

FRANÇOIS BURDEAU
MAURICE QUESNET

*De l'inefficacité
des pouvoirs de crise en France
de la Révolution à Vichy*

Suspension de la Constitution en application de la Constitution elle-même, déclaration de l'état de siège, extension des pouvoirs de l'Exécutif ou d'autres instances à la suite de lois d'habilitation, autant de pratiques extraordinaires mais légales, autant de « pouvoirs de crise » déferés aux organes constitués, dont la France, depuis la Révolution jusqu'à 1940, a fait plusieurs fois l'expérience. Autoritaires comme parlementaires, tous les régimes y ont eu recours dans les temps de menaces estimées d'une exceptionnelle gravité pour le salut de la nation et le triomphe de l'ordre. Ces pouvoirs spéciaux, plus ou moins gravement dérogoratoires à la légalité ordinaire, ont paru indispensables à des gouvernants qui continuent ainsi à faire vivre la vieille idée romaine que l'ordre constitutionnel normal laisse le pouvoir par trop démuné dans les crises qu'occasionnent insurrections, invasions étrangères ou autres difficultés extrêmes.

Un arsenal bien fourni

Tous n'ont pas la même origine, encore moins la même extension. Le constituant lui-même, parfois, a désiré pourvoir aux exigences des périodes de crise. L'article 92 de la Constitution de l'an VIII dispose qu'en cas de troubles menaçant la sûreté de l'Etat « la loi peut suspendre... l'empire de la Constitution ». Cette vacance provisoire des garanties profite à l'Exécutif qui administre, légifère, organise les tribunaux à son gré. Pouvoir considérable, accru encore en l'an X par transfert de la responsabilité de la suspension au Sénat. Si l'on en croit certains juristes, le Prince-Président se serait, de façon moins

visible, octroyé d'aussi exceptionnelles prérogatives, aux termes de la Constitution de 1852. L'article 5 reconnaît en effet au Président le droit de faire appel au peuple français ; cela aurait comporté « le droit de briser les formes légales en cas de péril suprême en provoquant un plébiscite » ; c'était, sous condition de l'approbation, « la réserve d'un pouvoir dictatorial » (1). De pouvoirs de crise de ce type, les Constitutions républicaines ne disent mot, pas plus que la Charte révisée. Lorsqu'il confiait au roi le droit de faire des ordonnances « pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat », l'article 14 de la Charte de 1814 y faisait-il allusion ?

Le témoignage de Beugnot déclarant, au nom des rédacteurs, la formule « sans conséquence », l'indignation de l'opinion devant l'interprétation qu'en donne Charles X en 1830 pour justifier les ordonnances, constituent quelques-uns des éléments d'un dossier dont le règlement politique et pénal est évident en juillet et décembre 1830. Précisément, l'ultime utilisation fautive en partie le débat. L'article 14 pourrait en effet avoir été invoqué à tort en 1830, et cependant avoir une signification propre. L'application qu'on a mise à le rédiger — il connut trois rédactions successives —, les doutes qui planent sur le témoignage de Beugnot, portent à réfléchir. Avant 1830, par deux fois au moins, des ordonnances visent l'article 14, l'une du 16 mars 1815 contre Bonaparte et ses complices, l'autre du 15 décembre 1820 envoyant en Corse un général doté des pleins pouvoirs. Avant 1830 encore, à de fréquentes reprises, des parlementaires se sont interrogés sur la portée de la fameuse disposition ; pour certains, elle aurait permis de prendre des ordonnances en période de crise et en l'absence des Chambres (2). Une thèse modérée, soutenue par un orléaniste en 1836, permet de compter l'article 14 parmi les pouvoirs constitutionnels de crise : il aurait, dans le cadre des institutions, armé le roi contre les factieux sous le contrôle des Chambres, mais non contre elles (3), comme on le fit à tort à la fin du régime.

A défaut d'articles constitutionnels, le législateur, à différentes reprises, a entendu profiter d'une période de calme relatif pour définir un régime d'exception en prévision de troubles ultérieurs. Par la loi du 8 juillet 1791, les Constituants n'envisageaient que les places de guerre réellement en état de siège. Deux lois du Directoire et une loi de l'Empire vont définir un état de siège « fictif ». Aux termes de la

(1) F.A. HÉLIE, *Les Constitutions de la France*, 1879, p. 1180 ; F. LAFERRIÈRE, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 4^e éd., 1854, II, p. 152.

