'extrême droite (43).

Après 1934, la justification des décrets-lois est renforcée par des considérations venant cette fois autant des radicaux que des socialistes sur la montée « des puissances d'argent ». La rhétorique des partis de gauche relative aux « puissances d'argent » ou au « mur d'argent » n'est pas propre aux années 1930, mais ce qui est nouveau ce sont les effets institutionnels que produisent ces considérations. En 1935, les radicaux sont les premiers à lier la question de la montée de ces puissances d'argent – notion très indéfinie – avec les décrets-lois dans le cadre des gouvernements d'union nationale (44). Au cours des discussions à la Chambre portant sur l'octroi des décrets-lois au gouvernement Laval, Yvon Delbos, président du groupe radical, précise la position de compromis des radicaux. Bien qu'ils soient par principe opposés aux décrets-lois, ceux-ci voteront la loi d'habilitation pour faire face aux « puissances occultes, qui trop souvent, dirigent le pays dans des voies obscures et par des moyens également obscurs » (45). En juin 1937, les socialistes rejoignent eux aussi cet argument qui leur semble décisif (46).

Ces deux causes justifiant le compromis entre les tenants traditionnels des décrets-lois et les défenseurs des droits du Parlement se rejoignent autour de la crainte d'une perte de souveraineté. La montée du fascisme comme les considérations relatives à la dépendance financière de l'État semblent induire les compromis en faveur des décrets-lois. Le maintien de la souveraineté politique et économique apparaît ainsi comme l'élément décisif permettant la généralisation des lois d'habilitation à la fin de la III^e République. À cet égard, la peur d'une perte de souveraineté conditionne l'exercice de décrets-

versel (Rucart M., *Rapport général fait au nom de la Commission d'enquête chargée de rechercher les causes et les origines des événements du 6 février 1934 et jours suivants*, t. 1, 1934, Paris, Impr. de la Chambre des députés, p. 54 à 73 et 113).

(43) Notamment, lors de la constitution du gouvernement Laval en juin 1935, les radicaux proches d'Herriot acceptent d'accorder leurs voix à un projet de décrets-lois en échange d'un plan de lutte contre les ligues. Mais, face au président du Conseil qui laisse traîner la dissolution des groupes d'extrême droite, Herriot se sent obligé d'intervenir en Conseil des ministres pour obtenir une loi en menaçant du départ des radicaux de la majorité (Soulié M., *La vie politique d'Édouard Herriot*, 1962, Armand Colin, p. 470).

(44) JO Débats 30 mai 1935, p. 1738.

(45) *Ibid.*, 7 juin 1935, p. 1816.

(46) V. notamment le discours de Vincent Auriol du 15 juin 1937 (*ibid.*, 15 juin 1937, p. 1964 à 1967) et celui de Léon Blum (*ibid.*, p. 1978 à 1981). Le Grand V., *Léon Blum (1872-1950) : Gouverner la République*, 2008, LGDJ, p. 348.

lois comme lors de la Première Guerre mondiale. La progression de la notion de « salut public » dans le débat parlementaire est significative sur ce point. En effet, à partir de 1934, les radicaux, puis les socialistes, justifient leurs renoncements dans des discours mobilisant ce concept révolutionnaire de salut public (47).

Le compromis politique réalisé à la suite des événements de 1934 conditionne l'usage des décrets-lois à des circonstances exceptionnelles dans un raisonnement analogue à ce qui avait été proposé durant la Première Guerre mondiale. Cette condition marque la rupture entre les décrets-lois des années 1930, à propos desquels aucun parti ne conteste la forme, et les décrets-lois des années 1920 contre lesquels l'opposition refuse avec plus ou moins de réussite l'assimilation de la crise économique à la guerre. Toutefois, malgré les compromis réalisés, les forces d'opposition obtiennent de garantir et de limiter l'emploi des décrets-lois par l'élaboration progressive de conditions politiques relatives au contrôle.

B. — *L'élaboration de conditions politiques relatives au contrôle des décrets-lois*

Durant les années 1930, les différentes lois d'habilitation soumises aux chambres sont accompagnées de garanties politiques relatives au contrôle. Ce contrôle n'a aucune nature juridique, car il n'est pas destiné à apprécier la validité des décrets-lois. Il s'agit plutôt d'une extension du contrôle parlementaire sur l'action du gouvernement justifiée par l'extension des prérogatives de ce dernier. Les débats parlementaires révèlent certaines de ces garanties non juridictionnelles proposées par les gouvernements pour consolider les consensus établis entre les forces politiques. Deux types de contrôle sont envisagés, l'un au sein des chambres, l'autre au sein du Conseil des ministres.