(2) Voir Ch. des Pairs, séance du 12 juillet 1828, *Arch. parl.*, 56, p. 67.

(3) F. BERRIAT SAINT-PRIX, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, 1836, p. 108 et s.

loi du 10 fructidor an V, les communes de l'intérieur peuvent se trouver en état de siège du fait de « leur investissement par des troupes ennemies ou par des rebelles ». L'état de siège est ainsi subordonné à l'état de guerre que, seul, le Législatif est habilité à déclarer. Cette prescription, toutefois, ne dura qu'une décennie. Au lendemain du coup d'Etat de fructidor an V, une loi du 19 de ce mois confia au Directoire le pouvoir de déclarer l'état de siège. A compter de cette date, le pouvoir exécutif peut donc, sous certaines conditions, soumettre au régime exceptionnel de 1791 une ville de l'intérieur. Un pas de plus fut franchi par le décret du 24 décembre 1811 qui étendit aux places de guerre l'état de siège fictif et attribua aux tribunaux militaires la connaissance de tous les crimes et délits. Telle fut jusqu'en 1849, si l'on omet l'éphémère « état de troubles civils » de l'an VII et l'essai de libéralisation du régime sous les Cent-Jours, cette institution extraordinaire empruntée au droit de la guerre.

La Seconde République, par la loi du 9 août 1849, réforma ce régime de l'état de siège en faisant de la représentation nationale le grand juge de l'opportunité de sa déclaration, et en énumérant l'ampleur des prérogatives qu'il conférait aux autorités militaires. Le droit de sa déclaration passa logiquement, sous l'empire de la Constitution de 1852, au chef de l'Etat. Le spectre de la dictature, mais surtout la hantise d'une émeute parisienne, décidèrent les représentants de 1872 à voter la loi Tréveneuc ; elle confiait aux conseils généraux, dans l'hypothèse d'une dissolution par la force de l'Assemblée, des prérogatives politiques inhabituelles. C'est au 16 mai que songent les législateurs de 1878 quand, par la loi du 3 avril, ils parachèvent, à propos de l'état de siège, l'œuvre de 1849 en l'harmonisant au nouvel ordre constitutionnel, et en limitant encore les conditions de sa déclaration.

L'institution de pouvoirs de crise peut enfin procéder d'une décision soudaine. En présence de graves périls, dans l'impuissance où se trouvent les pouvoirs de l'Etat à résoudre des problèmes dramatiques, le législateur, à chaud, s'écarte des chemins ordinaires. Ainsi, par le décret du 10 octobre 1793, les Conventionnels ajournèrent-ils la Constitution toute neuve de l'an I, en disposant que le Gouvernement serait révolutionnaire jusqu'à la paix. En mars 1815, une ordonnance du 11, complétée par une circulaire du 16, invita les conseils généraux à siéger en permanence pour prendre toutes mesures de salut public qu'imposait le retour de l'usurpateur ; on les invitait même à former une sorte de fédération des pays menacés par les rebelles. Alors que la guerre sociale commence à ensanglanter Paris, l'Assemblée nationale, le 23 juin 1848, régla, sans en parler, le sort

de la Commission exécutive, en confiant « tous les pouvoirs exécutifs » à Cavaignac. À proprement parler, l'Assemblée n'étendait en rien la sphère de l'Exécutif ; mais en le concentrant entre les mains d'un seul, un militaire qui plus est, au moment même où elle votait l'état de siège, elle entendait introniser un directeur. Et c'est bien ainsi que l'entendit le général. Pendant la Grande Guerre, différentes lois, surtout celle du 10 février 1918, étendirent le pouvoir réglementaire de l'Exécutif, dans des domaines il est vrai bien délimités et, somme toute, fort étroits. Par la suite, ils s'élargirent notablement ; les habilitations à légiférer par décret devinrent d'une pratique régulière. Le 18 mars 1939, au lendemain de la mainmise de l'Allemagne sur la Tchécoslovaquie, ce sont toutes les mesures nécessaires à la défense du pays que le Gouvernement se trouve habilité à prendre, de son propre chef, pour une durée de plus de huit mois. Le 10 décembre, une nouvelle loi, modifiant l'article 36 de la loi bâclée de juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, accorde à l'Exécutif de prendre par décret toutes dispositions imposées par les nécessités de la défense nationale. Le 10 juillet 1940, le terme était atteint : c'est le pouvoir constituant lui-même que, dans le fond du gouffre où elle est, l'Assemblée nationale abandonne à un seul homme.