La première condition posée à l'usage des décrets-lois concerne le maintien des sessions parlementaires pendant la durée de l'habilitation consentie. Cependant, cette condition n'est pas toujours respectée même si elle est de plus en plus prise en compte durant l'entre-deux-guerres. En 1924, Raymond Poincaré avait jugé nécessaire de maintenir le Parlement durant la période de délégation de sa fonction législative. Ainsi, la durée de l'autorisation ne pouvait excéder la durée de la session ordinaire. Mais en 1926, cette garantie

(47) À titre d'exemple, on peut relever le lien établi en 1935 par Herriot entre la procédure des décrets-lois et la politique engagée par le Comité de salut public durant la Révolution. Pour le leader radical, le salut public correspond à une situation juridique particulière qui entraîne une hiérarchisation des obligations qui incombent aux représentants du peuple (JO Débats 30 mai 1935, p. 1378). En 1937, le rapporteur de la Commission des finances de la Chambre, Jammy-Schmidt, associe lui aussi les décrets-lois au « salut de la patrie », rappelant les pratiques de la République romaine (*ibid.*, 29 juin 1937, p. 2058).

proposée par le président du Conseil n'avait pas été renouvelée. Malgré les demandes de certains groupes, la période de délégation envisagée par le gouvernement Briand puis celle accordée à Poincaré se passaient d'un contrôle parlementaire. Les gouvernements n'avaient pas jugé utile de maintenir les sessions durant la durée de l'habilitation. Cette pratique des décrets-lois de la fin des années 1920 témoigne ainsi d'une conception de la délégation dans laquelle le Parlement abandonne totalement ses prérogatives sur les matières déléguées durant une période donnée. Les décrets-lois accordés au gouvernement Doumergue en 1934 bénéficient eux aussi de cette absence de contrôle parlementaire. Mais, à partir de 1935, la question du maintien des sessions durant les périodes d'habilitation devient cruciale.

En mai 1935, le gouvernement Flandin fragilisé sur sa gauche par les hésitations des radicaux à réaliser un compromis cède aux revendications de la Chambre qui considère comme inadmissible un usage des décrets-lois en dehors des sessions parlementaires (48). Le projet de loi présenté par le gouvernement s'accompagnait de la convocation d'une session extraordinaire du Parlement qui suivrait immédiatement la clôture de la session ordinaire au mois de juillet. Malgré l'échec du projet de Flandin, il faut noter que cette convocation aurait entraîné une interprétation très extensive du régime des sessions imposé par la loi du 16 juillet 1875 qui avait tranché en faveur de l'absence de permanence des chambres (49).

Cette garantie du maintien des assemblées durant la période d'utilisation des décrets-lois est également partagée par les socialistes. En 1937, Léon Blum considère que son projet de délégation est plus conforme au parlementarisme que les décrets-lois des gouvernements précédents car, précisément, il maintient les chambres (50). Cependant, quelque temps après, le radical Georges Bonnet, ministre des Finances du gouvernement Chautemps, semble moins rigoureux sur cette question. En effet, le projet de décrets-lois qu'il présente la même année supprime la garantie offerte par le gouvernement précédent, ce qui conduit à clore la session ordinaire à la date habituelle. L'opposition de

(48) *Ibid.*, 30 mai 1935, p. 1736 à 1738.

(49) L'article 1^{er} disposait ainsi que « le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République. Les deux chambres doivent être réunies en session 5 mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. » L'article 2 ajoutait : « Le président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque chambre ».

(50) « Les gouvernements qui vous ont demandé les pleins pouvoirs, et à qui vous les avez accordés, les demandaient pour lire, aussitôt le vote acquis, le décret de clôture ou pour vous inviter, si la Constitution ne leur permettait pas encore de le signer, à vous mettre aussitôt en vacances » (*ibid.*, 15 juin 1937, p. 1979).

droite, exprimée par la voix du député de la Fédération républicaine Joseph Denais, critique fortement ce changement d'opinion de la majorité du Front populaire sur la garantie du contrôle parlementaire durant les périodes de pleins pouvoirs (51). Cette considération d'un député de droite montre comment le maintien des sessions parlementaires semble être partagé par les différentes tendances politiques. Sans pour autant parler de coutume parlementaire, on peut y voir là l'émergence d'une pratique qui aurait pu se pérenniser.

La deuxième condition relative au contrôle concerne le contrôle interne au Conseil des ministres dans le cadre des gouvernements d'Union nationale. La revendication d'un tel contrôle politique apparaît encore lors des débats portant sur les projets de Pierre-Étienne Flandin en 1935. Durant les années 1920, malgré les protestations de plusieurs formations politiques, le Conseil d'État était présenté comme l'organe de contrôle extraparlémentaire des décrets-lois. Cette solution qui semblait insuffisante conduit le projet de Flandin à introduire l'obligation pour la validité des décrets que ceux-ci soient « pris en Conseil des ministres » (52). Puis, les projets de Bouisson et Laval reprendront la même formulation. En 1937, Léon Blum comme Camille Chautemps y substitueront l'expression « décrets délibérés en Conseil des ministres » (53), qui atténue le contrôle puisqu'elle exclut un pouvoir décisionnel du Conseil, mais offre la même condition de contrôle. Ces garanties viennent rompre avec la pratique que Doumergue faisait des décrets-lois. En effet en 1934, le président du Conseil n'entendait pas associer l'ensemble des ministres à l'écriture des décrets. Doumergue contournait le plus possible la discussion des décrets en Conseil des ministres en ne travaillant qu'avec les ministres concernés (54).

Mais, il faut remarquer que hormis la délégation législative accordée au ministère Poincaré en 1924, l'ensemble des gouvernements qui ont bénéficié d'une procédure de décrets-lois comportaient en leur sein des leaders radicaux ou étaient dirigés par ceux-ci. La présence d'un leader radical dans un gouvernement sollicitant les pleins pouvoirs apparaît de fait comme la condition nécessaire pour que la grande majorité des parlementaires radicaux consente à transiger sur leur refus de principe des décrets-lois. En 1934 et en 1935, la présence d'Herriot dans les gouvernements Doumergue, Flandin, Bouisson et Laval offre à de nombreux députés et sénateurs une garantie sur l'emploi des décrets-lois. Pourtant opposé à ce procédé, le député Jean Fernand-Laurent

(51) *Ibid.*, 29 juin 1937, p. 2076 à 2077. Georges Bonnet soutient l'utilisation des décrets-lois en 1937 (Bonnet G., *Vingt ans de vie politique*, 1969, Fayard, p. 266, 267 et 279).

(52) JO Débats 30 mai 1935, p. 1740.

(53) *Ibid.*, 15 juin 1937, p. 1974 et 29 juin 1937, p. 2075. En 1938, les différents projets de décrets-lois reprennent la même formule.

(54) Dans ses mémoires, Édouard Herriot décrit cette pratique en s'en plaignant fortement (Herriot É., *Jadis*, t. 2, *op. cit.*, p. 389 et 401).

apporte, par exemple, sa voix aux projets de Flandin, car il considère que la présence d'Herriot dans le gouvernement offre une garantie contre une éventuelle atteinte aux institutions (55). Les présidents du Conseil successifs insistent sur cette garantie que constitue le contrôle au sein du gouvernement. Flandin présente ainsi la présence d'Herriot comme une garantie : « C'est le gouvernement solidaire, qui, seul, en Conseil des ministres, pourra, en exécution de la loi des pouvoirs étendus, prendre les décrets. Et qui donc soutiendrait ici que, dans sa composition actuelle, le gouvernement puisse être entraîné à des actes qui ne seraient pas strictement autorisés par nos institutions républicaines ? Peut-on imaginer un instant M. Herriot, ce fidèle défenseur de la démocratie, souscrivant à je ne sais quel décret de dictature personnelle ? » (56). Quelques jours plus tard, Bouisson précise aux radicaux, dont il espère obtenir les voix, le rôle qu'il attribue à leurs chefs au sein du Conseil des ministres sur les décrets-lois : « vous avez au sein du gouvernement des délégués, des hommes en qui vous avez pleine confiance. Vous y avez le président de votre parti, Messieurs les radicaux [...]. Ainsi, ce ne sont pas les ministres seuls qui prendront les décrets [...]. Vos représentants discuteront au sein du Conseil des ministres » (57). Le rôle des radicaux est ici décisif dans l'évolution des décrets-lois. Leur position charnière à la Chambre et au Sénat les rend arbitres de l'adoption ou du refus des différents projets de décrets-lois.

Pour autant, ces deux types de contrôle, parlementaire et gouvernemental, ne constituent pas une véritable limite à l'usage réel des décrets-lois. L'octroi de ces deux garanties par les gouvernements reste dans le domaine symbolique, mais ce symbole a son importance, car il fonde les compromis utiles à l'adoption des différentes lois d'habilitation. Il faut préciser que ces deux types de contrôle, qui pourraient être théoriquement effectifs, n'ont aucune force juridique et ne constituent pas un contrôle réel. Le cas de la garantie constituée par le maintien des sessions parlementaires présente des difficultés pratiques. En effet, les décrets-lois ont précisément pour but de répondre à une situation d'urgence à laquelle le Parlement est incapable de faire face. Or, le recours à une telle procédure résulte du constat que le calendrier parlementaire s'accommode mal de l'urgence puisque le fonctionnement matériel des chambres ne permet pas d'assurer la permanence de leurs sessions. Dès lors, cette exigence parlementaire d'accompagner les décrets-lois de garanties procède davantage d'une volonté d'affirmer un objectif de préservation du régime parlementaire plutôt de le réaliser réellement. Ensuite, dans le cas d'une supposée surveillance interne au Conseil des ministres, il est évident que le contrôle assuré

(55) « Si nous avons aujourd'hui quelques hésitations, l'attitude de l'éminent président du parti radical-socialiste, M. le Président Herriot [...], les lèverait toutes » (JO Débats 30 mai 1935, p. 1718).

(56) *Ibid.*, p. 1731.

(57) *Ibid.*, 4 juin 1935, p. 1779.

par les ministres passe par la pratique normale du parlementarisme, c'est-à-dire par la démission collective des ministres en désaccord avec le président du Conseil et donc par la fracture des majorités de gouvernement. De plus, l'interprétation des règles constitutionnelles de la III^e République invite déjà le président de la République, en présidant le Conseil des ministres, à effectuer un contrôle sur les décisions qui porteraient atteinte aux institutions.

Dès lors, les conditions posées durant les années 1930 révèlent davantage une posture politique qu'une véritable limitation juridique. Pour autant, ce sont ces conditions qui permettent la réalisation d'un compromis qui conditionne l'octroi des décrets-lois et donc leur généralisation à la fin de la III^e République. On peut également présenter ces conditions comme étant des conditions à la réalisation des délégations de la fonction législative, mais non pas tout à fait comme des conditions posées pour l'usage des décrets-lois. Ces conditions existent par ailleurs et traduisent juridiquement les compromis politiques dans les lois d'habilitation.