Des griefs anciens

An nom du droit, on a souvent au XIX^e siècle dénoncé de telles mutilations des grands principes. Des libéraux, des démocrates ont mis aussi en garde leurs contemporains contre les dangers qu'elles font courir à l'avenir de la liberté. Ceux qui ont défini ces régimes de pouvoirs spéciaux, ceux qui les ont revendiqués et les ont obtenus, l'ont fait en invoquant la nécessité pour l'Etat d'avoir les coudées plus franches afin d'être efficace aux heures critiques. Ces pouvoirs auraient-ils eu alors le mérite de l'efficacité ? A la lecture de l'article 16 de l'actuelle Constitution, nombre de commentateurs n'ont pas caché à cet égard leur scepticisme. Ce sentiment n'est pas nouveau.

« Les lois suffisent avec la force armée pour rétablir l'ordre dans la cité », protestait le représentant Larabit au mois de juin 1848 (4). De façon encore plus nette, un député disait en 1871 : « Les lois d'exception, cela ne sert absolument à rien » (5). Quelques jours plus tard, Tolain était aussi catégorique (6). En 1878, quand on débat de

(4) *Moniteur universel*, 1848, p. 1490.

(5) Langlois à l'Assemblée nationale, *JO*, 1871, p. 198.

(6) *JO*, 29 avril 1871, p. 817.

la loi sur l'état de siège, à un sénateur de droite qui affirme que ce régime a sauvé la République, un de ses collègues de gauche répond : « Il a été parfaitement inutile » (7). En pleine crise boulangiste, Clemenceau disait des mesures d'exception qu'« elles ne servent qu'à irriter les esprits, qu'à aggraver la colère des mécontents et elles vont directement contre le but qu'on se propose » (8). A vrai dire, dans le champ de l'histoire, l'efficacité est toujours relative ; il n'y a pas de succès définitif. Par sagesse nous nous en tiendrons au seul examen des résultats immédiats.

Des restrictions efficaces à l'arbitraire ?

Certains pouvoirs spéciaux, tels ceux qui procèdent de la suspension de la Constitution, ne connaissent aucune limitation ; c'est le recours à l'arbitraire. Dans d'autres situations, celle qui résulte de la déclaration de l'état de siège en particulier, le pouvoir certes se trouve doté de prérogatives extraordinaires ; mais nombre de précautions sont prises par un législateur méticuleux, pour qu'il n'abuse pas du surcroît d'autorité qu'on lui offre, au détriment des libertés publiques. Pour les partisans de cette légalité originale, c'est tout l'intérêt de la loi que de restreindre « l'exagération ou la témérité » (9) des Pouvoirs publics, en fixant strictement les limites que, même en période de crise, ils ne doivent point franchir. A contempler ce travail parlementaire effectué par temps serein et l'usage qu'en fit le pouvoir chaque fois qu'il y recourut, on ne peut s'empêcher de penser que le législateur a très largement perdu son temps.

Avant comme après la réforme de 1849, l'état de siège « fictif » ou « politique » est soumis à des conditions strictes. Avant la Seconde République, il faut, depuis l'an V, que les communications entre la ville en état de siège et le reste du pays soient interrompues ; depuis 1811, qu'il s'agisse de places de la compétence générale des conseils de guerre. Ni l'une ni l'autre de ces garanties ne furent respectées sous le Directoire, le régime napoléonien ou la Restauration. Les gouvernements successifs, au gré de leur convenance, utilisèrent l'état de siège en empruntant aux diverses législations les articles les plus appropriés. L'exemple de 1832 est encore plus caractéristique. Pour réprimer dans un premier temps l'agitation provoquée par la duchesse de Berry, les 1^{er} et 3 juin, quatre départements de

(7) Compte de DOUHET, *JO*, 15 mars 1878, p. 2887 ; BOCHER, *ibid.*, p. 2950.

(8) *JO*, Ch. dép., Débats, 1^{er} février 1889, p. 266.