II. — LA LIMITATION PROGRESSIVE DES DÉCRETS-LOIS PAR DES CONDITIONS IMPOSÉES PAR LES LOIS D'HABILITATION

Le processus de compromis relatif aux décrets-lois s'accompagne, durant les années 1930, d'un certain nombre de conditions qui viennent réduire l'étendue matérielle (A) et temporelle (B) des délégations accordées par le Parlement par rapport aux expériences des années 1920.

A. — *Le développement progressif des conditions relatives à l'objet*

L'objet des décrets-lois, ou pour être plus précis l'objet des lois d'habilitation, peut se confondre avec le domaine. La distinction est théorique, mais nous préférons évoquer « l'objet » plutôt que le « domaine », car il semble qu'en normalisant peu à peu les procédures de pleins pouvoirs, le législateur a plutôt attribué un objet qu'un domaine d'intervention. La notion de domaine renvoie à un espace dans lequel le gouvernement serait libre de procéder à des réformes par décret. Or, il semble que le législateur n'octroie pas au gouvernement cette liberté d'action dans les matières déléguées, mais plutôt qu'il délègue sa propre compétence en vue de la réalisation de certains objectifs strictement limités. Par ailleurs, une autre raison nous pousse à préférer parler d'objet plutôt que de domaine : Léon Duguit avait fait remarquer que les décrets-lois n'étaient pas des lois faites par le gouvernement, mais des décrets rendus dans des matières qui relevaient généralement de la loi (58). Cette distinction reposait implicitement sur la différence entre le domaine de la loi et celui du règlement. Or, pour éviter toute confusion entre la question du domaine des décrets-lois et celle des domaines respectifs de

(58) Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 536.

la loi et du règlement, il convient peut-être de préférer le qualificatif d'objet. Or, cet objet a suscité de vifs débats qui conditionnent les décrets-lois.

Tout d'abord, il apparaît une constante qui est l'interdiction des décrets-lois fiscaux, c'est-à-dire de la modification par décrets des normes relevant théoriquement du consentement à l'impôt (59). Cette limite aux décrets-lois apparaît lors de la chute du gouvernement Briand-Caillaux le 17 juillet 1926 sur un projet de délégation impliquant des réformes fiscales. En réalité, l'objet de la loi d'habilitation était volontairement large – réalisation de « réformes financières et de la stabilité monétaire » (60) – pour inclure des modifications de plusieurs impôts directs par décret. Cette rédaction avait ému les députés qui, en conséquence, avaient fait chuter le gouvernement. Soucieux de ne pas rencontrer la même opposition à la Chambre des députés, le gouvernement Poincaré restreint l'objet des décrets-lois qu'il demande le 31 juillet 1926 (61). Toutefois, la loi du 31 juillet 1926, tout en refusant la possibilité de modifier le régime de la fiscalité directe, confie au gouvernement le soin de procéder par décrets-lois à des relèvements d'impôts indirects (62).

En 1934, cette interdiction implicite des décrets-lois fiscaux est respectée par Gaston Doumergue soucieux de ne pas contrarier les parlementaires les plus sensibles sur la question du consentement à l'impôt. En effet, le projet de loi de finances déposé par le ministère Doumergue instituant les décrets-lois prend bien soin de distinguer d'abord la partie fiscale, votée par le Parlement, et ensuite à l'article 36, au titre des dispositions spéciales, une délégation du pouvoir législatif pour réaliser des économies (63). Dans le débat parlementaire qui accompagne cette délégation, l'interdiction d'atteindre les droits du Parlement en matière de consentement à l'impôt est rappelée par le rapporteur général Paul Jacquier. Celui-ci précise en effet que le déficit pour l'année 1934 exige de trouver d'autres ressources par l'impôt ou de réaliser des économies pour atteindre l'équilibre budgétaire (64). Selon lui, cette dualité

(59) Cette condition s'applique à la fiscalité directe puisque, pour ce qui concerne la fiscalité indirecte, les décrets-lois sont utilisés dès le XIX^e siècle dans certaines matières (v. *supra*).

(60) JO Débats 17 juill. 1926, p. 2963.

(61) *Ibid.*, 31 juill. 1926, p. 3094.

(62) Article 2 : « le gouvernement est autorisé à rajuster par décret à la valeur de la monnaie, sans pouvoir dépasser en aucun cas six fois les tarifs existants au 1^{er} juillet 1914, pour les taxes existant à cette date, six fois les tarifs initiaux pour les impôts créés après cette date : les tarifs des droits, taxes et impôts spécifiques des droits fixes, des droits minima et, d'une façon générale, de tous les droits liquidés autrement que sur des sommes et des valeurs ; les prix de vente des produits des monopoles fiscaux ; les tarifs des postes, télégraphes et téléphones ; les conditions d'application de ces nouveaux tarifs seront fixées par décrets » (JO 4 août 1926, p. 8786).

(63) *Ibid.*, 1^{er} mars 1934, p. 2021.

(64) JO Débats 22 févr. 1934, p. 644 à 645.

des moyens doit être prise en compte dans la détermination des décrets-lois. Ainsi, ce qui relève de l'impôt doit être décidé par la loi et ce qui relève des économies peut être réglé par décret. En conséquence, cette formule affirme l'impossibilité d'accorder des décrets-lois ayant un objet fiscal.

Cependant, la solution élaborée en février 1934 trouve quelques accommodements durant le mois de juillet. Gaston Doumergue, désireux de poursuivre le redressement entamé au début de l'année, projette de réaliser une vaste réforme fiscale par décrets-lois. De tels décrets-lois contreviendraient à la prérogative la plus essentielle du Parlement en matière de consentement à l'impôt. Conscient de l'impossibilité pour le gouvernement d'exiger de tels décrets-lois, Doumergue propose par la loi du 6 juillet une formule particulière préservant les droits du Parlement en n'instituant pas des décrets-lois fiscaux réels. L'article 13 du projet de loi établit un principe de délégation pour réformer la fiscalité : « Les décrets nécessaires à la réalisation de la réforme édictée par la présente loi devront intervenir avant le 31 juillet 1934 et être soumis avant le 31 octobre 1934 à la ratification des Chambres. Ces décrets auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement » (65). Mais, l'article 1^{er} précise également que « la réforme fiscale sera réalisée selon les principes fixés et dans les limites tracées par la présente loi » (66). Ainsi, les articles suivants disposent du taux maximum pour les impôts indirects ou demandent la simplification de certaines taxes. Pour les impôts directs en revanche, la loi fixe des taux tout en laissant au gouvernement le soin de décider de l'assiette. Paul Jacquier, encore une fois rapporteur général, se félicite de la formule de décrets-lois proposée : « Ce projet instaure une méthode parlementaire nouvelle. Cette méthode, ce ne sont pas les pleins pouvoirs pour le gouvernement. Ce n'est pas un blanc-seing, le Parlement n'abandonne pas le droit de légiférer qui lui appartient. On ne peut même pas dire qu'il le délègue : il le partage. Le projet de loi, organise en quelque sorte, une division du travail entre le Parlement et le gouvernement. Le Parlement pose les principes de la réforme et fixe les limites dans lesquelles le gouvernement appliquera ensuite, par décrets, les principes posés, décrets qui seront soumis ensuite à notre ratification » (67). Cette solution adoptée en 1934 va être reproduite par la suite dans les différentes lois d'habilitation qui prétendent toucher à la fiscalité directe.

(65) JO 7 juill. 1934, p. 6819.

(66) *Ibid.*, p. 6818.

(67) JO Débats 27 juin 1934, p. 1809. La formule originale de la loi du 6 juillet 1934 trouve même l'adhésion de Pierre Mendès France, qui est pourtant l'une des personnalités les plus opposées aux décrets-lois avant la Seconde Guerre mondiale : « Je ne suis pas hostile à une formule qui, en conservant au Parlement la responsabilité des décisions de principe, confierait au pouvoir exécutif la faculté de régler librement les modalités d'application. Mais il me semble qu'il ne faut pas exagérer dans cette voie, sous peine de laisser au gouvernement un véritable pouvoir discrétionnaire, un pouvoir quasi dictatorial » (*ibid.*, p. 1812).

Ensuite, l'autre type de restriction concerne la délimitation précise de l'objet des décrets-lois d'économie. En 1926, Poincaré, qui avait pris soin de ne pas demander de décrets-lois fiscaux comme ces prédécesseurs, obtient une délégation du Parlement pour un objet restreint aux économies. À l'inverse des projets de Briand et de Caillaux qui avaient pour objet la réalisation de « réformes financières et de la stabilité monétaire » (68), l'objet des décrets-lois accordés le 31 juillet est plus restreint puisqu'il permet de faire des économies par « toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services » (69). Cette formule restrictive résulte elle-même d'une limitation imposée par la Commission des finances au gouvernement. Le texte initial faisant seulement mention d'économies, or la Commission a considéré que l'objet était trop large et devait donc être restreint (70). En 1934, la loi du 28 février accordant au ministère Doumergue des pouvoirs analogues à ceux accordés au gouvernement Poincaré vise seulement la réalisation d'économies (71). Cependant, la formulation est plus large qu'en 1926 tout en étant limitée à l'objectif très vague de la réalisation de l'équilibre budgétaire.

Les concessions en faveur du principe des décrets-lois d'économie vont permettre leur systématisation à partir de 1934. Mais il faut noter que la détermination stricte de leur objet constitue toujours une revendication de la part de plusieurs groupes parlementaires. Ainsi, en 1935, au-delà des jeux de majorité, les formulations assez vagues des projets de Flandin – « réaliser l'assainissement des finances publiques, la reprise de l'activité économique et la défense du crédit public » (72) – et de Bouisson – « réaliser l'assainissement des finances publiques, provoquer la reprise de l'activité économique, prévenir et réprimer les atteintes au crédit public » (73) – rencontrent l'hostilité affichée des radicaux ou, au mieux, leur abstention, entraînant l'échec des projets. Ceux-ci, sur les instructions d'Herriot, accepteront finalement la formule plus restrictive proposée par Laval : « lutter contre la spéculation et défendre le franc » (74). Cette formulation est même imposée à Laval par le biais d'une motion du groupe radical-socialiste de la Chambre (75). En effet, les leaders radicaux amènent le groupe parlementaire à considérer

(68) *Ibid.*, 17 juill. 1926, p. 2963.