(9) Formule du rapporteur à la Chambre des Pairs du projet de loi sur l'état de siège de 1833, Ch. des Pairs, 5 janvier 1833, *Arch. parl.*, 78, p. 478.

l'Ouest sont déclarés en état de siège ; pour répondre à l'émeute républicaine marquant les funérailles du général Lamarque, Paris, le 6 juin, est soumis au même sort. Toutes ces décisions offrent un bon exemple de syncrétisme juridique opportuniste : le Gouvernement agit par ordonnance, en se fondant sur l'article 39 de la loi du 19 fructidor an V, loi d'exception contraire à l'esprit de la Charte ; il place en état de siège des villes de l'intérieur sur la base de l'article 2 de la loi de fructidor sans que les conditions préalables d'investissement existent ; il renvoie tous les prévenus devant les conseils de guerre, en application de l'article 103 du décret de 1811, réservé aux places de guerre, ce que ne sont pas la plupart des communes concernées. Sur ce point au moins, l'excès est tel que la Cour de cassation devra déclarer cet article abrogé ; pour le reste, la violence des attaques menées contre le Gouvernement lors du débat sur l'adresse de 1832 (10) dissuadera, jusqu'en 1848, de recourir derechef à l'état de siège fictif.

L'expérience ultérieure n'est pas plus probante. Tous les gouvernements qui eurent recours à l'état de siège transgressèrent, par un biais ou un autre, les dispositions de la loi. Au cours des journées de Juin on sut jouer une nouvelle fois de la multiplicité des textes, pour donner une apparence légale aux mesures de rigueur prises contre les insurgés. Un an plus tard, l'état de siège voté pour Paris le 13 juin paraît une mesure bien disproportionnée avec le péril qu'avait pu faire courir à la République une troupe de manifestants pacifiques. Le décret du 2 décembre, et ceux qui le suivirent, dans le dessein de lutter contre les opposants au coup d'Etat du Prince-Président, violait manifestement la loi de 1849, puisque l'état de siège procédait d'une décision de l'Exécutif. Que dire du maintien de ce régime d'exception dans près de la moitié des départements, de 1870 jusqu'à la fin de 1875, et même jusqu'à avril 1876 pour les quatre départements sensibles de la Seine, Seine-et-Oise, Rhône et Bouches-du-Rhône ? Depuis la fin de la guerre et la liquidation de la Commune, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat se trouvait-elle en cause ? Pendant la Grande Guerre, les autorités ne montrèrent guère plus de respect. Le décret du 2 août 1914, ratifié par la loi du 5 août, contredisait et l'esprit et la lettre de la législation : elle étendait l'état de siège à la totalité du territoire ; elle ne fixait aucun terme précis pour sa durée d'application ; on y recourait non pas en présence de périls mais dans leur seule éventualité. Tout au long de la guerre, on a souvent agi comme si la loi autorisait à prendre toutes les mesures jugées néces-

(10) Arrêt Geoffroy, 29 juin 1832, S., 1832, I, 428. Débat devant les Chambres à partir du 28 novembre 1832 : *Arch. parl.*, 77, p. 711 et s. ; 78, p. 12 et s.

saires pour l'ordre public et les besoins de la défense nationale. Contre la volonté du législateur, à quelque époque que l'on se place, une tradition a pu ainsi se forger qui voit dans l'état de siège un régime de terreur et de dictature légale.

L'utopie de la méthode girondine

Que ce type de législation soit très largement inopérant dans sa fonction de barrage contre la pente absolutiste du pouvoir en période de crise n'est pas l'essentiel. L'état de siège, comme les différentes lois d'habilitation, a surtout pour raison d'être de modifier la répartition ordinaire des pouvoirs selon les exigences du salut public.

Louis XVIII en 1815, et la droite en 1872, optèrent dans ce dessein pour l'appel aux conseils généraux. La formule à laquelle s'arrêta le premier était bien maladroite ; et l'on ne s'étonne pas qu'elle se soit révélée si inefficace. Sans doute, dans le Midi en particulier, quelques conseils généraux ont tenté d'agir et participèrent comme ils le purent à la levée de troupes. En vain. Dès le début d'avril, l'usurpateur avait reconquis son bien. Que pouvait attendre le roi de corps peuplés d'hommes dont beaucoup avaient été nommés par l'empereur lui-même ; qui ne représentaient qu'eux seuls et que des années d'inactivité avaient mal préparés au rôle d'organisateur de la résistance, face à un homme qui a l'armée et l'opinion pour lui ? Dans d'autres circonstances d'ailleurs, la méthode girondine, inefficace en 1815 comme elle l'avait été en 1793, paraît dans un Etat centralisé condamnée à l'échec. La droite provinciale y a pourtant cru à compter du printemps 1848 et jusqu'à ce que la loi Tréveneuc lui donne satisfaction. De nombreux conseils généraux ont réclamé, dans les premiers mois de la Seconde République, qu'on leur reconnaisse les moyens de défendre la Constitution et l'ordre social, dans l'hypothèse où l'insurrection parisienne se rendrait maîtresse des pouvoirs légaux. Diverses propositions de loi furent déposées en ce sens en 1850 ; et d'autres précédèrent ou suivirent celle que fit en juillet 1871 le Breton Tréveneuc. Faute d'avoir été jamais appliquée, on est réduit pour cette loi à faire des conjectures. On peut imaginer que le dispositif qu'elle prévoit ne pèserait pas bien lourd face à un aspirant dictateur soutenu par l'armée, ou à une révolution populaire qui répond aux vœux du pays. En cas de coup de force d'une minorité ou d'un homme sans appuis réels, il serait sans doute inutile.