(69) JO 4 août 1926, p. 8786.

(70) JO Débats 31 juill. 1926, p. 3094.

(71) L'article 34 prévoit que « le gouvernement est autorisé [...] à prendre [...] par décrets [...] les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre budgétaire » (JO 1^{er} mars 1934, p. 2021).

(72) JO Débats 30 mai 1935, p. 1740.

(73) *Ibid.*, 4 juin 1935, p. 1771.

(74) *Ibid.*, 7 juin 1935, p. 1812.

(75) La formulation du texte de Laval reprend à l'identique la motion votée par le groupe radical-socialiste (*ibid.*, p. 1811 et Archives diplomatiques, Fonds Herriot, 89-PAAP-37, f^o 12).

que les formulations des projets des gouvernements précédents, dans lesquels Herriot est pourtant ministre d'État, sont susceptibles de dessaisir le Parlement de sa compétence fiscale. Yvon Delbos conclut cet épisode en précisant que les radicaux restent « en principe sincèrement et profondément hostiles à la politique des pleins pouvoirs », mais que « pour sauver la République et le pays » (76), ils accordent leurs voix au projet d'économies de Laval.

Cette restriction de l'objet des décrets-lois aux seules mesures d'économie – dans le cas de 1935, « la défense du franc » sous-entend la diminution des dépenses publiques – apparaît comme une condition essentielle à l'octroi des décrets-lois. Toutefois, après 1937, notamment dans les décrets-lois accordés au gouvernement Chautemps, cette limitation n'apparaît plus sans qu'aucun parlementaire ne s'émeuve de la largeur de l'objet (77).

Toutefois, la question de l'effectivité de ces limitations de l'objet des décrets-lois se pose. Qu'arrive-t-il aux décrets qui dépasseraient l'objet fixé par la loi d'habilitation ? La question est théorique, car elle ne semble pas s'être posée ni devant les Chambres ni devant les juridictions. Mais, et à l'inverse des conditions politiques préalablement étudiées, la transgression de l'objet entraînerait à coup sûr la caducité de la disposition établie par décret contre la loi, suivant ainsi le régime des conditions relatives à la durée.

B. — *Le développement progressif des conditions relatives à la durée*

Les décrets-lois étant une redistribution exceptionnelle des fonctions entre le Parlement et le gouvernement, leur usage dépend toujours de conditions de durée. Selon les compromis politiques qui conditionnent l'adoption des lois d'habilitation, les décrets-lois doivent durer soit pour le temps de la période de crise, soit pour le temps nécessaire à la mise en place des moyens de sortie de la crise. Les délais relatifs à la présentation au Parlement et à leur ratification doivent donc dépendre logiquement d'une appréciation temporelle de la crise. Mais en pratique, l'appréciation des conditions relatives au temps n'est guère en rapport avec la réalité temporelle du contexte économique. En fait, les conditions posées par les tendances parlementaires les plus hostiles aux décrets-lois visent à limiter dans le temps cette procédure exceptionnelle davantage en fonction d'une préservation des droits du Parlement que d'une appréciation objective de la durée de la crise. Dès lors durant les années 1930, les durées de l'autorisation de délégation et les délais pour la ratification se

(76) JO Débats 7 juin 1935, p. 1816.

(77) « Le gouvernement est autorisé, jusqu'au 31 août 1937, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, toutes mesures tendant à assurer la répression des atteintes au crédit de l'État, la lutte contre la spéculation, le redressement économique, le contrôle des prix, l'équilibre du budget et de la trésorerie et la défense, sous contrôle des changes, de l'encaisse de la Banque de France » (JO 1^{er} juill. 1937, p. 7418).

normalisent peu à peu, témoignant ainsi une fois encore de la construction progressive d'un compromis entre forces politiques sur la question.

Concernant la réduction progressive de la durée de l'autorisation de délégation, il faut revenir au modèle établi par le gouvernement Poincaré en 1924. Au terme de la loi du 22 mars, la délégation accordée au gouvernement ne valait que « pendant les 4 mois qui suivront la promulgation » (78) de la loi. Cette durée correspond avec la fin de la session ordinaire de 1924, bien qu'entrecoupée par les élections législatives. La limitation de la période à 4 mois forme un modèle pour les projets suivants, qui abandonnent toutefois la formulation d'une durée pour celle d'un terme daté. Dans les cas suivants, indépendamment d'une corrélation avec la durée des sessions, les gouvernements sollicitent une habilitation pour une durée à peu près équivalente. En 1926, Briand et Caillaux demandent une habilitation pour 4 mois. Poincaré l'obtient pour 5. Puis Doumergue renouvelle cette pratique en 1934.

Mais en 1935, la question de la durée de l'autorisation devient un enjeu institutionnel. Les groupes parlementaires initialement hostiles aux décrets-lois exigent le maintien d'une limitation de la durée de la délégation. Dans son projet initial, Pierre-Étienne Flandin souhaite en mai obtenir des décrets-lois pour une durée importante dépassant les 6 mois. Or, les négociations en Conseil des ministres font prévaloir l'opinion des radicaux qui considèrent que cette durée est trop longue et donc trop attentatoire aux droits du Parlement. Ainsi, Herriot obtient de Flandin une limitation de l'autorisation de délégation à 5 mois maximum (79). Cela revient à conserver la pratique instituée par Poincaré en 1924. Après la chute de Flandin, cette durée de 5 mois sera reprise dans le projet de Bouisson (80). Celui-ci se plaint d'ailleurs de subir les conditions posées sur ce point par le groupe radical-socialiste (81). Herriot et Delbos assurent au président du Conseil la confiance des radicaux seulement s'il accepte de ne pas étendre la délégation au-delà de 5 mois (82). Suite à l'échec de Bouisson, Laval est lui aussi contraint de se conformer aux positions du groupe radical-socialiste, qui pose le respect de cette règle comme une condition du vote de confiance (83).

La durée de 5 mois rencontre une nouvelle réduction après l'élection du Front populaire. En juin 1937, Léon Blum reprend la règle des 5 mois, mais rencontre cette fois l'opposition de la droite qui en demande la réduction. Les radicaux-socialistes, pourtant membres de la majorité, soutiennent également les propositions de réduction de la durée d'habilitation. Ainsi, face au projet du gouvernement, Laurent Bonnevey, député de l'Alliance démocratique,

(78) *Ibid.*, 23 mars 1924, p. 2754.

(79) JO Débats 30 mai 1935, p. 1736.

(80) *Ibid.*, 4 juin 1935, p. 1771.

(81) *Ibid.*, p. 1777.

(82) *Ibid.*

(83) *Ibid.*, 7 juin 1935, p. 1811.

dépose un amendement établissant le 31 juillet 1937 comme la date limite d'utilisation des décrets-lois, soit une durée d'un mois et demi. La mesure soutenue par le député radical Jammy-Schmidt à la Commission des finances s'impose au gouvernement qui l'accepte (84). Le député radical considère en effet que l'amendement de Bonnevey « réserve intégralement les droits du Parlement » (85). La même solution est ensuite adoptée pour les décrets-lois accordés au gouvernement de Camille Chautemps qui reprend la solution imposée par Laurent Bonnevey et Jammy-Schmidt. Ce dernier se félicite d'ailleurs que la procédure des pleins pouvoirs telle qu'elle est envisagée en 1937 soit réellement limitée dans le temps (86). Par la suite, le gouvernement d'Édouard Daladier requiert en avril 1938 l'autorisation d'user des décrets-lois pour une durée de 4 mois et demi qu'il obtient (87). Mais en octobre, une délégation supplémentaire est de nouveau réduite à un mois et demi (88).

La réduction de la durée de la délégation s'accompagne également d'une réduction progressive des délais de ratification qui, de façon paradoxale, suscitent plus de débats encore. Dans l'ensemble des débats relatifs aux décrets-lois, deux positions s'affrontent en poursuivant pourtant le même but : la préservation des droits du Parlement. D'un côté, de nombreux députés considèrent que le délai de ratification doit être le plus long possible pour permettre aux parlementaires d'étudier en détail les décrets. De l'autre côté, certains estiment au contraire que le délai de ratification doit être le plus court possible afin que les mesures prises par décret entrent le plus vite possible dans le domaine de la loi. Deux raisons expliquent la volonté de réduire le délai de ratification. D'une part, considérant que les décrets ont force exécutoire dès leur publication au *Journal officiel*, un délai de ratification trop long pourrait engendrer une grande insécurité juridique en cas de non-ratification législative. Plus la ratification est proche de la publication du décret, plus ce risque serait réduit. D'autre part, étant donné que les décrets peuvent être contestés devant une juridiction, une date de ratification trop lointaine les affaiblirait, car elle ouvrirait des possibilités contentieuses plus grandes.

Comme pour les conditions relatives à la durée de l'autorisation, les revendications relatives au délai de ratification apparaissent à partir de 1935. Les députés favorables à une réduction du délai l'emportent sur ceux qui sont favorables à un allongement. Ce sont encore une fois les radicaux qui posent des règles précises afin de diminuer l'intervalle entre la publication du décret et sa sanction législative. Ainsi, on constate qu'entre 1934 et 1937, malgré quelques vicissitudes, les délais de ratification se réduisent peu à peu. La loi

(84) *Ibid.*, 15 juin 1937, p. 1979.

(85) *Ibid.*, p. 1964.

(86) *Ibid.*, 29 juin 1937, p. 2058.

(87) *Ibid.*, 12 avr. 1938, p. 1156.

(88) *Ibid.*, 4 oct. 1938, p. 1554.

du 28 février 1934 prévoit 8 mois. Le projet de Flandin, malgré l'intervention d'Herriot, prévoit un délai de 9 mois et demi. Puis, les projets de Fernand Bouisson et de Pierre Laval réduisent ce délai à 7 mois (89). Et enfin en 1937, les gouvernements Blum et Chautemps proposent une ratification dans les 5 mois (90).