Les pouvoirs spéciaux en tant que surcroît légal d'autorité

La majorité des pouvoirs de crise réalise au contraire une concentration du pouvoir au profit de l'Exécutif. On est en droit d'attendre d'un tel resserrement qu'il rende l'autorité plus énergique et par conséquent plus apte à surmonter la crise. Mais dans quelle mesure ? La question se pose en particulier pour l'état de siège. Les défenseurs de cette législation l'ont en effet souvent louée pour ses vertus préventives. Le raidissement du pouvoir qu'il réalise sauverait l'ordre avant qu'il ne soit réellement compromis. Montalivet disait ainsi, dans son rapport au roi où il justifiait les mesures exceptionnelles en 1832 : « Ce n'est pas assez que la force matérielle ait anéanti aujourd'hui sur tous les points la révolte en armes ; il faut qu'une force morale toute-puissante frappe d'interdit l'esprit de sédition, en pénétrant par des recherches rapides, par une action vive, au fond des complots que les factions coalisées ont ourdie » (11). C'est ce type même d'argument que mettaient en avant les partisans de l'état de siège en juin 1849, alors que le péril était loin d'être actuel. Voilà une vertu pour le moins contestable. L'état de siège n'a jamais prévenu l'émeute ni découragé les opposants. Laissé en vigueur par la République des ducs, il n'a pas empêché non plus la victoire des républicains aux élections législatives de 1876. On pourrait soutenir aussi, comme le faisait Pierre Leroux, que, au lieu de prévenir le mal, il aggrave la crise en accumulant les rancœurs et en nourrissant l'esprit de vengeance chez les vaincus (12).

En revanche, on ne peut nier que des mesures de ce genre ont rendu la répression plus rapide et plus terrible. Quand on suspend la Constitution, comme en nivôse an VIII pour la Bretagne, en frimaire an IX pour la Corse, c'est le régime de l'occupation militaire en pays conquis qui se trouve en vigueur, avec tous les avantages qui en découlent pour les autorités. Après beaucoup d'autres, les Communards ont fait l'expérience des rigueurs de la répression par les tribunaux militaires rendus compétents en raison de la déclaration de l'état de siège. Mais c'est à cela ou presque que se limite son utilité. Ce n'est pas grâce à lui que l'on surmonte la crise. En 1832, la duchesse de Berry ne sera arrêtée qu'une fois ce régime levé. C'est essentiellement un moyen légal pour frapper plus durement et plus promptement les ennemis que l'on tient.

La mise en œuvre des différents types de pouvoirs de crise a connu

(11) *Mon. univ.*, 7 juin 1832, p. 1295.

(12) *Ass. nat.*, 13 juin 1849, *Mon. univ.*, p. 2064.

des fortunes variées. Un premier constat s'impose : ils n'ont pas permis d'atteindre toujours l'objectif en vertu duquel on y recourait. Ils n'ont empêché ni l'écroulement de la première Restauration, ni le triomphe de l'ennemi en 1940. Les décrets-lois de l'entre-deux-guerres ont peut-être évité que le système politique ne soit paralysé ; ils n'ont pas été pour autant des panacées.

Il est même arrivé que le recours aux pouvoirs spéciaux, loin d'aider à la victoire, porte la responsabilité de l'échec. Ainsi la déclaration de collectivités « en état de troubles civils » — c'est la fameuse « loi des otages » — par deux lois de vendémiaire an VIII, pour le Calvados et l'Orne, non seulement n'a pas aidé au rétablissement de l'ordre, mais a déconsidéré encore davantage le régime du Directoire. Et Bonaparte, pourtant peu scrupuleux sur le choix des moyens, s'empessa, dès le 22 brumaire, d'en faire cesser « les funestes effets ». La Révolution de 1830 sortit, quant à elle, de l'article 14 et la Restauration mourut d'une médecine de cheval administrée pour son salut. On peut conjecturer aussi que, si Mac-Mahon lors de la crise ouverte le 16 mai avait écouté ceux qui lui conseillaient de déclarer l'état de siège, les troubles auraient été autrement plus graves, sans que les conservateurs en retirent de grands avantages. A supposer encore que Daladier, au soir du 6 février 1934, ait décrété l'état de siège ainsi que le lui suggéraient Frot et Pierre Cot, la France ne risquait-elle pas de connaître de nouveaux massacres ? La démission du président du Conseil, inévitable puisque ministres, administration, majorité parlementaire le lâchaient, a sans doute discrédité le régime parlementaire ; à court terme, elle permit l'apaisement.

Et puis, dans notre histoire, de graves crises ont été surmontées sans que l'on s'écarte de la légalité ordinaire. Sans pouvoirs spéciaux, Casimir Périer en 1831 a fait au moins aussi bien pour la cause de l'ordre que son successeur bardé des privilèges de l'état de siège. L'habileté et la vigueur de Constans suffirent pour que la République survive à l'aventure boulangiste ; de même qu'elle sortit de l'agitation nationaliste de la fin du siècle dernier, sans que l'on porte atteinte au fonctionnement régulier des pouvoirs. Et, pendant la Grande Guerre, le refus qu'opposa le Parlement à la demande de pleins pouvoirs, que fit Briand en décembre 1916, ne paraît pas avoir eu la moindre conséquence fâcheuse.

Parfois mortels pour les régimes qui les mettent en œuvre ; parfois purement et simplement sans effets positifs, les pouvoirs spéciaux ne se sont révélés opérants que dans des circonstances bien particulières. Jamais ils n'ont permis à des gouvernements de surmonter les handicaps qu'accumulent un manque d'énergie véritable,

l'hostilité que leur voue une majorité parlementaire, le défaut de soutien populaire. L'institutionnalisation de la rigueur ne saurait pallier un vice de caractère des hommes au pouvoir ni leur offrir le succès dans une conjoncture néfaste. Même armés de pouvoirs dictatoriaux, Paul Reynaud ne serait pas devenu Clemenceau ni Lebrun, Poincaré ; et les Français de l'étrange défaite, de farouches résistants.

Chaque fois qu'une crise grave fut surmontée, les pouvoirs spéciaux paraissent avoir été davantage des adjuvants relativement utiles, que des atouts décisifs. Leur usage a pu témoigner de la détermination des gouvernants à se battre résolument ; ils ont pu leur donner un supplément d'âme et d'énergie. Mais l'histoire est là pour montrer que, n'eussent-ils pas été utilisés, l'issue n'eût sans doute été guère différente. Parmi les éléments qui conditionnent la victoire au terme d'une crise exceptionnelle, ils tiennent une place tout à fait secondaire. Ce n'est pas l'état de siège qui fit la force de Cavaignac en 1848 ; c'est le soutien actif d'une Assemblée nationale prête à tout lui passer, ou presque. Au lendemain du 2 décembre, ce n'est pas non plus l'état de siège qui permet au Président de vaincre la résistance de Paris et des départements protestataires ; c'est la reconnaissance que lui vouent les bien-pensants. Il n'y a qu'à voir encore avec quelle bienveillance furent toujours accueillies les initiatives illégales d'un pouvoir, quand elles bénéficient d'un large consensus. A l'époque de Fachoda et d'Algésiras, au cours de la Grande Guerre, le Parlement couvrit les illégalités patriotiques des ministres ; et le Conseil d'Etat emboîta le pas avec la théorie des « pouvoirs de guerre ».

Il faut toute l'irresponsabilité que permet l'absence de menaces graves pour dire, comme les adversaires de Briand, le 29 octobre 1910 : « Périssent le pays pourvu que les formes soient respectées ! » Les pouvoirs de crise constituent des formes imaginées pour des périodes exceptionnelles ; dans les conditions mêmes qui ont été celles de leur utilisation heureuse, leur absence eût changé bien peu de chose : nécessité eût fait loi.