Les débats qui ont lieu à l'occasion de la loi d'habilitation demandée par le gouvernement Blum sont à cet égard significatifs des tendances à la diminution des délais de ratification. Le texte initial présenté par le gouvernement prévoyait que les décrets seraient soumis à la ratification des chambres dans les 3 mois suivant leur promulgation ou au plus tard à la première séance de la session extraordinaire, soit aux environs du milieu du mois d'octobre. Deux députés, Camille Blaisot et Marcel Boucher, présentent des amendements allongeant le délai au 31 octobre pour le premier et au 31 décembre pour le second (91). Leur raison est simple : à la première séance de la session extraordinaire, le Parlement n'aura pas eu le temps d'étudier en profondeur les décrets, ce qui limite ses facultés de contrôle. Cet allongement du délai s'accompagne d'une obligation pour le Parlement de les ratifier avant cette date sous peine de caducité des décrets. Sans grande discussion, les amendements sont écartés pour les projets de Blum et de Chautemps (92). Le délai de 5 mois pour la ratification est maintenu.

Pendant, il faut préciser que les délais de ratification renvoient seulement aux délais de dépôt des projets de loi de ratification sur le bureau des assemblées. Il revient ensuite aux chambres d'accorder la sanction législative dans les délais que celles-ci jugent les plus propices. Sur ce point, il faut justement relever que les parlementaires, si enclins à préserver les droits du Parlement en réduisant les délais de ratification, ne s'illustrent guère par une action de célérité à partir du dépôt des décrets. Par exemple, les décrets pris par Gaston Doumergue au printemps 1934 ne sont ratifiés qu'en juin 1935, soit 8 mois après leur dépôt et plus d'un an après leur publication au *Journal officiel*.

*
**

Les différentes lois d'habilitation votées durant l'entre-deux-guerres s'interprètent à raison comme une démission progressive du rôle constitutionnel qui a été attribué au Parlement par les lois de 1875. La fréquence des décrets-lois durant la deuxième moitié des années 1930 montrerait une résignation de la classe politique française incapable de résoudre les complexités économiques apparues après la Première Guerre mondiale. Cette analyse bien fondée peut

(89) Malgré les délais importants envisagés par Flandin, le groupe radical-socialiste impose à Bouisson et à Laval de réduire les délais de ratification à 7 mois suite à l'intervention d'Herriot et de Delbos (*ibid.*, 4 juin 1935, p. 1777 et 7 juin 1935, p. 1811).

(90) *Ibid.*, 15 juin 1937, p. 1964.

(91) *Ibid.*

(92) *Ibid.*, 29 juin 1937, p. 2077.

être complétée par des observations tirées de l'étude des débats parlementaires et de l'évolution des projets gouvernementaux de décrets-lois.

En effet, les décrets-lois reposent peu à peu sur des compromis politiques qui abandonnent les rapports de force caractéristiques des années 1920. Or, la nature de ces compromis conditionne politiquement la généralisation des décrets-lois dans des contextes de crise assimilés à des périodes entraînant des pertes de souveraineté. Les discussions et les atermoiements relatifs à d'éventuels moyens de contrôle de l'usage des lois d'habilitation par le gouvernement témoignent de la fragilité des compromis et de la volonté de les préserver. Enfin, si les décrets-lois se généralisent, on doit observer qu'ils s'accompagnent d'oppositions qui refusent avec plus ou moins de réussite les décrets-lois fiscaux pour ne consentir que les décrets-lois d'économie. Le même phénomène s'observe pour les dispositions relatives à la durée de l'habilitation et au délai de ratification. En effet, la multiplication des décrets-lois entraîne paradoxalement une volonté de limiter les périodes d'incertitude qu'ils créent. À ces différents égards, l'année 1935 apparaît comme un moment décisif. L'élaboration en quelques semaines de trois lois d'habilitation différentes établit un modèle qui servira plus ou moins de référence jusqu'en 1940 et redéfinira par la suite la répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement.

En définitive, on remarque que l'encadrement progressif de la technique des décrets-lois à la fin de la III^e République procède d'un désir – bien qu'en partie symbolique – de préservation du régime parlementaire. Or, et sans exagérer la comparaison historique, on peut noter que sur ce point l'évolution constitutionnelle de la III^e République contredit à plusieurs égards l'évolution de la V^e République. En effet, alors que les lois de 1875 ne prévoyaient aucune disposition permettant au Parlement d'autoriser le gouvernement à intervenir dans le domaine législatif, la Constitution de 1958 a innové par son article 38. Mais, cette divergence originelle a été complétée d'une divergence nouvelle quant aux évolutions constitutionnelles. En effet, les dernières années de la III^e République ont vu l'établissement de certaines conditions pour l'usage des décrets-lois alors l'évolution récente de la V^e République montre un certain relâchement de l'encadrement des ordonnances de l'article 38 (93).

Jérôme HENNING

*Maître de conférences
à l'université Paris-Nanterre*

(93) Il faut noter tout de même qu'en 2008, le constituant a jugé nécessaire de modifier l'article 38 pour limiter le phénomène de la ratification implicite, sans pour autant que ceci ne réduise l'inflation des ordonnances (Montalivet (de) P., « Article 38. La ratification expresse des ordonnances », in *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, 2011, LGDJ, p. 173).